



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ
สภาผู้แทนราษฎร

โดย

สถาบันพระปกเกล้า

ได้รับทุนในการวิจัยจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

นักวิจัยในโครงการ

- | | |
|----------------------------|---------------------|
| 1. นางสาวชมพูนุท ตั้งถาวร | หัวหน้าโครงการวิจัย |
| 2. ดร. สติธร ธนานิธิโชติ | นักวิจัย |
| 3. นางณัชชาภัทร อมรกุล | นักวิจัย |
| 4. นางสาววราภรณ์ ชันติมิตร | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 5. นายอัษฎา พรสกุลคริสต์ | ผู้ช่วยนักวิจัย |

ชื่อโครงการ	การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร
ชื่อผู้วิจัย	สถาบันพระปกเกล้า
ปีที่ทำการวิจัย	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

บทคัดย่อ

งานวิจัยเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีขอบเขตการศึกษาวิจัยอยู่ในการพิจารณาร่างกฎหมายในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25

จากผลการศึกษาพบว่าในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรมักจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี โดยร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจจะต้องพบกับอุปสรรคตั้งแต่ขั้นตอนการกร่างกฎหมาย นั่นคือ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีจะมีระบบในการกร่างที่ชัดเจนและมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่ในการกร่างและตรวจสอบความเรียบร้อย ในขณะที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น มีการริเริ่มจัดทำที่ไม่ชัดเจน และแม้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถช่วยดำเนินการได้ แต่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็อาจมีข้อจำกัดในการแสดงความคิดเห็นเรื่องความจำเป็นในการตรากฎหมาย ในส่วนของการนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาวาระแรกนั้น พบว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมักจะถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ส่งผลให้ต้องรอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญใดกำหนดกรอบเวลาอย่างชัดเจนว่านายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาภายในเวลาเท่าใด ส่งผลให้ร่างกฎหมายบางฉบับต้องรอคำรับรองเป็นเวลาเกือบปี อีกทั้งในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็มักจะไม่มีการแสดงเหตุผลซึ่งทำให้เกิดการตั้งคำถามในมุมมองของผู้เสนอร่างกฎหมายเป็นอย่างมาก ส่วนในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ในกรณีที่มียุติบัญญัติหลายฉบับเสนอเข้าสู่การพิจารณาพร้อมกัน ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีก็ได้รับการเลือกให้เป็นร่างหลักที่ใช้ในการพิจารณา ซึ่งในกรณีที่ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีมีความแตกต่างจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็จะสร้างความกังวลให้แก่ภาคประชาชนว่าสุดท้ายร่างกฎหมายที่ได้ออกมาจะมีความแตกต่างจากร่างกฎหมายของภาคประชาชนจนผิดจากเจตนารมณ์หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ท่าทีของรัฐบาลในประเด็นดังกล่าวหรือประเด็นใกล้เคียงเป็นไปในทิศทางที่สวนทางกับแนวคิดหลักของกฎหมายที่ต้องพิจารณา ผลการศึกษา

มีข้อเสนอว่าในส่วนของการจัดทำร่างกฎหมายนั้น ควรมีการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเฉพาะการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและการรับฟังความคิดเห็นก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มที่ต้องการเริ่มเสนอกฎหมายมีโอกาสที่จะทำการสื่อสารกันและร่างกฎหมายที่มีเป้าหมายอย่างเดียวกัน ที่สำคัญ ควรให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย เพื่อให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนมีความครอบคลุมและไม่ลัดล้นกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ในส่วนของขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น แม้ว่าจะหลีกเลี่ยงการเลือกร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีเป็นร่างกฎหมายหลักไม่ได้ แต่ก็ควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ซึ่งถ้าหากบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อย่างเคร่งครัดแล้ว ก็จะทำให้ได้ร่างกฎหมายที่ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง อีกทั้งควรมีการชี้แจงกติกาในการประชุมให้แก่ภาคประชาชนที่เป็นกรณีการเข้าใจ ที่สำคัญ ในการพิจารณาร่างกฎหมายควรมุ่งเน้นการใช้มุมมองแบบบูรณาการเพื่อให้ได้ร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์มากที่สุดไม่ว่าร่างกฎหมายนั้นจะเสนอโดยฝ่ายใดก็ตาม และในส่วนของ การให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีนั้น มีข้อเสนอว่าควรกำหนดเวลาในการให้คำรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินของนายกรัฐมนตรี และในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรอง ก็จะต้องมีการชี้แจงเหตุผลด้วย

Project Title: The enhancing of efficiency and effectiveness on the bill's consideration of the House of Representatives

Researcher: King Prajadhipok's Institute

Year of Research: 2567

Abstract

The objective of this research is to study the issues and propose approaches to enhance the efficiency and effectiveness in the consideration of draft bills by the House of Representatives, particularly those proposed by Members of Parliament (MPs) and eligible voters. The scope of the research focuses on the consideration of draft laws during the 25th House of Representatives session.

The study found that during the 25th session, most of the laws that passed through the House of Representatives were draft bills proposed by the Cabinet. Draft bills proposed by MPs or eligible voters often face obstacles from the drafting stage. Cabinet-proposed bills have a clear drafting process and are supported by the Office of the Council of State, which is responsible for drafting and legal review. In contrast, draft bills proposed by MPs and citizens often lack a clear drafting structure. Although the Secretariat of the House of Representatives can assist in this process, its staff may face limitations in expressing opinions on the necessity of such laws.

In the first stage of the legislative process, draft bills proposed by MPs or citizens are often interpreted as money bills. This interpretation necessitates certification from the Prime Minister. However, there are no legal or constitutional provisions specifying a timeframe for the Prime Minister's review. As a result, some bills may wait for certification for nearly a year. Furthermore, when the Prime Minister refuses to certify a bill, reasons are typically not provided, which raises concerns among the bill's proponents.

During the legislative consideration process, when multiple draft bills are proposed simultaneously, the Cabinet's version is usually selected as the principal bill for consideration. If the Cabinet's draft differs from that proposed by the public or MPs, it raises concerns that the final version may deviate significantly from the original intentions of the public's version—

especially when the government's stance on the issue is contrary to the core concepts of the draft law.

The study recommends that the process of drafting bills should comply with Article 77 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, particularly in terms of assessing the necessity of the law and conducting public consultations before drafting. This would allow MPs and citizens—especially those initiating draft bills—to engage in dialogue and coordinate efforts toward laws with shared objectives. Most importantly, a proper assessment of legal necessity should ensure that bills proposed by MPs or citizens are comprehensive and do not conflict with existing laws.

In the legislative review stage, while it may be unavoidable to use the Cabinet's draft as the principal version, public participation should be strengthened. Strict enforcement of Article 77 of the Constitution and the Act on Principles for Drafting Laws and Assessing Legislative Effectiveness B.E. 2562 (2019) would ensure meaningful public involvement. Moreover, clear procedural guidelines should be provided to citizen commissioners participating in the review process.

Crucially, the legislative review process should adopt an integrated perspective to produce laws that align with the original intent, regardless of the proposing party. As for the Prime Minister's certification of money bills, the study suggests setting a specific timeframe for certification. If the Prime Minister refuses to certify, reasons should be provided to maintain transparency.

การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ของสภาผู้แทนราษฎร

PROBLEMS



ร่างกฎหมายจาก ส.ส.
และประชาชนมักไม่ผ่าน



ต้องรอคำรับรอง
จากนายกฯ
โดยไม่มีกำหนดเวลา



ขาดระบบ
สนับสนุนการยกร่าง



ร่างของรัฐบาล
มักถูกเลือกเป็นร่างหลัก



FINDINGS



ระบบยกร่าง
ของรัฐบาล
มีความพร้อมกว่า



การตีความ
“ร่างเกี่ยวกับเงิน”
ทำให้ล่าช้า



ประชาชน
มีส่วนร่วมน้อย
และกังวลเรื่อง
เจตนารมณ์กฎหมาย



SUGGESTIONS



ใช้มาตรา 77
อย่างจริงจัง



กำหนดเวลาการรับรอง
ร่างโดยนายกฯ



เพิ่มการมีส่วนร่วม
ของประชาชน



พิจารณาร่าง
แบบบูรณาการ

ชื่อโครงการ	การเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร
ชื่อผู้วิจัย	สถาบันพระปกเกล้า
ปีที่ทำการวิจัย	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567

บทสรุปเชิงนโยบาย

งานวิจัยฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาและเสนอแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีขอบเขตการศึกษาวิจัยอยู่ในการพิจารณาร่างกฎหมายในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 และจากผลการศึกษาได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง : โดยพบสภาพปัญหาตั้งแต่การยกร่างกฎหมาย กล่าวคือ การยกร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งขาดรูปแบบที่ชัดเจน อีกทั้งร่างกฎหมายหลายร่างถูกยกร่างโดยผู้ที่ไม่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ส่งผลให้ร่างกฎหมายขาดความครอบคลุม หรือเกิดการร่างกฎหมายโดยไม่จำเป็น ทำให้ในหลายกรณี ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งในส่วนของร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ยังถูกจำกัดให้เสนอเพียงแค่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็จะต้องส่งไปให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง และในขั้นตอนนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถพิจารณาได้โดยไม่มีกำหนดเวลา

2) ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้า : สืบเนื่องจากการต้องรอคำรับรองของนายกรัฐมนตรีที่ไม่มีกำหนดเวลา ส่งผลให้การนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาในวาระแรกมีความล่าช้า เนื่องจากในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจะให้องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายจัดทำร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไปพร้อมกันด้วย และเมื่อมีร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาในวาระแรกพร้อมกันหลายฉบับ ก็ย่อมส่งผลให้การพิจารณาร่างกฎหมายต้องใช้เวลาานานกว่าการพิจารณาร่างกฎหมายเพียงฉบับเดียว

นอกจากนี้ จากกรณีศึกษาที่คณะผู้วิจัยได้ทำการศึกษา สามารถสรุปปัจจัยที่จะทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งประสบความสำเร็จ ซึ่งได้แก่

- 1) ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอนั้นมีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลคิดจะเสนอลงอยู่แล้ว
- 2) ระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีใช้ในการพิจารณาเพื่อรับรองในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน
- 3) ร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายที่มีกระแสเรียกร้องของประชาชนค่อนข้างสูงหรือเป็นประเด็นที่ประชาชนแสดงความสนใจในวงกว้าง
- 4) ผู้เสนอร่างกฎหมายมีบทบาทสำคัญในการพยายามขับเคลื่อนประเด็นของร่างกฎหมายตนเองให้กลายเป็นประเด็นที่สาธารณชนให้ความสนใจ
- 5) ความถี่ในการประชุมของคณะกรรมการที่ใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมาย
- 6) คุณภาพของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จากสภาพปัญหาและปัจจัยความสำเร็จในการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องบางประการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

- 1) แก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 โดยให้แก้ไขให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ แต่มีข้อจำกัดกรณีที่ไม่สามารถเสนอได้ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้

- เป็นร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญ เปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยข้อห้ามนี้คณะผู้วิจัยมองว่า ในเมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญยังกำหนดประเด็นดังกล่าวเป็นข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ร่างกฎหมายซึ่งมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ก็ควรกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวนี้เป็นข้อห้ามด้วยเช่นกัน

- เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษี หนี้สาธารณะ หรือวินัยการเงินการคลัง ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางภาษี หนี้สาธารณะ หรือวินัยการเงินการคลังนี้ เป็นเรื่องการเงินที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและเป็นประเด็นที่รัฐบาลจะต้องตัดสินใจโดยมองภาพรวมทางเศรษฐกิจของประเทศ การให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ในภายหลัง

- 2) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้ร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอและประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขขอบเขตการเสนอร่างกฎหมายที่

กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ผู้เสนอร่างกฎหมายสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในการพิจารณาอุทธรณ์นี้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันของ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการทุกคณะเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว เช่นเดียวกับการพิจารณาคำคัดค้านกรณีร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

3) แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีเพื่อรับรองหรือไม่รับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น จะต้องกระทำภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นกรอบเวลาเดียวกับการขอร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติในวาระแรกตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อ 118 แต่ในเมื่อการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีประเด็นที่น่าจะต้องพิจารณาเรื่องงบประมาณให้รอบด้าน ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าช่วงเวลา 60 วันนั้น อาจกำหนดให้ขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละ 30 วัน

ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย กรอบการพิจารณารับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะต้องลดลงเหลือ 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย และสามารถขยายได้อีก 30 วันเพียงหนึ่งครั้ง

ที่สำคัญ ในกรณีที่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งและนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง นายกรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงเหตุผลแห่งการไม่รับรองนั้นและเปิดเผยต่อสาธารณะ

4) กำหนดในข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในลักษณะที่ถ้าหากพรรคการเมืองใดมีหลักฐานว่ามีการดำเนินการในลักษณะจัดสรรช่องทางหรือสร้างนวัตกรรมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกและใช้ได้ผลจริง หรือมีการจัดกิจกรรมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในร่างกฎหมายที่พรรคตนมีส่วนเสนอ

5) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้ในส่วนของการเผยแพร่ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติที่เสนอใหม่ (ในส่วนของวาระเรื่องที่เสนอใหม่) จะต้องมีการระบุเหตุผลของการนำร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาด้วย เช่น ถ้าหากร่างกฎหมายใดนำเข้าสู่การพิจารณาเพราะเป็นไปตามลำดับก็ให้ระบุว่าเป็นไปตามลำดับ ร่างกฎหมายใดที่ถูกนำขึ้นมาพิจารณาก่อนเพราะเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน ก็ควรจะระบุด้วยว่ามีเหตุเร่งด่วนหรือจำเป็นอย่างไร ซึ่งการระบุเหตุผลนี้ จะทำให้การจัดลำดับร่างกฎหมายที่พิจารณาก่อนหลังมีความโปร่งใส อีกทั้งยังทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ง่าย และผลการจากการเปิดเผยข้อมูลนี้เอง จะทำให้การให้พิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องใช้ความระมัดระวังและคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น

Project Title: The enhancing of efficiency and effectiveness on the bill's consideration of the House of Representatives

Researcher: King Prajadhipok's Institute

Year of Research: 2567

Policy Brief

This research was conducted with the objective of studying the problems and proposing ways to improve the **efficiency and effectiveness in the consideration of draft bills by the House of Representatives**, particularly draft bills proposed by Members of Parliament (MPs) and eligible voters. The scope of the study focused on draft bill deliberations during the 25th session of the House of Representatives. The findings highlighted key issues, especially concerning bills proposed by MPs and the electorate, as follows:

1) Issues in Draft Bill Proposals by MPs and Voters:

- Draft bills proposed by MPs and voters often lack a clear format.
- Many are drafted by individuals lacking legal expertise, resulting in incomplete or unnecessary laws.
- Consequently, many such bills fail to pass consideration by the House.
- Draft bills proposed by voters are limited to those under **Chapter 3 (Rights and Liberties of the Thai People)** and **Chapter 5 (Duties of the State)** of the Constitution.
- If a draft is interpreted as a financial bill, it requires certification by the Prime Minister, who can take unlimited time to do so.

2) Issues of Delayed Consideration:

- Delays often stem from the lack of a timeframe for the Prime Minister's certification of financial bills.
- In practice, the Prime Minister may have relevant government agencies draft a similar bill to submit alongside the public's version, slowing down the process further.

- When multiple versions of a bill are considered together, the process takes longer than considering a single draft.

From the case studies reviewed, the success factors for citizen- or MP-proposed bills include:

1. Alignment with government policy or issues the government already intends to legislate.
2. Prompt certification by the Prime Minister, especially for financial bills.
3. Strong public support or widespread public interest.
4. Active advocacy by the bill's proponent to generate public interest.
5. Frequent meetings of parliamentary committees handling the bill.
6. High-quality drafting of the bill.

Based on these problems and success factors, the research proposes the following legal and constitutional amendments to enhance legislative efficiency:

1) Amend the Constitution and the 2021 Act on the Right to Propose Legislation to:

- Allow voters to propose bills, **with exceptions** for:
 - Bills aiming to overthrow the Constitution, alter the form of the state, or undermine the democratic system with the King as Head of State.
 - Bills related to **taxation, public debt, or fiscal discipline**, which require expert knowledge and are crucial to national economic policy.

2) Amend the Rules of Procedure of the House of Representatives (2019) to:

- Allow proposers to **appeal within 7 days** if the House Speaker deems a bill inadmissible due to constitutional constraints.
- Appeals must be reviewed in a joint meeting of the Speaker and all committee chairs, similar to the process for reviewing financial bill objections.

3) Amend the Constitution and House Rules to:

- Require the Prime Minister to **certify or reject a financial bill within 60 days** of receipt.
- Allow for two possible 30-day extensions.

- If **at least 50,000 voters** co-sign a draft bill, the certification period should be limited to 30 days, with **only one 30-day extension** allowed.
- If the PM does not certify the bill, **a public explanation must be provided.**

4) Amend Election Commission regulations to:

- Incentivize political parties to create accessible legislative proposal channels or innovations, and hold regular public consultations—especially regarding bills they co-propose.
- Parties demonstrating such actions should receive **support from the Political Party Development Fund.**

5) Amend the Rules of Procedure of the House (2019) to:

- Require an explanation for why any new bill (in the “new item” section of the agenda) is being brought forward.
 - If by queue: state that it's in order.
 - If urgent: state what urgency or necessity exists.
- This enhances transparency, enables public scrutiny, and forces greater accountability in how bills are prioritized by the House Coordination Committee.

สารบัญ

	หน้า
นักวิจัยในโครงการ	ก
บทคัดย่อ	ข
Abstract	ง
Graphical abstract	ฉ
บทสรุปเชิงนโยบาย	ช
Policy Brief	ญ
บทที่ 1 : บทนำ	
- ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการวิจัย	1
- กรอบความคิดการวิจัย	6
- วัตถุประสงค์	11
- ขอบเขตการวิจัย	12
- ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	14
บทที่ 2 : การทบทวนวรรณกรรม	15
- แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย	16
- แนวคิดและลักษณะของระบอบรัฐสภา	21
- แนวคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่ดี	26
- แนวคิดเกี่ยวกับการอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ การบริหารจัดการ	29
การปกครองแบบเครือข่าย และการมีส่วนร่วมของประชาชน	
- บทสรุปและข้อเสนอของงานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการ	
การนิติบัญญัติเพื่อให้ได้กระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ	
และประสิทธิผล	39
- กรอบแนวคิดในการวิจัย	50

บทที่ 3 : ระเบียบวิธีวิจัย	53
- วิธีการศึกษาวิจัย	53
- วิธีการรวบรวมข้อมูล	56
- การวิเคราะห์ข้อมูล	57
บทที่ 4 : ผลการศึกษา	58
1. กระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ	58
1.1 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ	60
1.2 กระบวนการนิติบัญญัติในเครือรัฐออสเตรเลีย	66
1.3 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศญี่ปุ่น	72
1.4 กระบวนการนิติบัญญัติในสหพันธรัฐเยอรมนี	77
1.5 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอินเดีย	84
1.6 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศฟินแลนด์	90
1.7 การวิเคราะห์กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศต่าง ๆ	97
จุดร่วม ความแตกต่าง และข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย	
2. กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยสมัยสภาผู้แทนราษฎร	103
ชุดที่ 25	
2.1 กระบวนการนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พุทธศักราช 2560	104
2.2 การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25	
และกรณีศึกษาของการพิจารณาร่างกฎหมาย	116
บทที่ 5 : สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	140
1. สรุปผลการศึกษาวิจัย	140
2. การอภิปรายผล	145
3. ข้อเสนอแนะ	159

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาในการวิจัย

ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้องค์กรสามองค์กรที่สามารถเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ได้แก่ คณะรัฐมนตรี เนื่องจากคณะรัฐมนตรีถือเป็นผู้กำหนดนโยบายที่ย่อมต้องทราบความต้องการตรากฎหมายอะไร อย่างไร เพื่อให้การดำเนินนโยบายบรรลุผล และในฐานะที่คณะรัฐมนตรีเองก็เป็นฝ่ายบริหารซึ่งต้องบังคับใช้กฎหมาย ก็ย่อมต้องทราบดีเช่นกันว่ากฎหมายใดมีปัญหาในการบังคับใช้และต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไรบ้าง ส่วนอีกสององค์กรที่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 20 คนขึ้นไปรับรอง และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ได้กำหนดให้ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 10,000 คน จึงจะเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ เนื่องจากในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยย่อมถือว่ากฎหมายเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชนตามทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูสโซ (Jean Jacques Rousseau) จึงเป็นธรรมดาที่จะกำหนดให้ผู้แทนของปวงชนหรือตัวของประชาชนเองสามารถเสนอร่างกฎหมายได้

นอกจากนี้ การกำหนดกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเองและบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อบังคับการประชุมสภา ก็พยายามออกแบบการพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อให้ได้กฎหมายที่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้และเป็นกฎหมายของประชาชนอย่างแท้จริง เช่น การกำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายจะต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและยังต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายทุกขั้นตอน อย่างไรก็ดี ถ้าหากพิจารณาถึงผลของการผ่านร่างกฎหมายในช่วงสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 กลับพบว่า มีร่างกฎหมายหลายฉบับที่เป็นที่สนใจของประชาชน ซึ่งบางฉบับขับเคลื่อนโดยภาคประชาชนแต่ไม่สามารถผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาได้ ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างเพศในการสมรส (หรือที่มีชื่อเรียกว่า “สมรสเท่าเทียม”) หรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับอากาศสะอาดหลายฉบับ เป็นต้น และเป็นที่น่าสังเกตว่าร่างกฎหมายเหล่านี้เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ด้วยเหตุนี้จึงเกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาผลการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 แล้ว พบว่าร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมักจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเป็นส่วน

ใหญ่ ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือเสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กลับพบอุปสรรคในการพิจารณา ไม่ว่าจะป็นกรณีที่ร่างกฎหมายเหล่านั้นถูกบรรจุในวาระการประชุมของรัฐสภา แต่กลับไม่ได้ถูกใช้เป็นร่างกฎหมายหลักในการพิจารณา เนื่องจากมีการเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันจากคณะรัฐมนตรี และร่างกฎหมายนั้นถูกเลือกเป็นร่างหลักในการพิจารณาแทน หรือกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นพบอุปสรรคตั้งแต่ในชั้นการเสนอร่างกฎหมายเพื่อเข้าสู่ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กรณีของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ได้รับเลือกให้เป็นร่างกฎหมายหลักในการพิจารณาวาระแรก : รัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ (รวมถึงฉบับปัจจุบัน) จะกำหนดให้ร่างกฎหมายที่ถูกตีความว่าเป็น “ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” ไม่ว่าจะร่างกฎหมายนั้นจะถูกเสนอโดยองค์กรใดก็ตาม จะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะเสนอได้ ซึ่งการบัญญัติลักษณะดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้หางบประมาณ ดังนั้นการตรากฎหมายใดก็ตามที่อาจมีผลให้ต้องใช้งบประมาณจึงจำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกรณีที่มีการผ่านร่างกฎหมายที่ทำให้เกิดการใช้งบประมาณ แต่กลับไม่มีงบประมาณมารองรับให้การดำเนินการตามกฎหมายนั้นสำเร็จได้ อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา การตีความว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็มักจะถูกตีความในลักษณะการตีความอย่างกว้าง กล่าวคือ ที่ผ่านมา ร่างกฎหมายที่กำหนดให้มีการตั้งองค์กรใหม่หรือมีการตั้งสำนักงานเพิ่มเติม ก็มักจะถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินทั้งสิ้น และรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้บัญญัติว่านายกรัฐมนตรีมีกรอบเวลาในการพิจารณาว่าจะรับรองหรือไม่ภายในเวลาเท่าใด อีกทั้งไม่ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องชี้แจงเหตุผลในกรณีที่ไม่รับรองร่างกฎหมาย และมีหลายกรณีที่เมื่อนายกรัฐมนตรีรับรองร่างกฎหมายแล้ว ก็จะมีการยกร่างกฎหมายอีกฉบับที่มีหลักการคล้ายคลึงกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเสนอเข้าสู่การพิจารณาพร้อมกัน

เมื่อร่างกฎหมายที่มีหลักการคล้ายคลึงกันทั้งหมดนั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาวาระแรกซึ่งนอกจากจะต้องมีการลงมติรับหรือไม่รับหลักการแล้ว ก็จะต้องลงมติดำเนินการจะใช้ร่างกฎหมายใดเป็นร่างหลักในการพิจารณา และในส่วนนี้ ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีก็มักจะได้รับ การลงมติเลือกให้เป็นร่างกฎหมายหลักที่ใช้ในการพิจารณา เนื่องจากในระบบรัฐสภา ฝ่ายรัฐบาลมาจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่น่าแปลกใจที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากจะลงมติให้ใช้ร่างกฎหมายของรัฐบาลเป็นร่างหลัก นั่นหมายความว่า ถ้าหากร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอซึ่งถ้าหากถูกใช้เป็นร่างหลักในการพิจารณาต่อไป ก็จะมีตัวแทนของประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาวาระสองด้วย แต่เมื่อร่างกฎหมายหลักเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา “ประกบ” ก็จะไม่มีความหมายต่อประชาชนเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาวาระสอง

กรณีของการไม่สามารถนำร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอเข้าสู่ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรได้ : รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเข้าชื่อเสนอได้จะต้องเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เท่านั้น ร่างกฎหมายใดที่ไม่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในสองหมวดนี้ของรัฐธรรมนูญ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ ซึ่งประเด็น

นี่เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในต่างประเทศที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอได้แล้ว มักจะเป็นการบัญญัติที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้เว้นแต่บางเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนด อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยนั้น แม้การบัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพได้จะเป็นประเด็นที่กว้างมากก็จริง แต่การตีความว่าร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับหมวด 3 หรือ หมวด 5 คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียว และเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นไม่ใช่ประเด็นเกี่ยวกับหมวด 3 หรือหมวด 5 ก็ไม่มีช่องทางใดเลยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถอุทธรณ์ได้

ที่สำคัญ ถ้าหากพิจารณาในส่วนของร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในสมัยของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ทั้งหมด จะพบว่ามีกรเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติทั้งสิ้น 427 ฉบับ และมีร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณา 78 ฉบับ โดยใน 78 ฉบับนี้ แทบไม่มีร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลย (The 101.world, 2566) จนเป็นที่น่าสังเกตว่าในหลายกรณีการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นการพิจารณาที่ขาดการพิจารณาโดยองค์รวมว่าร่างกฎหมายฉบับใดถือเป็นร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุดและสามารถแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุดโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าร่างกฎหมายนั้นถูกเสนอมาโดยองค์ใด นอกจากนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็น “กฎหมายปฏิรูปประเทศ” สามารถผ่านการพิจารณาได้อย่างรวดเร็วกว่าร่างกฎหมายแบบปกติ กล่าวคือ กำหนดให้ร่างกฎหมายปฏิรูปประเทศถูกพิจารณาโดยที่ประชุมของรัฐสภา แต่กลับพบว่าร่างกฎหมายจำนวนมากที่จำเป็นต้องตรารัฐขึ้นเพื่อปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญยังไม่สามารถผลักดันเป็นกฎหมายได้ด้วยเหตุผลหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของกระบวนการนิติบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเอง หรือความซับซ้อนของกระบวนการต่าง ๆ ในทางปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายขาดประสิทธิภาพ โดยมีการพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้า บางฉบับใช้เวลานานเกินสมควรทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญ หรือไม่มีคุณภาพดีเท่าที่ควร และขาดประสิทธิผล คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นไม่ตรงตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น สามารถชี้ให้เห็นได้ถึงปัญหาสำคัญที่ทำให้การพิจารณากฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎรขาดประสิทธิภาพ คือ มีกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่ล่าช้า หรือไม่ทันการณ์เมื่อเทียบกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น และขาดประสิทธิผล ซึ่งหมายถึงการพิจารณาร่างกฎหมายที่ทำให้ได้กฎหมายที่มีคุณภาพสามารถแก้ไขปัญหาที่กฎหมายนั้นมุ่งจะแก้ไขได้อย่างแท้จริงและเป็นร่างกฎหมายที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงตามเจตจำนงของประชาชนอย่างมีเหตุผลและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (ซึ่งจะขอกล่าวถึงรายละเอียดของความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในส่วนของการออกแบบการวิจัยและบทที่ 2) คือ

1) ปัญหาการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างล่าช้าจากการรับรองของนายกรัฐมนตรีในกรณีร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน : แม้ว่าปัจจุบันจะเป็นที่ยอมรับว่าการพิจารณาร่างกฎหมายที่ดี ไม่ได้หมายความว่าพิจารณาถึงการพิจารณาร่างกฎหมายที่รวดเร็วแต่เพียงอย่างเดียวเนื่องจากบริบททางสังคมและปัญหาที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การตรากฎหมายเพื่อให้ตอบสนองต่อบริบททางสังคมดังกล่าวและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ก็อาจจะต้องใช้ความรู้จากศาสตร์มากกว่าหนึ่งแขนง ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาร่าง

กฎหมายจึงจำเป็นต้องอาศัยเวลาเพื่อให้เกิดความละเอียดรอบคอบส่งผลให้ต้องใช้เวลาในการพิจารณา อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องการเงินจะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น.1-90) และในรัฐธรรมนูญเองก็ไม่ได้กำหนดเวลานายกรัฐมนตรีจะต้องรับรองภายในเวลาเท่าใด และแม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีการกล่าวถึงกรอบเวลาอยู่บ้าง โดยกำหนดให้ในกรณีที่มีการส่งร่างพระราชบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อให้คำรับรองและนายกรัฐมนตรีไม่ตอบกลับว่าจะรับรองหรือไม่ภายใน 30 วันนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ทำได้เพียงแจ้งข้อขัดข้องให้ผู้เสนอทราบ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) แต่ไม่มีอำนาจในการเร่งรัดนายกรัฐมนตรีให้ตอบ ซึ่งในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ที่ผ่านมา ปรากฏว่ามีร่างกฎหมายที่ค้างอยู่ในชั้นการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีว่าจะให้คำรับรองหรือไม่นานที่สุด คือ 471 วัน ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติการแบ่งปันผลประโยชน์ข้าว พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติการแบ่งปันผลประโยชน์มันสำปะหลัง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการแบ่งปันผลประโยชน์ยางพารา พ.ศ. เป็นต้น (iLaw, 2564) ซึ่งการที่นายกรัฐมนตรีไม่ตอบกลับว่าจะรับรองหรือไม่รับรองทำให้ร่างกฎหมายไม่สามารถเดินทางไปต่อได้ อีกทั้ง แม้ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีตัดสินใจไม่ให้คำรับรอง ก็ไม่มีบทบัญญัติใด ๆ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องให้เหตุผลด้วย ซึ่งที่ผ่านมาก็แทบไม่มีครั้งใดเลยที่มีการให้เหตุผลส่งผลให้ผู้เสนอร่างกฎหมายไม่ทราบเหตุผลที่จะเป็นแนวทางในการปรับปรุงร่างกฎหมายตนเองได้ การใช้เวลารอการรับรองจากนายกรัฐมนตรีในส่วนนี้ ส่งผลให้การพิจารณาร่างกฎหมายเกิดความล่าช้า

2) ปัญหาคุณภาพของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง : การเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาลนั้นมักจะเป็นร่างกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ค่อนข้างมาก เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลเองมีหน่วยงานที่เป็นเครื่องมือในการช่วยยกร่างกฎหมาย อีกทั้งรัฐบาลเองเป็นฝ่ายที่ต้องบังคับใช้กฎหมาย ทำให้ในหลายกรณีร่างกฎหมายของรัฐบาลมีความครอบคลุมในเรื่องการบังคับใช้มากกว่า ที่สำคัญ รัฐบาลยังมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีความเชี่ยวชาญในการยกร่างกฎหมายเป็นอย่างมากเป็นองค์กรหลักที่ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลในการร่างกฎหมาย ในขณะที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคอยให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือในเรื่องการจัดทำร่างกฎหมายและการดำเนินการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 (ซึ่งจะมีรายละเอียดในปัญหาข้อต่อไป) โดยปัจจุบัน ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรมีเป็นจำนวนมาก และบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็ค่อนข้างจำกัด ที่สำคัญ ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มักเกิดปัญหาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็น (เช่น ประเด็นที่ยกร่างเป็นกฎหมายนั้น สามารถดำเนินการได้ด้วยการแก้กฎ หรือระเบียบ ของฝ่ายบริหาร ไม่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมาย เป็นต้น) และแม้ว่าเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะได้ชี้แจงประเด็นดังกล่าว แต่ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยืนยันที่จะเสนอร่างกฎหมายเช่นนั้น เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็จำเป็นต้องทำให้ตามที่ร้องขอ และร่างกฎหมายลักษณะนี้ก็มักจะมีปัญหาในชั้นการพิจารณาตั้งแต่ในชั้นรับหลักการ ซึ่งอาจทำให้ใช้เวลาในการอภิปรายถึงความจำเป็นดังกล่าว นอกจากนี้ การที่เป็นที่ปฏิเสธได้ยากกว่าร่าง

กฎหมายของรัฐบาลมักจะมีคุณสมบัติมากกว่าร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้ร่างกฎหมายที่มักจะถูกใช้เป็นร่างหลักในการพิจารณามักจะเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล

3) ปัญหาที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ได้กำหนดให้ร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นและมีการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายโดยจะต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบด้วย ทั้งนี้ ในส่วนของการดำเนินการดังกล่าวในกรณีที่ร่างกฎหมายเป็นของรัฐบาลนั้น แทบจะไม่มีปัญหาเนื่องจากมีหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการหลัก และมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความช่วยเหลือ แต่ในขณะที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น จะต้องให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการในทุกกรณี ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเองมีบุคลากรที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าว ส่งผลให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นมักจะทำในรูปของออนไลน์ และในรูปของจดหมายที่ส่งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้ตอบคำถามหรือให้ความคิดเห็น และในหลายกรณีก็ต้องพบกับความล่าช้าในการแสดงความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐโดยที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเร่งรัดได้ และการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่ครบถ้วนนี้เอง แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้จำกัดว่าการรับฟังความคิดเห็นนั้นจะต้องกระทำในขั้นตอนใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การรับฟังความคิดเห็นสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน แต่การต้องรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมเนื่องจากการดำเนินการไม่ครบถ้วนมาตั้งแต่แรก ก็ทำให้ต้องใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญ การดำเนินการรับฟังความคิดเห็นที่ค่อนข้างจำกัดโดยเน้นที่การออนไลน์ (เนื่องจากงบประมาณและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร) ทำให้ผู้ที่สามารถเข้าถึงการให้ความคิดเห็นนั้นมีอยู่อย่างจำกัด เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร กลุ่มคนที่มีความเห็นต่างแต่ไม่เคยทราบเรื่องการรับฟังความคิดเห็นมาก่อน ก็อาจโต้แย้งทำให้ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติม ซึ่งทำให้ต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้น ทั้งที่ความจริง มีโอกาสที่จะดำเนินการให้ครบถ้วนได้ ผู้เสนอร่างกฎหมาย (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง) มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับมีส่วนช่วยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในส่วนนี้น้อยมาก ซึ่งปัญหานี้ยังอาจนำมาสู่การตั้งคำถามเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพ นั่นคือ การได้ร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์หรือตรงความต้องการของประชาชนอีกด้วย

4) ปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเสนอร่างกฎหมาย : ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอร่างกฎหมายได้เพียงร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับหมวดสาม สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวดห้า หน้าที่ของรัฐ เท่านั้น และมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดว่าร่างกฎหมายนั้น สอดคล้องกับหมวดสามและหมวดห้าหรือไม่ ซึ่งถ้าหากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าไม่สอดคล้องกับหมวดสามและหมวดห้าแล้ว ผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ไม่สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยได้ อีกทั้ง ร่างกฎหมายผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ถูกวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็จะต้องรอการรับรองจากนายกรัฐมนตรีอีก ซึ่งทำให้ร่างกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีโอกาสเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรน้อย และใช้เวลานาน ซึ่งปัญหาในส่วนนี้ ทำให้เกิดการตั้งคำถามต่อความมีประสิทธิภาพใน

เรื่องระยะเวลาที่ใช้ในการนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งเกิดคำถามต่อความมีประสิทธิภาพของร่างกฎหมายด้วยว่า เหตุใดร่างกฎหมายที่แสดงออกและมาจากความต้องการของประชาชนจึงเข้าสู่การพิจารณาได้อย่างล่าช้าหรือใช้เวลานานหรือหลายฉบับก็แทบเป็นไปไม่ได้เลยที่จะประสบความสำเร็จ

ทั้งหมดที่กล่าวมา เป็นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลของกระบวนการนิติบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎร และนอกจากประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีประเด็นที่อาจทำให้พิจารณาว่าเป็นปัญหาได้อีก ไม่ว่าจะเป็นการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายในวาระที่สองหลังจากที่คณะกรรมการมาธิการจัดทำรายงานเสร็จก่อนที่จะมีการลงมติ ซึ่งคณะผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่า ถ้าหากกำหนดให้กระบวนการอภิปรายในวาระที่สองทั้งหมดแล้วเสร็จในชั้นคณะกรรมการมาธิการ และในวาระที่สองหลังจากที่คณะกรรมการมาธิการจัดทำรายงานเสร็จแล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้น ไม่ควรให้มีการอภิปรายซ้ำอีกก่อนลงมติในวาระที่สอง จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายกระชับขึ้นหรือไม่หรือจะกระทบต่อความรอบด้านในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือไม่ ซึ่งประเด็นเหล่านี้ก็ควรจะต้องได้รับการศึกษาและชั่งน้ำหนักถึงผลดีและผลเสียเช่นกัน

จากปัญหาที่กล่าวถึงทั้งหมดข้างต้น จึงควรมีการศึกษาวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนร่างกฎหมายที่กระทบต่อประชาชน สังคม และเป็นเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเอง เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยการศึกษาวิจัยในประเด็นดังกล่าวนี้มีคำถามในการวิจัย คือ

- 1) ปัจจัยใดบ้างที่ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน) และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ประสบความสำเร็จ
- 2) ปัจจัยใดบ้างที่จะช่วยส่งเสริมให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนประสบความสำเร็จ (ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยเกี่ยวกับการเมือง / ประเด็นในบทบัญญัติของกฎหมาย / สื่อมวลชน / สื่อโซเชียล / ความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม ฯลฯ)
- 3) ควรมีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอย่างไรเพื่อส่งเสริมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กรอบความคิดการวิจัย

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อเพิ่ม “ประสิทธิภาพ” (efficiency) และ “ประสิทธิผล” (effectiveness) ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในส่วนของกรอบแนวคิดนี้ คณะผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงความหมายของประสิทธิภาพและประสิทธิผล และกำหนดกรอบเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายว่าอย่างไรจึงจะถือเป็นกรอบการพิจารณาว่าการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้การวิจัยมีความชัดเจนขึ้นว่าการศึกษาประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะเป็นไปในทิศทางใด โดยคณะผู้วิจัยจะขออนุญาตคำว่า

“ประสิทธิภาพ” และ “ประสิทธิผล” แล้วจึงอธิบายว่าในมุมมองกระบวนการพิจารณา ร่างกฎหมายนั้น ควรจะพิจารณาอย่างไรว่าร่างกฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้กล่าวถึงหลักประสิทธิภาพโดยสามารถสรุปได้ว่า หลักประสิทธิภาพหมายถึงการดำเนินงานที่มีการออกแบบกระบวนการที่ดีและการบริหารจัดการที่เหมาะสม โดยมีการดำเนินการอย่างคุ้มค่าหรือก็คือเป็นการดำเนินการที่ได้รับประโยชน์สูงสุดเมื่อเทียบกับทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด (เช่น เวลา กำลังคน หรืองบประมาณ) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม (วรรณพร เทพหัสดิน ณ อยุธยา สุทธปรีดา และคณะ, 2552, น.27) ส่วนหลักประสิทธิผลนั้นสามารถสรุปได้ว่าหมายถึงผลการดำเนินการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผนเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน (วรรณพร เทพหัสดิน ณ อยุธยา สุทธปรีดา และคณะ, 2552, น.17) นอกจากนี้ นรินดี เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์ ในงานวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย” ก็ยังได้สรุปความหมายของคำว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากงานเขียนของนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศ โดยสามารถสรุปความแตกต่างของประสิทธิภาพและประสิทธิผลว่า ประสิทธิภาพคือการทำด้วยวิธีการที่ดีและถูกต้อง ส่วนอย่างไรจะเรียกว่าดีหรือถูกต้องนั้น จะต้องเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้ในขณะที่กำลังทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเกี่ยวกับการใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น แม้ว่าจะงานวิจัยหลายชิ้นรวมถึงงานวิจัยที่กล่าวถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารกิจการภาครัฐว่าย่อมต้องหมายถึงการดำเนินการที่รวดเร็วขึ้น แต่ในส่วนของ การพิจารณากฎหมายอาจเป็นคำถามว่าการพิจารณากฎหมายที่รวดเร็วจะทำให้ได้กฎหมายที่ดีหรือไม่ โดย Wim Voermans, Hans-Martien ten Napel และ Reijer Passchier ได้นำเสนอผลงานวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในด้านเวลาของกระบวนการนิติบัญญัติโดยศึกษารณิศักษการพิจารณากฎหมายของประเทศสโลวีเนียและประเทศอังกฤษซึ่งได้ข้อสรุปว่า ในกรณีของประเทศสโลวีเนียนั้น จะมีการพิจารณาร่างกฎหมายที่รวดเร็วมากโดยในการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละวาระจะใช้เวลาเพียง 2-3 เดือนเท่านั้น แต่กลับพบว่าการใช้เวลาพิจารณาร่างกฎหมายทุกฉบับที่สั้นมากส่งผลให้กฎหมายบางฉบับไม่ได้พิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนจนส่งผลกระทบต่อคุณภาพของกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศอังกฤษซึ่งใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายนานกว่า (เฉลี่ยแล้วใช้เวลาประมาณ 2 ปี ต่อหนึ่งฉบับ) กลับพบว่าประสบปัญหาเรื่องการพิจารณาร่างกฎหมายที่ขาดความรอบคอบเช่นกัน เนื่องจากกฎหมายหลายฉบับมักจะถูกพิจารณาในช่วงปลายสมัยสุดท้ายของการประชุมสภาก่อนที่รัฐสภาชุดดังกล่าวจะพ้นวาระและมีการเลือกตั้งใหม่ หรือแม้แต่ว่าร่างกฎหมายบางฉบับก็ถูกพิจารณาอย่างรวดเร็วด้วยเหตุผลทางการเมือง โดยร่างกฎหมายเหล่านี้จะถูกพิจารณาอย่างรวดเร็วจนขาดความรอบคอบและส่งผลกระทบต่อคุณภาพของกฎหมายเช่นกัน (2015, pp. 279-294)

ในประเด็นเกี่ยวกับเวลาที่ใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า จะใช้ความรวดเร็วมาเป็นตัวชี้วัดความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาร่างกฎหมายอาจจะไม่เหมาะสม แต่ถ้าหากการพิจารณาร่างกฎหมายใช้เวลายาวนานจนปัญหาที่ร่างกฎหมายนั้นมุ่งแก้ไขได้ผ่านพ้นไปหรือผ่านพ้นไปแล้วและเกิดใหม่ซ้ำ ๆ แต่ร่างกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขนั้นก็ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จเสียที ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าการพิจารณาร่างกฎหมายเช่นนี้มี

ประสิทธิภาพได้เช่นกัน ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การใช้เวลาพิจารณาร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพนั้น อาจไม่ได้หมายความว่าต้องใช้เวลาเร็ว แต่อย่างน้อยที่สุด การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นจะต้องทันการณ์ และมีการใช้เวลาพิจารณาที่เหมาะสมกับความซับซ้อนกับเนื้อหาของร่างกฎหมาย (หรือก็คือ ร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อน อาจจะใช้เวลาในการพิจารณานานกว่าร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาไม่ซับซ้อน) หรือเหมาะสมกับผลกระทบของกฎหมายที่จะเกิดขึ้นหลังจากที่มีการบังคับใช้ (เช่น ร่างกฎหมายบางฉบับอาจมีเนื้อหาไม่ซับซ้อน แต่ถ้าหากมีการบังคับใช้ อาจกระทบต่อความเคยชิน วิถีชีวิต หรือคติความเชื่อของคนในสังคม เป็นต้น ซึ่งร่างกฎหมายลักษณะนี้อาจจะใช้เวลาในการพิจารณานาน)

ส่วนประสิทธิผลนั้นหมายถึงความสำเร็จในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ (นรนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์, 2545) ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงสรุปว่า การพิจารณาร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ย่อมหมายถึงการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีกระบวนการที่ดีและคุ้มค่าซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ตรงตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้

ในส่วนประเด็นที่ว่าอย่างไรจึงจะเรียกว่าเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีกระบวนการที่ดีและคุ้มค่า และเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้นั้น ในงานวิจัยชิ้นนี้ คณะผู้วิจัยจะใช้กรอบการประเมินการดำเนินงานรัฐสภาของสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union หรือ IPU) และรัฐสภาต่างประเทศ ซึ่งเป็นกรอบที่สถาบันพระปกเกล้านำมาใช้ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐสภาทุกปี โดยกรอบดังกล่าวเป็นการรวบรวมแนวทางจาก “ข้อเสนอแนะการปฏิบัติที่ดีสำหรับรัฐสภาและระบอบประชาธิปไตยในยุคศตวรรษที่ 21” (Parliament and Democracy in the twenty-first century : A Guide to good practice) และ “คู่มือการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภา : การประเมินตนเองสำหรับรัฐสภา” (Evaluating Parliament: a self-assessment toolkits for parliaments) ของสหภาพรัฐสภา (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2563, น.27) และแนวทางในการตรากฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาเป็นกรอบแนวคิดในการกำหนดการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

ในส่วนของกรอบการประเมินผลการดำเนินงานของสถาบันพระปกเกล้าที่อาจนำมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในงานวิจัยนี้ได้ นั้น ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ ได้สรุปกรอบการประเมินรัฐสภาในด้านการทำหน้าที่นิติบัญญัติว่า จะต้องวัดจาก (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2563, น.27-30)

1) กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยจะต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนภายใต้เวลาที่จำกัด และจะต้องมีการอภิปรายภายในชั้นของรัฐสภาได้อย่างกว้างขวาง และต้องมีกระบวนการที่ทำให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอสามารถเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้อย่างรวดเร็ว ตลอดจนจะต้องยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

2) เนื้อหาและคุณภาพของกฎหมายที่ตราออกมา โดยประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพของกฎหมายนี้ ไม่ได้หมายความว่าต้องมีจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเป็นจำนวนมากจึงจะดี แต่กฎหมายที่ตราออกมานั้น

จะต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน สามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกระบวนการนิติบัญญัติที่คืบหน้า จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมาย จนถึงการพิจารณาร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือการมีส่วนร่วมโดยผ่านพรรคการเมือง และในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเอง ก็จะต้องสร้างการเข้าถึงร่างกฎหมายให้ประชาชนและเปิดเวทีให้เอื้อต่อการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยจะต้องมีการเปิดเผยร่างกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ถ้าหากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้ว จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวทางในการตรากฎหมายไว้ โดยปรากฏในมาตรา 77 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การตรากฎหมายจะต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็น และควรมีการทบทวนกฎหมายเพื่อยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน และจะต้องกำหนดเรื่องการใช้ระบบอนุญาต (ซึ่งเป็นการจำกัดเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินการบางอย่างที่กำหนดให้ต้องขออนุญาต) หรือระบบคณะกรรมการ (ซึ่งทำให้ใช้เวลาในการดำเนินการมากขึ้นหรือใช้งบประมาณมากขึ้น) และดุลพินิจ (ซึ่งเป็นช่องทางที่อาจก่อให้เกิดการทุจริต) เท่าที่จำเป็น ตลอดจนในส่วนของกระบวนการตรากฎหมายนั้น ก็จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็น วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ และมีการนำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบนั้นมาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายทุกขั้นตอน

ยิ่งกว่านั้น ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ ยังได้สรุปในงานวิจัยเรื่อง “การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย” โดยกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติที่ดีจะต้องเป็นกระบวนการที่มีส่วนร่วม และมีความโปร่งใส และเป็นกระบวนการที่เกิดอย่างมีสำนึกรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2543, น.2)

จากข้อมูลดังกล่าวมาทั้งหมด คณะผู้วิจัยจึงสรุปว่า การพิจารณาร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ย่อมต้องหมายถึง การพิจารณาร่างกฎหมายที่มีกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมายและการเสนอความเห็นต่อกฎหมาย เป็นกระบวนการที่มีกลไกในการพิจารณาความจำเป็นในการตรากฎหมายไม่ตรากฎหมายเป็นภาระแก่ประชาชน ตลอดจนมีการนำเอาความเห็นของประชาชนมาใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย อีกทั้งยังต้องเป็นกระบวนการที่พิจารณากฎหมายได้อย่างถี่ถ้วนและรอบคอบโดยจะต้องมีการใช้เวลาในการพิจารณาที่เหมาะสมกับความซับซ้อนของเนื้อหาในร่างกฎหมาย และเหมาะสมกับผลกระทบของกฎหมายที่จะเกิดขึ้นถ้าหากมีการบังคับใช้ และต้องเป็นการพิจารณาที่ทันการณ์ และเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีความโปร่งใส ที่สำคัญ ต้องเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่เปิดให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลักยิ่งกว่าความเป็นพรรคการเมือง ส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีประสิทธิผลนั้น ย่อมต้องหมายถึงการพิจารณาร่างกฎหมายที่ทำให้ได้ร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ สามารถแก้ไขปัญหาที่การร่างกฎหมายนั้นมุ่งจะแก้ไขได้อย่างแท้จริง เป็นร่างกฎหมายที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงตามเจตจำนงของประชาชนอย่างมีเหตุผลและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

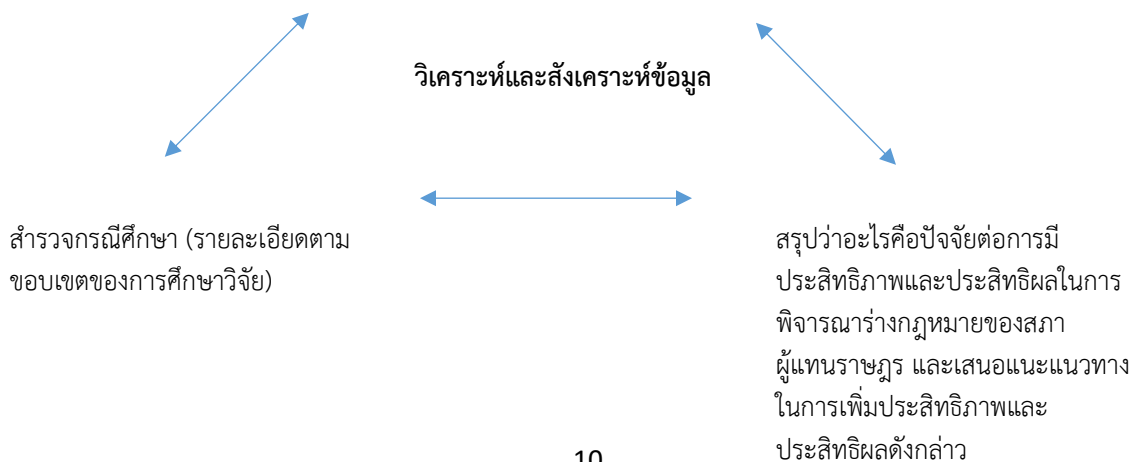
ดังนั้น ในงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยมุ่งจะดำเนินการศึกษาวิจัยถึงปัจจัยที่จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามกรอบที่กล่าวถึงข้างต้น โดยศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรภายใต้การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 และศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เช่น แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แนวคิดเกี่ยวกับการนำหลักการอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ (Collaborative Governance) แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการนิติบัญญัติ ฯลฯ ตลอดจนกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร โดยสามารถสรุปกรอบแนวคิดการวิจัยเป็นแผนภาพได้ ดังนี้

สำรวจแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

- แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติ
- แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการนิติบัญญัติ
- แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ปัจจัยเกี่ยวกับการให้สัญญาต่อประชาชน และประโยชน์ของพรรคการเมือง)
- แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ (Collaborative Governance) ที่อาจนำมาใช้กับกระบวนการนิติบัญญัติได้

ฯลฯ

และ เปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศที่สอดคล้องในประเด็นที่ศึกษาวิจัย (การเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ฯลฯ)



จากแผนภาพดังกล่าว สามารถอธิบายได้ว่า การวิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลในรายงานการวิจัยฉบับนี้ ประกอบด้วยการสำรวจแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง จำนวน 4 แนวคิด ได้แก่

- 1) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติ
- 2) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการนิติบัญญัติ
- 3) ปัจจัยที่ส่งผลต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ปัจจัยเกี่ยวกับการให้สัตยาบันต่อประชาชน และประโยชน์ของพรรคการเมือง) และ
- 4) การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ (Collaborative Governance) ที่อาจนำมาใช้กับกระบวนการนิติบัญญัติได้

โดยแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องทั้ง 4 แนวคิดนั้น นำไปสู่การสร้างตัวแบบที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีฐานการคิดอยู่บนวิธีการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศที่สอดคล้องกับการเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยเลือกศึกษาจากประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเหมือนประเทศไทย ได้แก่ ประเทศอังกฤษ ญี่ปุ่น เยอรมนี ออสเตรเลีย อินเดีย และอิสราเอล

ทั้งนี้ แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องนั้น จะนำมาสู่การตั้งคำถาม ที่สรุปผลจากที่มาของคำถามในการวิจัย เพื่อที่จะทำความเข้าใจกรณีศึกษาที่จะนำมาวิเคราะห์ ซึ่งในรายงานฉบับนี้ จะใช้กรณีศึกษาของการตรากฎหมายในประเทศไทยที่เกิดในช่วงสมัยของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 โดยมีกรณีตัวอย่าง ได้แก่ การศึกษาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายสะอาดทั้งหมด และการศึกษาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการสมรสเท่าเทียมและกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน โดยนอกจากจะวิเคราะห์จากเอกสารวรรณกรรมต่าง ๆ แล้ว จะเป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกนักวิชาการที่เกี่ยวข้องหรือเคยศึกษาประเด็นเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐสภา และผู้ที่เคยเสนอร่างกฎหมายในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการสนทนากลุ่ม ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เคยเสนอร่างกฎหมาย และผู้ที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยข้อมูลทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง การศึกษาเปรียบเทียบกรณีศึกษาในต่างประเทศ และการสำรวจกรณีศึกษานั้น จะนำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดในการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และข้อจำกัดต่าง ๆ เพื่อสรุปหาข้อเสนอแนะที่ทำให้เกิดปัจจัยที่มีผลต่อการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร และเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลดังกล่าว

วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยศึกษาสภาพปัญหาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติในกรณีดังกล่าว และ

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสองประเภทนี้ ทั้งนี้ โดยเริ่มศึกษาตั้งแต่สภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 25 เป็นต้นมา : โดยผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์นี้จะตอบคำถามวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ประสบความสำเร็จ และสอดคล้องกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับข้อแรก

2) เพื่อวิเคราะห์ และเสนอแนวทางเพื่อทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยพิจารณาประกอบกับผลการศึกษาจากประเทศไทย และผลการศึกษาระบบการนิติบัญญัติในต่างประเทศ : ผลการวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์นี้จะตอบคำถามวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการส่งเสริมให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งประสบความสำเร็จ และสอดคล้องกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับข้อสอง

3) เพื่อศึกษาแนวทางการเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเข้มแข็งและมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน อันนำไปสู่การมีมุมมองในเชิงบูรณาการต่อการพิจารณาร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะร่างกฎหมายนั้นจะถูกเสนอโดยฝ่ายใดก็ตาม : เช่นเดียวกับวัตถุประสงค์ในข้อที่ 2) การศึกษาตามวัตถุประสงค์นี้จะสามารถนำไปสู่การตอบคำถามวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับแนวทางในการส่งเสริมให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งประสบความสำเร็จและสอดคล้องกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับข้อสอง

4) เพื่อนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล : การนำเสนอแนวทางตามวัตถุประสงค์นี้จะสามารถตอบคำถามการวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เพื่อให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร และสอดคล้องกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับข้อสอง

ขอบเขตการวิจัย

1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เช่น แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยในการพิจารณาร่างกฎหมายของตัวแทนของประชาชนว่ามีปัจจัยใดที่ส่งผลต่อการตัดสินใจดังกล่าวบ้าง แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ส่งผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา ตลอดจนศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดเกี่ยวกับการให้ประชาชนมีบทบาทโดยตรงในกระบวนการนิติบัญญัติว่าต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขใดหรือข้อจำกัดใด (โดยเทียบระหว่างทฤษฎีประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนที่เป็นหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและการปฏิบัติฝรั่งเศส และศึกษาจากแนวคิดที่เกิดจากการสกัดจากข้อเท็จจริงจากประเทศหลาย ๆ ประเทศที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ) ตลอดจนศึกษาถึงแนวคิดที่เกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวคิดเกี่ยวกับการอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ (Collaborative Governance) ในมุมมองที่อาจจะนำมาปรับใช้กับกระบวนการนิติบัญญัติได้ เนื่องจากแนวคิด

ดังกล่าวเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการอภิบาลที่มีความทันสมัย และสอดคล้องกับบริบทในสังคม ตลอดจนสอดคล้องกับแนวคิดที่จะมุ่งการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติในลักษณะที่อาศัยความร่วมมือของหลายภาคส่วนที่มุ่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่นิติบัญญัติเพื่อให้มีกฎหมายที่ดีโดยปราศจากกรอบที่ว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างของใครหรือฝ่ายใด เป็นต้น

2) ศึกษากรณีศึกษาต่างประเทศในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการเสนอร่างกฎหมายโดยภาคส่วนต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญประเทศนั้นกำหนด โดยเลือกศึกษาจากประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเหมือนประเทศไทย ทั้งนี้ การศึกษากระบวนการนิติบัญญัติของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบของรัฐบาล จะทำให้ทราบได้ว่า แต่ละประเทศมีกระบวนการจัดการกับธรรมชาติของระบบรัฐสภาที่มีผลต่อข้อจำกัดของกระบวนการนิติบัญญัติอย่างไร และถ้าหากสิ่งที่ประเทศไทยมองว่าเป็นปัญหาต่อกระบวนการนิติบัญญัติ แท้จริงแล้วสิ่งนั้นเกิดขึ้นกับทุกประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาหากแต่ประเทศที่พัฒนาแล้วไม่มองว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นเป็นปัญหา ก็อาจนำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไปได้ว่า ในกรณีของประเทศไทยนั้น ควรจะต้องดำเนินการอย่างไร หรือด้วยวิธีการใดที่ไม่ให้กระทบต่อสภาพธรรมชาติของระบบรัฐสภาจนอาจทำให้เสียสมดุลการใช้อำนาจทางการเมือง

3) ศึกษากรณีศึกษาของการตรากฎหมายในประเทศไทยที่เกิดขึ้นในช่วงสมัยของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 โดยศึกษาภาพรวมเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยศึกษาภาพรวมของการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ที่เป็นร่างกฎหมายที่มาจากการเสนอโดยคณะรัฐมนตรี การเสนอร่างกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดว่าอยู่ในขั้นตอนใดในปัจจุบัน และมีการศึกษากรณีศึกษา ดังนี้

- ศึกษาเรื่องการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายอากาศสะอาดทั้งหมด (แม้จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน) และร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสัญชาติหรือเกี่ยวกับสิทธิของชนกลุ่มน้อย เนื่องจากร่างกฎหมายเหล่านี้เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับพบอุปสรรคในการนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

- ศึกษาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการสมรสเท่าเทียม และกฎหมายที่มีหลักการเดียวกัน หรือเกี่ยวข้องกัน เนื่องจากร่างกฎหมายเหล่านี้มีทั้งที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อีกทั้งยังเป็นกฎหมายที่กระทบต่อสังคม แต่กลับยังไม่สามารถผ่านการพิจารณาได้ตลอดทั้งสมัยของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 นี้

4) ศึกษาประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ปัญหาสำหรับร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน โดยศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการเสนอร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นข้อจำกัดที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเอง (โดยจะต้องคำนึงถึงความสอดคล้องต่อวัฒนธรรมทางการเมือง และประเพณีทางการเมืองของประเทศไทย ตลอดจนความเชื่อเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์) และข้อจำกัดที่เกิดจากทางปฏิบัติที่ส่งผลให้ภาคประชาชนไม่สามารถยกร่างกฎหมายอย่างเหมาะสมเพื่อเสนอให้มีการนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาได้

และทางแก้ปัญหาคือข้อจำกัดเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายที่ถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองจากนายกรัฐมนตรีจึงอาจทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายถูกมองว่าขาดมุมมองที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน (โดยจะต้องเป็นการสร้างสมดุลต่อทางปฏิบัติที่ว่าฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการหางบประมาณ และจัดสรรงบประมาณ)

ทั้งนี้ โดยการศึกษาข้อมูลทั้งหมด จะดำเนินการตามระเบียบวิธีวิจัยซึ่งคณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงในบทที่ 3 ต่อไป

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1) ได้ทราบปัจจัยที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร

2) ได้แนวทางพัฒนาการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ตลอดจนแนวทางในการทำให้กระบวนการนิติบัญญัติสร้างกฎหมายที่เป็นกฎหมายของประชาชนอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

ในส่วนของ การทบทวนวรรณกรรมนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาวิจัย และข้อเสนอที่เกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติไทยที่ปรากฏในงานวิจัยโดยเน้นเฉพาะงานวิจัยที่ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติตั้งแต่กระบวนการนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา เนื่องจากกระบวนการนิติบัญญัติก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ (เช่น การให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย) โดยคณะผู้วิจัยจะกล่าวถึง (1) แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับประชาธิปไตย (Democracy) ซึ่งแม้ว่าปัจจุบันจะมีนักวิชาการกล่าวถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยว่ามีหลายรูปแบบ แต่คณะผู้วิจัยจะกล่าวเน้นเฉพาะระบอบประชาธิปไตยโดยตรง โดยกล่าวเพียงสั้น ๆ เนื่องจากประชาธิปไตยโดยตรงถือเป็นแนวคิดเริ่มแรกของการมีระบอบประชาธิปไตย และจะกล่าวถึงประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน (Representative Democracy) เนื่องจากประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยที่ถูกนำมาปรับใช้แทบจะทุกประเทศทั่วโลกที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และกล่าวถึงประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ซึ่งถือเป็นแนวคิดประชาธิปไตยที่หลายประเทศเริ่มนำมาปรับใช้เนื่องจากต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง

จากนั้น คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึง (2) แนวคิดและลักษณะของระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นระบบที่ประเทศไทยเลือกใช้อยู่ และแม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบรัฐสภาแบบสองสภา (Bicameralism) คือมีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็ตาม แต่ในเมื่องานวิจัยนี้มุ่งเน้นไปที่กระบวนการพิจารณากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะผู้วิจัยอาจกล่าวถึงประเด็นเรื่องการมีสภาที่สองเพียงสั้น ๆ เท่านั้น โดยเมื่อพิจารณาจากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตยที่กล่าวถึงในส่วนแรก ประกอบกับแนวคิดและลักษณะของระบบรัฐสภาแล้ว จะทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และภาคประชาชน ได้อย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยคณะผู้วิจัยจะเน้นการกล่าวถึงความสัมพันธ์ของทั้งสามฝ่ายในมิติของกระบวนการนิติบัญญัติเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เมื่อเห็นความสัมพันธ์ดังกล่าวแล้ว คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับระบบพรรคการเมือง หรือความต้องการของประชาชน (ซึ่งถือเป็นภาคส่วนสำคัญที่จะตัดสินใจในทางการเมืองว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเลือกตั้งในวาระต่อไปหรือไม่)

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึง (3) แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายที่ดี ซึ่งสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union หรือ IPU) ได้วางกรอบไว้และกรอบดังกล่าวก็ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของรัฐสภา ที่สำคัญ ถ้าหากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ก็จะสามารถสรุปกระบวนการตรากฎหมายที่ดีที่รัฐธรรมนูญสะท้อนออกมา

ได้เช่นกัน จากนั้น คณะผู้วิจัยจะขอกว่าถึง (4) แนวคิดเกี่ยวกับการทำงานแบบ “การอภิบาลบนฐานความร่วมมือ” (Collaborative Governance) ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายใต้สภาวะทางสังคมที่เรียกว่า “ไร้ศูนย์กลาง” ดังจะเห็นได้ว่าในโลกยุคปัจจุบัน เทคโนโลยีสารสนเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการสื่อสารทำให้เกิดการแสดงความคิดเห็นอย่างมากมาย จนทำให้เกิดการรวมตัวของบุคคลที่มีความเห็นอย่างเดียวกัน มีจุดมุ่งหมายอย่างเดียวกัน และร่วมผลักดันสิ่งต่าง ๆ ร่วมกันโดยเป็นการรวมตัวผ่านโซเชียลมีเดียหรือสื่ออื่น ๆ ที่สามารถทำได้ง่าย และด้วยเทคโนโลยีนี้เอง ทำให้สิ่งต่าง ๆ ที่ในอดีตมีลักษณะที่ต้องมีการรวมศูนย์หรือมีศูนย์กลางได้เปลี่ยนแปลงไป (ถ้าจะให้เห็นภาพง่าย ๆ คณะผู้วิจัยขอยกตัวอย่างกรณีของบุคคลที่อยากมีชื่อเสียงด้วยการร้องเพลง ซึ่งถ้าหากเป็นในอดีต บุคคลนั้นอาจจะต้องไปหาค่ายเพลงต่าง ๆ ซึ่งเหมือนศูนย์กลางในการทำเพลง แต่ปัจจุบัน กลับไม่ต้องอาศัยค่ายเพลงแล้ว บุคคลนั้นสามารถร้องเพลงเองแล้วสร้างชื่อเสียงด้วยการนำคลิปเผยแพร่ผ่านโซเชียลได้ เป็นต้น) ในทางการเมืองหรือการตรากฎหมายก็เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อรัฐธรรมนูญเปิดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ อีกทั้งยังกำหนดให้การตรากฎหมายจะต้องอาศัยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมากยิ่งขึ้นอีก ประกอบกับเทคโนโลยีของการสื่อสารทำให้การรวมตัวหรือการแสดงความคิดเห็นของกลุ่มต่าง ๆ ทำได้โดยง่าย ดังนั้น สมาชิกแทนราษฎรเองก็อาจจะต้องปรับการทำงาน โดยคณะผู้วิจัยมองว่าการนำแนวคิดเรื่องการอภิบาลบนฐานความร่วมมือมาปรับใช้ในบางแง่มุมก็น่าจะเป็นประโยชน์และเหมาะสมกับบริบทของสังคมปัจจุบัน

เมื่อกว่าถึงแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวไปทั้งหมดข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยจะขอกว่าถึงบทสรุปและข้อเสนอของงานวิจัยที่เคยมีการศึกษาเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยมาก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยเน้นเฉพาะงานวิจัยที่ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติภายใต้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันเท่านั้น จากนั้น คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงกรอบแนวคิดในการวิจัยที่จะใช้ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประชาธิปไตย (Democracy)

ในส่วนของความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” นั้น บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล ได้กล่าวว่าถ้าหากพิจารณาจากงานเขียนหรือตำราหลายเล่มแล้ว จะพบว่ามีนิยามคำว่า “ประชาธิปไตย” ในรายละเอียดที่แตกต่างกันออกไปจนกล่าวได้ว่าไม่มีความหมายที่แน่นอนและเป็นสากล แต่ถ้าหากแปลจากความหมายตรงตัวแล้ว คำว่า Democracy มาจากภาษากรีกที่เกิดจากคำสองคำรวมกัน คือ คำว่า demos ซึ่งหมายถึงประชาชน (people) อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์ในกรุงเอเธนส์ที่ถือเป็นต้นกำเนิดของประชาธิปไตยแล้ว David Held ได้กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า คำว่า “demos” ที่หมายถึงประชาชนนั้น ไม่ได้หมายถึงประชาชนทุกคนอย่างที่หลายคนเข้าใจ หากแต่ในสมัยนั้น ความหมายจำกัดอยู่ที่พลเมืองอิสระ (ไม่ได้เป็นทาส) เพศชายที่บรรลุนิติภาวะและต้องสืบเชื้อสายโดยตรงจากเอเธนส์เท่านั้น (สุทธิมาน ลิมปบุตรณ์, 2564, น. 39) ส่วนอีกคำคือคำว่า kratos ซึ่งหมายถึงอำนาจ ดังนั้นเมื่อรวมกันแล้ว ประชาธิปไตยจึง

“เป็นเรื่องของการจัดการรัฐ หรือประเทศด้วยตนเอง (ประชาชนเอง)”(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2552, น.5) ทั้งนี้ ในงานเขียนดังกล่าวของบวรศักดิ์ และถวิลวดี ได้สรุปความหมายของประชาธิปไตยโดยใช้คำจำกัดความของ Etzioni Halevy ซึ่งสรุปว่าประชาธิปไตย “...เป็นระบอบการปกครองที่อำนาจในการปกครองของรัฐบาลมาจากการยินยอมของประชาชนส่วนใหญ่ การยินยอมนี้แสดงออกโดยการดำเนินการให้ประชาชนได้รับและใช้อำนาจโดยสม่ำเสมอ เสรี...”(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2552, น. 8)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลายประเทศในโลกจะกล่าวว่าประเทศของตนปกครองด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่รายละเอียดของประชาธิปไตยในแต่ละที่ย่อมมีความแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาจากตำราหรืองานวิจัยหลายเล่มที่กล่าวถึงรูปแบบของประชาธิปไตย ก็จะมีการกล่าวถึงรูปแบบของประชาธิปไตยที่แตกต่างกันออกไป เช่น ตำราบางเล่มก็เลือกที่จะกล่าวถึงรูปแบบประชาธิปไตยในมุมมองที่เป็นรูปแบบประชาธิปไตยทั่วไปที่แบบที่งานวิชาการหลายเล่มกล่าวถึง เช่น การแยกประชาธิปไตยเป็นรูปแบบประชาธิปไตยโดยตรง รูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อม (หรือประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน” เป็นต้น ในขณะที่ตำราบางเล่มก็กล่าวถึงรูปแบบของประชาธิปไตยโดยนำเอาลักษณะเฉพาะของประชาธิปไตยในประเทศนั้น ๆ มาแบ่งเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยด้วย เช่น ตำราของประจักษ์ ก้องกีรติ ก็กล่าวถึงประชาธิปไตยหลายรูปแบบ เช่น ประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ ประชาธิปไตยแบบทำแทน ประชาธิปไตยแบบควบคุม ฯลฯ (ประจักษ์ ก้องกีรติ, 2562, น.19-27) ทั้งนี้ ในงานวิจัยนี้คณะผู้วิจัยจะขอกกล่าวถึงเฉพาะรูปแบบของประชาธิปไตยที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยฉบับนี้ ซึ่งได้แก่ ประชาธิปไตยทางตรง ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเท่านั้น

