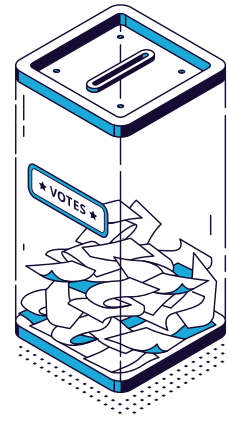
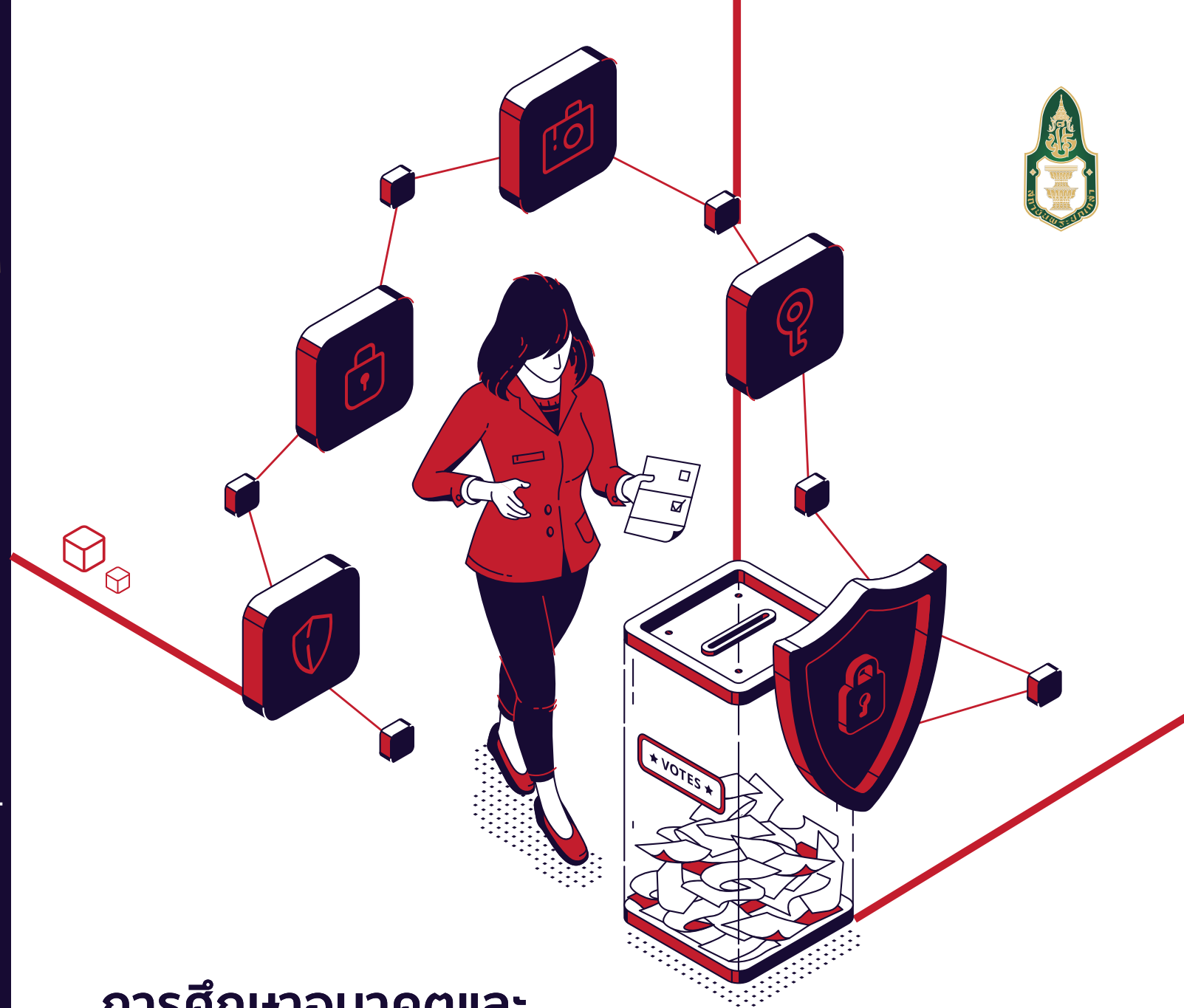




การศึกษานาครดและ  
**จากทัศน์**  
**การเมืองไทย**  
 เพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน



การศึกษานาครดและจากทัศน์การเมืองไทยเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน



การศึกษานาครดและ  
**จากทัศน์**  
**การเมืองไทย**  
 เพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน  
 ในมิติของสถาบันการเมือง  
 (รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา)

**3**  
 เล่ม



สถาบันพระปกเกล้า  
 King Prajadhipok's Institute

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 ฝั่งทิศใต้  
 เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 0-2141-9600

โทรสาร 0-2143-8181



www.kpi.ac.th

รองศาสตราจารย์ตระกูล มีชัย  
 นางสาวชมพูนุท ตังถาวร

“การศึกษาอนาคตและฉากทัศน์การเมืองไทย  
เพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน : ในมิติของสถาบันการเมือง  
(รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา) เล่มที่ ๓”

รองศาสตราจารย์ ตระกูล มีชัย

นางสาวชมพูนุท ตั้งถาวร

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ธันวาคม ๒๕๖๓

รายงานวิจัยเรื่อง	“การศึกษาอนาคตและฉากทัศน์การเมืองไทย เพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน : ในมิติของสถาบันการเมือง (รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา) เล่มที่ ๓”
ดำเนินการโดย	รองศาสตราจารย์ ตรีภูมิต รัชชัย นางสาวชมพูนุท ตั้งถาวร คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ธันวาคม ๒๕๖๓
สนับสนุนโดย	สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี (อาคารบี) ชั้น ๕ ฝั่งทิศใต้ เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐ โทรศัพท์ ๐๒-๑๔๑๙๖๐๐ โทรสาร ๐๒-๑๔๓๘๑๘๑ <a href="http://www.kpi.ac.th">http://www.kpi.ac.th</a>
ประสานงาน	สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า โทรศัพท์ ๐๒-๑๔๑๙๕๕๘

### สารบัญญรายงานเล่มที่ ๓

	หน้า
<b>บทที่ ๖ กระบวนการนิติบัญญัติ</b>	<b>๙๓๓</b>
๖.๑ ภาพรวมของบริบททางการเมืองตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐	๙๓๔
๖.๒ กระบวนการนิติบัญญัติ	๙๓๘
๖.๓ การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๗	๙๕๑
๖.๔ ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ	๙๕๘
๖.๕ บทสรุป	๙๖๘
<b>บทที่ ๗ บทสรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>๙๗๑</b>
๗.๑ บทสรุป	๙๗๑
๗.๒ ข้อเสนอแนะ	๙๘๓
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>๙๘๗</b>
สัมภาษณ์	๙๘๘
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๙๘๙
รายงานการประชุม และบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	๙๙๐
เอกสารภาษาอังกฤษ	๑๐๐๖





## บทที่ ๖ กระบวนการนิติบัญญัติ

ในส่วนนี้ จะเป็นการศึกษาถึงบทบาทของรัฐสภาในการตรากฎหมายโดยจำกัดอยู่ในช่วงตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นปีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๓) เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดบทบาทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนที่กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติด้วยการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยพบว่ามีรายงานวิจัยจำนวนมากที่ได้วิเคราะห์และกล่าวถึงบทบาทของรัฐสภาในการตรากฎหมายในช่วงก่อน พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว อย่างไรก็ตาม ถ้าหากในประเด็นใดที่คณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความเกี่ยวข้องและสามารถเปรียบเทียบกับบทบาทของรัฐสภาในการตรากฎหมายก่อน พ.ศ. ๒๕๔๐ แล้ว คณะผู้วิจัยก็จะได้กล่าวถึงเป็นรายกรณีไป

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนของการทบทวนวรรณกรรมและขอบเขตในการศึกษาวิจัย ประเด็นเกี่ยวกับปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติไทย ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาเป็นจำนวนน้อยมาก ทั้งที่ความจริงแล้วสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ แต่กลับเสนอร่างกฎหมายน้อยกว่าฝ่ายบริหาร หรือประเด็นเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายล่าช้า นั้น ได้มีงานวิจัยหลายชิ้นทำการศึกษาค้นคว้ามาก่อนแล้ว และมีการเสนอข้อเสนอแนะมากมาย ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างและกระบวนการทำงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร หรือแม้แต่การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภา โดยรวมไปถึงสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่มีหน้าที่สำคัญในการสนับสนุนงานนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา ที่สำคัญในช่วงตั้งแต่การรัฐประหารใน พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่เพียงสภาเดียว อีกทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนหนึ่งก็เป็นอดีตข้าราชการ และเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ค่อนข้างมาก ส่งผลให้ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ มีการปฏิรูปหลาย ๆ ด้าน รวมถึงด้านกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ ทำให้มีการนำข้อเสนอที่งานวิจัยเหล่านั้นได้เคยเสนอไว้มาทบทวนและทำให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติขึ้น

ด้วยเหตุนี้ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจึงมุ่งศึกษาถึงประเด็นที่ยังไม่เคยได้มีการกล่าวถึงในงานวิจัยเล่มอื่นมาก่อนเป็นหลัก ได้แก่ ข้อมูลเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งรวมถึงขั้นตอนการรับฟังความเห็นของร่างกฎหมายตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผล

สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตลอดจนการดำเนินการตามข้อเสนอแนะซึ่งยังไม่สามารถบรรลุผลได้เท่าที่ควร โดยข้อมูลส่วนนี้ ส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ และอีกประเด็นที่มีความสำคัญ คือ การจัดทำร่างกฎหมายที่มาจากกรเข้าข้อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีการกล่าวถึงปัญหาลักษณะนี้มานานแล้ว แต่ปัจจุบันเมื่อมีการเข้าข้อเสนอกฎหมาย หรือการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ก็กลับพบว่าปัญหาดังกล่าวยังคงปรากฏอยู่

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึง (๑) ภาพรวมของบริบททางการเมืองตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมา เพื่อให้เห็นสาเหตุและบริบททางการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อกรออกกฎหมาย จากนั้นจึงกล่าวถึง (๒) กระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งอาจมีการเชื่อมโยงถึงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา และมีการกล่าวถึงกระบวนการรับฟังความเห็นตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วย จากนั้นจึงกล่าวถึง (๓) การพิจารณาร่างกฎหมายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และนำมาสู่ (๔) ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะ

## ๖.๑ ภาพรวมของบริบททางการเมืองตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

บริบททางสังคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริบททางการเมืองนั้น ถือเป็นหนึ่งในสิ่งสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อกรตรากฎหมาย กล่าวคือ ถ้าหากเป็นช่วงที่ต้องประสบกับวิกฤต ไม่ว่าจะเป็วิกฤตทางเศรษฐกิจ หรือโรคระบาด หรือความขัดแย้งทางการเมือง ก็อาจจะไม่ค่อยมีการออกกฎหมาย เนื่องจากรัฐบาลอาจจะให้ความสนใจกับการดำเนินการด้านอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตที่เกิดขึ้นนั้น ซึ่งส่วนใหญ่แล้วก็จะเป็นการดำเนินนโยบายหรือมาตรการที่ไม่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมาย และยิ่งถ้าหากเป็นวิกฤตทางการเมืองซึ่งเกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติด้วยแล้ว ก็อาจทำให้ช่วงที่มีความขัดแย้งนั้นแทบไม่มีการตรากฎหมายเลย เนื่องจากรัฐสภาอาจให้ความสำคัญกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมากกว่างานนิติบัญญัติ แต่ถ้าหากเป็นช่วงเวลาที่เกิดความสงบเรียบร้อยทางการเมือง รัฐสภาก็มีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจนิติบัญญัติมากขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะมีการออกกฎหมายเพิ่มมากขึ้นนั่นเอง

ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (ซึ่งต่อไปจะขอเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐”) ในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ประเทศไทยได้ประสบกับความขัดแย้งทางการเมืองจนนำไปสู่การรัฐประหารถึง ๒ ครั้ง คือ การรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ และการรัฐประหารในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ซึ่งในช่วงก่อนเกิดรัฐประหารนั้น ความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศไทยค่อนข้างรุนแรง ส่งผลให้ในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีการออกกฎหมายน้อยมากหรือแทบไม่มีการออกกฎหมายเลย ส่วนในช่วงหลังการเกิดรัฐประหารและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับชั่วคราวนั้น จะเป็นช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสภาเดียวที่

ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการลดขั้นตอนในกระบวนการตรากฎหมาย (จากแต่เดิมที่จะต้องพิจารณา กฎหมายในสองสภา) จึงทำให้มีการตรากฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นจำนวนมาก

ทั้งนี้ หลังจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นายชวน หลีกภัย ได้ดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งที่ ๒ ในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยการดำเนินนโยบายเป็นไปอย่างระมัดระวังจนถูกวิจารณ์ว่าล่าช้า ที่สำคัญ ในช่วงดังกล่าวนี้ ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจด้วย<sup>๑๔๗</sup> อย่างไรก็ตาม ในช่วงดังกล่าวนี้ ก็ได้มีการตรากฎหมายจำนวนมาก เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อปฏิรูปการเมืองโดยมีการ จัดตั้งสถาบันทางการเมืองใหม่ เช่น องค์การอิสระ ทำให้ต้องมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดโครงสร้างและหน้าที่ อำนาจขององค์การอิสระนั้น ที่สำคัญรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังมีการกำหนด กลไกเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมืองเพิ่มขึ้น ทำให้ต้องมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนด รายละเอียดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ต่อมา เมื่อมีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ ผลการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ปรากฏว่าพรรคไทยรักไทยได้คะแนนเสียงมากที่สุด และที่ประชุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ในช่วงแรกของการดำรงตำแหน่งนั้น รัฐบาลได้มีการดำเนิน นโยบายตามที่ได้หาเสียงไว้กับประชาชนทำให้ได้รับคะแนนนิยมเป็นจำนวนมาก แม้ว่าถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวมีลักษณะเป็นประชานิยม<sup>๑๔๘</sup> นอกจากนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลได้ดำเนินการ จัดรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่หลายประการ โดยมีการยุบรวมหน่วยงาน เช่น ยุบรวมทบวง มหาวิทยาลัยเข้ากับกระทรวงศึกษาธิการ และมีการเพิ่มกระทรวง เช่น กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงท่องเที่ยว และการกีฬา กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร<sup>๑๔๙</sup> ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการตรากฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงก่อนที่รัฐสภาชุดดังกล่าวจะหมดวาระ รัฐบาลดำเนินการแก้ปัญหาเสพติดและ ปัญหาความขัดแย้งใน ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ด้วยการใช้กำลังเข้าปราบปรามซึ่งส่งผลให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ ว่ากระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน<sup>๑๕๐</sup> ซึ่งแม้ว่าภายหลังการเลือกตั้งใน พ.ศ. ๒๕๕๘ พรรคไทยรักไทยจะยังคง

<sup>๑๔๗</sup> บัณฑิต จันทรโรจนกิจ. ๒๕๖๐. การเมืองไทยร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า ๑๕๘

<sup>๑๔๘</sup> เจษฎา ลูประสงค์. ๒๕๕๓. บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย ช่วง พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๕๔. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา ๒๕๕๓. หน้า ๕๙

<sup>๑๔๙</sup> เจษฎา ลูประสงค์. เรื่องเดียวกัน. หน้า ๖๐

<sup>๑๕๐</sup> เจษฎา ลูประสงค์. เรื่องเดียวกัน. หน้า ๖๒



ชนะการเลือกตั้งโดยได้ที่นั่งทั้งหมด ๓๗๗ ที่นั่ง จากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ๕๐๐ ที่นั่งก็ตาม แต่กระแสการต่อต้านรัฐบาลทักษิณก็ยังคงดำเนินต่อมาเรื่อย ๆ จนเกิดการประท้วงเพื่อให้รัฐบาลลาออก<sup>๑๕๑</sup> และวิกฤตทางการเมืองนั้นก็ยังคงดำเนินอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเกิดการรัฐประหารในวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญ ฯ พ.ศ. ๒๕๔๐ สิ้นผลบังคับใช้ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ แทน (ซึ่งต่อไปจะขอเรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ฯ ๒๕๔๙”) โดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าวได้กำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่นิติบัญญัติ ภาระงานการตรากฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าวจึงอยู่ภายใต้ระบบสภาเดียว ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (รัฐธรรมนูญ ฯ ๒๕๕๐) ก็ได้กำหนดให้รัฐสภาไทยประกอบด้วยสองสภาเช่นเดิม

ภายหลังการเลือกตั้งใน พ.ศ. ๒๕๕๑ สภาผู้แทนราษฎรได้มีการประชุมเพื่อเลือกนายกรัฐมนตรี ในวันที่ ๒๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยที่ประชุมมีมติให้นายสมักร สุนทรเวช หัวหน้าพรรคพลังประชาชน เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ก็ยังคงมีการเคลื่อนไหวของกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาลทักษิณอยู่ โดยกลุ่มดังกล่าวก็มองว่ารัฐบาลนายสมักร สุนทรเวช นั้น เป็นตัวแทน (Nominee) ของรัฐบาลทักษิณ<sup>๑๕๒</sup> และหลังจากที่นายสมักร สุนทรเวช ถูกศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาให้ขาดคุณสมบัติและต้องพ้นจากตำแหน่ง<sup>๑๕๓</sup> นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งแทน แต่ก็ยังคงเกิดความขัดแย้ง ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ก็ได้มีการออกกฎหมายมากจนจนในที่สุด สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งในช่วงเวลานี้ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและตรากฎหมายบางฉบับ หากแต่ก็ยังคงมีกระแสต่อต้านจากกลุ่มสนับสนุนรัฐบาลทักษิณ จนในที่สุดได้มีการยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ และผลการเลือกตั้งทำให้ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่ในสมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ก็ยังคงเกิดความขัดแย้งทางการเมือง จนกระทั่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ นิรโทษกรรม ก็ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากเกิดความไม่พอใจจนมีการประท้วงและความวุ่นวายทางการเมืองก็ได้นำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้งในวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๗ (รัฐธรรมนูญชั่วคราว ฯ ๒๕๕๗) โดยกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นสภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติแต่เพียงสภาเดียว และรัฐธรรมนูญชั่วคราวดังกล่าวก็บังคับใช้เรื่อยมา จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (รัฐธรรมนูญ ฯ ๒๕๖๐) ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

<sup>๑๕๑</sup> เจษฎา ลูประสงค์. เรื่องเดียวกัน. หน้า ๖๓

<sup>๑๕๒</sup> บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ. เรื่องเดียวกัน. หน้า ๑๙๔

<sup>๑๕๓</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑

การศึกษาอนาคตและฉากทัศน์การเมืองไทยเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน : ในมิติของสถาบันการเมือง  
(รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา)

ทั้งนี้ สามารถสรุปการตรากฎหมายในรัฐบาลแต่ละสมัยตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งเข้าดำรงตำแหน่งครั้งที่ ๒ จนถึงสมัยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีตลอดช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว ๖ ๒๕๕๗ ได้<sup>๑๕๔</sup> ดังนี้

รัฐบาล	ช่วงเวลา	จำนวนกฎหมายที่มีการประกาศใช้ (ฉบับ)
รัฐบาลนายชวน หลีกภัย	๙ พ.ย. ๒๕๔๐- ๙ ก.พ. ๒๕๔๔	๒๓๐
รัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร	๙ ก.พ. ๒๕๔๔- ๑๑ มี.ค. ๒๕๔๘	๑๗๓
	๑๑ มี.ค. ๒๕๔๘- ๑๙ ก.ย. ๒๕๔๙	
รัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์	๑ ต.ค. ๒๕๔๙- ๒๙ มี.ค. ๒๕๕๑	๒๑๓
รัฐบาลนายสมัคร สุนทรเวช	๒๙ มี.ค. ๒๕๕๑- ๙ ก.ย. ๒๕๕๑	๒
รัฐบาลนายสมชาย วงศ์สวัสดิ์	๙ ก.ย. ๒๕๕๑- ๒ ธ.ค. ๒๕๕๑	
รัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	๑๗ ธ.ค. ๒๕๕๑- ๕ ส.ค. ๒๕๕๔	๔๕
รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร	๕ ส.ค. ๒๕๕๔- ๗ พ.ค. ๒๕๕๗	๔๗
รัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา	๒๔ ส.ค. ๒๕๕๗- ๙ มิ.ย. ๒๕๖๒	๔๑๒

จากตารางข้างต้น จะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่แล้ว ในช่วงที่กระบวนการนิติบัญญัติอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้น จะมีการออกกฎหมายมากกว่าในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร จริงอยู่ที่ว่าในช่วงของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมัยที่ ๒ จะมีการออกกฎหมายมากถึง ๒๓๐ ฉบับ แต่ช่วงเวลาในการดำรงตำแหน่งดังกล่าวยาวนานถึง ๔ ปี ซึ่งเมื่อเทียบกับรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ ซึ่งออกกฎหมายจำนวน ๒๑๓ ฉบับ แม้จำนวนน้อยกว่า แต่เวลาในการดำรงตำแหน่งของพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ นั้น น้อยกว่าสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ถึงหนึ่งเท่า จากตารางดังกล่าวข้างต้น จึงสรุปได้ว่า ตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๖ ๒๕๕๐ นั้น สภาที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวออกกฎหมายได้มากกว่ารัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวรซึ่งกำหนดให้กระบวนการนิติบัญญัติต้องผ่านสองสภาถึงสองเท่า

<sup>๑๕๔</sup> ข้อมูลรวบรวมจากราชกิจจานุเบกษา. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๓. จาก

<http://www.ratchakittha.soc.go.th/RKJ/announce/search.jsp>

## ๖.๒ กระบวนการนิติบัญญัติ<sup>๑๕๕</sup>

ในส่วนนี้ จะขอกล่าวถึงกระบวนการนิติบัญญัติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ๖ ๒๕๖๐ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๓ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๓ โดยจะกล่าวถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่ไม่ใช่พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก่อน แล้วจึงกล่าวถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามลำดับ เนื่องจากบทบัญญัติทั้งหลายที่บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัตินั้น จะกำหนดให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติที่ไม่ใช่พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นเป็นกระบวนการหลัก กล่าวคือ ในการกำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ส่วนใดที่จะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ก็จะมีการบัญญัติไว้เป็นพิเศษ ส่วนใดที่ไม่มีการบัญญัติไว้ ก็จะต้องใช้กระบวนการตราพระราชบัญญัติโดยอนุโลม

### ๖.๒.๑ กระบวนการตราพระราชบัญญัติที่ไม่ใช่พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

#### ๖.๒.๑.๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญ ๖ ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ดังนี้

##### (๑) คณะรัฐมนตรี<sup>๑๕๖</sup>

โดยทั่วไปแล้วการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในฝ่ายบริหารจะเริ่มจากส่วนราชการ กระทรวง หรือกรม ต่าง ๆ ในฐานะผู้ที่ใช้กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ โดยจะมีการจัดทำและเสนอร่างพระราชบัญญัติผ่านไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งถ้าหากร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล ก็จะต้องมีการพิจารณาโดยคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี (จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘) ซึ่งคณะกรรมการนี้จะทำหน้าที่ทำข้อสรุปในเบื้องต้นก่อนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญของรัฐบาลแล้ว ก็สามารถเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ทันที

<sup>๑๕๕</sup> ข้อมูลในส่วนนี้ เรียบเรียงจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๓ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๓

<sup>๑๕๖</sup> สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ปกป้อง จันวิทย์ และคณะ. ๒๕๕๖. การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทยเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า ๒๐

ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ เมื่อหน่วยงานต้นเรื่องได้จัดทำร่างกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็มักจะมีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้น เผยแพร่เพื่อรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ โดยประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ในเวลาที่กำหนด และเมื่อได้มีการรับฟังความคิดเห็นแล้ว ก็จะมีการรวบรวมจัดทำรายงานสรุปผลการแสดงความคิดเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้น ก่อนเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาอนุมัติในหลักการของร่างพระราชบัญญัติแล้ว ก็จะมีการส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยจะพิจารณาทั้งในแง่เนื้อหา และแบบของกฎหมาย ซึ่งจะมีการตรวจสอบ ดังนี้

- ความจำเป็นในการตรากฎหมาย : สืบเนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศไทยค่อนข้างมาก อีกทั้งยังมีแนวความคิดว่ายังมีกฎหมายมากเท่าใด ก็ยิ่งเท่ากับว่ามีการจำกัดสิทธิเสรีภาพและสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเท่านั้น ดังนั้น การออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้จะต้องกระทำเนื่องจากมีความจำเป็น และไม่มีมาตรการอื่นที่จะจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ นอกจากการออกกฎหมาย ดังนั้น สิ่งแรกที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะตรวจสอบจึงเป็นการตรวจสอบว่ามีความจำเป็นหรือไม่ ที่จะต้องตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นใช้บังคับ

- ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และความขัดแย้งกับกฎหมายอื่น : โดยจะเป็นการตรวจสอบว่าร่างกฎหมายนั้นมีความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีความขัดแย้งกับกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่หรือไม่

- ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ : ซึ่งจะเป็นการตรวจพิจารณาว่าร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้น ถ้าหากมีการใช้บังคับแล้ว จะซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่หรือไม่

- การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลและภาระ : ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดให้การตรากฎหมายนั้นจะต้องไม่สร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร ในการตรวจสอบของคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงต้องตรวจสอบในส่วนนี้ด้วย เป็นต้น

ทั้งนี้ ในการพิจารณาในคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น อาจมีการเรียกผู้มีส่วนได้เสียกับกฎหมายนั้นมาชี้แจงได้ เพื่อให้ได้ความเห็นจากผู้ที่ต้องบังคับใช้กฎหมาย แต่โดยส่วนใหญ่แล้ว ผู้ที่จะถูกเรียกมาให้ความเห็นในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา มักจะเป็นหน่วยงานราชการซึ่งต้องใช้บังคับกฎหมายนั้นน้อยครั้งที่จะมีการเรียกภาคประชาสังคมในฐานะผู้ที่ต้องได้รับผลกระทบจากการตรากฎหมายเข้ามารับฟังความคิดเห็นด้วย

นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจร่างเสร็จแล้ว ก็จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนซึ่งเป็นการปฏิบัติตามหลักการของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ ซึ่งกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในการจัดทำร่างกฎหมาย และส่วนใหญ่ก็จะเป็นการรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ โดยจะมีการเผยแพร่ร่างกฎหมายฉบับที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจเสร็จแล้ว และมีช่องทางให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายนั้นได้ ซึ่งเมื่อการแสดงความคิดเห็นเสร็จสิ้นลงแล้ว ก็จะมีการจัดทำรายงานสรุปผลการแสดงความคิดเห็น และอาจมีการปรับร่างกฎหมายดังกล่าวตามความคิดเห็นที่เสนอก็ได้

เมื่อมีการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายแล้ว ถ้าหากมีการแก้ไขร่างกฎหมายในเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง เพื่อให้พิจารณาเนื้อหาที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติม แต่ถ้าหากในชั้นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นได้แก้ไขเพิ่มเติมเพียงแค่ว่ารูปแบบให้ถูกต้องตามแบบร่างกฎหมายเท่านั้น สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ต่อคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (ซึ่งเรียกว่า “วิปรัฐบาล”) เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

## (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอกฎหมายได้ โดยจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๐ คน ลงนามรับรอง แม้ว่าการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนเหมือนการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี แต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้วางหลักการเสนอร่างกฎหมายไว้ ดังนี้

- รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติและเอกสารประกอบ : การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องแบ่งเป็นมาตราและมีบันทึกประกอบ ได้แก่ หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และจะต้องมีสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย ทั้งนี้ แม้ว่าพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ จะไม่ได้บังคับใช้กับองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย แต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็กำหนดให้หลักเกณฑ์ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างกฎหมายที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องกำหนดนั้น จะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นที่บัญญัติในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายดังกล่าวด้วย

- การตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมาย : ประธานสภามีหน้าที่จะต้องตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมาย และถ้าหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในร่างกฎหมายนั้น ผู้เสนอร่างกฎหมายทุกคนจะต้องลงชื่อกำกับไว้ในกรแก้ไขด้วย

- การเปิดเผยร่างกฎหมายต่อประชาชน : ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ออกตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ นั้น ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเปิดเผยร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้ประชาชนทราบ และต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของกฎหมายดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๓ ไม่ได้บัญญัติเรื่องการเปิดเผยร่างกฎหมายต่อประชาชนไว้

- การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน : ร่างกฎหมายการเงินเป็นร่างกฎหมายที่มีกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติปกติทั่วไป (ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินนี้ จะขอกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป) โดยถ้าหากประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินให้แจ้งต่อผู้เสนอร่างกฎหมายนั้น และผู้เสนอร่างกฎหมายนั้นสามารถคัดค้านได้ภายใน ๗ วัน ซึ่งถ้าหากมีการคัดค้าน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเรียกประชุมประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะภายใน ๑๕ วัน เพื่อวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ซึ่งถ้าหากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ก็จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง

### (๓) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ โดยร่างกฎหมายที่ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอนั้น จะต้องเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญในหมวดที่ ๓ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวดที่ ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ ปัจจุบันยังไม่มีระเบียบกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน

ทั้งนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ จะกำหนดให้ต้องมีการรับฟังความเห็นในการตรากฎหมาย ซึ่งหมายความว่าแม้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นทั้งสิ้น แต่ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นริเริ่มในชั้นสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กลับพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติมากกว่ากรณีที่ร่างกฎหมายนั้นริเริ่มในฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นริเริ่มในฝ่ายบริหาร หน่วยงานที่ริเริ่มจัดทำกฎหมาย เช่น กระทรวงก็จะเป็นเจ้าภาพในการรับฟังความเห็น อีกทั้งเมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเองก็ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นได้ แต่ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นถูกเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กลับไม่มีกฎหมายบัญญัติอย่างชัดเจนว่าองค์กรใดจะเป็นเจ้าภาพ แม้ว่าปัจจุบันจะกำหนดให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการรับฟังความเห็นของประชาชนก็ตาม แต่ก็ยังพบอุปสรรค อีกทั้งในบางกรณี พรรคการเมืองต้นสังกัดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอร่างกฎหมายนั้น ก็เกิดคำถามว่าจะดำเนินการรับฟังความคิดเห็น



เองได้หรือไม่ ซึ่งในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า ถ้าหากพรรคการเมืองต้นสังกัดสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอร่างกฎหมายนั้นดำเนินการรับฟังความคิดเห็นเอง ก็อาจจะเกิดประเด็นปัญหาในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากพรรคต้นสังกัดนั้นเป็นพรรคฝ่ายค้าน ก็อาจเกิดคำถามได้เช่นกันว่า รับฟังประชาชนกลุ่มใด และจะถือว่าถูกต้องตามหลักวิชาการและเป็นที่ยอมรับหรือไม่ เป็นต้น ซึ่งประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยจะได้กล่าวถึงต่อไปในส่วนของข้อสังเกต

ด้วยเหตุนี้ กระบวนการรับฟังความเห็นตามบทบัญญัติดังกล่าว แม้ว่าจะถูกมองในบางมุมว่าทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้นก็ตาม แต่ในบางมุมก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์เช่นกันว่า การกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวโดยปราศจากการเตรียมความพร้อม ก็ก่อให้เกิดอุปสรรคในการเสนอร่างกฎหมายได้<sup>๑๕๗</sup>

### ๖.๒.๑.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรก่อน โดยจะต้องพิจารณาเป็น ๓ วาระ คือ วาระที่ ๑ การรับหลักการ วาระที่ ๒ การพิจารณารายมาตรา และวาระที่ ๓ การลงมติ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### (๑) การพิจารณาวาระที่ ๑ : รับหลักการ

ในการพิจารณาขั้นรับหลักการนั้น ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนั้นก่อนก็ได้ โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ที่สำคัญในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชน คณะรัฐมนตรีสามารถขอนำร่างกฎหมายนั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้ และถ้าหากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติให้คณะรัฐมนตรีรับร่างไปพิจารณา ก็จะต้องรอการพิจารณาไว้มิเกิน ๖๐ วัน ซึ่งการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องสามารถรับร่างกฎหมายที่ไม่ได้เสนอโดยคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาก่อนได้นั้น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีหน้าที่กำหนดนโยบายและเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีสิทธิขอตรวจดูร่างกฎหมายนั้นก่อน ซึ่งอาจมีการพิจารณาว่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ เพราะถ้าหากมีการบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ฝ่ายบริหารก็ต้องบังคับใช้กฎหมายนั้น

ทั้งนี้ ในกรณีที่มึร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันหลายฉบับเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหรือไม่รับร่างกฎหมายแต่ละฉบับ หรือจะลงมติรับหลักการรวมกันก็ได้ แต่ถ้าหากมีมติรับหลักการแล้ว ที่ประชุมจะต้องลงมติด้วยว่าจะกำหนดให้ร่างกฎหมายใดเป็นร่างหลักที่ใช้ในการพิจารณา

<sup>๑๕๗</sup> คำให้สัมภาษณ์ของ นายนิกร จำนง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม ในกรณีทีสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติในการพิจารณาวาระแรกนี้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องตกไป แต่ถ้าหากร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้แถลงไว้ในวันเข้ารับตำแหน่งนั้น และคะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎรที่ลงมติไม่เห็นชอบนั้นไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีก็สามารถขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันได้ โดยจะต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องเสนอรายงานพร้อมกับร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อรัฐสภา ถ้าหากเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ภายใน ๒๐ วัน

## (๒) การพิจารณาวาระที่ ๒ : การพิจารณารายมาตรา

ในการพิจารณาวาระที่ ๒ นี้ จะต้องพิจารณาโดยคณะกรรมการ ซึ่งอาจจะต้องคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรชุดใดชุดหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาก็ได้ เช่น ถ้าหากต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. .... ก็อาจให้คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นผู้พิจารณา หรืออาจมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเป็นการเฉพาะก็ได้ ซึ่งถ้าหากร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน จะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้น จะต้องมีส่วนหนึ่งของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายนั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมด

ทั้งนี้ ในการพิจารณาชั้นคณะกรรมการ คณะกรรมการสามารถแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายดังกล่าวได้ โดยจะเพิ่มมาตราใหม่ หรือตัดทอนมาตราเดิม หรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องไม่ขัดกับหลักการของร่างกฎหมายนั้น และในการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านใดอยากเสนอแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใด ก็จะต้องเสนอคำแปรญัตติไว้ล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๗ วัน

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จแล้ว คณะกรรมการจะต้องเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว โดยจะต้องประกอบด้วย

- ร่างกฎหมายเดิม
- ร่างกฎหมายที่คณะกรรมการได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว
- รายงานเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นโดยคณะกรรมการ

ถ้าหากเป็นร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เข้าชื่อเสนอ ซึ่งในขั้นแรกทีรับหลักการนั้นไม่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สองแล้ว กลายเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงิน ก็ให้ทีประชุมประกอบด้วยประธานสภาผู้แทน-



ราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญทุกคณะพิจารณาให้เสร็จภายใน ๑๕ วัน ถ้าหากเห็นว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจริง ก็จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง และถ้าหากนายกรัฐมนตรีไม่รับรอง ก็จะต้องแก้ไขไม่ให้ร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน

เมื่อคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายได้เสนอร่างกฎหมาย พร้อมทั้งเอกสารที่ระบุไว้ข้างต้นต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็ให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาโดยเริ่มจากชื่อร่างกฎหมาย คำปรารภ และพิจารณาเรียงมาตรา ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรืออภิปรายเฉพาะมาตราที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือสงวนความเห็นไว้เท่านั้น

หลังจากที่มีการพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องพิจารณาอีกครั้งเพื่อสรุป โดยการพิจารณารอบนี้ จะขอแก้ถ้อยคำได้ แต่ไม่สามารถแก้ไขเนื้อความได้ เว้นแต่จะเห็นว่าเนื้อความนั้นมีความขัดแย้งกันอยู่ เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะถือว่าการพิจารณาในวาระที่ ๒ นั้น เสร็จสิ้นลง

### (๓) การพิจารณาในวาระที่ ๓ : การลงมติ

ในการพิจารณาในวาระที่ ๓ นี้ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาลงมติโดยไม่มีการอภิปราย และจากนั้น ก็จะต้องนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา

#### ๖.๒.๑.๓ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นวุฒิสภา

สำหรับการพิจารณาในชั้นวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นวุฒิสภาจะต้องกระทำหลังจากที่ร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ร่างกฎหมายดังกล่าวมีความสำคัญมาก เช่น ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับหลักการในร่างกฎหมายดังกล่าวแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญชุดละไม่เกิน ๑๕ คน มาดำเนินการศึกษาร่างกฎหมายดังกล่าวก่อนได้