ในส่วนของประชาธิปไตยทางตรงซึ่งแม้ว่าแทบจะไม่มีประเทศใดใช้รูปแบบประชาธิปไตยแบบนี้ในการปกครองแล้ว แต่คณะผู้วิจัยเห็นว่ายังควรกล่าวถึงอยู่เนื่องจากเป็นรูปแบบของประชาธิปไตยที่แทบจะเรียกได้ว่าเป็นต้นแบบ และยังเป็นรูปแบบที่สะท้อนให้เห็นความสำคัญของประชาชนได้อย่างชัดเจนที่สุด โดยในส่วนของประชาธิปไตยทางตรงนั้น ปรีญญา เทวานฤมิตรกุล ได้ให้ความหมายว่าประชาธิปไตยทางตรงถือเป็นรูปแบบที่ให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอิสระสูงสุดในรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นด้วยตนเอง โดยจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญสองประการ คือ หนึ่ง ประชาชนต้องเป็นผู้ริเริ่ม โดยการริเริ่มของประชาชนนั้นจะต้องก่อให้เกิดสภาพบังคับให้มีการดำเนินการบางอย่าง และ สอง ประชาชนต้องเป็นผู้ตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้าย (ปรีญญา เทวานฤมิตรกุล, 2544, น. 69) ซึ่งรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงนี้ ถือเป็นรูปแบบที่บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เรียกว่า “สมบูรณที่สุดของการเมืองของพลเมือง”(บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, 2545) อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารูปแบบประชาธิปไตยทางตรงจะเป็นรูปแบบที่มีความชอบธรรมในการตัดสินใจสูงเพราะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้ด้วยตนเอง แต่ก็อาจปฏิบัติได้ยากหรือแทบไม่ได้เลยในปัจจุบัน เนื่องจากรัฐในปัจจุบันเป็นรัฐใหญ่และมีจำนวนประชากรที่มาก

ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนขึ้น โดยงานเขียนที่กล่าวถึงแนวคิดของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนชิ้นแรก ๆ ซึ่งมีความหมายถึงขนาดตัวแทนของประชาชนเมื่อได้รับเลือกตั้งจากประชาชนแล้วย่อมมีสิทธิตัดสินใจแทนประชาชนได้ทุกสิ่งทุกอย่าง (โดยไม่ต้องกลับไปถามประชาชนอีกด้วยซ้ำ) ได้แก่ งานเขียนของ Edmund Burke (1729-1797) งานเขียนของ James Madison (1751-1836) ที่ปรากฏเป็นบทความใน Federalist Paper ฉบับที่ 10 และงานเขียนของ Emmanuel Joseph Siéyès (1748-1836) ในแผ่น

พบเรื่อง “อะไรคือสภาสามัญชน ?” (Qu’est-ce que c’est le tiers état?) โดย Walker ได้สรุปแนวความคิดของ Edmund Burke ที่สะท้อนให้เห็นแนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนว่า เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนแล้ว ผู้แทนกับประชาชนที่เลือกตนมาย่อมเป็นอิสระจากกัน และไม่อาจเรียกได้ว่าผู้แทนนั้นเป็นผู้แทนของผู้ที่เลือกตนมา หากแต่ผู้แทนนั้นเป็น “สมาชิกรัฐสภา” และถ้าหากผู้แทนนั้นตัดสินใจทุกสิ่งทุกอย่างตามความเห็นของประชาชนที่เลือกตนมาแต่เพียงอย่างเดียว (โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์โดยรวมของประเทศเลย) นั้นไม่อาจถือว่าเป็นการรับใช้ประชาชนที่เลือกตนมาได้ แต่จะเรียกว่าเป็นการทรยศมากกว่า (Geoffrey de Q Walker, 1987, p.31) และเช่นเดียวกับงานเขียนของ James Madison ที่กล่าวถึงประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนและความสัมพันธ์ระหว่างตัวแทนกับประชาชนไว้ในลักษณะเดียวกัน คือ ชี้ให้เห็นว่า เมื่อประชาชนเลือกผู้แทนมาแล้ว ผู้แทนของประชาชนจะผูกพันอยู่เฉพาะกับประชาชนที่เลือกตนมาไม่ได้ แต่เมื่อผู้แทนต้องทำการตัดสินใจ ผู้แทนจะต้องชั่งน้ำหนักและคำนึงผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นสำคัญ (Hamilton, Madison and Jay, 2003, pp. 40-46)

นอกจากนี้ Siéyès สมาชิกสภาสามัญชนของฝรั่งเศสในขณะนั้นซึ่งได้รับอิทธิพลความคิดในการอยากมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรแบบสหรัฐอเมริกาและต้องการให้สภาสามัญชนมีอำนาจมากขึ้นเนื่องจากความชอบธรรมที่เป็นผู้แทนของประชาชน ก็ได้กล่าวถึงเจตนารมณ์ของ “ชาติ” (Nation ซึ่งหมายถึงพลเมืองทุกคนรวมกัน) ถือเป็นสิ่งสูงสุด และเจตนารมณ์ของชาติย่อมจะต้องแสดงออกได้โดยผ่านผู้แทนที่ได้รับเลือกจากพลเมือง และเมื่อผู้แทนเหล่านั้นได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็จะไม่ถือว่าผู้แทนเป็นผู้แทนของพลเมือง (แต่ละคน) แต่เป็นผู้แทนของชาติที่มีอิสระ และไม่ต้องผูกมัดการตัดสินใจอยู่กับพลเมืองที่เลือกตนมา หากแต่ผู้แทนสามารถดำเนินการใด ๆ หรือตัดสินใจใด ๆ ได้เต็มที่ตามที่เห็นว่าการตัดสินใจในทางนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ชาติ (Emmanuel Joseph Siéyès, 2002, pp.51-52)

ถ้าหากพิจารณาจากงานเขียนที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยสามารถสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนตามความเห็นของทั้งสามท่านนั้น หมายถึง ประชาธิปไตยที่ประชาชนเลือกผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเอง โดยเมื่อเลือกผู้แทนแล้ว ผู้แทนย่อมมีอำนาจตัดสินใจได้อย่างอิสระ และถือว่าผู้แทนต้องทำเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ ไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับประชาชนกลุ่มที่เลือกตนมา แต่จะเห็นว่าการมองประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนในลักษณะดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขที่มองว่า ผู้แทนต้องเป็นผู้ที่คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญโดยไม่มีการกล่าวถึงปัจจัยอย่างอื่นเลยที่จะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้แทน อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า การมองลักษณะนี้เกิดขึ้นจริงได้ยากในทางปฏิบัติ เนื่องจากปัจจัยเกี่ยวกับการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้ได้อำนาจทางการเมือง เพราะถ้าหากตัดสินใจโดยไม่คำนึงถึงความต้องการของประชาชนเลย ก็อาจจะยากที่จะได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งอีกครั้ง อีกทั้งเมื่อหลายประเทศที่เป็นประชาธิปไตยมีระบบพรรคการเมือง ก็ย่อมต้องมีการคำนึงถึงประโยชน์ของพรรคตนด้วยเป็นธรรมดา ดังนั้นจึงกล่าวไม่ได้ว่าผู้แทนสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระอย่างแท้จริง

ทั้งนี้ ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับลักษณะของการตีความคำว่า “ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน” ในลักษณะที่ให้อำนาจผู้แทนจนแทบไม่ต้องผูกพันกับประชาชนที่เลือกตนมาเลย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เห็นว่าควรให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ก็ได้สะท้อนแนวความคิดของทฤษฎีสัญญาประชาคมของรูสโซ (Jean

Jacques Rousseau (1712-1778)) โดย Alexander H. Trechsel และ Hanspeter Kriesi ได้ชี้ให้เห็นว่า แนวความคิดของรูโซได้รับอิทธิพลมาจากรูปแบบการปกครองในประเทศสวิสเซอร์แลนด์ที่มีการตั้งสภาให้พลเมืองร่วมประชุมกันเพื่อหาข้อยุติในการแก้ไขปัญหาซึ่งมีลักษณะคล้ายกับประชาธิปไตยทางตรงมาก (Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesi, 1996, p. 185) และรูโซได้ชี้ให้เห็นว่า “เจตจำนงร่วมกันของปวงชน” (General Will) ถือเป็นสิ่งที่มีอำนาจสูงสุดในรัฐ (รัฐอธิปไตย) เมื่อประชาชนเลือกผู้แทน ผู้แทนก็เป็นเพียง “กรรมกร” ที่ประชาชนตั้งขึ้น ดังนั้น สำหรับรูโซแล้ว ผู้แทนก็ต้องผูกพันที่จะต้องดำเนินการตามเจตจำนงของประชาชนนั่นเอง (Geoffrey de Q Walker, 1987, p.54)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะ เป็นรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน ก็ล้วนแล้วแต่กำหนดให้อำนาจอธิปไตยต้องเป็นของปวงชน หากแต่ทั้งสองรูปแบบจะมีข้อดีและข้อบกพร่องที่ต่างกันไป กล่าวคือ รูปแบบประชาธิปไตยโดยตรงจะมีความชอบธรรมสูงมากในการตัดสินใจเพราะประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตัวเอง แต่ก็แทบจะเป็นไปไม่ได้เลยในทางปฏิบัติในปัจจุบันเนื่องจากรัฐมีขนาดใหญ่ขึ้นและประชากรมีจำนวนมาก ส่วนรูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนนั้น เป็นรูปแบบที่สามารถใช้ได้จริงในทางปฏิบัติในปัจจุบันเพราะการตัดสินใจจะทำผ่านตัวแทนที่ได้รับเลือกมาจากประชาชนโดยตรง อย่างไรก็ตาม นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้สรุปว่า รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนนี้มักจะถูกวิจารณ์ว่าอาจทำให้เกิดกรณีคนกลุ่มน้อยผูกขาดอำนาจจนทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นไปมากที่สุด (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, 2554, น. 17)

ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดรูปแบบประชาธิปไตยที่พยายามจะแก้ไขจุดอ่อนของประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน นั่นคือ รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม และประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ โดยประชาธิปไตยทั้งสองรูปแบบนี้ ไม่ได้มีขึ้นเพื่อแทนที่ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน หากแต่เป็นรูปแบบที่เสริมประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประเทศที่นำรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปปรับใช้ ก็ยังคงมีตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอยู่ แต่มีกระบวนการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้สรุปแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมว่า หมายถึงประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจประเด็นต่าง ๆ ได้มากขึ้น นั่นคือ ไม่ใช่ว่าประชาชนจะมีส่วนร่วมแค่เพียงการเลือกตัวแทนเพียงอย่างเดียว หากแต่ยังมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่าง ๆ ร่วมกับองค์กรทางการเมืองผ่านช่องทางต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, 2552, น.17) โดยนันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้สรุปว่าในรูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม นั้น ประชาชนอาจมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ 4 ทาง ได้แก่ (นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, 2554, น.15-16)

1) การออกเสียงประชามติ โดยอาจเป็นการออกเสียงประชามติเพื่อถามความเห็น หรือออกเสียงประชามติเพื่อให้มีผลผูกพันต่อองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐก็ได้

ที่มีส่วนร่วม วิธีการมีส่วนร่วม และการเลือกผู้เข้าร่วม หรือก็คือ ในส่วนของจำนวนผู้เข้าร่วมนั้น ถ้าหากใช้คำว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” จะสื่อถึงการมีส่วนร่วมที่เป็นวงกว้างและมีจำนวนมากกว่า โดยการมีส่วนร่วมในกรณีนี้สามารถทำได้หลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการประชุม การทำประชาพิจารณ์ ฯลฯ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในขณะที่เมื่อใช้คำว่า “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” จะสื่อถึงการปรึกษาหารือที่มีลักษณะของจำนวนผู้เข้าร่วมที่น้อยกว่าและมีความเข้มข้นกว่าในการแสดงความคิดเห็น ส่วนในแง่ของกระบวนการมีส่วนร่วม นั้น กรณีของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจะสื่อถึงการใช้รูปแบบการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมสำหรับคนจำนวนมาก ในขณะที่ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะเป็นการใช้กระบวนการปรึกษาหารือซึ่งอาจทำได้หลายรูปแบบแต่อาจจะมีจำนวนคนน้อยกว่า ส่วนในมิติของการเลือกผู้มีส่วนร่วม นั้น แม้ว่าทั้งสองรูปแบบจะไม่ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วม แต่การใช้กระบวนการแบบปรึกษาหารือจะต้องอาศัยผู้เข้าร่วมที่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่จะร่วมปรึกษาหารือ และอาจเป็นผู้ที่สนใจประเด็นนั้นอย่างแท้จริง แต่ก็ไม่ได้จำกัดว่าการปรึกษาหารือจะทำในวงกว้างไม่ได้แต่อาจจะต้องแลกกันกับความเข้มข้นของการให้ความเห็นที่จะแปรผกผันกับจำนวนผู้เข้าร่วม (Lyn Carson and Stephen Elstob, 2019)

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมองว่า จากรูปแบบของประชาธิปไตยที่ได้กล่าวถึงข้างต้น จะเห็นได้ว่าปัจจุบัน หลายประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าจะใช้รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทนเป็นหลัก แต่ก็จะมีลักษณะให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำให้เกิดความชอบธรรมมากกว่าในการตัดสินใจขององค์กรทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับนโยบายหรือการตรากฎหมายก็ตาม ด้วยเหตุนี้ หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยเอง จึงมักกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างกฎหมายได้ ตลอดจนกำหนดให้การตรากฎหมายจะต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายและจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของร่างกฎหมายด้วย

2. แนวคิดและลักษณะของระบบรัฐสภา (Parliamentary System)

แม้ว่าปัจจุบัน ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกจะใช้รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน คือให้ประชาชนเลือกผู้แทนโดยตรงไปใช้อำนาจแทนตนดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ก็ยังมีรายละเอียดในเรื่องระบบที่ต่างกันไป นั่นคือ บางประเทศก็เลือกที่จะเป็นระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี ส่วนบางประเทศรวมทั้งประเทศไทยเองก็เลือกจะเป็นระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาด้วยเหตุผลเกี่ยวกับบริบททางประวัติศาสตร์ ซึ่งทั้งระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดีจะมีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่ต่างกันออกไป ในที่นี้ คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงเฉพาะแนวคิดและลักษณะของระบบรัฐสภา เนื่องจากเป็นระบบที่ประเทศไทยใช้อยู่ และส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการตรากฎหมายด้วย

ทั้งนี้ นันทวัฒน์ บรมานันท์ ได้กล่าวถึงระบบรัฐสภาเอาไว้ว่า ระบบรัฐสภานั้นมีต้นแบบมาจากประเทศอังกฤษและเกิดจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ที่พัฒนามาอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยประมุขของรัฐจะมีอำนาจจำกัดมากขึ้นเรื่อย ๆ จนแทบจะมีอำนาจเฉพาะเรื่องพิธีการ และกล่าวถึงลักษณะของระบบรัฐสภาไว้ว่า เป็นระบบ

ที่คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร จะต้องบริหารราชการแผ่นดินโดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนที่ได้รับ การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (แม้ว่าประเทศนั้นจะมีระบบเป็นสองสภาคือมีสภาผู้แทนราษฎรและมีวุฒิสภา แต่วุฒิสภาไม่ได้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนก็ตาม แต่อย่างน้อยที่สุด สภาผู้แทนราษฎรจะต้องมา จากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน) ส่วนการบริหารงานภายใต้ความรับผิดชอบต่อรัฐสภานั้น ก็ทำได้โดย คณะรัฐมนตรีจะต้องมาจากรัฐสภาหรือโดยความยินยอมของรัฐสภา และจะต้องอยู่ได้ด้วยใจความไว้วางใจของรัฐสภา นั่นคือ ถ้าหากรัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ด้วยการตั้งกระทู้ถาม และถ้าหาก รัฐสภาไม่ไว้วางใจโดยมีการลงมติไม่ไว้วางใจ ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีก็ต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย แต่ ขณะเดียวกัน ฝ่ายบริหารก็มีสิทธิยุบสภาได้เพื่อให้เกิดการเลือกตั้งใหม่ซึ่งเป็นการคืนอำนาจการตัดสินใจให้แก่ ประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระบบรัฐสภานี้ ถ้าหากพิจารณาจากรูปแบบแล้ว รัฐสภาถือเป็นองค์กรที่มีอำนาจ มาก เพราะมีความชอบธรรมมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อย่างไรก็ตาม นินทวัฒน์ได้กล่าวไว้อีกมุม หนึ่งว่า ถ้าหากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว ฝ่ายบริหารต่างหากที่มีอำนาจมาก โดยกล่าวว่า

“...คณะรัฐมนตรีต่างหากที่มีอำนาจที่แท้จริง จะเห็นได้ว่าการปกครองระบบนี้ พรรคที่มีเสียงข้างมากใน สภาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ยังเป็นบุคคลชั้นนำที่มีอิทธิพลในพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาส ดั้งนั้นบุคคลกลุ่มนี้จึงคุมทั้งคณะรัฐมนตรี พรรคที่มีเสียงข้างมากในสภา และรัฐสภาด้วยในเวลาเดียวกัน” (นินทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, 2554, น.21)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในระบบรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความสัมพันธ์กันค่อนข้างมาก เนื่องจากฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติดังที่ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งมีข้อดีในการบริหารราชการ แผ่นดิน คือ ทำให้เกิดการร่วมมือกันได้ง่ายซึ่งจะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารประเทศได้อย่างราบรื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากประเทศนั้นใช้ระบบรัฐสภาและมีพรรคการเมืองน้อย ก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่าง รัฐสภาและรัฐบาลน้อยมากทำให้การเมืองมีเสถียรภาพมาก แต่อาจจะมีผลเป็นอีกอย่างหนึ่งถ้าหากประเทศนั้นมี พรรคการเมืองเป็นจำนวนมาก และการจัดตั้งรัฐบาลส่วนใหญ่จะเป็นรัฐบาลผสมที่มีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลมาจาก หลายพรรคการเมือง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะระบบรัฐสภาจะมีข้อดีมากมาย แต่ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง หลาย ประเทศก็ได้ประสบปัญหาของการผูกขาดเสียงข้างมากในรัฐสภาจนทำให้เกิดการดำเนินนโยบายที่ละเมิดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้ หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา หลายประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศ เยอรมนี จึงได้สร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งองค์กรอิสระ หรือการมีศาล รัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และเรียกระบบดังกล่าวนี้ว่า “ระบบรัฐสภาที่ทำให้มีเหตุผลขึ้น” (Rationalized Parliamentary System) (นินทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, 2554, น.24-26)

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นว่าในระบบรัฐสภาฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความสัมพันธ์กัน ค่อนข้างมาก และเมื่อพิจารณาในมุมของกระบวนการนิติบัญญัติแล้วก็จะเห็นว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมี ความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างมากเช่นกัน กล่าวคือ ในระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายนิติบัญญัติแต่ละประเทศอาจมีอำนาจ หน้าที่ที่แตกต่างกันไป แต่โดยรวมแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติแทบทุกประเทศจะมีบทบาทที่สามารถแบ่งออกได้เป็นสาม ด้านใหญ่ ๆ คือ หนึ่ง บทบาทเกี่ยวกับงานนิติบัญญัติ สอง บทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลและควบคุมการบริหาร

ราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร โดยมีทั้งการอนุมัติงบประมาณ ซึ่งรัฐธรรมนูญหลายประเทศมักจะกำหนดให้ทำในรูปแบบของกฎหมาย การอภิปรายหรือตั้งกระทู้ถามในประเด็นเกี่ยวกับการทำงานของรัฐบาล และสาม บทบาทในการเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งรวมถึงการรับฟังและเยียวยาความเดือดร้อน ตลอดจนเป็นองค์กรที่เป็นสื่อกลางระหว่างประชาชนและองค์กรทางการเมือง (Inter-Parliamentary Union, 2006, p.5) จากบทบาททั้งสามด้านข้างต้น

จะเห็นได้ว่า ในมุมมองของงานด้านนิติบัญญัติ ฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารอย่างน้อยสองมิติ คือ ในมิติแรก ในกรณีที่ฝ่ายบริหารต้องดำเนินนโยบายในการบริหารประเทศตามที่หาเสียงไว้กับประชาชน ก็ย่อมจะต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ตลอดจนกฎหมายใดที่ใช้บังคับอยู่แต่มีความล้าสมัยหรือจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินนโยบาย ก็ย่อมจะต้องปรับปรุงแก้ไข ซึ่งรัฐบาลก็จะต้องเสนอเป็นร่างกฎหมายหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและรัฐสภาจะต้องเป็นผู้พิจารณา ซึ่งในขั้นตอนนี้ สมาชิกรัฐสภาสามารถอภิปรายหรือแปรญัตติในประเด็นที่ไม่เห็นด้วยได้ และในอีกมิติหนึ่งเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ถ้าหากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ แม้ว่าฝ่ายบริหารจะเป็นองค์กรหลักในการสรรหางบประมาณและใช้งบประมาณก็จริง แต่การอนุมัติงบประมาณจะต้องทำในรูปของกฎหมายซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และในมุมมองกฎหมายที่ถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงินแล้ว แม้ว่ารัฐธรรมนูญของหลายประเทศรวมถึงประเทศไทยจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ก็ตาม แต่ถ้าหากร่างกฎหมายที่เสนอนั้นถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงินแล้ว ก็จะต้องให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารรับรอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น.1-90) ซึ่งในประเด็นนี้ ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับประเด็นที่อยู่ในร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ก็สามารถใช้กลไกการไม่รับรองร่างกฎหมายนั้นได้

ทั้งนี้ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ ได้สรุปความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการนิติบัญญัติไว้ว่า ถ้าหากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมาจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีความต้องการเป็นอย่างเดียวกัน ดังนั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย ก็อาจจะแทบไม่มีปัญหาในการผ่านร่างกฎหมายนั้นเลย แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีองค์ประกอบมาจากหลายพรรคการเมือง (หรือที่เรียกว่ารัฐบาลผสม) จนแทบไม่มีพรรคใดมีเสียงข้างมากเด็ดขาดในรัฐสภา ก็อาจเกิดกรณีที่คณะรัฐมนตรีและสภาผู้แทนราษฎรมีความต้องการไม่ตรงกันจนอาจส่งผลกระทบต่อกรผ่านร่างกฎหมายได้ (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ปกป้อง จันวิทย์ และคณะ, 2557, น.266)

นอกจากนี้ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ก็ยังได้กล่าวถึงกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับการเงิน ซึ่งต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ถ้าหากความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ตรงกับฝ่ายบริหาร ก็อาจจะต้องมีการเจรจาต่อรองระหว่างทั้งสองฝ่ายได้ (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, 2557, น. 267)

ที่สำคัญ ในมุมมองเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับรัฐสภาในกระบวนการตรากฎหมายนั้น ถ้าหากพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาจนถึง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะเห็นว่ามีความโน้มที่จะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 10,000 คน สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น.1-90) หรือแม้แต่บทบัญญัติมาตรา 77 ที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ต้องทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้โดยง่ายและสะดวก และก่อนการตรากฎหมาย รัฐก็ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนจะต้องมีการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และนำผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาใช้ประกอบในการพิจารณาร่างกฎหมายทุกขั้นตอน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น.1-90) นั้นหมายความว่า ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายมากยิ่งขึ้นไม่ว่าร่างกฎหมายนั้นองค์กรใดจะเป็นผู้เสนอขึ้นมาก็ตาม และยิ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาถูกตรวจสอบโดยภาคประชาชนง่ายมากยิ่งขึ้นว่าการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นสอดคล้องกับผลการรับฟังความคิดเห็นซึ่งเป็นเสียงของประชาชนมากน้อยเพียงใด หรือถ้าหากไม่สอดคล้อง มีเหตุผลอย่างไรที่จำเป็นจะต้องดำเนินการเช่นนั้นและเหตุผลนั้นสมเหตุผลหรือไม่

ยิ่งกว่านั้น สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะยังได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับสภาผู้แทนราษฎรในบริบทของกระบวนการนิติบัญญัติด้วย กล่าวคือ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอก็คตาม แต่สุดท้ายร่างกฎหมายนั้นก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (ซึ่งรวมถึงสภาผู้แทนราษฎร) และถ้าหากความต้องการของประชาชนกับสภาผู้แทนราษฎรตรงกัน ร่างกฎหมายนั้นก็ผ่านไปได้อย่างรวดเร็ว แต่ถ้าหากความต้องการไม่ตรงกันแล้ว ก็อาจเกิดการทำให้ร่างกฎหมายนั้นถูกพิจารณาอย่างล่าช้า หรืออาจถูกพิจารณาไม่รับร่างกฎหมายนั้นก็ได้อีกตาม ในการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรนี้สภาผู้แทนราษฎรอาจจะต้องคำนึงถึงต้นทุนทางการเมือง (Political Cost) ซึ่งมีปัจจัยสำคัญคือแรงกดดันจากประชาชน หรือก็คือ ในกรณีที่ประเด็นของร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อนั้นเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อสังคมมีแรงกดดันจากประชาชนสูงมาก ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรเลือกที่จะไม่รับร่างกฎหมายนั้น หรือทำให้ร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาอย่างล่าช้า ต้นทุนที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องแบกรับก็คือ อาจจะมีความเสี่ยงที่ทำให้ตนไม่ถูกรับเลือกเข้าสู่รัฐสภาอีกครั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, 2557, น.271)

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการศึกษาของสมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ ได้ศึกษาในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการตรากฎหมาย คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และบริบทความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี แม้ว่าร่างกฎหมายนั้นจะไม่ใช้ร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ แต่เมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นแล้วปรากฏว่ามีแรงกดดันทางสังคมสูงที่ว่าประชาชนไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายนั้น และสภาผู้แทนราษฎรยังยืนยันจะผ่านร่างกฎหมายนั้น ต้นทุนทางการเมืองที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องแบกรับก็ไม่แน่ว่าจะต่างกัน

ส่วนในด้านกระบวนการนิติบัญญัตินั้น Michael Koss ได้ต่อยอดการศึกษาในประเด็นเรื่องอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติ (Executive prerogatives in the legislative process) ของ Shugart และ Carey โดย Shugart ได้ศึกษาประเด็นดังกล่าวในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบ

ประธานาธิบดี ในขณะที่ Michael Koss ได้ศึกษากรณีดังกล่าวในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ระบบกึ่งรัฐสภา กึ่งประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา โดยในส่วนของระบบรัฐสภานั้น Koss เลือกประเทศอังกฤษ ประเทศเยอรมนี และประเทศสวีเดนเป็นกรณีศึกษา และได้ชี้ให้เห็นว่า ในประเทศกรณีศึกษาเหล่านี้ ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจบางประการในกระบวนการนิติบัญญัติเป็นพิเศษถ้าหากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือร่างกฎหมายงบประมาณ (Michael Koss, 2020, p.79)

ทั้งนี้ ส่วนใหญ่แล้ว การเสนอร่างกฎหมายของกลุ่มประเทศเหล่านี้ก็มักจะเป็นการเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารเนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมาย แต่ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศเหล่านี้ก็จะมี ความพยายามในการสร้างสมดุลเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายมากเกินไป เช่น ในกรณีของประเทศไทย แม้ว่าร่างกฎหมายจะเสนอโดยฝ่ายบริหารเกือบทั้งหมดและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้าน (เสียงข้างน้อย) ที่อาจจะเห็นต่างกับร่างกฎหมายดังกล่าวและอาจไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่าง กฎหมายได้เลยในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ แต่รัฐบาลก็จำเป็นต้องประนีประนอมกับกลุ่มสมาชิก รัฐสภาที่ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายนั้นเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่จะเกิดการอภิปรายจนส่งผลให้สมาชิกรัฐสภาเสียง ข้างมากบางคนเห็นพ้องด้วยกับพรรคฝ่ายค้าน อันอาจทำให้รัฐบาลจะต้องเพิกถอนร่างกฎหมายนั้นในที่สุด ในขณะที่ กรณีของประเทศไทยนั้น การประนีประนอมเหล่านี้จะเกิดขึ้นในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ (Michael Koss, 2020, p.81)

อย่างไรก็ตาม บทความนี้มุ่งกล่าวถึงอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารบางประการในกระบวนการนิติบัญญัติ และการพิจารณาร่างกฎหมายในกรณีดังกล่าวที่ทำให้เกิดการสร้างความสมดุลระหว่างประสิทธิภาพในการ พิจารณาร่างกฎหมาย (พิจารณาอย่างรวดเร็ว และได้กฎหมายที่ตรงตามนโยบายหรือความต้องการของรัฐบาล) กับความเป็นผู้แทนของประชาชน (การได้ร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนที่แสดงออกโดย ผ่านผู้แทน) แต่ไม่ได้กล่าวถึงกรณีความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติกับภาคประชาชนในกระบวนการ นิติบัญญัติ และไม่ได้มุ่งศึกษาถึงประเด็นว่าอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารที่กล่าวถึงนี้เป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของกระบวนการนิติบัญญัติหรือไม่

นอกจากนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการนิติบัญญัติของ ประเทศไทยนั้น เจษฎา ลูประสงค์ ได้ศึกษาถึงอิทธิพลของฝ่ายบริหารต่อกระบวนการนิติบัญญัติไทยในช่วง พ.ศ. 2544-2549 ซึ่งพรรครัฐบาลในขณะนั้นเป็นพรรคที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในรัฐสภาและส่งอิทธิพลต่อกระบวนการ นิติบัญญัติไทยในลักษณะที่มีการครอบงำการตรากฎหมายของรัฐสภา โดยเจษฎาได้สรุปถึงปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหา ดังกล่าว เช่น การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมือง ซึ่งแม้ประเด็นเรื่องการสร้างความเข้มแข็งของพรรค การเมืองจะเป็นประเด็นที่ปรากฏอย่างมากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ บทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังมุ่งเน้นการ สร้างพรรคการเมืองให้เข้มแข็งเช่นเดิม ซึ่งปัจจัยนี้ทำให้การลงมติในร่างกฎหมาย หรือการพิจารณาร่างกฎหมายใน บางกรณีที่มีมติของพรรคอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ก็อาจทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นต้องเลือกพรรคการเมืองเพราะถ้าหากตัดสินใจในสิ่งที่ต่างจากมติพรรคก็อาจทำให้ตนพ้นจากสมาชิกภาพได้

หรือแม้แต่การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้ร่างกฎหมายตามความต้องการ แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาซึ่งสมาชิกรัฐสภามีสิทธิอภิปรายแก้ไขร่างกฎหมายได้ และแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ร่างกฎหมายในกรณีนี้จะต้องมีผู้แทนของผู้เสนอร่างกฎหมายเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยจำนวนหนึ่งในสามก็ตาม แต่ก็ยังถือว่าเป็นส่วนน้อยของคณะกรรมการ และแทบไม่มีการกำหนดหลักการเพื่อเป็นหลักประกันเลยว่าร่างกฎหมายดังกล่าวจะได้รับความเห็นชอบโดยมีหลักการและสาระสำคัญตรงตามที่ประชาชนเสนอมาแต่แรก (เจษฎา ลูประสงค์, 2554, น.58-65)

ทั้งนี้ เจษฎาได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยจะต้องเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายมากยิ่งขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีบทบาทในการเสนอร่างจนถึงการพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อให้ได้ร่างกฎหมายตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน และทำให้ได้กฎหมายที่สะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ตลอดจนควรกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีที่มาที่ยึดโยงกับภาคส่วนต่าง ๆ ทางสังคมให้มากยิ่งขึ้น หรือออกแบบให้เกิดกลไกกำหนดตัวแทนผู้รับผิดชอบต่อปัญหาของกลุ่มคนต่าง ๆ อย่างเป็นทางการเพื่อให้ภาคประชาชนมีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น (เจษฎา ลูประสงค์, 2554, น.66-67)

3. แนวคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่ดี

กระบวนการตรากฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการพิจารณากฎหมายถือเป็นกลไกที่สำคัญและเป็นกลไกที่มีความเป็นพลวัต กล่าวคือ แทบทุกประเทศจะมีการพัฒนากระบวนการจัดทำกฎหมายอยู่เสมอเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายได้ผลลัพธ์เป็นกฎหมายที่มีคุณภาพภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด (ไม่ว่าจะเป็นกำลังคน เวลา หรืองบประมาณ) ดังจะเห็นได้จากแนวทางในการ “ปฏิรูปกฎหมาย” ที่เกิดขึ้นในหลายประเทศอย่างต่อเนื่อง และแต่ละประเทศก็มีแนวทางปฏิรูปกฎหมายที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองของประเทศนั้นๆ แต่ในประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยก็จะมีแนวคิดหนึ่งให้เห็นไปในทางเดียวกันว่า จะต้องทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย และทำให้กฎหมายนั้นเป็นกฎหมายของประชาชนอย่างแท้จริง ที่สำคัญถ้าหากพิจารณาจากการกำหนดหลักการให้ต้องมีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย ตลอดจนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเพื่อปรับปรุงและยกเลิกกฎหมายโดยไม่จำเป็นซึ่งปรากฏอยู่เป็นหลักของการปฏิรูปกฎหมายในหลาย ๆ ประเทศ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ รวมถึงการปรากฏหลักการดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น.1-90) คณะผู้วิจัยจึงสามารถสรุปเป็นกรอบได้ว่าคำว่า การตรากฎหมายที่ดีในปัจจุบัน ย่อมไม่ได้หมายถึงการผ่านกฎหมายเป็นจำนวนมากภายในเวลาอันจำกัดอีกต่อไป เพราะเป็นที่เข้าใจโดยทั่วกันว่า การตรากฎหมายส่วนใหญ่มักจะมี การกำหนดจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรืออาจเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชน (เช่น ถ้าหากตรากฎหมายให้ต้องขอใบอนุญาตเพื่อประกอบอาชีพบางอย่าง ก็เท่ากับสร้างภาระเพิ่มขึ้นให้ประชาชน หรือเป็นการจำกัดไม่ไห้สามารถประกอบอาชีพนั้นได้อย่างเสรี) ดังนั้น ยังมีกฎหมายมากเท่าใด ก็ยิ่งมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นเท่านั้น หากแต่การตรากฎหมายที่ดีในปัจจุบันย่อมหมายถึงการตรากฎหมายที่เกิดขึ้นเท่าที่จำเป็น มีความถี่ถ้วนในการพิจารณา สามารถแก้ปัญหาได้จริง และคำนึงถึงความต้องการหรือประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

ทั้งนี้ คู่มือซึ่งจัดทำโดยสหภาพรัฐสภาซึ่งมุ่งวางหลักการเป็นรัฐสภาภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในศตวรรษที่ 21 ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐสภาที่จะต้องพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติอยู่เสมอ โดยชี้ให้เห็นว่า กระบวนการตรากฎหมายที่ดี มีประเด็นสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง คือ

- ประเด็นเกี่ยวกับเวลา : คู่มือดังกล่าวได้ระบุอย่างชัดเจนว่า ความนานของการพิจารณากฎหมายไม่ได้เป็นปัจจัยของการได้กฎหมายที่มีคุณภาพ (นั่นคือ ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายที่ใช้เวลาพิจารณานานจะเป็นกฎหมายที่ดีกว่ากฎหมายที่ผ่านการพิจารณาในระยะเวลาที่สั้น) ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่กำหนดไว้จะต้องทำให้เกิดการพิจารณาร่างกฎหมายได้อย่างถี่ถ้วน และไม่เป็นการที่ยืดเยื้อจนเกินไป ที่สำคัญควรต้องมีการกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณา อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าเมื่อกำหนดกรอบแล้วจะไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้เลย เนื่องจากกรอบเวลาควรยืดหยุ่นได้ตามความเร่งด่วนและความฉุกเฉิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีประเด็นอื่นที่ฉุกเฉินเร่งด่วนกว่า (Inter-Parliamentary Union, 2006, p.122)

- ประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพของกฎหมาย : คู่มือดังกล่าวได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าไม่มีความหมายตายตัวว่ากฎหมายที่มีคุณภาพนั้นหมายความว่าอย่างไร เพราะการนิยามคำนี้ต้องขึ้นอยู่กับบริบทและค่านิยมของแต่ละประเทศ แต่ก็ควรมีการกำหนดกรอบไว้และควรมีองค์ประกอบซึ่งอาจจะเป็นรูปแบบคณะกรรมการในรัฐสภาเองหรือคณะกรรมการร่วมระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นว่าร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณานั้น ถือเป็นกฎหมายที่มีคุณภาพตามกรอบที่กำหนดหรือไม่ เช่น กรณีของประเทศเดนมาร์ก ก็จะมีการตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล เพื่อพิจารณาเรื่องคุณภาพของกฎหมายร่วมกัน (Inter-Parliamentary Union, 2006, p.123)

- ประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือกันในการพิจารณาร่างกฎหมาย : แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ร่างกฎหมายอาจถูกเสนอได้โดยองค์กรที่แตกต่างกัน และอาจมีหลายกรณีที่ร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันถูกเสนอโดยองค์กรที่แตกต่างกัน แต่ต้องไม่ลืมว่าสุดท้ายกฎหมายที่ผ่านการพิจารณามานั้นจะมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับทุกคน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องกระทบกับทุกคน ดังนั้น เพื่อให้กฎหมายที่ออกมามีความสมบูรณ์มากที่สุด และมีข้อผิดพลาดมากที่สุด การสร้างความร่วมมือที่ดีในการพิจารณาร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นความร่วมมือระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ในกรณีที่ประเทศนั้นมีสองสภา) หรือเป็นความร่วมมือกันในการพิจารณาร่างกฎหมายของพรรคฝ่ายค้านและพรรคร่วมรัฐบาล หรือแม้แต่เป็นความร่วมมือที่มีภาคประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องก็ตาม ก็จะทำให้เกิดการพิจารณากฎหมายอย่างถี่ถ้วนและรอบด้านมากที่สุด (Inter-Parliamentary Union, 2006, p.125)

นอกจากนี้ สหภาพรัฐสภายังได้จัดทำคู่มือให้รัฐสภาประเมินตนเอง โดยมีประเด็นเกี่ยวกับการประเมินด้านความสามารถในงานนิติบัญญัติ (Inter-Parliamentary Union, 2008, p.20) ดังนี้

- การประเมินกระบวนการตั้งแต่การยกร่างกฎหมายจนถึงการแปรญัตติและอภิปรายร่างกฎหมายนั้นว่าเป็นการอภิปรายที่เปิดกว้างในรัฐสภาหรือไม่

- การประเมินประสิทธิผลของกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นของคณะกรรมการ และการแก้ร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการ

- การประเมินระบบและความโปร่งใสของกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกับร่างกฎหมายนั้น

- การประเมินว่าสมาชิกรัฐสภาที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองมีโอกาสในการเสนอร่างกฎหมายมากน้อยเพียงใด

- การประเมินประสิทธิผลของกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาว่าทำให้ได้มาซึ่งกฎหมายที่มีความชัดเจน แล้วเข้าใจง่ายอย่างเป็นรูปธรรม

- การประเมินถึงความระมัดระวังของรัฐสภาในการคำนึงว่าร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณาหรือแปรญัตติอยู่นั้น จะกระทบต่อสิทธิมนุษยชนที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นต้น

จากประเด็นคำถามตัวอย่างข้างต้นที่ปรากฏในคู่มือ คณะผู้วิจัยสามารถสรุปเป็นหลักได้ว่า คำว่ากระบวนการตรากฎหมายที่ดีนั้น จะต้องเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีการอภิปรายประเด็นต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง ต้องเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การพิจารณาจะต้องเป็นระบบและมีความโปร่งใส และเป็นกระบวนการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่ากันตั้งแต่กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย มีการพิจารณาอย่างระมัดระวังไม่ให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และจะต้องเป็นกระบวนการที่ทำให้ได้กฎหมายที่มีความชัดเจน และเข้าใจง่าย เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงง่าย

ทั้งนี้ ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ ได้นำกรอบในคู่มือทั้งสองฉบับ มาสรุปเป็นกรอบการประเมินรัฐสภาในด้านการทำหน้าที่นิติบัญญัติเพื่อให้ในการประเมินการดำเนินงานของรัฐสภา โดยชี้ให้เห็นว่าการประเมินการทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภาว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลหรือไม่จะต้องวัดจาก (ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ, 2563, น.27-30)

1) กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยจะต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนภายใต้เวลาที่จำกัด และจะต้องมีการอภิปรายภายในชั้นของรัฐสภาได้อย่างกว้างขวาง และต้องมีกระบวนการที่ทำให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอสามารถเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้อย่างรวดเร็ว ตลอดจนจะต้องยึดถือความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

2) เนื้อหาและคุณภาพของกฎหมายที่ตราออกมา โดยประเด็นเกี่ยวกับคุณภาพของกฎหมายนี้ ไม่ได้หมายความว่าต้องมีจำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเป็นจำนวนมากจึงจะดี แต่กฎหมายที่ตราออกมานั้นจะต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน สามารถแก้ปัญหาของประชาชนได้ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

3) การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกระบวนการนิติบัญญัติที่ตื้นนั้น จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมาย จนถึงการพิจารณาร่างกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือการมีส่วนร่วมโดยผ่านพรรคการเมือง และในส่วนของฝ่ายนิติบัญญัติเอง ก็จะต้องสร้างการเข้าถึงร่างกฎหมายให้ประชาชนและเปิดเวทีให้เอื้อต่อการรับฟังความเห็นของประชาชน โดยจะต้องมีการเปิดเผยร่างกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ ฤวิลาตี บุรีกุล และคณะ ยังได้สรุปในงานวิจัยเรื่อง “การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย” โดยกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติที่ดีจะต้องเป็นกระบวนการที่มีส่วนร่วม และมีความโปร่งใส และเป็นกระบวนการที่เกิดอย่างมีสำนึกรับผิดชอบตรวจสอบได้ (accountability) (ฤวิลาตี บุรีกุล และคณะ, 2543, น. 2)

4. แนวคิดเกี่ยวกับการอภิบาลบนฐานของของร่วมมือ (Collaborative Governance) การบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่าย (Network Governance) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation)

จากบริบทสังคมไทยในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าเทคโนโลยีและสื่อต่าง ๆ ทำให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มกันได้ง่ายขึ้น และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีทั้งภาคประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นพรรคร่วมรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้านก็สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ และมีหลายกรณีที่มีการเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันจำนวนหลายฉบับ เช่น บางกรณีมีร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่า 1 พรรคหรือร่างกฎหมายบางประเด็นก็มีภาคประชาชนมากกว่า 1 กลุ่มเสนอร่างกฎหมาย ส่งผลให้การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระแรกซึ่งจะต้องเลือกว่าจะใช้ร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายหลักมีลักษณะเหมือนการแข่งขันกัน เพราะต่างฝ่ายต่างก็ต้องการให้ใช้ร่างกฎหมายของตนเป็นร่างหลักในการพิจารณาวาระถัดไป จึงทำให้เกิดคำถามว่า ถ้าหากเปลี่ยนจากมุมมองในบรรยากาศการแข่งขันกันมาเป็นการพยายามร่วมมือกันเพื่อหาจุดเหมือนที่ร่วมกัน โดยมีสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรหลักที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติและเป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนประชาชนทำหน้าที่ในการประสานประโยชน์ของทุกฝ่ายร่วมกันจะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นหรือไม่ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้ตรงกับแนวคิดในการบริหารงานยุคใหม่ที่ปรากฏในงานวิชาการไม่ว่าจะเป็นบทความหรืองานวิจัยหลาย ๆ ชิ้น ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะขอลำถึงแนวคิดและหลักการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องได้แก่ “การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือหลายภาคส่วน” (Collaborative Governance) ซึ่งในทางปฏิบัติของแนวคิดดังกล่าวนี้ มีความเกี่ยวข้องกับหลักการเรื่อง “การบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่าย” (Network Governance) และจากนั้น คณะผู้วิจัยจะขอลำถึงเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) เนื่องจากในกระบวนการนิติบัญญัติที่มีความเกี่ยวข้องกันหลายภาคส่วนแล้ว ต้องถือว่าประชาชนเป็นหนึ่งในตัวแสดงที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

วสันต์ เหลืองประภัสร์ ได้อธิบายถึงแนวคิดเกี่ยวกับการอภิบาลบนฐานความร่วมมือแบบหลายภาคส่วนนี้ว่า การอภิบาลแบบร่วมมือหลายภาคส่วนนี้เป็นแนวปฏิบัติที่ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดการอภิบาลสมัยใหม่ที่อยู่บนหลักการที่ว่า ภายใต้บริบทของสังคมที่มีความซับซ้อน ทำให้การบริหารงานต่าง ๆ จำเป็นจะต้องอาศัยความ

ร่วมมือจากตัวแสดงหลายภาคส่วนซึ่งอาจจะทำให้ได้ผลลัพธ์จากภารกิจนั้นในระดับที่สูงขึ้น (วสันต์ เหลืองประภัสร์ , 2563, น. 84-85) โดยการอภิบาลบนฐานความร่วมมือกันนั้น จะมีลักษณะที่สำคัญ คือ แทนที่จะให้ทุกฝ่ายเผชิญหน้ากันเพื่อแข่งขันและต่อรองหาข้อยุติ (ซึ่งแม้จะหาข้อยุติได้ แต่ความขัดแย้งก็ยังคงอยู่) ก็เปลี่ยนเป็นการให้ทุกฝ่ายแม้จะมีความต้องการหรือผลประโยชน์ที่ต่างกัน แต่ก็สามารถร่วมมือกันได้ โดยให้ทุกฝ่ายได้มีบทบาทในการตัดสินใจร่วมกันอย่างเสมอภาคและใช้เหตุผล (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2563, น.85)

ส่วนประเด็นเกี่ยวกับหลักการเรื่องการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายนั้น คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องที่สำคัญ คือ ความหมายและความสำคัญ รูปแบบการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายโดยคณะผู้วิจัยจะสรุปได้ว่า รูปแบบใดที่อาจจะเหมาะสมกับการนำมาปรับใช้กับกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทย ตลอดจนกล่าวถึงเรื่องที่มาของการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายและโครงสร้างอำนาจหรือปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่าย ดังนี้

- ความหมายและความสำคัญของการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่าย : การบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่าย (Network Governance) เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทัศน์ในเรื่อง การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Governance) ซึ่งเป็นแนวทางที่การบริหารจัดการในรัฐที่มีความแตกต่างหลากหลาย (plural state) รัฐมีตัวแสดงที่แตกต่างหลากหลาย และตัวแสดงนั้น ๆ มีบทบาทอย่างมากต่อกระบวนการจัดการสาธารณะในบริบทเช่นนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กระบวนการที่หลากหลายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอในการกำหนดนโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้นโยบายสาธารณะที่เกิดขึ้นสามารถสะท้อนถึงความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง สามารถลดความขัดแย้งในสังคมและตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงและวิกฤติต่าง ๆ ในสังคมได้อย่างแท้จริง

Provan และ Kenis (2007) ได้อธิบายความหมายของการบริหารจัดการการปกครองไว้ว่า ในภาคธุรกิจเปรียบเสมือนผู้จัดการที่เป็นตัวแทน และปกป้องผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น ส่วนในองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (non-profit organization) จะหมายถึงกรรมการที่เป็นตัวแทนที่ปกป้องสมาชิกของชุมชน หรือหน่วยทางการเมือง โดยทั้งหมดนี้มีตัวแสดงหลัก (principle agent) ที่เฝ้าระวังและควบคุมการบริหารจัดการในกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร โดยเป็นผู้บริหารที่ทำงานตามสัญญา หรือกฎหมาย และยังเป็นผู้ควบคุมพฤติกรรมขององค์กรด้วย การบริหารจัดการการปกครองอาจจะไม่ได้อยู่ในโครงสร้างของกฎหมายแบบการปกครอง (Government) ทั่วไป

ส่วนคำว่าเครือข่าย (network) นั้น Provan และ Kenis (2007) ได้อธิบายความหมายของเครือข่ายไว้ว่า คือการรวมกันขององค์กรที่มีอิสระ เป็นตัวของตัวเอง 3-4 องค์กรขึ้นไป มาทำงานด้วยกัน ไม่ใช่แค่เพื่อเป้าหมายของตัวเอง แต่เป็นการทำงานเพื่อเป้าหมายร่วมกัน หรือเป็นกลไกเพื่อการดำเนินการร่วมกัน เป็นรูปแบบขององค์กรที่มีตัวแสดงแตกต่างหลากหลาย ที่เชื่อมสัมพันธ์กันด้วยการมีเป้าหมายร่วมกัน แต่ในความสัมพันธ์นี้ไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายเหมือนองค์กร (organization) อย่างเป็นทางการ แต่ผู้มีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทั้งหมดที่สนับสนุนซึ่งกันและกัน มีเป้าหมายร่วมกัน และมีการใช้ทรัพยากรหรือทุนร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ มีการปฏิสัมพันธ์ และมีการใช้สถาบันและโครงสร้างของสิทธิอำนาจในความร่วมมือกันเพื่อการทำงานร่วมกัน โดยอยู่ใน

รูปแบบที่ไม่มีโครงสร้าง ไม่มีลำดับชั้นบังคับบัญชาเหมือนองค์กร ซึ่งอาจรวมถึงการเป็นเครือข่ายเล็ก ๆ ระหว่างปัจเจกบุคคล จนถึงเครือข่ายระดับองค์กรที่เข้ามาทำงานร่วมกัน

ในการทำงานแบบเครือข่ายนั้น อาจมีที่มาโดยการริเริ่มโดยองค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือมาจากสมาชิกเครือข่ายริเริ่มเข้ามาทำงานร่วมกัน หรือการได้รับมอบหมายจากองค์กรใดองค์กรหนึ่งก่อนก็ได้ ทำให้ลักษณะการทำงานของเครือข่ายมีลักษณะที่มีความสลับซับซ้อน (complex entities) ต้องการการอธิบายและการทำความเข้าใจที่มากกว่าแนวทางแบบทฤษฎีองค์กรหรือการบริหารยุทธศาสตร์แบบดั้งเดิม เป้าหมายการทำงานของเครือข่ายคือแรงผลักดันในการทำงานร่วมกัน เช่น การจัดการภัยพิบัติ การเพิ่มกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การบริหารจัดการโรคระบาด เป็นต้น ซึ่งในงานเหล่านี้ต้องการความเชี่ยวชาญของแต่ละหน่วยงานมาทำงานร่วมกัน ไม่ใช่ความเชี่ยวชาญขององค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น อย่างไรก็ตามลักษณะการทำงานแบบเครือข่ายมีหลายแบบและหลายวัตถุประสงค์ การจะหาทฤษฎีเดียวเพื่ออธิบายลักษณะการทำงานแบบเครือข่ายเป็นไปได้ยาก

ด้วยงานวิจัยฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายสาธารณะ ที่หมายถึงแนวทางการกระทำของรัฐที่มีจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีผลกระทบสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหมาย หรือกระบวนการนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ แนวคิดนี้จึงได้ถูกนำมาใช้ศึกษาในงานวิจัยนี้

Provan และ Kenis (2007) ได้กล่าวถึงแนวคิดการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายว่า ได้รับการศึกษามากกว่า 15 ปี ซึ่งบทความของ Provan และ Kenis ตีพิมพ์ใน ค.ศ. 2007 ก็เท่ากับว่าเขาได้ย้อนเล่าให้ฟังว่า แนวคิดนี้ได้ถูกพูดถึงอย่างกว้างขวางตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1992 ซึ่งเป็นช่วงที่แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่ โลกาวีวัตน์ และกระแสการทำให้เป็นประชาธิปไตยในคลื่นลูกที่สาม (Third Wave Democratization) กำลังได้รับความนิยม ในฐานะที่เป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในบริบททางการเมืองที่ตัวแสดงมีความแตกต่างหลากหลายภายใต้สังคมแบบพหุนิยมที่ประชาชนสามารถรวมกลุ่มกันเป็นกลุ่มผลประโยชน์หรือตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อปรึกษาหารือกันในการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ

Provan และ Kenis (2007) ได้ให้ความหมายของแนวคิดการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายว่าเป็นการบริหารการปกครองโดยหลายองค์กร (multi organization governance) เป็นกระบวนการการบริหารจัดการการปกครองที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของเครือข่ายที่มีความหลากหลาย ซึ่งผลของเครือข่ายที่หลากหลายนั้น ทำให้เครือข่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กันนั้นได้ศึกษาเรียนรู้ร่วมกัน มีประสบการณ์และทักษะที่เพิ่มขึ้น ได้แบ่งปันทรัพยากรร่วมกัน และผลก็คือ การบริการหรือผลผลิตมีความหลากหลาย มีประสิทธิภาพ และตรงใจผู้รับบริการหรือผู้บริโภคมากขึ้น (Provan และ Kenis, 2007)

วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2557) ได้ให้ความหมายของการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายว่า “เป็นการบริหารงานโดยอาศัยบทบาทของตัวแสดงภาคสังคม (societal governance)” โดยความสัมพันธ์เชิงอำนาจในการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายนั้นจะอยู่ในลักษณะแนวราบ กล่าวคือมีความเป็นเอกเทศ มีอิสระจากกัน แต่ในทำนองเดียวกันก็มีการพึ่งพาอาศัยระหว่างกัน ในการแสดงบทบาทของตัวเอง วสันต์เน้นย้ำว่า

ตัวแสดงแต่ละตัวที่เข้ามาขับเคลื่อนกระบวนการทางสังคมนี้เป็นตัวแสดงที่อิสระ ไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอยู่ภายใต้การสั่งการของฝ่ายอื่น ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงเป็นแนวราบ ไม่มีใครใช้อำนาจควบคุมเป็นแนวตั้ง ซึ่งการทำงานในลักษณะนี้จะใช้การเจรจาต่อรอง การต่อรอง การปรึกษาหารือ การค้นหาฉันทามติ การปฏิบัติการร่วมกัน บนความเห็นชอบพื้นฐานที่ทุกฝ่ายยอมรับได้ บนเส้นทางของเป้าหมายร่วมกัน ที่จะประสบความสำเร็จได้โดยอาศัยความร่วมมือของเครือข่ายแต่ละภาคส่วน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2557)

ธนภูมิ นราธิปกร, ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และ กิตติบดี ไยพูล (2562) ได้ให้ความหมายของแนวคิดการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่าย (ซึ่งในบทความเรียกว่า ธรรมาภิบาลเครือข่าย) ว่า คือการบริหารจัดการปกครองภายใต้การสร้างความร่วมมือ เพื่อการบริหารจัดการกิจการสาธารณะ ซึ่งมีความแตกต่างจากการบริหารงานแบบดั้งเดิมที่เน้นสายการบังคับบัญชา และลำดับชั้นในองค์กรที่ชัดเจน ตลอดจนเป็นการสื่อสารแบบทางเดียว มาเป็นการบริหารจัดการแนวใหม่ที่ไม่ได้มีสายการบังคับบัญชาที่ตายตัว ไม่มีลำดับชั้นในองค์กร ความสัมพันธ์เชิงอำนาจเป็นแบบแนวราบ และเป็นแนวทางการบริหารจัดการแบบแลกเปลี่ยนโต้ตอบกัน การบริหารจัดการแบบดั้งเดิมนั้นเน้นให้ภาครัฐเป็นหลัก ซึ่งในบริบทช่วงเวลานั้น ภาครัฐเป็นองค์กรที่มีความเข้มแข็ง มีความเป็นเอกภาพ และมีความเป็นมืออาชีพที่สุด จึงสามารถจัดแนวทางการบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เมื่อสังคมมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ภาครัฐอาจขาดข้อมูลความต้องการของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อนและมีความหลากหลายมากขึ้น จึงนำไปสู่การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคส่วนอื่น ๆ เพื่อร่วมกันบริหารจัดการ และจัดทำบริการสาธารณะร่วมกัน ซึ่งอาจเกิดจากการริเริ่มขององค์กรใดองค์กรหนึ่งที่มีเครือข่ายและมีทรัพยากร หรือมีอำนาจและสิทธิอำนาจมากที่สุด แต่ในการทำงานนั้นจะต้องเป็นการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่น ๆ เป็นแนวราบ แต่ละหน่วยงานมีความเป็นตัวของตัวเอง มีอำนาจของตัวเอง ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมาขีดเส้นหรือบังคับการตัดสินใจขององค์กรอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้การจัดการการปกครองแบบเครือข่าย หรือ ธรรมาภิบาลเครือข่าย (ตามที่ใช้ในบทความ) จึงเป็นการสร้างองค์กรในรูปแบบใหม่ ที่ดึงอำนาจของภาครัฐออกมาให้ภาคส่วนอื่น ๆ ใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการให้ดีขึ้น โดยการตัดสินใจจะเป็นแบบการตัดสินใจร่วมกัน (cooperative decision) (ธนภูมิ นราธิปกร, ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และ กิตติบดี ไยพูล , 2562)

- รูปแบบการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่าย : Provan และ Kenis (2007) ได้แบ่งประเภทของการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายไว้ 3 ประเภทดังต่อไปนี้

1) เครือข่ายที่บริหารการปกครองโดยผู้เข้าร่วม (Participant Governed Network) เครือข่ายในลักษณะนี้เป็นเครือข่ายที่เป็นการกระจายอำนาจมากที่สุด ผู้ที่เข้ามาบริหารจัดการมีการประชุมจากหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย หรืออาจจะเมืองค์กรผู้นำในการทำงานแบบเครือข่ายที่ต้องมีการมีส่วนร่วมและมีความตั้งใจที่จะปฏิบัติการกิจกรรมร่วมกัน มีหน่วยงานย่อยขององค์กรที่เข้ามาทำงานร่วมกันในเครือข่ายเดียวกัน มีการบริหารจัดการความสัมพันธ์ทั้งแบบภายในเครือข่ายและภายนอกเครือข่าย เช่น มีการแบ่งงานกันทำงาน เครือข่ายหน่วยงานไหนหรือคนไหนรับผิดชอบเรื่องเงินทุน ทรัพยากร ผู้รับบริการ ต้องมีการสร้างช่องทางในการสื่อสาร บนพื้นฐานของความเท่าเทียมระหว่างกลุ่มเครือข่ายภายใต้เป้าหมายร่วมกัน กลุ่มเครือข่ายที่เข้ามาทำงานร่วมกันในลักษณะนี้ จะ

เข้ามาร่วมมือ ตัดสินใจ และทำการบริหารร่วมกันภายในกิจกรรมของเครือข่าย การรวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายที่บริหารการปกครองโดยผู้เข้าร่วมนี้มีการกระจายอำนาจที่ค่อนข้างสมมาตร แม้ว่าหน่วยงานที่เข้ามาร่วมกันในเครือข่ายจะมีความแตกต่างกัน ทั้งในด้านขนาด ทรัพยากร และประสิทธิภาพในการทำงานก็ตาม อย่างไรก็ตาม เครือข่ายในลักษณะนี้ไม่มีรูปแบบหรือหน่วยการปกครองที่เป็นทางการ เพราะเป็นการทำงานร่วมกันแบบมุ่งเป้าหมาย และแต่ละเครือข่ายต่างมีอิสระในตัวเอง

2) *เครือข่ายที่บริหารการปกครองโดยสถาบันหลัก (Lead Organization Governed Network)* การบริหารจัดการปกครองแบบเครือข่ายในลักษณะนี้จะมีการกระจายอำนาจน้อยกว่าเครือข่ายที่บริหารจัดการปกครองโดยผู้เข้าร่วม กล่าวคือ บุคคลหรือหน่วยงานที่เข้ามามีความสัมพันธ์กันนั้น อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบบนลงล่าง (vertical) ไม่ได้เป็นความสัมพันธ์ที่กระจายอำนาจหรือมีความเท่าเทียมกัน เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ซื้อและผู้ขาย (buyer-supplier relationships) คือมีคณซื้อที่มีอำนาจมาก ในขณะที่อาจจะมีความสัมพันธ์ที่เป็นรายเล็ก ๆ จำนวนมาก และไม่เข้มแข็ง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของความสัมพันธ์แบบเครือข่ายภายใต้ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่ากันแบบนี้ เช่นรูปแบบ Keiretsu ในญี่ปุ่น เครือข่ายไคเร็ตสึ (Keiretsu networks) ซึ่งเป็นภาษาญี่ปุ่นที่ใช้อธิบายรูปแบบของความสัมพันธ์ในซัพพลายเออร์การผลิต ซึ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งในการร่วมมือของบริษัท โดยคู่ค้าหรือองค์การเข้ามาอยู่ในไคเร็ตสึนี้คือ เครือข่ายที่เป็นพันธมิตรกันมีความสัมพันธ์คุ้นเคยกัน ซึ่งจะสนับสนุนการแลกเปลี่ยนในสิ่งที่ต้องการ และสามารถสร้างเครือข่ายเพิ่มเติม โดยแต่ละองค์การจะมีลูกข่าย(บริษัทในเครือ) ที่มาช่วยในการแลกเปลี่ยน โดยเครือข่ายนี้จะถือครองหุ้นสัดส่วนไม่มากนัก และมีสมาชิกกว้างขวางตั้งแต่ผู้ผลิต ผู้กระจายสินค้า ธนาคาร แห่งเงินทุนต่าง ๆ ทำให้การจัดสรรทรัพยากรในญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพเช่น เครือข่ายไคเร็ตสึ Mitsui และ Sumitomo ที่รวมตัวกันเป็น SMFG โดยมีธนาคาร Sumitomo Mitsui เป็นศูนย์กลาง และมีเครือข่ายเป็นบริษัทต่าง ๆ ในญี่ปุ่น เช่น Asahi, Fujifilm, Toshiba, Sony Computer และกลุ่มไคเร็ตสึชื่อ MUFG ของ Mitsubishi ที่มีบริษัทในเครือเป็น Hitachi, Nippon Oil, Sharp Corporation เป็นต้น ลักษณะเครือข่ายแบบนี้ อาจมีความสัมพันธ์ภายในที่เป็นแนวราบได้ ถ้ามีหนึ่งหน่วยงานเป็นผู้นำ เป็นผู้จัดสรรหรือให้ทรัพยากรสำคัญ และมีผู้รับบริการ เช่น เครือข่ายการบริหารโรคระบาด อาจจะมีโรงพยาบาลหรือศูนย์สุขภาพเป็นแกนหลัก และมีหน่วยงานอื่น ๆ ทำหน้าที่เป็นเครือข่ายประกอบ ทั้งนี้การตัดสินใจและกิจกรรมต่าง ๆ ของเครือข่ายในรูปแบบนี้ ถูกประสานกันผ่านสมาชิกหนึ่งเดียวที่เป็นองค์กรผู้นำ และองค์กรผู้นำนี้เองที่เป็นผู้นำในการจัดการด้านการบริหาร หรืออำนวยความสะดวกให้กับสมาชิกในองค์กร เพื่อให้สมาชิกเครือข่ายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของเครือข่าย เช่น อาจเป็นผู้รับผิดชอบด้านค่าใช้จ่าย ทรัพยากร หรือเป็นผู้หาทุนเอง

3) *องค์กรบริหารเครือข่าย (Network Administrative Organization)* เป็นการบริหารจัดการเครือข่ายแบบที่มีหน่วยงานพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาบริหารจัดการเครือข่ายแบบนี้ เพื่อที่จะบริหารจัดการปกครองเครือข่ายและกิจกรรม ลักษณะของเครือข่ายแบบนี้จึงเป็นเครือข่ายที่มีการรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางค่อนข้างมาก มีศูนย์กลางที่มีบทบาทหลักในการสร้างความร่วมมือ และทำให้เครือข่ายดำเนินการได้ แต่ต้องระมัดระวังว่า การรวมกันแบบเครือข่ายแบบนี้ ถึงแม้จะมีหน่วยงานกลางในการช่วยบริหารจัดการเครือข่าย ไม่ใช่เครือข่ายเหล่านี้จะกลายเป็นหน่วยงานเดียวกัน เรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ เพราะหากเป็นเช่นนั้นก็จะไม่ใช่การบริหารการปกครองแบบเครือข่าย

อย่างไรก็ตามองค์กรที่เข้ามาเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการปกครองนี้ อาจอยู่บนรูปแบบของหน่วยงานรัฐ หน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร หรือองค์กรธุรกิจ หรือหน่วยงานเล็ก ๆ เป็นตัวแทน (broker) หรือเป็นองค์กรที่เป็นทางการ ที่มีรูปแบบองค์กรแบบเป็นระบบ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่าง 3 รูปแบบของการบริหารจัดการปกครองที่นำเสนอโดย Provan และ Kenis (2007) ทำให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่าง 3 รูปแบบของการบริหารจัดการปกครองแบบเครือข่ายอยู่ที่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจของแต่ละตัวที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กัน โดยองค์กรบริหารเครือข่าย (Network Administrative Organization) ซึ่งเป็นรูปแบบที่สามของการบริหารจัดการปกครองแบบเครือข่ายมีรูปแบบองค์กรที่เป็นระบบมากที่สุด มีหน่วยงานที่สร้างความชอบธรรมและมีลักษณะที่เป็นทางการมากที่สุด บนพื้นฐานของการประสานงานแบบรวมศูนย์มากที่สุด ในขณะที่การบริหารจัดการปกครองแบบเครือข่ายในรูปแบบที่หนึ่งคือเครือข่ายที่บริหารการปกครองโดยผู้เข้าร่วม (Participant Governed Network) เป็นรูปแบบที่มีการกระจายอำนาจมากที่สุด ภายใต้ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคล หรือระหว่างองค์กรที่มีอิสระระหว่างกัน ไม่สามารถควบคุมหรือมีอิทธิพลเหนือกันและกันได้ ส่วนรูปแบบที่สองของการบริหารจัดการปกครองแบบเครือข่ายคือเครือข่ายที่บริหารการปกครองโดยสถาบันหลัก (Lead Organization Governed Network) จะมีจุดเด่นของทั้งสองเครือข่ายคือ มีความสมดุลในเรื่องการกระจายอำนาจอยู่ ในขณะที่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการปกครองเครือข่าย

ในส่วนของความมีประสิทธิภาพหรือความเหมาะสมในการประยุกต์ใช้รูปแบบของการบริหารจัดการปกครองแบบใด ก็ขึ้นอยู่กับประเด็นของความละเอียดอ่อน และความเร่งด่วนของผลประโยชน์ร่วมกันของเครือข่าย โดยแบ่งแยกเป็นประเด็นร้อนแรงที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ไม่อาจแบ่งได้ (zero sum game) และรูปแบบของผลประโยชน์ที่แบ่งปันกันได้ (positive sum game) ซึ่งในแต่ละรูปแบบต้องมีการจัดการการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายที่มีความแตกต่างกัน เช่นหากเป็นผลประโยชน์ที่ไม่อาจแบ่งได้ อาจจะต้องใช้แนวทางการบริหารงานแบบเครือข่ายที่บริหารการปกครองโดยผู้เข้าร่วม หรือแบบลักษณะที่หนึ่ง เนื่องจากต้องพูดคุยบริหารจัดการและต่อรองโดยที่ทำให้เครือข่ายทั้งหมดมีความพึงพอใจ เพราะหากใช้แนวทางการบริหารจัดการแบบใช้องค์กรที่เป็นทางการ หรือรูปแบบที่เป็นทางการมากเกินไป การบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายอาจล้มเหลวได้ เพราะการตัดสินใจที่ไม่ได้มาจากการพูดคุยแลกเปลี่ยนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับทุกคนในเครือข่าย จะทำให้เครือข่ายไม่สามารถทำงานได้

เมื่อพิจารณาเช่นนี้แล้วจะเห็นว่าสำหรับรูปแบบการจัดการเครือข่ายที่เหมาะสมกับกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยมากที่สุดก็คือ รูปแบบที่หนึ่งของการบริหารจัดการปกครองแบบเครือข่ายคือเครือข่ายที่บริหารการปกครองโดยผู้เข้าร่วม เนื่องจากเป็นเครือข่ายที่เข้ามารวมตัวกันแบบหลวม ๆ มีการกระจายอำนาจสูง และมีความสมมาตรของอำนาจมากที่สุด ด้วยรูปแบบการบริหารการปกครองแบบนี้ มีเป้าหมายเป็นแกนกลางของการรวมกลุ่ม คือ ผลประโยชน์ร่วมกันของเครือข่ายที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์ร่วมกัน อาจจะมีองค์กรผู้นำในการทำงานแบบเครือข่าย ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะกิจ (ad hoc) ต่อเนื้อหาของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสุราชุมชน จะถูกนำโดยองค์กรผู้นำเป็นองค์กรที่เชี่ยวชาญและมีองค์ความรู้ในเรื่องการผลิตสุราท้องถิ่นหรือสุรา

ชุมชนเป็นผู้รวบรวมเครือข่ายที่เกี่ยวข้องอย่างไม่เป็นทางการ และเมื่อเครือข่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามารวมตัวกันแล้ว จะมีการแบ่งงานกันทำภายในเครือข่ายเพื่อสื่อสารภายในและภายนอกเครือข่าย เพื่อให้การดำเนินงานใน กระบวนการนิติบัญญัติสามารถดำเนินไปได้ ทั้งนี้พื้นฐานของการติดต่อสื่อสารระหว่างกันและระหว่างหน่วยงาน ภายนอกจะต้องทำบนความเท่าเทียมระหว่างกลุ่มเครือข่ายที่มีเป้าหมายร่วมกัน ซึ่งในกรณีของกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายสมรสเท่าเทียม กฎหมายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ที่มีความแตกต่างกันในเชิงเนื้อหา ก็จะมีองค์กรผู้นำและ ความสัมพันธ์ของเครือข่ายที่แตกต่างกัน ดังนั้น เครือข่ายที่บริหารการปกครองโดยผู้เข้าร่วมจึงเป็นลักษณะของ เครือข่ายที่เหมาะสมและยืดหยุ่นต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