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ กำหนดให้วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ซึ่งถ้าหากพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ก็จะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นวุฒิสภา ก็จะต้องพิจารณาเป็น ๓ วาระเช่นกัน ดังนี้

#### (๑) วาระที่หนึ่ง : รับหลักการ

ในวาระที่หนึ่งนี้ วุฒิสภาจะต้องลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถ้าหากวุฒิสภาลงมติรับหลักการก็จะต้องพิจารณาในวาระต่อไป

## (๒) วาระที่สอง : การพิจารณารายมาตรา

เช่นเดียวกับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาในวาระที่สองนี้ จะต้องพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการ ซึ่งอาจจะมอบหมายให้คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเป็นการเฉพาะได้ โดยสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องการแปรญัตติ จะต้องยื่นเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานวุฒิสภาภายใน ๗ วัน และเมื่อคณะกรรมการธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว ก็จะต้องเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อประธานวุฒิสภา ซึ่งจะต้องประกอบด้วยเอกสารเหล่านี้ คือ

- ร่างกฎหมายเดิม
- ร่างกฎหมายที่คณะกรรมการธิการได้แก้ไขเพิ่มเติม และ
- รายงานเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น โดยอย่างน้อย จะต้องระบุด้วยว่า ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมมาตราใดบ้าง

จากนั้น ประธานวุฒิสภาจะต้องบรรจุร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าที่ประชุมของวุฒิสภา โดยจะต้องพิจารณาจากชื่อร่าง คำปรารภ และพิจารณาเรียงมาตรา และสมาชิกวุฒิสภาจะอภิปรายได้ก็เฉพาะแต่ข้อความที่คณะกรรมการธิการได้แก้ไขเพิ่มเติม และผู้ที่ได้ส่งวนคำแปรญัตติไว้เท่านั้นที่จะอภิปรายได้

หลังจากที่มีการพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะต้องพิจารณาอีกครั้งเพื่อสรุป โดยการพิจารณารอบนี้ จะขอแก้ถ้อยคำได้ แต่ไม่สามารถแก้ไขเนื้อความได้ เว้นแต่จะเห็นว่าเนื้อความนั้นมีความขัดแย้งกันอยู่ เมื่อเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะถือว่าการพิจารณาในวาระที่ ๒ นั้น เสร็จสิ้นลง

## (๓) การพิจารณาในวาระที่ ๓ : การลงมติ

ในการพิจารณาในวาระที่ ๓ นี้ ที่ประชุมวุฒิสภาจะลงมติโดยไม่มีการอภิปราย

### ๖.๒.๑.๔ การพิจารณาร่างกฎหมายในกรณีที่วุฒิสภาขอแก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาในชั้นวุฒิสภาแล้ว ถ้าหากวุฒิสภามีการขอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายดังกล่าว ก็จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องบรรจุเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องด่วนเพื่อพิจารณาว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมมา ซึ่งถ้าหากเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาก็สามารถดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ก็ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกัน โดยสภาผู้แทนราษฎรต้องกำหนดจำนวนคณะกรรมการและแจ้งไปยังวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภที่ตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีองค์ประกอบเท่ากับคณะกรรมการฝั่งสภาผู้แทนราษฎร และ

เมื่อคณะกรรมการร่วม ได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ก็ให้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้แก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อให้ที่ประชุมได้พิจารณาว่าเห็นชอบหรือไม่ ถ้าหากทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบ ก็ให้ดำเนินการต่อไปได้

ทั้งนี้ ถ้าหากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ก่อน ๑๘๐ วันและในระหว่าง ๑๘๐ วันนี้ ห้ามเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อความอย่างเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ นั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

### ๖.๒.๑.๕ การพิจารณาร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งไว้

เมื่อครบกำหนด ๑๘๐ วันแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอญัตติโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๒๐ คน รับรองได้ ว่าให้ยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นพิจารณา โดยจะยกร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเคยให้ความเห็นชอบไว้ หรือยกร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมได้พิจารณาไว้แล้วก็ได้ และถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

### ๖.๒.๑.๖ การนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และพระราชอำนาจยับยั้ง

เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติแล้ว ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปให้นายกรัฐมนตรี ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรชะลอร่างกฎหมายดังกล่าวไว้ ๓ วัน เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกทั้งหมด เสนอความเห็นว่าร่ากฎหมายดังกล่าว นั้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งถ้าหากมีการเข้าชื่อกันเสนอความเห็นว่าร่ากฎหมายดังกล่าว นั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

เมื่อครบกำหนด ๓ วันแล้ว ก็จะต้องส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้แก่นายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ภายใน ๒๐ วัน

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์สามารถใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติได้ โดยเมื่อนายกรัฐมนตรีได้นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแล้ว ถ้าหากไม่ทรงเห็นชอบ และพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้วยังไม่พระราชทานคืนมา ให้รัฐสภาประชุมหารือเรื่องร่างพระราชบัญญัติกันใหม่ และถ้าหากรัฐสภาลงมติยืนยันด้วยเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้ง และถ้าหากพ้น ๓๐ วันแล้วยังไม่พระราชทานคืนมา ก็สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายเสมือนว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

### ๖.๒.๑.๗ การพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศ

บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ๓ ๒๕๖๐ ได้กำหนดการพิจารณาร่างกฎหมายที่จะต้องตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ โดยกำหนดให้ร่างกฎหมายนี้จะต้องพิจารณาโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ ถ้าหากคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างกฎหมายโดยเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องตราขึ้นเพื่อปฏิรูปประเทศตามหมวด ๑๖ แห่งรัฐธรรมนูญ ก็ให้แจ้งต่อประธานรัฐสภาและเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อรัฐสภา แต่ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่ได้แจ้ง แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่าเป็นกฎหมายที่จะต้องตราขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศตามหมวด ๑๖ ก็สามารถร้องต่อประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาจะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อวินิจฉัย ได้แก่

- ประธานวุฒิสภา (เป็นประธานคณะกรรมการร่วมในการวินิจฉัย)
- รองประธานสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน
- ผู้นำพรรคฝ่ายค้าน
- ผู้แทนจากคณะรัฐมนตรี และ
- ประธานคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภา เลือกกันเองให้เหลือ ๑ คน

ถ้าหากคณะกรรมการร่วมดังกล่าวเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่ต้องตราขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศ ก็จะต้องพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวโดยที่ประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา แต่ถ้าหากไม่ใช่ร่างกฎหมายที่ต้องตราขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศ ก็ใช้กระบวนการตรากฎหมายปกติที่กล่าวมาข้างต้น

### ๖.๒.๑.๘ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ยังพิจารณาไม่เสร็จ จนสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือมีการยุบสภา

รัฐธรรมนูญ ๓ ๒๕๖๐ ได้บัญญัติถึงกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภา แต่ยังมีร่างพระราชบัญญัติที่ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ หรือค้างอยู่ในสภา ดังนี้

(๑) ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้น พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือไม่ได้พระราชทานคืนมาภายใน ๙๐ วัน ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

(๒) การนำร่างกฎหมายที่ค้างพิจารณาในรัฐสภามาพิจารณาต่อหลังจากมีการเลือกตั้งใหม่ : ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่เรียบร้อยแล้ว สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา สามารถนำร่างกฎหมายดังกล่าวเพื่อพิจารณาอีกครั้งได้ ถ้าหากคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่นั้นร้องขอภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย อย่างไรก็ตาม ถ้าหากคณะรัฐมนตรีไม่มีคำขอภายในเวลาที่กำหนด ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างค้างไว้นั้นก็จะตกไป

## ๖.๒.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ในส่วนของการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนี้ คณะผู้วิจัยจำเป็นต้องกล่าวถึงไว้ แม้ว่าเนื้อหาโดยหลักของงานวิจัยฉบับนี้จะมุ่งพิจารณาถึงกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปเป็นสำคัญ แต่ปรากฏว่าในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ มีประเด็นบางประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งส่งผลกระทบต่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไปด้วย จึงจำเป็นต้องกล่าวถึงการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินเช่นกัน

แนวคิดเกี่ยวกับการให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินใช้กระบวนการนิติบัญญัติที่ต่างจากร่างพระราชบัญญัติทั่วไปนั้น ปรากฏขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น ต้องเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ก็จะต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีข้อความที่คล้ายกับพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. ๑๙๑๑ ของประเทศอังกฤษ<sup>๑๕๘</sup> โดยการกำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอเป็นหลัก หรือแม้จะเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ก็ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ซึ่งเปรียบเสมือนการให้อยู่ในความรับรู้ของฝ่ายบริหารนั้น เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้เงินและเป็นผู้ที่รู้ดีที่สุดว่ามีงบประมาณเพียงพอที่จะใช้จ่ายได้หรือไม่ อย่างไร ซึ่งถ้าหากปล่อยให้รัฐสภาสามารถออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินได้โดยไม่ต้องอยู่ในความรับรู้ของฝ่ายบริหารแล้วปรากฏว่าไม่มีงบประมาณที่จะสามารถดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้ ก็อาจจะเกิดความวุ่นวายเพราะเท่ากับว่ารัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ ก็อาจกลายเป็นช่องทางให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง<sup>๑๕๙</sup>

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ ๒๕๕๐ และ ๒๕๖๐ แล้ว พบว่าการบัญญัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมีความคล้ายกัน ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

### ๖.๒.๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติที่ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

รัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึงร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อความต่อไปนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่มีการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบบังคับอันเกี่ยวกับภาษี หรืออากร

<sup>๑๕๘</sup> กมล สุปรียสุนทร. ๒๕๓๔. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน. วิชยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า ๒๐

<sup>๑๕๙</sup> กมล สุปรียสุนทร. เรื่องเดียวกัน. หน้า ๒๖

(๒) ร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(๓) ร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(๔) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงินตรา

### ๖.๒.๒.๒ กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน โดยกำหนดให้ผู้เสนอนั้นได้แก่ผู้ที่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่ผู้เสนอไม่ใช่คณะรัฐมนตรี ก็จะต้องให้นายกรัฐมนตรีลงชื่อรับรอง ทั้งนี้ ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ รัฐธรรมนูญ กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาภายใน ๑๕ วัน และถ้าหากพิจารณาแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็จะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ทั้งนี้ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่มีการเสนอนั้น ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมาแต่แรก แต่เมื่อในระหว่างการพิจารณานั้น มีการแก้ไขจนกลายเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ก็ต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรองเช่นกัน

ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินในรัฐสภานั้น จะใช้กระบวนการเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน อย่างไรก็ตาม ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภานั้น ถ้าหากเป็นกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะมีเวลาในการพิจารณาเพียง ๓๐ วัน ซึ่งถ้าหากวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จ ก็จะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ

จากกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีบทบัญญัติหลายมาตราที่แสดงให้เห็นถึงการกำหนดให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการปฏิรูปประเทศ ซึ่งถ้าหากพิจารณาจากข้อเท็จจริงในช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้ว จะเห็นได้ว่า ในช่วงเวลาดังกล่าว รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะปฏิรูปประเทศ และการกำหนดให้วุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลมีที่มาที่ยึดโยงกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติตลอดจนบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลหลายมาตราที่กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทที่สำคัญในการปฏิรูปประเทศนั้น ก็เป็นไปเพื่อให้การปฏิรูปประเทศที่ได้เคยเริ่มต้นขึ้น ตั้งแต่ช่วงที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญชั่วคราว มีความต่อเนื่องอย่างน้อย ๕ ปี ตามวาระของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล และผลจากเจตนารมณ์ในการบัญญัติดังกล่าวนี้เอง ก็ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนิติบัญญัติด้วย กล่าวคือ มีการกำหนดให้ร่างพระราช



บัญญัติที่ได้รับการตีความว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตรารั้งเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ จะต้องได้รับการพิจารณาโดยรัฐสภา นั่นคือ ให้ทั้งสองสภาประชุมร่วมกัน

ทั้งนี้ ในประเด็นดังกล่าวได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เป็นอย่างมากในสองประเด็น ประเด็นที่หนึ่ง ได้แก่ โดยหลักแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญไทยแทบทุกฉบับจะถือว่าเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรง ในขณะที่รัฐธรรมนูญหลายฉบับจะไม่ได้กำหนดให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง (ยกเว้น รัฐธรรมนูญ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่มีลักษณะเป็นแบบผสม) ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงมักกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีความสำคัญมากกว่าวุฒิสภาในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถลงมติยืนยันร่างกฎหมายได้ในกรณีที่ไม่เห็นพ้องต้องกันกับวุฒิสภา แต่การกำหนดกระบวนการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศดังกล่าวนี้ ส่งผลให้วุฒิสภามีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างกฎหมาย จึงก่อให้เกิดการตั้งคำถามตามมาถึงความเหมาะสมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาที่มาของสมาชิกวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล

ส่วนประเด็นที่มีการวิพากษ์วิจารณ์เป็นประเด็นที่สอง คือ การปฏิรูปประเทศที่บัญญัติไว้ในหมวด ๑๖ ของรัฐธรรมนูญนั้น มีการบัญญัติในลักษณะที่กว้าง ซึ่งอาจส่งผลให้ร่างกฎหมายหลายฉบับก็สามารถถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายที่จะตรารั้งเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศได้ทั้งสิ้น

(๒) รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดกลไกใหม่ ๆ ในการตรากฎหมายขึ้นหลายประการ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ประกอบกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว จะเห็นได้ว่าในการทำร่างกฎหมายนั้น จะต้องมีการรับฟังความเห็นของประชาชน อีกทั้งยังมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนด้วยว่า จะต้องมีการวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการยกร่างกฎหมายด้วย โดยองค์กรที่ริเริ่มเสนอกฎหมายนั้น จะต้องชี้ให้เห็นด้วยว่าไม่มีมาตรการอื่นแล้วที่จะสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้นอกจากการออกกฎหมาย ซึ่งกลไกดังกล่าวนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าข้อดีคือทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายอย่างแท้จริง อีกทั้งยังมีส่วนสำคัญที่หน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายให้ประชาชนทราบ และยังทำให้การออกกฎหมายนั้นจะต้องทำเท่าที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม การกำหนดกลไกดังกล่าวนี้อาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ถ้าหากหน่วยงานที่ต้องดำเนินการขาดความพร้อม ซึ่งคณะผู้วิจัยจะได้วิเคราะห์ในส่วนที่จะกล่าวถึงข้อสังเกตต่อไป

(๓) รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้แก้ไขปัญหเกี่ยวกับกรณีร่างกฎหมายที่พิจารณาค้างอยู่แล้ว มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา ในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นนั้น ร่างกฎหมายที่ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จจะต้องตกไปและกลับไปเริ่มต้นกระบวนการใหม่ที่จุดเริ่มต้นทันที และเมื่อมีการเลือกตั้งใหม่แล้ว และองค์กรที่ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ยังประสงค์จะให้มีการออกกฎหมายดังกล่าวนี้ ก็จะต้องเริ่มกระบวนการเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาในรัฐสภาใหม่ทั้งหมด ซึ่งรวมถึงร่างกฎหมาย

ที่ริเริ่มโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้กำหนดกลไกที่จะทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถพิจารณาต่อไปได้จากขั้นตอนที่ค้างไว้ก่อนสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง

(๔) การกำหนดให้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีนั้น ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยคณะรัฐมนตรีจะไม่มีประเด็นปัญหา แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเสนอโดยสมาชิกสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และถูกตีความว่าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองนั้น ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดระยะเวลาว่านายกรัฐมนตรีมีเวลาที่จะต้องพิจารณาว่าจะรับรองหรือไม่รับรองในเวลาเท่าใด และในทางปฏิบัติ พบว่าที่ผ่านมา นายกรัฐมนตรีจะไม่รับรองจนกว่าจะมีการเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันของฝ่ายรัฐบาลด้วย ดังที่มีการเรียกว่า “ร่าง ๓ ประกบ” และเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ร่างของรัฐบาลก็มักจะได้รับเลือกให้เป็นร่างหลักในการพิจารณา ซึ่งถ้าหากร่างกฎหมายนั้นแต่เดิมเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อร่างกฎหมายของประชาชนได้ถูกเลือกเป็นร่างหลัก นั้นหมายความว่าจะมีตัวแทนของประชาชนได้เข้าไปร่วมอภิปรายในการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการด้วย หากแต่เมื่อมีการเสนอร่าง ๓ ประกบ และร่างดังกล่าวถูกเลือกเป็นร่างหลักแล้ว ก็จะไม่มีความสามารถของประชาชนได้เข้าไปร่วมพิจารณาในชั้นคณะกรรมการดังกล่าว ทั้งที่ความจริงแล้ว หลักการดังกล่าวนี้ถูกริเริ่มโดยประชาชน

(๕) รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เหมือนรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมา และรัฐธรรมนูญก็ยังบัญญัติด้วยว่าจะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อีกทั้งยังต้องกำหนดด้วยว่าต้องมีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้เริ่มมีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแล้ว แต่พบว่ายังไม่มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด ส่งผลให้การเข้าชื่อเสนอกฎหมายปัจจุบันขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน และเป็นภาระของผู้ที่ต้องการริเริ่มที่จะเสนอกฎหมายที่จะต้องดำเนินการตามกระบวนการเองเกือบทั้งหมด

### ๖.๓ การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๗

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงตัวอย่างของการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีความสำคัญตั้งแต่ช่วง พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นต้นมา โดยในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ออกกฎหมายจำนวนมาก บางฉบับก็ออกตามกระบวนการนิติบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ๓ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่บางฉบับก็ตราขึ้นตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่กำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติยังคงดำรงอยู่ก่อนในช่วงระยะเปลี่ยนผ่าน โดยคณะผู้วิจัยได้เลือกศึกษากรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ และยังคงมีผลบังคับใช้จนปัจจุบัน ได้แก่



(๑) ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. .... ซึ่งถือเป็นหนึ่งในกฎหมายที่สำคัญ เนื่องจากมีผลบังคับใช้กับการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐแทบทุกหน่วยงาน และมีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการจัดซื้อจัดจ้างหลายประการ

(๒) ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... ซึ่งถือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในการพิจารณาในขณะนั้น เนื่องจากมีหลายประเด็นที่ตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง และในปัจจุบันก็ยังคงบังคับใช้อยู่

(๓) ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างกฎหมายที่ถูกพิจารณาในช่วงที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๗ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว แต่ยังไม่มีการเลือกตั้ง

ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาที่มาจากกาเลือกตั้งใน พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น เนื่องจากตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าวจนถึงปัจจุบันนั้น มีร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาเพียง ๑๑ ฉบับเท่านั้น<sup>๑๖๐</sup> และส่วนใหญ่ก็เป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการงบประมาณ ด้วยข้อจำกัดนี้ คณะผู้วิจัยจึงยังไม่สามารถเลือกกรณีศึกษาจากช่วงเวลาดังกล่าวได้

### ๖.๓.๑ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ....

#### ๖.๓.๑.๑ ที่มาและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

แต่เดิม การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุของหน่วยงานของรัฐจะถูกกำหนดโดยกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารที่มีสถานะเป็นระเบียบ ซึ่งได้มีแนวคิดการแก้ไขปรับปรุงและยกร่างให้เป็นพระราชบัญญัติมานานแล้ว ด้วยเหตุนี้ ในช่วงเวลาที่มีการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติใน พ.ศ. ๒๕๕๗ จึงมีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยร่างกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดให้ขอบเขตการบังคับใช้กว้างกว่าการบังคับใช้ระเบียบ นั่นคือ กำหนดให้บังคับใช้กับส่วนราชการทุกส่วน ทั้งหน่วยงานของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตลอดจนองค์กรอิสระด้วย แต่ยังไม่ให้หน่วยงานของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ ขอออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองได้เพื่อให้เกิดความคล่องตัว

<sup>๑๖๐</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2563 จาก

<http://web.senate.go.th/w3c/senate/lawdraft/>

(๒) กำหนดสถานะพิเศษให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ดูแลเรื่องพัสดุในหน่วยงานของรัฐ โดยให้เจ้าหน้าที่พัสดุต้องเข้ารับการอบรมกับกรมบัญชีกลาง และได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุภาครัฐเป็นพิเศษ และมีสิทธิได้รับเงินเพิ่มด้วย หากแต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของร่างกฎหมายดังกล่าวทั้งฉบับแล้ว จะพบว่าเมื่อกฎหมายกำหนดให้สิทธิพิเศษ ก็จะมีการกำหนดให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่เพิ่มมากขึ้นตามมา

(๓) กำหนดให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างมีความรัดกุมมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้หลักเกณฑ์ในการเลือกใช้วิธีการจัดซื้อจัดจ้างไม่จะเป็นการประกาศเชิญชวนหรือการจัดซื้อจัดจ้างแบบเฉพาะเจาะจงก็ตาม จะต้องมืหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าเมื่อใดจึงจะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแบบใดได้ อีกทั้งยังมีการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องไปขึ้นทะเบียน เช่น การกำหนดให้ผู้รับจ้างที่เป็นที่ปรึกษา (เช่น การรับจ้างทำงานวิจัย) จะต้องไปขึ้นทะเบียนกับกระทรวงการคลัง และการจ้างนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องจ้างเฉพาะผู้ที่ขึ้นทะเบียนเท่านั้น

(๔) กำหนดให้ต้องประเมินผลผู้ประกอบการอย่างจริงจัง เช่น ในกรณีที่เป็นผู้ทำงาน ก็จะต้องมีการแจ้งต่อกระทรวงการคลัง ซึ่งอาจส่งผลให้หน่วยงานของรัฐรายอื่นไม่สามารถจ้างผู้ประกอบการดังกล่าวได้ภายในกำหนดเวลาบางช่วงเวลา

(๕) มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุที่ปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารพัสดุตามกฎหมายนี้

### ๖.๓.๑.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. .... ในชั้นคณะกรรมการธิการ

ร่างพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. .... ถือเป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากเมื่อมีการประกาศใช้แล้วจะส่งผลให้หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานจะต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างจากที่เคยใช้อยู่เดิม ซึ่งจะทำให้มีกระบวนการที่อาจจะเพิ่มขึ้นตอนและมีความรัดกุมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาบันทึกประชุมของคณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวและรายงานของคณะกรรมการแล้ว กลับพบว่ามีการแปรญัตติในร่างกฎหมายดังกล่าวน้อยมาก ส่วนใหญ่การอภิปรายและการขอแปรญัตติจะเป็นในลักษณะแก้ไขถ้อยคำและระบุหน่วยงานซึ่งมีการปรับโครงสร้างและอาจเปลี่ยนชื่อเพียงบางหน่วยงานเพิ่มเติมจากที่ร่างกฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้แต่แรกเท่านั้น แต่แทบจะไม่มีกรอภิปรายหรือแปรญัตติในประเด็นใดที่เกี่ยวข้องกับหลักการสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าวเลย

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่าที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะที่มาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหลายท่านเคยเป็นอดีตข้าราชการมาก่อน และมีความพยายามผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวนี้มานานแล้ว

แต่อาจจะด้วยปัญหาทางการเมืองในช่วงที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร จึงทำให้ไม่สามารถผ่านร่างกฎหมายนี้เพื่อให้มีผลบังคับใช้ได้

### ๖.๓.๒ ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

#### ๖.๓.๒.๑ ที่มาและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการรัฐประหารเกิดขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๕๗ ประเทศไทยได้พบกับสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองซึ่งนำไปสู่การชุมนุมหลายครั้ง จนทำให้เกิดแนวคิดว่าควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และสิทธิในการชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคีด้วย ดังนั้น จึงได้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดให้การชุมนุมสาธารณะบางประเภทไม่อยู่ภายใต้บังคับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่ การชุมนุมที่เป็นงานพระราชพิธี หรืองานตามประเพณี พิธีกรรมทางศาสนาหรือตามวัฒนธรรม รวมถึงการชุมนุมเพื่อทำกิจกรรมทางกีฬา ตลอดจนการชุมนุมภายในสถานศึกษาด้วย นอกจากนี้ ยังมีข้อยกเว้นสำหรับการชุมนุมที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีการประกาศกฎอัยการศึก หรือพระราชกำหนดการบริหารราชการฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของการชุมนุมสาธารณะ เช่น สถานที่ใดบ้างที่ห้ามชุมนุม การกำหนดหลักเกณฑ์ว่าจะต้องมีการแจ้งการชุมนุมก่อนการชุมนุม

(๓) กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมไว้อย่างชัดเจน โดยให้ผู้จัดการชุมนุมจะต้องดูแลรับผิดชอบการชุมนุมให้เป็นไปโดยสงบ เรียบร้อย และปราศจากอาวุธ ที่สำคัญผู้ชุมนุมจะต้องไม่ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการขนส่งสาธารณะ

(๔) กำหนดให้มีเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ และกำหนดหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะ เช่น กำหนดให้เจ้าพนักงาน ฯ ต้องดูแลความสะดวกให้แก่ประชาชนที่จะใช้สถานที่ชุมนุม ต้องรักษาความปลอดภัย ต้องอำนวยความสะดวกในด้านการจราจร เป็นต้น และกำหนดอำนาจให้เจ้าพนักงานสามารถดำเนินการบางอย่างได้ ถ้าหากพบว่าการชุมนุมสาธารณะนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๕) มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพกอาวุธเข้าไปในที่ชุมนุม

(๖) ไม่มีการกำหนดยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากถ้าหากเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามสมควรแก่กรณีไม่เกินแก่เหตุ ก็ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยไม่จำเป็นต้องกำหนดยกเว้นความรับผิดอีก

### ๖.๓.๒.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ....

ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ในช่วงที่ร่างกฎหมายดังกล่าวกำลังจะเข้าสู่การพิจารณาได้มีนักวิชาการจำนวนมากแสดงความเห็นไปในทางที่ไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยชี้ให้เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้กว้างเกินไป อีกทั้งบทบัญญัติบางประการยังไม่มีลักษณะที่เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ชุมนุมอย่างแท้จริง ที่สำคัญมีประเด็นที่น่าสังเกตอีกประการ คือ ในช่วงเวลาที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ คณะอนุกรรมการที่ทำหน้าที่วิเคราะห์ร่างกฎหมายในคณะกรรมการวิชาการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีความพยายามที่จะจัดงานสัมมนาเพื่อให้เกิดการถกเถียงประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้เป็นข้อมูลสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่กลับเกิดเหตุขัดข้องบางประการทำให้ไม่สามารถจัดกิจกรรมดังกล่าวได้

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงบันทึกการประชุมของคณะกรรมการและรายงานของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. .... แล้ว คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกต ดังนี้

(๑) มีความพยายามในการอภิปรายเพื่อแก้ไขข้อความในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหลายครั้ง ซึ่งมีลักษณะไปในทางที่จะทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมมีมากขึ้น เช่น ประเด็นเกี่ยวกับการขยายเขตการจัดชุมนุม ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวกำหนดให้ในกรณีที่ผู้ชุมนุมไม่ทำตามที่กฎหมายกำหนด ให้มีการร้องต่อศาลให้สั่งเลิกชุมนุม แต่ในระหว่างที่รอศาลสั่งให้เลิกชุมนุมนั้น จะต้องทำตามข้อเสนอของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีผู้ขออภิปรายในที่ประชุมคณะกรรมการว่า ให้เปลี่ยนเป็นในระหว่างที่รอศาลสั่งให้เลิกชุมนุมนั้น ให้ดำเนินการตามข้อเสนอของศาล นั่นคือ เปลี่ยนองค์ที่จะกำหนดมาตรการให้ดำเนินการในระหว่างที่รอศาลสั่งจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นศาล ซึ่งมีความเชื่อว่าน่าจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดีกว่า

หรืออย่างไรในกรณีบทบัญญัติที่กำหนดให้การกำหนดแผนดูแลการชุมนุมจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง แต่ถ้าหากหลีกเลี่ยงไม่ได้ให้ใช้กำลังเท่าที่จำเป็นนั้น ก็มีการอภิปรายขอให้เพิ่มเติมข้อความต่อท้ายในลักษณะที่ว่า ถ้าหากจะต้องใช้อาวุธ จะต้องใช้ตามที่กฎหมายกำหนด และถ้าหากจะต้องใช้มาตรการสลายการชุมนุม ก็จะต้องใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก ทั้งนี้ เนื่องจากการบัญญัติเพียงว่า “ใช้กำลังเท่าที่จำเป็น” นั้น มีลักษณะเป็นการกำหนดให้เจ้าพนักงานสามารถใช้ดุลพินิจได้กว้างเกินไป จึงเสนอให้มีข้อความต่อท้ายดังกล่าวเพื่อชี้ให้เห็นกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่

นอกจากนี้ ยังมีการอภิปรายในหลายมาตราเพื่อให้ลดโทษที่กฎหมายกำหนดให้ลงโทษผู้จัดการชุมนุมและผู้ร่วมชุมนุม แต่ประเด็นทั้งหมดที่กล่าวมาข้างต้นนั้น คณะกรรมการวิชาการวิสามัญล้วนมีมติไม่เห็นด้วยทั้งสิ้น และผู้อภิปรายก็ได้สงวนไว้แปรญัตติในชั้นการพิจารณาในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

(๒) มีความพยายามในการแปรญัตติเพื่อขยายขอบเขตข้อยกเว้นเพื่อคุ้มครองสิ่งที่ถูกมองว่ามีความสำคัญ จนมีลักษณะเป็นการขยายขอบเขตข้อจำกัดของการชุมนุม เช่น ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ห้ามชุมนุมในรัศมี ๑๕๐ เมตร จากสถานที่สำคัญ เช่น พระบรมมหาราชวัง พระราชวัง และผู้อภิปรายก็ได้ขอขยายขอบเขตดังกล่าวเป็นรัศมี ๒๐๐ เมตร ซึ่งคณะกรรมการก็ไม่เห็นชอบด้วย และผู้อภิปรายก็ได้สงวนไว้แปรญัตติในชั้นการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เช่นกัน

(๓) ในบางมาตรามีการขออภิปรายเพื่อเพิ่มข้อความอันมีลักษณะที่อาจทำให้เห็นว่าการให้สิทธิและคุ้มครองผู้ชุมนุมบางกลุ่ม เช่น ร่างกฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งการชุมนุมก่อนการชุมนุมอย่างน้อย ๒๔ ชั่วโมง ซึ่งก็มีการขออภิปรายให้เพิ่มข้อความว่า “...หรือแจ้งหลังเมื่อเริ่มชุมนุม ถ้าหากการชุมนุมนั้นมีความสำคัญ จำเป็น เพื่อคุ้มครองความมั่นคงของชาติหรือเพื่อปกป้องสถาบันหลักของชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อย” โดยข้อความดังกล่าวนี้ถูกมองว่าเปิดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจตีความ และอาจส่งผลให้ถูกมองว่าเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ชุมนุมบางกลุ่มก็ได้ คณะกรรมการฯ จึงมีมติไม่เห็นชอบด้วย และผู้อภิปรายก็ได้สงวนไว้แปรญัตติเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป จะเห็นว่าในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว มีทั้งประเด็นที่ต้องการอภิปรายเพื่อเพิ่มสิทธิของผู้ชุมนุม และมีการอภิปรายที่อาจส่งผลไปในทางที่จำกัดสิทธิของผู้ชุมนุม ซึ่งคณะกรรมการก็ล้วนแล้วแต่ไม่เห็นชอบด้วยทั้งสิ้น

### ๖.๓.๓ ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ....

#### ๖.๓.๓.๑ ที่มาและสาระสำคัญ

ร่างกฎหมายนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมายซึ่งต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น และแนวคิดที่จะต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหลังจากที่กฎหมายนั้นประกาศใช้แล้ว เพื่อประเมินว่าการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีผลเป็นอย่างไร และควรจะคงกฎหมายนั้นไว้ หรือแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิก และมีการนำเอาแนวคิดเหล่านั้นมาบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ให้ชัดเจนเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าว มีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำร่างกฎหมาย โดยกำหนดขั้นตอนที่สำคัญ คือ องค์กรที่ริเริ่มในการจัดทำร่างกฎหมาย จะต้องตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย นั่นคือ ต้องระบุเหตุผลให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ไม่มีวิธีการอื่นใดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอีกแล้ว นอกจากจะต้องตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ และจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งผู้มีส่วนได้เสียทางตรงและทางอ้อม และจะต้องวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเมื่อร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและถูกประกาศใช้

แล้ว และเมื่อดำเนินการแล้ว ก็จะต้องจัดทำรายงานเพื่อเปิดเผยผลการรับฟังความเห็นและการวิเคราะห์นั้น ต่อสาธารณชน ที่สำคัญที่ต้องพิจารณาเป็นพิเศษ คือเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบ คณะกรรมการ และกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจได้

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เกิดขึ้น หลังจากร่างกฎหมายนั้นประกาศใช้แล้ว และในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนี้ ก็จำเป็นจะต้องมีการ รับฟังความคิดเห็นเช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้กฎหมายจะต้องได้รับการประเมินผลสัมฤทธิ์ทุก ๕ ปี ส่วน พระราชกำหนดนั้น ถ้าหากผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาแล้วในครั้งแรกให้ประเมินหลังจากการบังคับใช้ ๒ ปี (เนื่องจากไม่ได้รับฟังความเห็นตอนยกร่าง)

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายให้แก่ประชาชน โดยกำหนดให้ หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่จะต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายนั้น ไว้ในระบบกลางเพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายนั้นอย่างทั่วถึง

### ๖.๓.๓.๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ....

ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว ที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ได้พิจารณาใน หลายประเด็น ดังนี้

(๑) ประเด็นเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ในกรณีที่จะต้องพิพากษา ลงโทษ และเห็นว่าโทษที่จะลงนั้นไม่สอดคล้องกับหลักที่ว่ากฎหมายจะต้องมีขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นและต้อง ไม่สร้างภาระเกินสมควรให้แก่ประชาชน ก็ให้ศาลมีอำนาจพิจารณาลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดก็ได้ หรือไม่ลงโทษเลยก็ได้ ซึ่งในประเด็นนี้ คณะกรรมาธิการ ฯ มีมติให้ยกเลิกทั้งมาตรา เนื่องจากมีลักษณะที่ทำให้ ฝ่ายตุลาการใช้อำนาจก้าวล่วงอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา แต่ก็มีกรรมาธิการบางท่านขอสงวนไว้ว่าให้คง บทบัญญัติมาตรานี้ และกรรมาธิการบางท่านก็ขอให้คงมาตรานี้ไว้โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติม

อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พบว่ามีบทบัญญัติดังกล่าวนี้อยู่ในกฎหมายที่ประกาศใช้

(๒) การแก้ไขเพิ่มเติมส่วนใหญ่ที่มีการอภิปรายในชั้นกรรมาธิการนั้น ส่วนใหญ่มักจะเป็นการ แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำเพื่อให้มีความชัดเจนขึ้น เช่น บทบัญญัติมาตรา ๒๖ (๓) ซึ่งเดิมบัญญัติเพียงว่า “...ในกรณี ที่เห็นสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติม สำนักงานจะดำเนินการ ดังกล่าวเอง...” เป็น “...ในกรณีที่เห็นสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบ เพิ่มเติมจากหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง สำนักงานจะดำเนินการดังกล่าวเอง...” ซึ่ง คณะกรรมาธิการก็มักไม่ขัดข้องในการแก้ไขดังกล่าวนี้



(๓) ในการอภิปรายชั้นกรรมาธิการนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยขอให้เพิ่มโทษในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้การจัดทำร่างกฎหมายหรือกฎล่ำช้ำเกินสมควรแก่เหตุจนทำให้เกิดความเสียหาย ให้ระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๑๐ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งคณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วย เนื่องจากมองว่ามีความตึงเกินไป และในการจัดทำร่างกฎหมายหรือกฎล่ำช้ำนั้น ก็อาจมีปัจจัยอย่างอื่นเข้ามาเกี่ยวข้องที่ทำให้เกิดความล่ำช้ำ และผู้อภิปรายได้สงวนไว้แปรญัตติ อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่ากฎหมายดังกล่าวได้ประกาศใช้แล้วนั้น ก็ไม่พบว่ามิบทับัญญัตินี้

#### ๖.๔ ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยจะขอลำถึงข้อสังเกตและข้อเสนอแนะไปพร้อมกัน ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติไทยนี้ โดยเฉพาะการออกกฎหมายได้ล่ำช้ำ เคยมีการศึกษามาแล้วมากมายในช่วงก่อน พ.ศ. ๒๕๕๗ และเมื่อมีการรัฐประหารและมีการจัดตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๗ ก็ได้มีการนำข้อเสนอแนะเหล่านั้นมาพิจารณาและสร้างกลไกในการปรับปรุงโครงสร้างของกระบวนการนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตามการแก้ไขกลไกในกระบวนการนิติบัญญัติที่ปรากฏอย่างเป็นทางการจะเป็นรูปธรรมมักจะเป็นความพยายามในการแก้ไขกระบวนการนิติบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการ เช่น การสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติของบุคลากรในสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งในบางประเด็นก็ยังคงมีอุปสรรคที่ทำให้ยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง และในส่วนของการกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนนั้น ก็แทบจะไม่มีมีการแก้ไขกระบวนการดังกล่าวเลย ทั้งนี้ การนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้ บางส่วนจะเป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้อง ว่ามีการปรับปรุงกลไกส่วนใดหรือไม่ที่ยังไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลได้