- ที่มาของการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่าย : ชัชวรินทร์ ต้นติเวชวาณิชย์ (2016) ได้อธิบาย รูปแบบของการเกิดการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายไว้ว่ามีที่มาจากการทำงานขององค์กรต่าง ๆ ที่กระจายอยู่หลายหน่วยงาน หรือประเด็นของเนื้อหาที่มีความเกี่ยวข้องกับหลากหลายองค์กร ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เพียงองค์กรเดียวที่รับผิดชอบงานชิ้นใดชิ้นหนึ่งได้ และมีประชาชนจำนวนมากเรียกร้องให้มาทำงานร่วมกัน เพื่อ ผลประโยชน์ร่วม (ชัชวรินทร์ ต้นติเวชวาณิชย์, 2016) ซึ่งหากใช้แนวคิดของชัชวรินทร์มาวิเคราะห์แล้วก็พอจะทำให้ เข้าใจได้ว่า การบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายมีที่มาจากความจำเป็นที่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งไม่อาจจะ ทำงานที่สลับซับซ้อนได้เพียงหน่วยงานเดียว จึงจำเป็นที่จะต้องมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย แต่ในการวิเคราะห์ถึงที่มาของการบริหารจัดการการปกครองดังกล่าว จะเห็นว่ายังขาดที่มาของบริบทและสังคมที่ สนับสนุนให้เกิดการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่าย ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การบริหารจัดการการปกครองแบบ เครือข่ายจะเกิดขึ้นได้นั้น ยังจะต้องมีที่มาจากบริบทของสังคมที่เหมาะสมกับการเกิดการบริหารจัดการการปกครอง แบบเครือข่าย กล่าวคือ สังคมต้องมีความเป็นพหุสังคม (plural society) ในระดับที่เพียงพอ ที่มีตัวแสดง หลากหลาย โดยตัวแสดงแต่ละตัวมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐ และเป็นตัวแสดงที่มีความโดดเด่นในการ บริหารจัดการที่เป็นตัวของตัวเอง ประเด็นปัญหาในสังคมมีความเฉพาะเจาะจง มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีการ สื่อสารหรือเทคโนโลยีสื่อสารในสังคมที่เหมาะสม และอยู่ในสังคมแบบประชาธิปไตย หรือมีแนวโน้มที่จะเป็น ประชาธิปไตย ที่สำคัญคือ เป็นสังคมที่มีการเห็นความสำคัญและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีความ เชื่อว่า หากภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานสาธารณะ จะทำให้เกิดกระบวนการสื่อสารสองทาง ที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้น และได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการ กระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองและการบริหารที่เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการ จัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยการให้ ข้อมูลแสดงความคิดเห็นให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติตลอดจนการควบคุมโดยตรงของ ประชาชน รัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐ จึงต้องสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการให้ข้อมูลต่อสาธารณะ ชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการ หรือนโยบายรัฐที่น่าเสนอ และเข้ามามีส่วนร่วมในการ แก้ปัญหาเพื่อทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุก ๆ คน การมีส่วนร่วมของประชาชน ยังเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวคิดในการ กระจายอำนาจจากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่นบัตรประชาชนในท้องถิ่นคือผู้ที่รู้ปัญหาและความต้องการของ ท้องถิ่นดีกว่าผู้อื่นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็นโดยการสื่อสารสองทางใน

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชนซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจ (เจมส์ แอล เครตัน, 2543)

ถามว่าในปัจจุบันนี้สภาพสังคมไทยมีความพร้อมที่จะสนับสนุนการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายแล้วไม่พบว่าประเทศไทยมีความพร้อมที่จะใช้หลักการการบริหารการปกครองแบบเครือข่ายเป็นอย่างมาก และเป็นแนวทางการบริหารที่ทำให้ลดความขัดแย้งในสังคม เนื่องจากโดยพื้นฐานแล้ว ประเทศไทยมีกฎหมายที่รับรองการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ หลายฉบับ รวมทั้งกฎหมายที่อยู่ในรัฐธรรมนูญด้วย ที่แสดงให้เห็นถึงการเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำนโยบายสาธารณะ อาทิ การให้ความสำคัญกับภาคประชาชน ซึ่งอยู่ในเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และฉบับปัจจุบันด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งได้กำหนดไว้ชัดเจนเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ ได้เข้ามารับรู้ข้อมูลข่าวสาร และมีโอกาสแสดงความคิดเห็น ต่อแนวทางการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ให้ข้อมูลรับข้อมูลร่วมตัดสินใจรับผลจากการตัดสินใจให้คำปรึกษาหารือ และร่วมกันประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการเปิดกว้างต่อการพัฒนาการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่าย นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนก็ยังได้รับการสนับสนุน ผ่านการบัญญัติอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ อาทิ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2540 ซึ่งให้ความสำคัญของประชาชนให้มีการปฏิรูประชากรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 5 เป็นต้นมาก็เห็นได้ว่า ภาครัฐมีการเปิดกว้างมากขึ้น มีการโอบรับความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ในโครงการของรัฐ โดยเริ่มต้นที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่แต่ละคนมีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจ โดยกิจกรรมเหล่านั้นต้องมีความสัมพันธ์กับปัญหาและความต้องการของประชาชน

- *โครงสร้างอำนาจหรือปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่าย* : วสันต์ เหลืองประภัสร์ (2557) อธิบายโครงสร้างอำนาจ หรือปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้การบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายไว้ว่า เกิดจากการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาโลกความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันของกลุ่มคนในเครือข่าย ที่อาศัยบทบาทของตัวแสดงภาคสังคม (societal governance) เป็นหลัก ทำให้ความสัมพันธ์ของการบริหารจัดการการปกครองแบบเครือข่ายที่เกิดขึ้นเป็นความสัมพันธ์แนวราบ หรือค่อนข้างจะเป็นแนวราบ ตัวแสดงแต่ละตัวที่เข้ามาเป็นเครือข่ายมีความเป็นเอกเทศ และไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาซึ่งกันและกัน ไม่มีตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งใช้อำนาจควบคุมตัวแสดงอื่น ๆ แม้ว่าตัวแสดงแต่ละตัวจะไม่ได้มีอำนาจเหมือนกันทุกตัวแสดง และบางตัวแสดงอาจมีอิทธิพลเหนือตัวแสดงอื่น ๆ ได้ในบางเรื่องหรือบางกรณี แต่เป็นความสัมพันธ์ที่ค่อนข้างเลื่อนไหล ไม่ยึดติด ขึ้นกับกรณีเฉพาะ

“การเจรจาต่อรอง (negotiation)” เป็นกลยุทธ์หลักของการสื่อสารระหว่างตัวแสดงภายในเครือข่าย เพื่อต่อรอง ปรึกษาหารือ หาฉันทามติร่วมกัน เป็นการปฏิบัติการร่วมกันบนความเห็นชอบพื้นฐานที่ทุกฝ่ายยอมรับ

ได้ โดยการเจรจาต่อรองนั้น เกิดขึ้นภายใต้การมีกรอบแนวคิดร่วมกัน มีกรอบการทำงานที่ชัดเจนของทุก ๆ ตัวแสดงภายในเครือข่าย แต่ทั้งนี้ไม่ได้นำกฎเกณฑ์ของแต่ละตัวแสดงมาวาง และไม่ได้เขียนขึ้นมาใหม่ เป็นเพียงการผสมผสานแนวคิดต่าง ๆ เพื่อให้มีจินตนาการร่วมกัน

นอกจากนี้ โครงสร้างอำนาจของการบริหารจัดการปกครองแบบเครือข่าย ยังขึ้นอยู่กับ “การกำกับดูแลตัวเอง (self-regulate)” คือเป็นการเน้นย้ำความสำคัญว่า ตัวแสดงแต่ละตัวมีความเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตใดขอบเขตหนึ่ง ไม่ได้ถูกจำกัดการแสดงออก หรือบรรทัดฐานของตัวแสดงแต่ละตัว ไม่ได้ขึ้นอยู่กับอำนาจหรือการบีบบังคับของตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่ง

“เป้าหมายร่วมกัน (collective goal)” เป็นแรงผลักดันให้ตัวแสดงแต่ละตัวเข้ามาทำหน้าที่อยู่ในเครือข่าย ซึ่งหากตัวแสดงใดตัวแสดงหนึ่งขาดซึ่งเป้าหมายร่วมกัน พวกเขาก็ไม่จำเป็นที่จะต้องมาอยู่ในเครือข่าย ดังนั้นตราบเท่าที่เป้าหมายร่วมกันมีความชัดเจนอยู่ ตราบนั้นความเป็นเครือข่ายก็ยังคงอยู่เช่นเดียวกัน

โครงสร้างอำนาจภายในการบริหารจัดการปกครองแบบเครือข่าย จึงเป็นผลของการปรับตัวของภาครัฐที่มองเห็นว่า สังคมมีความเหมาะสมและเปิดโอกาสให้สามารถประสานความร่วมมือกับหน่วยงาน หรือตัวแสดงอื่นๆ และตัวแสดงอื่นๆ ก็มีความเห็นว่าจะต้องเข้ามาประสานความร่วมมือกับทางภาครัฐ ดังนั้นการศึกษาการบริหารจัดการปกครองแบบเครือข่าย จึงต้องมีการให้ความสนใจกับความสัมพันธ์ภายในและภายนอกเครือข่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของห่วงโซ่ หรือสายสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ ผ่านกระบวนการสื่อสารแท้จริงที่เกิดขึ้น

นอกจากนี้ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าประชาชนถือเป็นหนึ่งในองค์กรที่มีความสำคัญต่อกระบวนการนิติบัญญัติ นั้นหมายความว่าแม้ในกระบวนการนิติบัญญัติจะมีหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกันโดยสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นองค์กรหลักที่เปรียบเสมือนศูนย์กลางในการดำเนินการดังกล่าว แต่ภาคประชาชนก็ถือเป็นตัวแสดงที่สำคัญในกระบวนการตรากฎหมายเช่นกัน ดังนั้น ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจึงได้ทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยจะขอกกล่าวถึงความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน และประโยชน์ของการมีส่วนร่วม ดังนี้

- ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน : เจมส์ แอล เครตัน (2543) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่า เป็นการสื่อสารสองทางระหว่างรัฐและประชาชน ที่จะทำให้อาครัฐและภาคประชาชนได้มีความเข้าใจร่วมกันถึงข้อมูลต่าง ๆ ที่มีต่อโครงการหรือนโยบายสาธารณะ และเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น เพื่อการริเริ่ม หรือการแก้ไขปัญหา โดยมีหลักคิดพื้นฐานคือการทำให้ความสำคัญต่อประชาชน และการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากภาครัฐไปสู่ประชาชน ส่วน ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2544) กล่าวถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมว่า “การมีส่วนร่วม” ทำให้เกิดประชาธิปไตย เพราะการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน จะเป็นการสนับสนุนให้เกิดการตระหนักรู้ถึงประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่แท้จริง มากไปกว่าแค่การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2544)

- *ประโยชน์การมีส่วนร่วมของประชาชน* : เจมส์ แอล. เครย์ตัน (เจมส์ แอล. เครย์ตัน, 2552) ได้จำแนกประโยชน์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน ไว้ 8 ข้อ ซึ่งเราสามารถสรุปวิเคราะห์ได้ดังนี้

ประการแรกคือ นโยบายสาธารณะจะมีคุณภาพและมีมิติของความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มมากขึ้น เพราะในสังคมที่มีความสลับซับซ้อน และมีความต้องการจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่หลากหลาย การที่ภาครัฐเปิดโอกาสในการประสานความร่วมมือกับตัวแสดงอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อตัวแสดงที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับกฎหมายหรือนโยบายสาธารณะที่กระทบต่อพวกเขา จะช่วยสร้างความชัดเจนให้กับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของนโยบายได้อย่างตรงเป้า ตรงความต้องการของประชาชนมากที่สุด และหากมีประเด็นใดที่ภาครัฐยังทำไม่ได้ หรือหากทำแล้วเกิดผลกระทบท่อภาคส่วนอื่น ๆ ก็จะได้นำเรื่องเหล่านั้นมาพูดคุยกัน สร้างเป็นทางเลือกใหม่ ๆ ที่เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นในการดำเนินนโยบาย นอกจากนี้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของนโยบาย หรือกิจกรรมสาธารณะรัฐนั้น ซึ่งเป็นการลดการต่อต้านจากภาคประชาชน ทำให้การดำเนินโครงการสามารถดำเนินไปได้ราบรื่น และบรรลุวัตถุประสงค์ตัวชี้วัดของโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สองคือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน เป็นการส่งเสริมและพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน หรือระหว่างประชาชนด้วยกันเอง เพราะนโยบายสาธารณะเป็นนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อผู้คนจำนวนมาก อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดผลกระทบต่อคนบางกลุ่ม การมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ หรือกระบวนการนโยบายสาธารณะ นอกจากจะทำให้ความต้องการของทุกภาคส่วนถูกนำไปพิจารณาแล้ว ผลก็คือ เป็นการลดความขัดแย้ง การเห็นฉันทามติร่วมกัน ซึ่งทำให้นโยบายหรือกฎหมายที่ออกมาได้รับการยอมรับจากประชาชนในวงกว้าง ในทางกลับกันหากไม่มีการรับฟังความคิดเห็น หรือไม่มีการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จริงใจและเหมาะสม กฎหมายหรือนโยบายสาธารณะที่ออกมาแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนบางกลุ่ม นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มประชาชน หรือความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐ ดังที่เกิดขึ้นในโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ เช่น การสลายการชุมนุมเครือข่ายจะนะรักษะถิ่น ที่มีกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ คัดค้านจัดตั้งเมืองอุตสาหกรรมในพื้นที่เขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจอำเภอจะนะ จ.สงขลา (BBC NEWS ไทย, 2021) และเรียกร้องให้รัฐบาลตรวจสอบการดำเนินงานของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศอ.บต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลโครงการนี้ จากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้เกิดความบาดหมางของประชาชน

ประการที่สามคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน จะเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยพัฒนาการเติบโตของภาคประชาสังคม ทำให้ประชาชนทั้งที่เป็นกลุ่มที่มีส่วนร่วม และกลุ่มที่ไม่ได้รับผลกระทบแต่สังเกตการณ์ภายนอกมีความรู้และมีความเข้าใจมากขึ้นในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการการตัดสินใจของภาครัฐ เป็นการฝึกรการทำงานร่วมกันทั้งระหว่างภาคสังคมและภาครัฐ และระหว่างภาคประชาสังคมด้วยกันเอง เป็นการสร้างผู้นำ และทำให้ประชาชนมีประสบการณ์ในการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ส่วนภาครัฐก็จะมีประสบการณ์มากขึ้นในการปฏิบัติต่อภาคประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นพื้นฐานของการการบริหารจัดการปกครองแบบเครือข่าย เพราะเป็นการกระจายกระบวนการตัดสินใจจากภาครัฐ เพิ่มอำนาจให้ประชาชน แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นภาครัฐไม่ได้มีอำนาจลดลง แต่กลับมีอำนาจมากขึ้น เนื่องจากได้รับการสนับสนุนจากภาคประชาชน

บทสรุปและข้อเสนอของงานวิจัยที่เกี่ยวกับการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติเพื่อให้ได้กระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ประเด็นปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยและความต้องการในการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติเพื่อให้มีกระบวนการตรากฎหมายที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลซึ่งนำไปสู่การมีกฎหมายที่ดีนั้น ไม่ใช่ประเด็นที่เพิ่งมีการกล่าวถึงในการทำงานวิจัยฉบับนี้ หากแต่เป็นประเด็นที่มีการกล่าวถึงมาก่อน และมีงานวิจัยหลายฉบับที่มีข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ โดยในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะขอทบทวนวรรณกรรมโดยเน้นงานวิจัยที่ศึกษาถึงกระบวนการนิติบัญญัติไทยภายใต้รัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเท่านั้น ส่วนงานวิจัยที่ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คณะผู้วิจัยจะเลือกทบทวนเฉพาะวรรณกรรมที่มีข้อเสนออย่างไม่ลำเอียงเมื่อเทียบกับกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (เช่น ในกรณีที่ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติที่ระบุไว้ในงานศึกษาวิจัยนั้น เป็นปัญหาที่ไม่เกิดขึ้น หรือได้รับการแก้ไขแล้วภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน)

ในส่วนของงานวิจัยเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพ หรือก็คือสร้างกระบวนการนิติบัญญัติที่สร้างกฎหมายที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนนั้น สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ เคยศึกษาประเด็นดังกล่าวและได้ชี้ให้เห็นว่าการที่จะได้กฎหมายที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างมีเหตุผลนั้น จะต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยได้มีข้อเสนอเชิงนโยบาย คือ หนึ่งในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐที่จัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีควรรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียและในกระบวนการรับฟังนี้ ก็ควรจะต้องมีการนำเสนอร่างกฎหมายและข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ผู้ร่วมให้ความเห็นสามารถให้ความเห็นได้อย่างครบถ้วนและตรงประเด็น ที่สำคัญ ภาครัฐควรแสดงความคิดเห็นตอบความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียด้วยโดยจะต้องแสดงความเห็นตอบอย่างเปิดเผย และแสดงเหตุผลที่สนับสนุนหรือคัดค้านความเห็นที่ตนได้รับ สอง ในส่วนของการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาชั้นนั้น ก็ควรส่งเสริมให้ตัวแทนของประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรให้มากขึ้น โดยอาจให้ประชาชนสามารถร่วมสังเกตการณ์ได้ หรือให้มีการถ่ายทอดการประชุมคณะกรรมการที่มีความสำคัญทุกครั้ง และสาม ในส่วนของภาคประชาชนนั้น ควรกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งที่มีจำนวนมากอย่างมีนัยสำคัญ (เช่น 100,000 คน) แต่ร่างกฎหมายนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาหรือได้รับความเห็นชอบแต่ถูกแก้ไขในสาระสำคัญจนทำให้ผู้เสนอร่างกฎหมายไม่สามารถยอมรับได้ จะต้องถูก

นำไปสู่กระบวนการออกเสียงประชามติ โดยให้เป็นการออกเสียงประชามติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งพร้อมกับการเลือกตั้งทั่วไปในครั้งต่อไป (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, น.272-274)

ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัยข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ ไม่ได้มองว่าการตรากฎหมายจะต้องเป็นไปตามความเห็นของคนส่วนใหญ่เสมอไป แต่จะต้องมีการรับฟัง และสิ่งใดที่คนส่วนใหญ่ต้องการแต่อาจส่งผลเสียในระยะยาว หรืออาจส่งผลกระทบต่ออย่างอื่น ก็อาจไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายตามความเห็นที่ได้รับก็ได้ แต่จะต้องมีการสื่อสารให้ประชาชนเข้าใจ นอกจากนี้ จากข้อเสนอแนะเชิงนโยบายข้อที่สามยังสะท้อนให้เห็นว่าการเสนอไปในทางที่ไม่ต้องการสร้างรูปแบบเดียวใช้กับทุกกรณี (one size fits all) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนมากอย่างมีนัยสำคัญเข้าชื้อกัน ร่างกฎหมายนั้นอาจจะสามารถผ่านเข้าสู่การพิจารณาได้ง่ายกว่า หรือมีกระบวนการบางประการที่ทำให้ร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาได้ง่ายกว่าร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื้อเสนอตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนด แต่ไม่ได้มีจำนวนมากเป็นพิเศษอย่างมีนัยสำคัญ เป็นต้น ซึ่งคณะผู้วิจัยจะนำประเด็นดังกล่าวนี้ไปร่วมศึกษาวิจัยในขั้นตอนต่อไป

นอกจากนี้ ตระกูล มีชัย และชมพูนุท ตั้งถาวร เคยได้กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงก่อนการจัดตั้งสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 (พ.ศ. 2562) โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติที่สำคัญสามประการ คือ หนึ่ง ประเด็นเกี่ยวกับการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งไม่มีการกำหนดเวลาและไม่มีการกำหนดให้ชี้แจงเหตุผลในกรณีที่ไม่มีรับรอง จนมีร่างกฎหมายหลายฉบับที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องตกค้างอยู่ในขั้นตอนนี้ จนถูกมองว่าการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินกลายเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเสนอร่างกฎหมายโดยองค์กรที่ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร สอง การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องพบกับอุปสรรคตั้งแต่การตีความของประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าร่างกฎหมายนั้นสอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ และยังพบอุปสรรคในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการลงพื้นที่เพื่อหารายชื่อและสาม การเลือกร่างกฎหมายที่เป็นร่างกฎหมายหลักในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 ซึ่งในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันและถูกเสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีก็มักจะได้รับเลือกเป็นร่างหลักในการพิจารณาสืบเนื่องจากลักษณะของระบบรัฐสภาเองที่กำหนดให้รัฐบาลมาจากเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร (ตระกูล มีชัย และชมพูนุท ตั้งถาวร, 2564, น.964-968)

ทั้งนี้ งานวิจัยดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะในประเด็นเรื่องการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ (ตระกูล มีชัย และชมพูนุท ตั้งถาวร, 2564, น.968-969) ดังนี้

- การแก้ปัญหาในระยะสั้น : ควรกำหนดกรอบเวลาเกี่ยวกับการพิจารณารับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินให้ชัดเจน (ไม่ควรเกิน 60 วัน) และควรกำหนดด้วยว่าในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรอง ก็ควรมีการระบุ

เหตุผลด้วยเพื่อความโปร่งใสในการพิจารณา และในส่วนของกรณีวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หรือไม่ ก็ควร กำหนดให้มีระบบการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของประธานรัฐสภาด้วย

- การแก้ปัญหาในระยะยาว : ได้มีการสรุปว่า เพื่อแก้ปัญหาในระยะยาว ควรส่งเสริมประชาชนให้มีความเข้าใจในหน้าที่ที่แท้จริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหนึ่งในหน้าที่หลักที่สำคัญคือ การทำหน้าที่นิติบัญญัติ ไม่ใช่มีหน้าที่เพียงไปร่วมกิจกรรมบางอย่างเท่านั้น เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้เวลากับการทำหน้าที่นิติบัญญัติไม่ใช่เลือกแต่เพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกิจกรรมในพื้นที่กับตนเองเพื่อให้เป็นที่รู้จัก

ทั้งนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีนี้ อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป เคยกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวในบทความเรื่อง ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน โดยบทความดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่า จริยอยู่ที่การเสนอร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นมีความสมเหตุสมผลที่จะให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารรับรอง เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้หางบประมาณ ดังนั้น การตรากฎหมายที่จะทำให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายงบประมาณที่นอกเหนือจากแผนที่รัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายไว้นั้น ก็ควรจะต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง แต่การที่ไม่กำหนดกรอบเวลาในการรับรองของนายก ฯ ไว้เลย ก็ย่อมทำให้นายกรัฐมนตรีใช้เวลาดังกล่าวได้โดยไม่มีกำหนดซึ่งอาจทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้แทนของปวงชนเป็นไปอย่างล่าช้า (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2540, น.343)

ยิ่งกว่านั้น องค์การที่มีอำนาจตีความว่าร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนออยู่นั้น เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ก็คือประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย (การศึกษาวิจัยนี้ กระทำภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียววินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่) และมีแนวโน้มว่าประธานสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งมักจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาล) จะตีความคำว่า “ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” กว้างขึ้นเรื่อย ๆ อีกทั้งเมื่อการวินิจฉัยดังกล่าวถือว่าเป็นที่สุด ไม่มีการกำหนดให้ผู้เสนอร่างกฎหมายสามารถอุทธรณ์ได้ ดังนั้น จึงเท่ากับว่า ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีส่วนทำให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณไม่ว่าจะมากน้อยเพียงใด จะถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยผู้เสนอร่างกฎหมายไม่สามารถอุทธรณ์ได้ และเมื่อกลายเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็เท่ากับว่าต้องเสี่ยงกับการรอให้นายกรัฐมนตรีรับรองซึ่งไม่มีกำหนดเวลา (อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป, 2540, น.347-348)

แม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 จะกำหนดให้ผู้เสนอร่างกฎหมายที่เห็นแย้งกับประธานสภาผู้แทนราษฎรที่วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะสามารถคัดค้านได้ โดย

เมื่อมีการคัดค้าน จะต้องให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการทุกคณะ วินิจฉัย (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) แต่ผลลัพธ์ก็ยังคงเหมือนเดิม นั่นคือ มีการตีความอย่างกว้างว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ทั้งนี้ ในงานเขียนดังกล่าว อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป ได้เสนอว่า การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ควรจะพิจารณาด้วยความเป็นกลาง ดังนั้น ควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองทุกพรรคตามสัดส่วน เพื่อทำหน้าที่ช่วยประธานสภาผู้แทนราษฎรกลั่นกรองกฎหมายและวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยจะต้องพิจารณาในกำหนดเวลา (แต่บทความดังกล่าวไม่ได้กำหนดเวลาอย่างชัดเจนว่าเป็นเวลาเท่าใด) และจะต้องมีการระบุเหตุผลในคำวินิจฉัยด้วยเพื่อให้เกิดความโปร่งใส ทั้งนี้ ถ้าหากผู้เสนอร่างกฎหมายไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัย ก็ให้อุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้ถือเป็นที่สุด (อรพินท์ ผลสุวรรณ สบายรูป, 2540, น.349-350)

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า แม้ว่าข้อเสนอดังกล่าวจะทำให้การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นมีความโปร่งใสและเป็นกลางมากยิ่งขึ้น แต่ถ้าหากพิจารณาจากกระบวนการแล้ว ก็อาจทำให้กระบวนการนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรล่าช้ายิ่งขึ้นไปอีก ซึ่งถ้าหากจะนำกระบวนการดังกล่าวนี้มาปรับใช้เพื่อให้กระบวนการนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ก็จะต้องกำหนดเวลาให้ชัดเจนซึ่งในเบื้องต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการตั้งแต่การวินิจฉัยจนการอุทธรณ์เสร็จสิ้น ไม่ควรเกิน 30-45 วัน

นอกจากนี้ ยังมีงานวิจัยของนิตยา โพธิ์นอก และคณะ เรื่อง การใช้สิทธิและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง ก็ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน โดยงานวิจัยดังกล่าวได้กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินซึ่งต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองส่งผลให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนบางฉบับจะต้องพบกับอุปสรรคในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเนื่องจากต้องรอนายกรัฐมนตรีพิจารณารับรองโดยไม่มีการกำหนดกรอบเวลาว่าจะต้องให้คำรับรองภายในระยะเวลาเท่าใด และถ้าหากผู้เสนอร่างกฎหมายต้องการให้ร่างกฎหมายไม่ต้องพบกับอุปสรรคดังกล่าว ก็จะต้องยอมแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายเพื่อให้ร่างกฎหมายนั้นไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอีกต่อไป ทั้งนี้ งานวิจัยดังกล่าวได้เสนอข้อเสนอดังกล่าวแตกต่างบทความของอรพินท์กล่าวถึงข้างต้น โดยได้เสนอให้แก้ปัญหาด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินให้ชัดเจน ว่าร่างกฎหมายแบบใดจะถือว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยการแก้ไขปัญหาดังกล่าววิธีการนี้จะเป็นการคงอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการบริหารงบประมาณของประเทศ แต่ก็เป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายด้วย (นิตยา โพธิ์นอก และคณะ, 2565, น.115)

ที่สำคัญ งานวิจัยดังกล่าวยังได้กล่าวถึงความท้าทายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอแล้ว นั่นคือ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องพิจารณาผ่านสภาผู้แทนราษฎรซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการในวาระที่สอง และในการพิจารณาขั้นนี้ แม้จะมีตัวแทนของผู้เสนอร่างกฎหมาย แต่ก็เป็นส่วนน้อยเมื่อเทียบกับสัดส่วนอื่น ๆ ของคณะกรรมการ เท่ากับว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะต้องพบกับความเสี่ยงว่าสุดท้าย กฎหมายที่ประกาศใช้อาจมีความแตกต่างจากร่างกฎหมายที่ประชาชนเคยเสนอไป (นิตยา โพธิ์นอก และคณะ, 2565, น.103) ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลของการพิจารณากฎหมาย คือ อาจได้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการหรือเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เสนอร่างกฎหมาย

ทั้งนี้ ในประเด็นเกี่ยวกับสัดส่วนของคณะกรรมการที่เป็นตัวแทนของผู้เสนอร่างกฎหมายนั้น งานวิจัยดังกล่าวไม่ได้กล่าวอย่างชัดเจนว่าควรแก้ไขให้สัดส่วนตัวแทนของผู้เสนอร่างกฎหมายที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นควรมีสัดส่วนเท่าใด ซึ่งเป็นประเด็นที่คณะผู้วิจัยจะพิจารณาศึกษาต่อไปในงานวิจัยนี้

นอกจากงานวิจัยดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีวิทยานิพนธ์ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับปัญหาของความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย และมีการศึกษาในส่วนของ การพิจารณากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าผลการศึกษาวินิจฉัยดังกล่าวจะเป็นการศึกษากระบวนการนิติบัญญัติภายใต้บริบทของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ตาม แต่คณะผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการยังสามารถปรับใช้ได้อยู่ภายใต้บริบทกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ไพบุลย์ มงคลศุกกร ได้สรุปปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติไทยในส่วนของ การพิจารณากฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร ไว้ในวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหากระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย” ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นการขาดประสิทธิภาพในกระบวนการนิติบัญญัติที่ยังคงเป็นปัญหาในปัจจุบัน ได้แก่ หนึ่ง กระบวนการตรากฎหมายซับซ้อน และใช้เวลานาน ทำให้ในบางกรณีกว่าร่างกฎหมายจะผ่านการพิจารณาและประกาศใช้ สถานการณ์หรือบริบทที่ทำให้เกิดความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายก็ได้ผ่านพ้นไปแล้ว สอง การตรากฎหมายหลายเรื่องจำเป็นจะต้องอาศัยความรู้เฉพาะทาง แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ข้อจำกัดในด้านความรู้เฉพาะทางบางประการที่จำเป็นต้องใช้เพื่อตรากฎหมาย ก็อาจเป็นอุปสรรคในการยกร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ (ไพบุลย์ มงคลศุกกร, 2548, น. 226) และวิทยานิพนธ์ดังกล่าวยังได้สะท้อนปัจจัยและที่มาของปัญหาข้างต้น ได้แก่ กรณีการเสนอร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญ หลักการ และเหตุผลอย่างเดียวกัน (จนแทบจะกล่าวได้ว่าเป็นการคัดลอกกันมา) โดยการเสนอร่างกฎหมายนั้น บางร่างกฎหมายเป็นการเสนอเพื่อผลทางการเมือง และการมีร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญและหลักการแบบเดียวกันถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ก็ส่งผลให้การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระแรกมีความซ้ำซ้อนและเสียเวลา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน และไพบุลย์ก็ได้ชี้ให้เห็นว่า จากการศึกษาการพิจารณาร่างกฎหมายของสภา

ผู้แทนราษฎรที่ผ่านมา ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีไม่ได้เสนอ แทบจะไม่ได้รับคำรับรองเลย (ไพบุลย์ มงคลศุกร, 2548, น.236)

ที่สำคัญ เมื่อพิจารณาจากสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ไพบุลย์ก็ยังชี้ให้เห็นว่าระยะเวลาพิจารณา ร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยประชุมนั้นมีน้อยเกินไป (สัปดาห์ละ 2 วัน) ซึ่งอาจไม่เพียงพอต่อการพิจารณา ร่างกฎหมายที่มีทั้งหมดให้แล้วเสร็จ อีกทั้ง การบรรจุระเบียบวาระการประชุมก็เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งหลายครั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งมักจะมีคามยึดโยงกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมาก) ก็อาจจะเลือกบรรจุร่างกฎหมายเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมตามความประสงค์ของพรรค ยิ่งกว่านั้น การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณา ร่างกฎหมายวาระที่ 2 ก็ไม่มีการจำกัดระยะเวลาในการอภิปราย ทำให้หลายครั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหมดเวลาไปกับการอภิปรายเพื่อประโยชน์ของตนเอง (ไพบุลย์ มงคลศุกร, 2548, น.237)

ด้วยเหตุนี้ วิทยานิพนธ์ดังกล่าวได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการนิติบัญญัติ คือ หนึ่งในประเด็นเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย เพื่อให้การพิจารณา ร่างกฎหมายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ก็ควรให้มีการตั้ง “คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมาย” โดยให้คณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้เสนอร่างกฎหมาย ประธานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนส่วนราชการที่เสนอร่างกฎหมาย ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง ผู้อำนวยการศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (ไพบุลย์ มงคลศุกร, 2548, น.244)

ทั้งนี้ คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายนี้ จะมีหน้าที่ให้คำรับรองร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยพิจารณาตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (ตาม Check-list ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) และในกรณีที่มีการเสนอร่างกฎหมายที่มีสาระสำคัญหรือหลักการและเหตุผลอย่างเดียวกันเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจในการพิจารณารวมร่างกฎหมายต่าง ๆ เข้าเป็นร่างกฎหมายร่างเดียว (ไพบุลย์ มงคลศุกร, 2548, น.245) นอกจากนี้ ในส่วนของการกำหนดให้ร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินจะต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรียังถือเป็นช่องทางการเปิดโอกาสให้ฝ่ายรัฐบาลใช้อำนาจบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ (ไพบุลย์ มงคลศุกร, 2548, น.246) ดังนั้น ไพบุลย์ จึงเสนอให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายประกอบด้วยประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ มาเป็นผู้พิจารณา ร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน โดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง (ไพบุลย์ มงคลศุกร, 2548, น.247) ซึ่งไพบุลย์ได้อธิบายต่อว่า การให้คณะกรรมการ ฯ มีอำนาจพิจารณา ร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงินโดยไม่ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองนั้น แม้จะมีข้อสงสัยว่าการแก้ปัญหาด้วยวิธีการดังกล่าวจะถือเป็นการก้าวล่วง การบริหารงบประมาณของฝ่ายบริหาร แต่ไพบุลย์ก็ได้อธิบายในประเด็นดังกล่าวว่า ฝ่ายบริหารควรจัดทำแผนงานด้าน

การออกกฎหมายใหม่ให้ชัดเจน และแต่ละปีก็ควรมีการตั้งงบประมาณอื่นเพื่อสำรองไว้ เนื่องจากแผนงานที่กระทรวงเสนอมักจะต้องมีการออกกฎหมายใหม่อยู่แล้ว ก็เป็นธรรมดาที่ควรจะมีการตั้งงบประมาณสำรอง (ไพบูลย์ มงคลศุกร, 2548, น.248)

นอกเหนือจากประเด็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 แล้ว อาทิตย์ ณะวงศ์ ก็ได้กล่าวไว้ในรายงานการศึกษา เรื่อง “แนวทางการพัฒนาการเชื่อมโยงข้อมูลกับกรมการปกครองเพื่อพิสูจน์ตัวตนและตรวจสอบสิทธิเลือกตั้งของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย” โดยชี้ให้เห็นว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้พยายามแก้ไขข้อบกพร่องของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีมาแต่เดิม โดยกำหนดให้สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ซึ่งสร้างความสะดวกให้ประชาชนเพิ่มมากขึ้น (อาทิตย์ ณะวงศ์, 2564, น. 25) และกล่าวถึงบทบาทของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในการสนับสนุนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเพื่ออำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้การจัดทำร่างกฎหมายของภาคประชาชนประสบความสำเร็จในขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้

- ขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมาย : ในกรณีที่มิใช่ประชาชนประสงค์จะดำเนินการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย แต่อาจจะขาดประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญในการจัดทำร่างกฎหมาย ก็อาจร้องขอให้ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยจัดทำร่างกฎหมายได้ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะจัดทำร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน โดยจะทำหน้าที่ประสานงาน ศึกษา วิเคราะห์และจัดทำร่างกฎหมายให้มีเนื้อความอย่างที่ประชาชนต้องการจะเสนอและถูกต้องตามรูปแบบและหลักการของร่างกฎหมาย (อาทิตย์ ณะวงศ์, 2564, น.26)

- ขั้นตอนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย : ในขั้นตอนของการรวบรวมรายชื่อ ถ้าหากผู้เชิญชวนไม่สะดวกที่จะรวบรวมรายชื่อเอง (เช่น อาจมีทรัพยากรที่จำกัดในการดำเนินการ) ผู้เชิญชวนสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรวบรวมให้ก็ได้ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดช่วงเวลาในการดำเนินการดังกล่าว 1 ปี นั่นคือ ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ยื่นเรื่องให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากมีผู้เข้าชื่อไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้เชิญชวนทราบเพื่อให้ผู้เชิญชวนเร่งดำเนินการ (เช่น ประชาสัมพันธ์ ฯลฯ) เพื่อให้รายชื่อครบตามจำนวนที่กำหนดภายใน 90 วัน ซึ่งถ้าหากครบ 90 วันแล้ว ยังไม่ได้รายชื่อตามที่กำหนด สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะยุติการรวบรวมรายชื่อ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เชิญชวนสามารถยื่นเสนอร่างกฎหมายนั้นเข้ามาอีกครั้งได้ แต่จะต้องเริ่มกระบวนการใหม่ (อาทิตย์ ณะวงศ์, 2564, น. 26)

- ขั้นตอนการตรวจสอบข้อมูล : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่สนับสนุนการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนด้วยการตรวจสอบในเชิงเนื้อหาของร่างกฎหมาย และตรวจสอบความถูกต้องของรายชื่อ โดยในส่วนของตรวจสอบเชิงเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้น จะเป็นการตรวจสอบเบื้องต้น (ก่อนที่จะส่งเรื่องเข้าสู่

กระบวนการต่อไป) เช่น ถ้าหากพบว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็อาจให้คำแนะนำเบื้องต้นแก่ผู้เสนอร่างกฎหมาย ซึ่งบางกรณีก็อาจให้คำแนะนำแก่ผู้เสนอร่างกฎหมายว่าสามารถปรับแก้ร่างกฎหมายบางมาตราเพื่อไม่ให้มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งจะทำให้ไม่ติดกระบวนการรอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีนั่น ซึ่งในบางกรณี ผู้เสนอร่างกฎหมายก็อาจจะปรับตามคำแนะนำ หรืออาจจะไม่ปรับตามคำแนะนำก็ได้ นอกจากนี้ เมื่อร่างกฎหมายถูกส่งเข้าสู่การพิจารณาของประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สำนักงานเลขาธิการก็ยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบเบื้องต้นเพื่อให้ข้อมูลด้วยว่า ร่างกฎหมายนั้นสอดคล้องกับหมวดสามหรือหมวดห้า หรือเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เพื่อให้ประธานรัฐสภาพิจารณาต่อไป ส่วนในขั้นตอนการตรวจสอบรายชื่อนั้น เป็นส่วนที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งเรื่องไปตรวจสอบเลขบัตรประชาชน และการเสียสิทธิเลือกตั้งของผู้เข้าชื่อกับกรมการปกครอง (อาทิตย์ ณะวงศ์, 2564, น. 27)

- ขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา 77 : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น และนำความคิดเห็นนั้นมาประกอบการพิจารณาในทุกขั้นตอน ซึ่งถ้าหากปรากฏว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอนั้น สอดคล้องกับหมวดสามและหมวดห้า ไม่ได้เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (หรือเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่นายกรัฐมนตรียังไม่รับรองแล้ว) และรวบรวมรายชื่อได้ครบและถูกต้องตามที่กำหนด ก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นให้แก่คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากร่างกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะดำเนินการตาม มาตรา 77 ต่อไป (อาทิตย์ ณะวงศ์, 2564, น. 27)

ทั้งนี้ รายงานการศึกษาดังกล่าวได้กล่าวถึงปัญหาในการดำเนินการว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้น ไม่สอดคล้องกับรูปแบบของร่างกฎหมายที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด ส่งผลให้ต้องใช้เวลาในการปรับปรุงแก้ไข อีกทั้งในบางกรณี การรวบรวมรายชื่อในกรณีที่ผู้เชิญชวนดำเนินการเองนั้น ใช้เวลานาน เมื่อมีการจัดส่งเอกสารมา พบว่าเอกสารอยู่ในสภาพเก่าและข้อความไม่ชัดเจนทำให้ต้องใช้เวลาในการตรวจสอบ และบางกรณีก็ไม่สามารถนำเข้าสู่ข้อมูลหมายเลขบัตรประชาชนได้ นอกจากนี้ การประสานงานจากหน่วยงานภาครัฐเพื่อตรวจสอบรายชื่อ ก็ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลมากเท่าที่ควร ส่งผลให้การตรวจสอบจำเป็นต้องใช้เวลา ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบเลขบัตรประชาชน หรือสถานะความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (อาทิตย์ ณะวงศ์, 2564, น. 29)

ในส่วนของการเชื่อมโยงข้อมูลนั้น รายงานการศึกษาดังกล่าวได้มีข้อเสนอแนะที่สำคัญของประการ คือ หนึ่ง สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะผู้ให้บริการ ควรพิจารณาแนวทางในการสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกี่ยวกับแนวทางในการให้บริการเชื่อมโยงข้อมูล โดยเฉพาะกับกรมการปกครอง ซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสอง ควรพิจารณาการดำเนินการบูรณาการเชื่อมโยงข้อมูลอย่างรอบคอบ และพิจารณาแนวทางการให้บริการในกรณีที่ไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้อย่างปกติ ดังนั้น นอกจากการพิจารณาแนวทางเชื่อมโยงข้อมูลแล้ว ก็ควรพิจารณาทางเลือกให้แก่ประชาชน ในกรณีที่ไม่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลได้อย่างปกติด้วย (น. 37)

ทั้งนี้ ในส่วนของประเด็นในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น นอกจากอุปสรรคในประเด็นของข้อจำกัดในเนื้อหาของร่างกฎหมาย และการรอคำรับรองของนายกรัฐมนตรีที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว นัรัฐคดี ปราบคนชิว ยังได้นำเสนอในบทความเรื่อง “ปัญหาการเสนอกฎหมายโดยประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย” ด้วย ว่าพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวันที่เสนอร่างกฎหมาย และจะต้องไม่เป็นผู้ต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ว่าจะต้องไม่เป็นพระภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช แต่การกำหนดองค์หรือวิธีการกำกับดูแลองค์ทางศาสนาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาสนาพุทธ จะกระทำโดยมีกฎหมายกำหนด และพระภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ก็ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการบังคับใช้กฎหมายลักษณะดังกล่าว อีกทั้งกลุ่มคนเหล่านี้ยังถือเป็นประชากรกลุ่มหนึ่งของประเทศ บทความนี้จึงเสนอว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยตัดข้อความที่จำกัด “ผู้ต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง” ในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (นัรัฐคดี ปราบคนชิว, ม.ป.ป., น. 3)

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับหลักการที่ไม่ควรจำกัดสิทธิของพระภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช ในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย และเห็นว่าถ้าหากเปรียบเทียบกับการใช้สิทธิเลือกตั้งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดห้ามบุคคลเหล่านี้ใช้สิทธิเลือกตั้ง ก็เป็นเพราะบุคคลเหล่านี้ไม่ควรยุ่งเกี่ยวกับการเมือง หากแต่คณะผู้วิจัยเห็นว่า การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย กับการเลือกตั้งนั้น มีลักษณะต่างกัน เนื่องจากกฎหมายถือเป็นเครื่องมือในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นเครื่องมือของรัฐในการกำหนดให้จำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนเพื่อเหตุผลของรัฐ ซึ่งกฎหมายบางฉบับ ก็อาจรวมถึงบุคคลกลุ่มนี้ด้วย คณะผู้วิจัยจึงเห็นด้วยกับการกำหนดให้พระภิกษุ สามเณร นักพรต นักบวช สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ หากแต่อาจจะต้องมีภาระมัดระวังบ้างในเรื่องการดำเนินการเพื่อไม่ให้ขัดกับข้อปฏิบัติของศาสนา นั้น ๆ แต่คณะผู้วิจัยไม่เห็นด้วยที่จะตัดข้อความที่จำกัด “ผู้ต้องห้ามไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง” ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะในกลุ่มที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ไม่ให้ใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น มีกลุ่มบุคคลวิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบอยู่ด้วย ซึ่งบุคคลกลุ่มนี้ โดยสภาพก็ไม่สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้อยู่แล้ว และถ้าหากกำหนดให้บุคคลเหล่านี้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ อาจต้องมีการให้บุคคลอื่นทำแทน ซึ่งอาจขัดกับหลักการแสดงเจตนาได้

นอกจากนี้ ในส่วนของการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนนั้น พิชชากร เรืองเดชาวิวัฒน์ ได้เน้นย้ำถึงกระบวนการที่ทำงานการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนมีความง่ายและสะดวกขึ้นเรื่อย ๆ ผ่านการพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยในบทความเรื่อง “วิบากกรรมของร่างกฎหมายโดยประชาชนในสภายุคประยุทธ์ 2” ได้ชี้ให้เห็นถึงการทำให้การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนถูกทำให้ง่ายขึ้นเรื่อย ๆ ในสองมิติคือ หนึ่ง ในมิติของจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกัน 50,000 คน ในการเสนอร่างกฎหมาย ในขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดให้ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเพียง 10,000 คน (พิชชากร เรื่องเดชาวิวัฒน์, 2563, น. 1) สอง ในมิติของความสะดวกในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ที่ต้องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องแนบสำเนาบัตรประชาชน หรือบัตรของทางการที่มีรูปถ่ายและเลขบัตรประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้าน มาประกอบกับเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และต่อมา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ก็กำหนดให้ผู้ที่ต้องการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ต้องยื่นสำเนาบัตรประชาชน หรือบัตรทางการที่มีรูปถ่ายและเลขบัตรประชาชน โดยไม่ต้องแนบสำเนาทะเบียนบ้าน และในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ก็ยังอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่ต้องการเข้าชื่อเสนอกฎหมายอีก โดยกำหนดให้สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านระบบออนไลน์ได้ (พิชชากร เรื่องเดชาวิวัฒน์, 2563, น. 2)

อย่างไรก็ตาม บทความดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่า แม้การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจะมีความสะดวกมากยิ่งขึ้น แต่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนก็จะต้องพบกับอุปสรรคอีกหลายประการในขั้นตอนต่าง ๆ ได้แก่

- การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร : ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ร่างกฎหมายที่ประชาชนจะเข้าชื่อเสนอได้ จะต้องเป็นร่างกฎหมายตามหมวดสาม สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวดห้า หน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อนจะรวบรวมรายชื่อได้ จะต้องส่งร่างกฎหมายให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ว่าเนื้อหาของร่างกฎหมายสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหมวดดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งถ้าหากประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วว่าร่างกฎหมายมีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวร่างกฎหมายนั้นก็จะต้องตกไป (พิชชากร เรื่องเดชาวิวัฒน์, 2563, น. 2)

- การรวบรวมรายชื่อของประชาชน : เมื่อร่างกฎหมายผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้เชิญชวนเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็จะต้องรวบรวมรายชื่อ ซึ่งเมื่อรวบรวมรายชื่อได้ครบตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะต้องส่งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบ และในบางกรณี ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นใช้เวลานานในการรวบรวมรายชื่อ การรวบรวมรายชื่อบางรายการอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อถึงวันที่มีการยื่นร่างกฎหมาย เช่น บุคคลดังกล่าวอาจเสียชีวิตหรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง โดยผู้รวบรวมรายชื่อไม่ทราบ ซึ่งทำให้ต้องเสียเวลารวบรวมรายชื่อใหม่ (พิชชากร เรื่องเดชาวิวัฒน์, 2563, น. 2)

- การรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน : ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นถูกประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็จะต้องถูกส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อนรับรอง โดยจุดนี้ถือว่าเป็นจุดที่ยากที่สุด เพราะการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีไม่มีกำหนดเวลา และถ้าหากนายกรัฐมนตรีไม่รับรอง ก็จะต้องตกไป (พิชชากร เรื่องเดชาวิวัฒน์, 2563, น. 3)

ทั้งนี้ บทความดังกล่าวยังได้ชี้ให้เห็นว่าแม้จะมีกำหนดกติกาและเงื่อนไขเพื่อให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น อีกทั้งประชาชนมีแนวโน้มเสนอร่างกฎหมายเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่กลับพบว่าเป็นไปได้ยากมากที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนจะสามารถผ่านการพิจารณาจนถึงขั้นตอนการมีผลบังคับใช้ได้ โดยในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น มีร่างกฎหมายที่

ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อเสนอทั้งสิ้น 16 ฉบับ โดย 7 ฉบับนั้น ตกไปเนื่องจากไม่สามารถรวบรวมรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ครบ 50,000 รายชื่อตามที่กฎหมายกำหนด และตกไปอีก 4 ฉบับ (ไม่ปรากฏสาเหตุในบทความ) และอีก 5 ฉบับ สิ้นสุดไปเนื่องจากเกิดการรัฐประหารใน พ.ศ. 2549 และมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏว่ามีร่างกฎหมายที่ประชาชนร่วมเข้าชื่อเสนอทั้งสิ้น 51 ฉบับ และมีร่างกฎหมายของประชาชนได้ประกาศใช้ทั้งหมด 8 ฉบับ (โดย 7 ฉบับ เป็นกรณีที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น มีร่างกฎหมายของรัฐบาลที่มีหลักการอย่างเดียวกัน ประกอบด้วย) ส่วนอีก 1 ฉบับนั้น เป็นร่างกฎหมายของประชาชนที่ได้ถูกบังคับใช้โดยที่ไม่มีร่างกฎหมายของรัฐบาลที่มีหลักการอย่างเดียวกันเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาด้วย นั่นคือ พระราชบัญญัติวิชาชีพแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2556 ส่วนร่างกฎหมายที่เหลือนั้น บางฉบับก็ตกไปเนื่องจากไม่เข้าเงื่อนไข หรือเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรอง หรือยังพิจารณาว่าจะรับรองหรือไม่ยังไม่แล้วเสร็จ และบางฉบับก็ตกไปเพราะการรัฐประหารใน พ.ศ. 2557 (พิชชากร เรื่องเดชาวิวัฒน์, 2563, น. 4-5) ส่วนกรณีร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันนั้น คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงในบทที่ 4 เนื่องจากเป็นช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่อยู่ในขอบเขตงานวิจัย

นอกจากนี้ บทความดังกล่าวยังได้เสนอแนวทางการปรับปรุงกระบวนการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชนด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยมีข้อเสนอที่สำคัญ ดังนี้ (พิชชากร เรื่องเดชาวิวัฒน์, 2563, น. 14)

- ควรลดความซ้ำซ้อนของการพิจารณาร่างกฎหมายโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือ ถ้าหากพิจารณาจากกระบวนการดังกล่าว จะพบว่าจะต้องส่งร่างกฎหมายของประชาชนให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสองรอบ รอบแรก คือการพิจารณาก่อนว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้น สอดคล้องกับหมวดสามสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวดห้า หน้าที่ของรัฐหรือไม่ และจากนั้น เมื่อรวบรวมรายชื่อครบแล้ว ก็ต้องให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาซ้ำว่าร่างกฎหมายนั้น เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ซึ่งถ้าหากมีการยุบขั้นตอนดังกล่าวลง ก็อาจทำให้กระบวนการมีความรวดเร็วขึ้น

- ควรเพิ่มโอกาสให้ร่างกฎหมายของประชาชนที่มีความบกพร่องได้แก้ไข โดยถ้าหากประธานสภาผู้แทนราษฎรตรวจแล้วพบว่าเนื้อหาของร่างกฎหมายไม่สอดคล้องกับหมวดสาม สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวดห้า หน้าที่ของรัฐ หรือยกร่างมาไม่สอดคล้องกับรูปแบบ ร่างกฎหมายก็จะถูกส่งคืน และไปเริ่มต้นใหม่ตั้งแต่แรก ซึ่งในส่วนนี้ ผู้เขียนบทความได้เสนอว่า ควรอนุญาตให้ผู้เสนอร่างกฎหมายได้แก้ไขโดยไม่ต้องกลับไปเริ่มกระบวนการใหม่ ก็จะเป็นการลดขั้นตอนและทำให้ร่างกฎหมายของประชาชนมีโอกาสเข้าสู่การพิจารณามากยิ่งขึ้น

- ควรกำหนดให้การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้น ต้องเป็นการวินิจฉัยที่อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ ไม่ควรให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ผูกขาดการตัดสินใจแต่เพียงผู้เดียวตั้งแต่แรก โดยบทความนี้ได้เสนอว่า ควรให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้น เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่างานวิจัย บทความวิจัย และบทความหลายชิ้นได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ในการจัดทำร่างกฎหมาย การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งงานเขียนบางชิ้น เช่น งานวิจัยของ ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ก็ยังได้เน้นย้ำถึงการปรับปรุงเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจะได้พยายามเปิดช่องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้นโดยกำหนดไว้ในมาตรา 77 ให้การจัดทำร่างกฎหมายนั้น จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็น และต้องนำความคิดเห็นดังกล่าวนั้นมาพิจารณาประกอบกับการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย และนำมาพิจารณาในการพิจารณากฎหมายทุกขั้นตอนตลอดจนบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย จะได้กำหนดให้อย่างน้อยที่สุด จะต้องรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายผ่านระบบกลางของกฎหมาย (เว็บไซต์) ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ก็ยังพบอุปสรรคอยู่ ซึ่งคณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงในบทที่ 4

กรอบแนวคิดในการวิจัย

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้เป็นการศึกษาวิจัยเพื่อเพิ่ม “ประสิทธิภาพ” (efficiency) และ “ประสิทธิผล” (effectiveness) ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในส่วนของกรอบแนวคิดนี้ คณะผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงความหมายของประสิทธิภาพและประสิทธิผล และกำหนดกรอบเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายว่าอย่างไรจึงจะถือเป็นกรอบการพิจารณาว่าการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้การวิจัยมีความชัดเจนขึ้นว่าการศึกษาประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะเป็นไปในทิศทางใด โดยคณะผู้วิจัยจะขอนิยามคำว่า “ประสิทธิภาพ” และ “ประสิทธิผล” แล้วจึงอธิบายว่าในมุมมองกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ควรจะพิจารณาอย่างไรว่าร่างกฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้กล่าวถึงหลักประสิทธิภาพโดยสามารถสรุปได้ว่า หลักประสิทธิภาพหมายถึงการดำเนินงานที่มีการออกแบบกระบวนการที่ดีและการบริหารจัดการที่เหมาะสม โดยมีการดำเนินการอย่างคุ้มค่าหรือก็คือเป็นการดำเนินการที่ได้รับประโยชน์สูงสุดเมื่อเทียบกับทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด (เช่น เวลา กำลังคน หรืองบประมาณ) เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม (วรรณพร เทพหัสดิน ณ อยุธยา สุทธปรีดา และคณะ, 2552, น.27) ส่วนหลักประสิทธิผลนั้นสามารถสรุปได้ว่าหมายถึงผลการดำเนินการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผนเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน (วรรณพร เทพหัสดิน ณ อยุธยา สุทธปรีดา และคณะ, 2552, น.17) นอกจากนี้ นรนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์ ในงานวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย” ก็ยังได้สรุปความหมายของคำว่าประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากงานเขียนของนักวิชาการไทยและนักวิชาการต่างประเทศ โดยสามารถสรุปความแตกต่างของประสิทธิภาพและประสิทธิผลว่า ประสิทธิภาพคือการทำด้วยวิธีการที่ดีและถูกต้อง ส่วนอย่างไรจะเรียกว่าดีหรือถูกต้องนั้น จะต้องเปรียบเทียบกับทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้ในขณะที่กำลังทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมาย

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเกี่ยวกับการใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น แม้ว่างานวิจัยหลายชิ้น รวมถึงงานวิจัยที่กล่าวถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารกิจการภาครัฐว่าย่อมต้องการดำเนินการที่รวดเร็วขึ้น แต่ในส่วนของ การพิจารณากฎหมายอาจเป็นคำถามว่าการพิจารณากฎหมายที่รวดเร็วจะทำให้ได้กฎหมายที่ดีหรือไม่ โดย Wim Voermans, Hans-Martien ten Napel และ Reijer Passchier ได้นำเสนอผลงานวิจัยในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพในด้านเวลาของกระบวนการนิติบัญญัติโดยศึกษากรณีศึกษาการพิจารณากฎหมายของประเทศสโลวีเนียและประเทศอังกฤษซึ่งได้ข้อสรุปว่า ในกรณีของประเทศสโลวีเนียนั้น จะมีการพิจารณาร่างกฎหมายที่รวดเร็วมกโดยในการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละวาระจะใช้เวลาเพียง 2-3 เดือนเท่านั้น แต่กลับพบว่าการใช้เวลาพิจารณาร่างกฎหมายทุกฉบับที่สั้นมากส่งผลให้กฎหมายบางฉบับไม่ได้พิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนจนส่งผลกระทบต่อคุณภาพของกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศอังกฤษซึ่งใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายนานกว่า (เฉลี่ยแล้วใช้เวลาประมาณ 2 ปี ต่อหนึ่งฉบับ) กลับพบว่าประสบปัญหาเรื่องการพิจารณาร่างกฎหมายที่ขาดความรอบคอบเช่นกัน เนื่องจากกฎหมายหลายฉบับมักจะถูกพิจารณาในช่วงปลายสมัยสุดท้ายของการประชุมสภา ก่อนที่รัฐสภาชุดดังกล่าวจะพ้นวาระและมีการเลือกตั้งใหม่ หรือแม้แต่ว่าร่างกฎหมายบางฉบับก็ถูกพิจารณาอย่างรวดเร็วด้วยเหตุผลทางการเมือง โดยร่างกฎหมายเหล่านี้จะถูกพิจารณาอย่างรวดเร็วจนขาดความรอบคอบและส่งผลกระทบต่อคุณภาพของกฎหมายเช่นกัน (Wim Voermans, et al., 2024, pp.279-294)

ในประเด็นเกี่ยวกับเวลาที่ใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า จะใช้ความรวดเร็วมาเป็นตัววัดความมีประสิทธิภาพของการพิจารณาร่างกฎหมายอาจจะไม่เหมาะสม แต่ถ้าหากการพิจารณาร่างกฎหมายใช้เวลายาวนานจนปัญหาที่ร่างกฎหมายนั้นมุ่งแก้ไขได้ผ่านพ้นไปหรือผ่านพ้นไปแล้วและเกิดใหม่ซ้ำ ๆ แต่ร่างกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขนั้นก็ยังไม่แล้วเสร็จเสียที ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าการพิจารณาร่างกฎหมายเช่นนี้มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การใช้เวลาพิจารณาร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพนั้น อาจไม่ได้หมายความว่าต้องใช้เวลารวดเร็ว แต่อย่างน้อยที่สุด การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นจะต้องทันการณ์ และมีการใช้เวลาพิจารณาที่เหมาะสมกับความซับซ้อนกับเนื้อหาของร่างกฎหมาย (หรือก็คือ ร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อน อาจจะใช้เวลาในการพิจารณานานกว่าร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาไม่ซับซ้อน) หรือเหมาะสมกับผลกระทบของกฎหมายที่จะเกิดขึ้นหลังจากที่มีการบังคับใช้ (เช่น ร่างกฎหมายบางฉบับอาจมีเนื้อหาไม่ซับซ้อน แต่ถ้าหากมีการบังคับใช้ อาจกระทบต่อความเคยชิน วิถีชีวิต หรือคตินิยมของคนในสังคม เป็นต้น ซึ่งร่างกฎหมายลักษณะนี้อาจจะใช้เวลาในการพิจารณานาน)

ส่วนประสิทธิผลนั้นหมายถึงความสำเร็จในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ (นรนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์, 2545) ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงสรุปว่า การพิจารณาร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น ย่อมหมายถึงการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีกระบวนการที่ดีและคุ้มค่าซึ่งก่อให้เกิดผลลัพธ์ที่ตรงตามเป้าหมายประสงค์ที่ตั้งไว้

ในส่วนประเด็นที่ว่าอย่างไรจึงจะเรียกว่าเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีกระบวนการที่ดีและคุ้มค่า และเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่ก่อให้เกิดผลลัพธ์ตรงตามเป้าหมายประสงค์ที่ตั้งไว้นั้น จากการทบทวนวรรณกรรม

ในส่วนของแนวคิดทฤษฎีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของการทบทวนวรรณกรรมว่าด้วยเรื่องการตรากฎหมายที่ดีนั้น คณะผู้วิจัยจึงสรุปว่า การพิจารณาร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ย่อมต้องหมายถึง การพิจารณาร่างกฎหมายที่มีกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมายและการเสนอความเห็นต่อกฎหมาย เป็นกระบวนการที่มีกลไกในการพิจารณาความจำเป็นในการตรากฎหมายไม่ตรากฎหมายเป็นภาระแก่ประชาชน ตลอดจนมีการนำเอาความเห็นของประชาชนมาใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย อีกทั้งยังต้องเป็นกระบวนการที่พิจารณากฎหมายได้อย่างถี่ถ้วนและรอบคอบโดยจะต้องมีการใช้เวลาในการพิจารณาที่เหมาะสมกับความซับซ้อนของเนื้อหาในร่างกฎหมาย และเหมาะสมกับผลกระทบของกฎหมายที่จะเกิดขึ้นถ้าหากมีการบังคับใช้ และต้องเป็นการพิจารณาที่ทันสมัย และเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีความโปร่งใส ที่สำคัญ ต้องเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่เปิดให้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางโดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลักยิ่งกว่าความเป็นพรรคการเมือง ส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีประสิทธิผลนั้น ย่อมต้องหมายถึงการพิจารณาร่างกฎหมายที่ทำให้ได้ร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ สามารถแก้ไขปัญหาที่การร่างกฎหมายนั้นมุ่งจะแก้ไขได้อย่างแท้จริง เป็นร่างกฎหมายที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงตามเจตจำนงของประชาชนอย่างมีเหตุผลและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

ดังนั้น ในงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยมุ่งจะดำเนินการศึกษาวิจัยถึงปัจจัยที่จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามกรอบที่กล่าวถึงข้างต้น โดยศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรภายใต้การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 และศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เช่น แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แนวคิดเกี่ยวกับการนำหลักการอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ (Collaborative Governance) แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการนิติบัญญัติ ฯลฯ ตลอดจนกรณีศึกษาที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร

บทที่ 3

ระเบียบวิธีวิจัย

1. วิธีการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ประกอบกับการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) เพื่อให้ได้ข้อมูลจากเอกสารและบุคคลและนำข้อมูลที่ได้ทั้งหมดไปวิเคราะห์และสังเคราะห์ เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งจะนำไปสู่ข้อเสนอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีและสอดคล้องกับหลักการของประชาธิปไตย นั่นคือ ได้กฎหมายที่สามารถแก้ไขปัญหาตามความมุ่งหมายของการตรากฎหมายนั้นอย่างแท้จริง และเป็นกฎหมายที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายด้วย

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามขอบเขตของการวิจัย คณะผู้วิจัยจึงเลือกศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับกรอบแนวคิด ทฤษฎี กรณีศึกษาต่างประเทศ และกรณีศึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายในประเทศไทย โดยมีรายละเอียดในเชิงเนื้อหา และวิธีการศึกษาวิจัยในแต่ละประเด็น ดังนี้

1.1 การศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องและการทบทวนวรรณกรรม

นอกจากการทบทวนวรรณกรรมที่เคยมีการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในกรณีที่ ร่างกฎหมายนั้นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และประชาชนเป็นผู้เสนอ (โดยจะเน้นกรณีของสองกรณีหลัง) ตลอดจนงานวิจัยและงานเขียนที่เคยมีการศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว คณะผู้วิจัยก็จะศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- กรอบความคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมาย และการมีกฎหมายที่ดีในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรวมถึงกระบวนการตรากฎหมายที่ดีด้วย

- แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ เป็นต้น โดยจะศึกษาถึงข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ประเทศ ส่วนใหญ่แล้ว แม้ว่าจะกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ก็มักจะเขียนข้อจำกัดบางประการว่าในบางเรื่องประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ไม่สามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายได้

- แนวคิดเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน

- แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่ส่งผลต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร หรือก็คือ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นเกี่ยวกับการให้สัญญาต่อประชาชน และประโยชน์ของพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ทั้งสองสิ่งนี้ไม่ตรงกัน จะก่อให้เกิดการตัดสินใจอย่างไร

- แนวคิดเกี่ยวกับการอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ (Collaborative Governance) ในมุมมองที่อาจนำมาปรับใช้กับกระบวนการนิติบัญญัติได้ เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่มีความทันสมัย และสอดคล้องกับบริบทในสังคม ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติที่มีลักษณะอาศัยความร่วมมือของหลายภาคส่วนเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำหน้าที่นิติบัญญัติเพื่อให้มีกฎหมายที่ดีโดยปราศจากกรอบที่ว้าร้างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายของฝ่ายใด เป็นต้น และอาจศึกษาประเด็นเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในกระบวนการนิติบัญญัติด้วย

ทั้งนี้ การศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดทฤษฎีในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาโดยใช้การวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก แต่อาจจะมีการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ หรืออาจปรากฏคำถามในลักษณะดังกล่าวในเวทีการสนทนากลุ่มเฉพาะในกรณีที่การศึกษาเชิงเอกสารไม่สามารถให้ความกระจ่างหรือตอบโจทย์ของการวิจัยได้ในบางประเด็น

1.2 กรณีศึกษาต่างประเทศ

ในส่วนของกรณีศึกษาต่างประเทศนั้น คณะผู้วิจัยได้กำหนดกรอบว่าอาจจะมีการมองภาพรวมของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และจะมีการเลือกศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการนิติบัญญัติในบางประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาแบบของประเทศไทย ซึ่งได้แก่ ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเยอรมนี (โดยมุ่งศึกษาการพิจารณากฎหมายในระดับสหพันธรัฐ) เนื่องจากประเทศเยอรมนีนอกจากจะมีระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาคล้ายกับประเทศไทยแล้ว ก็ยังมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมืองเหมือนประเทศไทยด้วย ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าระบบพรรคการเมืองในรัฐสภาก็อาจมีผลต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน กรณีของประเทศออสเตรเลีย (โดยเน้นการศึกษาของกฎหมายในระดับเครือรัฐ) กรณีของประเทศอินเดีย (เน้นศึกษาการตรากฎหมายในระดับรัฐรวม) และกรณีของประเทศฟินแลนด์ (ในกรณีที่มีข้อมูลเป็นภาษาอังกฤษหรือภาษาฝรั่งเศสที่เพียงพอให้คณะผู้วิจัยเข้าถึงได้) อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศที่เลือกศึกษามีลักษณะเป็นรัฐรวม แม้ว่าคณะผู้วิจัยจะเน้นที่การศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐรวมก็จริง แต่ถ้าหากในประเทศนั้น ๆ มีกรณีของมลรัฐที่น่าสนใจและในมลรัฐนั้นเป็นระบบรัฐสภาเหมือนประเทศไทย ก็อาจจะศึกษากรณีศึกษาของมลรัฐนั้นด้วย

ทั้งนี้ การศึกษาในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสารเป็นหลัก แต่อาจจะมีการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มเติมในกรณีที่เอกสารที่ค้นพบนั้นไม่สามารถตอบคำถามวิจัยในบางประเด็นได้ หรือไม่มีความเป็นปัจจุบันเพียงพอ

1.3 กรณีศึกษาของประเทศไทย

ในส่วนกรณีศึกษาของประเทศไทยนั้น จะศึกษาการตรากฎหมายที่เกิดขึ้นในช่วงสมัยของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 โดยศึกษาภาพรวมเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายและการพิจารณาร่างกฎหมาย ทั้งภาพรวมของการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และจะเน้นการศึกษาการเสนอร่างกฎหมาย และการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมดว่าอยู่ในขั้นตอนใดบ้างในปัจจุบัน หรือถูกตีตกด้วยเหตุผลใดบ้าง (เช่น เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรือไม่ใช่อำนาจตามหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ) และมีการศึกษากรณีศึกษา ดังนี้

- ศึกษาการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายอากาศสะอาดทั้งหมด เนื่องจากร่างกฎหมายเหล่านี้เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับพบอุปสรรคในการนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งร่างกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. โดยเครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติฝุ่นพิษและการกอมลพิษข้ามพรมแดน พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ พ.ศ. โดยร่างกฎหมายทั้งสี่ฉบับหลังเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ตำแหน่งขณะเสนอร่างกฎหมาย) และยังมีร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความปรองดอง เป็นผู้เสนอด้วย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้รับหลักการแล้ว จึงเป็นที่น่าติดตามว่า สุดท้าย ร่างกฎหมายใดจะเข้าสู่การพิจารณาวาระแรกของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรบ้าง และร่างกฎหมายใดจะถูกเลือกเป็นร่างกฎหมายหลักที่ใช้ในการพิจารณา

- ศึกษาการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองสัญชาติหรือสิทธิของชนกลุ่มน้อยทั้งหมด (ซึ่งมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน) เนื่องจากร่างกฎหมายเหล่านี้ถือเป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพอย่างมีนัยสำคัญและเป็นร่างกฎหมายที่มีการเสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับพบอุปสรรคในการเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเช่นกัน โดยร่างกฎหมายเหล่านี้ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. (เสนอโดยสภาชนเผ่าพื้นเมือง) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. (เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคก้าวไกล) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. (เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. (เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง)

- ศึกษาการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการสมรสเท่าเทียม และกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกัน (เช่น ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ.) เนื่องจากร่าง

กฎหมายเหล่านี้มีทั้งที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อีกทั้งยังเป็นกฎหมายที่กระทบต่อสังคมแต่กลับไม่สามารถผ่านการพิจารณาได้ตลอดทั้งสมัยของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 นี้

ในการศึกษาวิจัยส่วนนี้ จะมีเป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร และมีการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายดังกล่าวโดยตรง และมีการจัดสนทนากลุ่มผู้ที่มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายโดยตรงบางกลุ่มเช่นกัน ตลอดจนเก็บข้อมูลจากการสนทนากลุ่มจากผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดการกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อให้ร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนสัมภาษณ์เชิงลึกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนที่มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมาย

2. วิธีการรวบรวมข้อมูล

2.1 การวิจัยเอกสาร

คณะผู้วิจัยจะเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) จากเอกสารวรรณกรรมต่าง ๆ ได้แก่ รายงานการศึกษาวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ ตำรา บทความวิชาการต่าง ๆ บันทึกการประชุมและรายงานการประชุม ที่เกี่ยวข้อง ทั้งของในประเทศและต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่เลือกเป็นกรณีศึกษา

2.2 การสัมภาษณ์เชิงลึก

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) การสัมภาษณ์เชิงลึกนักวิชาการที่เกี่ยวข้องหรือเคยศึกษาประเด็นเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของรัฐสภา โดยในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะถามความเห็นเพื่อให้ให้นักวิชาการได้เสนอมุมมองว่ามองการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรเป็นอย่างไร หรือมีความเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการตีความว่าอะไรคือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ตลอดจนความเห็นเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลที่มีหลักการอย่างเดียวกับร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ และความเห็นเกี่ยวกับกรณีเงื่อนไขของการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (ทั้งเงื่อนไขและข้อจำกัดของการเสนอ และการตีความเงื่อนไขของการเสนอ เป็นต้น) และความเห็นเกี่ยวกับแนวทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้เกิดการพิจารณาร่างกฎหมายแบบบูรณาการที่ไม่ได้มุ่งเน้นไปในการแบ่งแยกกว่าร่างกฎหมายนี้ใครเป็นผู้เสนอ

2) การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เคยเสนอร่างกฎหมายในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะผู้วิจัยจะสัมภาษณ์เชิงลึกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเคยมีบทบาทสำคัญในการเสนอร่างกฎหมาย โดยคณะผู้วิจัยจะเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ที่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งในฐานะพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน เพื่อสอบถามถึงความเห็นต่อการเสนอร่างกฎหมาย และความเห็นเกี่ยวกับกรณีที่รัฐบาลเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกัน การตีความว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและผลกระทบ ตลอดจนความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร

2.3 การสนทนากลุ่ม

ในการสนทนากลุ่ม คณะผู้วิจัยจะดำเนินการเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1) การสนทนากลุ่มของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เคยเสนอร่างกฎหมาย โดยคณะนักวิจัยจะเลือกตัวแทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เคยริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มตัวแทนที่เสนอร่างกฎหมายที่คณะผู้วิจัยเลือกเป็นกรณีศึกษา โดยสอบถามถึงปัญหาและอุปสรรคในการเสนอร่างกฎหมายในแต่ละขั้นตอน ตลอดจนความคาดหวังต่อสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว และถามความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรด้วย

2) การสนทนากลุ่มของผู้ที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คณะนักวิจัยจะเลือกตัวแทนของบุคลากรในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องกับการนำร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปดำเนินการต่อ โดยจะสอบถามประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินการ และความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนหลักการตีความว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และหลักการตีความว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐด้วย และคณะผู้วิจัยจะเลือกตัวแทนของบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อสอบถามความเห็นเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาล ตลอดจนความเห็นเกี่ยวกับการตีความว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน เพื่อให้ทราบแนวทางว่าการยกร่างกฎหมายต้องมีลักษณะอย่างไรจึงไม่ถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

3. การวิเคราะห์ข้อมูล

คณะผู้วิจัยจะวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพทั้งหมดที่ได้จากการเก็บรวบรวมจากเอกสาร และข้อมูลจากตัวบุคคลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก และข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม มาวิเคราะห์ด้วยเทคนิคการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดในการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และข้อจำกัดในการที่ร่างกฎหมายเหล่านั้นจะได้รับการพิจารณาในฐานะร่างกฎหมายหลัก และให้ทราบถึงปัจจัยของการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Comparative Analysis) จากการถอดบทเรียนของต่างประเทศที่คณะผู้วิจัยเลือกเป็นกรณีศึกษา เพื่อนำมาสู่ข้อสรุปว่าจะสามารถเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างไร

บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงผลการศึกษาวิจัยซึ่งจะเริ่มจาก (1) กรณีศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ โดยจะเน้นที่กระบวนการนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร และถ้าหากในประเทศนั้นมีการกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ หรือมีข้อมูลของประเทศนั้น ๆ เพียงพอที่จะกล่าวได้ว่ามีกระบวนการอย่างไรในการจัดเตรียมร่างกฎหมายก่อนที่จะนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา (ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการจัดเตรียมร่างกฎหมายของผู้เสนอร่างกฎหมาย หรือการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับฟังความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย) คณะผู้วิจัยก็จะกล่าวถึงประเด็นดังกล่าวด้วย

จากนั้น คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง (2) กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ซึ่งเป็นขอบเขตของงานวิจัยชิ้นนี้ โดยจะกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน และที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงกรณีศึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และจากนั้น คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง (3) บทสรุปของผลการศึกษา ซึ่งจะเป็นการสรุปว่าจากการศึกษาข้อมูลทั้งหมดนั้น ปัญหาเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรคืออะไร และอะไรบ้างที่เป็นอุปสรรคสำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และชี้ให้เห็นว่าปัจจัยอะไรบ้างที่เป็นปัจจัยความสำเร็จ หรือปัจจัยที่ทำให้เกิดอุปสรรคต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น เพื่อนำมาสู่ (4) ข้อเสนอแนะ ซึ่งจะมีการระบุถึงข้อเสนอแนะในการปรับปรุงบทบัญญัติทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติด้วย และสุดท้าย คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง (5) บทส่งท้ายเพื่อกล่าวถึงประเด็นที่อาจมีการศึกษาเพิ่มเติมหรือต่อยอดต่อไปในอนาคต ทั้งนี้ ในส่วนของบทสัมภาษณ์และข้อมูลที่ได้จากการสนทนากลุ่ม ในบทนี้ คณะผู้วิจัยจะนำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์และการสนทนากลุ่มเขียนไว้ตามประเด็นที่มีการศึกษาวิจัย ส่วนสรุปบทสัมภาษณ์และบทสนทนากลุ่มทั้งหมดนั้น จะปรากฏในภาคผนวกของงานวิจัยชิ้นนี้

1. กระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ

ในส่วนกรณีศึกษาต่างประเทศนั้น คณะผู้วิจัยได้เลือกศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศโดยเลือกจากประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศไทย เนื่องจากโดยระบบแล้ว ประเทศเหล่านี้จะมีการกำหนดเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับประเทศไทย ทำให้การถอดบทเรียนจากประเทศเหล่านี้ มีโอกาสที่จะสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้

มากกว่าการเลือกศึกษาประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแต่คนละระบบกับประเทศไทย (เช่น ระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี) แม้ว่าประเทศเหล่านั้นจะถือเป็นแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ตาม โดยในกลุ่มประเทศที่คณะผู้วิจัยได้เลือกศึกษานี้ ถ้าหากเป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐรวม คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงเฉพาะกระบวนการนิติบัญญัติในระดับรัฐบาลกลาง (ซึ่งอาจเรียกว่า สหพันธรัฐ หรืออย่างอื่น) เท่านั้น

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้เลือกศึกษากรณีศึกษาจากประเทศต่อไปนี้ คือ (1) กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ เนื่องจากว่าประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาของหลายประเทศทั่วโลก รวมถึงยังเป็นต้นแบบของประเทศไทยด้วย ดังนั้น การศึกษาระบบการศึกษาของประเทศอังกฤษ อาจจะทำให้เห็นได้ว่า ในกรณีที่ประเทศไทยเลือกใช้ระบบและกำหนดกลไกต่าง ๆ คล้ายคลึงกับประเทศต้นแบบแล้ว ก่อให้เกิดผลเหมือนกันหรือไม่ หรือมีสิ่งใดบ้างที่ไม่สามารถใช้กับประเทศไทยได้จนต้องเกิดการปรับให้เหมาะสม (2) กระบวนการนิติบัญญัติในเครือรัฐออสเตรเลีย เนื่องจากเครือรัฐออสเตรเลียนำระบบจากประเทศอังกฤษไปปรับใช้เช่นเดียวกัน การศึกษาระบบกระบวนการนิติบัญญัติในเครือรัฐออสเตรเลียนจะชี้ให้เห็นมุมมองผ่านกรอบความคิดที่ว่า เมื่อมีประเทศหนึ่งนำระบบของประเทศอังกฤษไปปรับใช้นั้น ผลที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไรและมีปัจจัยอะไรที่ทำให้การนำมาปรับใช้นั้นประสบความสำเร็จหรือพบอุปสรรค ซึ่งอาจถอดบทเรียนมาเป็นข้อเสนอแนะของประเทศไทยได้

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังเลือกศึกษากรณี (3) กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเองก็เป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเหมือนประเทศไทย และมีการนำรูปแบบของระบบรัฐสภาจากประเทศอังกฤษมาปรับใช้เช่นเดียวกัน แต่ประเทศญี่ปุ่นเองมีความน่าสนใจอีกอย่าง นั่นคือ ความเป็นรัฐที่ถูกกล่าวว่าเป็น “รัฐราชการ” คล้ายคลึงกับประเทศไทย ดังนั้น การศึกษาระบบการศึกษาของประเทศญี่ปุ่นจึงมีความน่าสนใจในแง่มุมมองเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของรัฐสภาและรัฐบาลในกระบวนการนิติบัญญัติ (4) กระบวนการนิติบัญญัติในสหพันธรัฐเยอรมนี แม้ว่าสหพันธรัฐเยอรมนีจะมีลักษณะเป็นรัฐรวม แต่ถ้าหากพิจารณาถึงองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรสหพันธรัฐเยอรมนีแล้ว จะเห็นได้ว่าสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรคเช่นเดียวกับประเทศไทย (ซึ่งต่างจากประเทศอังกฤษที่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียงสองพรรค) ซึ่งอาจส่งผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศได้ (5) กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอินเดีย โดยคณะผู้วิจัยมองว่ากรณีศึกษาของประเทศอินเดียมีความน่าสนใจเนื่องจากรัฐสภาของประเทศอินเดียถือว่าเป็นรัฐสภาที่มีขนาดค่อนข้างใหญ่เป็นอันดับต้น ๆ ของโลก อีกทั้งยังมีความซับซ้อนทางการเมืองจนทำให้กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอินเดียถือเป็นอีกหนึ่งกระบวนการที่น่าศึกษา และ (6) กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศฟินแลนด์ แม้ว่าประเทศฟินแลนด์จะมีระบบรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว แต่ในเมื่องานวิจัยนี้ มุ่งไปที่การศึกษากระบวนการนิติบัญญัติเฉพาะในส่วนของสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งประเทศฟินแลนด์เองยังมีการกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้อย่างประเทศไทย คณะผู้วิจัยจึงเลือกศึกษากรณีศึกษาของประเทศไทยด้วย

1.1 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาและเป็นระบบสองสภา (ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) และวุฒิสภา (House of Lords)) ซึ่งถือเป็นรูปแบบระบบรัฐสภาที่เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภาในประเทศไทย ทั้งนี้ รัฐสภาของประเทศอังกฤษมีภารกิจหลักคืองานด้านนิติบัญญัติ โดยร่างกฎหมายที่จะมีผลบังคับใช้ได้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาก่อน อย่างไรก็ตาม การพิจารณา ร่างกฎหมายในรัฐสภาของประเทศอังกฤษจะมีความแตกต่างจากการพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศไทยในบางประเด็น เช่น ถ้าหากเป็นกรณีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าร่างพระราชบัญญัติจะต้องเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 1-90) ในขณะที่การพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศอังกฤษนั้น จะเริ่มจากการพิจารณาที่สภาใดก่อนก็ได้ เป็นต้น

ทั้งนี้ ตำราวิชาการที่กล่าวถึงกฎหมายของประเทศอังกฤษจะแบ่งกฎหมายของประเทศอังกฤษออกเป็นสามแบบด้วยกัน คือ หนึ่ง ร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชนทุกคน (Public bill) สอง ร่างกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับกลุ่มคนบางกลุ่มที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะ หรือกลุ่มคนเฉพาะบางพื้นที่โดยเฉพาะ ซึ่งจะเรียกร่างกฎหมายประเภทนี้ว่า Private bill เช่น Faversham Oyster Fishery Company Act 2017 ซึ่งจะเกี่ยวข้องเฉพาะกับผู้ที่อยู่ภายใต้การดำเนินการของกิจการดังกล่าวเท่านั้น และสาม ร่างกฎหมายที่มีลักษณะผสม (Hybrid bill) ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และอาจมีเนื้อหาบางส่วนที่มีผลกระทบต่อคนบางกลุ่มอย่างมีนัยสำคัญ (Robert Hazell and Fergus Reid, 2018, pp. 122-123) โดยร่างกฎหมายแต่ละประเภทนี้ จะมีวิธีการและกระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีรายละเอียดแตกต่างกันซึ่งในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงเฉพาะการพิจารณาร่างกฎหมายที่เป็น Public Bill เท่านั้น เนื่องจากร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจะเป็นร่างกฎหมายประเภทนี้ โดยจะกล่าวถึงตั้งแต่การจัดเตรียมร่างกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา ในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร

1) การจัดเตรียมร่างกฎหมาย

ในประเทศอังกฤษ การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาสามารถทำได้โดยรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาแต่ละคน (ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาก็ตาม) แต่เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบรัฐสภา ร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและประสบความสำเร็จส่วนใหญ่จะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล โดยร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอนั้นมักจะเป็นร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายที่เคยหาเสียงไว้กับประชาชน รัฐบาลจึงผูกพันจะต้องทำตามนโยบายดังกล่าวโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือให้นโยบายนั้นบรรลุผล ประกอบกับด้วยธรรมชาติของระบบรัฐสภาซึ่งฝ่ายบริหารมีที่มาจากเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ร่างกฎหมายของรัฐบาลมีโอกาสผ่านการพิจารณามากกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา จน

มีการกล่าวไว้ว่ารัฐบาลถือเป็นตัวละครหลักในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศอังกฤษแม้ว่ารัฐสภาจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายก็ตาม (Meg Russell and Daniel Gover, 2017, p.1) ที่สำคัญกระบวนการในการจัดเตรียมร่างกฎหมายโดยรัฐบาลจะมีขั้นตอนที่ชัดเจน และมีความยืดหยุ่นกับนโยบายที่เคยสัญญาไว้กับประชาชนตอนหาเสียงเป็นอย่างมาก

ในแต่ละสมัยประชุมของรัฐสภาจะมีการจัดทำแผนงานนิติบัญญัติซึ่งจะระบุร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา (Legislative Programme) ซึ่งจะกำหนดว่าในช่วงสมัยประชุมนั้น จะมีร่างกฎหมาย (ที่เสนอโดยรัฐบาล) เรื่องใดบ้างที่รัฐสภาจะต้องพิจารณา (โดยร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาจะไม่ได้อยู่ในแผนดังกล่าว และนอกเหนือจากแผนดังกล่าวแล้ว ถ้าหากร่างกฎหมายที่ต้องพิจารณาเป็นเรื่องที่เร่งด่วน หรือฉุกเฉิน ก็อาจนำมาพิจารณาในสมัยประชุมนั้นได้ แม้จะไม่อยู่ในแผนก็ตาม) และการดำเนินการเลือกร่างกฎหมายที่จะอยู่ในแผนงานนิติบัญญัตินั้น จะเริ่มต้นจากกระทรวงที่ต้องการให้มีการออกกฎหมายใหม่ แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายเดิม จะต้องทำข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติ (a proposal for a bill) ขึ้น โดยข้อเสนอนี้ไม่ได้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติ แต่จะมีลักษณะเป็นการบอกว่าจะต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเรื่องอะไร จำเป็นหรือสำคัญอย่างไร หรือวัตถุประสงค์อะไรและส่งข้อเสนอดังกล่าวให้คณะกรรมการกิจการรัฐสภาและงานนิติบัญญัติ (Parliamentary Business and Legislation Committee) (Cabinet Office, 2024) พิจารณา โดยคณะกรรมการชุดนี้ แม้จะเป็นคณะกรรมการในคณะรัฐมนตรี แต่ประธานคณะกรรมการชุดนี้คือประธานสภาผู้แทนราษฎร และยังมีประธานวุฒิสภาเป็นกรรมการด้วย (Cabinet Office, 2024)

ทั้งนี้ คณะกรรมการกิจการรัฐสภาและงานนิติบัญญัติจะทำหน้าที่พิจารณาข้อเสนอร่างกฎหมายและให้ความเห็นว่าร่างกฎหมายใดควรบรรจุในแผนงานนิติบัญญัติ โดยในการพิจารณานี้ แม้จะไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่แน่นอน แต่คณะกรรมการกิจการรัฐสภาก็มักจะพิจารณาในรอบต่อไปนี้เป็น (Cabinet Office, 2024)

1) ความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมาย โดยเป็นการพิจารณาว่า เพื่อจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นที่จะต้องดำเนินการด้วยการออกกฎหมายหรือไม่ หรือสามารถดำเนินการได้โดยออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร (ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น ก็ไม่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายใหม่)

2) ลำดับความสำคัญของนโยบายรัฐบาล นั่นคือ ถ้าหากร่างกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ มีความเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลที่รัฐบาลให้ลำดับความสำคัญเป็นลำดับแรก ๆ ร่างกฎหมายนั้นก็มีความสำคัญ ๓ จะทำข้อเสนอให้บรรจุในแผนงานนิติบัญญัตีก่อน เป็นต้น

3) ความเป็นไปได้ในการประสบความสำเร็จในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมาย กล่าวคือ นอกจากประเด็นเกี่ยวกับความสำคัญของการมีกฎหมายนั้น ๆ แล้ว คณะกรรมการยังพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่ร่างกฎหมายนั้นจะผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาด้วย (เช่น ถ้าหากเป็นประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์สูง หรืออาจจะทำ

ให้เกิดผลทางลบในชั้นการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ข้อเสนอร่างกฎหมายนั้นก็มีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาให้อยู่ในแผนงานนิติบัญญัติน้อย เป็นต้น) และ

4) การรับฟังความคิดเห็นต่อประเด็นดังกล่าว (Consultation) นั่นคือ ถ้าหากเคยมีการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าวมาแล้ว (ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสีย หรือคนทั่วไปก็ตาม) ซึ่งถ้าหากประเด็นตามข้อเสนอร่างกฎหมายนั้นเคยผ่านการรับฟังความคิดเห็นมาก่อน ข้อเสนอร่างกฎหมายนั้นก็มีโอกาสจะได้รับการบรรจุในแผนงานนิติบัญญัติ

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว ก็จะทำความเข้าใจว่าร่างกฎหมายใดควรถูกบรรจุในแผนงานนิติบัญญัติและเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติเป็นที่สุดว่าข้อเสนอร่างกฎหมายใดที่ควรจะถูกบรรจุในแผนงานนิติบัญญัตินั้น และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติแล้ว ข้อเสนอร่างกฎหมายที่จะถูกบรรจุในแผนงานนิติบัญญัติในสมัยประชุมนั้นจะถูกประกาศในสุนทรพจน์ของพระมหากษัตริย์ที่กล่าวตอนเปิดสมัยประชุมรัฐสภา (Cabinet Office, 2024) อย่างไรก็ตาม ความจริงแล้ว ไม่ได้มีข้อกำหนดไว้อย่างตายตัวว่าร่างกฎหมายที่จะได้รับการพิจารณาในสมัยประชุมรัฐสภาจะต้องเป็นร่างกฎหมายที่ถูกประกาศในสุนทรพจน์ที่กล่าวตอนเปิดสมัยประชุมรัฐสภา และไม่ได้หมายความว่าร่างกฎหมายทั้งหมดที่มีการประกาศในสุนทรพจน์ดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับการพิจารณาในสมัยประชุมทั้งหมด (Liam Laurence Smyth, Glenn McKee and Matt Korris, 2018, p.67) แต่คณะผู้วิจัยเห็นว่า การกล่าวถึงประเด็นของกฎหมายที่จะถูกพิจารณาในสุนทรพจน์ของการเปิดสมัยประชุมรัฐสภาอย่างน้อยที่สุด ก็จะทำให้ประชาชนรับทราบ และสามารถตรวจสอบผลการดำเนินการได้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาหรือไม่

2) การจัดทำร่างกฎหมาย

เมื่อมีคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นที่เรียบร้อยแล้วว่าข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติใดบ้างที่จะถูกพิจารณาในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวก็จะมีบทบาทหลักในการจัดทำร่างกฎหมาย โดยกระทรวง (หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) จะตั้งคณะทำงาน (เพื่อจัดทำ) ร่างพระราชบัญญัติ (Bill Team) โดยจะประกอบด้วย ผู้ดำเนินการจัดการเกี่ยวกับร่างกฎหมาย (Bill manager) และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมาย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ด้านนโยบาย (Policy officials) ซึ่งจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักเกี่ยวกับองค์ความรู้และแนวนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมาย (เพื่อให้ร่างกฎหมายมีทิศทางที่สอดคล้องและตอบสนองกับนโยบายของรัฐบาล) และเจ้าหน้าที่ที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายประจำหน่วยงานนั้น โดยเจ้าหน้าที่ด้านนโยบายจะจัดเตรียมคำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาที่จะต้องยกร่างเป็นกฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมายที่จะต้องยกร่างกฎหมาย (Cabinet Office, 2024)

ทั้งนี้ เนื่องจากการยกร่างกฎหมายถือเป็นการดำเนินการที่จำเป็นต้องมีองค์ความรู้และมีทักษะที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเพื่อยกร่างกฎหมายให้ถูกต้องตามรูปแบบและใช้ถ้อยคำทางกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ดังนั้น

กระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมักจะไม่ใช่องค์กรที่ร่างกฎหมาย แต่ร่างกฎหมายจะถูกกร่างโดยสำนักงานที่ปรึกษาการรัฐสภา (Office of Parliamentary Counsel) โดยสำนักงานนี้จะประกอบด้วยกฎหมายของรัฐบาลที่มีความเชี่ยวชาญด้านการร่างกฎหมายโดยเฉพาะ และมีหลักการทำงานที่อาจกล่าวได้ว่า เป็นการ “แปลงนโยบายของรัฐบาลให้กลายเป็นกฎหมายที่ชัดเจน มีประสิทธิภาพ และสามารถอ่านเข้าใจได้ง่าย” (Cabinet Office, 2024) ส่วนใหญ่แล้ว สำนักงานที่ปรึกษาการรัฐสภาจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่อย่างน้อย 2 คน ทำหน้าที่กร่างกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบกร่างกฎหมายนั้นจะประสานงานกับเจ้าหน้าที่ด้านนโยบายของหน่วยงานที่จะเสนอร่างกฎหมายอย่างใกล้ชิดเพื่อให้ได้ร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายมากที่สุด และเมื่อดำเนินการกร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้ว ก็จะส่งร่างกฎหมายกลับคืนไปยังฝ่ายกฎหมายของหน่วยงานนั้น ซึ่งในขั้นตอนนี้อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ จากนั้น ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการกิจการรัฐสภาและงานนิติบัญญัติอีกครั้ง เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายเป็นครั้งสุดท้าย โดยสิ่งที่ส่งมายังคณะกรรมการ ฯ รอบนี้ อาจจะมีทั้งร่างกฎหมายและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น คำอธิบายร่างกฎหมาย ถ้าหากคณะกรรมการ ฯ เห็นว่าร่างกฎหมายนั้นมีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะเสนอได้แล้ว คณะกรรมการ ฯ ก็จะพิจารณาด้วยว่าร่างกฎหมายนี้ ควรจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาใดก่อน แล้วจึงเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภานั้น (Cabinet Office, 2024)

ทั้งนี้ ตำราวิชาการและงานวิจัยที่ศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอังกฤษได้แสดงให้เห็นผลการศึกษาว่ากระบวนการจัดการเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น มักจะเริ่มขึ้นตั้งแต่มีการบรรจุร่างกฎหมายเข้าสู่ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร (หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี) โดยสำหรับรัฐบาลนั้น การจัดการร่างกฎหมายที่ดีย่อมหมายถึงการทำให้ร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาและมีผลบังคับใช้โดยปราศจากความล่าช้า หรือมีความล่าช้าเกิดขึ้นให้น้อยที่สุด (Liam Laurence Smyth et al., 2018, p.69) ดังนั้น ตั้งแต่เริ่มมีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา วิปรัฐบาลและวิปของพรรคฝ่ายค้านจะมีการหารือกันอย่างใกล้ชิดเพื่อให้เกิดความเห็นที่ตรงกันซึ่งจะทำให้ลดปัญหาเกี่ยวกับความเห็นที่ไม่ตรงกันในชั้นการอภิปรายที่อาจทำให้ความล่าช้าในการพิจารณาร่างกฎหมายได้ (Liam Laurence Smyth et al., 2018, p.70)

3) การพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร

ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น การพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นรัฐสภานั้นจะเริ่มพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อนหรือวุฒิสภาก็ได้ แต่มีร่างกฎหมายบางประเภทเท่านั้นที่จะต้องพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรก่อน ได้แก่ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษี (ซึ่งเป็นเหตุผลทางประวัติศาสตร์เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรนั้นถือกำเนิดขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจพระมหากษัตริย์ในการเก็บภาษี) หรือร่างกฎหมายที่มีประเด็นสำคัญเทียบเท่ากับกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Cabinet Office, 2024) (แม้ประเทศอังกฤษจะไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็มีกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือก็คือ เป็นกฎหมายที่กำหนดสาระสำคัญของการปกครอง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น)

การพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยขั้นตอน 5 ขั้นตอน ดังนี้

1) การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระแรก : โดยการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระนี้ จะเป็นการพิจารณาโดยการอ่านชื่อของร่างกฎหมาย (Short Title)¹ และไม่มีกรอภิปราย (Cabinet Office, 2024)

2) การพิจารณาร่างกฎหมายวาระที่สอง : ในวาระนี้ จะเป็นการอภิปรายหลักการของร่างกฎหมาย โดยรัฐบาล (โดยรัฐมนตรีของกระทรวงที่เสนอร่างกฎหมาย) จะเป็นผู้เปิดการอภิปรายหลักการของร่างกฎหมายโดยอธิบายสาระสำคัญของร่างกฎหมายนั้น และเมื่อฝ่ายรัฐบาลได้เปิดการอภิปรายเรียบร้อยแล้ว พรรคฝ่ายค้านจะเป็นฝ่ายที่มีสิทธิอภิปรายก่อน โดยอาจมีการตั้งคำถามต่อร่างกฎหมายที่ถูกเสนอนั้น ต่อเมื่อพรรคฝ่ายค้านอภิปรายเรียบร้อยแล้ว สมาชิกพรรคอื่น ๆ (รวมถึงพรรคร่วมรัฐบาล) จึงจะสามารถอภิปรายได้ และเมื่อการอภิปรายเสร็จสิ้นลง ฝ่ายรัฐบาลจะปิดการอภิปรายด้วยการตอบคำถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ซักถามมา ระหว่างการอภิปราย ทั้งนี้ การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระนี้จะเป็นเพียงการอภิปรายแต่เพียงอย่างเดียวไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่เสนอประเด็นในการแก้ไขเพิ่มเติม ก็จะต้องเก็บประเด็นดังกล่าวไว้ใน การพิจารณาต่อไป และจากนั้น จะเป็นการลงมติ ซึ่งถ้าหากผลการลงมติเป็นการไม่ได้รับความเห็นชอบ ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาต่อไปได้ (แต่กรณีดังกล่าวนี้ก็เกิดขึ้นน้อยมากกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล) (Cabinet Office, 2024)

3) การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการธิการ : การพิจารณาในชั้นนี้อาจเป็นการพิจารณาในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร (ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นมีความสำคัญมาก) (Liam Laurence Smyth et al, 2018, p.71) หรือเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายด้วยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย (Public Bill Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละพรรคตามสัดส่วน โดยในการพิจารณาร่างกฎหมายขั้นนี้ จะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายรายมาตรา ซึ่งคณะกรรมการที่พิจารณาจะต้องพิจารณาข้อเสนอของสมาชิกรัฐสภาที่มีการอภิปรายในวาระที่สอง ตลอดจนพิจารณาข้อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายด้วย ทั้งข้อเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยพรรคฝ่ายค้าน หรือแม้แต่การข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ โดยคณะกรรมการธิการสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายตามข้อเสนอ หรืออาจแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างจากข้อเสนอก็ได้ ทั้งนี้ ส่วนใหญ่แล้ว ข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่เกิดจากรัฐบาลนั้น จะเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่ร่างกฎหมายนั้นจะไม่ได้รับความเห็นชอบในการพิจารณาในวาระที่สาม อย่างไรก็ตาม การแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น มีขอบเขตกว้าง ๆ ว่าจะต้องไม่ทำให้ร่างกฎหมายนั้นผิดไปจากวัตถุประสงค์ และหลักการที่กำหนดไว้แต่เดิม (Cabinet Office, 2024)

¹ในการยกร่างกฎหมายของสำนักงานที่ปรึกษากิจการของรัฐสภา จะประกอบด้วยชื่อร่างกฎหมาย (Short Title) และหัวเรื่องของกฎหมาย (Long Title) ซึ่งจะบอกถึงวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย (Liam Laurence Smyth et al., 2018, p.68)

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า การอภิปรายของพรรคฝ่ายค้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอภิปรายเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย มักจะไม่ค่อยประสบความสำเร็จในขณะที่ถ้าเป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมที่เกิดจากรัฐบาลกลับมีโอกาสดูแลรับความเห็นชอบมากกว่า (Meg Russel and Daniel Gover, 2018, p.81) อย่างไรก็ตาม Meg Russell และ Daniel Gover (2018, p.82) กล่าวถึงประเด็นนี้ในงานวิจัยของพวกเขาว่า แม้ว่าการอภิปรายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ใช่พรรคร่วมรัฐบาลจะแทบไม่สามารถก่อให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายได้เลย อีกทั้งผู้อภิปรายเองก็มักจะทราบที่อยู่แล้วว่ามีโอกาสน้อยมากที่จะเกิดการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายตามข้อเสนอของตน และแทบไม่ได้คาดหวังเลยว่าจะทำให้เกิดการแก้ไขเพิ่มเติม แต่อย่างน้อยการอภิปรายดังกล่าวก็ส่งผลทำให้ฝ่ายรัฐบาลจะต้องตอบว่าเหตุใดจึงยกร่างกฎหมายเช่นนั้น และในหลายครั้ง การอภิปรายของสมาชิกที่ไม่ใช่พรรคร่วมรัฐบาลก็อาจส่งผลให้รัฐบาลเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของตนเองนั้นเสียเอง แม้จะไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในแบบที่ผู้อภิปรายเสนอเสียทีเดียว แต่ก็มีผลให้เกิดการแก้ไขไปในทางที่ใกล้เคียงกับข้อเสนอ นั้น เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลที่เสนอกฎหมายก็มีความเกรงว่าสุดท้ายร่างกฎหมายอาจจะไม่ได้รับความเห็นชอบ ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการรับผิดชอบทางการเมืองได้

4) การรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการ (Report Stage) : เมื่อร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการเรียบร้อยแล้ว ก็จะมีการพิจารณาในชั้นการรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนสามารถร่วมการพิจารณาและอภิปรายแก้ไขเพิ่มเติมได้อีกครั้งในการพิจารณาขั้นตอนนี้ แต่มีข้อจำกัดเพียงว่าประเด็นที่มีการอภิปราย จะต้องเป็นประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น (Cabinet Office, 2024) และจากนั้น ก็จะเป็นการสรุปผลเพื่อเข้าสู่การพิจารณาในวาระสุดท้าย

5) การพิจารณาร่างกฎหมายวาระที่สาม : การพิจารณาในชั้นนี้อาจมีการอภิปรายได้เล็กน้อย (ในชั้นสภาผู้แทนราษฎร อาจจะใช้เวลาน้อยกว่า 1 ชั่วโมง และไม่มีแก้ไข) จากนั้น จะมีการกล่าวปิดก่อนจะมีการลงมติวาระสุดท้าย โดยการเริ่มกล่าวปิดจะเริ่มจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบร่างกฎหมาย สมาชิกพรรคฝ่ายค้านที่เป็นหลักในการอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ (ส่วนมากจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อภิปรายเพื่อขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือให้ความเห็นต่อประเด็นที่ร่างกฎหมายนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติม) และจากนั้น ก็จะเป็นการลงมติให้ความเห็นชอบ (Liam Laurence Smyth et al., 2018, p.71) ทั้งนี้ ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ก็จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา โดยร่างกฎหมายจะถือว่าได้รับความเห็นชอบ ต่อเมื่อทั้งสองสภาเห็นต้องตรงกัน

1.2 กระบวนการนิติบัญญัติในเครือรัฐออสเตรเลีย

เครือรัฐออสเตรเลียมีลักษณะการปกครองที่เป็นเอกลักษณ์ ซึ่งผสมผสานระหว่างระบบการปกครองของอังกฤษและสหรัฐอเมริกา โดยมีการยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุขจากอังกฤษ และระบบสหพันธรัฐจากสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญเครือรัฐออสเตรเลียนี้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1901 มาตรา 2 และมาตรา 110 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลียนี้ ระบุว่าสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของอังกฤษ (ซึ่งในปัจจุบันคือสมเด็จพระเจ้าชาลส์ที่ 3) ทรงดำรงพระราชอิสริยยศเป็นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งเครือรัฐออสเตรเลียน และทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการผ่านองค์การของรัฐทั้งในระดับเครือรัฐ (Commonwealth Level) และระดับรัฐ (State Level)

โดยในระดับเครือรัฐ (Commonwealth Level) นั้น มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการเช่นเดียวกับที่พบในระบอบประชาธิปไตยทั่วไป ซึ่งรัฐสภาเครือรัฐออสเตรเลียนี้ ประกอบด้วยสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (Senate) สมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรสภานี้ได้รับเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ ส่วนสมาชิกวุฒิสภาได้รับเลือกตั้งจากแต่ละรัฐและเขตปกครองตนเอง โดยแต่ละรัฐมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเท่ากัน ทั้งสองสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายที่ใช้บังคับทั่วประเทศตามที่กำหนดในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐ ส่วนในระดับรัฐนั้น รัฐสภา (State Parliament) จะประกอบด้วยสภานิติบัญญัติของรัฐ ซึ่งอาจมีโครงสร้างเป็นสภาเดียวหรือสองสภา ขึ้นอยู่กับรัฐ โดยสามารถกล่าวถึงรายละเอียดเล็กน้อยเกี่ยวกับโครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐสภาในระดับเครือรัฐได้ ดังนี้

1) สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)

จำนวนสมาชิก: ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากเขตเลือกตั้งทั่วประเทศ จำนวนสมาชิกมีการเปลี่ยนแปลงตามจำนวนประชากร มีบทบาทหน้าที่หลัก คือ การพิจารณาและอนุมัติร่างกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายการเงินและงบประมาณ ซึ่งต้องเริ่มต้นในสภาผู้แทนราษฎร

2) วุฒิสภา (Senate)

จำนวนสมาชิก: ประกอบด้วยสมาชิก 76 คน โดยแต่ละรัฐมีสมาชิก 12 คน และแต่ละดินแดนมีสมาชิก 2 คน มีบทบาทหน้าที่หลักคือ ตรวจสอบและทบทวนร่างกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงการสอบถามและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล

ทั้งนี้ ในส่วนของสภาระดับรัฐนั้น มีหน้าที่ตรากฎหมายที่ใช้บังคับภายในรัฐในเรื่องที่รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาแห่งเครือรัฐ เช่น เรื่องการศึกษา การคมนาคมขนส่งภายในรัฐ การสาธารณสุข การเกษตร และการบังคับใช้กฎหมาย ทั้งนี้ ในรายงานการวิจัยฉบับนี้จะเน้นการกล่าวถึงกระบวนการตรากฎหมายในระดับเครือรัฐ (Commonwealth Legislation) โดยเฉพาะ โดยจะไม่ลงลึกถึงรายละเอียดของ

กระบวนการตรากฎหมายในแต่ละรัฐ และเป็นการศึกษากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ไม่ได้ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในระดับเครือรัฐออสเตรเลียสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภทหลัก คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act) และกฎหมายลำดับรอง (Delegated or Subordinate Legislation)

1) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act)

พระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐเป็นกฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราโดยรัฐสภาแห่งเครือรัฐ ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาและการลงมติของทั้งสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมถึงการลงนามโดยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ โดยพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐมีขอบเขตการบังคับใช้ทั่วประเทศ และครอบคลุมเรื่องที่ระบุไว้ใน มาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐ เช่น การเงิน การป้องกันประเทศ การต่างประเทศ การค้าและการคมนาคมระหว่างรัฐ เป็นต้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการอพยพเข้าเมือง (Migration Act), กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act)

2) กฎหมายลำดับรอง (Delegated or Subordinate Legislation)

กฎหมายลำดับรอง (หรือที่ตำราวิชาการภาษาไทยมักเรียกว่า “กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร” หรือเรียกสั้น ๆ ว่า “กฎ”) ถูกตราขึ้นโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ ทำให้สามารถออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดเพิ่มเติมที่มีรายละเอียดและความยืดหยุ่น โดยกฎหมายลำดับรองมีขอบเขตการบังคับใช้ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจ และมักจะใช้สำหรับเรื่องที่ต้องการการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงบ่อย เช่น ข้อกำหนดทางเทคนิค การกำกับดูแล และการบริหารจัดการ เช่น กฎระเบียบที่ออกโดยกระทรวงหรือหน่วยงานราชการต่าง ๆ เช่น ข้อบังคับของสำนักงานความปลอดภัยทางการบิน (Civil Aviation Safety Regulations), ข้อกำหนดด้านสุขภาพและความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน (Work Health and Safety Regulations)

บทบัญญัติทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกันในหลายประเด็น ตั้งแต่กระบวนการตราโดยถ้าหากเป็นพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐจะต้องผ่านการพิจารณาและการลงมติของรัฐสภาแห่งเครือรัฐ ขณะที่กฎหมายลำดับรองถูกตราขึ้นโดยหน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (แต่จะตรากฎหมายลำดับรองที่มีเนื้อหานอกเหนือจากที่พระราชบัญญัติกำหนดให้อำนาจไม่ได้) นอกจากนี้ พระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐมักครอบคลุมเรื่องสำคัญและมีขอบเขตกว้าง ส่วนกฎหมายลำดับรองมีรายละเอียดปลีกย่อยและมุ่งเน้นการปฏิบัติในทางเทคนิค ส่วนกฎหมายลำดับรองมีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนและสามารถปรับปรุงให้ทันสมัยได้ง่ายกว่าพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ

กฎหมายในระดับเครือรัฐออสเตรเลียแบ่งออกเป็นสองประเภทหลัก คือ พระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐที่ผ่านการตราจากรัฐสภาแห่งเครือรัฐและมีขอบเขตการบังคับใช้ทั่วประเทศ และกฎหมายลำดับรองที่ถูกตราขึ้นโดยหน่วยงานที่ได้รับอำนาจจากพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐเพื่อรองรับการบริหารจัดการและการปฏิบัติในรายละเอียดที่มีความยืดหยุ่น

ในส่วนของ การตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติของเครือรัฐนั้น คณะผู้วิจัยขอสรุปกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้

1) การจัดเตรียมร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายสามารถริเริ่มโดยสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ยกเว้นกฎหมายการเงินซึ่งต้องริเริ่มในสภาผู้แทนราษฎร โดย ปกรณ์ นิลประพันธ์ (2557) ได้อธิบายว่า รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลียไม่ได้กำหนดว่าผู้ใดจะสามารถเป็นผู้เสนอให้มีกฎหมายโดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมจึงต้องเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของสังคม ซึ่งความต้องการของสังคมดังกล่าวอาจแสดงออกโดยผ่านนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้มีการประกาศต่อสาธารณชนในระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งก็เท่ากับว่าสังคมส่วนใหญ่ต้องการให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น และพรรคการเมืองนั้นก็ต้องผลักดันให้มีกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในนโยบายขึ้น

นอกจากนี้ ความต้องการให้มีกฎหมายดังกล่าวอาจแสดงออกโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม เช่น สมาคมวิชาชีพ สมาคมการค้า สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น หรือหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เป็นผู้ให้บริการประชาชนและทราบปัญหาในปฏิบัติเป็นอย่างดี ตลอดจนงานวิชาการ ซึ่งอาจเป็นผลการวิจัยทางนิติศาสตร์ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (Law Reform Commission) (ปกรณ์ นิลประพันธ์ 2557)

ดังนั้น ในภาพรวมแล้ว ข้อเสนอร่างกฎหมายอาจมาจากพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ หรือหน่วยงานของรัฐ รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาเหตุผลและความจำเป็นของข้อเสนอ หากเห็นว่าข้อเสนอนั้นมีเหตุผลและเป็นไปได้ จะต้องปรึกษารื้อกับหน่วยงานอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอ นั้น โดยการปรึกษารื้อกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดทำข้อเสนอแนะและหารือกับกรมอัยการ หากเห็นว่าจำเป็นต้องมีการตรากฎหมาย ข้อเสนอจะถูกนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในเชิงนโยบาย กระบวนการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มั่นใจว่าข้อเสนอและกฎหมายที่ต้องการตราขึ้นนั้นมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและประโยชน์ของประชาชน แหล่งที่มาของข้อเสนออาจรวมถึง พรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจก่อให้เกิดการผลักดันต่อไปได้ในอนาคต โดยมีรายละเอียด (ปกรณ์ นิลประพันธ์ 2557) ดังนี้

2) การจัดทำร่างกฎหมาย

เมื่อมีข้อเสนอร่างกฎหมายจากแหล่งต่าง ๆ ข้างต้น รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นของข้อเสนอ หากเห็นว่ามีความเหมาะสม ก็จะดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป ซึ่งรวมถึงการปรึกษารัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่อาจได้รับผลกระทบ การขอคำแนะนำจากกรมอัยการ และการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในเชิงนโยบาย (ปกรณัม นิลประพันธ์ 2557) ดังนี้

2.1) การจัดทำข้อเสนอแนะและเสนอคณะรัฐมนตรี

หากมีข้อเสนอทางกฎหมายที่มีผลดีต่อประชาชน รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบจะจัดทำข้อเสนอแนะ (Submission or Memorandum) เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าต้องมีกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวประสบความสำเร็จ จะต้องหารือกับกรมอัยการ (Attorney-General's Department) หากกรมอัยการเห็นด้วย เรื่องอาจจะถูกส่งกลับมายังรัฐมนตรีที่รับผิดชอบให้ต้องเสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายไปพร้อมกัน (กับข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล) หากเห็นว่าข้อเสนอนั้นมีเหตุผลและมีความเป็นไปได้ จะต้องปรึกษารัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอนั้นหากผลการพิจารณาและการหารือกับหน่วยงานอื่น ๆ และหากผลการหารือปรากฏว่าข้อเสนอนั้นอาจจะเป็นผลดีแก่ประชาชน และนำไปสู่การพิจารณาเพื่อให้เกิดจัดทำร่างกฎหมายในขั้นตอนต่อไป

2.2) การพิจารณาข้อเสนอทางกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี

หลังจากที่ข้อเสนอแนะทางกฎหมายได้รับการพิจารณาโดยกรมอัยการแล้ว ข้อเสนอแนะและความจำเป็นในการตรากฎหมายดังกล่าวจะถูกเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ในขั้นนี้ คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาในเชิงนโยบายว่าสมควรดำเนินการตามข้อเสนอแนะหรือไม่ (Policy Approval) เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายแล้วถ้าหากเห็นว่าสมควรดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ก็อาจจะนำไปสู่ขั้นตอนการยกร่างกฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ทั้งนี้ เหตุที่ต้องเสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อน เนื่องจากคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารเครือข่ายอิสระเสีย เป็นตัวแทนของเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและมีจุดยึดโยงกับประชาชนตามระบบรัฐสภา จึงมีความชอบธรรมที่จะพิจารณาว่าแนวนโยบายที่มีการเสนอในข้อเสนอแนะนั้นสอดคล้องกับแนวนโยบายที่ตนเคยได้หาเสียงไว้กับประชาชนก่อนการเลือกตั้งหรือไม่ซึ่งแนวนโยบายเหล่านี้ จะต้องสอดคล้องกับหน้าที่รับผิดชอบของฝ่ายบริหารในการจัดระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมายในสมัยประชุมรัฐสภา (Legislation Programme) ด้วย

2.3) การยกร่างกฎหมาย

หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับนโยบายและเห็นว่าจำเป็นต้องมีการตรากฎหมาย รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบจะต้องจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการ (Drafting Instruction) ซึ่ง Drafting Instruction ต้องระบุผลการศึกษาวิเคราะห์ ความเป็นมา เหตุผล และความจำเป็นของนโยบายและกฎหมาย โดยใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ไม่ใช่ภาษากฎหมายหรือศัพท์เทคนิค ต้องอ้างถึงมติคณะรัฐมนตรี และระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการปรึกษาหารือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากนั้น กรมร่างกฎหมาย (Office of Parliamentary Counsel) จะทำการร่างกฎหมายตามรายละเอียดที่ได้รับ และ Drafting Instruction จะถูกส่งไปยังกรมร่างกฎหมายภายใน 5 วันเพื่อให้ผู้ร่างกฎหมายใช้ประกอบการร่างกฎหมาย กรมร่างกฎหมายจะมอบหมายให้ผู้ร่างกฎหมาย (Drafter) ใช้ Drafting Instruction ที่ได้รับเป็นแนวทางในการร่างกฎหมาย เพื่อให้ร่างกฎหมายสอดคล้องกับแนวนโยบาย หรือก็คือเพื่อให้มาตรการที่ใช้ในกฎหมายนั้นเป็นมาตรการที่ทำให้นโยบายบรรลุผล

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นมีความซับซ้อนหรือเร่งด่วน ผู้ร่างกฎหมายอาจต้องประสานงานเพิ่มเติมกับรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติม กระบวนการนี้มีเป้าหมายเพื่อให้การร่างกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับนโยบายที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

เมื่อกรมร่างกฎหมายได้รับรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการ (Drafting Instruction) จากรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแล้ว กรมร่างกฎหมายจะดำเนินการร่างกฎหมายคือ ในกรณีปกติ กรมร่างกฎหมายจะมอบหมายให้ผู้ร่างกฎหมาย (Drafter) ทำการร่างกฎหมายขึ้นตามรายละเอียดที่ได้รับจาก Drafting Instruction โดยผู้ร่างกฎหมายจะใช้ Drafting Instruction เป็นแนวทางในการร่างกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี กระบวนการนี้ต้องคำนึงถึงความถูกต้องทางกฎหมาย ความชัดเจนของเนื้อหา และความเป็นไปได้ในการบังคับใช้

ในบางกรณี ร่างกฎหมายอาจมีความสำคัญหรือเร่งด่วนเป็นพิเศษ ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่มีเนื้อหาซับซ้อนหรือครอบคลุมเรื่องที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง การร่างกฎหมายในกรณีนี้อาจต้องใช้เวลามากและต้องการการปรึกษาหารือเพิ่มเติม นอกจากนี้กฎหมายที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือกฎหมายที่ต้องมีผลบังคับใช้ในเวลาที่จำกัด หรือเพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน กรมร่างกฎหมายอาจต้องดำเนินการอย่างรวดเร็วเพื่อให้ทันต่อสถานการณ์ หรือกฎหมายที่มีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลหรือประเด็นทางการเมือง

ที่สำคัญ การร่างกฎหมายในกรณีนี้ต้องคำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองและการสนับสนุนจากฝ่ายต่างๆ ในกรณีพิเศษเหล่านี้ กรมร่างกฎหมายอาจต้องประสานงานภายในกับรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ มีการติดต่อสื่อสารโดยตรงกับรัฐมนตรีหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมหรือทำความเข้าใจในรายละเอียดของนโยบายและกฎหมายที่ต้องการการปรึกษาหารือด้วยวาจาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนและ

ถูกต้อง และ ในบางกรณี กรมร่างกฎหมายอาจเริ่มดำเนินการร่างกฎหมายก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติอนุมัตินโยบายเพื่อประหยัดเวลาและเตรียมความพร้อมในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา

3) การพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร

ร่างกฎหมายจะถูกเสนอให้คณะกรรมการการพรรคร่วมรัฐบาล (Government Party Committee) พิจารณาหากคณะกรรมการพรรคร่วมรัฐบาลเห็นชอบ จะส่งร่างกฎหมายไปยังคณะกรรมการกิจการรัฐสภาที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น (Parliament Business Committee of Cabinet: PCB) โดย PCB ทำหน้าที่จัดลำดับความเร่งด่วนของร่างกฎหมายและบรรจุร่างกฎหมายนั้นลงในระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมายของรัฐสภาต่อไป ทั้งนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการกิจการรัฐสภาของคณะรัฐมนตรีด้วย (Australian Government, 2024) ซึ่งเท่ากับว่าการพิจารณาเรื่องการจัดระเบียบวาระของร่างกฎหมาย ว่าร่างกฎหมายใดจะต้องถูกพิจารณาก่อนหรือหลัง เป็นความตกลงร่วมกันของรัฐบาลและประธานสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งมักจะเป็นพรรคร่วมรัฐบาล) จากนั้น ร่างกฎหมายจะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สามารถดังนี้

3.1) วาระที่หนึ่ง (First Reading) : จะเริ่มจากการเสนอร่างกฎหมายเป็นแบบพิธีในการเสนอร่างกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎร โดยเลขาธิการของสภาผู้แทนราษฎรจะอ่านชื่อของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณา และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายนั้นจะต้องชี้แจงวัตถุประสงค์ หลักการของร่างกฎหมาย และผลกระทบของร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร (นั่นหมายความว่า ในการเสนอร่างกฎหมายนั้น จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายมาก่อนด้วย)

3.2) วาระที่สอง (Second Reading) : จะเป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย แบ่งเป็นการอภิปรายในหลักการของร่างกฎหมายโดยละเอียด มีการนำเสนอเหตุผล และการอภิปรายเกี่ยวกับความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับนโยบายของรัฐบาลหรือความต้องการของสังคมและมีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในชั้นกรรมาธิการ (Committee Stage) โดยเมื่อการพิจารณาในหลักการของร่างกฎหมายผ่านไปแล้ว เป็นการพิจารณาการรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่จะต้องปรับเปลี่ยนหรือแก้ไขโดยการเรียงลำดับมาตราและข้อความตามที่ได้รับการพิจารณา และการผ่านการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอาจผ่านการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายไปได้โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาอีก

3.3) วาระที่สาม (Third Reading) : จะเป็นการลงมติอนุมัติร่างกฎหมายเมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาในทุกขั้นตอนและได้รับการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาครั้งสุดท้าย สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติอนุมัติร่างกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้

เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป และเมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาแล้ว ก็คือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกส่งต่อไปยังผู้สำเร็จราชการในฐานะผู้แทนองค์พระมหากษัตริย์เพื่อขอความเห็นชอบ (Royal Assent) โดยที่กฎหมายที่ผู้สำเร็จราชการให้ความเห็นชอบแล้วจะกลายเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act) หลังจากนั้น กฎหมายนี้จะถูกตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา วันที่กฎหมายที่ผู้สำเร็จราชการให้ความเห็นชอบมีผลใช้บังคับจะขึ้นอยู่กับกำหนดในกฎหมายนั้น ๆ โดยทั่วไปแล้วถ้ากฎหมายกำหนดวันที่ใช้บังคับไว้แล้ว ก็จะมีผลใช้บังคับตามวันที่กำหนดนั้น แต่ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดวันที่ใช้บังคับไว้เป็นชัดเจน กฎหมายจะมีผลใช้บังคับอัตโนมัติหลังจากที่ผู้สำเร็จราชการให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้น ๆ โดยใช้เวลา 28 วัน นับตั้งแต่กฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

1.3 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศญี่ปุ่น

รัฐสภาของญี่ปุ่นมีชื่อว่า รัฐสภาไดเอทแห่งชาติ ประเทศญี่ปุ่น (นิฮง โนะะ คึกไก หรือ Diet) เนื่องจากคำนี้มีรากฐานมาจากคำภาษาเยอรมันว่า "Reichstag" ซึ่งใช้ในสมัยที่ญี่ปุ่นปรับโครงสร้างการปกครองตามแบบตะวันตกในยุคเมจิ (Meiji Period) รัฐสภาญี่ปุ่นถูกเรียกว่าสภาไดเอท (Diet) เพราะคำว่า "Diet" มาจากภาษาละติน "dieta" ซึ่งแปลว่า "การประชุม" หรือ "ที่ประชุม" และในยุคกลาง คำนี้ถูกใช้ในภาษาเยอรมันและภาษาอื่น ๆ ในยุโรปเพื่อหมายถึงการประชุมของสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น "Reichstag" ในเยอรมนี และ "Sejm" ในโปแลนด์ ช่วงปลายศตวรรษที่ 19 คำว่า "Diet" ถูกนำมาใช้ในภาษาญี่ปุ่นเพื่อเรียกสภานิติบัญญัติสูงสุดของประเทศตามแบบสภานิติบัญญัติของเยอรมันในขณะนั้น เมื่อมีการจัดตั้งรัฐสภาญี่ปุ่นในสมัยเมจิ (Meiji Era) ในปี 1889 ซึ่งเป็นการก่อตั้งรัฐสภาสมัยใหม่ในญี่ปุ่น ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากรูปแบบการปกครองและการตั้งชื่อจากยุโรป ดังนั้นจึงใช้คำว่า "Diet" ในการเรียกชื่อรัฐสภา เพื่อแสดงถึงการเป็นสภาผู้แทนราษฎรที่ประชุมกันเพื่อออกกฎหมายและดูแลการบริหารประเทศ (Fouloy, C. D., 2016)

เมื่อมีการจัดตั้งรัฐสภาญี่ปุ่นในสมัยเมจิ (Meiji Era) ในปี 1889 ซึ่งเป็นการก่อตั้งรัฐสภาสมัยใหม่ในญี่ปุ่น ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลจากรูปแบบการปกครองและการตั้งชื่อจากยุโรป ดังนั้นจึงใช้คำว่า "Diet" ในการเรียกชื่อรัฐสภา เพื่อแสดงถึงการเป็นสภาผู้แทนราษฎรที่ประชุมกันเพื่อออกกฎหมายและดูแลการบริหารประเทศ ในภาษาเยอรมัน คำว่า "Diet" (หรือ "Tag") หมายถึงการประชุมสภาหรือการประชุมใหญ่ของตัวแทนประชาชน ดังนั้น การนำคำนี้มาใช้ในบริบทของญี่ปุ่นจึงเป็นการยืมคำและแนวคิดมาจากประสบการณ์ของเยอรมันเพื่อสร้างระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่เป็นมาตรฐานตะวันตก

นอกจากนี้ ญี่ปุ่นยังมีการเรียนรู้และนำแนวคิดและโครงสร้างทางการเมืองจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรปมาปรับใช้เพื่อพัฒนาประเทศให้ทันสมัยในยุคเมจิ ซึ่งเป็นช่วงที่ญี่ปุ่นเปิดรับวัฒนธรรมและเทคโนโลยีจากต่างประเทศ

อย่างมาก ดังนั้น การใช้คำว่า "Diet" จึงสะท้อนถึงความพยายามในการสร้างระบบการปกครองที่มีความคล้ายคลึงกับประเทศตะวันตกในยุคนั้น

ปัจจุบัน สภาไดเอทของญี่ปุ่นมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 465 ที่นั่ง มาจากระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 289 ที่นั่ง และระบบสัดส่วน จำนวน 176 ที่นั่ง และจำนวนวุฒิสภา มีสมาชิก จำนวน 248 ที่นั่ง มาจากระบบแบ่งเขตการเลือกตั้ง จำนวน 148 ที่นั่ง และระบบสัดส่วน 100 ที่นั่ง สมาชิกสภาล่างมีสิทธิในการพิจารณากฎหมายและตรากฎหมาย รวมทั้งมีสิทธิอนุวัติสนธิสัญญา มีสิทธิในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณและการเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ตามมาตราที่ 60 ข้อ 2 และมาตราที่ 61 และมาตราที่ 67 ข้อ 2 แห่งรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น และมีสิทธิในการพิจารณางบประมาณก่อนวุฒิสภา ตามมาตราที่ 60 ข้อ 1 แห่งรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มีสิทธิในการประชุมลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี หากมีมติไม่ไว้วางใจแล้วสามารถให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะลาออก หรือสั่งยุบสภา มีสิทธิในการกำหนดสมัยประชุม และให้ถือสมัยประชุมที่สภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบแล้วเป็นสมัยประชุมของรัฐสภา แม้วุฒิสภาไม่เห็นชอบหรือไม่มีการพิจารณาลงมติกก็ตาม

ส่วนวุฒิสภา เช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแบบสองสภาในหลายประเทศ รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นออกแบบให้วุฒิสภามีสิทธิในการร่วมพิจารณาร่างกฎหมาย แต่ไม่มีสิทธิอนุวัติกฎหมาย รวมทั้งมีสิทธิในการแก้ไขร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อส่งกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรให้พิจารณาลับเดิมใหม่อีกครั้ง หากได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมายนั้นจะถูกรตราเป็นกฎหมาย

ทั้งนี้ ในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัติในสภาไดเอทแห่งชาติญี่ปุ่นนั้น กฎหมายในประเทศญี่ปุ่นกว่าร้อยละ 80 เกิดมาจากร่างกฎหมายที่ยกร่างโดยคณะรัฐมนตรี ที่เหลือร้อยละ 20 จึงเป็นร่างกฎหมายที่เสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎร (Fouloy, C. D., 2016)

ด้วยเหตุนี้ การยกร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารจึงมีรูปแบบและขั้นตอนที่ชัดเจนกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎร โดยก่อนที่คณะรัฐมนตรีส่งร่างกฎหมายไปที่สภาไดเอท จะมีกระบวนการขั้นตอนในการยกร่างกฎหมายดังนี้

1) การจัดเตรียมร่างกฎหมาย

ก่อนที่ร่างกฎหมายจะถูกนำเสนอต่อสภา สมาชิกสภาามีบทบาทสำคัญในการดำเนินการวิจัยและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ต้องการแก้ไขอย่างละเอียดถี่ถ้วน กระบวนการนี้อาจรวมถึงการปรึกษาหารือกับผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นมีความเหมาะสม ครอบคลุม และสามารถตอบสนองต่อปัญหาได้อย่างตรงจุด (Cabinet Legislation Bureau, 2024)

นอกจากนี้ ร่างกฎหมายที่เสนอมจะต้องผ่านการประเมินอย่างเข้มงวดจากสำนักงานนิติบัญญัติของสภา ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและความชัดเจนของเนื้อหา รวมถึงการจัดทำรายละเอียดและปรับปรุง ถ้อยคำให้มีความสมบูรณ์

ทั้งนี้ กระบวนการวิจัยและกลั่นกรองนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือให้กับกระบวนการนิติบัญญัติ นอกจากนี้ ยังช่วยให้มั่นใจว่ากฎหมายที่ออกมานั้นสะท้อนถึงความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญ เช่น นโยบายด้านสุขภาพและการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทุกคน

2) การจัดทำร่างกฎหมาย

ดังที่กล่าวไปแล้วตอนต้น การจัดทำร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหารจะมีลักษณะเป็นขั้นตอนและกระบวนการที่ชัดเจนกว่าการจัดทำร่างกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งจะมีรายละเอียด ดังนี้

2.1) การกำหนดประเด็นปัญหาและรวบรวมข้อมูล

กระบวนการนี้เริ่มต้นโดยคณะรัฐมนตรีที่นำเสนอกฎหมาย สืบหาความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียด้วยกระบวนการปรึกษาหารือ เช่น ในเรื่องกฎหมายสุขภาพ คณะรัฐมนตรีต้องสอบถามปรึกษาหารือกับบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เช่น บุคลากรทางการแพทย์ โรงพยาบาล และผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็น ในกระบวนการขั้นตอนนี้จะต้องแน่ใจว่ามีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียครบถ้วนอยู่ในกระบวนการตั้งแต่ต้น กระบวนการนี้อาจริเริ่มได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกของสภาสูง หรืออาจจะริเริ่มโดยคณะรัฐมนตรี โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกฎหมายคณะรัฐมนตรี (Cabinet Legislation Bureau)

2.2) กระบวนการปรึกษาหารือในสภาคณะรัฐมนตรี (Cabinet Council)

ในกระบวนการขั้นตอนนี้ คือ การรวบรวมผู้ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนโยบายที่อยู่ในคณะรัฐมนตรี เช่น ในเรื่องสุขภาพ อาจมีผู้ที่เกี่ยวข้องอยู่ในกรมการด้านความมั่นคงทางสังคม และกรมการประกันสุขภาพ หรือกลุ่มตั้งพิเศษที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เป็นกระบวนการระดมความคิดเห็นที่ดึงผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ร่วมกันวิพากษ์วิจารณ์ร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้ได้ความคิดเห็นที่กว้างขวางหลากหลาย สภาคณะรัฐมนตรีในญี่ปุ่น เป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐบาลญี่ปุ่นที่มีการหารือและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสำคัญและการดำเนินการของรัฐบาล โดยมีโครงสร้างและองค์ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี สภาคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการหารือและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายรัฐบาลสำคัญ ๆ รวมถึงนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการต่างประเทศ และที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติคือ สภาคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติและข้อเสนอทางกฎหมายก่อนที่จะเสนอให้แก่สภาไดเอท

นอกจากนี้สภาคณะรัฐมนตรียังหารือเกี่ยวกับงบประมาณแห่งชาติและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบาย การคลัง โดยในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น กระทรวงและหน่วยงานรัฐบาลเตรียมข้อเสนอ นโยบาย ร่างพระราชบัญญัติ หรือประเด็นอื่นๆ ที่จะหารือในการประชุมสภาคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีจะหารือเกี่ยวกับ ข้อเสนอเหล่านั้น โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำในการหารือ ซึ่งหลังจากการหารืออย่างละเอียด การตัดสินใจจะทำ เมื่อผ่านการเห็นพ้องกัน หากไม่สามารถเห็นพ้องกันได้ นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย โดยปกติ สภา คณะรัฐมนตรีจะประชุมเป็นประจำ โดยทั่วไปจะเป็นสัปดาห์ละครั้ง เพื่อหารือและตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ รัฐบาล หรือในเวลาที่เกิดวิกฤติหรือมีประเด็นเร่งด่วน การประชุมพิเศษสามารถถูกเรียกขึ้นมาได้เช่นกัน สภา คณะรัฐมนตรีมีความสำคัญต่อการดำเนินงานที่สอดคล้องและประสานงานกันของรัฐบาลญี่ปุ่น สภาคณะรัฐมนตรี ช่วยให้มั่นใจว่าการตัดสินใจนโยบายสำคัญทั้งหมดได้ถูกหารืออย่างละเอียดและได้รับความเห็นชอบจากผู้นำหลัก ของรัฐบาล ส่งเสริมการดำเนินงานที่ราบรื่นและการบังคับใช้นโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3) การตรวจสอบโดยสำนักงานกฎหมายคณะรัฐมนตรี (Cabinet Legislation Bureau)

สำนักงานกฎหมายคณะรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานรัฐบาลญี่ปุ่นที่ให้การสนับสนุนและมีความสำคัญ แก่คณะรัฐมนตรีในกระบวนการนิติบัญญัติ นอกจากสำนักงานจะมีหน้าที่หลักในการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย ทั้งหลายแก่ฝ่ายรัฐบาลแล้ว บทบาทหลักของสำนักงานนี้รวมถึงการให้คำปรึกษาแก่สมาชิกคณะรัฐมนตรีในการร่าง กฎหมายที่จะเสนอให้แก่สภาไดเอท (สภานิติบัญญัติแห่งชาติของญี่ปุ่น) ซึ่งมักจะเป็นการดำเนินการในสิ่งเหล่านี้ คือ

- การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย และการจัดทำข้อเสนอทางกฎหมาย : รวมทั้ง การเสนอความคิดเห็นทางกฎหมายให้แก่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น ๆ โดยมีหน้าที่หลักคือ การให้คำปรึกษา ในการร่างกฎหมาย และให้ความช่วยเหลือในการร่างข้อเสนอทางกฎหมาย เพื่อให้ได้ข้อเสนอทางกฎหมายที่มีความชัดเจน ถูกต้องตามหลักการของกฎหมาย และสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่เพื่อป้องกันการ ลักลั่นในการบังคับใช้ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาและมีผลบังคับใช้

- การตรวจสอบความถูกต้องทางกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติ คำสั่ง และ สนธิสัญญา : โดยสำนักงานจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คำสั่งของรัฐบาล และสนธิสัญญา เพื่อยืนยันความ ถูกต้องทางกฎหมายและการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญก่อนที่จะเสนอให้แก่สภาไดเอทเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

- การเสนอความคิดเห็นทางกฎหมายโดยให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่น ๆ ในประเด็นทางกฎหมายต่าง ๆ เพื่อช่วยในการตัดสินใจที่มีข้อมูลภายในรัฐบาล

- การรักษาความสอดคล้องกับกฎหมายอื่น : ในการให้คำปรึกษาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำปรึกษาที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายของรัฐบาลนั้น สำนักงานจะต้องศึกษาจนมั่นใจว่ากฎหมายใหม่ที่กำลังจะนำเข้าสู่ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรสอดคล้องกับกรอบกฎหมายของญี่ปุ่นและไม่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่หรือ พันธกรณีระหว่างประเทศ ซึ่งโดยการปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ สำนักงานกฎหมายคณะรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญในการ รักษากฎหมายและความสมบูรณ์ของกระบวนการนิติบัญญัติในญี่ปุ่น

3) การพิจารณากฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร

3.1) การตัดสินใจในกฎหมายโดยพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาล (ruling party)

การประเมินร่างกฎหมายที่เสนอโดยพรรคการเมืองที่เป็นพรรครัฐบาลในญี่ปุ่นเป็นกระบวนการที่ ซับซ้อนและเป็นระบบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายฝ่ายในรัฐบาลและพรรคการเมือง กระบวนการนี้มีลำดับขั้นตอนที่ ชัดเจนเพื่อให้มั่นใจว่าร่างกฎหมายที่เสนอมีความสอดคล้องกับนโยบายของพรรคและสามารถดำเนินการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ แม้ว่าการร่างกฎหมายเริ่มต้นจากกระทรวงและหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจัดเตรียมร่าง กฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและพรรคการเมือง แต่ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยัง คณะกรรมการนโยบายของพรรคการเมือง (เช่น คณะกรรมการวิจัยนโยบายของพรรคเสรีประชาธิปไตย (LDP) ในกรณีของพรรค LDP) เพื่อประเมินและตรวจสอบ อันเป็นการหารือภายในพรรค โดยสมาชิกพรรคที่มีความ เชี่ยวชาญในด้านที่เกี่ยวข้องจะหารือและตรวจสอบร่างกฎหมายในเชิงลึก เพื่อให้มั่นใจว่าร่างกฎหมายสอดคล้องกับ นโยบายของพรรคและมีโอกาสที่จะผ่านการอนุมัติในสภาไดเอท เมื่อร่างกฎหมายกลายเป็นกฎหมาย รัฐบาลและ พรรคการเมืองที่ยื่นกฎหมายจะติดตามการดำเนินการของกฎหมายเพื่อให้มั่นใจว่ามีการบังคับใช้อย่างถูกต้องและมี ประสิทธิภาพ รวมทั้งมีการพิจารณาผลกระทบของกฎหมายและหากจำเป็นจะทำการปรับปรุงหรือแก้ไขใน ภายหลัง กระบวนการนี้ช่วยให้ความมั่นใจว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยพรรคการเมืองมีความเป็นไปได้ในการ ดำเนินการและสอดคล้องกับนโยบายและเป้าหมายของรัฐบาล

3.2) การพิจารณาในรัฐสภา

ในส่วนของการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภานั้น จะมีการอภิปรายในที่ประชุมสภา ร่างกฎหมายจะถูก พิจารณาในที่ประชุมสภา มีการอภิปรายและการเสนอแก้ไขหากจำเป็น โดยการลงมติในที่ประชุมสภาที่พิจารณา ร่างกฎหมายก่อน หลังจากการอภิปรายเสร็จสิ้น จะมีการลงมติครั้งที่สองในที่ประชุมสภา และมีการส่งร่าง กฎหมายไปยังอีกสภา หากร่างกฎหมายผ่านการลงมติในสภาที่เริ่มต้น ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยังอีกสภาหนึ่ง (เช่น จากสภาผู้แทนราษฎรไปยังสภาสูง หรือจากสภาสูงไปยังสภาผู้แทนราษฎร) หรือกระบวนการในอีกสภา: กระบวนการในอีกสภาจะเป็นไปตามลำดับขั้นตอนเดียวกันกับการพิจารณาในสภาแรก รวมถึง การพิจารณาใน คณะกรรมการและการลงมติในที่ประชุมสภา หากมีข้อขัดแย้งระหว่างสองสภา คณะกรรมการร่วมจากทั้งสองสภา

จะประชุมกันเพื่อแก้ไขข้อขัดแย้ง แต่หากยังคงมีข้อขัดแย้งอยู่ สภาผู้แทนราษฎรอาจลงมติขั้นสุดท้ายเพื่อให้ร่างกฎหมายผ่าน หากมีการเห็นชอบจากสมาชิกส่วนใหญ่

3.3) การรับรองโดยจักรพรรดิ

ร่างกฎหมายที่ผ่านการลงมติจากทั้งสองสภาจะถูกส่งไปยังจักรพรรดิ เพื่อรับการลงนามและประกาศเป็นกฎหมาย และหลังจากที่จักรพรรดิลงนาม ร่างกฎหมายจะถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาและมีผลบังคับใช้ตามวันที่กำหนดในกฎหมาย

1.4 กระบวนการนิติบัญญัติในสหพันธ์เยอรมนี

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศเยอรมนี โดยกล่าวถึงเฉพาะกระบวนการนิติบัญญัติในระดับสหพันธ์เท่านั้น ทั้งนี้ สหพันธ์เยอรมนีปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาและประกอบด้วยสองสภาเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ นั่นคือ มีสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง (Basic law of Germany, 1949) และมีวุฒิสภา (Bundesrat) ซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วยรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ (Basic law of Germany, 1949) นั้นหมายความว่า วุฒิสภาของสหพันธ์เยอรมนีมีสถานะเป็นตัวแทนของมลรัฐ แม้ว่ากฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์เยอรมนี (The Basic Law for the Federal Republic of Germany อันเป็นกฎหมายที่มีสถานะสูงสุดของรัฐที่หลายประเทศเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” ตั้งแต่ส่วนนี้เป็นต้นไป คณะผู้วิจัยจะขอเรียกกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์เยอรมนีว่า “รัฐธรรมนูญ” เพื่อให้ง่ายต่อการเขียนและการทำความเข้าใจ) จะกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่ถ้าหากพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญออกแบบให้สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทและอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายมากกว่าวุฒิสภา และวุฒิสภามีอำนาจพิจารณาร่างกฎหมายมากกว่ากรณีทั่วไปเฉพาะกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นกระทบต่อเขตอำนาจของมลรัฐ

ทั้งนี้ องค์กรหลักที่มีส่วนสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติของสหพันธ์เยอรมนี ได้แก่ รัฐบาลของสหพันธ์รัฐ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยคณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติ ตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมาย และการพิจารณาร่างกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

1) การจัดเตรียมร่างกฎหมาย

การจัดเตรียมร่างกฎหมายในประเทศเยอรมนี ถือเป็นก้าวแรกที่สำคัญยิ่งในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมาย โดยมีหน่วยงานหลักสามหน่วยงานที่มีอำนาจในการริเริ่ม ได้แก่ รัฐบาลกลาง สมาชิกสภาผู้แทนรัฐ (Bundesrat) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) แต่ละหน่วยงานมีบทบาทและกระบวนการที่แตกต่างกันไปในการจัดเตรียมร่างกฎหมาย

1.1) รัฐบาลกลาง

เมื่อเกิดประเด็นปัญหาหรือความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมาย กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการริเริ่มและจัดทำร่างกฎหมายเบื้องต้น ตัวอย่างเช่น หากต้องการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา กระทรวงศึกษาธิการก็จะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมายนั้น โดยก่อนที่จะร่างกฎหมาย กระทรวงจะดำเนินการศึกษาวิจัยและรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียด เพื่อให้เข้าใจถึงปัญหา สาเหตุ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย นอกจากนี้ ยังอาจมีการจัดทำประเมินผลกระทบ (impact assessment) เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายฉบับใหม่ เพื่อให้กฎหมายมีความครอบคลุมและตอบสนองต่อความต้องการของสังคม กระทรวงอาจดำเนินการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป ซึ่งอาจทำได้ผ่านการจัดเวทีสาธารณะ การเปิดรับฟังความคิดเห็นออนไลน์ หรือการจัดทำแบบสำรวจ

1.2) สมาชิกสภาผู้แทนรัฐ (Bundesrat)