##### ๖.๔.๑ ความพยายามในการปฏิรูปการพิจารณากฎหมายในระบบรัฐสภา<sup>๑๖๑</sup>

ในช่วง พ.ศ. ๒๕๖๐-๒๕๖๑ นั้น ได้มีแนวความคิดในการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ รวมถึงการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภาด้วย โดยได้มีการตั้งคณะทำงานด้านการพิจารณากฎหมายในระบบรัฐสภา ในคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปและการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวได้มีข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปการพิจารณากฎหมายในระบบรัฐสภาหลายประการ ที่สำคัญ ได้แก่

<sup>๑๖๑</sup> ข้อมูลส่วนนี้ เรียบเรียงจาก รายงานสรุปผลการดำเนินการ เรื่อง “การปฏิรูปการพิจารณากฎหมายในระบบรัฐสภา” โดย คณะทำงานด้านการพิจารณากฎหมายในระบบรัฐสภา ในคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปและการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

### ๖.๔.๑.๑ การกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎร

จากกระบวนการนิติบัญญัติที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ ๖๖ มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นวุฒิสภาไว้ ซึ่งถ้าหากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นตามเวลาที่กำหนดได้ ก็จะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ แต่สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทั้งรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด เพียงแต่กำหนดเฉพาะเวลาให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอคำแปรญัตติภายใน ๗ วันเท่านั้น จึงทำให้คณะกรรมการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างกฎหมายอย่างไม่เร่งรีบ

ด้วยเหตุนี้ คณะทำงานด้านการปฏิรูปการพิจารณากฎหมายในระบบรัฐสภาจึงพิจารณาแล้วเห็นว่า หากในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นวุฒิสภา ก็จะทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับเกิดความล่าช้า ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นสภาผู้แทนราษฎรไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วย

### ๖.๔.๑.๒ การเพิ่มศักยภาพของบุคลากรในสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้เป็น “นักกฎหมายนิติบัญญัติ”

ที่ผ่านมา การประกอบอาชีพของผู้ที่สำเร็จการศึกษาสาขานิติศาสตร์ในวงงานของข้าราชการนั้น ถ้าหากประกอบอาชีพในสายตุลาการ ก็อาจจะเป็นนิติกรในสำนักงานศาลยุติธรรมหรืออาจจะสอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา แต่ถ้าหากเป็นข้าราชการในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ก็มักจะดำรงตำแหน่งเป็นนิติกร แต่เนื่องจากคำตอบแทนของตำแหน่งผู้พิพากษากับนิติกรนั้นมีความแตกต่างกันมาก ด้วยเหตุนี้ นิติกรที่มีความสามารถในหน่วยงานของราชการหรือรัฐสภาจึงมักจะไปสอบคัดเลือกเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษา ส่งผลให้ในหน่วยงานขาดนิติกรที่มีความสามารถ อย่างไรก็ตาม ต่อมา ในส่วนงานของข้าราชการฝ่ายบริหารนั้น ก็ได้มีแนวคิดในการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยเปิดให้มีการอบรมสำหรับนักกฎหมายในตำแหน่งนิติกร และเมื่อนิติกรเหล่านั้นผ่านการอบรมแล้วก็จะมีความรู้เพิ่มเติม เพื่อจูงใจให้คนมีความรู้ความสามารถอยู่ในตำแหน่งนิติกรในหน่วยงานของราชการต่อไป และได้มีการนำแนวคิดดังกล่าวมาพิจารณาปรับใช้กับกรณีของนิติกรในสังกัดรัฐสภาด้วย<sup>๑๖๒</sup>

ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมามีข้อมูลที่จำเป็นในการประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ดังนั้น เพื่อเป็นการพิจารณา

<sup>๑๖๒</sup> คำให้สัมภาษณ์ของนางกาญจนารัตน์ สิริโรจน์ สมาชิกวุฒิสภา



ยกระดับของบุคลากรในตำแหน่งนิติกรของรัฐสภาให้เป็นนักกฎหมายนิติบัญญัติมืออาชีพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้การสนับสนุนงานด้านการวิเคราะห์ เปรียบเทียบกฎหมาย การยกร่างพระราชบัญญัติ ให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชน ในระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา พร้อมทั้งแสดงความคิดเห็นและเสนอข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในฐานะฝ่ายเลขานุการ ในชั้นคณะกรรมการอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรมีการจัดตั้ง “นักกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ” แยกออกจากผู้แทนของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นนักกฎหมายของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการยกร่างพระราชบัญญัติ โดยผู้ที่จะดำรงตำแหน่ง “นักกฎหมายนิติบัญญัติ” นั้น จำเป็นจะต้องมีการปรับโครงสร้างเพื่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งรัฐสภาจะต้องดำเนินการ ดังนี้

(๑) ประธานรัฐสภาจะต้องปรับโครงสร้างให้มีการจัดตั้ง “นักกฎหมายนิติบัญญัติ” เป็นหน่วยงานใหม่ที่แยกออกจากการกำกับดูแล หรือขึ้นตรงกับสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภาเช่นเดียวกับการก่อตั้งสถาบันพระปกเกล้าในระยะเริ่มแรก เพื่อให้มีความเป็นอิสระในการดำเนินงานและไม่ถูกรวบงำทางการเมือง และจะต้องจัดให้มีการบริหารจัดการงบประมาณของหน่วยงานเอง

(๒) ประธานรัฐสภา ในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ควรแก้ไขระเบียบเพื่อให้ให้นักกฎหมายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล และต้องไม่มีความขัดกันผลประโยชน์ โดยห้ามผู้ดำรงตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติไปดำรงตำแหน่งใด ๆ ทางการเมือง รวมถึงห้ามเป็นกรรมการชุดต่าง ๆ ที่แต่งตั้งขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อป้องกันความไม่เป็นกลาง

(๓) คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา ควรพิจารณาหลักเกณฑ์ และคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติ ซึ่งจากเดิมเคยมีการกำหนดคุณสมบัติ ให้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขานิติศาสตร์ และเนติบัณฑิตไทย หรือ ปริญญาโท หรือปริญญาเอก สาขานิติศาสตร์ (โดยไม่ต้องสำเร็จการอบรมเนติบัณฑิตไทย) แต่ให้ใช้ประสบการณ์ด้านการปฏิบัติงานเป็นหลัก เนื่องจากเห็นว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ต้องใช้ประสบการณ์เป็นสำคัญ ถ้าหากมีการกำหนดวุฒิการศึกษาปริญญาโท ก็สมควรกำหนดด้านสาขาอื่น ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม เนื่องจากการพิจารณาและวิเคราะห์ร่างกฎหมายนั้น ผู้พิจารณาไม่จำเป็นต้องมีความรู้เฉพาะด้านกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนักกฎหมายนิติบัญญัติในปัจจุบันก็ยังไม่ได้เกิดขึ้นจริง ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยได้สอบถามถึงข้อขัดข้องจากสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งได้ชี้ให้เห็นว่าเหตุหนึ่งที่ทำให้ยังไม่สามารถมีนักกฎหมายนิติบัญญัติได้เนื่องจากมีความติดขัดเรื่องงบประมาณ เพราะในการตั้งนักกฎหมายนิติบัญญัตินั้น จะต้องมีการสอบ และเมื่อสอบผ่านก็ต้องผ่านการอบรม และผ่านการประเมินการทำงาน จากนั้นจึงจะได้เงินเพิ่มพิเศษ ซึ่งถือเป็นหนึ่งในมาตรการการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามการกำหนดให้ต้องมีเงินเพิ่มพิเศษนี้เองที่จะทำให้การใช้งบประมาณของรัฐสภาต้องเพิ่ม

สูงขึ้น และยิ่งเมื่อข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาได้กำหนดรองรับไว้แล้วว่า ถ้าหากมีตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติ จะต้องมึนักกฎหมายนิติบัญญัติประจำอยู่ในคณะกรรมการธิการสามัญอย่างน้อย ๑ คน ซึ่งเมื่อนับคณะกรรมการสามัญทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการธิการสามัญในวุฒิสภาแล้วก็มีเกือบ ๗๐ ชุด นั้นหมายความว่าต้องมีนักกฎหมายนิติบัญญัติถึง ๗๐ คน และจะต้องมีเงินเพิ่มเติมพิเศษรายเดือนซึ่งจะต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก<sup>๑๖๓</sup> และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรก็ยังสามารถชี้ให้เห็นไปในทางเดียวกันว่าพระราชบัญญัติข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดให้ต้องมีตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติ และเมื่อครั้งที่มีการจัดตั้งคณะทำงาน (สมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) ก็ได้มีการกำหนดโครงสร้างและมีการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์การเข้าสู่ตำแหน่ง และขณะนี้อยู่ในขั้นตอนที่จะต้องนำมาดำเนินการ แต่ตั้งแต่มีการกำหนดระเบียบมาจนตอนนี้ ก็ยังไม่มีผลการดำเนินการ ที่สำคัญ ผู้บริหารเองก็ไม่ยินยอมเนื่องจากผูกพันกับงบประมาณ และยังไม่เคยมีการของบประมาณ<sup>๑๖๔</sup>

นอกจากนี้ จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติการในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้มีความเห็นเกี่ยวกับโครงสร้างของตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัติ คือ ในตำแหน่งนักกฎหมายนิติบัญญัตินั้น ไม่ได้มีการกำหนดให้ตั้งสำนักงานขึ้นเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ได้เคยมีการขอเปิดให้เป็นสำนักแต่ทางคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภาไม่ยินยอม จึงต้องชะลอเรื่องการตั้งโครงสร้างเป็นสำนักงานหรือหน่วยงานเฉพาะไว้ก่อน และกำหนดให้ตำแหน่งนี้ไปสังกัดกระจายอยู่ตาม ๖ สำนักหลักของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เช่น สำนักประชุม สำนักกฎหมาย และสำนักวิชาการ โดยถ้าหากมีตำแหน่งเหล่านี้เข้าไปในสังกัดสำนักเหล่านั้น เมื่อใด บุคลากรที่ทำงานอยู่เดิมจะต้องลาออก

อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่มีการตั้งหน่วยงานเฉพาะ เมื่อนักกฎหมายนิติบัญญัติไปกระจายกันอยู่ตามสำนักต่าง ๆ หน้าที่ก็จะถูกจำกัดตามกรอบว่าไปดำรงตำแหน่งเป็นนักกฎหมายนิติบัญญัติสังกัดสำนักไหน เช่น ถ้าหากสำนักประชุม ก็จะได้ร่างกฎหมายแต่ได้เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการ แต่หากอยู่สำนักวิชาการ ซึ่งก็ได้ทำงานวิชาการเกี่ยวกับร่างกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้เข้าประชุมในห้องกรรมการ ถ้าหากไปอยู่สำนักกฎหมาย ก็อาจจะได้ร่างกฎหมาย แต่ก็เข้าประชุมในคณะกรรมการไม่ได้ และกฎหมายที่ยกร่าง ก็ถือเป็นร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอ หรือถ้าหากสังกัดอยู่สำนักกรรมการ ก็จะเป็นงานที่ตรงที่สุด เพราะได้เข้าร่วมประชุมในห้องคณะกรรมการ

นอกจากนี้ ปัญหาโครงสร้างดังกล่าวยังส่งผลกระทบต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานด้วย นั่นคือ เนื่องจากไม่ได้ตั้งสำนักเป็นการเฉพาะ ทำให้ส่งผลกระทบต่อผลการประเมินผลด้วย โดยในแต่ละสำนักจะมี

<sup>๑๖๓</sup> คำให้สัมภาษณ์ของนางกาญจนา สิริโรจน์ สมาชิกวุฒิสภา

<sup>๑๖๔</sup> คำให้สัมภาษณ์ของนายนาถะ ดวงวิชัย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

ผู้บังคับบัญชาการกลุ่ม และในกรณีทีนิตกรได้เลื่อนตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาการกลุ่ม (ผบ.) ก็ต้องเสียความเป็นนิตกร และดำรงตำแหน่ง “วิทยากร” แทน และจะต้องพ้นจากการเป็นนักกฎหมายนิติบัญญัติ (แต่ตอนนี้ก็ยอมให้ไม่ต้องพ้นสภาพ) และเนื่องจาก ผบ. กลุ่มเดิมเป็นวิทยากร ดังนั้น การที่นักกฎหมายนิติบัญญัติเข้าไปสังกัดอยู่ในสำนักต่าง ๆ ก็จะได้ ผบ. ทีมีตำแหน่งเป็นวิทยากร ซึ่งไม่สามารถตรวจงานของนักกฎหมายนิติบัญญัติได้ และส่งผลต่อการประเมินด้วย แต่ครั้งจะให้ ผอ. สำนักตรวจงานและประเมินนักกฎหมายนิติบัญญัติ ก็เห็นว่าที่มาของ ผอ. สำนัก ๆ นั้น จะมีที่มาจากอะไรก็ได้ ก็จะมีปัญหาเรื่องตรวจงานและการประเมินเช่นกัน

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรยังได้ชี้ให้เห็นถึงประเด็นเกี่ยวกับการทำงานของนิตกรรัฐสภาเกี่ยวกับร่างกฎหมายและบทบาทของตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในที่ประชุมของคณะกรรมการ คือ เหตุผลที่นิตกรคณะกรรมการมักจะไม่ค่อยดำเนินการเรื่องการแก้ไขร่างกฎหมายตามมติที่ประชุมคณะกรรมการ แต่จะให้ตัวแทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการแทน เนื่องจากเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมาย ก็จะมีตัวแทนของรัฐบาลเข้ามา และตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะเข้ามาตามโควตาของรัฐบาล และส่วนใหญ่ที่ประชุมก็มักจะมอบหมายให้ตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปดำเนินการแก้ไข<sup>๑๖๕</sup>

ทั้งนี้ สิ่งทีเป็นความเข้าใจผิด คือ ถ้าหากมีนักกฎหมายนิติบัญญัติแล้ว นักกฎหมายของกฤษฎีกาจะไม่ต้องเข้ามาอยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติในรัฐสภา เนื่องจากเป็นไปไม่ได้เพราะนักกฎหมายกฤษฎีกาเป็นผู้ร่างและทำร่างกฎหมายนั้นมากับกระทรวงทีเป็นเจ้าของร่าง ๆ และต้องมาตอบข้อซักถามหรือข้อสงสัยของคณะกรรมการ ซึ่งนักกฎหมายนิติบัญญัติไม่สามารถตอบได้ เนื่องจากไม่ได้ร่างกฎหมายนั้นมา ซึ่งกว่านักกฎหมายนิติบัญญัติจะรู้ว่าจะต้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายไหน ก็จะต้องรอให้ผ่านวาระแรกก่อน แต่การมีนักกฎหมายนิติบัญญัติ จะทำให้นักกฎหมายนิติบัญญัติของสภา มีความรู้จักร่างกฎหมายนั้นเท่า ๆ กับนักกฎหมายในกฤษฎีกา<sup>๑๖๖</sup>

ในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า การตั้งนักกฎหมายนิติบัญญัติควรจัดตั้งเป็นสำนักงานเฉพาะแยกต่างหาก เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีความเชี่ยวชาญในเรื่องงานนิติบัญญัติและสามารถประเมินผลของนักกฎหมายนิติบัญญัติที่อยู่ใต้การบังคับบัญชาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>๑๖๕</sup> คำให้สัมภาษณ์ของนายนาถะ ดวงวิชัย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

<sup>๑๖๖</sup> คำให้สัมภาษณ์ของนายนาถะ ดวงวิชัย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา

### ๖.๔.๑.๓ การตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร (Parliamentary Budget Office – PBO)

ในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีความพยายามในการตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณ (Parliamentary Budget Office – PBO) ซึ่งเป็นสถาบันที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยตั้งอยู่บนแนวความคิดที่ว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเท่าเทียมกัน และฝ่ายนิติบัญญัติควรจะตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้น การตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวกลับไม่เป็นไปตามทฤษฎี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้เงินแผ่นดิน ซึ่งแม้ระบบกฎหมายจะรับรองให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบ กลั่นกรอง และควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารได้ แต่ก็มีข้อจำกัด คือ สมาชิกรัฐสภาไม่มีหน่วยงานสนับสนุนข้อมูลและการวิเคราะห์ทางการคลังและงบประมาณ ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีหน่วยงานสนับสนุนมากมาย ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น ที่สำคัญในหลายประเทศเองก็มีการตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณในลักษณะดังกล่าวเพื่อให้ข้อมูลที่เป็นกลางในการสนับสนุนการทำงานของรัฐบาล

ทั้งนี้ เมื่อเกิดแนวความคิดในการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณเพื่อสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลแล้ว ก็มีการพิจารณาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยได้มีการพิจารณาการทำงานของหน่วยงานที่อาจมีการทำงานหรือมีหน้าที่ใกล้เคียงกัน ดังนี้

หน่วยงาน	ความซ้ำซ้อนกับสถาบันวิเคราะห์งบประมาณ
สำนักงานงบประมาณ	สำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหาร ในขณะที่สถาบันวิเคราะห์งบประมาณจะรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ จึงไม่ซ้ำซ้อนกัน
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง	สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นหน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหาร ในขณะที่สถาบันวิเคราะห์งบประมาณจะรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ จึงไม่ซ้ำซ้อนกันเมื่อพิจารณาจากความจำเป็นในการตรวจสอบถ่วงดุล
สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา	สถาบันวิเคราะห์งบประมาณจะมีความเป็นอิสระมากกว่า (จากการพิจารณาในประสบการณ์จากต่างประเทศ) แต่เห็นว่าถ้าหากมีการตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณจริง ก็ควรทำงานแบบบูรณาการ
สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน	หน้าที่ของสถาบันวิเคราะห์งบประมาณคือการวิเคราะห์การใช้งบประมาณและวิเคราะห์นโยบายของรัฐบาลว่าจะมีผลทางการคลังอย่างไร จึงไม่ซ้ำซ้อนกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่มุ่งจะตรวจสอบการทุจริต
สถาบันพระปกเกล้า	แม้ว่าสถาบันพระปกเกล้าจะมีหน้าที่ในการสนับสนุนงานทางวิชาการให้แก่รัฐสภาก็ตาม แต่การวิเคราะห์งบประมาณ การคลัง และเศรษฐกิจก็ไม่ได้เป็นความเชี่ยวชาญของสถาบันพระปกเกล้า จึงไม่ซ้ำซ้อนกัน