สภาผู้แทนรัฐประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐบาลของ 16 รัฐในเยอรมนี ทำหน้าที่เป็นตัวแทนผลประโยชน์ของรัฐต่างๆ และมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลกลาง และมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐโดยตรง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษา หรือการขนส่งสาธารณะ ซึ่งร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนรัฐจะต้องผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลของแต่ละรัฐ หากร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนรัฐ ก็จะถูกส่งต่อไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป

1.3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag)

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน หรือกลุ่มพรรคการเมืองในสภามีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้ สิ่งนี้ช่วยให้เสียงของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้รับการสะท้อนในการออกกฎหมาย และเพื่อป้องกันการเสนอกฎหมายที่ไม่จำเป็นหรือไม่เป็นประโยชน์ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกหรือกลุ่มพรรคจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาอย่างน้อยร้อยละ 5 หรือได้รับการสนับสนุนจากหนึ่งกลุ่มพรรคการเมืองในสภา

ทั้งนี้ ไม่ว่าร่างกฎหมายจะริเริ่มมาจากหน่วยงานใด กระบวนการนิติบัญญัติในเยอรมนีมีระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็ง เพื่อให้มั่นใจว่ากฎหมายที่ออกมานั้นมีความชอบธรรม โปร่งใส และเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

2) การจัดทำร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างกฎหมายสามารถเสนอได้โดยองค์กร 3 องค์กร ได้แก่ (Basic law of Germany, 1949)

1) รัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ โดยสองในสามของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจะเป็นร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ (Bundesrat, 2024)

2) วุฒิสภา ซึ่งร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภานั้น จะต้องผ่านการให้ความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากในวุฒิสภา

3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดรับรอง หรือต้องเสนอโดยกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Parliamentary Groups)² อย่างน้อย 1 กลุ่ม

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐ หรือวุฒิสภา จะต้องมีการพิจารณาให้ความเห็นโดยอีกฝ่ายก่อน (ซึ่งเป็นคนละอย่างกับการพิจารณาให้ความเห็นชอบ) กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างกฎหมายเสนอโดยรัฐบาล ๆ ก็จะต้องนำร่างกฎหมายนั้นให้วุฒิสภาให้ความเห็นก่อน โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาจะต้องทำความเห็นให้เสร็จภายใน 6 สัปดาห์นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายจากรัฐบาล แต่ถ้าหากวุฒิสภาทำความเห็นไม่เสร็จภายใน 6 สัปดาห์ ก็สามารถขยายเวลาได้อีกรวมเป็น 9 สัปดาห์ได้ แต่ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาล ๆ เห็นว่ามีความเร่งด่วน ก็อาจขอลดระยะเวลาให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นให้แล้วเสร็จภายใน 3 สัปดาห์ก็ได้ และในกรณีนี้ ถ้าหากวุฒิสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายใน 3 สัปดาห์ ก็อาจขอขยายเป็น 6 สัปดาห์ได้ และเมื่อวุฒิสภาได้ทำความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายของรัฐบาล ๆ เรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องส่งร่างกฎหมายพร้อมความเห็นนั้นคืนไปยังรัฐบาล ๆ (Basic Law for the Federal of Germany, 1949) ถ้าหากรัฐบาลไม่เห็นด้วยกับความเห็นที่วุฒิสภาส่งมาพร้อมกับร่างกฎหมาย ก็สามารถทำเอกสารที่เป็นความเห็นแย้งได้ (Counter-Statement) จากนั้น รัฐบาล ๆ จะต้องส่งร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกับเอกสารที่เป็นความเห็นของวุฒิสภาและความเห็นแย้งของรัฐบาล ๆ (ถ้ามี) แต่ร่างกฎหมายบางประเภทรัฐบาล ๆ ก็ไม่จำเป็นต้องส่งให้วุฒิสภาให้ความเห็นก่อนส่งร่างกฎหมายเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เช่น ร่างกฎหมายงบประมาณ โดยร่างกฎหมายประเภทนี้ รัฐบาล ๆ สามารถส่งให้วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาพร้อมกันได้ (Deutscher Bundestag, 2024)

เช่นเดียวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยวุฒิสภา ซึ่งในกรณีที่วุฒิสภาต้องการเสนอร่างกฎหมายนั้น ร่างกฎหมายนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างมากก่อน จากนั้นวุฒิสภาจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นให้รัฐบาล ๆ พิจารณาให้ความเห็นโดยมีกำหนดเวลาพิจารณาให้ความเห็นให้แล้วเสร็จภายใน 6

² กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Parliamentary Group) เป็นการรวมกลุ่มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอุดมการณ์อย่างเดียวกันเพื่อขับเคลื่อนเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความสนใจร่วมกัน โดยแต่ละกลุ่มจะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดกำหนดว่าแต่ละกลุ่มจะต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกันหรือไม่ ดังนั้น การรวมกลุ่มกันอาจจะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าหนึ่งพรรคก็ได้ แต่ส่วนใหญ่แล้วจะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเดียวกัน (German Bundestag, 2024)

สัปดาห์เช่นเดียวกัน และถ้าหากรัฐบาล ฯ พิจารณาให้ความเห็นไม่แล้วเสร็จ ก็อาจขยายเป็น 9 สัปดาห์ได้ แต่ถ้าหากวุฒิสภาเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นมีความเร่งด่วน ก็อาจขอให้รัฐบาล ฯ พิจารณาให้ความเห็นให้แล้วเสร็จภายใน 3 สัปดาห์ ซึ่งในกรณีนี้ รัฐบาล ฯ อาจขอขยายเวลาเป็น 6 สัปดาห์ได้ และเมื่อรัฐบาล ฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกับความเห็นของรัฐบาล ฯ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาล ฯ เป็นผู้ส่งร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของผู้แทนราษฎรหลังให้ความเห็นแล้วเสร็จ โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องส่งคืนไปยังวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาทำความเห็นแย้งแล้วค่อยส่งเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเหมือนอย่างกรณีร่างกฎหมายที่รัฐบาล ฯ เป็นคนเสนอ ที่สำคัญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐบาล ฯ เป็นผู้นำร่างกฎหมายของวุฒิสภาเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจรัฐบาล ฯ ในการใช้ดุลพินิจว่าจะส่งร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ก็ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาล ฯ มีหน้าที่ต้องส่งร่างกฎหมายของวุฒิสภาเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น (Basic Law for the Federal Republic of Germany, 2024)

ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อให้ความเห็นก่อนนำเข้าสู่การประชุม ด้วยเหตุนี้ ทำให้ในบางครั้ง ถ้าหากรัฐบาล ฯ ต้องการเสนอร่างกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายที่รัฐบาลเห็นว่ามีความเร่งด่วน รัฐบาล ฯ อาจขอให้กลุ่มสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายนั้นแทนเพื่อลดขั้นตอนและเวลาที่จะต้องใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติ (Deutscher Bundestag, 2024)

3) การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อมีการจัดเตรียมร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปก็คือจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้ออกแบบให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาหลักที่ทำหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมาย ต่างจากกรณีของประเทศอังกฤษที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจเท่ากันในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยร่างกฎหมายในประเทศเยอรมนีนั้น จะต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน (Basic Law for the Federal Republic of Germany, 2024) และจะต้องมีการส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบรรจุร่างกฎหมายนั้นเข้าวาระการประชุม และจะต้องมีการตีพิมพ์ร่างกฎหมายนั้นอย่างเป็นทางการเพื่อส่งให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐทุกคน จากนั้น การพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวในสภาผู้แทนราษฎรก็จะเริ่มต้นขึ้นซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ (Deutscher Bundestag, 2024) ดังนี้

1) การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระแรก : ส่วนใหญ่แล้ว การพิจารณาวาระแรกมักจะไม่มีการอภิปราย แต่ในบางกรณีก็อาจมีการอภิปรายได้ถ้าหากมีการร้องขอจากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1

กลุ่ม หรือจากสภาผู้ทรงคุณวุฒิ (Council of Elders)³ โดยร่างกฎหมายที่มักจะมีการร้องขอให้อภิปราย จะเป็นร่างกฎหมายที่เป็นที่ถกเถียงกันมาก หรือเป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนให้ความสนใจเป็นพิเศษ โดยถ้าหากเป็นกรณี ที่กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องการให้มีการอภิปราย จะต้องร้องขอก่อนที่จะถึงวาระการประชุม (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

ทั้งนี้ เป้าหมายหลักของการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระแรก คือการมอบหมายให้ คณะกรรมาธิการคณะใดคณะหนึ่ง (อาจเป็นคณะกรรมาธิการเดียว หรือหลายคณะกรรมาธิการก็ได้) ทำหน้าที่ พิจารณาร่างกฎหมายนั้นอย่างละเอียดเพื่อเตรียมเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง และถ้าหากมีคณะกรรมาธิการ หลายคณะได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว (มักจะเป็นเพราะร่างกฎหมายนั้นมีความเกี่ยวข้องกับ กิจการของคณะกรรมาธิการมากกว่าหนึ่งคณะ) ก็จะต้องมอบหมายให้คณะกรรมาธิการคณะใดคณะหนึ่งทำหน้าที่ เป็นคณะกรรมาธิการหลักที่รับผิดชอบภาพรวมของกฎหมายนั้นด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติ คณะกรรมาธิการที่ได้รับ มอบหมายให้เป็นคณะกรรมาธิการหลัก จะต้องรับผิดชอบต่อการทำรายงาน และคณะกรรมาธิการอื่นที่ได้รับ มอบหมายให้ศึกษาร่างกฎหมายนั้น จะเป็นผู้ดูกรรมาธิการหลักเรียกมาให้ความเห็น

ในส่วนของการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมาธิการนั้น คณะกรรมาธิการอาจจัดให้มีการ รับฟังความคิดเห็นโดยเรียกให้ตัวแทนของผู้มีส่วนได้เสีย หรือผู้เชี่ยวชาญเข้ามาให้ความเห็นได้ ที่สำคัญ ในช่วงที่มี การพิจารณาร่างกฎหมายในคณะกรรมาธิการนี้ กลุ่มงานที่รับผิดชอบด้านการพิจารณาถ้อยคำในกฎหมาย (Editorial team) ของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตรวจสอบการใช้ถ้อยคำในร่างกฎหมายนั้นและส่งความเห็น เกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำในร่างกฎหมายนั้นให้แก่คณะกรรมาธิการ (หรือคณะกรรมาธิการหลัก) ที่พิจารณาร่าง กฎหมาย โดยคณะกรรมาธิการสามารถหารือกับกลุ่มงานเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำในกฎหมายที่มีการกล่าวถึงในการ อภิปรายก็ได้เพื่อขอคำปรึกษา (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022) แต่การให้คำปรึกษา หรือความเห็นในลักษณะนี้ ไม่ได้ผูกพันคณะกรรมาธิการให้ต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายตามความเห็น นั้น

เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมาธิการที่เป็นผู้รับผิดชอบ หลักก็จะจัดทำรายงานเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และจะต้องมีการตีพิมพ์ นอกจากนี้ ในระหว่างที่ ร่างกฎหมายถูกพิจารณาในชั้นคณะกรรมาธิการ กลุ่มสภาผู้แทนราษฎร (ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในร่างกฎหมายนั้น) ก็มักจะตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่พิจารณาและตรวจสอบประเด็นที่อยู่ในร่างกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่

³ สภาผู้ทรงคุณวุฒิเป็นสภาที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและช่วยงานของประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกของสภาผู้ทรงคุณวุฒิจะ ประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นอีก 23 คน โดยสมาชิก เหล่านี้ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอายุมากที่สุด แต่จะต้องเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในการทำงานเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากพอที่จะให้คำปรึกษาและช่วยงานประธานรัฐสภาได้ (Deutscher Bundestag, 2024)

กลุ่มสมาชิกรัฐสภาที่มีประเด็นห่วงกังวลเกี่ยวกับร่างกฎหมาย เพื่อแสดงจุดยืนของกลุ่มตนเองต่อร่างกฎหมายนั้น ซึ่งอาจส่งผลต่อการอภิปรายและการลงมติในวาระต่อ ๆ ไป

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายอาจจะไม่ถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการก็ได้ นั่นคือ เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาในวาระแรกแล้ว ก็จะไปเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองทันที ถ้าหากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 กลุ่ม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อยร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองทันทีโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ และมติที่จะให้ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองทันทีต้องเป็นมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ในที่ประชุม (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

2) การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สอง : การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระนี้จะเริ่มในวันที่สองหลังจากที่คณะกรรมการได้เผยแพร่รายงานการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่อาจสภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติให้เริ่มการพิจารณาในวาระที่สองก่อนช่วงเวลาดังกล่าวก็ได้ (นั่นหมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีเวลาในการพิจารณารายงานของคณะกรรมการน้อยลง) ถ้าหากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 กลุ่ม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ร้องขอให้มัติ และมติให้เริ่มพิจารณาในวาระที่สองเร็วขึ้นจะต้องเป็นมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาประชุม หรือถ้าหากเป็นกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นถูกรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐประกาศว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีความฉุกเฉิน กรณีนี้ จะมีการเริ่มพิจารณาในวาระที่สองเร็วขึ้นต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

ทั้งนี้ โดยหลักแล้ว การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายรายมาตรา โดยจะมีการอภิปรายและการลงมติเป็นรายมาตรา โดยเริ่มจากมาตราแรกจนมาตราสุดท้าย (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022) อย่างไรก็ตาม ก่อนการอภิปรายและลงมติรายมาตรา ก็อาจมีการอภิปรายโดยทั่วไป (อภิปรายภาพรวมของร่างกฎหมาย) ก่อนได้ถ้าหากสภาผู้ทรงคุณวุฒิแนะนำให้ต้องมีการอภิปรายทั่วไปก่อนหรือกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 กลุ่ม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาประชุมร้องขอ (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

ที่สำคัญ แม้ว่าการอภิปรายในวาระที่สองนี้จะเป็นการอภิปรายและลงมติรายมาตราเป็นหลัก โดยเริ่มจากมาตราแรกไปถึงมาตราสุดท้าย แต่สภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติให้เปลี่ยนลำดับมาตราในการอภิปรายก็ได้ หรือจะให้อภิปรายหลายมาตราพร้อมกันก็ได้ (มักเกิดขึ้นในกรณีที่มาตราเหล่านั้นเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกัน) หรือ

อภิปรายข้อความในมาตราเดียวกันแต่แยกประเด็นกันก็ได้ (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

นอกจากนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมในร่างกฎหมายจะต้องกระทำในขณะที่ประเด็นนั้นยังถูกอภิปรายอยู่ โดยผู้ตติที่จะขออภิปรายแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น จะต้องมีส่วนชิกสภาอย่างน้อยหนึ่งคนลงนามรับรอง และจะต้องแนบคำอธิบายด้วย トラบใดที่การอภิปรายและลงมติในบทบัญญัติมาตราสุดท้ายของร่างกฎหมายยังไม่เกิดขึ้น ร่างกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วนอาจถูกส่งกลับไปให้คณะกรรมการพิจารณาอีกครั้งหนึ่งโดยจะต้องส่งให้แก่คณะกรรมการคนละชุดกับคณะกรรมการที่เคยได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นมาก่อน (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022) (ซึ่งจะทำให้ได้ความเห็นและผลการศึกษาที่ต่างจากเดิม) และเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณารายมาตราแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการจัดเตรียมร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้มีการอภิปรายและลงมติทุกมาตราในวาระที่สองนี้ และให้มีการลงมติในร่างกฎหมายฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมตามมติเรียบร้อยแล้ว ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นไม่ผ่านการพิจารณาในวาระที่สอง ก็ถือว่าร่างกฎหมายนั้นตกไป (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

3) การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สาม : การพิจารณาในวาระนี้จะเริ่มในวันที่สองหลังจากที่มีการตีพิมพ์ร่างกฎหมายพร้อมการแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้มีการลงมติไปในวาระที่สองให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สามอาจจะพิจารณาเร็วขึ้นได้ ถ้าหากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 กลุ่ม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าร้อยขอให้มัติ และมติให้เริ่มพิจารณา วาระที่สองเร็วขึ้นจะต้องเป็นมติไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาประชุม หรือถ้าหากเป็นกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นถูกรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐประกาศว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีความฉุกเฉิน กรณีนี้ จะมีการเริ่มพิจารณา วาระที่สองเร็วขึ้นต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

โดยทั่วไปแล้ว การเริ่มต้นพิจารณาในวาระที่สามมักจะไม่มีการอภิปรายอีก แต่ก็อาจมีการอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับภาพรวมของร่างกฎหมายได้สองกรณี คือ หนึ่ง ไม่มีการอภิปรายทั่วไปในวาระที่สอง หรือสอง สภาผู้ทรงคุณวุฒิแนะนำให้ทำหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักแล้ว การพิจารณาในวาระที่สามจะไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกแล้ว แต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็เปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถมีผู้ตติขอแก้ไขเพิ่มเติมในวาระนี้ได้โดยจะต้องขอแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะในประเด็นที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่ได้มีการลงมติให้ความเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองเท่านั้น โดยผู้ตติขอแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องมีกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อย่างน้อย 1 กลุ่ม หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละห้า ลงชื่อรับรอง และจะต้องแนบคำอธิบายที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมด้วย (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

ที่สำคัญ ก่อนที่จะมีการลงมติให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายเป็นขั้นตอนสุดท้าย ร่างกฎหมายนั้น (ทั้งหมด หรือบางส่วน) ก็อาจถูกส่งกลับไปให้คณะกรรมการพิจารณาและศึกษาใหม่ได้ โดยคณะกรรมการการศึกษาที่ศึกษาร่างกฎหมายในส่วนนี้ จะต้องเป็นคณะกรรมการคนละชุดกับที่ศึกษาครั้งก่อน (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

เมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมทุกอย่างเสร็จสิ้นลง ก็จะมีการลงมติให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมาย และถ้าหากการพิจารณาในวาระที่สองไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเลย ก็อาจเริ่มพิจารณาวาระที่สามเลยก็ได้ (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

ในกรณีที่ร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ก็จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นให้วุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความยินยอม (Consent) โดยวุฒิสภาอาจมีมติให้ความยินยอม ไม่ให้ความยินยอม หรือในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรส่งมา ก็อาจใช้วิธีตั้งคณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภา เพื่อไกล่เกลี่ยในเรื่องที่เกิดขึ้น (The Mediation Committee) อย่างไรก็ตาม มีร่างกฎหมายบางประเภทที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา เช่น ร่างกฎหมายที่ถ้าหากมีผลบังคับใช้แล้วจะส่งผลกระทบต่อเขตอำนาจของแต่ละมลรัฐ เป็นต้น (Rule of Procedure of the German Bundestag , 2022)

1.5 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศอินเดีย

รัฐสภาของอินเดียประกอบด้วยสองสภาหลักคือ ราชยสภา (สภาสูง) และโลกสภา (สภาล่าง) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบนิติบัญญัติของสาธารณรัฐอินเดีย สมาชิกสภาสูงในประเทศอินเดียมี 245 คน มีที่มาทั้งมาจากการคัดเลือกโดยประธานาธิบดี จำนวน 12 คน โดยใช้สิทธิการเลือกอย่างเป็นทางการ ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจในการเสนอชื่อและคัดเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสม ซึ่งสมาชิกที่เลือกโดยประธานาธิบดีมักเป็นผู้ที่มีความรู้หรือประสบการณ์ในด้านที่สำคัญตามการแนะนำที่เกี่ยวข้อง ส่วนสมาชิกสภาสูงที่เหลืออีก 233 คนจะถูกเลือกจากการเลือกตั้งทางอ้อมของสมาชิกรัฐสภาและสหภาพดินแดนต่าง ๆ ทั่วอินเดีย โดยปกติแล้วเป็นผลมาจากการเลือกตั้งทั่วไปของชนชาติ ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายการเลือกตั้งที่ใช้ในแต่ละรัฐหรือสหภาพดินแดนต่าง ๆ สมาชิกสภาสูงมีหน้าที่ในการพิจารณาและชี้แจงกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาสูง และมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งอยู่ 6 ปี โดยสมาชิกสภาสูงมีบทบาทที่สำคัญในการแสดงความคิดเห็นและการตัดสินใจในการอนุมัติหรือปฏิเสธกฎหมายที่เสนอขึ้นมาต่อสภาสูง และรองประธานาธิบดีเป็นประธานสภาสูงโดยตำแหน่ง

ส่วนสมาชิกของโลกสภาในประเทศอินเดีย หรืออาจเรียกอีกชื่อว่า สภาผู้แทนราษฎร (House of the People) หรือ สภาล่าง (Lower House) จะประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมด 543 คนตามรัฐธรรมนูญของอินเดีย

จำนวนสมาชิกแต่ละรัฐหรือเขตการเลือกตั้งได้แบ่งตามประชากรและพื้นที่ โดยทั่วไปแล้วสมาชิกจะถูกเลือกด้วยการโหวตโดยประชาชนในเขตการเลือกตั้งของพวกเขา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอและพิจารณากฎหมาย รวมถึงการตัดสินใจในการเสนอและเห็นชอบงบประมาณแห่งชาติและนโยบายอื่น ๆ ที่สำคัญสำหรับประเทศอินเดีย

นอกจากนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งโดยการตรวจสอบกิจกรรมของรัฐบาลและเป็นเสียงของประชาชนในการแก้ไขกฎหมายและนโยบายของประเทศ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจัดทำขึ้นในระยะเวลาที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและความถี่ของการเลือกตั้งอาจแตกต่างกันไปในแต่ละรัฐหรือเขต แต่ทั่วไปแล้วจะมีการเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ ห้าปีหรือตามการกำหนดที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญของอินเดีย ส่วนสภาล่างประกอบด้วยสมาชิกที่เลือกโดยประชาชนตามพื้นที่เขตการเลือกตั้งทั่วประเทศ เป็นส่วนใหญ่ ราชยสภามีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจและอนุมัติกฎหมาย ส่วนโลกสภามีบทบาทในการตรวจสอบและให้ความเห็นชอบต่อการตั้งตั้งและกำกับกับการดำเนินงานของรัฐบาล

1) การจัดเตรียมร่างกฎหมาย

การจัดเตรียมร่างกฎหมายในประเทศอินเดียเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและรอบคอบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายขั้นตอนและหน่วยงาน เพื่อให้มั่นใจว่ากฎหมายที่ออกมานั้นมีความสมบูรณ์ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

1.1) แหล่งที่มาของการเสนอร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายในอินเดียสามารถมีต้นกำเนิดได้จากสองแหล่งหลัก:

- **รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี)** ร่างกฎหมายส่วนใหญ่มักเกิดจากความริเริ่มของรัฐบาล โดยกระทรวงที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำร่างกฎหมายเบื้องต้น ตัวอย่างเช่น หากต้องการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา กระทรวงทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาจะเป็นผู้รับผิดชอบในการร่างกฎหมาย ก่อนที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างกฎหมายจะถูกนำเข้าสู่รัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

- **สมาชิกสภานิติบัญญัติ (Parliament)** สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Lok Sabha) หรือสภาสูง (Rajya Sabha) สามารถเสนอร่างกฎหมายได้เช่นกัน โดยต้องมีการสนับสนุนจากสมาชิกอย่างน้อย 10 คนใน Lok Sabha หรือ 5 คนใน Rajya Sabha ร่างกฎหมายประเภทนี้เรียกว่า "ร่างกฎหมายเอกชน" ซึ่งเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาสามารถนำเสนอประเด็นที่พวกเขาเห็นว่าสำคัญหรือเป็นปัญหาเร่งด่วนต่อสังคม แม้ว่ารัฐบาลจะไม่ได้ให้ความสำคัญในขณะนั้น

1.2) ประเภทของร่างกฎหมายที่มีการจัดเตรียมเพื่อเสนอ

ในการจัดเตรียมเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้น สามารถแบ่งร่างกฎหมายเป็น **ร่างกฎหมายรัฐบาล** ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล ซึ่งผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว มักเป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญเชิงนโยบาย หรือเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน และ**ร่างกฎหมายเอกชน** ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาสูง ซึ่งต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกตามจำนวนที่กำหนด แม้ว่าจะมีโอกาสผ่านน้อยกว่าร่างกฎหมายของรัฐบาล แต่ก็ยังเป็นช่องทางสำคัญในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในประเด็นที่หลากหลาย

1.3) กระบวนการเตรียมร่างกฎหมาย

ในประเทศอินเดียจะมีการเตรียมการเพื่อยกร่างและเสนอร่างกฎหมาย โดย

- การศึกษาและวิจัย ไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมายจากรัฐบาลหรือเอกชน การศึกษาและวิจัยอย่างละเอียดถือเป็นขั้นตอนที่ขาดไม่ได้ ก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมาย จะต้องมีการศึกษาและวิจัยอย่างละเอียดเกี่ยวกับปัญหาที่ต้องการแก้ไข รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

- การปรึกษาหารือ เพื่อให้ร่างกฎหมายมีความครอบคลุมและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง รัฐบาลหรือสมาชิกสภาจะดำเนินการปรึกษาร่างกฎหมายกับผู้เชี่ยวชาญ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และประชาชน เพื่อรวบรวมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎหมาย กระบวนการนี้อาจรวมถึงการจัดเวทีสาธารณะ การเปิดรับฟังความคิดเห็นออนไลน์ หรือการจัดทำแบบสำรวจ

- การพิจารณาในคณะกรรมการ เมื่อร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์ในระดับหนึ่ง จะถูกส่งต่อไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาในรายละเอียด คณะกรรมการจะทำหน้าที่ตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย ศึกษาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และอาจเสนอการแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้นก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาในกระบวนการถัดไป

2) การจัดทำร่างกฎหมาย

ร่างกฎหมายอาจถูกเสนอเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาของประเทศอินเดียได้โดยรัฐบาลเป็นผู้เสนอ หรือสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอ ทั้งนี้ โดยร่างกฎหมายที่มีการเสนอ อาจแบ่งเป็นประเภทได้ ดังนี้ (Rajya Sbha, 2022)

- ร่างกฎหมายปกติ (Ordinary bills) : เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดๆ นอกเหนือจากเรื่องทางการเงินหรือสภานิติบัญญัติ สามารถเสนอในสภาราษฎรหรือสภาลออกชอบา และมีกระบวนการที่กำหนดไว้เพื่อเป็นกฎหมาย (Constitution of India, 1950)

- ร่างกฎหมายการคลัง (Financial bills) : เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเจตจำนงหรือยกเลิกการกำหนดเจตจำนงการเปลี่ยนแปลง หรือการควบคุมเกี่ยวกับภาษี การกู้ยืมเงิน หรือการเบิกเงินจากกองทุนรวมของอินเดีย เป็นต้น สามารถเสนอเพียงในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และมีกระบวนการที่กำหนดไว้เพื่อเป็นกฎหมาย (Constitution of India, 1950)

- ร่างกฎหมายทางการเงิน (Money bills): เป็นร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องทั้งหมดหรือบางส่วนของประเด็นที่กำหนดไว้ในนิยามของร่างกฎหมายทางการเงิน แม้ว่าในการพิจารณาร่างกฎหมายประเภทอื่น รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ร่างกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภา แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายทางการเงิน รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ส่งร่างกฎหมายนั้นให้แก่สภาสูงเพื่อให้สภาสูงทำความเห็นและข้อเสนอแนะและส่งกลับคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรไม่ผูกพันที่จะต้องปรับแก้ร่างกฎหมายตามข้อเสนอแนะของสภาสูง (Constitution of India, 1950)

ร่างกฎหมายสามารถเสนอได้โดยสมาชิกของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเรียกว่า "ร่างกฎหมายรัฐบาล" (Government's Bill) ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาทั่วไปเรียกว่า "ร่างกฎหมายเอกชน" (Private Member's Bill)

ทั้งนี้ สมาชิกรัฐสภาสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ไม่ว่าจะมาจากสภาสูงหรือสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติที่มาจากรัฐบาลมีโอกาสที่จะผ่านเป็นกฎหมายได้มากกว่าร่างกฎหมายที่มาจากสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล เป็นร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยกระทรวงหรือรัฐบาล ซึ่งเป็นผลจากกระบวนการวางแผนและการจัดทำกฎหมายของรัฐบาลเอง และรัฐบาลมักเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่มีต่อการปกครองและการดำเนินการของรัฐบาล ร่างกฎหมายเหล่านี้มักมีโอกาสดำเนินการอนุมัติสูง เนื่องจากมีการสนับสนุนจากพรรคการเมืองและรัฐบาลเอง (ซึ่งเป็นเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร)

ส่วนร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นสมาชิกของพรรครัฐบาล ซึ่งมักจะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือองค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล ก็มักจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลหรือมีโอกาสผ่านการอนุมัติที่ต่ำกว่าร่างกฎหมายที่นำเสนอโดยรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าร่างกฎหมายเหล่านั้นจะไร้ประโยชน์เสียทีเดียว แต่การเสนอร่างกฎหมายเหล่านี้สามารถมีผลเป็นแนวคิดหรือนโยบายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสนใจให้ความสำคัญและทำให้ประชาชนและสังคมเกิดการตระหนักรู้ในประเด็นนั้น ๆ ได้ ดังนั้น ร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงมักเป็นช่องทางที่สมาชิกใช้เพื่อเสนอแนะหรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความสนใจของพวกเขาเอง ในขณะที่กฎหมายที่นำเสนอโดยรัฐบาลเป็นการตอบสนองต่อนโยบายและการดำเนินงานโดยทั่วไปของรัฐบาล

3) การพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา

โดยทั่วไป ร่างกฎหมายในประเทศอินเดียจะเริ่มต้นพิจารณาจากสภาใดก่อนก็ได้เว้นแต่ร่างกฎหมายบางประเภทที่ได้กล่าวไปแล้วตอนต้น และเช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศที่กล่าวมาข้างต้น การพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาประเทศอินเดียจะแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ คือ

3.1) การพิจารณาวาระที่หนึ่ง: ร่างกฎหมายจะถูกนำเสนอในสภาที่เกี่ยวข้อง (โลกสภาหรือราชยสภา) เพื่อการรับทราบ ไม่มีการอภิปรายในขั้นตอนนี้ และร่างกฎหมายจะถูกตีพิมพ์และแจกจ่ายให้สมาชิกเพื่อการศึกษาต่อไป

3.2) การพิจารณาวาระที่สอง : ในวาระที่สอง ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องของสภาที่พิจารณาอยู่เพื่อตรวจสอบอย่างละเอียด คณะกรรมการนี้อาจเสนอการแก้ไขและจะส่งรายงานกลับไปยังสภาที่พิจารณาอยู่ ในวาระนี้ ร่างกฎหมายจะถูกอภิปรายในรายละเอียด โดยสมาชิกแต่ละสภาสามารถเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมได้

3.3) การพิจารณาวาระที่สาม : ในวาระที่สาม จะมีการอภิปรายสั้นๆ ในสภาจากนั้นสภาจะลงมติเพื่อผ่านหรือปฏิเสธร่างกฎหมาย

4) การผ่านร่างกฎหมายไปยังอีกสภาหนึ่ง

หากร่างกฎหมายผ่านสภาแรก (เช่น โลกสภา) ที่พิจารณาร่างกฎหมายแล้ว จะถูกส่งไปยังสภาที่สอง (เช่น ราชยสภา) เพื่อพิจารณาในขั้นตอนเดียวกัน หากสภาที่สองเสนอการแก้ไข ร่างกฎหมายจะถูกส่งกลับไปยังสภาแรกเพื่อตกลงการแก้ไขเหล่านั้น

5) การลงนามของประธานาธิบดี

เมื่อร่างกฎหมายผ่านทั้งสองสภาแล้ว จะถูกส่งไปยังประธานาธิบดีเพื่อให้ลงนาม เมื่อประธานาธิบดีลงนาม ร่างกฎหมายจะกลายเป็นกฎหมายของประเทศ

6) การประกาศและบังคับใช้

ร่างกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติจากประธานาธิบดีจะถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาและกลายเป็นกฎหมายที่บังคับใช้ได้

นอกจากนี้ ตลอดกระบวนการนิติบัญญัติตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมายจนถึงการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา ยังมีกระบวนการหลักที่ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ ที่สำคัญ ได้แก่ (PRS Legislative Research, 2011)

- การให้ความคิดเห็นและปรึกษาหารือก่อนที่ร่างกฎหมายจะถูกนำเสนอ : ในบางกรณี ก่อนที่รัฐบาลจะเผยแพร่ร่างกฎหมาย จะมีการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอ ก่อนที่จะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งการรับจัดการรับฟังความคิดเห็นนี้ แม้ว่าร่างกฎหมายบางฉบับอาจไม่ค่อยเป็นที่สนใจของประชาชน แต่อย่างน้อยก็ทำให้ประชาชนได้รับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่กำลังจะถูกพิจารณาผ่านการให้ข้อมูลเพื่อรับฟังความคิดเห็น

ที่สำคัญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญประเทศอินเดีย และบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศอินเดียจะไม่มีข้อกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ก็ปรากฏว่ามีร่างกฎหมายบางร่างที่ประชาชนมีส่วนสำคัญในการผลักดันหรือยกร่าง เช่น ร่างกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร (Information Bill) ซึ่งถูกยกร่างมาจากกลุ่มภาคประชาสังคม (แม้ว่าสุดท้าย องค์กรที่เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวนี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาคือคณะรัฐมนตรี แต่อย่างน้อย จุดเริ่มต้น และการยกร่างก็มาจากภาคประชาสังคมที่ต่อมาได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล) (PRS Legislative Research, 2011)

- การมีส่วนร่วมผ่านคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมาย : เมื่อร่างกฎหมายกำลังพิจารณาในวาระที่สอง ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปพิจารณารายมาตราในชั้นคณะกรรมการสามัญหรือในชั้นคณะกรรมการร่วมสำหรับการตรวจสอบอย่างละเอียด และประชาชนโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียอาจได้รับเชิญให้เสนอความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรหรือขอเข้าร่วมให้ความเห็นต่อหน้าที่ประชุมของคณะกรรมการเหล่านี้ เพื่อแสดงความคิดเห็นของตน ซึ่งวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิจารณาร่างกฎหมายในกรณีนี้จะมีความแตกต่างกันแล้วแต่วิธีการของแต่ละคณะกรรมการ โดยบางคณะกรรมการอาจจะกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร หรือบางคณะกรรมการอาจเรียกให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น

นอกจากนี้ อาจมีกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งอาจมีการตั้งผู้มีส่วนได้เสียที่สำคัญอย่างมีนัยสำคัญต่อการขับเคลื่อนร่างกฎหมายนั้นมาร่วมให้ความเห็นก็ได้ (PRS Legislative Research, 2011)

- การแสดงความคิดเห็นผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตของตน : ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแบ่งปันความคิดเห็นและข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่รอการพิจารณาหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำปัญหาและข้อห่วงกังวลนั้นมาอภิปรายในการพิจารณาร่างกฎหมาย

- การแสดงความคิดเห็นผ่านระบบออนไลน์ : รัฐบาลได้ตั้งพื้นที่ในระบบออนไลน์ เช่น MyGov.in เพื่อให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย (หรือประเด็นอื่น ๆ) โดยประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นผ่านการสนทนาหรือข้อความในพื้นที่ออนไลน์นี้ได้

- การสนับสนุนและการจัดทำแคมเปญสาธารณะ : กลุ่มพลเมืองหรือภาคประชาสังคมที่มีส่วนได้เสียกับร่างกฎหมายสามารถจัดทำแคมเปญเกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อสร้างความตระหนักรู้ในสาธารณะและกระตุ้นให้ประชาชนสนใจการพิจารณาร่างกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ความสามารถของผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำแคมเปญสาธารณะอาจจะมีจำกัด แต่ด้วยความตื่นตัวทางการเมืองของพลเมืองก็ส่งผลให้ภาครัฐเองเริ่มมีการสนับสนุนการทำแคมเปญเหล่านี้มากขึ้น

1.6 กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศฟินแลนด์

ประเทศฟินแลนด์เป็นประเทศที่มีระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา โดยมีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว (Eduskunta หรือ Riksdag) ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 200 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และเช่นเดียวกับประเทศที่เป็นระบบรัฐสภาโดยทั่วไป รัฐสภาประเทศฟินแลนด์มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน (เช่น สามารถอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจได้ ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้) อำนาจนิติบัญญัติ รวมถึงอำนาจในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

ทั้งนี้ ในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัตินั้น แม้ว่าประเทศฟินแลนด์จะใช้ระบบสภาเดียวซึ่งทำให้ไม่มีสภาที่สองทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายก่อนที่จะมีการประกาศใช้ อีกทั้งด้วยธรรมชาติของระบบรัฐสภาที่ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความใกล้ชิดกันค่อนข้างมากจนอาจเกิดคำถามถึงการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการนิติบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การมีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย อาจทำให้เสียงข้างมากในรัฐสภาผูกขาดการใช้อำนาจในการออกกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณากระบวนการนิติบัญญัติในประเทศฟินแลนด์ตลอดทั้งกระบวนการแล้ว จะเห็นว่ามีสร้างความโปร่งใสในกระบวนการนิติบัญญัติโดยใช้ภาคประชาชน กล่าวคือ มีการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติที่ค่อนข้างมากตลอดทั้งกระบวนการ ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฟินแลนด์ ตั้งแต่การริเริ่มให้มีการเสนอร่างกฎหมาย การจัดเตรียมร่างกฎหมาย และการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา

1) การจัดเตรียมร่างกฎหมาย

การจัดเตรียมร่างกฎหมายเป็นขั้นตอนแรกในกระบวนการร่างกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยการรวบรวมข้อมูลและทำความเข้าใจในวัตถุประสงค์หรือประเด็นที่ระบุในโครงการริเริ่มทางกฎหมาย การประเมินความจำเป็นในการตรากฎหมาย เนื่องจากกฎหมายถือเป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้ในรัฐ จึงจะต้องตราเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และกำหนดวัตถุประสงค์ ขอบเขตการบังคับใช้ ตลอดจนการกำหนดมาตรการที่ค้ำึงถึงโครงการตามนโยบายของรัฐบาลที่กำลังจะมาถึง ขั้นตอนและความครอบคลุมของการเตรียมการเบื้องต้นขึ้นอยู่กับขอบเขตของเรื่องที่กำลังพิจารณา การเตรียมการเบื้องต้นอาจ

ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้นตามปกติหรืออาจมีการแต่งตั้งคณะทำงานพิเศษเพื่อการศึกษาวิจัย และอาจมีการว่าจ้างนักวิจัยหรือผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำรายงานเพื่อรวบรวมข้อมูลและประเมินความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิก หรือยกร่างกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ การเตรียมการเบื้องต้นสิ้นสุดลงเมื่อมีการตัดสินใจได้ว่าจะมีการเสนอร่างกฎหมายหรือไม่ หรือจะใช้มาตรการอื่นในการแก้ปัญหาโดยไม่ต้องเสนอร่างกฎหมาย

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญประเทศฟินแลนด์กำหนดให้องค์กรที่สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ (Constitution of Finland, 2000) ได้แก่

- คณะรัฐมนตรี
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 50,000 คน เข้าชื่อกันเพื่อเสนอร่างกฎหมาย โดยอาจเป็นร่างกฎหมายที่เป็นกฎหมายใหม่ หรือเป็นร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่เดิมก็ได้ (Constitution of Finland, 2000)

ทั้งนี้ เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ที่ใช้ระบบรัฐสภา นั่นคือ ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างกฎหมายเนื่องมาจากเหตุผลที่สำคัญดังต่อไปนี้ (Finlex, 2024) คือ

- นโยบายของรัฐบาล : โดยก่อนการเลือกตั้ง รัฐบาลได้เคยหาเสียงไว้อย่างไรกับประชาชน เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว ก็ต้องดำเนินนโยบายตามที่เคยหาเสียงไว้โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ จึงอาจเป็นเหตุให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม ยกเลิก หรือร่างกฎหมายใหม่ ก็ได้
- ประเด็นที่มีการถกเถียงกันในรัฐสภา : ร่างกฎหมายบางฉบับอาจไม่ได้ถูกยกร่างเนื่องจากจะต้องดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล แต่ในขั้นของการอภิปรายในรัฐสภาอาจจะมีสมาชิกรัฐสภายกประเด็นที่เป็นปัญหาทุกข์ร้อนของประชาชนในพื้นที่ หรืออาจเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระดับประเทศขึ้นอภิปราย ส่งผลให้ต้องมีการดำเนินการแก้ไขปัญหาและรัฐบาลก็อาจตรากฎหมายขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหานั้น
- หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นผู้เสนอ : ร่างกฎหมายที่เสนอจากหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายในกรณีนี้อาจไม่ใช่กรณีที่เป็นกรเสนอร่างกฎหมายที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล แต่อาจเป็นร่างกฎหมายที่เสนอเพื่อแก้ไขปัญหาในการดำเนินการที่หน่วยงานนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ เนื่องจากหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้ที่เห็นการบังคับใช้กฎหมายมากที่สุด และย่อมรู้ดีว่าปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น เป็นปัญหาที่สามารถแก้ไขได้ด้วยการปรับปรุงกฎหมาย ดังนั้น จึงมีหลายกรณีที่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้นเองเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่ที่

ประชุมของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีมติ ส่วนใหญ่แล้ว การเสนอร่างกฎหมายในกรณีนี้มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นมีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคม

- ประเด็นที่เป็นพันธกรณีของสหภาพยุโรป : เนื่องจากประเทศฟินแลนด์เป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ดังนั้น ถ้าหากสหภาพยุโรปมีการออกข้อกำหนดเพิ่มเติม ประเทศสมาชิกก็อาจจำเป็นต้องร่างกฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดนั้น

- คำวินิจฉัยของศาลสหภาพยุโรป : ประเด็นทางกฎหมายหลายประเด็นมักจะมีการเปลี่ยนแปลงตามยุคสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สิทธิเสรีภาพเป็นสิ่งที่มีการวิวัฒนาการตามยุคสมัย การกระทำอย่างหนึ่งในช่วงเวลาหนึ่งอาจไม่ถือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพ แต่ในช่วงเวลาต่อมาอาจถือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพได้ และการรับรองสิทธิเสรีภาพที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปก็มักจะถูกตีความโดยศาลสหภาพยุโรป และเมื่อศาลมีการตีความว่าอะไรถือว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปเนื่องจากละเมิดสิทธิเสรีภาพ ก็ถือเป็นหน้าที่ของรัฐสมาชิกที่จะต้องทบทวนการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศของตนเองว่ามีการบัญญัติไปในลักษณะที่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญของสหภาพยุโรปในทางที่ถูกตีความโดยศาลสหภาพยุโรปหรือไม่ ถ้าหากมี ก็อาจนำมาสู่การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายได้

2) การจัดทำร่างกฎหมาย

การร่างกฎหมายมักเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลายาวนานและใช้ทรัพยากรมากที่สุดในกระบวนการนิติบัญญัติของฟินแลนด์ เริ่มต้นด้วยการมอบหมายจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ในช่วงระหว่างกรรมาธิการ จะมีการใส่รายละเอียดมากขึ้นเพื่อที่จะรวบรวมข้อมูล โดยอาจไม่ได้จำกัดว่าจะรวบรวมข้อมูลเฉพาะในเรื่องที่จะต้องยกร่างกฎหมาย แต่อาจจะขยายขอบเขตของประเด็นเพื่อให้ได้กฎหมายที่มีผลบังคับใช้ครอบคลุมในทุกมิติที่ต้องการจะแก้ปัญหาและยังทำให้ได้ข้อมูลและความเข้าใจที่มีความละเอียดมากขึ้น เช่น การศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดเพิ่มเติม เพื่อตรวจสอบข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่าข้อมูลที่ใช้ในการร่างกฎหมายมีความถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการต่อไปได้เป็นอย่างดี เช่น เมื่อมีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎระเบียบในการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานราชการ การร่างกฎหมายในช่วงนี้อาจหมายถึงการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในการให้บริการปัจจุบัน โดยการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เพื่อทราบถึงปัญหาและความต้องการจากผู้ใช้บริการ เช่น การตรวจสอบอย่างละเอียดอาจหมายถึงการวิเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับรูปแบบการให้บริการปัจจุบันและการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม หรือการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนมีการศึกษากรณีศึกษาและการตรวจสอบอย่างละเอียดนี้ช่วยให้การร่างกฎหมายมีความเป็นระบบและมีคุณภาพสูงขึ้นตามความต้องการของสังคมและระบบการบริหารของประเทศ ในขั้นตอนนี้ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ก็ถูกตรวจสอบด้วย (ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการตรวจสอบว่าร่างกฎหมายที่จะตราขึ้นนั้น มี

ความสัมพันธ์กับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หรือไม่ และจะทำให้เกิดการลักลั่นในการบังคับใช้หรือไม่) ทั้งนี้ เพื่อจัดทำเอกสารหรือรายงานเพื่อวัตถุประสงค์ในการร่างกฎหมาย ในขั้นตอนนี้ การหาทางแก้ปัญหาทางเลือกและการประเมินผลกระทบของทางเลือกก็ถูกกำหนดและประเมินผล

นอกจากนี้ เพื่อให้วิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายมีความครบถ้วน ก็อาจมีการจัดการปรึกษาหารือกับผู้ที่ได้รับผลกระทบและผู้ที่มีความสนใจ เพื่อให้มั่นใจว่าความคิดเห็นและข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดถูกนำเข้าไปใช้ในการเตรียมการและการประเมินผลกระทบอย่างครอบคลุม เช่น ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ชุมชน การปรึกษากับชุมชนท้องถิ่นจะช่วยให้เกิดความเข้าใจในความต้องการและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายหรือมาตรการที่กำลังวางแผนอยู่ ฐานความรู้ที่เกี่ยวข้องเช่น ข้อมูลเศรษฐกิจสังคมของชุมชน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะถูกนำเข้าไปในกระบวนการการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ร่วมของทุกฝ่าย เช่น ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาพื้นที่ชุมชน การปรึกษากับชุมชนท้องถิ่นจะช่วยให้เกิดความเข้าใจในความต้องการและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบายหรือมาตรการที่กำลังวางแผนอยู่ ฐานความรู้ที่เกี่ยวข้องเช่น ข้อมูลเศรษฐกิจสังคมของชุมชน และผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะถูกนำเข้าไปในกระบวนการการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ร่วมของทุกฝ่าย

2.1) การปรึกษาหารือหลังจากการจัดทำร่างกฎหมายเสร็จสิ้นครั้งแรก

หลังจากการเสร็จสิ้นการร่างกฎหมาย ร่างรัฐบัญญัติจะถูกส่งให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อขอความคิดเห็น ขั้นตอนนี้มักจะปฏิบัติเช่นเดียวกันกับตอนที่ปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเป็นส่วนหนึ่งของการเตรียมการเบื้องต้น และการร่างกฎหมาย โครงร่างรัฐบัญญัติจะถูกส่งให้คณะกรรมการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในฟินแลนด์ ตามขั้นตอน และยังมีการขอคำแนะนำเกี่ยวกับการใช้ภาษาและถ้อยคำในกฎหมายด้วย ว่ามีการใช้ถ้อยคำในกฎหมายอย่างเหมาะสมหรือไม่

ทั้งนี้ เมื่อมีการขอความคิดเห็นต่อร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาล ร่างพระราชกฤษฎีกาหรือร่างกฎระเบียบ ข้อมูลต่าง ๆ เช่น หมายเหตุที่รวมเหตุผลของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎระเบียบ และข้อมูลอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับทำความเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายที่เสนอจะถูกแนบไปกับคำขอให้แสดงความคิดเห็น เพื่อให้ผู้แสดงความคิดเห็นสามารถทำความเข้าใจและประเมินเนื้อหาของเอกสารที่เสนอได้ดีขึ้น ตัวอย่างของเอกสารหรือสิ่งอื่น ๆ ที่อาจถูกแนบไปได้ เช่น รายงานการวิจัย ข้อมูลสถิติ แผนผัง หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องที่สามารถช่วยในการเข้าใจหรือวิเคราะห์เนื้อหาของกฎหมายที่เสนอ คำขอของความคิดเห็นจะถูกส่งให้กับผู้มีส่วนร่วมสำคัญทั้งหมดที่รู้จักและเผยแพร่ให้กับผู้ที่สนใจอื่น ๆ โดยมีโอกาสในการให้ความเห็นด้วย

ในโครงการจัดทำร่างกฎหมายทั่วไปจะใช้เวลาน้อยกว่าหกสัปดาห์สำหรับการขอความคิดเห็น แต่ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นมีขอบเขตกว้างขึ้นหรือมีเนื้อหาทางกฎหมายซับซ้อนมากขึ้น การขอความคิดเห็นจะใช้เวลาอย่างน้อยแปดสัปดาห์เพื่อให้ทุกฝ่ายได้มีเวลาพิจารณาและให้คำแนะนำได้ดีขึ้น ช่วงเวลานี้อาจเพิ่มมากขึ้นหากมีการขอรับฟังความคิดเห็นตรงกับช่วงปิดฤดูกาลวันหยุดทั่วไป หรืออาจมีระยะเวลาที่สั้นกว่านั้นในกรณีที่มีเหตุผล

ชัดเจนว่าเหตุใดจึงต้องกำหนดให้ระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็นนั้นสั้นลง และจะต้องระบุเหตุผลเกี่ยวกับระยะเวลาในคำขอขอความคิดเห็นและในร่างรัฐบัญญัติและบทตั้งพระราชกฤษฎีกาหรือกฎระเบียบด้วย

ความคิดเห็นที่ได้รับผ่านช่องทางการปรึกษาต่าง ๆ ในระหว่างขั้นตอนการร่างกฎหมายจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำร่างกฎหมาย เช่น ในรายงานของคณะทำงานที่จัดตั้งเพื่อการเตรียมการ ในคำบรรยายของการประชุมหรือในการเก็บบันทึกข้อความหรือข้อมูลที่สรุปเป็นเอกสารแยกต่างหาก ซึ่งจะบันทึกเหตุการณ์หรือข้อมูลที่สำคัญโดยไม่ต้องผสมกับเอกสารหรือรายงานอื่น ๆ ภายใต้อัตลักษณ์หรือกิจกรรมที่มีความสำคัญเพื่อการดำเนินงานต่อไปได้เป็นปกติ ในการร่างรัฐบัญญัติ สรุปของการปรึกษาและความคิดเห็นที่ได้รับ จะถูกนำเสนอในเหตุผลของข้อเสนอของรัฐบาล

2.2) การแก้ไขร่างกฎหมายหลังการรับฟังความคิดเห็น

หลังจากที่ร่างกฎหมายได้ผ่านขั้นตอนของการปรึกษาหารือ และได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขตามคำแนะนำของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องแล้ว กระบวนการต่อไปคือจะมีการแจ้งให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องได้รับทราบ และจะต้องส่งร่างที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นให้กับคณะกรรมการ ซึ่งร่างกฎหมายที่ส่งคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องนี้ควรจะเป็นฉบับที่สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ในขั้นตอนนี้ ร่างรัฐบัญญัติที่เตรียมขึ้นมา รวมถึงคำแนะนำที่ได้รับจากการปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในขั้นตอนก่อนหน้านี้ และสรุปของคำแนะนำเหล่านั้น จะถูกส่งไปยังทะเบียนของรัฐบาลที่สำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้มีการตรวจสอบและดำเนินการขั้นตอนต่อไปตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไป

หลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาและอนุมัติร่างรัฐบัญญัติหรือข้อเสนอของรัฐบาลเรียบร้อยแล้ว และลงนามในเอกสารที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการจะออกคำแนะนำหรือความคิดเห็นอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่มีการเสนอนั้น กระบวนการนี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าขั้นตอนการพิจารณาและอนุมัติของคณะกรรมการเสร็จสิ้นแล้ว และคำแนะนำดังกล่าวเป็นเอกสารที่ได้รับการยืนยันและมีผลบังคับใช้ในกระบวนการต่อไป

หลังจากนั้น ร่างรัฐบัญญัติทั้งในเวอร์ชันภาษาฟินแลนด์และภาษาสวีดิชจะถูกส่งให้กับหน่วยตรวจสอบกฎหมายที่กระทรวงยุติธรรม เพื่อตรวจสอบว่าได้มีการร่างตามแนวทางการร่างกฎหมาย และเพื่อให้แน่ใจว่าต้นฉบับของร่างกฎหมายทั้งสองภาษา มีความสอดคล้องกัน โดยในการตรวจสอบนี้ หน่วยตรวจสอบจะพิจารณาโครงสร้างทางเทคนิคของข้อเสนอว่าถูกต้องหรือไม่ สำคัญของข้อเสนอว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่ ตลอดจนความสอดคล้องตามหลักกฎหมายทั่วไปและข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเดียวกันหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกัน นอกจากนี้ จะมีการให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับความถูกต้องทางภาษา ความชัดเจน ความแม่นยำ และความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับข้อเสนอ การตรวจสอบนี้จะเป็นพื้นฐานสำหรับการแก้ไขข้อความในร่างรัฐบัญญัติต่อไป เพื่อให้มั่นใจว่าข้อเสนอมีคุณภาพและเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

2.3) การผ่านร่างกฎหมายจากรัฐบาล

การตัดสินใจที่จะส่งร่างรัฐบัญญัติไปยังรัฐสภาจะต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ในที่ประชุมที่มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนเข้าร่วมเพื่อพิจารณาและตัดสินใจเกี่ยวกับการส่งร่างรัฐบัญญัติไปยังรัฐสภา ถ้าเป็นข้อเสนอที่มีผลกระทบทางการเงิน หรือข้อเสนอร่างรัฐบัญญัติหรือแผนงานใด ๆ ที่เมื่อดำเนินการแล้วจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อการเงินของรัฐบาล เช่น ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ มีผลกระทบต่อรายรับรายจ่ายของรัฐบาล หรือมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในวงกว้าง กระบวนการพิจารณาข้อเสนอเหล่านี้ในคณะกรรมการการเงินของคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะนำเสนอต่อที่ประชุมเต็มรูปแบบของรัฐบาล โดยการตรวจสอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับผลกระทบทางการเงินหรืองบประมาณนี้ ก็เพื่อให้แน่ใจว่าข้อเสนอจะไม่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ต่อสถานะการเงินของรัฐบาล หรือเพื่อให้สามารถระบุแหล่งเงินทุนที่จะใช้ในการดำเนินการได้ชัดเจนเมื่อร่างกฎหมายนั้นผ่านรัฐสภาและมีผลใช้บังคับ ตลอดจนวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงินเพื่อประเมินความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการดำเนินการข้อเสนออื่น ๆ ว่ารัฐบาลมีความสามารถทางการเงินที่จะสนับสนุนข้อเสนออื่นได้หรือไม่ เพื่อนำไปสู่การจัดทำแผนการเงิน เพื่อวางแผนและกำหนดวิธีการจัดการเงินทุนในการดำเนินการข้อเสนออย่างมีประสิทธิภาพ

3) การพิจารณากฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร

สำนักนายกรัฐมนตรีของฟินแลนด์มีบทบาทสำคัญในการวางแผนและเตรียมการด้านนิติบัญญัติ โดยจะรวบรวมรายชื่อร่างกฎหมายที่รัฐบาลต้องการเสนอในช่วงฤดูใบไม้ร่วงหรือฤดูใบไม้ผลิถัดไป และส่งให้รัฐสภาทุกครึ่งปี เพื่อให้รัฐสภามีข้อมูลเพียงพอในการวางแผนและจัดสรรเวลาสำหรับการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยปกติแล้ว รัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายจำนวนมากภายในแต่ละปี โดยมีจำนวนเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 220 ถึง 300 ฉบับ อย่างไรก็ตาม จำนวนกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาในแต่ละปีนั้น อาจมีความผันผวน ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ความซับซ้อนของเนื้อหากฎหมาย ระยะเวลาที่ใช้ในการอภิปราย และมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการพิจารณาที่รอบคอบและการถกเถียงอย่างเปิดกว้างในรัฐสภา เพื่อให้มั่นใจว่ากฎหมายที่บังคับใช้มีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

3.1) การอภิปรายสามวาระ

ร่างกฎหมายและเอกสารประกอบจะต้องผ่านการอภิปรายสามวาระในรัฐสภา

วาระที่หนึ่ง: เป็นการอภิปรายเบื้องต้นในที่ประชุมเต็มรูปแบบของรัฐสภา รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะนำเสนอข้อเสนอของรัฐบาล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแสดงความคิดเห็น

วาระที่สอง: ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณารายละเอียด คณะกรรมการจะรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญและกลุ่มที่เกี่ยวข้อง และจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา

วาระที่สาม: รัฐสภาจะพิจารณารายงานจากคณะกรรมการ อภิปราย และลงมติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับเนื้อหาและการอนุมัติร่างกฎหมาย

ในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล คณะกรรมการของรัฐสภาจะรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ของกระทรวงที่รับผิดชอบการร่างกฎหมาย รวมถึงผู้เชี่ยวชาญอื่น ๆ เจ้าหน้าที่ของกระทรวงยังต้องจัดหาข้อมูลเพิ่มเติมให้แก่รัฐสภาตามที่ต้องการ

3.2) การอนุมัติกฎหมายและการประกาศใช้

หลังจากที่ร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาของรัฐสภาแล้ว ขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะมีผลบังคับใช้คือการได้รับการอนุมัติจากประธานาธิบดี ซึ่งถือเป็นขั้นตอนสำคัญในการตรวจสอบความถูกต้องและความเหมาะสมของกฎหมายอีกครั้งหนึ่ง หากประธานาธิบดีพิจารณาแล้วเห็นว่าร่างกฎหมายมีข้อบกพร่องหรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ก็มีอำนาจในการ ปฏิเสธการอนุมัติ หรือ วิโต้ ร่างกฎหมายนั้นได้ ในกรณีนี้ ร่างกฎหมายจะถูกส่งกลับไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาและแก้ไขตามข้อเสนอแนะของประธานาธิบดี

อย่างไรก็ตาม หากรัฐสภายังคงยืนยันในเนื้อหาเดิมของร่างกฎหมายและอนุมัติร่างกฎหมายอีกครั้งโดยไม่มี การแก้ไขเนื้อหาหลัก ประธานาธิบดีจะไม่มีอำนาจในการวิโต้ อีก และร่างกฎหมายนั้นจะมีผลบังคับใช้โดยไม่ต้องได้รับการอนุมัติจากประธานาธิบดีอีกครั้ง

เมื่อร่างกฎหมายได้รับการอนุมัติจากประธานาธิบดีแล้ว จะถูกตีพิมพ์ในหนังสือพระราชกำหนดของฟินแลนด์ ซึ่งเป็นเอกสารราชการที่รวบรวมกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ของประเทศ กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ตามวันที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ หรืออาจมีการออกพระราชกำหนดเพิ่มเติมเพื่อกำหนดวันบังคับใช้ในอนาคต เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและศึกษาข้อมูลกฎหมายได้อย่างสะดวก รัฐบาลฟินแลนด์ได้จัดทำ ฐานข้อมูลกฎหมายฟินแลนด์ทางอิเล็กทรอนิกส์ (Finlex) ซึ่งรวบรวมกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ทำให้ประชาชนสามารถค้นหาและศึกษาข้อมูลกฎหมายได้ทุกที่ทุกเวลา

3.3) การเข้าถึงข้อมูลและความโปร่งใส

เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐสภาฟินแลนด์เปิดให้ประชาชนสามารถตรวจสอบบันทึกการอภิปราย ของสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายต่าง ๆ ได้ผ่านทางเว็บไซต์ของรัฐสภา ซึ่งช่วยให้ประชาชนสามารถติดตามความคืบหน้าของกฎหมายที่สนใจ และเข้าใจเหตุผลเบื้องหลังการตัดสินใจของสมาชิกรัฐสภา นอกจากนี้ การตัดสินใจของประธานาธิบดีในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติร่างกฎหมายก็จะถูกรายงานอย่างเป็น

ทางการบนเว็บไซต์ของรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจถึงเหตุผลเบื้องหลังการตัดสินใจของประธานาธิบดี

จะเห็นได้ว่า กระบวนการนิติบัญญัติในฟินแลนด์มีความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งช่วยให้มั่นใจว่ากฎหมายที่ออกมานั้นสะท้อนถึงความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง การเปิดเผยข้อมูลและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ ถือเป็นหัวใจสำคัญของระบบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง และช่วยสร้างความเชื่อมั่นและความไว้วางใจระหว่างรัฐบาลและประชาชน

1.7 การวิเคราะห์กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศต่างๆ: จุบรวม ความแตกต่าง และข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

จุบรวมในกระบวนการนิติบัญญัติ

จากการศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ ซึ่งครอบคลุมประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เยอรมนี อินเดีย และฟินแลนด์ เราพบว่าแม้แต่ละประเทศจะมีบริบททางประวัติศาสตร์และการเมืองที่แตกต่างกัน แต่ก็มีรากฐานร่วมที่สำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งสะท้อนถึงหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยดังต่อไปนี้

1. ระบบรัฐสภา ทุกประเทศที่กล่าวถึงในเอกสารล้วนมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ซึ่งหมายความว่าฝ่ายบริหารมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ และรัฐสภามีบทบาทสำคัญในการออกกฎหมายและควบคุมการทำงานของรัฐบาล ตัวอย่างเช่น ใน สหราชอาณาจักร นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และต้องได้รับความไว้วางใจจากสภา ในขณะที่ ญี่ปุ่น นายกรัฐมนตรีก็ต้องมาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติและได้รับการแต่งตั้งโดยสภาเช่นกัน

2. การแบ่งสภา ประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เยอรมนี และอินเดีย ล้วนมีระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และสภาสูง ซึ่งทำหน้าที่ร่วมกันในการพิจารณากฎหมาย แม้จะมีความแตกต่างในด้านอำนาจและบทบาทก็ตาม ตัวอย่างเช่น ใน ออสเตรเลีย วุฒิสภามีอำนาจในการยับยั้งกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎรได้ ในขณะที่ เยอรมนี สภาบุนเดสรัท (Bundesrat) ซึ่งเป็นสภาผู้แทนรัฐ มีบทบาทสำคัญในการพิจารณากฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อรัฐต่าง ๆ

3. การพิจารณาร่างกฎหมายสามวาระ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภามักแบ่งออกเป็นสามวาระ ได้แก่ การพิจารณาเบื้องต้น การพิจารณารายละเอียดในชั้นกรรมาธิการ และการลงมติเห็นชอบขั้นสุดท้าย กระบวนการนี้ช่วยให้มั่นใจว่าร่างกฎหมายได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบและครอบคลุมทุกมิติ ตัวอย่างเช่น ใน

อินเดีย ร่างกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณาจากทั้งสภาผู้แทนราษฎร (Lok Sabha) และสภาสูง (Rajya Sabha) ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการลงนามโดยประธานาธิบดี

4. บทบาทของรัฐบาล ในทุกประเทศ รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการริเริ่มและเสนอร่างกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญของรัฐบาล เช่น ใน ญี่ปุ่น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายต่อสภานิติบัญญัติ และใน อังกฤษ รัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายส่วนใหญ่ในสภา

5. การมีส่วนร่วมของประชาชน แม้จะมีระดับความเข้มข้นต่างกัน แต่ทุกประเทศก็มีกลไกในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็น การจัดทำประชาพิจารณ์ หรือการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ใน สวิตเซอร์แลนด์ ประชาชนมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและจัดทำประชามติ ในขณะที่ เยอรมนี ประชาชนสามารถยื่นคำร้องต่อรัฐสภาได้

ความคล้ายคลึงเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยที่ทุกประเทศยึดถือ แม้จะมีความแตกต่างในรายละเอียด แต่ทุกประเทศต่างให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ และกระบวนการพิจารณากฎหมายที่รอบคอบ เพื่อให้มั่นใจว่ากฎหมายที่ออกมานั้นมีความชอบธรรมและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

ความแตกต่างในกระบวนการนิติบัญญัติ

จากการวิเคราะห์กระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ เราจะเห็นว่าแม้ประเทศต่างๆ จะมีรากฐานร่วมกันในระบบรัฐสภา แต่ก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียดของกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบริบททางประวัติศาสตร์ การเมือง และสังคมที่แตกต่างกันของแต่ละประเทศ

1. โครงสร้างและอำนาจของสภา

ความแตกต่างในโครงสร้างและอำนาจของสภาในแต่ละประเทศสะท้อนให้เห็นถึงแนวคิดและประวัติศาสตร์ทางการเมืองที่แตกต่างกัน

- **อังกฤษ:** สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) มีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภา (House of Lords) อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณและกฎหมายสำคัญอื่น ๆ วุฒิสภามีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและแก้ไขร่างกฎหมาย แต่ไม่สามารถยับยั้งกฎหมายที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎรได้ นี่เป็นผลมาจากประวัติศาสตร์อันยาวนานของอังกฤษ ที่สภาผู้แทนราษฎรค่อย ๆ เพิ่มอำนาจขึ้นมาจากการต่อสู้กับสถาบันกษัตริย์และขุนนาง
- **เยอรมนี:** สภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) มีบทบาทหลักในการพิจารณากฎหมาย ส่วนวุฒิสภา (Bundesrat) ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐต่าง ๆ และมีอำนาจเฉพาะในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐ เช่น

กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาหรือการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สภาผู้แทนรัฐมีสิทธิยับยั้งหรือเสนอแก้ไขกฎหมายเหล่านี้ได้ ซึ่งสะท้อนถึงโครงสร้างแบบสหพันธรัฐของเยอรมนี ที่รัฐต่างๆ มีอำนาจในการปกครองตนเองในบางเรื่อง

- **อินเดีย:** สภาผู้แทนราษฎร (Lok Sabha) และสภาสูง (Rajya Sabha) มีอำนาจใกล้เคียงกัน แต่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือกว่าในเรื่องงบประมาณและกฎหมายการเงิน นี่เป็นเพราะสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรงมากกว่าสภาสูง
- **ฟินแลนด์:** มีระบบสภาเดียว (Eduskunta) ซึ่งทำหน้าที่ทั้งนิติบัญญัติและควบคุมรัฐบาล โครงสร้างนี้ช่วยให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่ก็อาจมีข้อกังวลเรื่องการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

2. การริเริ่มร่างกฎหมาย

สิทธิในการริเริ่มร่างกฎหมายสะท้อนถึงการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในแต่ละประเทศ

- **อังกฤษ, ออสเตรเลีย, ญี่ปุ่น:** รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มร่างกฎหมายส่วนใหญ่ แม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะมีสิทธิเสนอกฎหมายได้ แต่ก็มีโอกาสผ่านน้อยกว่า เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และร่างกฎหมายของรัฐบาลมักสอดคล้องกับนโยบายที่หาเสียงไว้กับประชาชน
- **เยอรมนี:** มีความหลากหลายมากกว่า โดยร่างกฎหมายสามารถเสนอได้โดยรัฐบาลกลาง สมาชิกสภาผู้แทนรัฐ (Bundesrat) และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) ซึ่งเปิดโอกาสให้ทั้งรัฐบาลกลางและรัฐต่าง ๆ มีส่วนร่วมในการออกกฎหมาย
- **อินเดีย:** เช่นเดียวกับเยอรมนี ร่างกฎหมายสามารถเสนอได้โดยทั้งรัฐบาลและสมาชิกรัฐสภา
- **ฟินแลนด์:** มีความเปิดกว้างมากที่สุด โดยนอกจากคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งยังสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ หากมีผู้เข้าชื่ออย่างน้อย 50,000 คน

3. บทบาทของคณะกรรมการ

คณะกรรมการมีบทบาทสำคัญในการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย แต่ขอบเขตอำนาจและหน้าที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

- **อังกฤษและเยอรมนี:** คณะกรรมการมีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายในรายละเอียดและเสนอแก้ไขเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งช่วยให้เกิดการพิจารณาที่รอบคอบและครอบคลุม

- **ออสเตรเลียและอินเดีย:** คณะกรรมาธิการมีบทบาทในการตรวจสอบร่างกฎหมายและให้ข้อเสนอแนะ แต่ไม่มีอำนาจในการแก้ไขร่างกฎหมายโดยตรง
- **ญี่ปุ่น:** คณะกรรมาธิการมีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายและเสนอแก้ไขเพิ่มเติมได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วร่างกฎหมายมักจะผ่านโดยไม่มีการแก้ไข เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภา
- **ฟินแลนด์:** คณะกรรมาธิการมีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายในรายละเอียดและเสนอแก้ไขเพิ่มเติมได้ เนื่องจากฟินแลนด์มีระบบสภาเดียว คณะกรรมาธิการจึงมีบทบาทสำคัญในการกลั่นกรองร่างกฎหมายก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภา

4. การมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติมีความหลากหลาย ตั้งแต่การรับฟังความคิดเห็นไปจนถึงการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยตรง

- **ฟินแลนด์:** มีกลไกที่เปิดกว้างและเอื้อต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนมากที่สุด โดยประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้หากมีผู้เข้าชื่ออย่างน้อย 50,000 คน
- **อินเดีย:** ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านการรับฟังความคิดเห็น การยื่นคำร้องต่อรัฐสภา และการเข้าร่วมการประชุมของคณะกรรมาธิการ
- **อังกฤษ, ออสเตรเลีย, ญี่ปุ่น, เยอรมนี:** ประชาชนมีส่วนร่วมผ่านการรับฟังความคิดเห็นของรัฐบาลและการยื่นคำร้องต่อรัฐสภา ซึ่งอาจมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ

สรุป

ความแตกต่างในกระบวนการนิติบัญญัติของแต่ละประเทศสะท้อนให้เห็นถึงบริบททางประวัติศาสตร์ การเมือง และสังคมที่แตกต่างกันไป ไม่มีรูปแบบใดที่เป็น "สูตรสำเร็จ" ที่สามารถนำไปใช้ได้กับทุกประเทศ การพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติจึงต้องคำนึงถึงบริบทและความต้องการเฉพาะของแต่ละสังคม เพื่อให้กฎหมายที่ออกมามีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศต่าง ๆ ไม่เพียงแต่เปิดโอกาสให้เราเข้าใจถึงความหลากหลายของแนวทางปฏิบัติในแต่ละประเทศ แต่ยังเป็นโอกาสอันดีในการเรียนรู้จากประสบการณ์และแนวทางปฏิบัติที่ดี เพื่อนำมาปรับใช้และพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

จากการศึกษาเอกสาร "กระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ" ซึ่งครอบคลุมประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เยอรมนี อินเดีย และฟินแลนด์ เราพบว่าแม้แต่ละประเทศจะมีบริบททางประวัติศาสตร์และ

การเมืองที่แตกต่างกัน แต่ก็มีรากฐานร่วมที่สำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติ นั่นคือ การยึดมั่นใน ระบบรัฐสภา ที่ให้ความสำคัญกับบทบาทของรัฐสภาในการออกกฎหมายและควบคุมการทำงานของรัฐบาล

นอกจากนี้ ประเทศส่วนใหญ่ยังมี ระบบสองสภา เพื่อสร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุล และมีการพิจารณา ร่างกฎหมายสามวาระ เพื่อให้เกิดการพิจารณาที่รอบคอบและครอบคลุมทุกมิติ อีกทั้งยังให้ความสำคัญกับ บทบาทของรัฐสภาในการริเริ่มกฎหมาย และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในระดับที่แตกต่างกันไป

อย่างไรก็ตาม แม้จะมีรากฐานร่วมกัน แต่ก็มี ความแตกต่างที่น่าสนใจในหลายประเด็น เช่น โครงสร้าง และอำนาจของสภา ที่บางประเทศให้ความสำคัญกับสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าวุฒิสภา ขณะที่บางประเทศให้อำนาจทั้งสองสภาเท่าเทียมกัน หรือ การริเริ่มร่างกฎหมาย ที่บางประเทศเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยตรง ขณะที่บางประเทศจำกัดสิทธิ์นี้ไว้เฉพาะสมาชิกรัฐสภาหรือรัฐบาล นอกจากนี้ บทบาทของ คณะกรรมาธิการ และ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ก็มีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

การวิเคราะห์กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศต่างๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการนิติบัญญัติไทย

จากการศึกษาความเหมือนและความต่างเหล่านี้ คณะผู้วิจัยจะขอสรุปการถอดบทเรียนของต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งสำหรับการนำไปสู่ข้อเสนอแนะสำหรับการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย

- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน** การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ อย่างมีความหมายเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เราสามารถเรียนรู้จากประเทศต่าง ๆ ที่มีกลไกการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย เช่น การจัดทำประชาพิจารณ์ในประเด็นสำคัญ การรับฟังความคิดเห็นออนไลน์ผ่านแพลตฟอร์มที่เข้าถึงง่าย และการเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้สะดวกและรวดเร็ว การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่เพียงแต่ช่วยให้กฎหมายตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ดียิ่งขึ้น แต่ยังช่วยสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือให้กับกระบวนการนิติบัญญัติอีกด้วย โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัตินี้ ถือเป็นปัจจัยที่ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติเป็นกระบวนการที่มีประสิทธิผล คือ ทำให้ได้กฎหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน
- เสริมสร้างความโปร่งใส** ความโปร่งใสเป็นหัวใจสำคัญของการสร้างความเชื่อมั่นในระบบนิติบัญญัติ เราควรเพิ่มความโปร่งใสในทุกขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมาย รายงานการประชุม และมติต่าง ๆ ของรัฐสภาอย่างเปิดเผยและเข้าถึงได้ง่ายผ่านช่องทางออนไลน์ นอกจากนี้ การมีกลไกติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้ประชาชน

สามารถตรวจสอบและให้ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายได้ ซึ่งก็ถือเป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้กระบวนการนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพเช่นกัน

- 3. พัฒนาระบบคณะกรรมการ** คณะกรรมการมีบทบาทสำคัญในการถ่วงถ่วงและพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย ดังนั้น การพิจารณาปรับปรุงบทบาทและอำนาจของคณะกรรมการให้มีความเหมาะสม จะช่วยให้คณะกรรมการสามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น การเพิ่มความหลากหลายของสมาชิกคณะกรรมการ การเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และการเพิ่มทรัพยากรและงบประมาณสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ และการทำให้คณะกรรมการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะส่งผลต่อประสิทธิภาพของกระบวนการนิติบัญญัติด้วย
- 4. สร้างสมดุลระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ** การสร้างกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็งระหว่างฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบและส่งเสริมความร่วมมือในการออกกฎหมายที่ดี เราสามารถเรียนรู้จากประเทศต่าง ๆ ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับฝ่ายค้าน เพิ่มอำนาจของรัฐสภาในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และส่งเสริมวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันระหว่างสองฝ่าย ซึ่งก็ถือว่าเป็นอีกส่วนหนึ่งที่จะทำให้กระบวนการนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเช่นกัน
- 5. นำเทคโนโลยีมาใช้** การนำเทคโนโลยีมาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ความโปร่งใส และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนได้อย่างมาก เช่น การจัดทำระบบฐานข้อมูลกฎหมายออนไลน์ที่ใช้งานง่าย การถ่ายทอดสดการประชุมรัฐสภา และการเปิดช่องทางให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นออนไลน์ อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่าในประเทศไทยยังคงมีความเหลื่อมล้ำในการใช้เทคโนโลยีของพื้นที่ต่าง ๆ ดังนั้น การนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น อาจจะต้องพิจารณาการนำกระบวนการอื่นมาใช้ประกอบก่อนที่ความเหลื่อมล้ำในการใช้เทคโนโลยีของแต่ละพื้นที่จะลดลง

การพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องและต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน การเรียนรู้จากประสบการณ์และแนวทางปฏิบัติที่ดีจากประเทศต่าง ๆ จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถสร้างสรรค์กระบวนการนิติบัญญัติที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาประเทศไปสู่อนาคต

2. กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติและการพิจารณากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 โดยในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัตินั้น จะเป็นการกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกระบวนการตรากฎหมายที่บังคับใช้ในวงของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ทั้งนี้ เนื่องจากการกำหนดเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะมีลักษณะเป็นการกำหนดถึงหลักการสำคัญของกระบวนการนิติบัญญัติ ส่วนรายละเอียดบางประการ เช่น รายละเอียดในการนำกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาตั้งแต่ขั้นการเสนอร่างกฎหมาย การดำเนินการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 77 ตลอดจนการบรรจุร่างกฎหมายนั้นเข้าระเบียบวาระ จะเป็นส่วนที่มีการกำหนดรายละเอียดไว้ในบทบัญญัติหรือคู่มืออื่น เช่น กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา และคู่มือการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย ญัตติ และกระทู้ถาม ของสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

จากนั้น คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงการพิจารณากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 โดยเริ่มจากการกล่าวถึงภาพรวมของการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าว ซึ่งจะให้เห็นภาพรวมว่ามีการให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายไปแล้วทั้งสิ้นกี่ฉบับ มีร่างกฎหมายอีกกี่ฉบับที่ยังรอการพิจารณา ไม่ได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีเพราะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรือยังอยู่ในระหว่างพิจารณาให้คำรับรองจากนายกรัฐมนตรี หรือตกไปเนื่องจากไม่ได้รับการรับรอง เป็นต้น และจะขอกล่าวถึงรายละเอียดของกรณีศึกษา ได้แก่ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายอากาศสะอาดทั้งหมด (ไม่ว่าร่างกฎหมายนั้นจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันในรายละเอียดก็ตาม) ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองสัญชาติ หรือสิทธิของชนกลุ่มน้อย เนื่องจากร่างกฎหมายทั้งสองประเด็นนี้ เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนและความเป็นอยู่ของประชาชน อีกทั้งเป็นประเด็นที่มีประชาชนให้ความสนใจเป็นอย่างมาก ที่สำคัญ ร่างกฎหมายทั้งสองประเด็นมีทั้งที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่กลับพบอุปสรรคในการนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ส่วนอีกกรณีหนึ่งที่คณะผู้วิจัยเลือกมาเป็นกรณีศึกษา ได้แก่ ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เกี่ยวกับการสมรสเท่าเทียม และกฎหมายอย่างอื่นที่มีหลักการเดียวกัน โดยกฎหมายประเด็นนี้ มีทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหากระทบต่อสังคมค่อนข้างมาก แต่กลับไม่สามารถผ่านการพิจารณาในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 นี้ โดยหลังจากการกล่าวถึงกรณีศึกษานี้ คณะผู้วิจัยจะได้ถอดบทเรียนเพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อตอบคำถามวิจัยที่ได้กล่าวถึงไปในบทที่ 1

2.1 กระบวนการนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การกำหนดหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการนิติบัญญัติในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะต้องพิจารณาทั้งจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ตลอดจนคู่มือหรือแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนงานด้านการยกร่างกฎหมายของรัฐบาลอย่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมาย การนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1.1 การเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้องค์กรที่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้มี 3 องค์กร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อกัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย , 2560, น.1-90) โดยการเสนอร่างกฎหมายของแต่ละองค์กรจะมีเงื่อนไข กระบวนการ และข้อจำกัด ดังนี้

- **การเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี** : สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะได้สรุปไว้ในรายงานวิจัยเรื่อง “การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทยเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน” เช่นกันว่า การเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารนั้น จะจะมีรูปแบบการจัดทำร่างกฎหมายที่ค่อนข้างชัดเจนและเป็นรูปธรรมกว่ากระบวนการจัดทำร่างกฎหมายโดยองค์กรอื่น (2557, น.20) โดยการจัดทำร่างกฎหมายในฝ่ายบริหารจะเริ่มต้นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายนั้น (ส่วนราชการ กระทรวง กรม ฯลฯ) และจะมีการเสนอร่างกฎหมายนั้นผ่านสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น จะต้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งกำหนดให้จะต้องจัดทำเอกสารเพิ่มเติมนอกเหนือจากร่างกฎหมาย ได้แก่

1) คำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

2) สรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างพระราชบัญญัติ

3) ถ้าหากร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่เดิม ก็จะต้องจัดทำตารางเปรียบเทียบระหว่างร่างกฎหมายที่มีการเสนอและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ด้วย

นอกจากนี้ หลังจากที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดรายละเอียดของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 77 ซึ่งกำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายนั้นจะต้องมีการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมาย และต้องมีการรับฟังความคิดเห็นอีกทั้งยังต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายด้วย สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/ว 311 ลงวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2562 ถึงส่วนงานราชการ เรื่อง แนวทางเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้นอกจากจะต้องมีเอกสารตามระเบียบ ฯ ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ก็จะต้องมีเอกสารเกี่ยวกับการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น หลักฐานในการรับฟังความคิดเห็น และหลักฐานการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดจากกฎหมายด้วย ตลอดจนจะต้องมีแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็อาจมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายและตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัตินั้นด้วยและจะต้องทำรายงานความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรี (ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี, 2548) ทั้งนี้ ถ้าหากหลังจากการตรวจสอบแล้วได้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นในสาระสำคัญ ก็อาจมีการนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าหากเป็นการแก้ไขเล็กน้อย ก็อาจเสนอร่างกฎหมายนั้นไปยังขั้นตอนของการนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไปได้ (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, 2557, น.21)

นอกจากนี้ ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้น หนังสือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่คณะผู้วิจัยได้กล่าวถึงข้างต้นได้มีการกำหนดกระบวนการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายเพื่อเป็นแนวปฏิบัติ โดยมุ่งเน้นให้การรับฟังความคิดเห็นนั้นสามารถรับฟังเพิ่มเติมได้ตลอดในทุกขั้นตอน ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ขั้นตอนการดำเนินการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือขั้นตอนในการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยในขั้นตอนของการจัดทำร่างกฎหมายในหน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นตามกระบวนการที่กำหนดในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ฯ โดยอาจรับฟังผ่านเว็บไซต์กลางของกฎหมาย (เป็นอย่างน้อย) และจะต้องมีการเปิดเผยข้อมูลที่เป็นต่อการรับฟังความคิดเห็น ได้แก่ สภาพปัญหาที่ทำให้จำเป็นต้องมีการร่างกฎหมายนั้น ความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายหลักการสำคัญของกฎหมาย และประเด็นที่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้น และเมื่อได้ผลการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ก็จะต้องจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและจะได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย (หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/ว311, 2562) แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติใด

หรือหลักเกณฑ์ใดกำหนดไว้เป็นรูปธรรมว่าการรับฟังความคิดเห็นนั้นจะต้องดำเนินการอย่างน้อยเพียงใด แต่เมื่อมีการส่งรายงานการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาพร้อมกับร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้ว ถ้าหากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่าผลการรับฟังความคิดเห็นหรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายนั้นยังไม่เพียงพอ ก็สามารถส่งเรื่องดังกล่าวกลับคืนไปยังหน่วยงานต้นเรื่องเพื่อให้หน่วยงานต้นเรื่องสามารถจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมหรือจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเพิ่มเติมได้ (หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/ว311, 2562)

ยิ่งกว่านั้น แม้ว่าร่างกฎหมายนั้นจะผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และถ้าหากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าจำเป็นจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมหรือจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็อาจดำเนินการดังกล่าวเอง หรือให้หน่วยงานต้นร่างกฎหมายนั้นดำเนินการเพิ่มเติมเองก็ได้ (หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/ว311, 2562)

- การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน : ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นไม่ได้มีแนวปฏิบัติหรือกระบวนการที่ชัดเจนเหมือนอย่างการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประสงค์จะเสนอร่างกฎหมายอาจกร่างกฎหมายนั้นเอง หรืออาจกร่างกฎหมายโดยอาศัยความช่วยเหลือจากนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ หรืออาจขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่สนับสนุนการทำงานของสมาชิกรัฐสภาดำเนินการกร่างให้ก็ได้ (สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ และคณะ, 2557, น.20) นอกจากนี้ สำนักงานการประชุมสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังได้กำหนดหลักเกณฑ์กว้าง ๆ เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 20 คน ในคู่มือการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย ยุติติ และกระทู้อถาม โดยคู่มือดังกล่าวกำหนดให้ร่างกฎหมายที่มีการเสนอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา (เพื่อดำเนินการบรรจุระเบียบวาระต่อไป) จะต้องประกอบด้วยเอกสารอื่น ๆ นอกเหนือจากร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้ (สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น.24)

- 1) หลักการของร่างพระราชบัญญัติ โดยจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจน
- 2) เหตุผลของการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น
- 3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

4) ในกรณีที่มีการรับฟังความคิดเห็น หรือวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย ก็จะต้องแนบรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็น หรือรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายด้วย

นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมด้วยว่า ในบางกรณี (แม้ว่าจะน้อยครั้ง) ก็อาจเกิดกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมาย “ประกบ” ร่างกฎหมายของรัฐบาล หรือก็คือ เมื่อรัฐบาลเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมืองที่มีความสนใจในเรื่องดังกล่าวก็อาจจัดทำร่างกฎหมายมาประกบกับร่างกฎหมายของรัฐบาลด้วย ซึ่งการเสนอร่างประกบในกรณีนี้มักจะมาจากเหตุผลทางการเมือง กล่าวคือ การเสนอร่างกฎหมายจะทำให้มีการบันทึกและเป็นตัวชี้วัดอย่างเป็นทางการเมือง กล่าวคือ การเสนอร่างกฎหมายจะทำให้มีการบันทึกและเป็นตัวชี้วัดอย่างเป็นทางการเมือง ได้มีผลงานในประเด็นดังกล่าวนี้ด้วยการเสนอร่างกฎหมาย (ผู้ให้ข้อมูล 04, [สัมภาษณ์], 12 กันยายน 2567)

ส่วนประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่แล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการเสนอร่างกฎหมายมักจะขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายให้ รวมถึงการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ด้วย ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางพรรคก็จะมีการจัดทำร่างกฎหมายเอง ทั้งนี้ ในการจัดทำร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมักจะพบว่า มีข้อบกพร่องในเชิงโครงสร้างของกฎหมายเมื่อเทียบกับร่างกฎหมายของรัฐบาลที่มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีประสบการณ์ในการยกร่างกฎหมายมากกว่าเป็นผู้ยกร่างให้ ส่วนร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีหลายฉบับที่มีการดำเนินการยกร่างมาก่อนแล้วและให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยตรวจสอบ ซึ่งในหลายกรณีก็พบข้อบกพร่องในเชิงโครงสร้างซึ่งถ้าหากแก้ไขมาตราหนึ่งก็อาจจะไปกระทบกับอีกมาตราหนึ่งเนื่องจากผู้ยกร่างมักไม่ใช้นักกฎหมาย และในหลายกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยยกร่างกฎหมายในเรื่องที่ตนสนใจให้ แต่กลับพบว่าร่างกฎหมายที่ขอให้ยกร่างนั้นเป็นร่างกฎหมายที่มีการบังคับใช้ในลักษณะเฉพาะมากหรือเป็นร่างกฎหมายที่ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมาย หากแต่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่สามารถออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือข้อบังคับ ก็สามารถแก้ไขปัญหาได้แล้ว อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในทางปฏิบัติมักจะมีลักษณะของการมองว่าเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่ต้องให้บริการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้หลายครั้งยากที่จะปฏิเสธการจัดทำร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ถึงแม้ว่าจะไม่เห็นด้วยก็ตาม (ผู้ให้ข้อมูล 09, [สัมภาษณ์], 1 ตุลาคม 2567) และด้วยปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพของร่างกฎหมาย หรือการตรากฎหมายเกินความจำเป็นนี้เอง ส่งผลให้ในบางกรณีร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี หรือสุดท้ายก็ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร หรือในบางกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็อาจถอนร่างกฎหมายนั้นออกไปเองเนื่องจากมองว่าร่างกฎหมายนั้นไม่สมบูรณ์ (ผู้ให้ข้อมูล 08, [สัมภาษณ์], 30 กันยายน 2567)

- การเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน : การเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คนนั้น มีข้อจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่

ของรัฐ เท่านั้น ถ้าหากร่างกฎหมายที่เสนอเป็นร่างกฎหมายที่อยู่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ จะไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายนั้นได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น.1-90) ทั้งนี้ การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 โดยมีกระบวนการซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

- การจัดทำร่างกฎหมาย และผู้เชิญชวน : การเสนอร่างพระราชบัญญัติในกรณีนี้ ผู้ที่ต้องการริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเสนอร่างกฎหมายโดยจะต้องมีเอกสารที่เกี่ยวข้อง (พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, 2564) ดังนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องมีมาตราที่ชัดเจนพอที่จะให้เข้าใจได้ว่าผู้เสนอต้องการตรากฎหมายในเรื่องใด

2) บันทึกหลักการของร่างพระราชบัญญัติ

3) บันทึกเหตุผลของการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

4) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ทั้งนี้ ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องข้างต้น ผู้ประสงค์จะริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะดำเนินการจัดทำเองทั้งหมด หรือถ้าหากขาดความเชี่ยวชาญและไม่สามารถจัดทำเองได้ ก็สามารถเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 20 คน เพื่อร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำให้ก็ได้ และในกรณีที่มีการร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดทำให้ ก็จะต้องจัดทำให้เสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับการร้องขอ ซึ่งอาจขยายเวลาได้ถ้าหากประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วย แต่เมื่อรวมระยะเวลาทั้งหมดแล้ว จะต้องไม่เกิน 90 วัน (พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, 2564)

เมื่อมีเอกสารเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ต้องการนำเสนอครบถ้วนแล้ว (ไม่ว่าเอกสารนั้นจะถูกจัดทำโดยผู้ประสงค์จะริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั่นเองหรือถูกจัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ต้องการริเริ่มให้มีการร่างกฎหมายไม่น้อยกว่า 20 คน (โดยบุคคลไม่น้อยกว่า 20 คนนี้อาจจะเป็นคนละกลุ่มกับที่ร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำเอกสารเพื่อยื่นเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ก็ได้) จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติและเอกสารดังกล่าวข้างต้นพร้อมกับรายชื่อ เลขประจำตัวประชาชนพร้อมลงลายมือชื่อต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการตรวจสอบว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้น เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หรือไม่ โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน ถ้าหากพบว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นมีเนื้อหาไม่เป็นไปตามที่กำหนด ก็จะต้องส่งเรื่องคืน แต่ถ้าหากมีเนื้อหาเป็นไปตามที่กำหนด ก็จะต้องแจ้งให้ผู้ประสงค์จะริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ในกรณีที่

ประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในการดำเนินการต่อไปนี้จะถือว่ากลุ่มผู้ริเริ่มดังกล่าวเป็น “ผู้เชิญชวน” ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนอื่นให้เข้าชื่อกันเสนอกฎหมาย (พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, 2564)

ในส่วนของขั้นตอนนี้ คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตสองประการ คือ ประการแรก การบัญญัติเรื่องเงื่อนไขของเนื้อหาในการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนนั้นมีความแตกต่างจากการบัญญัติเรื่องดังกล่าวในรัฐธรรมนูญหลายประเทศ นั่นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้นั้น (ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) ได้บัญญัติในลักษณะเป็นการกำหนดกรอบว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเรื่องใดได้บ้าง (หมายความว่า ถ้าหากเป็นเรื่องอื่นนอกเหนือจากที่กำหนด ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะไม่สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้) ในขณะที่รัฐธรรมนูญต่างประเทศที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ มักจะบัญญัติไปในทางที่ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายเรื่องใดได้บ้าง (หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ทุกเรื่อง ยกเว้นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติห้ามไว้) และประการที่สอง การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หรือไม่ กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่เพียงผู้เดียวโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยนี้ต่อองค์กรอื่นได้อีก ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญว่าอะไรบ้างถือว่าเป็นสิ่งที่สอดคล้องกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ในกรณีนี้ เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ที่สำคัญ ในกรณีที่มีการชี้ขาดกลับมาว่าร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอนั้นไม่สอดคล้องกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ได้มีผู้ให้ข้อมูลแจ้งว่าทางผู้ให้ข้อมูลในฐานะผู้ริเริ่มให้มีการเสนอร่างกฎหมายเคยทำหนังสืออุทธรณ์ไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหนังสือชี้แจงเพื่อยืนยันข้อวินิจฉัยเดิมของประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่เคยมีการเรียกให้ผู้ริเริ่มให้มีการเสนอร่างกฎหมายไปพูดคุยทำความเข้าใจหรือชี้แจงเหตุผลโดยละเอียด และผู้ให้ข้อมูลยังได้ตั้งข้อสังเกตด้วยว่าอาจเป็นเพราะไม่มีกฎหมาย ข้อบังคับการประชุม หรือระเบียบใดกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ (ผู้ให้ข้อมูล 06, [สัมภาษณ์], 12 กันยายน 2567)

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการกำหนดเงื่อนไขของเนื้อหาในการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนว่าจะต้องสอดคล้องกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐนั้น ได้มีผู้ให้ข้อมูลว่าการเปิดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ถือว่ามีความชอบธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถใช้อำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม ถ้าหากกำหนดให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้อย่างไม่มีข้อจำกัดนั้น ก็อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เช่น ผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของรัฐสภา หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การกำหนดข้อจำกัดให้เสนอร่าง

กฎหมายเพียงหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐนั้น ถือว่ามีความเหมาะสมแล้ว ที่สำคัญ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนั้น ก็มีความหมายกว้างมากเพียงพอแล้ว (ผู้ให้ข้อมูล 08, [สัมภาษณ์], 30 กันยายน 2567)

- การเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมาย : เมื่อผู้ประสงค์จะริเริ่มให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นผู้เชิญชวนแล้ว ก็สามารถดำเนินการเชิญชวนให้มีผู้เข้าชื่อครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเพื่อเสนอร่างกฎหมายได้ โดยผู้ที่ประสงค์จะเข้าชื่อนั้น จะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในวันที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในวันที่บุคคลมาร่วมเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้น อาจยังไม่เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ได้ แต่วันที่จะมีการนำร่างกฎหมายพร้อมกับรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน ที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร บุคคลที่เข้าชื่อจะต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, 2564) ทั้งนี้ การเชิญชวนให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายอาจดำเนินการได้สองทาง คือ หนึ่ง ผู้เชิญชวนสามารถดำเนินการเชิญชวนและรวบรวมรายชื่อเอง หรือ สอง ผู้เชิญชวนสามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้รับและดำเนินการรวบรวมหลักฐานการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้ (พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, 2564) ในกรณีที่มีการร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้ ถ้าหากพ้น 1 ปี นับแต่วันที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้รับคำร้องขอยังมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาร่วมเข้าชื่อกันไม่ถึง 10,000 ชื่อ ให้สำนักงาน ฯ แจ้งให้ผู้เชิญชวนทราบเพื่อดำเนินการให้มีผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดภายใน 90 วัน นับแต่วันที่แจ้ง แต่ถ้าหากพ้นกำหนดแล้ว และยังมีผู้เข้าชื่อไม่ครบจำนวนที่กฎหมายกำหนด สำนักงาน ฯ ก็ต้องมีหนังสือแจ้งผู้เชิญชวน และยุติการดำเนินการ (พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, 2564) นอกจากนี้ ในช่วงที่มีการเชิญชวนให้เข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้น กฎหมายกำหนดห้ามแก้ไขหลักการหรือข้อความในร่างพระราชบัญญัติเว้นแต่เป็นการแก้ไขความผิดพลาดที่ไม่ใช่สาระสำคัญ (พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, 2564)

- การดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายและการรับฟังความคิดเห็น : ร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ต้องตกอยู่ในบังคับของรัฐธรรมณูญ ฯ มาตรา 77 เช่นเดียวกับร่างกฎหมายที่เสนอจากองค์กรอื่น นั่นคือ จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการดังกล่าวให้ โดยจะต้องเผยแพร่ร่างกฎหมาย จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น และวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายนั้นให้ (พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, 2564)

- การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร : เมื่อผู้เชิญชวนได้รวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็จะต้องนำเอกสาร และหลักฐานการเข้าชื่อเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และในการดำเนินการส่วนนี้ จะต้องมีการกำหนดให้ผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายไม่น้อยกว่า 20 คน แต่ไม่เกิน 30 คน เป็นผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายด้วย (พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอ

กฎหมาย, 2564) และเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับเอกสารแล้ว ก็จะต้องตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของเอกสารให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน ถ้าหากว่าไม่ครบถ้วน ก็จะต้องส่งให้ผู้เชิญชวนดำเนินการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งถ้าหากไม่มีการดำเนินการแก้ไข ก็จะต้องส่งเรื่องคืนให้แก่ผู้เชิญชวนและยุติการดำเนินการ แต่ในกรณีที่มีการตรวจแล้วพบว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ก็ต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง (พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย, 2564) ในส่วนของขั้นตอนการให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองนี้ คณะผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดกำหนดกรอบเวลาว่านายกรัฐมนตรีจะต้องให้คำรับรองภายในกำหนดเวลาเท่าใด และจะต้องมีการชี้แจงเหตุผลกลับมายังผู้เชิญชวนหรือไม่ในกรณีที่ไม่ให้คำรับรอง ซึ่งถ้าหากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ก็จะไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อไปได้

2.1.2 การนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อมีการจัดทำร่างกฎหมายเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องมีการนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยในขั้นแรก จะต้องนำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อน และร่างกฎหมายที่มีการเสนอนั้น นอกจากจะต้องมีร่างพระราชบัญญัติแล้ว ก็จะต้องประกอบด้วยเอกสารดังนี้ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37)

- 1) หลักการของร่างพระราชบัญญัติ
- 2) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- 3) บันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และ
- 4) สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ

ในการดำเนินการส่วนนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตรวจสอบและถ้าพบว่าร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นมีข้อบกพร่อง ก็จะต้องรีบแจ้งให้ผู้เสนอทราบภายใน 7 วัน (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) และในส่วนของการตรวจสอบนี้ ถ้าหากประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งให้ผู้เสนอทราบ และถ้าหากผู้เสนอแจ้งคัดค้าน (ซึ่งต้องแจ้งภายใน 7 วัน) ก็ต้องให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) โดยต้องวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) และในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันดังกล่าวยืนยันว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หรือผู้เสนอไม่ยืนยันคัดค้าน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้นายกรัฐมนตรีเพื่อให้คำรับรอง แต่ถ้าหากนายกรัฐมนตรีไม่พิจารณาให้คำรับรองภายใน 30 วัน ประธานสภา

ผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งให้ผู้เสนอทราบว่ามีเหตุขัดข้องดังกล่าว (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น. 1-37) ซึ่งในประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินจะต้องได้รับคำรับรองจาก นายกรัฐมนตรีก่อนนั้น ถือเป็นกรณีปกติของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา เนื่องจาก ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจนั้น ฝ่ายบริหารถือเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และเป็นผู้จัดหาและใช้งบประมาณแผ่นดิน ถ้าหากรัฐสภาได้ผ่านร่างกฎหมายที่ต้องมีการใช้งบประมาณโดยรัฐบาลไม่ได้เห็นชอบด้วยหรือไม่ได้มีการวางแผนให้ใช้งบประมาณแผ่นดินตามกฎหมายนั้น ๆ ก็อาจทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายได้ (ผู้ให้ข้อมูล 07, [สัมภาษณ์], 2 ตุลาคม 2567)

ที่สำคัญ ในหลายกรณีที่มีการพิจารณาให้คำรับรองของร่างกฎหมายโดยนายกรัฐมนตรี หรือแม้แต่กรณีที่ คณะรัฐมนตรีขอให้นำร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่กำลังอยู่ในการ พิจารณาวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรไปพิจารณาก่อนจะลงมติรับหลักการ (ซึ่งจะกล่าวถึงในการพิจารณา วาระที่หนึ่งในหัวข้อถัดไป) ฝ่ายรัฐบาลก็อาจจะมีการเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันเข้าสู่การพิจารณา เช่นกันหรือที่เรียกว่า “ร่างประกบ” แม้การเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวของรัฐบาลจะถูกมองว่าเป็นการทำให้การ พิจารณาร่างกฎหมายต้องล่าช้าหรือยืดเวลาออกไปก็ตาม แต่ในเมื่อรัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย กรณีที่มีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยผู้เสนอไม่ใช่รัฐบาลนั้น รัฐบาลย่อมต้องการนำร่าง กฎหมายดังกล่าวไปหารือกับหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งถ้าหากร่างกฎหมายนั้นเป็นประเด็นที่ สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลอยู่แล้ว รัฐบาลก็อาจให้คำรับรองร่างกฎหมายนั้นและอาจมีการนำร่างกฎหมายที่ จัดทำโดยรัฐบาล (ซึ่งยกร่างโดยหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย) มาประกบด้วยเพื่อให้มีการเสนอร่างกฎหมายที่ สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมาย หรืออย่างน้อยที่สุด ก็อยู่ในขอบเขตที่ผู้บังคับใช้ กฎหมายสามารถดำเนินการได้ (ผู้ให้ข้อมูล 08, [สัมภาษณ์], 30 กันยายน 2567) และถ้าหากร่างกฎหมายนั้น ปรากฏว่าไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลหรือเป็นเรื่องที่รัฐบาลไม่ได้ให้ความสนใจ โอกาสที่รัฐบาลอาจจะ ไม่รับรองร่างกฎหมายนั้นก็มิสูง (ผู้ให้ข้อมูล 07, [สัมภาษณ์], 2 ตุลาคม 2567)

นอกจากนี้ ในส่วนของความรวดเร็วในการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับ การ จัดลำดับการพิจารณาร่างกฎหมายเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมด้วย โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ กำหนดให้การจัดระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องจัดลำดับ ดังนี้ (ข้อบังคับการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37)

- 1) กระทู้ถาม
- 2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม
- 3) รับรองรายงานการประชุม

- 4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
- 5) เรื่องที่ค้างพิจารณา
- 6) เรื่องที่เสนอใหม่
- 7) เรื่องอื่น ๆ

ทั้งนี้ ถ้าหากมีกรณีใดเป็นเรื่องเร่งด่วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจจัดไว้ในลำดับใดก็ได้แต่จะพิจารณาก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้ ในทางปฏิบัติ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีขึ้นในวันพุธและวันพฤหัสบดี โดยในวันพุธจะถูกจัดให้เป็นวันที่พิจารณาเฉพาะร่างกฎหมายเท่านั้น ส่วนวันพฤหัสบดีจะเป็นวันที่พิจารณากระทู้และรายงานการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยการจัดระเบียบวาระในวันพุธนั้น เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จ จะเป็นการพิจารณารายงานของคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมาย ส่วนเรื่องที่เสนอใหม่นั้น ก็จะเป็นการพิจารณาเรื่องร่างกฎหมายใหม่หรือร่างกฎหมายที่ขอเลื่อนมา (ผู้ให้ข้อมูล 09, [สัมภาษณ์], 1 ตุลาคม 2567) เท่ากับว่าหนึ่งเดือนจะมีการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายเฉลี่ยเดือนละ 4 วัน โดยอาจมีการนัดประชุมเพิ่มในวันอังคารหรือวันศุกร์ก็ได้ ส่วนคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้น ก็สามารถนัดประชุมกันได้ตลอดถ้าหากไม่ทับซ้อนกับวันประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายจะช้าหรือเร็ว ส่วนหนึ่งก็ขึ้นอยู่กับพิจารณาของคณะกรรมการด้วย (ผู้ให้ข้อมูล 08, [สัมภาษณ์], 30 กันยายน 2567)

ส่วนประเด็นว่าร่างกฎหมายใดจะถูกนำเข้าสู่วาระการพิจารณาก่อนหรือหลังนั้น ส่วนใหญ่แล้วถ้าหากไม่มีประเด็นเจาะจงก็จะมีการจัดลำดับก่อนหลังตามลำดับที่มีการเสนอ แต่ในบางกรณีการจัดลำดับก่อนหลังก็อาจขึ้นอยู่กับคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ปสส.) หรือที่เรียกว่า “วิปรัฐบาล” โดยคณะกรรมการดังกล่าวในปัจจุบันแต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 311/2567 ประกอบด้วยตัวแทนจากรัฐบาลและพรรคร่วมรัฐบาล กล่าวคือ ประธานกรรมการมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร รองประธานกรรมการ 6 คน มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากในสภา และมีกรรมการ 40 คน มาจากพรรคร่วมรัฐบาล และมีกรรมการโดยตำแหน่งได้แก่ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้แทนจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรจะมีความสำคัญมากในกรณีที่รัฐบาลมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมที่จำเป็นต้องมีการผสมประโยชน์กันภายในพรรคร่วมรัฐบาลที่ประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค แม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็มีบทบาทสำคัญในการจัดลำดับว่าร่างกฎหมายใดจะถูกพิจารณาก่อนหลัง ซึ่งถ้าหากเห็นว่าร่างกฎหมายใดเป็นเรื่องที่เร่งด่วน ก็อาจจะถูกนำมาพิจารณาเป็นลำดับก่อนร่างกฎหมายอื่น ส่วนใหญ่แล้วร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลก็มักจะถูกจัดอยู่ในลำดับหลัง ๆ ทำให้ใช้เวลานานในการพิจารณา (ผู้ให้ข้อมูล 08, [สัมภาษณ์], 30 กันยายน 2567)

ทั้งนี้ ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า การตกลงกันของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรว่าร่างกฎหมายใดจะถูกพิจารณาในลำดับก่อนหลังนั้น โดยทฤษฎีแล้ว ในเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมาก ก็ควรจะต้องสะท้อนความต้องการเสียงข้างมากของประชาชน ดังนั้นการจัดลำดับก่อนหลังของร่างกฎหมายดังกล่าวก็ควรจะต้องสะท้อนความต้องการของประชาชนด้วย อย่างไรก็ตามในความเป็นจริง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะประกอบด้วยสถานะอย่างน้อยสองสถานะเสมอ นั่นคือ สถานะเป็นผู้แทนของปวงชน ซึ่งจะต้องทำหน้าที่สะท้อนเสียงของประชาชน และอีกสถานะคือสถานะการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งมีหน้าที่ต้องทำตามมติของพรรคและรักษาผลประโยชน์ของพรรคตน การตัดสินใจของพรรคร่วมรัฐบาลว่าควรจะให้ร่างกฎหมายใดอยู่ในระเบียบวาระการประชุมก่อนหลังบางครั้งจึงเป็นการต่อรองทางผลประโยชน์กันของพรรคการเมืองที่เป็นพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่รัฐบาลมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม ก็อาจจะทำให้การต่อรองมีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่อยู่ในพรรคร่วมรัฐบาลและต้องการผลักดันร่างกฎหมายที่ตนเองเสนอ ก็อาจจะต้องเข้าไปหารือกับคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อชี้แจงว่าร่างกฎหมายของตนเองนั้นจะแก้ปัญหาใดและพยายามทำความเข้าใจ ซึ่งถ้าหากคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเล็งเห็นว่าไม่ใช่ประเด็นที่มีความเร่งด่วนและจัดไว้ในลำดับท้าย สิ่งที่ได้ก็เป็นเพียงการสื่อสารให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียที่ร่วมกันขับเคลื่อนร่างกฎหมายดังกล่าวทราบเพื่อให้ทราบเหตุแห่งการล่าช้าของการนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร (ผู้ให้ข้อมูล 05, [สัมภาษณ์], 9 กันยายน 2567)

2.1.3 การพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าหากร่างกฎหมายที่มีการเสนอนั้นไม่มีข้อบกพร่อง และไม่ได้เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรือเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแต่ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีแล้ว ร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระเพื่อเข้าสู่ขั้นตอนการพิจารณาให้ความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ฯ ได้กำหนดว่า ร่างกฎหมายจะต้องเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น.1-90) และในชั้นของการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ก็จะต้องพิจารณาเป็น 3 วาระ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) ดังนี้

- การพิจารณาวาระที่หนึ่ง : เป็นการพิจารณาเพื่อรับหลักการร่างพระราชบัญญัติซึ่งถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่รับหลักการในชั้นนี้ ร่างกฎหมายก็จะตกไป และในกรณีที่มีการเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันหลายฉบับ สภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติให้พิจารณาร่างกฎหมายเหล่านั้นรวมกันก็ได้ และในกรณีนี้ สภาผู้แทนราษฎรอาจลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการพระราชบัญญัติเหล่านั้นแต่ละฉบับหรือรวมกันก็ได้ และเมื่อได้มีการลงมติรับหลักการแล้ว ก็จะต้องลงมติด้วยว่าจะให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) ในชั้นตอนนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ส่วนใหญ่แล้วร่างพระราชบัญญัติที่จะได้รับเลือกให้เป็นร่างหลักในการพิจารณาต่อไปในวาระที่สองมักจะเป็นร่าง

กฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี และถ้าหากพิจารณาจากโครงสร้างของระบบรัฐสภาแล้ว จะพบว่ามีความสอดคล้องกับธรรมชาติของระบบรัฐสภาอยู่ กล่าวคือ ในระบบรัฐสภานั้นได้กำหนดให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เลือกประมุขของฝ่ายบริหาร จึงเป็นธรรมดาที่ประมุขของฝ่ายบริหารและเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะมาจากกลุ่มเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ การที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีมักจะได้รับเลือกให้เป็นร่างหลักในการพิจารณาต่อไปในวาระสองจึงกล่าวได้ว่าเป็นสภาวะที่เป็นปกติในบริบทของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

นอกจากนี้ ในส่วนของการพิจารณาในวาระแรกนั้น ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่พิจารณาเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คณะรัฐมนตรีสามารถขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหลักการได้ โดยถ้าหากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ ก็ต้องรอการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไว้ก่อน โดยคณะรัฐมนตรีจะมีเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติ ซึ่งถ้าหากครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีคืนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมายังสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ต้องบรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37)

- การพิจารณาในวาระที่สอง : การพิจารณาในวาระที่สองเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) โดยสภาผู้แทนราษฎรจะให้พิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้ ทั้งนี้ การพิจารณาโดยคณะกรรมการอาจมีการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมที่ปรากฏในร่างกฎหมายได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการของร่างกฎหมายนั้น (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37)

นอกจากนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้เพิ่มเติมด้วย นั่นคือ ถ้าหากเป็นกรณีที่ร่างกฎหมายที่พิจารณานั้น เป็นร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ (หมายความว่า ในกรณีที่มีการเสนอร่างกฎหมายหลายฉบับที่มีหลักการอย่างเดียวกัน ร่างกฎหมายของประชาชนที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการด้วย ไม่ว่าจะถูกเลือกให้เป็นร่างกฎหมายหลักหรือไม่ก็ตาม) จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายนั้น และจะต้องตั้งจากผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) ยิ่งกว่านั้น ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณานั้นมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ทุพพลภาพ ก็จะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยต้องดำเนินการ ดังนี้ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37)

- 1) ตั้งกรรมการวิสามัญไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมดจากบุคคลประเภทดังกล่าว หรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานกับบุคคลประเภทนั้น
- 2) ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกินหนึ่งในหกของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด
- 3) จำนวนกรรมการที่เหลือ ให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกสภา โดยต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา

ทั้งนี้ ในส่วนของการพิจารณาในคณะกรรมการนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดที่เห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายใน 7 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่มีการรับหลักการ และการแปรญัตตินั้น จะต้องแปรเป็นรายมาตราโดยสามารถแก้ไข ตัดทอน หรือเพิ่มมาตราใหม่ได้ แต่จะต้องไม่ขัดกับหลักการของร่างกฎหมายนั้น (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเรียบร้อยแล้ว ก็ต้องเสนอร่างกฎหมายที่พิจารณาเสร็จแล้วนั้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยต้องแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) และในการพิจารณาร่างกฎหมายที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จะต้องพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องเริ่มจากคำปรารภ และพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ซึ่งสมาชิกจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการที่มีการสงวนความเห็นไว้ ก็สามารถอภิปรายได้ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) และเมื่อได้พิจารณาเรียบร้อยแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ต้องพิจารณาทั้งร่างเพื่อสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะขอให้แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่เพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้ เว้นแต่เห็นว่าขัดแย้งกันอยู่ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37)

- การพิจารณาในวาระที่สาม : เมื่อพิจารณาร่างกฎหมายวาระที่สองเรียบร้อยแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็ต้องลงมติในวาระที่สามว่าให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ โดยการพิจารณาในวาระนี้จะไม่มีการอภิปราย (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37) ซึ่งถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป แต่ถ้าหากให้ความเห็นชอบ ก็ต้องนำร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, 2562, น.1-37)

2.2 การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 และกรณีศึกษาของการพิจารณาร่างกฎหมาย

จากรายงานสรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งจัดทำโดยสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้สรุปงานด้านกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ไว้ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมาย : ในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 มีร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น 25 ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น.1) โดยส่วนใหญ่แล้วเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือถ้าหากเป็นร่างกฎหมายที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอด้วย ก็จะมีร่างของคณะรัฐมนตรีประกบด้วย แต่มีข้อยกเว้นสังเกตว่า มีพระราชบัญญัติ 1 ฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พรรคร่วมรัฐบาล) และไม่มีร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีที่มีหลักการอย่างเดียวกันร่วมเสนอด้วย นั่นคือ พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2566 (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น.4)

2) ร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเรียบร้อยแล้วและยังอยู่ในขั้นการพิจารณาในวาระที่สอง : โดยมีร่างกฎหมายที่อยู่ในขั้นตอนนี้ 2 ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น.5) คือ ร่างพระราชบัญญัติกัญชา กัญชง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.

3) ร่างกฎหมายที่คณะกรรมการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว แต่ยังอยู่ในขั้นตอนการบรรจุระเบียบวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร : โดยมีร่างกฎหมายในขั้นตอนนี้ทั้งสิ้น 9 ฉบับ ส่วนใหญ่เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี แต่มีสองฉบับที่เป็นร่างกฎหมายที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านร่วมเสนอด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น.5)

4) ร่างกฎหมายที่คณะกรรมการพิจารณาเรียบร้อยแล้ว และอยู่ระหว่างรอบรรจุระเบียบวาระเพื่อการพิจารณาในวาระที่สอง : โดยมีร่างกฎหมายในขั้นตอนนี้ 1 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสิ้น 7 ร่าง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น.6)

5) ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร : ซึ่งมีร่างกฎหมายในขั้นตอนนี้ 2 ฉบับ และเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีทั้งหมด (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น.6)

6) ร่างกฎหมายที่รอการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร : ร่างกฎหมายเหล่านี้จะเป็นร่างกฎหมายที่บรรจุเข้าระเบียบวาระแล้ว แต่ยังไม่ได้อภิปรายในวาระที่หนึ่ง ซึ่งมีร่างกฎหมายในขั้นตอนนี้ทั้งสิ้น 63 ฉบับ และใน 63 ฉบับนี้ เป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ 4 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสภาผู้แทนนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

..) พ.ศ. (แม้จะเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับเดียวกับที่กล่าวถึงข้างต้น แต่ก็มีเนื้อหาคนละอย่างกัน) (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น.8-9)

7) ร่างกฎหมายที่รอการบรรจุระเบียบวาระ : ร่างกฎหมายที่อยู่ในชั้นตอนนี้ มีทั้งสิ้น 15 ฉบับ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสิ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น.11) โดยเหตุที่ต้องมีการรอบรรจุระเบียบวาระเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันกำหนดให้ร่างกฎหมายที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น จะต้องผ่านการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายและมีการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนมีการนำเอาความคิดเห็นนั้นมาประกอบกับการพิจารณาร่างกฎหมายทุกขั้นตอน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2560, น. 1-90) ซึ่งถ้าหากเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายก็มักจะดำเนินการในชั้นตอนนี้เรียบร้อยแล้ว แต่ถ้าหากเป็นร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ก็จะมีหน่วยงานที่ช่วยดำเนินการดังกล่าวให้ คือ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ด้วยข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จึงส่งผลให้ต้องรอให้มีการดำเนินการตาม ม.77 เสร็จสิ้นก่อน

8) ร่างกฎหมายที่ไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีไม่หาคำรับรอง : ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ต่อเมื่อได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเท่านั้น เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้หารายได้และเป็นผู้ใช้เงิน ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่อาจกระทบต่อการใช้งบประมาณแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องให้นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหารเป็นผู้รับรอง เพื่อเป็นหลักประกันว่าถ้าหากร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาแล้ว จะมีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการตามกฎหมายนั้นได้ โดยในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 มีร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่นายกรัฐมนตรีไม่หาคำรับรองรวมทั้งสิ้น 70 ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 13) และเป็นร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอรวมทั้งสิ้น 12 ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 27)

9) ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน : ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้กำหนดกรอบเวลาว่าในกรณีที่นายกรัฐมนตรีต้องพิจารณาให้คำรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องให้คำรับรองภายในกรอบเวลาเท่าใด ดังนั้น จึงมีแนวโน้มว่าร่างกฎหมายเหล่านี้จะต้องรอการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีอย่างไม่มีกำหนด โดยในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 มีร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและอยู่ระหว่างรอการพิจารณาทั้งสิ้น 36 ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 17) และเป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอรวมทั้งสิ้น 9 ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 26)

10) ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไป : ทั้งนี้ ในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว มีร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่ตกไปเพราะสภาผู้แทนราษฎรไม่รับหลักการรวมทั้งสิ้น 14 ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 20) ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าร่างกฎหมายเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งสิ้น แทบไม่มีร่างกฎหมายใดที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ร่างกฎหมายเหล่านี้เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งแทบทั้งหมด

นอกจากนี้ ยังมีร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาวาระแรก แต่ไม่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร 1 ฉบับ ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 21)

11) ร่างกฎหมายที่ไม่สามารถเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ เนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎรตีความว่ามีหลักการไม่ตรงตามหมวด 3 และหมวด 5 ของรัฐธรรมนูญ : ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะสามารถเข้าชื่อเสนอได้นั้น จะต้องเป็นร่างกฎหมายที่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญหมวด 3 สิทธิเสรีภาพ และหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 มีร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอและถูกตีความว่ามีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญในสองหมวดดังกล่าวเป็นจำนวน 8 ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 30)

ที่สำคัญ ยังมีร่างกฎหมายที่ผู้เสนอขอถอนเอง 34 ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 21) และในส่วนของร่างกฎหมายที่ประชาชนต้องการเสนอ ก็ยังมีร่างกฎหมายอีก 13 ฉบับ ที่มีการร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยจัดทำร่างกฎหมายให้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 31)

ในส่วนต่อไป คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงกรณีศึกษาเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เป็นร่างกฎหมายที่มีการเสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และอาจมีคณะรัฐมนตรีร่วมเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันด้วย เพื่อชี้ให้เห็นถึงการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรทั้งในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นถูกเสนอโดยที่มาที่แตกต่างกัน โดยคณะผู้วิจัยได้เลือกศึกษาร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการสมรส ซึ่งในขณะที่ศึกษาอยู่นี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาและประกาศใช้เรียบร้อยแล้ว อีกทั้งร่างกฎหมายในประเด็นนี้มีทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจทำให้เห็นปัจจัยความสำเร็จของร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ และคณะผู้วิจัยได้เลือกร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับอากาศสะอาด โดยจะศึกษาร่างกฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาดทุกฉบับแม้ว่าจะมีชื่อเรียกต่างกัน แต่มีจุดประสงค์คุ้มครองสิทธิของประชาชนในการมีอากาศที่สะอาดเหมือนกัน โดยร่างกฎหมายนี้มีทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และประเด็นดังกล่าวนี้ถือเป็นประเด็นปัญหาที่ประเทศไทยเผชิญทุกปีมายาวนาน แต่กลับไม่มีมาตรการทางกฎหมายมาแก้ปัญหาเลย และคณะผู้วิจัยยังเลือกศึกษากรณีของ

ร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (แม้ว่าจะเรียกชื่อต่างกันก็ตาม) โดยร่างกฎหมายนี้ แม้จะมีผู้เสนอเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และฝ่ายรัฐบาล และแม้ว่าร่างกฎหมายนี้จะเกี่ยวกับคนเพียงกลุ่มเดียว แต่ก็ถือเป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพที่มีความสำคัญระดับสิทธิมนุษยชนที่หลายประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้ความสนใจ แต่กลับได้รับความสนใจจากฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจในการตัดสินใจ น้อยมาก

ทั้งนี้ จากการศึกษากรณีศึกษาต่างประเทศที่กล่าวถึงข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในกระบวนการนิติบัญญัติ แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าฝ่ายรัฐบาลถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนงานนิติบัญญัติเช่นกันเนื่องจากลักษณะของระบบรัฐสภา นั่นคือ เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เลือกนายกรัฐมนตรีซึ่งมักจะมาจากการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา ซึ่งเท่ากับว่า รัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากจะมาจากกลุ่มเดียวกันและทั้งสองฝ่ายจะต้องมีบทบาทในการผลักดันนโยบายที่เคยสัญญาไว้กับประชาชนให้บรรลุผล ดังนั้น การตรากฎหมายของกลุ่มประเทศที่เป็นระบบรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มประเทศที่คณะผู้วิจัยได้เลือกเป็นกรณีศึกษาข้างต้น ได้สะท้อนให้เห็นว่าแผนการตรากฎหมายจะสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลแทบทั้งสิ้น ดังนั้น ก่อนการกล่าวถึงกรณีศึกษา คณะผู้วิจัยจำเป็นต้องกล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ที่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้วย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากคำแถลงนโยบายแล้วจะพบว่าในส่วนของนโยบายหลัก 12 ด้าน และนโยบายเร่งด่วน 12 เรื่อง ไม่ได้ปรากฏการกล่าวถึงการดำเนินการเกี่ยวกับความเท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิการสมรส หรือประเด็นเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศอย่างเฉพาะเจาะจง หากแต่มีการกล่าวถึงในภาคผนวก 1 ร่างกฎหมายที่สำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ว่ารัฐบาลชุดนี้จะผ่านร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ (สำนักนายกรัฐมนตรี, 2567) หากแต่ตลอดทั้งสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ได้มีการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว แต่กลับไม่ได้ผ่านการพิจารณาในสมัยนั้น

2.2.1 ร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับการสมรส

จุดเริ่มต้นของการผลักดันร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของการสมรสของกลุ่มคนทุกเพศนั้นมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2554 โดยภาคประชาสังคมได้เริ่มจัดกิจกรรมเสวนาปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ และเรียกร้องให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิด้วยการรับรองสถานะของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศโดยชี้ให้เห็นปัญหาของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1448 ที่รับรองเฉพาะการสมรสของชายและหญิง และใน พ.ศ. 2555 ก็ได้มีตัวแทนภาคประชาสังคมเสนอว่าประเด็นการรับรองการสมรสเฉพาะชายและหญิงนั้นมีลักษณะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่รับรองความเสมอภาคของ

ประชาชนและได้มีการเสนอประเด็นดังกล่าวต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและคณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรม และสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร (งามฟ้า พูนาโคชิ, 2564, น.76-77) ซึ่งได้มีการตอบสนองต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวโดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. และเมื่อเกิดการรัฐประหารขึ้นใน พ.ศ. 2557 ก็ส่งผลให้การต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศต้องสะดุดลง แต่ภาคประชาสังคมที่สนับสนุนประเด็นดังกล่าวก็ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ขึ้นอีกฉบับโดยมีคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายให้ความช่วยเหลือ และได้มีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเวลาต่อมา (งามฟ้า พูนาโคชิ, 2564, น.89) โดยร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ได้มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องการสมรส หากแต่เป็นการกำหนดเรื่องการจดทะเบียนขึ้นมามีอีกประเภทหนึ่งเพื่อรับรองการอยู่ร่วมกันของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ

ต่อมา เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเริ่มคลี่คลาย แม้จะเป็นช่วงที่ประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การนำของรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ตาม แต่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรมก็ได้กลับมาพยายามผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าว และจัดทำร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. จนแล้วเสร็จ แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติก็หมดวาระก่อนที่ร่างกฎหมายจะเข้าสู่การพิจารณาฝ่ายนิติบัญญัติในขณะนั้น (iLaw, 2024) และร่างกฎหมายดังกล่าวก็มีความพยายามในการผลักดันมาโดยตลอดจนกระทั่งถึงสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 นี้

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตไม่ได้กำหนดให้การจดทะเบียนตามกฎหมายนี้จะมี ความเท่าเทียมกับสิทธิที่เกิดจากการเป็นคู่สมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คู่ชีวิตที่จะจดทะเบียนตามกฎหมายนี้จะอยู่ในฐานะเสมือนคู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย และมีสิทธิบางประการเหมือน คู่สมรส เช่น มีสิทธิในการจัดการทรัพย์สินอย่างเดียวกับที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้ในการจัดการ สินสมรส และยังรวมถึงสิทธิในการรับมรดกด้วย เป็นต้น แต่ในระหว่างที่มีการเสนอร่างกฎหมายนี้ ก็มีข้อถกเถียง และอภิปรายเป็นจำนวนมากเกิดขึ้นในประเด็นที่ว่า การจดทะเบียนคู่ชีวิตจะทำให้คู่ชีวิตที่จดทะเบียนกันมีสิทธิ เทียบเท่ากับคู่สมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ (iLaw, 2013) ซึ่งยังมีภาคประชาสังคมบางกลุ่ม ที่เรียกร้องสิทธิการสมรสที่เท่าเทียมกันของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ เห็นว่าการประกาศใช้ร่าง พระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. จะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันชัดเจนขึ้นไปอีก เนื่องจากจะเป็นการกำหนดให้ ชายและหญิง สามารถมีสิทธิจดทะเบียนสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้ หรือจะจดทะเบียนตาม พระราชบัญญัติคู่ชีวิต ฯ ก็ได้ ส่วนกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศที่คู่สมรสไม่ได้มีเพศสภาพเป็นชายและหญิง จะ จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติคู่ชีวิตได้เท่านั้น ซึ่งสิทธิของคู่ชีวิตและคู่สมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พหุณยธรรมนั้นไม่เหมือนกัน ความต่างกันของการมีทะเบียนทั้งสองรูปแบบนี้เอง จะยิ่งทำให้เกิดเส้นแบ่งของความ แตกต่างระหว่างชายหญิง และกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศมากขึ้นไปอีก (ผู้ให้ข้อมูล 10 [สัมภาษณ์], 9 พฤศจิกายน 2563)

จากการวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ในสมัยของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 พรรคการเมืองบางพรรคโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคก้าวไกล (ชื่อเดิมพรรคอนาคตใหม่) ซึ่งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เคยนำประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นในการหาเสียงตอนเลือกตั้ง ได้พยายามผลักดันการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เกิดสมรสเท่าเทียม โดยงามฟ้า พูนาโคชิ ในงานศึกษาวิจัยเรื่อง “บทบาททางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) ในการผลักดัน (ร่าง) กฎหมายการสมรสเท่าเทียมในประเทศไทย” (2564, น.114-122) สามารถสรุปได้ ดังนี้

- กระบวนการทำความเข้าใจร่วมกันก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย : ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในส่วนของกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจำเป็นต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมเข้าชื่ออย่างน้อย 20 คน ที่สำคัญ การจัดทำร่างกฎหมายนั้นแทบจะเป็นไปไม่ได้เลยที่คนเพียงคนเดียวจะทำการศึกษาข้อมูลและยกร่างกฎหมายขึ้นเอง ทั้งฉบับ ยิ่งกว่านั้น ภายใต้การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองในบริบทกฎหมายไทย ก็ยิ่งทำให้เห็นว่าการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นย่อมขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองที่ตนเองสังกัดด้วย กล่าวคือ ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายที่ขัดต่อนโยบายของพรรคหรือไม่คำนึงถึงมติของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ก็อาจทำให้เกิดปัญหาในการดำรงอยู่ในพรรคการเมืองนั้นต่อไปได้ ในทางตรงกันข้าม การเสนอร่างกฎหมายที่ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ก็จะทำให้เกิดการขับเคลื่อนที่ง่ายยิ่งขึ้น ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลการผลักดันร่างกฎหมายสมรสเท่าเทียมนี้ งามฟ้า พูนาโคชิ ได้แสดงให้เห็นว่า แม้จุดเริ่มต้นของความต้องการในการผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวจะเริ่มจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่กี่คนในพรรค แต่กลุ่มผู้ที่พยายามผลักดันซึ่งนำโดยคุณธัญวัจน์ กมลวงศ์วัฒน์ และคุณธัญญ์วาริน สุขะพิสิษฐ์ ได้เริ่มต้นจากการพยายามสร้างความเข้าใจภายในพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่ โดยให้เข้าใจถึงประเด็นในการเรียกร้องสิทธิความเท่าเทียมกันในการสมรสของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคต่างเข้าใจประเด็นดังกล่าวอย่างชัดเจนและเห็นพ้องต้องกันแล้ว จึงนำไปสู่การพยายามขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวในชั้นรัฐสภาต่อไป

ทั้งนี้ ในส่วนของการพยายามขยายพื้นที่ การผลักดันประเด็นดังกล่าวสู่สภาผู้แทนราษฎรนั้น คุณธัญวัจน์ กมลวงศ์วัฒน์ ได้เริ่มจากการพยายามขอตั้งคณะกรรมการเฉพาะด้านกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศเพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายต่อไป หากแต่การพยายามตั้งคณะกรรมการดังกล่าวนั้นไม่ประสบความสำเร็จ ซึ่งการไม่ประสบความสำเร็จนี้ได้สะท้อนภาพถึงเรื่องความเข้าใจในประเด็นดังกล่าว คุณธัญวัจน์ กมลวงศ์วัฒน์ จึงใช้วิธีการเข้าไปพูดคุยสอบถามความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านอื่นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ซึ่งทำให้ได้ทราบถึงข้อจำกัดในมุมมองของแต่ละภาคส่วน เช่น หลักความเชื่อทางศาสนา อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่ได้จัดตั้งคณะกรรมการแยกต่างหากเป็นการเฉพาะ แต่ก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี

ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ ทำให้มีการศึกษาเพื่อผลักดันประเด็นดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

- การจัดทำร่างกฎหมายแบบบูรณาการร่วมกับภาคประชาสังคม : การเริ่มต้นจัดทำร่างกฎหมายสมรสเท่าเทียมนั้น มีจุดเริ่มต้นจากการนำงานวิจัยประเด็นดังกล่าวของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชมาพัฒนาเป็นร่างกฎหมาย (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 26 สิงหาคม 2567) และจากงานวิจัยของงามฟ้า พูนาโคชิ ได้ชี้ให้เห็นว่า นอกจากการพยายามสื่อสารกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรคการเมืองเดียวกันและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองอื่นในรัฐสภาแล้ว คุณธัญวัญ กมลวงศ์วัฒน์ ยังได้พยายามพูดคุยแลกเปลี่ยนมุมมองกับภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวนี้ และดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นว่าประเด็นดังกล่าวมีการขับเคลื่อนมาแล้วตั้งแต่ พ.ศ. 2554 จึงส่งผลให้มีการศึกษาวิจัยเป็นจำนวนมาก ซึ่งคุณธัญวัญ กมลวงศ์วัฒน์ ก็ได้นำประเด็นที่เกิดจากการศึกษาวิจัยและพูดคุยแลกเปลี่ยนนั้นมาสังเคราะห์นโยบาย และนำมาสู่การจัดทำและการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่พรรคก้าวไกลยกร่างขึ้น ซึ่งการพูดคุยแลกเปลี่ยนและทำงานเชิงบูรณาการร่วมกับภาคประชาสังคมนี้ นอกจากจะทำให้ได้รับมุมมองใหม่มาสังเคราะห์และปรับปรุงนโยบายแล้ว ก็ยังทำให้เกิดการทำความเข้าใจร่วมกัน และการเผยแพร่ข้อมูลไปยังภาคประชาสังคมให้กว้างขวางมากยิ่งขึ้นด้วย ยิ่งกว่านั้น การขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวของพรรคก้าวไกลยังมีการใช้โซเชียลมีเดียซึ่งยิ่งส่งผลให้เกิดผลักดันเป็นวงกว้างมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ แม้ว่าการแลกเปลี่ยนความเห็นประเด็นต่าง ๆ กับภาคประชาสังคมและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านอื่น ๆ จะแสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นที่แตกต่างกันในมุมมองหลาย ๆ อย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเกี่ยวกับความเชื่อทางศาสนาที่ทำให้บุคคลบางกลุ่มไม่เห็นด้วยกับการผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ อีกทั้งบางกลุ่มยังมองว่าถ้าหากแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็อาจเกิดผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายอีกหลายฉบับ หากแต่การพยายามทำความเข้าใจถึงหลักการของร่างกฎหมายกับกลุ่มผู้ที่มีความเห็นต่างก็สามารถทำให้ทุกฝ่ายรับรู้ถึงความตั้งใจจนนำไปสู่การขับเคลื่อนและผลักดันประเด็นดังกล่าวได้ในท้ายที่สุด (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 26 สิงหาคม 2567)

ในที่สุด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกล (พรรคฝ่ายค้าน) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยผู้เสนอคือคุณธัญวัญ กมลวงศ์วัฒน์ และคณะ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมลงชื่อด้วยอย่างน้อย 20 ชื่อ) และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการตามมาตรา 77 นั่นคือ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์หน้าเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และมีการจัดทำการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายซึ่งปรากฏว่ามีผู้ให้ความสนใจและเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นจำนวนมากภายในเวลาไม่กี่วัน ทั้งนี้ ในช่วงเวลาที่เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นนั้น ปรากฏที่มีการเผยแพร่ข้อมูลของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความสนใจประเด็นสมรสเท่าเทียมและพยายามขับเคลื่อน โดยการเผยแพร่ข้อมูลนั้นมีหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นรูปแบบคลิปวิดีโอแบบสั้น หรือกราฟิกที่มีข้อมูลลักษณะที่เข้าใจง่าย ซึ่งการเผยแพร่สื่อเหล่านี้ ภาคประชาสังคมที่สนใจและเห็นด้วยกับการแก้ไข

เพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ส่วนเป็นผู้จัดทำและเผยแพร่เองทั้งสิ้น ปราบปรามการนี้ เป็นผลมาจากการลงพื้นที่และพยายามสร้างความเข้าใจต่อภาคประชาสังคมกลุ่มต่าง ๆ ที่ศึกษาและขับเคลื่อนประเด็นการสมรสเท่าเทียม (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 26 สิงหาคม 2567)

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกลนอกจากจะแก้ไขเรื่องการสมรสที่เคยจำกัดแค่ชายหญิงแล้ว (โดยการแก้ไขถ้อยคำเพื่อไม่ให้เกิดการสมรสจำกัดอยู่แค่ชายและหญิง) ก็ยังแก้ไขเรื่องสิทธิการรับมรดก การกำหนดเรื่องสิทธิการใช้นามสกุลของคู่สมรส สิทธิที่ไม่ต้องเสียภาษีมรดกในกรณีที่มีการรับมรดกจากคู่สมรสที่เสียชีวิต และการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินกรณีที่มีคู่สมรสเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นบัญชีดังกล่าวด้วย โดยบทบัญญัติเหล่านี้ไม่ได้กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตที่เคยมีการเสนอเข้าสู่การพิจารณามาก่อน (ธัญวัจน์ กมลวงศ์วัฒน์ และคณะ, 2563)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังอยู่ในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2564 วินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกรณีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดให้การสมรสต้องทำได้แค่ชายและหญิงเท่านั้น (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, 2468) โดยในกรณีนี้ ถ้าหากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญ ก็อาจเป็นเหตุที่ทำให้เกิดการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น และยังเป็นหลักประกันได้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไปในทิศทางที่ศาลวินิจฉัยเพื่อให้เกิดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแน่นอน (เช่นเดียวกันกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเรื่องความผิดเกี่ยวกับการยุติการตั้งครรภ์) ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่าการกำหนดรับรองเฉพาะการสมรสของชายและหญิงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ไม่ถือว่าขัดรัฐธรรมนูญ เนื่องจากแม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกำหนดรับรองเฉพาะการสมรสของชายและหญิง แต่ก็ได้มีบทบัญญัติหรือมีถ้อยคำส่วนไหนที่กำหนดจำกัดสิทธิของผู้มีความหลากหลายทางเพศอีกทั้งศาลยังวินิจฉัยถึงความหมายของการสมรสด้วยว่า “... ความหมายของการสมรส หมายถึง การที่ชายและหญิงตกลงที่จะใช้ชีวิตร่วมกันด้วยความสมัครใจ มีความสัมพันธ์ฉันสามีภรรยาเพื่อการสืบเผ่าพันธุ์ มีความผูกพันช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูซึ่งกันและกัน ภายใต้ศีลธรรม...กฎหมายของแต่ละสังคม เป็นจุดเริ่มต้นของการก่อตั้งสถาบันครอบครัวที่ถือเป็นสถาบันพื้นฐานของสังคมเพื่อผลิตสมาชิกใหม่...การสมรสจึงสงวนไว้เฉพาะชายและหญิงตามเพศที่กำหนด... (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2564)

แม้ว่าคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะไม่ได้มีผลเป็นไปอย่างที่กลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศคาดหวัง แต่การขับเคลื่อนการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อให้เกิดการสมรสเท่าเทียมก็ยังคงดำเนินต่อไป นอกจากนี้ ในปีเดียวกับที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย กลุ่มภาคีสร้างเพื่อการสมรสเท่าเทียม ก็ได้เปิดให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติสมรสเท่าเทียมเพื่อประชาชนขึ้นอีกฉบับหนึ่ง โดยได้มีประชาชนร่วมลงชื่อกว่า 360,000 รายชื่อ (The Standard, 2567)

ต่อมา ในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2565 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯ ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 และแม้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวนี้จะไม่ได้ออกส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อให้คำรับรองเนื่องจากไม่ใช่ร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน แต่สภาฯ ก็มีมติส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาศึกษา 60 วัน และในวันที่ 29 มีนาคม พ.ศ. 2567 คณะรัฐมนตรีก็มีมติไม่รับร่างแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตเข้าสู่รัฐสภาการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตของคณะรัฐมนตรี โดยมีการบรรจุเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สาม แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 สิ้นสุดลง ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับกลับไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ภายใน 60 วันหลังการเปิดรัฐสภาชุดใหม่ จึงถือว่าร่างกฎหมายทั้งสองฉบับถูกปิดตกไป (The Standard, 2567) จึงอาจกล่าวได้ว่า ในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 นั้น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯ ฉบับดังกล่าวนี้ ได้รับความคิดเห็นชอบในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระแรก และถูกส่งให้คณะกรรมการพิจารณาแล้ว และได้ถูกบรรจุในระเบียบวาระเพื่อรอการพิจารณาในวาระที่สอง

อย่างไรก็ตาม ด้วยความพยายามในการขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าวของหลายภาคส่วน ภายใต้สมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 26 ได้มีการเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเพื่อให้เกิดการสมรสเท่าเทียมอีกครั้ง โดยมีร่างกฎหมายที่เสนอรวมทั้งสิ้น 4 ร่าง ได้แก่

- ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรี

- ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกล และ

- ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ และ

- ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของภาคประชาชนที่เสนอโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ทั้งนี้ ร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับมีประเด็นร่วมกันคือการรับรองการสมรสสำหรับบุคคลทุกเพศ และกำหนดเรื่องการจัดการทรัพย์สินร่วมกันและการรับบุตรบุญธรรมร่วมกัน จะมีการแตกต่างในรายละเอียดบางเรื่องเท่านั้น เช่น อายุขั้นต่ำของการสมรส การแก้ไขเรื่องการหมั้น และการกำหนดระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายนี้หลังประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น (iLaw, 2024) และในวันที่ 21 ธันวาคม 2566 สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับ

หลักการร่างกฎหมายดังกล่าวทั้ง 4 ฉบับและมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา โดยคณะกรรมการวิสามัญได้เริ่มพิจารณาตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม 2567 และแล้วเสร็จในวันที่ 14 มีนาคม 2567

โดยในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในสภาผู้แทนราษฎรนั้น ในวาระแรก ได้มีการลงมติรับหลักการร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ และได้กำหนดให้ร่างของรัฐบาลเป็นร่างหลักที่ใช้ในการพิจารณา ซึ่งจากการเก็บข้อมูลจากผู้ที่มิบทบาทในการจัดทำร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและภาคประชาชน ได้มีความเห็นตรงกันว่า ในประเด็นเกี่ยวกับการขับเคลื่อนเรื่องกฎหมายสมรสเท่าเทียมนี้ ร่างกฎหมายของพรรคก้าวไกลและร่างกฎหมายของภาคประชาสังคมเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นและมีการขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานานแล้ว ในขณะที่ร่างกฎหมายของรัฐบาลและพรรคประชาธิปัตย์เป็นร่างกฎหมายที่เกิดขึ้นทีหลัง ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายโดยหลายภาคส่วนแม้ว่าร่างกฎหมายจะมีข้อความที่เหมือนกันมากจนถึงแทบไม่แตกต่างกันเลย แต่ก็ถือเป็นสัญลักษณ์ทางการเมืองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเสนอร่างกฎหมายเปรียบเสมือนตัวชี้วัดหรือหลักฐานที่ทำให้สังคมเห็นว่ารัฐบาลหรือพรรคการเมืองของตนเคยได้พยายามและมีส่วนในการขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวนี้ ดังนั้น การมีร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันจากหลายฝ่ายและยังมีเนื้อหาลักษณะเดียวกันเสนอเข้าสู่การพิจารณาในวาระแรกพร้อมกันนั้นจึงถือเป็นเรื่องปกติในทางการเมือง (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 26 สิงหาคม 2567) (ผู้ให้ข้อมูล 02 [สัมภาษณ์], 27 สิงหาคม 2567) อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลที่มีลักษณะเป็น “ร่างประกบ” นั้น ในกรณีของร่างกฎหมายสมรสเท่าเทียมนี้ ทางฝั่งผู้เสนอร่างกฎหมายของพรรคก้าวไกลได้แสดงให้เห็นว่า การใช้ร่างกฎหมายของรัฐบาลเป็นร่างกฎหมายหลักในการพิจารณานั้นไม่ใช่ข้อน่าห่วงกังวล เนื่องจากเป็นธรรมชาติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งทางผู้เสนอร่างกฎหมายของพรรคก้าวไกลได้แสดงให้เห็นว่า การจัดทำร่างกฎหมายของพรรคนั้นได้จัดทำด้วยการศึกษาข้อมูลอย่างรอบด้านจนไม่มีความกังวลว่าร่างกฎหมายใดจะเป็นร่างกฎหมายหลักที่สุดท้ายแล้ว ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจะเป็นร่างกฎหมายที่สามารถทำให้เกิดความเท่าเทียมได้อย่างแท้จริง (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 26 สิงหาคม 2567) ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า การให้ข้อมูลของผู้ให้ข้อมูลนั้นมองว่าไม่ว่าอย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายที่จะผ่านออกจากคณะกรรมการและผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ควรจะต้องเป็นร่างกฎหมายที่บัญญัติการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศอย่างรอบด้านมากที่สุด จึงไม่เป็นสาระสำคัญว่าจะใช้ร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายหลัก

ในขณะที่ภาคประชาชนที่เสนอร่างกฎหมายได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับการเสนอ “ร่างประกบ” ของรัฐบาลว่าอาจมีส่วนทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้าขึ้นเนื่องจากจะต้องรอการจัดทำร่างกฎหมายของรัฐบาล ที่สำคัญ ร่างกฎหมายของรัฐบาลที่ถูกเสนอเข้ามาในลักษณะของร่างประกบก็มักจะเป็นร่างกฎหมายที่ไม่ได้ริเริ่มมากจากผู้มีส่วนได้เสียแต่แรกติดกับร่างกฎหมายของภาคประชาชน และเมื่อมีการใช้ร่างกฎหมายของรัฐบาลเป็นร่างหลักในการพิจารณา ส่งผลให้การอภิปรายประเด็นต่าง ๆ เริ่มจากประเด็นที่อยู่ในร่าง

หลักเป็นสำคัญ ประเด็นใดที่ร่างหลักไม่ได้กล่าวถึงไว้ การพยายามอภิปรายเพิ่มเติมในชั้นคณะกรรมการธิการเพื่อให้เพิ่มเติมที่ภาคประชาชนเห็นว่ายังไม่ครอบคลุมไปในร่างหลักเป็นไปได้ยากมากเนื่องจากกรรมการธิการที่มาจากฝ่ายรัฐบาลจะพยายามไม่ให้ประเด็นในร่างกฎหมายหลักเปลี่ยนแปลงไปมากนัก และแม้จะมีการพูดคุยกันนอกรอบในหลายครั้งที่ความเห็นที่แตกต่างกันของคณะกรรมการธิการทำให้บรรยากาศในการประชุมตึงเครียด แต่สุดท้าย แม้จะมีความเข้าใจกันแต่ในเมื่อความเห็นยังคงแตกต่างกันอยู่ ก็ต้องนำมาลงมติร่วมกัน ซึ่งจริงอยู่ว่าในเมื่อร่างกฎหมายที่ได้รับผ่านการรับหลักการมีร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอ ซึ่งส่งผลให้มีตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายมาร่วมเป็นกรรมการด้วยถึงหนึ่งในสาม แต่ตนก็มองว่า การมีตัวแทนเพียงหนึ่งในสามที่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งนั้น มีน้อยเกินไป และด้วยจำนวนที่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งนี้เอง ก็ทำให้การชกนระลงมตินั้นเป็นไปได้ยาก ที่สำคัญ ตัวแทนของภาคประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น น้อยคนมากที่จะมีประสบการณ์ในการเป็นกรรมการในสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้หลายกรณีประชาชนไม่เข้าใจถึงกติกาในการประชุมที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เช่น ไม่เข้าใจว่า การที่ตนเองลงมติดังออกเสียงนั้นจะเกิดผลเป็นอย่างไร หรือดออกเสียงแล้วตนเองจะออกเสียงได้อีกที่ตอนไหน หรือว่าออกเสียงประเด็นต่อไปได้เป็นปกติ เป็นต้น ส่งผลให้การลงมติหลายครั้งฝ่ายประชาชนเสียเปรียบเพราะไม่เข้าใจกติกา (ผู้ให้ข้อมูล 02 [สัมภาษณ์], 27 สิงหาคม 2567)

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องสัดส่วนของกรรมการธิการภาคประชาชนนี้ มีผู้เห็นว่าจำนวนของกรรมการธิการที่มาจากภาคประชาชนมีความเหมาะสมแล้ว ที่สำคัญ ยังมีการให้ความเห็นต่างเช่นกันว่า แม้ว่าภาคประชาชนจะมีความสำคัญมากในการจัดทำกฎหมายและการพิจารณากฎหมายเนื่องจากในการปกครองระบอบประชาธิปไตยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย หากแต่การยกร่างกฎหมายจำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญ ในหลายประเด็นเกิดการถกเถียงด้วยเรื่องการใช้ถ้อยคำซึ่งเกิดจากการขาดความเข้าใจในเรื่องกฎหมายทำให้การอภิปรายยืดเยื้อกว่าที่ควรจะเป็น (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 26 สิงหาคม 2567)

นอกจากนี้ ในชั้นของการอภิปรายร่างกฎหมายการสมรสเท่าเทียมนั้น ได้มีผู้ให้ข้อมูลว่าร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับที่เสนอเข้ามานั้นมาจากหลายภาคส่วนซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการที่ต่างกัน จึงเป็นหน้าที่ในชั้นคณะกรรมการธิการที่จะต้องนำทุก ๆ ประเด็นของแต่ละฝ่ายมาพิจารณาเพื่อให้ได้ร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาครอบคลุมรอบด้าน และสอดคล้องกับความต้องการของทุกฝ่าย และเป็นธรรมดาที่แต่ละฝ่ายจะมีความคิดเห็นต่างกัน ดังนั้น การบริหารจัดการในคณะกรรมการธิการชุดนี้ จึงมุ่งเน้นที่การทำให้ทุกฝ่ายได้ปรับความเข้าใจกันและใช้เหตุผลในการพูดคุยกัน ซึ่งถ้าหากการพูดคุยกันทุกประเด็นในห้องประชุมก็อาจทำให้การประชุมยืดเยื้อ ดังนั้นจึงมีการคุยนอกรอบกันบ่อยครั้ง และมองว่าการจัดให้มีการคุยนอกรอบนั้นเป็นประโยชน์ เนื่องจากการประชุมในห้องคณะกรรมการธิการจะมีความตึงเครียดเพราะทุกฝ่ายต่างมุ่งเน้นที่จะย้ำจุดยืนของตนในขณะที่การคุยนอกรอบนั้นทำให้เกิดบรรยากาศที่ผ่อนคลายมากกว่าและยังเป็นการทำให้แต่ละฝ่ายได้ทำความเข้าใจกันก่อนส่งผลให้บรรยากาศในห้องประชุมเป็นไปด้วยดี ที่สำคัญ ผู้ให้ข้อมูลยังได้เน้นย้ำว่า ในกรณีที่แต่ละฝ่ายมีความเห็นแตกต่างกันและจะต้องหาข้อสรุปนั้น คณะกรรมการธิการชุดนี้ได้พยายามหลีกเลี่ยงการตัดสินใจด้วยการลงมติเว้นแต่กรณี

จำเป็นจริง ๆ เนื่องจากการลงมตินั้นจะส่งผลให้เกิดการแพ้และการชงกันเกิดขึ้น หากแต่ถ้าหากใช้วิธีการพูดคุยกันน่าจะทำให้การประชุมมีความราบรื่นกว่าและได้กฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับความต้องการของทุกฝ่ายมากกว่า ทั้งนี้ ในการประชุมกันตลอดระยะเวลาสองเดือนเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวก็แทบจะไม่มีมาตราไหนที่ต้องตัดสินใจด้วยการลงมติในที่ประชุม เว้นแต่กรณีที่ตกลงกันไม่ได้จริง ๆ (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 28 สิงหาคม 2567)

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของประเด็นการทำความเข้าใจต่อกติกาในการประชุมของภาคประชาชนที่เข้าร่วมเป็นกรณีการนั้น ผู้ให้ข้อมูลได้มีการชี้ว่าไม่มีการแจ้งกติกาในการประชุมแก่กรณีการ เนื่องจากเห็นว่ากติกาในการประชุมถือเป็นเรื่องพื้นฐานที่ผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนควรจะเข้าใจอยู่แล้ว (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 28 สิงหาคม 2567) ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ทั้งสองฝ่ายอาจเกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน กล่าวคือ กรณีการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายบริหารหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือฝ่ายบริหารอาจมองว่ากติกาในการประชุมเป็นเรื่องปกติที่ทุกคนเข้าใจกันดีอยู่แล้ว เนื่องจากคุ้นชินกับการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่กรณีการภาคประชาชนที่ไม่คุ้นชินกับการประชุมในลักษณะดังกล่าว หรืออาจจะไม่เคยมีประสบการณ์ในการประชุมดังกล่าว ก็อาจจะไม่ทราบหรือไม่เข้าใจกติกาการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากในการประชุมมีการใช้คำศัพท์เทคนิคในการประชุม ก็อาจทำให้กรณีการจากภาคประชาชนไม่เข้าใจหรือเข้าใจคลาดเคลื่อนได้

จากนั้น สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าวในวันที่ 27 มีนาคม 2567 และส่งร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา (The Standard, 2567) และวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายแล้วในวันที่ 18 มิถุนายน 2567 (iLaw, 2024) จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้รัฐสภาจะมีความสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ปัจจัยสำคัญที่จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระและได้รับความเห็นชอบ กลับมีรัฐบาลเป็นส่วนสำคัญ

ทั้งนี้ ผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ได้สรุปปัจจัยความสำเร็จในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวว่าเกิดจากความสามัคคีของทุกฝ่ายที่ต้องการผลักดันร่างกฎหมายนี้ การทำงานเพื่อผลักดันร่างกฎหมายต้องทำงานแข่งกับเวลา ซึ่งความเห็นของแต่ละร่างที่เสนอเข้ามาก็มีความแตกต่างกัน แต่สิ่งที่จะทำให้ทุกฝ่ายสามารถไปสู่จุดหมายได้คือ การที่ทุกฝ่ายต่างมีความสามัคคีและยอมรับในความเห็นที่แตกต่างกัน เช่น พรรคประชาชนชาติที่สมาชิกส่วนใหญ่ของพรรคนับถือศาสนาอิสลามจะมีมุมมองที่ไม่เห็นด้วยกับการให้ผู้ชายแต่งงานกับผู้ชายด้วยกัน เพราะขัดต่อหลักความเชื่อของศาสนา ฉะนั้นเวลาที่ตัวแทนของพรรคประชาชนชาติเข้ามาพูดในกรณีการ ภาคประชาชนก็ต้องเปิดใจรับฟังความเห็นและข้อจำกัดของอีกฝ่าย การรับฟังซึ่งกันและกันจะช่วยทลายข้อติดขัดให้ไปสู่สภาพการณ์ที่ทุกฝ่ายสามารถยอมรับร่วมกันได้ กติกา (ผู้ให้ข้อมูล 01 [สัมภาษณ์], 26 สิงหาคม 2567) กติกา (ผู้ให้ข้อมูล 02 [สัมภาษณ์], 27 สิงหาคม 2567) กติกา (ผู้ให้ข้อมูล 03 [สัมภาษณ์], 28 สิงหาคม 2567)

2.2.2 ร่างกฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาด

การพยายามผลักดันร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาดเกิดขึ้นเนื่องจากอันตรายจากฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน 2.5 ไมครอนหรือที่เรียกว่า “PM 2.5” ที่เป็นปัญหาในประเทศไทยมาเกินกว่า 10 ปี (ศิวัช พงษ์เพียจันทร์, 2566, น. 1) ซึ่งตั้งแต่ใน พ.ศ. 2562 รัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดให้การแก้ปัญหามลพิษด้านฝุ่นละอองถือเป็นวาระที่สำคัญและได้มีการประกาศแผนปฏิบัติการโดยกรมควบคุมมลพิษในเดือนกันยายนปีเดียวกัน (ศิวัช พงษ์เพียจันทร์, 2566, น. 3) นับแต่นั้นมา สังคมไทยก็ให้ความสำคัญกับประเด็นอากาศสะอาดมากขึ้น

จนกระทั่งในช่วง พ.ศ. 2563-2565 ซึ่งเป็นช่วงสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ได้มีการเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศรวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ โดยเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวอากาศสะอาดโดยตรง และกฎหมายอื่นที่มีใจความสำคัญเกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศ ดังนี้ (ศิวัช พงษ์เพียจันทร์, 2566, น. 3-4)

ร่างกฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาดโดยเฉพาะ	ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการมลพิษทางอากาศด้านอื่น ๆ
ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. (เสนอโดยนายศุภชัย ใจสมุทร และคณะ (พรรคภูมิใจไทย))	ร่างพระราชบัญญัติการรายงานการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. (เสนอโดยนายวรภพ วิริยะโรจน์ และคณะ (พรรคก้าวไกล))
ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. (เสนอโดยนางสาวภาดาท์ วรกานนท์ และคณะ (พรรคพลังประชารัฐ))	ร่างพระราชบัญญัติการรายงานและเปิดเผยข้อมูลการปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. (เสนอโดยภาคประชาชน ริเริ่มโดยมูลนิธินิติสิ่งแวดล้อม มูลนิธิบูรณะนิเวศ กรีนพีซ ประเทศไทย และเครือข่ายภาคประชาชน)
ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. (เสนอโดยภาคประชาชนซึ่งริเริ่มจากหอการค้าไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ สมาคมการค้า สภาอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยหอการค้า และเครือข่ายภาคประชาชน)	
ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน พ.ศ. (เสนอโดยนายจักรพล ตั้งสุทธิธรรม และคณะ (พรรคเพื่อไทย))	
ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. (เสนอโดยภาคประชาชนในนามของเครือข่ายอากาศสะอาด (Thailand Clean Air Network – ThaiCAN))	

จะเห็นได้ว่าการพยายามเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศทุกฉบับข้างต้นเกิดขึ้นโดยการเสนอจากภาคประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านเนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ประชาชนได้รับผลกระทบทั่วประเทศ อีกทั้งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทุกช่วงต้นปีหรือช่วงก่อนฤดูฝนซึ่งเป็นช่วงที่อากาศแล้งและมีฝุ่นละอองลอยในอากาศ (Thai PBS Policy Watch, 2567) ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดในบทบัญญัติมาตรา 77 ว่ารัฐพึงจะต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดที่จำเป็น ซึ่งในช่วงเวลาที่ได้มีความพยายามเสนอให้ตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยภาคประชาชนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กฤษฎาภกร ว่องวุฒิกุล ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยมีการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับอากาศสะอาด ในงานวิจัยดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่า ปัจจุบัน ได้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้กำกับคุณภาพของสิ่งแวดล้อมทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นน้ำ ดิน และอากาศ โดยหมวด 4 ว่าด้วยการควบคุมมลพิษได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษทางอากาศและทางเสียงไว้ และให้อำนาจคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีอำนาจกำหนดมาตรฐานคุณภาพอากาศ (กฤษฎาภกร ว่องวุฒิกุล, 2565, น.37) แม้ว่าจะงานวิจัยดังกล่าวจะบ่งชี้ว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติมีความครอบคลุมที่จะแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษทางอากาศได้ทั้งในมิติของการกำหนดนโยบาย การเสนอแก้ไขกฎหมาย และการออกกฎลำดับรองที่เกี่ยวกับการจัดการมลพิษทางอากาศ และไม่มีควมจำเป็นต้องสร้างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับอากาศสะอาดขึ้นมาเป็นการเฉพาะอีกฉบับหนึ่งก็ตาม (กฤษฎาภกร ว่องวุฒิกุล, 2565, น.54) แต่ก็ยังมีกลุ่มภาคประชาชนที่ขับเคลื่อนเรื่องการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศบางกลุ่มมองว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ภาครัฐเป็นผู้ดำเนินการเป็นหลักซึ่งขาดการกำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการปัญหาทั้งที่ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่กระทบต่อประชาชนโดยตรง ยิ่งกว่านั้น กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมมีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ (บางฉบับอาจจะไม่ใช่เกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยตรง แต่ก็มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม) ทำให้การจัดการดังกล่าวอยู่ภายใต้หน่วยงานหลายหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายต่างฉบับกัน ส่งผลให้การจัดการด้านปัญหามลพิษทางอากาศขาดการบูรณาการทั้งที่การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นต้องมองระบบนิเวศทั้งระบบจึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่า (เครือข่ายอากาศสะอาดเพื่อประเทศไทย, 2563) ทำให้การขับเคลื่อนเรื่องอากาศสะอาดยังคงดำเนินไปอย่างกว้างขวางในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25

อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาดังกล่าว ยังไม่มีร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาดจากคณะรัฐมนตรี และร่างกฎหมายทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ก็ไม่มีร่างกฎหมายฉบับใดผ่านเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 โดยเมื่อสิ้นสุดสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวลง ร่างกฎหมายข้างต้นอยู่ในสถานะดังต่อไปนี้

ร่างกฎหมาย	สถานะในช่วงสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25
ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. (เสนอโดยนายศุภชัย ใจสมุทร และคณะ (พรรคภูมิใจไทย))	ถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และ นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 27)
ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. (เสนอโดยนางสาวภาดาท์ วรกานนท์ และคณะ (พรรคพลังประชารัฐ))	
ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. (เสนอโดยภาคประชาชนซึ่งริเริ่มจากหอการค้าไทย สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ สมาคมการค้า สภาอุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยหอการค้า และเครือข่ายภาคประชาชน)	
ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อสิทธิมนุษยชน ขั้นพื้นฐาน พ.ศ. (เสนอโดยนายจักรพล ตั้งสุทธิธรรม และคณะ (พรรคเพื่อไทย))	ถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และ อยู่ระหว่างพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 27)
ร่างพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. (เสนอโดยภาคประชาชนในนามของเครือข่ายอากาศสะอาด (Thailand Clean Air Network – ThaiCAN))	
ร่างพระราชบัญญัติการรายงานการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. (เสนอโดยนายวรภพ วิริยะโรจน์ และคณะ (พรรคก้าวไกล))	ถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และ นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 14)
ร่างพระราชบัญญัติการรายงานและเปิดเผยข้อมูลการปล่อยและเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม พ.ศ. (เสนอโดยภาคประชาชน ริเริ่มโดยมูลนิธินิติสิ่งแวดล้อม มูลนิธิบูรณะนิเวศ กรีนพีซ ประเทศไทย และเครือข่ายภาคประชาชน)	เป็นร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 28)

จากสถานะของร่างกฎหมายดังกล่าวในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 สามารถสรุปความท้าทายต่อการผ่านร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอากาศสะอาดได้ ดังนี้

1) ความท้าทายที่เกิดจากกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายเอง : จะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนหรือตัวแทนประชาชนที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ถ้าหากถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแล้ว การนำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องขึ้นอยู่กับคำรับรองของ

นายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ ซึ่งถ้าหากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็จะไม่สามารถนำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับหลักการที่ว่าในการแบ่งแยกการใช้อำนาจในระบบประชาธิปไตยนั้น รัฐบาลเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย และเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ ดังนั้นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องการเงินหรือมีผลให้ต้องใช้เงินงบประมาณจึงจำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีในฐานะองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวกับการหาและใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินต้องพิจารณาก่อน เนื่องจากถ้าหากมีการผ่านร่างกฎหมายที่ไม่สามารถหางบประมาณมาใช้เพื่อบริหารให้เป็นไปตามกฎหมายได้นั้นย่อมเกิดความเสียหาย ดังนั้น การที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ตนไม่ได้เสนอและจะก่อให้เกิดการใช้งบประมาณแผ่นดินย่อมมีความชอบธรรม หากแต่การไม่ให้คำรับรองโดยไม่มีการชี้แจงเหตุผลนั้นย่อมทำให้เกิดคำถามภายใต้หลักการบริหารด้วยความโปร่งใสซึ่งเป็นหนึ่งในหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ

2) ความท้าทายเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายอย่างอื่นของรัฐบาล : ในช่วงสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 แม้ว่ารัฐบาล พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา จะได้กำหนดให้การแก้ไขปัญหาหมอกพิษด้านฝุ่นละอองเป็นนโยบายที่มีความสำคัญและเป็นวาระระดับชาติใน พ.ศ. 2562 ก็ตาม แต่กลับพบว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญกับการขับเคลื่อนเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากพิจารณาเรื่องการดำเนินนโยบายด้านอื่นของรัฐบาลแล้ว จะเห็นได้ว่ามีบางนโยบายที่สวนทางกับการแก้ไขปัญหาด้านมลพิษทางอากาศ เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 ที่ส่งผลให้โรงงานขนาดเล็กที่มีพนักงานไม่เกิน 50 คน และมีเครื่องจักรกลไม่เกิน 50 แรงม้าไม่ต้องผ่านการติดตามตรวจสอบเรื่องการปล่อยของเสียและมาตรการควบคุมมลพิษ รวมถึงการขาดการกำหนดมาตรการจูงใจให้เกษตรกรทำการเกษตรโดยไร้มลพิษ (ศิวัช พงษ์เพียจันทร์, 2566, น.39)

3) ความท้าทายเกี่ยวกับสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศ : ทั้งนี้ ในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรกนับว่าเป็นช่วงที่มีความผันผวนทางการเมืองอยู่บ้าง เช่น การยุบพรรคการเมืองบางพรรค และการเรียกร้องให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ส่งผลให้ประเด็นดังกล่าวแม้จะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนและมีภาคประชาสังคมหลายภาคส่วนขับเคลื่อนอยู่ แต่ด้วยประเด็นความผันผวนทางการเมือง ก็อาจทำให้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาดไม่ได้มีความคืบหน้าอย่างรวดเร็วเท่าที่ควร (ศิวัช พงษ์เพียจันทร์, 2566, น.40)

จะเห็นได้ว่า แม้จะมีประชาชนให้ความสนใจกับประเด็นดังกล่าวจนมีการพูดถึงบ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงก่อนฤดูฝนที่ประเทศไทยจะพบกับปัญหาฝุ่น PM 2.5 ค่อนข้างมาก และมีหลายฝ่ายพยายามผลักดันร่างกฎหมายเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหา แต่ร่างกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้กลับไม่เคยได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 เลย อย่างไรก็ตาม ในช่วงสมัยของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 26 ได้มีการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาด โดยร่างกฎหมายอากาศสะอาดของเครือข่ายอากาศสะอาดได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีและเสนอเข้าสู่การพิจารณาพร้อมกับร่างกฎหมายอากาศสะอาดอีก 6 ร่าง (Thai PBS Policy Watch, 2567) ได้แก่

1) ร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ซึ่งเป็นฉบับที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

2) ร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ซึ่งคุณตรีณัฐ เทียนทอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชาชน และคณะ เป็นผู้เสนอ

3) ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อประชาชน พ.ศ. ซึ่งคุณอนุทิน ชาญวีรกูล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคภูมิใจไทย และคณะ เป็นผู้เสนอ

4) ร่างพระราชบัญญัติอากาศสะอาดเพื่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน พ.ศ. ซึ่งคุณจุลพันธ์ อมรวิวัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อไทย และคณะ เป็นผู้เสนอ

5) ร่างพระราชบัญญัติฝุ่นพิษและการก่อกมลพิษข้ามพรมแดน พ.ศ. ซึ่งคุณภัทรพงษ์ ลีลาภัทร์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกล และคณะเป็นผู้เสนอ

6) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาอากาศสะอาดเพื่อสุขภาพ พ.ศ. ซึ่งคุณร่มธรรม ชำนุรักษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประชาธิปัตย์ และคณะ เป็นผู้เสนอ

ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติในวันที่ 17 มกราคม 2567 รับหลักการร่างกฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาดทั้ง 7 ฉบับ ซึ่งมีการเลือกใช้ร่างฉบับของคณะรัฐมนตรีเป็นร่างหลัก และมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ประกอบด้วยกรรมการ 39 คน เพื่อพิจารณารายละเอียดรายมาตราของแต่ละฉบับ ซึ่งอาจทำให้มีการปรับปรุงร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นร่างหลักและนำเข้าสู่การพิจารณาในวาระต่อไป (Thai PBS Policy Watch, 2567)

2.2.3 ร่างกฎหมายเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมือง

ความพยายามในการมีกฎหมายคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง (หรือที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเลือกใช้คำว่า “กลุ่มชาติพันธุ์”) นั้น เริ่มขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2550 ซึ่งกลุ่มชนพื้นเมืองทั่วประเทศไทยได้ร่วมกันจัดตั้ง “เครือข่ายชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย” (Sutthipath Kanittakul, The Matter, 2021) และหลังจากนั้นก็ได้มีการร่วมกันจัดกิจกรรมอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเกิดการยกร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยใน พ.ศ. 2557 จนกระทั่งใน พ.ศ. 2562 ก็ได้มีการปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าวให้มีความทันสมัยและพยายามรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต่อมาภาครัฐโดยความร่วมมือของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ก็ได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับกลุ่มชาติพันธุ์ดังกล่าวเพื่อขับเคลื่อนการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ทำให้เกิดเป็น “ร่างพระราชบัญญัติสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.” ซึ่งมีผู้เสนอหลักคือนายศักดิ์ดา แสนมี ร่างกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้งสภาชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและส่งเสริมการแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม การศึกษา ภูมิปัญญา สิ่งแวดล้อม และสิทธิมนุษยชนของประชากรกลุ่มชนเผ่า ซึ่งหลังจากนั้นก็ได้มีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปผ่านการรับฟังความคิดเห็นและมีการปรับปรุงร่างกฎหมาย

จนได้ร่างกฎหมายที่ปรับปรุงแล้วเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ.” ซึ่งกำหนดให้สภาดังกล่าวเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องได้รับการจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้ตามความเหมาะสมเป็นประจำทุกปี (นิตยา โพธิ์นอก และคณะ, 2565, น.98-99)

อย่างไรก็ตาม แม้จะได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวกลับไม่ได้บรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเนื่องจากร่างกฎหมายถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเนื่องจากการใช้งบประมาณทำให้ต้องรอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีซึ่งไม่มีรอบกำหนดเวลาในการรับรอง ด้วยเหตุนี้ ต่อมากลุ่มภาคประชาสังคมที่มีส่วนสำคัญในการยกร่างกฎหมายดังกล่าวจึงตัดสินใจปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าวด้วยการตัดบทบัญญัติที่มีผลให้ต้องรับเงินงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐออกเพื่อให้ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (นิตยา โพธิ์นอก และคณะ, 2565, น.99)

ทั้งนี้ การตัดบทบัญญัติที่จะมีผลให้ได้รับเงินจัดสรรจากงบประมาณภาครัฐออกมีความเสี่ยงที่จะทำให้การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายอาจเกิดความติดขัดในอนาคตได้ หากแต่ภาคประชาชนที่เป็นกลุ่มผู้นำในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นว่า ที่ผ่านสภาชนเผ่าพื้นเมืองเองก็มีการดำเนินการและจัดทำกิจกรรมต่างๆ ได้อยู่แล้วโดยไม่ต้องอาศัยเงินงบประมาณจากภาครัฐ หากแต่การผ่านร่างกฎหมายนี้มีจุดประสงค์หลักที่สำคัญที่สุดคือต้องการให้สภาชนเผ่าพื้นเมืองมีกฎหมายกำหนดสถานะที่ชัดเจนเปรียบเสมือนการได้รับการยอมรับจากภาครัฐอย่างเป็นทางการ ดังนั้น กลุ่มผู้เสนอร่างกฎหมายจึงปรับปรุงร่างกฎหมายด้วยแนวทางดังกล่าวเพื่อให้ร่างกฎหมายสามารถนำเข้าสู่การพิจารณาในลำดับต่อไปได้โดยไม่มีข้อขัดข้อง (นิตยา โพธิ์นอก และคณะ, 2565, น.105)

นอกจากนี้ ภาคประชาชนสังคมอีกกลุ่มหนึ่งที่เรียกตนเองว่า “ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-Move) นำโดยนายสุริยันต์ ทองหนูเอียด ก็ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งลงชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายในช่วงปลาย พ.ศ. 2564 โดยร่างกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดให้มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาใช้ในการดำเนินการของสำนักงาน ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และต้องรอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี (นิตยา โพธิ์นอก และคณะ, 2565, น.99) ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าประเด็นเกี่ยวกับกลุ่มชาติพันธุ์จะเป็นประเด็นที่รัฐบาลภายใต้สมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 กำหนดไว้ในการแถลงนโยบายว่าจะต้องยกร่างกฎหมายในประเด็นดังกล่าวขึ้นเพื่อดำเนินการตามการปฏิรูปประเทศที่กำหนดไว้ในหมวด 16 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ตาม แต่กลับยังไม่มีมาตรการกฎหมายในประเด็นดังกล่าว มีแต่เพียงความพยายามในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

ทั้งนี้ จากรายงานวิจัยที่ศึกษาประเด็นเกี่ยวกับการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับชนเผ่าพื้นเมืองโดยภาคประชาชนได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการรวบรวมรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คือ หนึ่งในกรณีของร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. นั้น เป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2556 ซึ่งกำหนดให้การรวบรวมรายชื่อจะต้องใช้เอกสารตามรูปแบบที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกำหนด และต้องแนบสำเนาบัตรประชาชนโดยไม่สามารถใช้เอกสารอิเล็กทรอนิกส์ได้ อีกทั้งยังไม่มีข้อกำหนดให้สามารถเชิญชวนผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ด้วย แต่ถึงแม้การดำเนินการอาจจะไม่สะดวก (ถ้าหากเทียบกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564) แต่การรวบรวมรายชื่อก็ไม่ได้พบอุปสรรคมากนัก เนื่องจากการเคลื่อนไหวของภาคประชาชนเกี่ยวกับเรื่องสภาชนเผ่าพื้นเมืองนั้นเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้ว และมีภาคประชาชนที่ร่วมสนับสนุนเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้การรวบรวมรายชื่อสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว สอง กรณีการรวบรวมรายชื่อของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. ซึ่งดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 ที่ได้มีการกำหนดรูปแบบการดำเนินการที่สะดวกกว่ากฎหมายเดิม นั่นคือสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ได้หากแต่การเข้าถึงการเข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ยังอยู่ในช่องทางที่จำกัดเนื่องจากช่องทางดังกล่าวนี้เหมาะสมกับกลุ่มคนที่อยู่ในพื้นที่ที่มีอินเทอร์เน็ตใช้ และต้องเป็นกลุ่มที่คุ้นเคยกับการใช้อินเทอร์เน็ต ที่สำคัญ ยังมีประเด็นเกี่ยวกับข้อจำกัดทางภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ที่อาจจะไม่ได้ใช้ภาษาราชการของไทยในการสื่อสาร (นิตยา โพธิ์นอก และคณะ, 2565, น.101)

โดยสรุปแล้ว ในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 นอกจากจะมีร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสภาชนเผ่าพื้นเมืองและการคุ้มครองชาติพันธุ์ทั้งที่เสนอโดยภาคประชาชนที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น 2 ฉบับ ก็ยังมีร่างกฎหมายในประเด็นดังกล่าวอีก 3 ฉบับที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกระทรวงวัฒนธรรม (ซึ่งถือเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล) รวมเป็น 5 ฉบับด้วยกัน ได้แก่

1. ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยนายศักดิ์ดา แสนมี เลขาธิการสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย พร้อมกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ร่วมเข้าชื่อกัน 12,888 คน โดยร่างกฎหมายฉบับนี้ถือเป็นร่างกฎหมายฉบับแรก ๆ ที่มีการยกร่างขึ้นเพื่อเสนอให้มีสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยที่ถูกรับรองโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

- 2) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยนายสุริยันต์ ทองหนูเอียด ที่ปรึกษาขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (หรือกลุ่ม P-Move) พร้อมกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อกัน 14,954 คน ซึ่งแม้จะไม่มี การตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองระดับสภา แต่ก็มี การตั้งคณะกรรมการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง (ชูพินิจ เกษมณี, ศักดิ์ดา แสนมี และทีมงานศึกษาจากสำนักงานสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย, 2566, น. 126)

3) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองชาติพันธุ์ พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยนายณัฐพล สืบศักดิ์วงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกล (ตำแหน่งขณะเสนอร่างกฎหมาย) และคณะ

4) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยนางมุกดา พงษ์สมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย (ตำแหน่งขณะเสนอร่างกฎหมาย) และคณะ

5) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยกระทรวงวัฒนธรรม โดยศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) เป็นผู้เสนอ ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้ถือว่าเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล และมีแนวโน้มที่จะได้รับเลือกเป็นร่างหลักในการพิจารณา

อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏว่ามีการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าถึง 5 ฉบับ แต่จากสรุปรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 กลับปรากฏว่ามีร่างกฎหมายเพียง 4 ฉบับเท่านั้น ที่มีการแสดงสถานะอย่างชัดเจน ส่วนร่างกฎหมายฉบับของรัฐบาลนั้นไม่ปรากฏว่ามีสถานะอย่างไรในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ซึ่งอาจหมายความว่า ร่างกฎหมายฉบับของรัฐบาลดังกล่าวอาจยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวทั้ง 4 ฉบับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ไม่มีร่างกฎหมายฉบับใดที่ผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรเลย โดยเมื่อสิ้นสุดสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวแล้ว ร่างกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ อยู่ในสถานะดังต่อไปนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ฯ ของนายศักดิ์ดา แสนมี ซึ่งมีความพยายามในการตัดทอนส่วนที่จะทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินออก ถือว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีความคืบหน้ามากที่สุดถ้าเทียบกับร่างกฎหมายฉบับอื่น ๆ ทั้ง 4 ฉบับ โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการบรรจุระเบียบวาระแล้ว และรอการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 26)

2) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง ฯ ของกลุ่ม P-Move และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองชาติพันธุ์ ฯ ของทั้งพรรคเพื่อไทยและพรรคก้าวไกล อยู่ในขั้นตอนของการรอนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง เนื่องจากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 26) แต่ร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองฉบับดังกล่าวภายหลังได้ถูกถอนไปโดยผู้เสนอเอง (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2566, น. 22)

จากความคืบหน้าของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ ในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 รายงานวิจัยที่ศึกษาประเด็นดังกล่าวได้สรุปถึงความท้าทายต่อการนำร่าง

กฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่าสามารถแบ่งออกได้เป็นสาม ประเด็น ได้แก่ (นิตยา โพธิ์นอก และคณะ, 2565, น.103-105)

หนึ่ง ความท้าทายเกี่ยวกับการนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายที่ไม่ใช่ร่างกฎหมายของรัฐบาลและถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แม้ว่าในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ไม่ปรากฏว่านายกรัฐมนตรีนัดให้คำรับรองร่างกฎหมายเหมือนอย่างกรณีของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับอากาศสะอาด แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดว่านายกรัฐมนตรีนัดรับรองหรือไม่รับรองกฎหมายภายในกรอบเวลาเท่าใด ส่งผลให้ระยะเวลาในส่วนนี้ของกระบวนการไม่มีกำหนด และอาจทำให้การนำร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรล่าช้าได้

สอง ความท้าทายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาวาระที่สอง ซึ่งความท้าทายในประเด็นนี้ปรากฏออกมาในรูปของความห่วงกังวลหลังจากที่ภาคประชาชนที่เสนอร่างกฎหมายได้เห็นร่างกฎหมายที่เป็นของรัฐบาลและมองว่ามีรายละเอียดหลายประการที่ซับซ้อนและแตกต่างจากร่างกฎหมายของภาคประชาชน และแม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดให้ในกรณีที่ร่างกฎหมายของภาคประชาชนผ่านการรับหลักการแล้ว จะต้องมิตัวแทนภาคประชาชนที่เสนอร่างกฎหมายนั้นร่วมเป็นกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นด้วยในจำนวนหนึ่งในสามก็ตาม แต่สัดส่วนดังกล่าวก็ถือว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับคณะกรรมาธิการทั้งหมด และในกรณีที่กรรมาธิการมีความเห็นที่แตกต่างกัน ก็เป็นธรรมดาที่จะต้องตัดสินด้วยการลงมติ ด้วยสัดส่วนภาคประชาชนที่มีไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ทำให้เกิดความกังวลว่าอาจจะไม่สามารถคงเนื้อหาของร่างกฎหมายให้ตรงตามเจตนารมณ์ได้ ที่สำคัญ จากการถอดบทเรียนงานวิจัยฉบับดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่า ความห่วงกังวลเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างกฎหมายนี้มีความเกี่ยวข้องกับท่าทีของรัฐบาลด้วยซึ่งจะทำให้ประชาชนที่เสนอร่างกฎหมายมั่นใจถึงความจริงใจในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ ร่างกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นการสนับสนุนและคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อยในสังคม และยังเป็นร่างกฎหมายที่มีลักษณะส่งเสริมความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม หากแต่ในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลได้พยายามตรากฎหมายเพื่อควบคุมการดำเนินกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคมซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรซึ่งการพยายามตรากฎหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงท่าทีที่สวนทางกันของรัฐบาลต่อการสนับสนุนและส่งเสริมการแสดงออกซึ่งสิทธิเสรีภาพของกลุ่มเสียงข้างน้อยในสังคม โดยท่าทีที่ไม่แน่นอนของรัฐบาลในลักษณะนี้ส่งผลให้เกิดความกังวลต่อเนื้อหาของร่างกฎหมายที่จะออกมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อต้องใช้ร่างกฎหมายของรัฐบาลเป็นร่างหลักในการพิจารณา

สาม ความท้าทายเกี่ยวกับกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น แม้ว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายภายใต้การบังคับใช้กฎหมายฉบับปัจจุบันจะทำให้การดำเนินการมีความสะดวกมากขึ้นกว่าแต่ก่อน โดยสามารถเข้าชื่อผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และสามารถใช้อีเมลอิเล็กทรอนิกส์ในการประชาสัมพันธ์ได้ หากแต่การเข้าถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้นยังมีข้อจำกัดสำหรับคนบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ อีกทั้งเมื่อเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับชนเผ่าพื้นเมือง ก็อาจทำให้เกิดข้อจำกัดด้านภาษาของกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองที่ไม่ได้ใช้ภาษาราชการของ

ประเทศไทยเป็นหลัก ซึ่งกลุ่มชนเผ่าพื้นเมืองเหล่านี้ถือเป็นกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียหลักกับร่างกฎหมายด้วย ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของร่างกฎหมายดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีการจัดเวทีไปในแต่ละพื้นที่ซึ่งจะทำให้ต้องใช้ค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก แต่ภาครัฐเองก็ไม่ได้มีช่องทางการสนับสนุนในลักษณะนี้อย่างเป็นทางการ ซึ่งข้อจำกัดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานนี้เอง ก็อาจเป็นอุปสรรคให้แก่ภาคประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ในบางกรณี

อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับอากาศสะอาดและร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสมรสเท่าเทียม แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติเรื่องชนเผ่าและการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มชาติพันธุ์จะแทบไม่ได้เริ่มพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎรเลยก่อนสิ้นสุดสมัยของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 แต่ในสมัยของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 26 ได้มีความพยายามผลักดันร่างกฎหมายในประเด็นนี้อีกครั้ง จนได้มีร่างกฎหมายที่ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร 5 ฉบับด้วยกัน (Workpoint Today, 2024) ได้แก่

- 1) ร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย ฯ ของนายศักดิ์ดา แสนมี่ ซึ่งถือเป็นร่างฉบับเดิมตั้งแต่สมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25
- 2) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ของกระทรวงวัฒนธรรม ซึ่งถือเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล
- 3) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. ของกลุ่ม P-Move ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่มีความพยายามเสนอตั้งแต่สมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25
- 4) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์และชนเผ่าพื้นเมือง พ.ศ. ที่ถูกเสนอโดยนายเลาฟั้ง บัณฑิตเทอดสกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกล (พรรคฝ่ายค้าน) และคณะเป็นผู้เสนอ และ
- 5) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมวิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์ พ.ศ. ที่นางสาวปิยะรัฐชย์ ดิยะไพรัช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย (พรรคร่วมรัฐบาล) และคณะเป็นผู้เสนอ

ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ร่างกฎหมายทั้ง 5 ฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบในวาระแรกเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2567 และใช้ร่างกฎหมายของรัฐบาลเป็นร่างหลัก นอกจากนี้ ยังมี การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย (Workpoint Today, 2024)

จากกรณีศึกษากระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศและในประเทศไทยได้ชี้ให้เห็นว่าสถานะของการที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลจะมีข้อได้เปรียบในการผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายมากกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ถือเป็นเรื่องปกติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา เนื่องจากรัฐบาลมาจากเสียงข้างมากในสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งในเมื่อรัฐบาลเป็นฝ่ายบริหาร การให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรือพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งก่อนที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับ

หลักการในวาระแรกก็ถือเป็นกระบวนการที่มีความชอบธรรมเช่นกัน อย่างไรก็ตาม กระบวนการนิติบัญญัติและกรณีศึกษาในประเทศไทยก็ได้สะท้อนให้เห็นปัญหาเกี่ยวกับความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งคณะผู้วิจัยจะขออภิปราย สรุปผลและกล่าวถึงข้อเสนอแนะ ซึ่งเป็นส่วนที่ตอบวัตถุประสงค์ข้อ 2-4 ในบทถัดไป

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. สรุปผลการศึกษาวิจัย

จากกรณีศึกษาของกระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ กระบวนการนิติบัญญัติในประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน และกรณีศึกษาการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎรสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในบทที่ 4 สามารถสรุปผลได้ ดังนี้

1.1 บทบาทของฝ่ายบริหารในกระบวนการนิติบัญญัติภายใต้ระบบรัฐสภา

จากการศึกษากรณีศึกษาต่างประเทศทั้งหมด คณะผู้วิจัยเห็นว่า กรณีที่ฝ่ายบริหารจะมีบทบาทที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพิจารณาร่างกฎหมายและการผลักดันกฎหมายให้เป็นผลสำเร็จจนถึงขนาดที่อาจกล่าวได้ว่าฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่ครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ถือเป็นเรื่องปกติของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา เนื่องจากระบบรัฐสภาออกแบบให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกันมาก โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีที่มาจากเสียงข้างมากของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งการสร้างกลไกในลักษณะนี้มีข้อดีที่ชัดเจนที่สุดประการหนึ่งคือฝ่ายบริหารจะมีจุดยึดโยงกับประชาชนเนื่องจากมาจากฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน การกำหนดนโยบายของฝ่ายบริหาร ย่อมเป็นนโยบายที่สอดคล้องกับสิ่งที่เคยสัญญาไว้กับประชาชนในช่วงที่มีการหาเสียงเลือกตั้ง

ดังนั้น การที่ฝ่ายบริหารจะมีแนวทางในการตรากฎหมายโดยมีจุดประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้กำหนดมาตรการสำคัญที่เอื้อต่อการดำเนินนโยบายของตนเองโดยผ่านการพิจารณาโดยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเดียวกับพรรคการเมืองของฝ่ายบริหาร) ที่เอื้อให้ฝ่ายบริหารสามารถผ่านร่างกฎหมายเพื่อดำเนินนโยบายของตนได้จึงมีความชอบธรรม ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนในกรณีของประเทศอังกฤษ ที่พรรคฝ่ายค้านย่อมตระหนักดีอยู่แล้วว่า ร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลจะเป็นร่างกฎหมายที่ต้องถือว่ามี ความสำคัญอันดับแรก ๆ เพราะเป็นการทำตามนโยบายที่สัญญาไว้กับประชาชน ส่วนบทบาทของพรรคฝ่ายค้านนั้น ก็คือการพยายามทำให้การดำเนินการของรัฐบาลโปร่งใสให้มากที่สุด โดยการแปรญัตติเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของพรรคฝ่ายค้าน มักจะเป็นไปเพื่อต้องการให้รัฐบาลได้ตอบคำถามว่าเหตุใดจึงเขียนร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าว หรือใช้ถ้อยคำดังกล่าว และตอบคำถามให้ได้ว่าเหตุใดจึงไม่ดำเนินการตามแนวทางที่พรรคฝ่ายค้านเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติม โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านที่แปรญัตติย่อมทราบดีอยู่แล้วว่ามีโอกาส น้อยมากที่ร่างกฎหมายจะถูกแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ตนเองเสนอ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น

ด้วยเหตุนี้ เมื่อพิจารณาถึงผลการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 นั้น ก็จะพบว่า ร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและได้รับความเห็นชอบนั้น แทบจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอ โดยคณะรัฐมนตรี ในขณะที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ถ้าหากจะเข้าสู่การพิจารณาในวาระแรก ก็มักจะเข้าสู่การพิจารณาไปพร้อมกับร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกัน และหนึ่งในนั้นก็ต้องมีร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีด้วย

1.2 การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

จากกรณีศึกษาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎรสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 นั้น คณะผู้วิจัยได้ยกรณีศึกษาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสมรสเท่าเทียม ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ อากาศสะอาด และร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าพื้นเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นร่างกฎหมายที่มีความพยายามผลักดันเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร (ในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าว) และคณะผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ ดังนี้

- **การจัดทำร่างกฎหมาย** : จะเห็นได้ว่าการจัดทำร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นแตกต่างจากการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีอย่างชัดเจน และจากการศึกษาในบทที่ 4 คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตต่อการจัดทำร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในประเด็นดังต่อไปนี้ หนึ่ง แบบแผนในการจัดทำร่างกฎหมาย โดยการยกร่างกฎหมายจากคณะรัฐมนตรีมีความแตกต่างจากการยกร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กล่าวคือ การเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรีนั้นจะมีรูปแบบที่ชัดเจนว่าเริ่มจากองค์กรใดเป็นคนยกร่างก่อน และต้องส่งใให้องค์กรใดทำหน้าที่ตรวจพิจารณา ในขณะที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น จะไม่มีแบบแผนในการยกร่างที่แน่นอน นั่นคือ บางพรรคการเมืองอาจจะมีคณะทำงาน หรือมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจัดทำร่างกฎหมายให้ บางพรรคการเมืองอาจจะมีการยกร่างโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการเสนอร่างกฎหมาย ดำเนินการยกร่างกฎหมายเลย ในขณะที่บางกรณี การจัดทำร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเกิดจากการนำการวิเคราะห์และงานวิจัยของภาคประชาชนสังคมที่มีความสนใจในประเด็นดังกล่าวมาพิจารณาเพื่อให้เกิดเป็นร่างกฎหมาย และอาจมีการนำประเด็นไปหารือกับภาคประชาสังคมที่สนใจหรือขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวอยู่ ดังเช่นกรณีของร่างกฎหมายสมรสเท่าเทียม

สอง ความครอบคลุมและความจำเป็นในการจัดทำร่างกฎหมาย บางกรณีการจัดทำร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดจากเหตุผลทางการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ต้องการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้มีการบันทึกว่าเป็นผลงานของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด (ผู้ให้ข้อมูล 04, [สัมภาษณ์], 12 กันยายน 2567) ส่งผลให้การเสนอร่างกฎหมายในหลายกรณีขาดการศึกษาอย่างรอบด้าน หรือขาดการวิเคราะห์ความจำเป็นในการตรากฎหมาย หรือศึกษาโครงสร้างในการบังคับใช้กฎหมายก่อนจัดทำร่างกฎหมาย เช่น อาจต้องการจัดทำร่างกฎหมาย

เฉพาะเรื่องอย่างการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเพาะปลูกลำไยซึ่งทำให้เกิดคำถามตามมาว่าการเพาะปลูกดังกล่าวมีประเด็นพิเศษแตกต่างจากการเพาะปลูกผลไม้อื่นในทำนองเดียวกันหรือไม่ ถ้าไม่แตกต่างกัน เหตุใดจึงไม่ต้องการจัดทำร่างกฎหมายที่มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น หรืออย่างกรณีการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเนื้อหาในร่างกฎหมายเป็นอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทยที่จะออกกฎลำดับรองได้อยู่แล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เนื้อหาที่กำหนดในร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยนั้น ไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายก็สามารถแก้ไขปัญหาได้ (ผู้ให้ข้อมูล 09, [สัมภาษณ์], 1 ตุลาคม 2567)

สาม ข้อสังเกตเกี่ยวกับบทบาทของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 หลายกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องการเสนอร่างกฎหมายแต่ไม่มีประสบการณ์ในการยก ร่างกฎหมาย ก็สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็สามารถร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยจัดทำร่างกฎหมายให้ได้ อีกทั้งในกรณีที่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำให้เช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้มีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ ในทางปฏิบัติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน่วยงานที่มีองค์ความรู้ทางกฎหมายค่อนข้างมาก แต่เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดทำร่างกฎหมายให้ แม้ว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเองจะมองว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายที่ไม่จำเป็นต้องตราขึ้น หรือสามารถแก้ไขปัญหาได้ด้วยวิธีการอื่นก็ตาม แต่ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยืนยันว่าต้องการให้จัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว สุดท้ายก็ต้องจัดทำให้ตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอ และส่วนใหญ่ ก็ต้องยอมจัดทำร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาตรงตามความประสงค์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย แม้ว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นที่ยอมรับอยู่แล้วว่าขาดความสมบูรณ์หรือไม่จำเป็นต้องตราขึ้น และร่างกฎหมายลักษณะดังกล่าวนี้ ก็มักจะถูกตีตกในวาระแรก และเมื่อเป็นเช่นนี้หลายครั้ง ก็ทำให้เกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับคุณภาพของร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ หรือเมื่อดำเนินการไปถึงระยะหนึ่งแล้ว ผู้เสนอร่างกฎหมายอาจพบด้วยตนเองว่าร่างกฎหมายของตนขาดความสมบูรณ์และถอนออกไปเอง (ผู้ให้ข้อมูล 09, [สัมภาษณ์], 1 ตุลาคม 2567) ซึ่งเท่ากับว่าการดำเนินการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะเป็นการจัดทำร่างกฎหมายและการดำเนินการตามมาตรา 77 ที่ใช้ทั้งเวลาและกำลังคนนั้นแทบจะไม่ได้นำไปใช้ต่อ

ที่สำคัญ ในส่วนของการดำเนินการตามมาตรา 77 นั้น แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีการจัดทำคู่มือที่ชี้ให้เห็นว่า ในส่วนของการรับฟังความคิดเห็นของร่างกฎหมายนั้น ควรจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายอย่างแท้จริง อีกทั้งการรับฟังความคิดเห็นก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย ยังสร้างความรู้สึที่ดีต่อผู้เข้าร่วมการรับฟังความคิดเห็น เนื่องจากผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นย่อมเห็นว่าผู้รับฟังความคิดเห็นมีความจริงจังในการรับฟังความคิดเห็น ในขณะที่ถ้าหากนำร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่แรก อาจเกิดประเด็นว่าผู้รับฟังความคิดเห็นได้มีธงคำตอบในใจอยู่ก่อนการรับฟังความคิดเห็นแล้ว หากแต่จากการดำเนินการตามมาตรา 77 ในส่วนของการร่างกฎหมายที่จัดทำโดย

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีน้อยมากที่มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของพรรคการเมืองที่ผู้เสนอร่างกฎหมายสังกัดอยู่ อย่างกรณีการจัดทำกฎหมายสมรสเท่าเทียมที่มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับภาคประชาสังคมที่ขับเคลื่อนประเด็นดังกล่าวอย่างกว้างขวางก่อนการจัดทำร่างกฎหมาย

นอกจากนี้ การออกแบบบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งรายละเอียดที่กำหนดในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นั้น มีเจตนารมณ์ให้องค์กรที่จัดทำร่างกฎหมายต้องดำเนินการดังกล่าวเอง เนื่องจากผู้จัดทำร่างกฎหมายย่อมเป็นผู้ที่เข้าใจเจตนารมณ์และประเด็นต่าง ๆ ในร่างกฎหมายอย่างดีที่สุด ซึ่งจะทำให้การกำหนดประเด็นในการรับฟังความคิดเห็นมีความแม่นยำ หากแต่ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ย่อมเข้าใจได้ว่าขาดกำลังคนในการดำเนินการดังกล่าวต่างกับกรณีที่หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายเป็นผู้เสนอร่างกฎหมาย จึงจำเป็นต้องให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการให้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิจัยพบว่าเมื่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับร่างกฎหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอร่างกฎหมายแล้ว ก็ไม่ได้มีการสื่อสารกันในเรื่องกำหนดประเด็นกันอีก (ผู้ให้ข้อมูล 05, [สัมภาษณ์], 9 กันยายน 2567) และในการจัดกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็นในแต่ละครั้ง ก็แทบไม่ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นเจ้าของร่างกฎหมายลงเวทีร่วมกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้หลายกรณีที่เกิดคำถามเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถตอบได้เนื่องจากไม่ใช่เจ้าของร่างกฎหมาย (ผู้ให้ข้อมูล 09, [สัมภาษณ์], 1 ตุลาคม 2567) ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นตัวแทนของประชาชนและใกล้ชิดกับประชาชนยิ่งกว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การจัดการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย อาจต้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นเจ้าของร่างกฎหมายมีส่วนร่วมมากกว่านี้

- **การพิจารณาร่างกฎหมาย** : ในประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น จากการศึกษาวิจัยที่กล่าวถึงในบทที่ 4 สามารถสรุปข้อสังเกตได้ ดังนี้

หนึ่ง ประเด็นเกี่ยวกับการผลักดันร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณา : จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรหรือวิปรัฐบาลนั้น มีส่วนสำคัญในการกำหนดว่าร่างกฎหมายฉบับใดควรได้รับการพิจารณาก่อนหลัง ทำให้ร่างกฎหมายที่จะได้รับการพิจารณาก่อนมักจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล ซึ่งถ้าหากมองในมุมหนึ่ง ก็ถือว่ามี ความชอบธรรมในประเด็นที่ว่า รัฐบาลมีจุดยึดโยงกับเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นั่นเท่ากับว่าประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้หาเสียงไว้ตั้งแต่เริ่มแรก ดังนั้น การพยายามผลักดันร่างกฎหมายของรัฐบาลซึ่งมักจะเกี่ยวข้องกับการดำเนินตามนโยบายที่ได้สัญญาไว้กับประชาชนจึงถือว่ามี ความสมเหตุสมผล อย่างไรก็ตาม จากกรณีศึกษาของการพิจารณาร่างกฎหมายในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ก็ได้ชี้ให้เห็นว่ามีบางกรณีเช่นกันที่ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ แต่เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งหรือสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎร กลับไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร ในขณะที่ร่างกฎหมายบางประเด็นเป็นร่างกฎหมายที่ไม่เป็นนโยบายของรัฐบาล และแทบไม่เป็นนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาล แต่เมื่อประชาชนให้ความสนใจและมีกระแสการเรียกร้องที่ค่อนข้างชัดเจนอย่างกรณีร่างกฎหมายสมรสเท่าเทียม ร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นก็ถูกผลักดันได้ในท้ายที่สุด หรืออย่างกรณีร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับอากาศสะอาด ซึ่งเมื่อเกิดผลกระทบที่รุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ จนกระแสการเรียกร้องของประชาชนมีมากขึ้น ร่างกฎหมายดังกล่าวก็ถูกผลักดันอย่างรวดเร็วได้ในท้ายที่สุดเช่นกัน (ซึ่งการผลักดันอย่างรวดเร็วของกฎหมายทั้งสองประเด็นนี้ เกิดขึ้นอย่างชัดเจนที่สุดในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26) จึงอาจกล่าวได้ว่า แม้ว่าโดยสภาพแล้วธรรมชาติของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรย่อมให้ความสำคัญกับร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือพรรคร่วมรัฐบาล แต่ถ้าหากถูกกีดกันจากประชาชน การกีดกันนั้นก็อาจมีผลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรเช่นกัน ดังนั้นบทบาทของพรรคฝ่ายค้าน ที่เปิดเผยข้อมูลในลักษณะที่ทำให้ประชาชนสนใจว่าร่างกฎหมายใดกำลังจะเข้าสู่การพิจารณาก่อน เพื่อให้ประชาชนได้วิพากษ์วิจารณ์ถึงลำดับความสำคัญของร่างกฎหมายต่าง ๆ ก็อาจส่งผลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรให้มีผลไปในทางที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนได้

สอง ประเด็นเกี่ยวกับการให้คำรับรองว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน จากกรณีศึกษาที่กล่าวถึงในบทที่ 4 จะเห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ถ้าหากถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงินแล้ว ก็จะต้องให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็ไม่ได้กำหนดกรอบเวลาในการรับรอง นั่นคือ นายกรัฐมนตรีจะใช้เวลาเพื่อพิจารณาว่าจะให้คำรับรองหรือไม่นานเพียงใดก็ได้ ทำให้ร่างกฎหมายหลายฉบับไม่สามารถผลักดันต่อได้เนื่องจากต้องรอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี และในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ก็ไม่มีการชี้แจงเหตุผลว่าเหตุใดจึงไม่ให้คำรับรองทั้งที่หลายกรณี ผู้เสนอร่างกฎหมายเองมีข้อมูลเพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่าการบังคับใช้ร่างกฎหมายนั้นสามารถดำเนินการได้ภายใต้งบประมาณที่มีอยู่ (ผู้ให้ข้อมูล 06, [สัมภาษณ์], 12 กันยายน 2567) ทั้งนี้ จากกรณีศึกษาการเสนอร่างกฎหมายสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทย จะเห็นได้ว่าผู้ริเริ่มได้ตัดสินใจตัดสินใจส่วนที่กำหนดให้ได้รับเงินงบประมาณจากรัฐบาลออกเพื่อไม่ให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน ซึ่งการแก้ปัญหาด้วยวิธีการนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ไม่ใช่ทุกร่างกฎหมายจะสามารถแก้ปัญหาด้วยวิธีการนี้ได้ อีกทั้งยังเกิดคำถามตามมาด้วยว่า ถ้าหากตัดเรื่องการได้รับเงินงบประมาณออกไปแล้ว และร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาจากรัฐสภา จะเกิดข้อขัดข้องในการดำเนินการในระยะยาวหรือไม่ นอกจากนี้ ในบางกรณีร่างกฎหมายบางฉบับก็ไม่ได้รับคำรับรองเนื่องจากเมื่อมีการนำร่างกฎหมายมาพิจารณาแล้วพบว่าฝ่ายข้าราชการซึ่งเป็นผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายไม่เห็นด้วยเนื่องจากไม่ต้องการเปลี่ยนแปลง และแม้ว่าโดยสายบังคับบัญชาแล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการข้าราชการได้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานราชการเองก็มีความ

เข้มแข็งที่ทำให้รัฐมนตรีก็ไม่อยากขัดแย้งกับข้าราชการเช่นกัน (ผู้ให้ข้อมูล 05, [สัมภาษณ์], 9 กันยายน 2567) ซึ่งเท่ากับว่าในบางกรณี การไม่ให้คำรับรองอาจเกิดจากเหตุผลอื่นที่ไม่ใช่เรื่องงบประมาณ

สาม ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกตีตกในวาระแรกหรือผู้เสนอขอถอนร่างกฎหมาย จากการศึกษาข้อมูลพบว่าร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางฉบับจะถูกผู้เสนอถอนออกจากระบวนการก่อน ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว การถอนร่างกฎหมายออกมักจะเป็นการเกิดจากการพบว่าร่างกฎหมายที่ตนเองเสนอนั้นมีความไม่สมบูรณ์ และต้องการถอนออกเพื่อจัดทำร่างกฎหมายใหม่ที่มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นและเสนอใหม่ (ผู้ให้ข้อมูล 09, [สัมภาษณ์], 1 ตุลาคม 2567) ในขณะที่ร่างกฎหมายบางฉบับก็ถูกตีตกตั้งแต่วาระแรก ซึ่งมักจะเป็นเพราะร่างกฎหมายนั้น เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของร่างกฎหมายแล้วอาจจะขาดความครอบคลุมหรือถ้าหากบังคับใช้แล้ว อาจเกิดปัญหาต่อโครงสร้างของผู้บังคับใช้กฎหมาย หรืออาจเกิดจากกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่ไม่จำเป็นต้องตราขึ้น เนื่องจากสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการอื่นได้โดยไม่ต้องตรากฎหมาย หรือสามารถตราฎลาคำสั่งรองแทนได้เนื่องจากองค์กรที่บังคับใช้กฎหมายมีอำนาจออกฎลาคำสั่งรองอยู่แล้ว อย่างเช่นกรณีของร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. หรือบางกรณีอาจถูกตีตกเพราะเหตุผลทางการเมือง เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ซึ่งอาจมีบางประเด็นที่ขัดแย้งกับแนวทางของรัฐบาลที่มีจุดยึดโยงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นต้น

2. การอภิปรายผล

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึง (2.1) สภาพปัญหาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งรวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสองประเภทนี้ในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 25 แม้ว่าที่ผ่านมา คณะผู้วิจัยจะได้อภิปรายถึงประเด็นดังกล่าวไปบ้างแล้ว ทั้งในส่วนที่ปรากฏในบทที่ 1 และในส่วนที่กล่าวถึงกรณีศึกษาต่างประเทศ แต่ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวเน้นย้ำเพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และนำไปสู่ (2.2) การวิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยเพื่อเสนอแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จากนั้น จะขอกล่าวถึง (2.3) แนวทางในการเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเข้มแข็งและมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน และนำมาสู่การกล่าวถึงข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมาย และบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

2.1 สภาพปัญหาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมถึงปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสองประเภทนี้ในช่วงสมัยสภาผู้แทนราษฎรสมัยที่ 25

ในส่วนนี้คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาของกระบวนการนิติบัญญัติ รวมถึงสภาพปัญหาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะเชื่อมโยงต่อการกล่าวถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร่างกฎหมายทั้งสองประเภท ดังนี้

2.1.1 สภาพปัญหาในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อาจจะมีอุปสรรคและปัญหาตั้งแต่ในขั้นการเตรียมการเสนอร่างกฎหมาย โดยจากการศึกษากรณีศึกษาข้างต้น คณะผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นปัญหาที่เกิดจากการเสนอร่างกฎหมายในกรณีดังกล่าวที่ส่งผลให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ประสบความสำเร็จ ดังนี้

- ปัญหาเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น การเสนอร่างกฎหมายโดยรัฐบาลจะเป็นการเสนอร่างกฎหมายที่มีรูปแบบที่ชัดเจน อีกทั้งฝ่ายรัฐบาลยังมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการยกร่างกฎหมายอย่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความช่วยเหลือในเรื่องการยกร่างกฎหมาย แต่การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น ร่างกฎหมายมักจะถูกร่างโดยผู้เสนอเองซึ่งขาดความเชี่ยวชาญในการยกร่างซึ่งต้องอาศัยความรู้และทักษะเชิงเทคนิค ส่งผลให้หลายกรณีร่างกฎหมายเหล่านี้ถูกวิจารณ์ว่ามีลักษณะไม่ค่อยเหมาะสมหรือขาดลักษณะการเป็นร่างกฎหมาย หรือแม้กระทั่งมีปัญหาเรื่องการใช้ถ้อยคำ แม้ว่าจะมีสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรช่วยเหลือในการยกร่างและตรวจร่างกฎหมาย แต่ก็ต้องยอมรับว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีบุคลากรที่เชี่ยวชาญในการยกร่างกฎหมายไม่มากเท่ากับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ปฏิบัติงานด้านนี้มานานและมีระบบในการตรวจร่างกฎหมายที่ชัดเจน ส่งผลให้ในบางกรณีร่างกฎหมายต้องใช้เวลาในการให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตรวจแก้ไข หรือร่างกฎหมายที่ขอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยกร่างให้อาจต้องใช้เวลา

ที่สำคัญ ในเมื่อปัจจุบันมีการกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอนั้นจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 นั่นคือ จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งถ้าหากเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ จะไม่ค่อยมีปัญหาในการดำเนินการนี้ เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบต่อการยกร่างกฎหมาย จะต้องดำเนินการตามมาตรา 77 แต่ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการทั้งหมดคือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีบุคลากรในการดำเนินการเรื่องนี้อย่างจำกัด ซึ่งในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยตั้งคำถามที่สำคัญคือ ในเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ย่อมมีความใกล้ชิดกับภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียในการยกร่างกฎหมายมากกว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นไปได้หรือไม่ที่ให้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เสนอร่างกฎหมายดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นแทน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้เสียเวลาในการดำเนินการตามมาตรา 77 น้อยลง

- ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ ถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งในส่วนนี้ ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราใดกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี ยิ่งกว่านั้น ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดกำหนดด้วยว่านายกรัฐมนตรีต้องให้เหตุผลในการไม่รับรอง หรือกำหนดให้ผู้ที่เสนอร่างกฎหมายมีสิทธิเข้าชี้แจงได้ ซึ่งส่งผลให้การรอการพิจารณาในขั้นตอนนี้ เป็นการรออย่างไม่มีกำหนด และถูกตั้งคำถามเกี่ยวกับความโปร่งใส

- ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ต้องด้วยหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้น จะต้องเป็นร่างกฎหมายที่ต้องด้วยหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐเท่านั้น และองค์กรที่มีอำนาจตีความคือประธานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้กำหนดว่าในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้น ถูกตีความว่าไม่เข้าด้วยหมวด 3 และหมวด 5 แล้ว ผู้เสนอร่างกฎหมายนั้นสามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยดังกล่าวได้ที่ใด ซึ่งก็ทำให้กระบวนการดังกล่าวนี้ถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการเสนอร่างกฎหมายในบางกรณี และถูกตั้งคำถามเรื่องความโปร่งใสเช่นกัน อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยตั้งคำถามในส่วนนี้ว่า การกำหนดกรอบการเสนอร่างกฎหมาย เช่นนี้ เป็นกรอบที่แคบไปหรือไม่ เนื่องจากบทบัญญัติในต่างประเทศที่กำหนดในลักษณะนี้ มักจะกำหนดในทำนองที่ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ เว้นแต่... ซึ่งเป็นกรอบที่กว้างกว่ารัฐธรรมนูญประเทศไทย

- ปัญหาเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายมีประสิทธิภาพ นั่นคือ ได้กฎหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ โดยการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (ซึ่งถ้าหากได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ก็จะมีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างกฎหมายด้วย) และการรับฟังความคิดเห็นเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 กำหนดให้รัฐ (หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมาย) ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หากแต่การดำเนินการดังกล่าวยังพบอุปสรรคบางประการ คือ หนึ่ง อุปสรรคเกี่ยวกับ

การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งแม้ว่าพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 จะกำหนดให้สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีกลุ่มประชาชนบางกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงการใช้เครื่องมือผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่คุ้นชินกับระบบอินเทอร์เน็ต หรือกลุ่มประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงระบบอินเทอร์เน็ต หรือกลุ่มเปราะบางเช่นผู้พิการ ที่อาจพบอุปสรรคในการใช้งานผ่านสื่อดังกล่าว และแม้ในหลายกรณีที่ผู้เชิญชวนได้จัดกิจกรรมเชิญชวนให้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายและมีการเตรียมอุปกรณ์ให้ผู้เข้าร่วมงานสามารถลงชื่อเข้าร่วมเสนอกฎหมายได้เลย แต่การจัดกิจกรรมดังกล่าวก็มีข้อจำกัดเพราะผู้เชิญชวนมักจะมีทรัพยากรและงบประมาณที่จำกัดไม่สามารถจัดกิจกรรมดังกล่าวได้ทุกพื้นที่ได้ ส่งผลให้ผู้ที่อยู่ห่างไกลจากบริเวณที่มีการจัดกิจกรรม และไม่สะดวกใช้สื่ออิเล็กทรอนิกส์ จะต้องพบอุปสรรคในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

สอง อุปสรรคเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย ทั้งนี้ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 จะกำหนดให้ผู้เสนอร่างกฎหมายจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ก็ได้กำหนดให้อย่างน้อย จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า ผู้เสนอร่างกฎหมายจะดำเนินการมากกว่านี้ เช่น จัดเวทีรับฟังความคิดเห็น สัมภาษณ์เชิงลึก ฯลฯ เพิ่มเติมก็ได้ หากแต่พบว่าปัจจุบัน ผู้เสนอร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะดำเนินการแค่มาตรฐานขั้นต่ำที่กฎหมายกำหนด นั่นคือ การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางของกฎหมายซึ่งเป็นเว็บไซต์ ซึ่งในเว็บบ้างดังกล่าวจะมีการเผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย ร่างกฎหมาย และมีช่องทางให้ผู้สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็น แต่เช่นเดียวกับการใช้ช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางของกฎหมายก่อให้เกิดอุปสรรคแก่ประชาชนกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงการใช้อินเทอร์เน็ตได้ (ไม่ว่าจะเป็นเพราะอยู่ในพื้นที่ห่างไกล หรือมีข้อจำกัดในเรื่องการใช้สื่อลักษณะดังกล่าว) รวมถึงกลุ่มเปราะบาง เช่น กลุ่มผู้พิการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ช่องทางการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชนนั้น ไม่เอื้อต่อการใช้งานของผู้พิการ และไม่ได้ก่อให้เกิดความสะดวกแต่บุคคลที่มีข้อจำกัดในการเข้าถึงสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ที่สำคัญ ในส่วนของการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 นี้ ยังมีข้อสังเกตว่า ในหลายกรณี การเปิดรับฟังความคิดเห็นนั้นกระทำเหมือนเป็นเพียง “แบบพิธี” นั่นคือ มีการนำข้อมูลลงระบบกลางของกฎหมายเพื่อเปิดให้มีการรับฟังความเห็น แต่กำหนดช่วงเวลาในการรับฟังความเห็นสั้นมาก (เช่น 15 วัน) และไม่มีการประชุมสัมพัทธ์ผ่านช่องทางอื่นเพื่อให้ประชาชนทราบว่ามีการร่างกฎหมายดังกล่าวเปิดรับฟังความคิดเห็นอยู่ ส่งผลให้มีผู้แสดงความคิดเห็นน้อยหรือแทบไม่มีเลย เพราะประชาชนไม่ได้ข้อมูล

2.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการพิจารณาร่างกฎหมาย และการได้กฎหมายไม่ตรงตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้เคยแถลงไว้ต่อประชาชน