นอกจากนี้ ความพยายามในการผลักดันให้มีการตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณส่งผลให้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสถาบันวิเคราะห์งบประมาณ พ.ศ. .... แต่เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในชั้นการพิจารณากลับพบว่ามีความขัดแย้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เห็นด้วยกับการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณเป็นจำนวนมาก ดังนั้น ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๖๓) ก็ยังไม่มีการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณขึ้น และหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณให้แก่รัฐสภา คือ สำนักงบประมาณของรัฐสภา ซึ่งมีสถานะเป็นกลุ่มงานในรัฐสภา

ทั้งนี้ แม้ว่าจะไม่มีการจัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณ แต่การทำหน้าที่ของสำนักงบประมาณของรัฐสภาก็มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก โดยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ผ่านมา ซึ่งสำนักงบประมาณของรัฐสภาได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ค่อนข้างสมบูรณ์ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในการทำงานไปในทางที่ดีขึ้นและสามารถสนับสนุนงานนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาเช่นนี้แล้ว คณะผู้วิจัยจึงไม่มีข้อเสนอแนะอื่น

#### ๖.๔.๒ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร และการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาล

ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ๖ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา การเสนอร่างกฎหมายส่วนใหญ่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาในประเด็นดังกล่าว ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็นประเด็นหลักสองประการ ดังนี้

##### ๖.๔.๒.๑ ประเด็นเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดโครงสร้างให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ ตลอดจนกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายได้โดยมีผู้รับรองเพียง ๒๐ คน เท่านั้น หากแต่ในทางปฏิบัติร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากการให้ข้อมูลของสมาชิกรัฐสภา ทำให้ทราบถึงเหตุผลที่อาจเป็นอุปสรรคในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาบางประการ ได้แก่

- การดำเนินการรับฟังความเห็นตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๗ : ในส่วนนี้ จะเห็นได้ว่าถ้าหากเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ก็จะมีหน่วยงานหลักเป็นเจ้าภาพในการรับฟังความเห็น คือ กระทรวงหรือกรม ที่เป็นหน่วยงานต้นเรื่องของการเสนอร่างกฎหมายนั้น ในขณะที่ถ้าหากเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีเพียงสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแห่งเดียวเป็นเจ้าภาพและยังต้อง

เป็นเจ้าภาพในการรับฟังความคิดเห็นของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนด้วย อีกทั้งยังมีความชำนาญไม่เท่า นักกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายกฎหมายของรัฐบาล<sup>๑๖๗</sup>

นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังมีความเห็นเพิ่มเติมด้วยว่า ที่ผ่านมา การรับฟังความคิดเห็นเพื่อให้ เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 77 และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 นั้น มักจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นโดยการประกาศในเว็บไซต์ของ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีผู้มาให้ความเห็นในจำนวนที่น้อยมาก อย่างไรก็ตาม พบว่าในการ เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อแก้ไขเรื่องการสมรส หรือที่รู้จัก กันในชื่อว่า “สมรสเท่าเทียม” นั้น มีผู้เข้ามาให้ความเห็นจำนวนมากกว่าร่างกฎหมายอื่น ๆ อย่างเห็นได้ชัด ซึ่งจากการสัมภาษณ์ตัวแทนของกลุ่มผู้เสนอร่างกฎหมายแล้ว พบว่า เหตุผลส่วนหนึ่งที่มีผู้เข้ามาให้ความเห็น แก่ร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ก็เนื่องมาจากการประชาสัมพันธ์ของกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ยกร่างกฎหมายนั้นด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ถ้าหากผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้มีการประชาสัมพันธ์ เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นอย่างกว้างขวางในรูปแบบที่เข้าใจง่าย โดยนำเสนอว่าร่างกฎหมายนั้นจะเกี่ยวข้อง หรือส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างไร ก็จะมีผู้ให้ความสนใจเข้ามาแสดงความเห็นเป็นจำนวนมาก แต่ถ้าหาก ไม่ค่อยมีการประชาสัมพันธ์ก็อาจจะมีส่วนสนใจเข้ามาแสดงความเห็นเป็นจำนวนน้อย จนอาจทำให้การรับฟัง ความคิดเห็นดังกล่าวไม่มีประโยชน์ในทางปฏิบัติ ที่สำคัญจากการสัมภาษณ์ตัวแทนกลุ่มผู้เสนอร่างกฎหมาย ดังกล่าวเกี่ยวกับแนวทางการประชาสัมพันธ์ พบว่าสื่อในการประชาสัมพันธ์ดังกล่าว ส่วนหนึ่งมาจากตัวแทน ของกลุ่มผู้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าว แต่บางส่วนมาจากพลเมืองที่สนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย<sup>๑๖๘</sup> ซึ่งในส่วนนี้ คณะผู้วิจัยเห็นว่า การรณรงค์เกี่ยวกับร่างกฎหมายจากพลเมืองที่สนับสนุนร่างกฎหมายนั้น แสดงให้เห็นถึงความเป็น “พลเมืองตื่นรู้” (Active Citizen) ของพลเมืองในยุคปัจจุบันมากยิ่งขึ้น และอาจจะ ต้องมีการศึกษาต่อไปเกี่ยวกับบทบาททางนิติบัญญัติของพลเมืองในอนาคต

- อีกประเด็นที่ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอกฎหมายน้อย คือ ประชาชนไม่เข้าใจว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีหน้าที่ออกกฎหมาย ทำให้ประชาชนเองก็มองแค่หน้าที่เดียวของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ “เป็นปากเป็นเสียง” ให้ประชาชน ซึ่งถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอาแต่ ทำกฎหมาย ประชาชนก็จะไม่รัก ถ้าหาก ส.ส. ไม่ไปงานศพ งานบวช งานแห่ ฯลฯ ของประชาชน ประชาชน ก็จะไม่รัก ดังนั้น การเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดี ก็ต้องพิจารณาด้วยว่า ถ้าหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑๖๗</sup> คำให้สัมภาษณ์ของ นายนิกร จำนง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑๖๘</sup> คำให้สัมภาษณ์ของ ธัญวารินทร์ สุขะพิสิษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณาสิทธิ์ พวงอำไพ ผู้เชี่ยวชาญประจำตัว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



ดีแล้ว ประชาชน “ซื้อ” หรือไม่ ประชาชนเห็นความสำคัญของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดีหรือไม่ นี่ก็เป็นเหตุหนึ่งที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายคนก็มองการทำงานในสภา ๆ ว่า “ตั้งกระทู้ดีกว่า”<sup>๑๖๙</sup>

อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวนี้ มีอดีตสมาชิกรัฐสภาให้ความเห็นเช่นกันว่า ถือว่าเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเอง ที่จะต้องทำให้ประชาชนได้เข้าใจว่าหน้าที่ที่แท้จริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือการตรากฎหมายในรัฐสภา<sup>๑๗๐</sup>

### ๖.๔.๒.๒ การเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ร่างกฎหมายที่ถูกตีความว่าเป็น “ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” จะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะเสนอได้ ซึ่งถือว่ามีความสมเหตุสมผลในมุมหนึ่ง คือ เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้เงินและหาเงิน ดังนั้นการผ่านร่างกฎหมายใดก็ตามที่อาจมีผลกระทบต่องบประมาณ จึงจำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองด้วย เพื่อแสดงให้เห็นว่าถ้าหากร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบแล้ว จะสามารถดำเนินการได้จริง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญไม่เคยกำหนดว่านายกรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาและตัดสินใจว่าจะรับรองหรือไม่รับรองภายในเวลาเท่าใด และในทางปฏิบัติของประเทศไทยเรื่อยมา คือ นายกรัฐมนตรีจะไม่รับรองจนกว่าจะมีการจัดทำร่างกฎหมายในหลักการเดียวกันและเสนอเข้าสู่รัฐสภาไปพร้อมกัน ซึ่งส่งผลให้การตรากฎหมายเป็นไปอย่างล่าช้า อีกทั้งในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรองในบางกรณีก็ไม่ค่อยมีการให้เหตุผลที่ชัดเจน ซึ่งในประเด็นนี้ รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นว่า จริงๆแล้วไม่ควรทำ เพราะถ้าหากกฎหมายอันไหนดีแต่รัฐบาลไม่ได้เป็นคนเสนอ รัฐบาลจะสนับสนุนก็ได้ แต่ก็จะเป็นร่างประกบ และเมื่อมีการพิจารณา กฤษฎีกาจะได้สัดส่วนเข้าไปเป็นกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งทุกคนก็จะฟังแต่กฤษฎีกา ทำให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีส่วนในการครอบงำค่อนข้างมาก ส่งผลให้การออกกฎหมายเป็นการต่อรองหรือตกลงกันกับผู้ที่มีอำนาจต่อรองสูง จึงมีลักษณะเป็นรัฐราชการ<sup>๑๗๑</sup>

<sup>๑๖๙</sup> คำให้สัมภาษณ์ของ นายนิกร จำนง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑๗๐</sup> คำให้สัมภาษณ์ของ ธัญวรินทร์ สุชะพิสิษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณาสิต พวงอำไพ ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>๑๗๑</sup> คำให้สัมภาษณ์ของ รองศาสตราจารย์ ดร. โภคิน พลกุล อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

### ๖.๔.๓ ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ประเด็นเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนนี้ถือเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงมาอย่างยาวนาน เนื่องจากในทางปฏิบัติทำได้ค่อนข้างยาก และจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เคยมีประสบการณ์ริเริ่มการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน ก็ได้สะท้อนให้เห็นปัญหา ดังนี้<sup>๑๗๒</sup>

- การกำหนดแบบฟอร์มที่ใช้สำหรับการกรอกข้อมูลนั้นอาจจะมี ความซับซ้อนสำหรับประชาชนทั่วไปที่ไม่คุ้นเคยกับเอกสารราชการ

- กระบวนการที่กำหนดให้ต้องเข้าชื่อกันเป็นกระบวนการที่ใช้เวลานานและสิ้นเปลืองงบประมาณมาก ทั้งที่ปัจจุบันสามารถใช้ระบบออนไลน์ได้ แต่ทางราชการก็ยังไม่รับเอกสารดังกล่าว

- เมื่อมีการรวบรวมรายชื่อครบและส่งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อแล้ว ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะไม่ค่อยแจ้งผลกลับมาว่า ดำเนินการถึงขั้นตอนไหน ซึ่งผู้ริเริ่มจะต้องดำเนินการเอง นอกจากนี้ การดำเนินการเพื่อรับฟังความเห็นตามมาตรา ๗๗ นั้น ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะไม่แจ้งกับผู้ริเริ่มเลยว่าจะนำไปดำเนินการอย่างไร และจะรับฟังด้วยวิธีการใด เสมือนว่าผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายจะถูกตัดขาดจากร่างกฎหมายนั้นทันทีที่มีการเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

- การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนมีข้อจำกัด คือ รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เสนอได้เพียงหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และผู้ขีดชื่อคือประธานรัฐสภาซึ่งมักจะตีความแคบ และมีหลายครั้งที่ร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอถูกตีความว่าไม่ใช่ร่างกฎหมายในหมวดดังกล่าว ทั้งที่จริง ๆ แล้วไม่ว่าร่างกฎหมายอะไรก็น่าจะมีส่วนยึดโยงเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ทั้งสิ้น นอกจากนี้ การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนเองก็ได้รับผลกระทบจากการตีความเรื่อง “ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน” เช่นกัน เนื่องจากมีหลายครั้งที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรองก็ไม่ให้เหตุผลที่ชัดเจน แม้ว่าจะอ้างว่าติดขัดเรื่องงบประมาณ แต่ด้วยเทคโนโลยีของข้อมูลข่าวสาร หลายครั้งผู้ริเริ่มเองก็สามารถหาตัวเลขเกี่ยวกับงบประมาณและวิเคราะห์ให้ดูได้ว่าไม่ได้มีปัญหาดังกล่าว หรือปัญหาดังกล่าวจัดการได้ แต่ก็จะไม่ได้รับเหตุผลที่ชัดเจน

ดังนั้น กลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์จึงเสนอข้อเสนอ ต่อไปนี้

(๑) ความจริงแล้ว แบบฟอร์มการเซ็นชื่อไม่ซับซ้อนและเจ้าหน้าที่ก็มีดุลพินิจในการตรวจสอบที่ค่อนข้างยืดหยุ่น แต่ด้วยความเป็นทางการ ประชาชนที่ไม่คุ้นชินอาจจะลำบาก ดังนั้น สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรทำคู่มือและคำอธิบายว่าในแบบฟอร์มนั้น ส่วนไหนต้องกรอกอย่างไร และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอย่างไรว่าตรงไหนจริง ตรงไหนปลอม ซึ่งตอนนี้กลายเป็นว่าผู้ริเริ่มจะต้องดำเนินการเหล่านี้เอง

<sup>๑๗๒</sup> คำให้สัมภาษณ์ของนายยิ่งชีพ อัชฌานนท์ และทีมงาน iLaw



(๒) ควรให้เข้าชื่อแบบออนไลน์ได้ เพื่อลดปริมาณกระดาษและลดค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียในการเป็นผู้ริเริ่มให้เสนอร่างกฎหมาย

(๓) กระบวนการส่งจดหมายกลับไปที่บ้าน เห็นว่าจดหมายต้องมีความเป็นมิตรและชัดเจน เช่น “...ถ้าหากลงชื่อโดยเจตนาที่แท้จริง ก็ขอขอบคุณที่ท่านได้ใช้สิทธิ...ถ้าไม่ใช่ก็ขอให้ไปคัดค้าน...”

(๔) ควรมีการแจ้งการดำเนินการให้ผู้ริเริ่มทราบด้วยว่า ขณะนี้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการถึงไหนแล้ว ไม่ใช่ให้ผู้ริเริ่มตามเอง และควรมีช่องทางในการตรวจสอบสถานะ

(๕) ในเรื่องของการรับฟังความเห็นของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ซึ่งไม่ได้ติดต่อผู้ดำเนินการอีกเลย เหมือนกับตัวร่างกฎหมายและผู้ดำเนินการได้แยกขาดออกจากกัน ดังนั้น จึงควรมีการแจ้งเรื่องการรับฟังความเห็นให้แก่ผู้ริเริ่มดำเนินการทราบด้วย

(๖) รายชื่อที่เสีย ก็ไม่มีการแจ้งว่าเสียเพราะอะไร ถ้าหากมีคนคัดค้านว่าไม่ได้ลงชื่อ ก็ควรแจ้งด้วยว่าใครบ้างที่คัดค้าน และเพราะเหตุใด

(๗) ต้นทุนในการดำเนินการสูงมาก ทั้งการประชาสัมพันธ์ การทำเอกสาร การเดินทาง ฯลฯ ถ้าหากเป็นชาวบ้านริเริ่มจะทำได้ยากมาก แต่การไปขอจากกองทุน ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน

(๘) ควรให้หน่วยงานของรัฐเป็นศูนย์กลางในการล่ำรายชื่อประชาชน เช่น อาจจะเป็น กกต. จังหวัด หรือสำนักงานเขตก็ได้ เนื่องจากมีฐานข้อมูลอยู่แล้ว และไม่ต้องตรวจสอบรายชื่อซ้ำอีก เพราะถือว่ามีตรวจสอบแล้ว

## ๖.๕ บทสรุป

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติเป็นเรื่องที่มีการพูดกันอย่างยาวนานและมีความพยายามแก้ปัญหาตลอด แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะพยายามแก้ไข ปัญหาเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติไปบางส่วนแล้ว แต่ก็พบว่ากฎหมายส่วนใหญ่ยังริเริ่มมาจากระบบราชการ แทนที่จะริเริ่มจากประชาชนหรือรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน จนมีการกล่าวว่าประเทศไทยเป็น “รัฐราชการ” ด้วยเหตุนี้ คณะผู้วิจัยจึงขอสรุปข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติทั้งระยะสั้นและระยะยาว ดังนี้

### ๖.๕.๑ การแก้ปัญหาในระยะสั้น : ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ได้ผลรวดเร็ว ได้แก่

๖.๕.๑.๑ การกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณารับรองร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องทางการเงินซึ่งเห็นว่าไม่ควรเกิน ๖๐ วัน และบัญญัติให้ชัดเจนว่าในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรองนั้นก็ควรระบุให้เหตุผลให้ชัดเจนด้วย

---

๖.๕.๑.๒ ในส่วนของการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกันนั้น เป็นร่างกฎหมายที่ต้องด้วยหมวด ๓ หรือหมวด ๕ หรือไม่ ซึ่งมีทางเลือก ๒ ทางในการแก้ปัญหา ได้แก่

แนวทางที่หนึ่ง : เปลี่ยนการบัญญัติข้อจำกัดใหม่ เพราะการบัญญัติว่า ให้เสนอเรื่องอะไรได้บ้าง คือการบัญญัติว่า เรื่องอื่นห้ามเสนอ เสนอได้เท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งดูเป็นการจำกัดสิทธิ ควรจะบัญญัติเป็นข้อห้าม โดยอาจจะระบุว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นจะต้องไม่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดรัฐธรรมนูญ นั่นคือ ประเด็นอื่นสามารถเสนอได้ ยกเว้นที่รัฐธรรมนูญห้าม

แนวทางที่สอง : ถ้าหากเห็นว่ายังคงควรข้อจำกัดอย่างเดิมไว้ ก็ควรจะกำหนดให้มีระบบในการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของประธานรัฐสภา

๖.๕.๑.๓ ทบทวนการจัดตั้งนักกฎหมายนิติบัญญัติ ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีเนื่องจากทั้งในส่วนงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ก็มีการกำหนดให้เงินเพิ่มพิเศษสำหรับนิติกรที่ผ่านการอบรมเพื่อจูงใจให้นักกฎหมายที่มีความสามารถอยู่ในระบบต่อไป ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ควรดำเนินการเช่นกัน

## ๖.๕.๒ การแก้ปัญหาในระยะยาว :

คณะผู้วิจัยเห็นว่า การแก้ปัญหาในระยะยาวคือการส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจถึงหน้าที่ที่แท้จริงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่หลักเกี่ยวกับงานนิติบัญญัติในรัฐสภา เพื่อให้ประชาชนสนับสนุนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวและสามารถสะท้อนเสียงของประชาชนเข้าสู่รัฐสภาได้อย่างแท้จริง มิใช่เห็นความสำคัญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงแคไปทำกิจกรรมเท่านั้น