จากผลการศึกษาในบทที่ 4 ได้สะท้อนภาพให้เห็นว่า การให้นายกรัฐมนตรีพิจารณารับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยไม่มีกำหนดเวลานั้นมีผลทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้าในหลายกรณี ทั้งนี้ เนื่องจากในทางปฏิบัติถ้าหากนายกรัฐมนตรีจะรับรองร่างกฎหมายใด ก็มักจะต้องรอให้มีการจัดทำร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือที่เรียกว่า “ร่างประกอบ” เรียบร้อยก่อน ซึ่งการกำหนดให้ฝ่ายรัฐบาลมีบทบาทค่อนข้างมากในกระบวนการนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นของการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ถือเป็นภาวะธรรมชาติของระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเสียงข้างมากจะมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกัน อย่างไรก็ตาม ตาม ไม่ได้หมายความว่าร่างกฎหมายที่ถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้าน (ซึ่งได้คะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยกว่าพรรคร่วมรัฐบาล) จะไม่มีความสำคัญเอาเสียเลย จากการศึกษากรณีศึกษาต่างประเทศ ก็ให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นก็เปิดช่องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ทั้งสิ้น เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านหรือพรรคร่วมรัฐบาล ก็ล้วนแล้วแต่เป็นตัวแทนของประชาชน และการเสนอร่างกฎหมายที่สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ก็ถือเป็นอีกหนึ่งหนทางที่จะทำให้เสียงของประชาชนถูกสะท้อนเข้าสู่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองที่สามารถดำเนินการในระบบนโยบายที่แก้ไขปัญหาของประชาชนได้ หากแต่สิ่งหนึ่งที่คณะผู้วิจัยไม่พบเห็นในการศึกษากรณีศึกษาต่างประเทศคือในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาแล้ว รัฐบาลจะต้องเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้พบเห็นได้แต่กรณีของประเทศไทย และเพราะการเสนอร่างกฎหมายในลักษณะนี้เอง ที่ส่งผลให้กระบวนการนิติบัญญัติไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าล่าช้าหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าหากพิจารณากรณีศึกษาต่างประเทศแล้ว ร่างกฎหมายใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอแล้ว ก็จะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยที่รัฐบาลไม่ได้เสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันด้วย

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากพิจารณากรณีของประเทศไทยแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนจากกรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าและกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนร่างกฎหมายเกี่ยวกับอากาศสะอาด ว่าร่างกฎหมายเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่ตั้งต้นจากการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายทั้งสิ้น และกว่าร่างกฎหมายเหล่านี้จะเริ่มถูกผลักดันอย่างเป็นรูปธรรมได้ ก็ต้องผ่านการดำเนินการหลายขั้นตอน (ซึ่งเป็นอุปสรรคที่จะขอกกล่าวถึงรายละเอียดในข้อต่อไป) และเมื่อสามารถกร่างได้สำเร็จและดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 77 ได้สำเร็จแล้ว ร่างกฎหมายเหล่านี้ก็มักจะไม่ได้ถูกผลักดันในทันที (แม้ว่าจะเป็นที่สนใจของประชาชน เป็นอย่างมากกรณีของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯ เรื่องการสมรสเท่าเทียมก็

ตาม) แต่จะถูกผลักดันไปพร้อมกับร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ และจากกรณีศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่า ร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอจะถูกยกร่างหลังร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ

เช่นนี้ เท่ากับว่า ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ นอกจากจะต้องเสียเวลาจำนวนมากในการจัดทำร่างกฎหมายแล้ว ยังต้องเสียเวลาอีกชั้นหนึ่งในการรอให้คณะรัฐมนตรีจัดทำร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา และเมื่อมีร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันมากกว่าหนึ่งร่าง ย่อมส่งผลต่อระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระแรกอยู่แล้ว กล่าวคือ การพิจารณาร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันมากกว่าหนึ่งร่างย่อมเสียเวลามากกว่าการพิจารณาร่างกฎหมายเพียงร่างเดียว ซึ่งการชะลอเวลาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีจัดทำร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันเรียบร้อยแล้ว ก็น่าจะทำได้โดยการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่ต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นการรอการพิจารณาอย่างไม่มีข้อกำหนด) หรือแม้แต่ว่าร่างกฎหมายนั้นไม่ใช่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินอย่างกรณีของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากก็ยังสามารถมีมติส่งกลับไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาศึกษาก่อนได้

ที่สำคัญ ร่างกฎหมายบางเรื่องถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญมาก แต่คณะรัฐมนตรีก็ไม่ได้เสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จนกระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายจนแล้วเสร็จ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยสามารถเข้าใจได้ว่า ในบางกรณีอาจเป็นเพราะร่างกฎหมายนั้นไม่ใช่นโยบายหลักของรัฐบาล (เช่นเดียวกับหลายประเทศที่จัดลำดับความสำคัญของการพิจารณาร่างกฎหมายโดยอิงตามนโยบายของรัฐบาล) แต่ในบางกรณี แม้ว่าร่างกฎหมายนั้นจะเป็นสิ่งที่แถลงไว้ในนโยบายของรัฐบาลอย่างเช่นกรณีของการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของชนเผ่าหรือกลุ่มชาติพันธุ์แต่รัฐบาลกลับไม่เสนอร่างกฎหมายดังกล่าว และพอมีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่างกฎหมายเหล่านั้นกลับต้องรอการพิจารณารับรองจากนายกรัฐมนตรีอย่างไม่มีกำหนดเพราะถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งส่งผลให้สุดท้าย ร่างกฎหมายนั้นไม่สามารถผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ตลอดสมัยของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเกิดคำถามว่า ในเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างกฎหมายไม่ว่าจะเสนอโดยองค์กรใดก็สามารถเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาด้วยวิธีการเดียวกันแล้ว จะสามารถทำให้กรณีที่มีการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าสู่การพิจารณาโดยที่ไม่ต้องรอคณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันได้หรือไม่ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเข้าใจดีว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินนโยบายและเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนเป็นผู้หารายได้และใช้งบประมาณ ดังนั้น จึงเป็นธรรมดาอยู่แน่นอนที่ฝ่ายบริหารย่อมต้องมีส่วนสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นด้วย แต่ฝ่ายบริหารก็สามารถใช้กระบวนการอื่นได้ เช่น ดำเนินการแปรญัตติให้สอดคล้องกับแนวทางของตนโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลซึ่งเป็นเสียง

ข้างมาก หรือสร้างกระบวนการก่อนการเสนอร่างกฎหมาย โดยเรียกกลุ่มผู้เสนอร่างกฎหมายทุกฝ่ายเข้าหารือ เพื่อให้ทราบข้อจำกัดด้านงบประมาณหรือการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดการปรับปรุงร่างกฎหมายและก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรีไม่ต้องเสนอร่างกฎหมายหลักการอย่างเดียวกันเข้าไปประกบ ซึ่งถ้าหากใช้กระบวนการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือ คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันไปประกบ สุดท้าย ก็จะต้องมีการหารือกับทุกฝ่ายอยู่นั่นเองและใช้เวลามากกว่า

นอกจากนี้ ปัจจัยอีกปัจจัยที่มีผลสำคัญเกี่ยวกับการผลักดันร่างกฎหมายคือประเด็นเกี่ยวกับการเมือง ทั้งนี้ เป็นที่ตั้งข้อสังเกตมานานแล้วว่าในกรณีที่รัฐสภาไทยอยู่ภายใต้การบริหารของเผด็จการทหารหลังการรัฐประหาร การผลักดันร่างกฎหมายจะดำเนินไปอย่างรวดเร็วมาก (แม้ว่าร่างกฎหมายบางร่างจะขาดความชอบธรรมเนื่องจากมีผู้ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมาก หรือขาดความชอบธรรมในแง่ของที่มาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ยึดโยงกับประชาชนก็ตาม) แต่การพิจารณากฎหมายภายใต้รัฐบาลเลือกตั้งกลับล่าช้า ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ในช่วงที่รัฐบาลมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม อาจจะทำให้เกิดการพิจารณาร่างกฎหมายบางเรื่องล่าช้าได้เนื่องจากเหตุผลทางการเมือง เนื่องจากกรณีที่เป็นรัฐบาลผสมนั้น พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่จัดตั้งรัฐบาลย่อมมีแนวนโยบายของตนเองตามที่เคยสัญญาไว้กับประชาชน แม้ก่อนการจัดตั้งรัฐบาลอาจจะมีการตกลงลำดับความสำคัญของนโยบายกันแล้วก็ตาม แต่ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ ดังนั้น ถ้าหากเกิดกรณีที่ตกลงกันไม่ได้หรือมีเหตุที่ทำให้ต้องดำเนินการผิดจากเดิมที่ตกลงกันไว้ ก็อาจทำให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความล่าช้าได้ ซึ่งปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติเหล่านี้ สามารถเกิดขึ้นได้ไม่ว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายก็ตาม

2.2 ปัจจัยที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

จากสภาพปัญหาข้างต้น และผลจากกรณีศึกษาและการศึกษาถอดบทเรียนจากต่างประเทศที่กล่าวมาทั้งหมด คณะผู้วิจัยขอชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งจะนำไปสู่การเสนอแนวทางเพิ่มประสิทธิภาพประสิทธิผลของการพิจารณาร่างกฎหมายในวัตถุประสงค์ข้อที่สอง ดังนี้

1) ความสอดคล้องของเนื้อหาในร่างกฎหมายกับนโยบายของรัฐบาล : ดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากของรัฐสภา และยังเป็นผู้กำหนดนโยบาย ดังนั้น แม้ว่าโดยทฤษฎีและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายจะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในการเสนอร่างกฎหมาย ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวว่าฝ่ายบริหารมีบทบาทสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และในหลายกรณี (หรือแทบจะทุกกรณี) ก็มีส่วนสำคัญมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติเองเสียอีก และจากที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าร่างกฎหมายหลายฉบับที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มักจะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภา

ผู้แทนราษฎรอย่างล่าช้า เนื่องจาก หนึ่ง ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็เป็นที่ชัดเจนว่าจะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองซึ่งไม่มีกำหนดเวลา และถึงแม้ร่างกฎหมายนั้นไม่ใช่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ฝ่ายบริหารก็ยังสามารถศึกษาร่างกฎหมายนั้นก่อน ส่งผลให้ร่างกฎหมายยังไม่สามารถเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ในทันที อย่างไรก็ตาม ถ้าหากร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอนั้น มีความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ร่างกฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่รัฐบาลได้เห็นนโยบายไว้ว่าจะดำเนินการ และได้มีการจัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ศึกษาจัดทำร่างกฎหมายนั้นไว้ก่อนแล้ว และร่างกฎหมายนั้นสอดคล้องกับแนวทางการดำเนินการของรัฐบาลเสียเป็นส่วนใหญ่ ก็จะทำให้ช่วงเวลาที่นายกรัฐมนตรีใช้ในการรับรอง (กรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรือช่วงเวลาที่ฝ่ายบริหารศึกษาร่างกฎหมายนั้น ใช้เวลาน้อย และแม้สุดท้ายฝ่ายบริหารจะเสนอร่างกฎหมายประกอบร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย การจัดทำร่างกฎหมายประกอบนั้นก็จะใช้เวลาไม่นาน เนื่องจากเป็นสิ่งที่รัฐบาลได้เตรียมดำเนินการไว้อยู่แล้ว ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นไม่ใช่สิ่งที่รัฐบาลกำหนดเป็นนโยบาย หรือแม้จะเป็นประเด็นที่รัฐบาลกำหนดไว้เป็นนโยบายแต่แนวทางในการดำเนินการที่ปรากฏในร่างกฎหมายไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลก็จะใช้เวลาในการศึกษาร่างกฎหมายดังกล่าวนาน หรือร่างกฎหมายนั้นอาจจะถูกตีตกได้

2) ระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีใช้ในการพิจารณาเพื่อรับรองหรือไม่รับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและการให้เหตุผล : ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ไม่ว่าร่างกฎหมายนั้นจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากถูกวินิจฉัยว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินแล้ว ก็จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณารับรอง ซึ่งไม่ได้มีกำหนดเวลาในการพิจารณารับรอง ส่งผลให้ในหลายกรณีขั้นตอนนี้จะใช้เวลาานอย่างไม่มีขอบเขต และมีบางกรณีเช่นกันที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรองร่างกฎหมายนั้นโดยไม่มี การให้เหตุผล ส่งผลให้ผู้เสนอร่างกฎหมายไม่ทราบถึงแนวทางในการปรับปรุงร่างกฎหมายเพื่อให้นายกรัฐมนตรีรับรองให้ร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติได้

3) ประเด็นทางการเมืองและกระแสเรียกร้องของประชาชน : อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเด็นของร่างกฎหมายที่เสนอนั้นไม่ใช่ประเด็นที่รัฐบาลได้กำหนดไว้เป็นนโยบาย แต่ถ้าหากประเด็นดังกล่าวเกิดจากกระแสเรียกร้องของประชาชนอย่างกว้างขวาง หรือเป็นแนวคิดที่แพร่หลายเข้ามาโดยรัฐบาลเองก็ไม่อาจทัดทานได้ ก็ยังมีโอกาสอยู่ที่ร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นจะประสบความสำเร็จ โดยเห็นได้ชัดจากกรณีของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯ ในเรื่องของการสมรสเท่าเทียม ซึ่งรัฐบาลในสมัยสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ไม่ได้กำหนดไว้เป็นนโยบายเมื่อมีการแถลงนโยบาย (แม้จะมีการเตรียมร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตไว้ก่อนหน้านีก็ตาม) แต่เมื่อเกิดกระแสเรียกร้องของประชาชนว่าต้องการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องการสมรส (แทนการใช้พระราชบัญญัติคู่ชีวิตโดยไม่แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการสมรส) จนเกิดการขับเคลื่อนอย่างกว้างขวาง ก็ทำให้การผลักดันกฎหมายดังกล่าวประสบความสำเร็จในท้ายที่สุดโดยใช้เวลาในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไม่นาน (เมื่อเทียบกับร่างกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ) ที่สำคัญ กระแสการเรียกร้องของประชาชนยังเป็น

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งจะช่วยผลักดันให้ร่างกฎหมายประสบความสำเร็จมากยิ่งขึ้น

4) บทบาทของผู้เสนอร่างกฎหมาย : บทบาทของผู้เสนอร่างกฎหมายถือว่าเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่สำคัญต่อการทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และทำให้การดำเนินกระบวนการนิติบัญญัติในชั้นดังกล่าวมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือ ถ้าหากผู้เสนอร่างกฎหมายพยายามเผยแพร่และเข้าถึงประชาชนตลอดจนพยายามสื่อสารกับประชาชนให้เข้าใจถึงหลักการในร่างกฎหมายและให้ประชาชนเห็นความสำคัญในร่างกฎหมายดังกล่าว ตลอดจนสื่อสารกับประชาชนและมีการปรับปรุงร่างกฎหมายตามความคิดเห็นของประชาชนอย่างมีเหตุผล ก็จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นประสบความสำเร็จ เพราะเท่ากับเป็นการทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมและอาจส่งผลให้เกิดกระแสการเรียกร้องของประชาชนที่ให้ความสำคัญกับประเด็นดังกล่าว ก่อให้เกิดโอกาสที่การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นจะประสบความสำเร็จ ดังจะเห็นได้จากกรณีของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่องการสมรสเท่าเทียม ซึ่งผู้เสนอร่างกฎหมาย (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคก้าวไกล (ชื่อพรรคในขณะที่มีการเสนอร่างกฎหมาย)) ได้พยายามผลักดัน ประชาสัมพันธ์ ตลอดจนจัดกิจกรรมเพื่อรณรงค์อย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ บทบาทของผู้เสนอร่างกฎหมาย ยังมีส่วนสำคัญต่อการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 77 ในส่วนที่เป็นการให้ประชาชนเสนอความคิดเห็น กล่าวคือ เมื่อมีการสื่อสารกับประชาชนมาก ประชาชนย่อมเข้าถึงร่างกฎหมายและแสดงความคิดเห็นได้มาก ซึ่งจะทำให้กระบวนการนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพ นั่นคือ ได้ร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน และตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างแท้จริง กล่าวโดยสรุป แม้ว่าช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำอาจยังคงเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงระบบการแสดงความคิดเห็นของบุคคลบางกลุ่ม แต่ถ้าหากผู้เชิญชวนให้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย หรือผู้เสนอร่างกฎหมายมีความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายของตนเองผ่านการพยายามประชาสัมพันธ์ หรือพยายามจัดกิจกรรมการรับฟังความคิดเห็น หรือพยายามเข้าถึงกลุ่มเปราะบาง ก็จะทำให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางได้

5) ระยะเวลาและการจัดวาระการประชุมที่ใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมาย : การจัดระเบียบวาระการประชุมนั้น จะเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีการกำหนดวาระเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายไว้อยู่แล้ว และจริงอยู่ที่ในทางปฏิบัติ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดให้ในสมัยวาระการประชุมจะต้องประชุมสัปดาห์ละ 2 วัน และมี 1 วันเต็มที่จะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่ด้วยจำนวนร่างกฎหมายที่เสนอมีเป็นจำนวนมาก จึงอาจพิจารณาว่าช่วงเวลาที่กำหนดให้ใช้สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายมีเพียงพอหรือไม่

6) คุณภาพของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง : ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลจะมีความสมบูรณ์กว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทน

ราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็ความสมบูรณ์ในตัวของร่างกฎหมายเอง หรือการดำเนินการตามมาตรา 77 เนื่องจากมีหน่วยงานของรัฐ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการดังกล่าวให้ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเอง จะต้องอาศัยการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีบุคลากรจำกัดเมื่อเทียบกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่ต้องให้บริการ หรือเทียบภาระงานที่จะต้องดำเนินการแทบทั้งหมดเมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประกอบกับเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากมักจะยึดถือว่าการเสนอร่างกฎหมายถือเป็นการสร้างผลงาน ส่งผลให้มีการเสนอร่างกฎหมายจำนวนมากทั้งที่รัฐธรรมนุญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่าต้องการลดกฎหมายและให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ที่สำคัญ การทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็ขาดความเป็นอิสระในประเด็นที่ไม่สามารถฝืนต่อความต้องการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ แม้ว่าในหลายกรณี อาจเห็นว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้น ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเสนอร่างกฎหมายก็ตาม ร่างกฎหมายที่เข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติโดยที่เป็นร่างกฎหมายที่ถูกตั้งคำถามเรื่องคุณภาพเหล่านี้เอง (โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร่างกฎหมายที่ผู้เสนอต้องการเสนอเพียงเพื่อให้มีผลงานว่าเสนอร่างกฎหมายไม่ได้คาดหวังว่าร่างกฎหมายนั้นจะผ่านการพิจารณา) (ผู้ให้ข้อมูล 08, [สัมภาษณ์], 30 กันยายน 2567) (ผู้ให้ข้อมูล 09, [สัมภาษณ์], 1 ตุลาคม 2567)

2.3 แนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

จากประเด็นปัญหาข้างต้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า แนวทางในการปรับปรุงเรื่องดังกล่าว เพื่อให้อย่างน้อยที่สุดสามารถเพิ่มขีดความสามารถซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยมีแนวทาง ดังนี้

- 1) พิจารณาทบทวนกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายโดยสร้างกระบวนการที่ให้ทุกฝ่ายที่เสนอร่างกฎหมายได้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ซึ่งนอกจากจะทำให้ใช้เวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายได้อย่างคุ้มค่าและรวดเร็วขึ้นแล้ว ยังมีส่วนทำให้ทุกฝ่ายมีความรู้สึกร่วมกันว่าเป็นเจ้าของร่างกฎหมาย และเกิดแรงผลักดันให้การพิจารณาร่างกฎหมายเกิดจากการมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญ การมุ่งเน้นที่การจัดทำร่างกฎหมายให้มีคุณภาพตั้งแต่ในขั้นเริ่มต้น ซึ่งอาจจะใช้เวลาในขั้นนี้นานเสียหน่อย แต่จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นต่อ ๆ ไป ตั้งแต่การพิจารณาในวาระแรก คือ วาระการรับหลักการ และวาระต่อ ๆ ไป ใช้เวลาเร็วขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพ และการทำให้ร่างกฎหมายมีคุณภาพแต่แรก ซึ่งรวมถึงการดำเนินการตามมาตรา 77 ให้ครบถ้วน ทั้งการวิเคราะห์ร่างกฎหมายและการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน ก็จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีประสิทธิผล นั่นคือได้ร่างกฎหมายที่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับความต้องการและเจตนารมณ์ของประชาชน

ที่สำคัญ การพยายามทำให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำร่างกฎหมายจะมีส่วนช่วยให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในบทที่ 4 จากการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่าเหตุที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละพรรคมักจะมีการเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันเข้าสู่การพิจารณาในช่วงใกล้ ๆ กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากประเด็นนั้นเป็นกระแสอยู่ในสังคม เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะมีทัศนคติถือเอาการเสนอร่างกฎหมายเป็นตัวชี้วัดในการทำงาน และยังถือว่าการเสนอร่างกฎหมายที่มีชื่อของตนเป็นผู้เสนอนั้น เป็นการบอกประชาชนว่าตนใส่ใจและเห็นความสำคัญของประเด็นดังกล่าว เช่นนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าสร้างความเป็นเอกภาพด้วยการพยายามทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนใจเรื่องเดียวกันแม้อยู่ต่างพรรคกันร่วมกันเสนอร่างกฎหมายเป็นร่างเดียวนั้น อาจจะเป็นไปได้ยาก คณะผู้วิจัยเห็นว่า การพยายามสร้างเอกภาพในเรื่องร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสามารถส่งผลให้การเสนอร่างกฎหมายมีพลังมากยิ่งขึ้น และส่งผลต่อความมีประสิทธิภาพในการพิจารณาร่างกฎหมาย อย่างไรก็ตาม การสร้างเอกภาพนี้ จะต้องสมดุลกับหลักการประชาธิปไตยคือการมีความหลากหลาย และทุกฝ่ายสามารถแสดงความแตกต่างหลากหลายได้ ดังนั้น การพยายามทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเสนอร่างกฎหมายในประเด็นหนึ่ง ๆ เป็นฉบับเดียวนั้น อาจถูกมองอีกมุมได้ว่าเป็นการปิดกั้นความแตกต่างหลากหลาย ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า อาจทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายเกิดความไม่เป็นเอกภาพภายใต้หลักการดังกล่าวได้บ้าง นั่นคือ ในกรณีที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมาย ก็จะต้องมีการนำร่างกฎหมายนั้นส่งให้แก่คณะกรรมการขับเคลื่อนการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปสู่ภาคประชาชน (ต่อไปจะขอเรียกว่า “คณะกรรมการขับเคลื่อน ฯ”) ซึ่งเป็นคณะกรรมการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ทำหน้าที่นำร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนเสนอมาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ซึ่งกรณีนี้ อาจพบทวนการปฏิบัติโดยให้คณะกรรมการขับเคลื่อน ฯ เมื่อได้รับร่างกฎหมายนั้นแล้วส่งร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่ที่ประชุมของคณะกรรมการสิทธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนั้น ๆ โดยอาจทำก่อนหรือพร้อมกันกับการดำเนินการตามมาตรา 77 ก็ได้ ซึ่งจะมีประโยชน์ในมุมของการได้รับฟังความคิดเห็นจากคณะกรรมการที่สนใจในประเด็นนั้น ๆ อีกทั้ง คณะกรรมการสิทธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ก็ยังเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายพรรคที่สนใจเรื่องเดียวกัน ซึ่งการส่งร่างกฎหมายให้คณะกรรมการในกรณีนี้ จะเป็นเสมือนการส่งข้อมูลให้คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทราบ ว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายในประเด็นนี้ ซึ่งก็อาจทำให้เกิดผลได้หลายกรณี ได้แก่

กรณีทีหนึ่ง : ถ้าหากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองอื่นพยายามจะเสนอร่างกฎหมายในประเด็นดังกล่าวนี้อยู่แล้ว ก็จะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็น ซึ่งแม้ภายหลังจะเกิดลักษณะต่างพรรคต่างเสนอร่างกฎหมายในประเด็นนี้ แต่อย่างน้อย ก็ได้มีการรับรู้ร่วมกัน และมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ซึ่งจะก่อให้เกิดเอกภาพในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายได้ต่อไป

กรณีที่สอง : คณะกรรมาธิการอาจเห็นต่างกับร่างกฎหมายดังกล่าวในบางประเด็น แต่ก็ได้มีการหารือกัน และมีการเสนอร่างกฎหมายในหลักการดังกล่าวนั้นโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการชุดนั้นร่วมกันลงชื่อเสนอก็เป็นได้ ซึ่งแม้จะเกิดร่างกฎหมายที่มีหลักการอย่างเดียวกันสองร่าง แต่อย่างน้อย ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการร่วมกันลงชื่อนั้น ย่อมเป็นอีกหนึ่งร่างกฎหมายที่แสดงถึงความมีเอกภาพในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม คณะผู้วิจัยเห็นว่า ในกรณีที่มีร่างกฎหมายที่หลักการอย่างเดียวกันและเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างพรรคกัน หรือแม้แต่มีร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอด้วยนั้น การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ก็อาจมีส่วนสำคัญในการทำให้การพิจารณากฎหมายมีเอกภาพมากขึ้นได้ เพราะร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชน จะมีคณะกรรมการขับเคลื่อน ๗ ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายให้ และในกรณีที่มีร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันยื่นเสนอมาภายในเวลาอันใกล้ ๆ กันนี้ คณะกรรมการขับเคลื่อน ๗ ก็อาจดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ไปพร้อมกันทุกฉบับเลยก็ได้ ซึ่งจะช่วยให้เวทีการรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้ง ผู้เข้าร่วมเวทีจะได้เห็นร่างกฎหมายที่มีประเด็นอย่างเดียวกันทุกฉบับ และเป็นการทำให้ประเด็นที่ร่างกฎหมายแต่ละฉบับมีต่างกันนั้นถูกนำขึ้นมาถกเถียงอภิปราย แม้ว่าสุดท้าย จะมีร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันหลายฉบับเข้าสู่การพิจารณาอยู่ดี แต่การอภิปรายร่วมกันมาแล้วรอบหนึ่ง ก็อาจทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในขั้นต่อไป มีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2) การพิจารณาทบทวนและปรับปรุงขั้นตอนต่าง ๆ ในการเสนอร่างกฎหมาย โดยอาจพิจารณาปรับปรุงประเด็นต่อไปนี้ คือ

- แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการวินิจฉัยร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ทั้งนี้ โดยอาจกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาให้ชัดเจน และกำหนดให้ต้องมีการให้เหตุผลในการไม่รับรองร่างกฎหมายและการเปิดโอกาสให้ผู้เสนอร่างกฎหมายได้ชี้แจง จริจยอยู่ที่ในบางกรณีมีการให้เหตุผลและมีการเปิดโอกาสให้ผู้เสนอร่างกฎหมายได้ชี้แจง แต่การกำหนดให้ชัดเจนว่าต้องมีการให้เหตุผล หรือเปิดโอกาสให้ผู้เสนอร่างกฎหมายได้ชี้แจงอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร จะทำให้รัฐบาลจะต้องดำเนินการดังกล่าวในทุกกรณี อีกทั้ง การดำเนินการในลักษณะนี้ยังสร้างความโปร่งใสในการทำงานรัฐบาลได้อีกด้วย

- แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอนั้น เข้าตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่ โดยอาจจะต้องเปิดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายมีช่องทางการอุทธรณ์ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรตีความว่าร่างกฎหมายนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

- พิจารณาทบทวนเรื่องเงื่อนไขในการเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดในลักษณะที่กว้างแบบเดียวกันต่างประเทศ คือ กำหนดเฉพาะข้อยกเว้นที่ห้ามผู้

มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายในบางเรื่อง เช่น อาจจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงินการคลัง ภาษี เหมือนต่างประเทศ หรือถ้าหากด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมไทยแล้ว มีความห่วงกังวลเรื่องการเสนอร่างกฎหมายที่อาจกระทบต่อหมวดสองพระมหากษัตริย์ ก็สามารถกำหนดเป็นข้อห้ามได้ และคณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรทบทวนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายว่าการกำหนดเงื่อนไขโดยยึดโยงกับสิทธิเลือกตั้งนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากการกำหนดในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้บุคคลบางกลุ่มไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตนเอง เช่น ภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

3) ทบทวนเรื่องบทบาทของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : ปฏิเสธไม่ได้ว่าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยให้การจัดทำร่างกฎหมายและการดำเนินการตามมาตรา 77 ในกรณีนี้ที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จึงควรมีการทบทวนโครงสร้างและงบประมาณเฉพาะที่จำเป็นต่อการดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายและการดำเนินการตามมาตรา 77 เพื่อให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่และภารกิจดังกล่าวได้ดียิ่งขึ้น

2.4 แนวทางการเพิ่มบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเข้มแข็งและมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน

นอกจากนี้ จากการศึกษาทั้งหมด คณะผู้วิจัยเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรเปรียบเสมือนองค์กรที่เชื่อมโยงระหว่างฝ่ายบริหารและภาคประชาชนในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน แต่ที่ผ่านมา สภาผู้แทนราษฎรถูกวิจารณ์ว่ามีบทบาทในด้านกระบวนการนิติบัญญัติค่อนข้างน้อย ทั้งที่งานด้านนิติบัญญัติถือเป็นหนึ่งในภารกิจหลักของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า อาจเพิ่มบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นต่อไปนี้เพื่อให้กระบวนการนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้นได้ นั่นคือ

1) การเข้าถึงภาคประชาชนเกี่ยวกับประเด็นของร่างกฎหมาย ซึ่งถือเป็นหนึ่งในการดำเนินการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ : จากกรณีศึกษาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเสนอร่างกฎหมายของภาคส่วนที่ไม่ใช่คณะรัฐมนตรีมักเกิดจากการมองว่าประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นที่สำคัญ แต่รัฐบาลกลับเพิกเฉยไม่เสนอร่างกฎหมายเพื่อแก้ปัญหา แต่พอผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว กลับพบอุปสรรคมากมายจนสุดท้ายร่างกฎหมายที่ถูกใช้เป็นหลักในการพิจารณา กลับเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาล ซึ่งยิ่งทำให้ภาคประชาชนรู้สึกถูกกีดกันออกจากกระบวนการนิติบัญญัติ และทำให้กระบวนการนิติบัญญัติขาดประสิทธิผลที่ดีเนื่องจากได้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจเพิ่มบทบาทในฐานะตัวแทนของประชาชนและการประสานประโยชน์ของภาคส่วนต่าง ๆ ต่อร่างกฎหมายได้ โดยผ่านกระบวนการตามมาตรา 77 กล่าวคือ บทบัญญัติมาตรา 77 ได้กำหนดให้ร่างกฎหมายจะต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็น และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้

กำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการทำร่างกฎหมายมีหน้าที่ต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็น แต่ไม่ได้ห้ามสภาผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่าฝ่ายบริหารและหน่วยงานราชการในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นควบคู่กันไปด้วย

ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรมีส่วนหรือมีบทบาทมากยิ่งขึ้นในเรื่องการรับฟังความคิดเห็น โดยอาจดำเนินการระบบของพรรคการเมือง นั่นคือ ให้พรรคการเมืองมีระบบที่ประชาชนสามารถเข้ามาให้ความเห็นหรือแจ้งปัญหาเดือดร้อนได้อย่างแท้จริง เพื่อดึงภาคส่วนประชาสังคมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้สึกเป็นเจ้าของร่างกฎหมาย และทำให้กระบวนการนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ที่สำคัญ สภาผู้แทนราษฎรเองควรมีส่วนสำคัญในการช่วยเหลือประชาชนในกรณีที่มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมาย โดยถ้าหากพรรคของตนมีแนวนโยบายในการเสนอร่างกฎหมายเรื่องนั้นอยู่แล้ว ก็อาจดึงภาคส่วนประชาชนเข้ามาร่วมยกร่างกฎหมายและเสนอร่างกฎหมายด้วย ซึ่งจะทำให้ประเด็นนั้นเป็นที่น่าสนใจมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังทำให้ประชาชนมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของร่างกฎหมาย และใกล้ชิดกับกระบวนการนิติบัญญัติ และยังทำให้สุดท้าย ได้ร่างกฎหมายที่มีประสิทธิภาพคือสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน

2) การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฝ่ายสนับสนุนงานนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีส่วนสำคัญในการทำให้ร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น อีกทั้งการมีฝ่ายสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติที่ดี ยังสามารถช่วยให้ความเห็นทางกฎหมายต่อร่างกฎหมายในทางที่เป็นประโยชน์ต่อกระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้นด้วย

3) การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมในการพิจารณา ร่วมกับนายกรัฐมนตรีในการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน : โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้ จากข้อเสนอแนะในบทความของอรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป ที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 2 แม้ว่าคณะผู้วิจัยจะไม่สามารถนำข้อเสนอทั้งหมดของผู้เขียนมาปรับใช้ได้เนื่องจากการศึกษาของอรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป เป็นการศึกษาในบริบทของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๑ แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ชี้ให้เห็นว่า การพิจารณารับรอง (หรือปัดตก) ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินควรมีความโปร่งใส ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าควรให้ในการประชุมพิจารณาประเด็นดังกล่าวนี้ของนายกรัฐมนตรีมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอร่างกฎหมายนั้น ได้ร่วมพิจารณาด้วย ซึ่งจะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ชี้แจงเหตุผล และรับทราบเหตุผลในการรับรองหรือไม่รับรองของนายกรัฐมนตรี ที่สำคัญ ยังเป็นการทำให้สภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนของประชาชนได้ทราบข้อมูลเพื่อตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้งบประมาณของรัฐบาลในบางประเด็นได้อีกด้วย

3. ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น คณะผู้วิจัยขอเสนอแนวทางในการปรับปรุงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย และบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้กระบวนการนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพ คือ ได้กระบวนการนิติบัญญัติที่มีความคุ้มค่าโดยได้กฎหมายที่มีคุณภาพภายใต้การพิจารณาที่คุ้มค่าทั้งด้านเวลา กำลังคน และงบประมาณ และมีประสิทธิผล คือ ได้กฎหมายที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชน ดังนี้

1) การแก้ไขเรื่องเงื่อนไขการเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คนสามารถเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายได้ถ้าหากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยหรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ หากแต่การบัญญัติในลักษณะดังกล่าวทำให้การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนถูกจำกัดมากกว่าเปิดกว้าง ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากบทบัญญัติในทำนองเดียวกันของต่างประเทศก็มักจะเป็นการบัญญัติในลักษณะที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายได้เว้นแต่ร่างกฎหมายบางประเภทเท่านั้น ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564 โดยให้แก้ไขให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ แต่มีข้อจำกัดกรณีที่ไม่สามารถเสนอได้ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้

- เป็นร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการล้มล้างรัฐธรรมนูญ เปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ หรือกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยข้อห้ามนี้คณะผู้วิจัยมองว่า ในเมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญยังกำหนดประเด็นดังกล่าวเป็นข้อห้ามในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ร่างกฎหมายซึ่งมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ก็ควรกำหนดข้อจำกัดดังกล่าวนี้เป็นข้อห้ามด้วยเช่นกัน

- เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษี หนี้สาธารณะ หรือวินัยการเงินการคลัง ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางภาษี หนี้สาธารณะ หรือวินัยการเงินการคลังนี้ เป็นเรื่องการเงินที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญและเป็นประเด็นที่รัฐบาลจะต้องตัดสินใจโดยมองภาพรวมทางเศรษฐกิจของประเทศ การให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ในภายหลัง

ทั้งนี้ การกำหนดข้อจำกัดลักษณะดังกล่าวอาจทำให้เกิดปัญหาตามมาได้ว่า ถ้าหากประชาชนจะเสนอร่างกฎหมายที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างบริหารงานของหน่วยงานของรัฐและสามารถทำได้ ก็อาจเกิดปัญหาในการบริหารงานองค์กรได้เพราะการบริหารงานในองค์กรเป็นประเด็นที่ต้องใช้ความเชี่ยวชาญในการออกแบบ แต่คณะผู้วิจัยเห็นว่า การกำหนดขยายขอบเขตให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอร่างกฎหมายได้อย่าง

กว้างขวางเพิ่มขึ้นก็เป็นเพียงขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายเท่านั้น หากแต่ร่างกฎหมายจะมีผลบังคับใช้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ดังนั้น ร่างกฎหมายที่กระทบต่อการบริหารงานขององค์กรย่อมต้องผ่านการรับฟังความคิดเห็นขององค์กรที่ได้รับผลกระทบโดยตรง อีกทั้งผ่านการอภิปรายในชั้นรัฐสภา ถ้าหากมีผลกระทบมากจนไม่สามารถดำเนินการได้ ร่างกฎหมายดังกล่าวย่อมมีโอกาสที่จะไม่ได้รับความเห็นชอบสูง คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า การขยายขอบเขตการเสนอร่างกฎหมายโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้กว้างขึ้นจึงสามารถทำได้

2) การแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องอำนาจในการชี้ขาดว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเสนอได้

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียวมีอำนาจในการพิจารณาว่าร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอมานั้น เป็นร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เสนอหรือไม่ โดยที่ไม่สามารถอุทธรณ์การวินิจฉัยนั้นได้ (ผู้ให้ข้อมูล 06, [สัมภาษณ์], 12 กันยายน 2567) ทั้งนี้ในกรณีการตีความว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินยังมีการเปิดช่องให้คัดค้านได้

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้ร่างกฎหมายที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอและประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขขอบเขตการเสนอร่างกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ให้ผู้เสนอร่างกฎหมายสามารถยื่นอุทธรณ์ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และในการพิจารณาอุทธรณ์นี้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการทุกคณะเพื่อพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว เช่นเดียวกับการพิจารณาคำคัดค้านกรณีร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

3) การกำหนดกรอบเวลาในการให้คำรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

ปัจจุบัน ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองโดยที่ไม่มีกรอบเวลากำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะพิจารณาเสร็จสิ้นเมื่อใดส่งผลให้การผลักดันร่างกฎหมายบางฉบับที่มีความสำคัญต้องล่าช้า อีกทั้งในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็ไม่มีการชี้แจงเหตุผลมายังผู้เสนอร่างกฎหมายว่าเหตุใดจึงไม่รับรอง ซึ่งถ้าหากมีการชี้แจงเหตุผล ก็จะทำให้ผู้เสนอร่างกฎหมายทราบว่าการเสนอร่างกฎหมายแบบใดที่มีโอกาสที่จะไม่ได้รับการรับรอง และยังเป็นการแสดงความโปร่งใสในการพิจารณาด้วย

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าว โดยกำหนดให้การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีเพื่อรับรองหรือไม่รับรองร่าง

กฎหมายเกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น จะต้องกระทำภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นกรอบเวลาเกี่ยวกับการขอร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งไปพิจารณา ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติในวาระแรกตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อ 118 แต่ในเมื่อการรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีประเด็นที่น่าจะต้องพิจารณาเรื่องงบประมาณให้รอบด้าน ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่า ช่วงเวลา 60 วันนั้น อาจกำหนดให้ขยายได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละ 30 วัน

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายบางประเภทที่ประชาชนให้ความสำคัญเป็นอย่างมากและเป็นประเด็นที่ประชาชนเห็นว่าควรจะต้องรีบตรากฎหมายมาดำเนินการแก้ไขปัญหา กรอบเวลาดังกล่าวข้างต้นอาจจะยาวเกินไป และอาจทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนให้ความสำคัญมีความล่าช้า (ผู้ให้ข้อมูล 07, [สัมภาษณ์], 2 ตุลาคม 2567) ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปร่วมเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย (ซึ่งจำนวน 50,000 คนนี้ คณะผู้วิจัยเทียบเคียงจากเงื่อนไขในการเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในเมื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คนสามารถเข้าชื่อเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ถ้าหากร่างกฎหมายใดที่มีผู้มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 50,000 คน ร่วมเข้าชื่อ แสดงว่าร่างกฎหมายนั้นจะต้องเป็นประเด็นที่ประชาชนให้ความสำคัญและมีผลกระทบต่อหลายภาคส่วน) กรอบการพิจารณารับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะต้องลดลงเหลือ 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย และสามารถขยายได้อีก 30 วันเพียงหนึ่งครั้ง

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องด้วยว่า ในกรณีที่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งและนายกรัฐมนตรีไม่ห้คำรับรอง นายกรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงเหตุผลแห่งการไม่รับรองนั้นและเปิดเผยต่อสาธารณะ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณารับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมีความโปร่งใสและการเปิดเผยสู่สาธารณะ ก็จะทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้นั่นเอง

4) การแก้ไขข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่าการทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้น หรือในพรรคการเมืองมีช่องทางที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงง่ายขึ้น จะทำให้เกิดผลดีหลายประการ ได้แก่ หนึ่ง ทำให้เกิดการพูดคุยแลกเปลี่ยนกันได้หลายประเด็น ซึ่งการที่ทำให้ประชาชนเข้าถึงได้ง่ายและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับประชาชนในประเด็นต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นนี้ จะมีโอกาสทำให้เกิดการจัดทำร่างกฎหมายแบบบูรณาการระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนที่สนใจในประเด็นดังกล่าว อีกทั้งยังทำให้การจัดรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายตั้งแต่ก่อนการจัดทำร่างกฎหมายไปจนถึงการรับฟังความคิดเห็นใน

ร่างกฎหมายซึ่งเป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 77 เป็นไปอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิผลดียิ่งขึ้นด้วยสอง การที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใกล้ชิดกับประชาชนมากยิ่งขึ้นยังเป็นช่องทางทำให้ประชาชนสามารถทราบข้อมูลความเคลื่อนไหวภายในรัฐสภาได้ง่ายขึ้นด้วย และเมื่อประชาชนได้ทราบข้อมูลมากยิ่งขึ้น ก็จะทำให้การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ซึ่งอาจส่งผลต่อการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรได้ เช่น กรณีของการพิจารณากำหนดลำดับร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทที่สำคัญในการกำหนด และการตัดสินใจของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรมักจะมีประเด็นทางการเมืองและผลประโยชน์ของพรรคการเมืองของตนเกี่ยวข้องด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น หากแต่กระแสของประชาชนที่สร้างความกดดันภายนอกสภาจะสามารถมีผลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน ดังนั้น การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการสื่อสารกับประชาชนมากขึ้น ก็จะทำให้การรับทราบข้อมูลของประชาชนมีมากขึ้นซึ่งส่งผลต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้มากขึ้นด้วย

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าพรรคการเมืองทุกพรรคจะกำหนดช่องทางการให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก และไม่ใช่ทุกพรรคการเมืองจะจัดกิจกรรมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ถ้าหากกำหนดให้ทุกพรรคการเมืองต้องจัดช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ และต้องจัดกิจกรรมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับประชาชนโดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ก็อาจจะมีลักษณะตึงเกินไป และพรรคการเมืองพรรคเล็กที่ไม่เงินทุนไม่มากนักก็อาจจะพบกับอุปสรรคในการดำเนินการดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้ส่งเสริมให้พรรคการเมืองดำเนินการดังกล่าวในลักษณะ “สร้างแรงจูงใจ” โดยกำหนดในข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจากกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ในลักษณะที่ถ้าหากพรรคการเมืองใดมีหลักฐานว่ามีการดำเนินการในลักษณะจัดสรรช่องทางหรือสร้างนวัตกรรมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกและใช้ได้ผลจริง หรือมีการจัดกิจกรรมการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับประชาชนอย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในร่างกฎหมายที่พรรคคนมีส่วนเสนอ (ซึ่งจะเป็นการแบ่งเบาภาระงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรด้วย) ก็ให้พรรคการเมืองนั้นได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มมากขึ้น

5) การเปิดเผยเหตุผลในการจัดลำดับร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

คณะผู้วิจัยเห็นว่า แม้จะกระตุ้นให้ประชาชนมีสนใจเรื่องทางการเมืองหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองถึงขนาดติดตามการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรมากเพียงใดก็ตาม แต่ถ้าหากการเปิดเผยข้อมูลมีข้อจำกัดสูง ประชาชนก็สามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างจำกัดนั่นเอง และที่ผ่านมา การเปิดเผยข้อมูลว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งจะมีร่างกฎหมายอะไรเข้าสู่การพิจารณาบ้างนั้น ก็มักจะมีแต่การประกาศชื่อร่างกฎหมาย แต่ไม่มีการชี้แจงเหตุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ร่างกฎหมายที่จัดทำเสร็จเป็นลำดับหลังแต่กลับถูกนำขึ้นพิจารณาก่อนแต่ไม่มีการให้เหตุผลจะยิ่งสร้างความสงสัยให้แก่ภาคประชาชนโดยเฉพาะประชาชนที่เกี่ยวข้องกับ

การเสนอร่างกฎหมายนั้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้ในส่วนของ การเผยแพร่ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวกับการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอใหม่ (ในส่วนของวาระเรื่องที่เสนอใหม่) จะต้องมี การระบุเหตุผลของการนำร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาด้วย เช่น ถ้าหากร่างกฎหมายใดนำเข้าสู่ การพิจารณาเพราะเป็นไปตามลำดับ ก็ให้ระบุว่าเป็นไปตามลำดับ ร่างกฎหมายใดที่ถูกนำขึ้นมาพิจารณาก่อน เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน ก็ควรระบุด้วยว่ามีเหตุเร่งด่วนหรือจำเป็นอย่างไร ซึ่งการระบุเหตุผลนี้ จะทำให้ การจัดลำดับร่างกฎหมายที่พิจารณาก่อนหลังมีความโปร่งใส อีกทั้งยังทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ง่าย และผลการจากการเปิดเผยข้อมูลนี้เอง จะทำให้การให้พิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร จะต้องใช้ความระมัดระวังและคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การดำเนินการในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าอาจจะต้องให้รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการ เนื่องจาก คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเสนอร่างกฎหมายได้ และมีกลไกการจัดทำร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและร่างกฎหมายได้สะดวกอยู่แล้ว แต่ถ้าหากรัฐบาลไม่ดำเนินการ องค์กรที่มีอำนาจใน การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและร่างกฎหมายอย่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือภาคประชาชน ถ้าหาก เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในลักษณะนี้จะเป็นประโยชน์ ก็สามารถริเริ่มได้ หรือสำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎร ถ้าหากเห็นว่าผลการวิจัยนี้เป็นประโยชน์ ก็อาจขยายผลการศึกษาวิจัยซึ่งถ้าหากได้รับการ สนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร ก็อาจจะมีการผลักดันให้ข้อเสนอที่บรรลุลผลได้

6) ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมที่ไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และประเด็นที่ควรพิจารณาศึกษาต่อ

นอกเหนือจากข้อเสนอแนะที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ คณะผู้วิจัยได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงข้อเสนอแนะบางประการที่สามารถดำเนินการ ได้โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และประเด็นที่อาจนำไปศึกษาวิจัยต่อไปเพื่อนำไปสู่ การพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

- การกำหนดแนวทางการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน : นอกเหนือจากการปรับปรุง กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว ปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาร่าง กฎหมายเกี่ยวกับการเงินอีกประการที่พบคือปัญหาเกี่ยวกับการนิยามคำว่า “ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” ว่ามี ลักษณะอย่างไร ซึ่งการตีความว่าร่างกฎหมายใดจะถือเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้น มักจะมีการตีความใน ลักษณะที่กว้าง เช่น การเสนอร่างกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กร ก็ถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการ เงิน อีกทั้งการมองว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนั้นถือเป็นเรื่องที่มีความเฉพาะทาง ประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายอาจไม่สามารถเข้าใจได้ง่าย ดังนั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าถ้าหาก

พอจะเป็นไปได้ ควรจะมีการกำหนดคู่มือ หรือแนวปฏิบัติที่บ่งชี้ถึงแนวทางในการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายใดเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรืออาจมีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้คำรับรองร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และเผยแพร่คู่มือ แนวปฏิบัติ หรือแนวทางเหล่านี้ให้ประชาชนทราบ เพื่อให้ประชาชนที่ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย ได้ทราบว่าถ้าหากร่างกฎหมายของตนมีลักษณะแบบใดจะถือว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินและตัดสินใจดำเนินการได้ว่าจะจัดทำร่างกฎหมายให้มีลักษณะไม่ใช่ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน หรือเลือกจะจัดทำร่างกฎหมายที่มีลักษณะเข้าข่ายเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและยอมรับความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับคำรับรอง

- การส่งเสริมการทำงานของคณะกรรมการขับเคลื่อน ฯ ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : จากที่กล่าวไปข้างต้น คณะกรรมการขับเคลื่อน ฯ ในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นคณะกรรมการที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ให้แก่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม พบว่าปัจจุบันการเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวมีลักษณะเป็นเหมือนงาน “จิตอาสา” กล่าวคือ ไม่มีกลุ่มงานหรือสำนักเฉพาะที่รองรับภารกิจดังกล่าวทั้งที่เป็นภารกิจของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเป็นภารกิจสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่มีความสนใจจะเข้าเป็นกรรมการในคณะกรรมการขับเคลื่อน ฯ ยังคงมีภาระงานอย่างอื่นอยู่ตามกลุ่มงานที่รับผิดชอบเดิม และในบางกรณี ถ้าหากผู้บังคับบัญชาในกลุ่มงานที่สังกัดอยู่ไม่เข้าใจ หรือเป็นช่วงที่กลุ่มงานนั้นมีภาระงานเป็นจำนวนมาก ก็อาจไม่พอใจที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนต้องไปทำหน้าที่เป็นกรรมการดังกล่าวด้วย ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่เป็นกรรมการเกิดการล่าช้าและไม่มีกำลังใจในการปฏิบัติงานจนลาออกจากการเป็นกรรมการขับเคลื่อน ฯ ไปในที่สุด ดังนั้น ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ภารกิจในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 ถือเป็นภารกิจที่สำคัญ ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรพิจารณาภารกิจดังกล่าวให้เป็นกลุ่มงานหรือสำนัก เพื่อให้เกิดความชัดเจน และจะทำให้การรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายเพื่อสนับสนุนงานในกระบวนการนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น และที่ไม่เสนอให้การดำเนินการในส่วนนี้เป็น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เนื่องจากแนวทางการใช้ดุลพินิจในส่วนนี้อาจเปลี่ยนไปตามยุคสมัยและตามนโยบายของรัฐบาล การกำหนดให้เป็นคู่มือ หรือแนวปฏิบัติจะมีความยืดหยุ่นมากกว่า

- การเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการสามัญ : คณะผู้วิจัยเห็นว่า คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคต่าง ๆ ที่มีความเชี่ยวชาญหรือความสนใจในเรื่องเดียวกัน และโดยปกติจะทำหน้าที่ในการศึกษาประเด็นดังกล่าวในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นศึกษาเพื่อเสนอแนวทาง หรือเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งการถกเถียงในชั้นคณะกรรมการสามัญถือเป็นการเปิดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคต่าง ๆ ที่เป็นกรรมการได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรควรมีบทบาทสำคัญในการ

พิจารณาศึกษาเพื่อนำไปสู่ประเด็นในการเสนอร่างกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายด้วย ซึ่งในเมื่อ คณะกรรมาธิการสามัญประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่างพรรคกัน ถ้าหากมีการเสนอร่างกฎหมายในนาม ของคณะกรรมาธิการ โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการลงชื่อกันตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดนั้น น่าจะมีส่วนทำให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นเอกภาพและมีพลังมากขึ้น หากแต่ การส่งเสริมบทบาทของคณะกรรมาธิการสามัญในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าไม่ควรดำเนินการโดยแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้การเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องกระทำในนามของ คณะกรรมาธิการสามัญ เนื่องจากจะกลายเป็นการจำกัดสิทธิตัวแทนของประชาชนมากเกินไป

- การปรับปรุงเงื่อนไขและกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย : จากที่ได้กล่าวไปข้างต้น จะเห็นได้ว่ามี ประเด็นที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับการปรับปรุงเงื่อนไขและกระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายเพิ่มเติมอีก หากแต่ ประเด็นที่จะเสนอต่อไปนี้เป็นจะต้องมีการศึกษาวิจัยต่อไปถึงผลกระทบอีกมาก ซึ่งเกินกว่าขอบเขตของ งบประมาณและทรัพยากร ตลอดจนเวลาของคณะผู้วิจัยที่จะศึกษาให้เสร็จสิ้นในการจัดทำงานวิจัยชิ้นนี้ได้ ประเด็นเหล่านั้น ได้แก่

- การขยายกำหนดผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย : ดังที่ได้กล่าวไปแล้วตอนต้น การกำหนด สิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายในระบบกฎหมายไทยกำหนดให้สิทธิเฉพาะ “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” เท่านั้น ซึ่งใน ส่วนของการทบทวนวรรณกรรม ก็ได้มีบทความที่ชี้ให้เห็นและส่งผลให้คณะผู้วิจัยเกิดการตั้งคำถามว่า การจำกัด สิทธิให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจำกัดเฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากกฎหมาย เป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับบุคคลทุกคน การกำหนดให้ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจำกัดเฉพาะผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำให้ บุคคลบางกลุ่มไม่สามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายได้ ทั้งที่กฎหมายบางฉบับมีผลกระทบต่อบุคคลเหล่านั้นโดยตรง เช่น ภาษี สามเณร นักพรต นักบวช ซึ่งรวมถึงผู้ต้องขัง ผู้เสียสิทธิเลือกตั้งด้วย ทั้งที่ในหลายกรณี การเสียสิทธิ เลือกตั้งของบุคคลบางกลุ่มเกิดจากการลงโทษเพื่อตัดสิทธิทางการเมือง หรืออาจถูกลงโทษเนื่องมาจากเห็นต่างทาง การเมือง จึงเป็นที่น่าพิจารณาว่าบุคคลเหล่านี้ควรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายหรือไม่ แต่การเขียนข้อเสนอใน เรื่องนี้ให้ชัดเจน จำเป็นต้องอาศัยการศึกษาต่ออีกมาก และอาจถึงกับต้องอภิปรายเชิงปรัชญาเสียด้วยซ้ำว่า ควรนำ เรื่องสิทธิการเลือกตั้ง ไปผูกกับสิทธิทางการเมืองอย่างไร เช่น การออกเสียงประชามติ หรือการเข้าชื่อเสนอร่าง กฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่คณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการศึกษาต่อไป

- การกำหนดให้ผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายสามารถร่วมเข้าชื่อได้ที่เขตหรืออำเภอที่ตนมีชื่อใน ทะเบียนบ้าน : จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายแล้ว ก็จะต้องมีการตรวจสอบ รายชื่อซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตรวจสอบกับกรมการปกครอง และรอให้กรมการปกครอง แจกผลการตรวจสอบ ซึ่งทำให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้น คณะผู้วิจัย จึงตั้งคำถามว่า ถ้าหากสร้างระบบให้ประชาชนที่ประสงค์จะร่วมเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายที่ตนเห็นชอบด้วยกับ ผู้เชิญชวนนั้น ไปเข้าชื่อได้ที่เขตหรืออำเภอที่ตนมีทะเบียนบ้านอยู่ จะสะดวกกว่าหรือไม่ เนื่องจาก ที่เขตและอำเภอ

ที่บุคคลนั้นมีทะเบียนบ้านอยู่ ย่อมมีข้อมูลเลขบัตรประชาชนของบุคคลนั้น และมีสถานะเกี่ยวกับสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนสถานะเกี่ยวกับสภาพบุคคลของบุคคลนั้นที่เป็นปัจจุบัน (update) อยู่แล้ว ทำให้ช่วยลดเวลาที่จะต้องมีการตรวจสอบเลขบัตรประชาชนและสถานะของผู้เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย อีกทั้งยังทำให้ผู้ประสงค์จะเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายสะดวกในการเดินทางไปเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายด้วย หากแต่การเสนอประเด็นนี้ให้ชัดเจน จำเป็นจะต้องมีการศึกษาต่ออีกมาก เช่น ต้องเก็บข้อมูลเชิงสถิติว่า ถ้าหากยึดเขตหรืออำเภอตามทะเบียนบ้าน จะก่อให้เกิดความสะดวกมากขึ้นเพียงใด (เพราะบุคคลบางบุคคลก็ไม่ได้อาศัยอยู่ในที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน โดยเฉพาะเมื่อมีการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ยิ่งส่งผลให้ที่อยู่ตามทะเบียนบ้านไม่ใช่ที่อยู่อาศัย ประจำในหลายกรณี) อีกทั้งยังต้องเก็บข้อมูลสอบถามความเห็นกับเจ้าหน้าที่เขต และอำเภอ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ว่า มีข้อขัดข้องในการรับภารกิจนี้หรือไม่ จึงเป็นประเด็นที่ควรศึกษาต่อไป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่าการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการนิติบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรตามข้อเสนอข้างต้น จำเป็นจะต้องอาศัยการดำเนินการขององค์กรหลายองค์กร ดังนั้น องค์กรที่สามารถนำข้อเสนอเหล่านี้ไปดำเนินการ จึงได้แก่

- 1) คณะรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม
- 2) สภาผู้แทนราษฎร ในฐานะองค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และเสนอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นที่เกี่ยวข้องที่ได้กล่าวถึงข้างต้นได้
- 3) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีส่วนสำคัญในการทำให้การดำเนินการตามข้อเสนอข้างต้น บรรลุผล ทั้งนี้ รวมถึงองค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายเรื่องโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมามีบทบาทสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเพื่อรองรับการปฏิบัติภารกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77
- 4) คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งจะมามีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการแก้ไขข้อกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 5) องค์กรในฝ่ายบริหารอื่น ๆ ที่สามารถพิจารณาเพื่อปรับปรุงกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้สะดวกกับประชาชน และเอื้อต่อการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

BC NEWS ไทย. (2021, ธันวาคม 7). **จะนะ: ประมวลเหตุการณ์หลังสลายการชุมนุมเครือข่ายจะนะรักษถิ่นที่
ทำเนียบรัฐบาล**. BBC NEWS ไทย.

iLaw, “พ.ร.บ. การเงินฯ” กับอำนาจนายก ฯ สำหรับ “ปิดตก” หรือ “ดอง” กฎหมาย, สืบค้นเมื่อวันที่ 5
กันยายน 2567, จาก <https://www.ilaw.or.th/articles/4520>

ilaw, ตั้งไข่ว่าง พ.ร.บ. คู่ชีวิต ทดแทนการจดทะเบียนสมรส, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2567 จาก
www.ilaw.or.th/articles/16402

ilaw, ผ่านแล้ว ! สว. ชุดพิเศษ ยกมือโหวตเห็นของร่างกฎหมายสมรสเท่าเทียมวาระสาม, สืบค้นเมื่อวันที่ 20
มิถุนายน 2567 จาก www.ilaw.or.th/articles/39206

ilaw, รวมข้อมูลความเคลื่อนไหวการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งฯ เพื่อสมรสเท่าเทียม, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม
2567 จาก www.ilaw.or.th/articles/17971

ilaw, สมรสเท่าเทียม : เปิด 3 ร่างแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่ง ฯ ปลอดภัยไม่จำกัดเฉพาะชาย-หญิง, สืบค้นเมื่อ
วันที่ 20 มีนาคม 2567 จาก www.ilaw.or.th/articles/6353

Thai PBS Policy Watch จับตาดูอนาคตประเทศไทย, กทม. จมฝุ่น PM 2.5 อากาศเลวร้ายทุกปี , สืบค้นเมื่อวันที่
20 มีนาคม 2567 จาก <https://policywatch.thaipbs.or.th/article/environment-12>

_____, เทียบร่าง พ.ร.บ. อากาศสะอาด 7 ฉบับ, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2567 จาก
<https://policywatch.thaipbs.or.th/article/environment-16>

The 101.world, 4 ปีสภตามสั่ง ? : กระบวนการนิติบัญญัติไทยในรัฐบาลประยุทธ์ , สืบค้นเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม
2566 จาก <https://www.the101.world/4years-prayuth-parliament/>

The Standard, เปิดใหม่ไฉนกว่า 1 ทศวรรษ กฎหมายสมรสเท่าเทียม, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2567 จาก
<https://thestandard.co/marriage-equality-law-timeline/>

Workpoint Today, สภา ฯ รับหลักการร่าง พ.ร.บ.ชาติพันธุ์ ทั้ง 5 ฉบับ ตั้ง กมธ. วิสามัญ แปรญัตติ 15 วัน,
สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2567 จาก <https://workpointtoday.com/ethnicity/>

เครือข่ายอากาศสะอาด ประเทศไทย. เอกสารสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำกับดูแลการจัดการอากาศ
สะอาดเพื่อสุขภาพแบบบูรณาการ พ.ศ. , สืบค้นเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2567 จาก
<https://www.lidi.or.th/wp-content/uploads/2020/08/Clean.pdf>

เจมส์ แอล เครตัน. (2543). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจของชุมชน.** (แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, Ed.) นนทบุรี: ศูนย์สันติวิธีเพื่อการพัฒนาประชาธิปไตย.

_____. (2552). **คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม.** (แปลโดย วันชัย วัฒนศัพท์, Ed.) ขอนแก่น: ศิริภรณ์ ออฟเซ็ท.

เจษฎา ลูประสงค์. (2554). **อิทธิพลของฝ่ายบริหารที่มีต่อกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ช่วง พ.ศ. 2544-2549, จุลินิติ ก.ค.-ส.ค. 2554**

ไพบุลย์ มงคลศุกร. (2548). **ปัญหากระบวนการตรากฎหมายของรัฐธรรมนูญ, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง**

ซ์ชินธ์ ตันติเวชวานิชย์. (2016). **ความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อจัดบริการสาธารณะ: กรณีศึกษา พื้นที่ภาคตะวันออก.** วิทยานิพนธ์. คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ชูพิณิจ เกษมณี, ศักดิ์ดา แสนมี และทีมงานศึกษาจากสำนักงานสภาพัฒนาการศึกษาระดับจังหวัดแห่งประเทศไทย. (2566). **การศึกษาเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติสภาชนเผ่าพื้นเมืองแห่งประเทศไทยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า

ตระกูล มีชัย และชมพูนุท ตั้งถาวร. (2564). **การศึกษาอนาคตและฉากทัศน์การเมืองไทย เพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในมิติของสถาบันทางการเมือง (รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา).** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. (2543). **การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย : บทสรุปสำหรับผู้บริหาร.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

_____. (2563). **การประเมินผลการดำเนินงานของรัฐสภาไทย (สถานะนิติบัญญัติแห่งชาติ) โดยใช้เกณฑ์และตัวชี้วัดของ Inter-parliamentary Union (IPU).** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า

ธนภูมิ นราธิปกร, ศุภวัฒน์กร วงศ์ธนวุธ และ กิตติบดี ไยพุล . (2562). **การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่: กรณีเมืองขอนแก่น.** การประชุมวิชาการระดับชาติด้านการบริหารกิจการสาธารณะยุคดิจิทัล ครั้งที่ 5 (pp. 17-34). ขอนแก่น: วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น.

นรนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูรย์. (2545). **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย.** สืบค้น 16 ธันวาคม 2566, จาก <https://www.kpi-lib.com/elib/cgi-bin/opacexe.exe?op=mmvw&db=Main&skin=S&mmid=4443&bid=4548>

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ. (2554). **การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา.** กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า

- นิตยา โพธิ์นอก, อริย์ธัช บุญถึง และดวงจันทร์ ศิริรักษ์โสภณ. (2565). **การใช้สิทธิและมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยชนเผ่าพื้นเมือง**. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ. (2545). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดทั่วไป เรื่อง เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล. 2552. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy). กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2552). **กฎหมายมหาชนวิวัฒนาการทางปรัชญา และลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ**. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2557). **กระบวนการร่างกฎหมายระดับเครือข่ายของรัฐออสเตรเลีย**. สืบค้น 20 มีนาคม 2567 จาก นักร่างกฎหมาย: https://lawdrafter.blogspot.com/2014/09/blog-post.html?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR26i4-rxLY6jRRjl00kVEffuOdikMD2ZKBIIQjevku1X1y9Ae0Osj7HZM_aem_BaUfbUUALnR7Kzd7CWTsQg
- ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2562). **ประชาธิปไตย : หลายความหมายหลายมุมมอง**. กรุงเทพมหานคร : ศยาม.
- ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. (2544). **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- วรรณพร เทพหัสดิน ณ อยุธยา สุทธปรีดา และคณะ. (2552). **คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลองค์การภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.)
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2557). **การสังเคราะห์ตัวแบบเชิงทฤษฎีและการบริหารจากผลการดำเนินโครงการวิจัยเพื่อพัฒนาโลกความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาาร่วมกันของคนในพื้นที่**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนโครงการวิจัย.
- _____ . (2563). **การอภิบาลบนฐานของความร่วมมือ : สภาวะสังคมไร้ศูนย์กลาง การแตกกระจายในระบบบริหารราชการแผ่นดินและแสวงหาตัวแบบใหม่ในการขับเคลื่อนภารกิจของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า
- สตีธร ธนานิธิโชติ. (2559). **ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) : แนวคิดและรูปแบบ**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ปกป้อง จันวิทย์ และคณะ. (2557). **การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2566). **คู่มือการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย ญัตติ และกระทู้ถาม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2566). **สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา**. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำนักนายกรัฐมนตรี. (2562). **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา, สืบค้น 20 มีนาคม 2567 จาก**
https://www.thaigov.go.th/uploads/document/66/2019/07/pdf/Doc_20190725085640000000.pdf

สุทธิมาน ลิ้มปฐุสรณ์. (2564). **นานาประชาธิปไตย**. กรุงเทพมหานคร : บুদ্ধศเคป หน้า 39

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. (2540). **ระบบการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายการเงิน, ใน การปฏิรูปการเมืองไทย : ฐานคิดและข้อเสนอว่าด้วยการออกแบบรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี 2540**. ธนาพล อิวสกุล (บรรณาธิการ), กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดภาพพิมพ์

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Alexander H. Trechsel and Hanspeter Kriesel. (1996). **Switzerland : The referendum and initiative as a centerpiece of the political system**. In, *The referendum experience in Europe*. Great Britain : Macmillian Press LTD,

Australian Government. (2024). **Parliamentary Business Committee**. Retrieved March 20, 2024 from <https://www.directory.gov.au/commonwealth-parliament/cabinet/cabinet-committees/parliamentary-business-committee>

Bundesrat. (2024). **The legislative process**. Retrieved March 20, 2024 from <https://www.bundesrat.de/EN/funktionen-en/gesetzgebung-en/verfahren-en/verfahren-en-node.html>

Bundestag. (2024). **Parliamentary Groups**. Retrieved March 20, 2024 from https://webarchiv.bundestag.de/archive/2010/0427/htdocs_e/bundestag/groups/index.html

Cabinet Office. (2024). **Guidance : List of Cabinet Committees and their membership**. Retrieved May 24, 2024 from <https://www.gov.uk/government/publications/the-cabinet-committees-system-and-list-of-cabinet-committees/list-of-cabinet-committees-and-their-membership>

- Cabinet Office. (2024). **Legislative process: taking a bill through Parliament**. Retrieved May 31, 2024 from <https://www.gov.uk/guidance/legislative-process-taking-a-bill-through-parliament#:~:text=Once%20a%20bill%20has%20been,introduced%20into%20Parliament%20by%20ministers>
- Deutscher Bundestag. (2024). **Councils of Elders**. Retrieved March 20, 2024 from <https://www.bundestag.de/en/parliament/elders>
- Deutscher Bundestag. (2024). **Passage of Legislation**. Retrieved March 20, from <https://www.bundestag.de/en/parliament/function/legislation/passage-245704>
- Elliot Bulmer. (2021). **Opposition and legislative minorities : Constitutional roles, rights and recognition**. Sweden : IDEA
- Emmanuel Joseph Siéyès. (2002). **Qu'est-ce que le tiers état ?** Paris : Edition de Boucher
- Finlex. (2020). **Legislative Drafting Process Guidance**. Retrieved March 20, 2024 from <https://lainvalmistelu.finlex.fi/en/2b-perusvalmistelu-valmisteluelin/#esittely>
- Fouloy, C. D. (2016). **THE JAPANESE LAWMAKING PROCESS**. Retrieved March 20, 2024 from Association of Accredited Public Policy Advocates to the European Union: https://www.aalep.eu/japanese-lawmaking-process?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR0-FzUvr6Sg7Od2eGluV_3Sy7np8ea-uSIKtelq1iQXirJQXhNVJWKQCQ4_aem_5_OIKxvmFLIGk83-r1kuhw
- Geoffrey de Q Walker. (1987). **Initiative and Referendum : The people's law**. Sydney : The Centre for Independent Studies
- Gutmann, Amy and Denis Thompson. (2004). **Why Deliberative Democracy?** Princeton, NJ : Princeton University Press
- Hamilton, Madison and Jay, (2003). **The Federalist with Letters of Brutus**. United Kingdom : Cambridge University Press
- Inter-Parliamentary Union. (2006). **Parliament and Democracy in the twenty-first century : a guide to good practice**
- Liam Laurence Smyth, Glenn McKee and Matt Korris. (2018). **The Legislative Cycle**, in Cristina Leston-Bandeira and Louise Thompson. Eds.. **Exploring Parliament**. United Kingdom : Oxford University Press

- Lupia and Mathew D. McCubbins. (1994). **Who controls? Information and the Structure of Legislative Decision Making**. Washington : Washington University.
- Lyn Carson and Stephen Elstub. (2023). **Comparing participatory and deliberative democracy**. Retrieved December 18, 2023 from chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.newdemocracy.com.au/wp-content/uploads/2019/04/RD-Note-Comparing-Participatory-and-Deliberative-Democracy.pdf
- Meg Russell and Daniel Gover. (2017). **Legislation at Westminster : Parliamentary Actors and Influence in the Making of British Law**. United Kingdom : Oxford University Press
- Michael Koss. (2020). **Executive Prerogatives in the Legislative Process and Democratic Stability : Evidence from Non-Presidential Systems**. Political Studies Review 2020, Vol. 18(1)
- National Council for the Social Studies. (2023). **How legislators make decisions ?** Retrieved August 14, 2023, from <https://www.socialstudies.org/advocacy/how-legislators-make-decisions>
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2007). **Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness**. Journal of Public Administration Research and Theory, 18, 229-252.
- PRS Legislative Research. (2011). **Public Engagement with the Legislative Process**. New Delhi: Centre for Policy Research
- Rajya Sabha Secretariat . (2022). **The Law Making Process**. New Delhi: Rajya Sabha Secretariat. Retrieved 20 March, 2024 from <https://byjus.com/free-ias-prep/how-a-bill-is-passed-in-indian-parliament/>
- Robert Hazell and Fergus Reid. (2018). **Private Members' Bills**. in Cristina Leston-Bandeira and Louise Thompson, eds. **Exploring Parliament**. United Kingdom : Oxford University Press
- Tyler Hughes and Deven Carlson. (2023). **How party polarization makes the legislative process even slower when government is divided**. Retrieved August 14, 2023, from <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2015/05/19/how-party-polarization-makes-the-legislative-process-even-slower-when-government-is-divided/>
- Wim Voermans, Hans-Martien ten Napel and Reijer Passchier. (2015). **Combining efficiency and transparency in legislative process. The theory and practice of legislation**, 3:3, 279-294. Retrieved March 3, 2024 from <https://doi.org/10.1080/20508840.2015.1133398>.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

Basic Law for the Federal Republic of Germany

Rule of Procedure of the German Bundestag

รัฐธรรมนูญประเทศฟินแลนด์

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

หนังสือด่วนที่สุด ที่ นร 0503/ว311 เรื่อง แนวทางการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2562

พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ฉบับที่คณะรัฐมนตรี กมล วงศ์วัฒน์ และคณะเป็นผู้เสนอ)

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 20/2564