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมา การออกกฎหมายของประเทศไทยจะมีลักษณะที่ริเริ่มมาจากหน่วยงานราชการเป็นส่วนใหญ่ จนมีการกล่าวว่าประเทศไทยนั้นมีลักษณะเป็น “รัฐราชการ” (Bureaucrat) และในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายค้านเสนอร่างกฎหมายก็จะไม่ค่อยได้รับการสนับสนุน ซึ่งส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะในระบบรัฐสภานั้น ฝ่ายบริหารมาจากเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ที่สำคัญในกรณีที่มีการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มีหลายกรณีที่รัฐบาลได้เสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการทำนองเดียวกันเป็น “ร่างประกบ” และกลายเป็นร่างกฎหมายหลักที่ใช้ในการพิจารณาวาระสองต่อไป อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะหลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังการเลือกตั้งใน พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ผ่านมา ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีการสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารส่งผลให้พลเมืองมีความตื่นตัวทางการเมืองรวมถึงบทบาทในงานนิติบัญญัติด้วย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการนิติบัญญัติของรัฐสภาตลอดจนทำให้รัฐสภาต้องปรับตัวเกี่ยวกับบทบาทในการทำงานเพื่อให้เสียงของพลเมืองสะท้อนเข้าสู่รัฐสภา

การศึกษาอนาคตและฉากทัศน์การเมืองไทยเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน : ในมิติของสถาบันการเมือง  
(รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา)

---

ได้มากยิ่งขึ้นและรัฐสภาเองก็ยังคงเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรที่จะต้องสนับสนุนการสร้างความเป็นพลเมืองต้นรู้  
ด้วย ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรศึกษาต่อไป



## บทที่ ๗

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### ๗.๑ บทสรุป

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ (๑) เพื่อศึกษาบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมการบริหารราชการโดยการตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี การเสนอญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และ (๒) เพื่อศึกษากระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา มีกระบวนการอย่างไร มีองค์กรใดนอกเหนือจากองค์กรรัฐสภาที่เกี่ยวข้อง

ด้านขอบเขตการศึกษา กำหนดขอบเขตการศึกษา *เรื่อง* ที่หนึ่ง บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมฝ่ายบริหาร พิจารณาถึงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน โดย (๑) ศึกษาเชิงสำรวจว่า ภายใต้สภาผู้แทนราษฎรที่มาจาก การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการตั้งกระทู้ถามต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ในคณะรัฐมนตรีแต่ละชุด ที่เป็นการตั้งกระทู้ถามทั่วไป และกระทู้ถามด่วน รวมทั้งการเสนอญัตติและญัตติด่วน ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ หรือในช่วงระยะเวลาของรัฐบาลช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๐ (๒) การตั้งกระทู้ถามสดด้วยวาจา และการตั้งกระทู้ถามเฉพาะ ที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ (๓) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล จากปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๓ รวม ๔๓ ครั้ง จะพิจารณาว่าผลที่ได้เป็นอย่างไร ในกรณี (๑) ผลของการลงมติไม่ไว้วางใจเป็นอย่างไร (๒) ผลที่เกิดขึ้นต่อการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือรัฐมนตรีหลังการลงมติ (๓) ผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลด้านความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาล และรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ การปรับคณะรัฐมนตรี การปรับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล (๔) ผลกระทบต่อการปรับเปลี่ยนแก้ไขการบริหารราชการของรัฐบาลและรัฐมนตรีจากข้อมูลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ *เรื่อง*ที่สอง กระบวนการนิติบัญญัติ ประเด็นที่ศึกษา (๑) บทบาทของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการเสนอร่างกฎหมายและพิจารณากฎหมาย (๒) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน

จากการทบทวนการศึกษารoles บทบาทของสภาผู้แทนราษฎร ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นรนิติ เศรษฐบุตร และ สมคิด เลิศไพฑูรย์ ศึกษาวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ พบว่า (๑) ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ (๒) ประชาชนมีความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการออกกฎหมายในระดับปานกลาง ในเรื่องความรวดเร็ว ความรอบคอบ ความสอดคล้อง

การคิดถึงประโยชน์ และการเปิดโอกาส ให้กับประชาชน (๓) การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ควรจะยกเลิกเรื่องการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการยื่นญัตติ สองในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (๒๐๐ คน จาก ๕๐๐ คน) เนื่องจากบางเรื่องที่นายกรัฐมนตรีกระทำไม่โปร่งใส ประชาชนเกิดความสงสัยอยากรู้ข้อเท็จจริง หากไม่มีการอภิปรายนายกรัฐมนตรีแล้วจะเป็นเผด็จการรัฐสภา การอภิปรายไม่ไว้วางใจควรใช้เหตุผลมากกว่าอารมณ์ เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใด รัฐบาลควรที่จะพิจารณารัฐมนตรีที่ถูกเสนอชื่อไม่ไว้วางใจจากฝ่ายค้านโดยพิจารณาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพรรครัฐบาลเป็นรัฐมนตรีแทน ให้รัฐมนตรีแสดงหลักฐานที่ชัดเจนกว่านี้ในทุกข้อมูลที่ยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจ (๔) การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการออกกฎหมาย สามารถออกกฎหมายที่นำไปใช้ในการแก้ไขปัญหาได้จริง (๕) การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจควรมีการตรวจสอบนายกรัฐมนตรีได้ เพราะประชาชนต้องการให้นายกรัฐมนตรีอภิปรายแสดงความชัดเจนทั้งในแนวทางการดำเนินงาน นโยบายต่าง ๆ และผลงานที่ดำเนินการมา ซึ่งหากเปิดโอกาสเช่นนี้จะทำให้ประชาชนศรัทธาในความเป็นผู้นำมากขึ้น (๖) กระทู้ถามสดสะท้อนปัญหาให้รัฐบาลนำไปดำเนินการได้อย่างทันที่วงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระทู้หรือวันที่จะตั้งกระทู้ถามสดเป็นจำนวนมาก ประชาชนสนใจการตั้งกระทู้ถามสด มีข้อเสนอให้เพิ่มจำนวนกระทู้ถามสดในแต่ละสัปดาห์ให้มากขึ้น ลดระยะเวลาสำหรับการถามและตอบกระทู้แต่ละกระทู้ให้น้อยลงเพื่อให้การตรวจสอบครอบคลุมงานด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลมากขึ้น (๗) การอภิปรายไม่ไว้วางใจมีเหตุมีผลมากขึ้น ไม่ได้เป็นการกล่าวหาฝ่ายบริหารอย่างลอย ๆ มีหลักฐานประกอบการอภิปรายที่หนักแน่นและเชื่อถือได้ (๘) ปัญหาของกระบวนการถามและตอบกระทู้ถาม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญต่อการตอบกระทู้ถาม การตอบกระทู้ถามที่กำหนดให้ตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือไม่มาตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภา การตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภานั้นก็ให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานสภา หากเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม หรือทำให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน จึงจะพิจารณาให้ตอบในที่ประชุมสภาได้ (๙) ปัญหาของการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางส่วนยังเป็นไปอย่างเย็นเยื่อ ไม่ตรงประเด็น และบางครั้งมุ่งโจมตีเรื่องส่วนตัวมากกว่าเรื่องการบริหารงานของรัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย มีการประท้วงกันบ่อยและคอยจับผิดกับคำพูด ทำให้เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ และตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐ การขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีเป็นไปได้อย่างยาก ทำให้นายกรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญแก่การทำงานสภาผู้แทนราษฎร เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลมีเสถียรภาพ

งานวิจัยของ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ พบว่า (๑) การตั้งกระทู้ถามทั้งสอบบแบบ คือ การตั้งกระทู้ถามทั่วไป ฝ่ายบริหารไม่เห็นความสำคัญ เพราะการตั้งกระทู้ถามไม่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร และรัฐมนตรีที่ถูกถามไม่มาตอบกระทู้เอง มอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีตอบกระทู้แทนซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอำนาจการตัดสินใจในระดับนโยบายหรือ

แนวทางการแก้ไขปัญหาในระดับปฏิบัติ กับการตั้งกระทู้ถามสด ในทางปฏิบัติ ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์และผลที่ได้ก็ไม่ต่างจากกระทู้ถามทั่วไป กรณีกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมักมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบหรือถามรัฐมนตรีว่าการก็มักให้รัฐมนตรีช่วยว่าการตอบแทน เพราะข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้มีการมอบหมายมาตอบกระทู้ถามได้ งานวิจัยสรุปเรื่องการตั้งกระทู้ถามไว้ว่า การตั้งกระทู้ถามไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของฝ่ายบริหาร การตั้งกระทู้ถามสดไม่เป็นปัจจัยสนับสนุนหรือส่งเสริมให้การทำงานของรัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น เพราะการตั้งกระทู้ถามกลายเป็นกิจกรรมธรรมดาที่ทำได้เป็นประจำ (๒) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การกำหนดให้ญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องใช้เสียงสองในห้า (ตามรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐) ผู้นำฝ่ายบริหารก็จะรวบรวมเสียงสนับสนุนให้มากกว่า ๓๐๑ เสียง เพื่อเป็นหลักประกันจะไม่ถูกยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ วัฒนธรรมและประเพณีทางการเมืองของประเทศไทยไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม พรรคการเมืองเป้าหมายสูงสุดมีโครงการนโยบายเป็นทางเลือกให้ประชาชนเลือกเข้ามาบริหารประเทศ แต่เป็นการเข้าร่วมรัฐบาล งานวิจัยมีมุมมองเรื่องการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ นั้นต้องการให้กระทำได้ยากกว่าที่ผ่านมาเพื่อสร้างให้รัฐบาลมีเสถียรภาพไม่ต้องถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจบ่อย ๆ (๓) การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในเชิงสร้างสรรค์ (ที่เริ่มบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๔๐) กำหนดให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกรณีที่มีการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรีมีพฤติกรรมร้ายแรง ผิดปกติต่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ต้องยื่นเรื่องถอดถอนนายกรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภาด้วย หากจะไม่ยื่นถอดถอน ก็ต้องยื่นญัตติขออภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีในประเด็นอื่น และการห้ามยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ การมีบทบัญญัตินี้ส่งผลให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากขึ้น (๔) การตั้งกระทู้ถามทั้งสองแบบ คือ กระทู้ถามทั่วไป สมาชิกรัฐสภาควรยื่นกระทู้ถามในเรื่องปัญหาระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น และถามเรื่องนโยบายมากกว่าการลงเอยละเอียดยุติ และกระทู้ถามสด ควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภามีให้มีการมอบหมายการตอบกระทู้ถามสด การตั้งกระทู้ถามสดไม่ควรมีลักษณะเป็นการตั้งคำถามนำ และมีให้มีการตั้งกระทู้ถามสดล่วงหน้าอันจะทำให้รัฐมนตรีทราบและเตรียมคำตอบล่วงหน้าปรับเปลี่ยนทัศนคติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามสด คือ เรื่องที่ถามควรเป็นเรื่องปัญหาระดับชาติหรือมีผลกระทบที่ส่งผลเสียหายต่อส่วนรวมอย่างกว้างขวาง และควรเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในขณะนั้น (๕) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ คือฝ่ายค้านไม่สามารถเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ ด้วยมีคะแนนเสียงไม่เพียงพอตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่กลับไปเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เพื่อที่จะพยายามชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งนายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในฐานะผู้นำของฝ่ายบริหาร ทำให้เหตุผลของข้อกล่าวหาที่มีต่อรัฐมนตรีรายบุคคลบางคนลดลง เพราะเจตนารมณ์ที่แท้จริงของฝ่ายค้านในการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อต้องการชี้ข้อบกพร่องและลดความน่าเชื่อถือของนายกรัฐมนตรี



นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ ได้เสนอรูปแบบและแนวทางของการตั้งกระทู้ถามและการอภิปราย  
ไม่ไว้วางใจของประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ส่วนกรณีของประเทศไทย ได้เสนอผลงานวิจัยว่า (๑) การ  
ควบคุมคณะรัฐมนตรีโดยการตั้งกระทู้ ทั้ง ๒ แบบ คือ กระทู้ถามทั่วไป รัฐมนตรียังคงไว้ซึ่งสิทธิในการที่จะ  
ไม่ตอบกระทู้ถามได้ หากเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญ  
ของแผ่นดิน กระทู้ถามสด กระทู้ถามในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องแจ้งให้ผู้ที่ต้องตอบคำถามทราบล่วงหน้าก่อน  
โดยสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้ ดังนั้นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนจึงต้องเตรียม  
ตัวให้พร้อมเสมอในการตอบข้อซักถามหรือข้อสงสัยใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งส่งผลให้  
การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้  
ทันต่อเหตุการณ์มากขึ้น แต่งานวิจัยพบว่ายังขาดซึ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพราะกลไกการควบคุมและ  
ตรวจสอบนี้ยังไม่สามารถทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ การกระทำใดๆ  
ที่ขัดหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาของฝ่ายบริหารได้เท่าที่ควร (๒) การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ  
การกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับ ปี ๒๕๕๐ ทำให้การควบคุมฝ่ายบริหารโดยฝ่ายรัฐสภามีความ  
รัดกุมมากขึ้น การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับ ปี ๒๕๕๐ ยังเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก  
ที่บังคับให้การเสนอญัตติดังกล่าวนั้น ต้องมีการเสนอตัวผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปเข้ามา  
ด้วย และเมื่อมีการเสนอญัตติดังกล่าวแล้วย่อมไม่อาจยุบสภาได้ การกำหนดกลไกเช่นนี้ทำให้รัฐบาลมีความ  
มั่นคงมากยิ่งขึ้น แต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับรัฐบาลโดยการกำหนดหลักเกณฑ์ที่  
ทำให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจทำได้ยากขึ้น ทำให้พรรคฝ่ายค้านไม่อาจยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้  
เลยเมื่อรัฐบาลสามารถคุมเสียงในสภาผู้แทนราษฎรได้เกินกว่า ๓๐๐ เสียง และมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับ  
ปี ๒๕๕๐ จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติมีจำนวนน้อยลง กระทำได้ง่ายขึ้น เมื่อกำหนดให้  
การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกระทำได้ง่าย ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องระมัดระวังบริหารราชการ  
แผ่นดินให้เป็นไปด้วยความถูกต้องและโปร่งใสมากขึ้น มิฉะนั้นอาจถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ จนเป็นเหตุให้ต้อง  
พ้นจากตำแหน่งได้

จากการศึกษาในงานวิจัยนี้ พบว่าประเด็นที่พบในการวิจัยของ นรนิติ เศรษฐบุตร และสมคิด เลิศไพฑูริย์  
งานวิจัยของ มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ และงานวิจัยของ นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ นั้น เป็นไปตาม  
งานวิจัยทั้ง ๓ เรื่องก่อนหน้านั้น อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ พบประเด็นการควบคุมฝ่ายบริหาร  
ที่น่าสนใจนอกเหนือไปจากงานวิจัยทั้ง ๓ เรื่องก่อนหน้านั้น ดังนี้

#### (๑) การตั้งกระทู้ถามและญัตติ ช่วง พ.ศ. ๒๕๗๕ – พ.ศ. ๒๕๕๐

(๑.๑) การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับ ปี ๒๕๗๕ ในช่วง  
ระยะแรกของรัฐบาลพระยามโนปกรณนิติธาดา มีการตรวจสอบด้วยการตั้งกระทู้ถาม เสนอญัตติ และการ  
ผลักดันนโยบายด้านเศรษฐกิจใหม่ จนเกิดความขัดแย้งและนำไปสู่การออกพระราชกฤษฎีกาให้ปิดประชุม



สภาผู้แทนราษฎร ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๖ และกลายเป็นปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในกลุ่มคณะราษฎร เปลี่ยนแปลงนายกรัฐมนตรีเป็นพระยาพหลพลพยุหเสนา และต่อมาเกิด กบฏบวรเดช เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ขณะเดียวกันสภาผู้แทนราษฎรมีการพิจารณา แลกเปลี่ยนเรื่องเกิดการกบฏ พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกบฏบวรเดช คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลพิเศษ พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่ประชุมลงมติให้ความพอใจแก่รัฐบาลในการปราบกบฏ ที่ประชุมลงมติให้ความไว้วางใจหลวงประดิษฐมนูธรรมให้เป็นรัฐมนตรี นอกจากนั้น สภาผู้แทนราษฎรยังมีการพิจารณาในนโยบายที่เกี่ยวกับการเมืองอย่างเข้มข้น เช่น ญัตติของนายมังกร สามเสน ขอให้สภาพิจารณาเรื่องขังนักโทษการเมือง ญัตติเรื่องขอให้สภาผู้แทนราษฎรจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณา เรื่องที่จะป้องกันมิให้ผู้ใดละเมิดรัฐธรรมนูญ ญัตติเรื่องชี้แจงเรื่องรัฐบาลเก่าขายทองคำทุนสำรอง การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติจัดการป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ ญัตติของนายฟัก ณ สงขลา เรื่องขอตั้งคณะกรรมการ วิสามัญเพื่อพิจารณาค่ากล่าวหาหลวงประดิษฐมนูธรรม การพิจารณารายงานคณะกรรมการพิจารณา รายงาน คณะกรรมการสอบสวนหลวงประดิษฐมนูธรรมว่าเป็นคอมมิวนิสต์หรือไม่ กรณีนายเลียง ไชยกาล ผู้แทน ราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการขายที่ดินของพระคลังข้างที่ให้แก่บุคคลบางคน และต่อจากนั้นนายไต้ ปาณิกบุตร ผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนคร ก็ได้เสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปใน นโยบายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ส่งผลให้นายพันเอก พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๐ ประชุมลับเรื่องพระราชบันทึกของ พระมหากษัตริย์ (วันพฤหัสบดีที่ ๓๑ มกราคม ๒๔๗๗) ญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในข้อนโยบาย เรื่อง จัดการฝิ่นในประเทศสยาม พิจารณาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ทรงสละพระราชสมบัติ และการเลือกตั้ง พระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ (ประชุมลับ) (วันพุธ-พฤหัสบดีที่ ๖-๗ มีนาคม ๒๔๗๗) ญัตติเรื่องส่งจ่ายข้าวแก่ ราษฎรจังหวัดมหาสารคาม เรื่องการลงโทษผู้ทุจริตในสำนักงานพระคลังข้างที่ พิจารณาญัตติด่วนเรื่อง ขอเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายว่าด้วยการจัดการทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ การประชุมสภาผู้แทน ราษฎรในวันเสาร์ที่ ๑๐ กันยายน ๒๔๘๑ ได้พิจารณาญัตติของสมาชิกฯ ขอแก้ไขข้อบังคับการประชุมและ การปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ ๖๘ เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ทำรัฐบาลพระยา- พหลพลพยุหเสนาต้องยุบสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรมีการเสนอญัตติ และการตั้ง กระทู้ถามคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารประเทศที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนหลายเรื่อง โดยเฉพาะผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งมาจากจังหวัดต่าง ๆ อย่างไรก็ตามทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ เกี่ยวข้องก็เข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตอบข้อซักถาม ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าการประชุมสภาผู้แทนใน ช่วงแรก ๆ หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นการประชุมในช่วงเย็นทำให้รัฐมนตรีสามารถเข้าร่วมประชุม ได้ โดยไม่มีข้ออ้างเรื่องการติดราชการ และการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนแต่ละราย ไม่ใช้เวลา มากนัก การตอบโต้ซักถามในเรื่องต่าง ๆ ต่างอภิปรายในประเด็นเนื้อหา ไม่มีการนำเรื่องส่วนตัวหรือนอก ประเด็นมาพูดมากนัก

(๑.๒) ในช่วงรัฐบาล จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (๗ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๕ - ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๘๗) เป็นช่วงของประเทศเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎรมีการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลเพียง ๑๐๙ กระทู้ ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มีกระทู้บางกระทู้ที่เกี่ยวกับการอยู่ในภาวะสงคราม เช่น กระทู้ถามเรื่องให้โรงงานอุตสาหกรรมเตรียมเครื่องมือเครื่องใช้ไว้ช่วยทำเครื่องยุทโธปกรณ์ เรื่องทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐบาลและเอกชนที่มีอยู่ในประเทศอังกฤษและอเมริกา เรื่องทรัพย์สินที่รัฐบาลยึดจากชนชาติศัตรู จุดแตกหักในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎรเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พุทธศักราช ๒๔๘๗ และไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบรมินทล พุทธศักราช ๒๔๘๗ ทำให้นายกรัฐมนตรีและคณะ จึงกราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๗

(๑.๓) ในช่วงรัฐบาลของ พันตรีควง อภัยวงศ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๘๙ - ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๙) ในช่วงเวลาสั้น ๆ สภาผู้แทนราษฎรมีการพิจารณากระทู้ถาม จำนวน ๑๖ กระทู้ แต่เรื่องที่ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร คือ สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองค่าใช้จ่ายของประชาชนในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๘๙ (พ.ร.บ. ปักปันข้าวเหนียว) ซึ่ง นายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ (ส.ส.จังหวัดอุบลราชธานี) เป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีได้แถลงให้สภาทราบแล้วว่า คณะรัฐมนตรีไม่สามารถปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ และเกรงจะเป็นการเดือดร้อนแก่ประชาชนทั่วไป แต่สภาฯ ได้ลงมติรับหลักการ ด้วยคะแนนเสียง ๖๕ ต่อ ๖๓ รัฐมนตรีทั้งคณะจึงได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง ตั้งแต่วันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๙

(๑.๔) ในช่วงนายปรีดี พนมยงค์ เป็นนายกรัฐมนตรี (๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๘๙ - ๑๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๘๙) ในระยะเวลาสั้น ๆ มีกระทู้ถาม ๓๗ กระทู้ เช่น กระทู้ด่วนเรื่องความสุจริตของนายกรัฐมนตรี กระทู้ด่วนเรื่องความประพฤติของนายบุญช่วย อรรถการ เรื่องร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจสังคม พิจารณาญัตติการแก้ไขสัญญาสมบูรณแบบอันว่าด้วยการส่งข้าวให้ฝ่ายอังกฤษ พิจารณารายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาสอบสวนสะสางทรัพย์สินของชาติ ซึ่งคณะเสรีไทยได้ใช้จ่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศ

(๑.๕) ในช่วงพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๘๙ - ๓๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๙๐) มีกรณีการตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจที่ใช้ระยะเวลาในการอภิปรายที่ยาวนานที่สุด ตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๙๐ การอภิปรายทั่วไปใช้ระยะเวลา ๗ วัน ๗ คืน เป็นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปในนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ จากการศึกษาพบว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการตรวจสอบของสภาผู้แทนราษฎรต่อฝ่ายบริหาร ที่มีการอภิปรายเป็นรายกระทวง และนายกรัฐมนตรีอยู่ร่วมชี้แจงในทุกเรื่อง ทุกประเด็น และทุกกระทวง เป็นการอภิปรายตอบโต้กันด้วยข้อมูลของทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายรัฐบาล เป็นกรณีตัวอย่างที่น่าศึกษาบทบาทของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีในการเปิดกว้างรับฟังข้อเสนอ ข้อท้วงติงจากสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายเสนอญัตติ

(๑.๖) ในช่วงจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๔ - ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๔) เป็นช่วงรัฐบาลหลังการรัฐประหารของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการตั้งกระทู้ถาม รวม ๑๑๕ กระทู้ มีกระทู้ที่สำคัญ คือ เรื่องเจ้าหน้าที่ตำรวจอำเภอสันกำแพงยิงพ่อค้าคลังตาย ๒ คน เรื่องโจรผู้ร้ายในจังหวัดนครปฐม เรื่องหนังสือพิมพ์ธรรมาธิปไตยลงบทความหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ เรื่องการพนันเถื่อนในงานฉลองรัฐธรรมนูญ เรื่องพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. ๒๔๙๓ เรื่องการจับกุมเสื่อผาด เรื่องการคุกคามเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ซึ่งกระทู้ถามส่วนใหญ่เป็นเรื่องปัญหาของประชาชนในระดับพื้นที่

ในช่วงจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี (๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๙๕ - ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐) คณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม ๒๔๙๕ มีการตั้งกระทู้ถามที่สำคัญ คือ เรื่องการจับกุมผู้ต้องสงสัยว่าเป็นคอมมิวนิสต์ เรื่องผู้ต้องหาว่าเป็นกบฏ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๕ เรื่องเงินงบประมาณที่มอบให้ ส.ส. ไปบูรณะจังหวัด เรื่องการส่งข้าวออกนอกราชอาณาจักร มีข้อสังเกตที่สำคัญคือรัฐบาลโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ประสบวิกฤตการณ์ทางการเมืองหลายครั้ง โดยเฉพาะการก่อกบฏ แต่สมาชิกบทบาทในการตั้งกระทู้ หรือยุติในเรื่องนี้น้อยมากทำให้พิจารณาได้ว่าเมื่อรัฐบาลเกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่เป็นความขัดแย้งทางการเมืองของผู้มีอำนาจและผู้นำทางการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจที่จะเข้าไปแก้ไขหรือนำเรื่องนั้นเข้าสู่การพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ คณะรัฐมนตรีคณะนี้สิ้นสุดลง เนื่องจากคณะทหารได้ทำการรัฐประหารยึดอำนาจ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ โดยมีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ผู้บัญชาการทหารบก เป็นหัวหน้าคณะรัฐประหาร

(๑.๗) ในช่วงรัฐบาล หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๙) มีญัตติและกระทู้ถามที่สำคัญ คือ การพิจารณาญัตติเรื่องปัญหาการรวมรถเมล์โดยสารในกรุงเทพมหานคร และปัญหาเรื่องโจรผู้ร้ายชุกชุมในจังหวัดภาคใต้ เรื่องสถานการณ์ชายแดนด้านจังหวัดเชียงราย เรื่องการชุมนุมประท้วงกองกำลังทหารต่างชาติ เรื่องการส่งยุปปลอมให้ชาวนา เรื่องการติดต่อขอความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา เรื่องทหารลาวละเมิดอธิปไตย เรื่องการละเมิดอธิปไตยของชาติไทย การพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงในเรื่องไทยการชุมนุมกันเรียกร้องเงินค่าตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่ตามฐานทัพของสหรัฐอเมริกาในประเทศไทย และญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน การพิจารณาญัตติให้ที่ประชุมพิจารณาสถานการณ์ของบ้านเมือง รัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่เป็นรัฐบาลหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ บริหารประเทศภายใต้อุดมการณ์ประชาธิปไตยแบ่งบาน มีการชุมนุมเรียกร้องของชาวนา ชาวไร่ กรรมกร จำนวนมาก มีความขัดแย้งทางการเมืองที่มากประกอบกับสถานการณ์การเมืองและอุดมการณ์ในประเทศกลุ่มอินโดจีน และเป็นรัฐบาลพลเรือนที่ต่อสู้ทางอำนาจการเมืองและแนวทางการรักษาความมั่นคงกับฝ่ายทหารหลายกรณี โดยเฉพาะกรณีการเรียกร้องของนักศึกษาให้มีการถอนฐานทัพอเมริกาออกจากประเทศไทย แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถเป็นสถาบันทาง

การเมืองที่จะแก้ปัญหาได้ แม้แต่บ้านพักของนายกรัฐมนตรียังถูกกลุ่มคน (ในเครื่องแบบ) เข้าไปทำลาย  
คุกคาม สภาผู้แทนก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้ โดยเฉพาะการใช้การยื่นญัตติ หรือการตั้งกระทู้ถาม

(๑.๘) ในช่วงรัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี (๒๐ เมษายน พ.ศ.  
๒๕๑๙ – ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๙) ความขัดแย้งทางการเมืองมีสูงมาก และกดดันการบริหารของรัฐบาล  
อย่างมาก สภาผู้แทนราษฎรมีการเสนอญัตติที่สำคัญทางการเมืองที่กำลังมีความขัดแย้งสูงมาก คือ ญัตติด่วน  
สถานการณ์ รัฐบาลหม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ญัตติเรื่องขอให้นายกรัฐมนตรีชี้แจงเกี่ยวกับการกลับมาของ  
จอมพลประภาส จารุเสถียร

(๑.๙) ในช่วงพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี (๑๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๒  
– ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๓) มีการตั้งกระทู้ถามและญัตติ ที่สำคัญ คือเรื่องโรงงานน้ำตาลปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำ  
แม่กลอง เรื่องการปราบปรามผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เรื่องการยกฐานะประชาบาลขึ้นเป็นทบวงการศึกษา  
ประชาบาล ญัตติด่วนเรื่องให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาการขึ้นราคาน้ำประปา  
และกระแสไฟฟ้า ญัตติด่วนเรื่องการพุงราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลและการประกาศขึ้นค่าไฟฟ้าและ  
น้ำประปา ญัตติด่วนเรื่องความเดือดร้อนของประชาชนจากการขึ้นค่าน้ำประปาและค่าไฟฟ้า ในช่วงท้าย  
ของรัฐบาลเกิดวิกฤตการณ์ในการบริหารประเทศ สภาผู้แทนเตรียมยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี  
พลเอกเกรียงศักดิ์ ฯ ซึ่งขอแถลงในสภาผู้แทนราษฎรและประกาศลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็น  
กรณีตัวอย่างที่น่าสนใจว่า เมื่อเกิดกรณีความขัดแย้งทางการเมือง นายกรัฐมนตรีสามารถหยุดความขัดแย้งนั้น  
โดยการลาออก ถึงแม้ข้อเท็จจริงทางการเมืองเป็นที่คาดการณ์ได้ว่ารัฐบาลขาดการสนับสนุนจากวุฒิสภา  
(ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๒๑) และไม่สามารถใช้ทางเลือกการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้

(๑.๑๐) ในช่วงพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (๓ มีนาคม ๒๕๒๓ – ๑๙  
มีนาคม ๒๕๒๖) (๓๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๖ – ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๙) (๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๙ – ๓  
สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๑) เป็นช่วงของประชาธิปไตยครึ่งใบ ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ในระยะเวลา ๔ ปี  
และช่วงประชาธิปไตยเต็มใบ บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในช่วงของประชาธิปไตยครึ่งใบที่วุฒิสภาค้ำจุน  
รัฐบาล สภาผู้แทนมีบทบาทในการตรวจสอบรัฐบาลไม่มากนัก มาตรการที่สำคัญคือการอภิปรายไม่ไว้วางใจ  
ไม่สามารถยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ เพราะได้รับการปกป้องทางการเมืองจากทหารและ  
ข้าราชการ (กระทรวงมหาดไทย) ดังนั้นการดำเนินการของสภาจึงอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เฉพาะรัฐมนตรีที่มา  
จากพรรคการเมือง นอกจากนั้น ในช่วงรัฐบาลพลเอกเปรมฯ เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองในประเทศหลาย  
เรื่องตั้งแต่การพยายามก่อการรัฐประหารหลายครั้ง ที่สำคัญคือการพยายามรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑-๓ เมษายน  
๒๕๒๓ และครั้งอื่น ๆ รวมทั้งการพยายามลอบสังหารนายกรัฐมนตรี แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่มีกรยื่นญัตติ  
หรือ ตั้งกระทู้ถามที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้ได้

ตลอดระยะเวลา เกือบ ๘ ปี ในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีการเสนอญัตติและตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในเรื่องสำคัญ ๆ คือ เรื่องกระทู้ถามการรับรองรัฐบาลเองสมัคริน ญัตติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญสอบสวนพฤติการณ์การทำงานของนายจรูญ จำลักษณ์ นายอำเภอสว่างแดนดินกับพวกและให้กระทรวงมหาดไทยสั่งย้ายออกจากจังหวัดสกลนครเป็นการด่วน ญัตติขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกล่าวหาว่ารับเงินในการพิจารณาลงมติร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.... พิจารณาศึกษาปัญหาการซื้อน้ำมันดิบจากประเทศซาอุดีอาระเบีย คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว การประชุมลับพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องขอทราบนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับการที่กระทรวงการต่างประเทศได้ร่วมกับกลุ่มประเทศอาเซียนดำเนินการเพื่อผลักดันให้มีการจัดตั้งรัฐบาลเขมร ๓ ฝ่าย กระทู้ถามทั่วไปเรื่องการก่อสร้างโรงงานโซดาแอซที่แหลมฉบัง ญัตติเรื่องพิจารณาการบ่อนทำลายระบอบประชาธิปไตย เหตุการณ์ทางการเมืองในสภาที่สำคัญ คือ คณะรัฐมนตรีชุดนี้สิ้นสุดลงเนื่องจากมีการยุบสภา เมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๙ มีสาเหตุมาจากการที่รัฐบาลได้เสนอพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๒๙ เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว ญัตติเรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญสอบสวนพฤติการณ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม อนุมัติรถผิดกฎหมาย จำนวน ๑๙ คัน

(๑.๑๑) ในช่วงพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ยศในขณะนั้น) เป็นนายกรัฐมนตรี (๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๓) มีกระทู้ และญัตติที่สำคัญ คือ ญัตติด่วนเรื่องพม่าบุกรุกชายแดนไทย ญัตติด่วนเรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหาการขาดทุนของผู้ประกอบการเลี้ยงกุ้งกุลาดำ ญัตติเรื่องความมั่นคงของประเทศชาติและการหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายของชาวต่างชาติ ญัตติขอให้สภาฯ ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรที่ไม่มีที่ดินทำกินและราษฎรที่อาศัยทำกินในเขตที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กระทู้ถามเรื่องด่วนเรื่องเวียดนามปล้นเรือประมงและยิงลูกเรือประมงไทยตาย

(๑.๑๒) ในช่วงนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี (๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๘) มีญัตติและกระทู้ถามที่สำคัญ คือ ญัตติด่วนเรื่องขอตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาและสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีสถานการณ์ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ ญัตติด่วนเรื่องขอให้กวาดล้างและปราบปรามผู้ลักลอบนำกระเทียมจากต่างประเทศเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ญัตติด่วนเรื่องตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ญัตติด่วนเรื่องเพลิงไหม้โรงงานสุราบางยี่ขัน ญัตติด่วนเรื่องห้ามนำหอมกระเทียมจากต่างประเทศเข้ามาในประเทศไทย ญัตติด่วนเรื่องกรณีทหารยกกำลังเข้าทำลายสถานที่ราชการและทำร้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ ญัตติด่วนเรื่องการจ้างมือปืนเพื่อลอบสังหารประธานศาลฎีกา ญัตติด่วนเรื่องวิกฤตการณ์ บริษัทเงินทุน เพ็ชท์ ซิตี้ อินเวสเมนต์ จำกัด ญัตติด่วนเรื่องขอให้รัฐบาลสอบสวนและหาตัวผู้รับผิดชอบกรณีใช้กำลังสลายผู้ชุมนุมเรียกร้องราคาข้าวตกต่ำที่จังหวัดกำแพงเพชร ญัตติด่วนเรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาน้ำท่วม รายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษา



และหาทางแก้ไขตอบโต้ทางการค้าของสหรัฐอเมริกา ผู้ตีเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับการค้ายาเสพติดระดับโลก ผู้ตีเรื่องขอให้สภาพิจารณาหาทางช่วยเหลือปกป้องคุ้มครองชีวิตและสิทธิมนุษยชนของเยาวชนไทยและของพระธรรมทูตไทยที่ถูกสหรัฐอเมริกาละเมิดสิทธิมนุษยชนในคดีฆาตกรรมหมู่ที่อาร์โซน่า ผู้ตีเรื่องการย้ายอธิบดีกรมตำรวจไปช่วยราชการ ผู้ตีเรื่องมีใจรวมปล้นตามจังหวัดชายแดนภาคอีสาน ผู้ตีเรื่องนักการเมืองค้ายาเสพติด ผู้ตีเรื่องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกล่าวหาว่าค้ายาเสพติด ผู้ตีการเปิดเผยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกกล่าวหาว่าพัวพันกับการค้ายาเสพติดข้ามชาติ ข้อสังเกตในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้วิธีการเสนอผู้ตีต่อที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญ ๆ ทางนโยบายการบริหาร หรือเรื่องที่เป็นประเด็นสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน แทนการตั้งกระทู้ถามที่ต้องรอเวลานานกว่าจะได้พิจารณาในที่ประชุมสภา

(๑.๑๓) ในช่วงนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี (๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ – ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙) ช่วงรัฐบาลนี้ เป็นช่วงกระแสทางการเมืองที่กดดันให้มีการปฏิรูปการเมือง และระหว่างการทำเสียงเลือกตั้งทั่วไป พรรคชาติไทยที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคก็ใช้นโยบายการปฏิรูปการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งด้วย บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการควบคุมรัฐบาลด้วยการตั้งกระทู้ถามและผู้ตีที่สำคัญ มีดังนี้ ผู้ตีเรื่องขอให้สภาฯ ร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาการจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑลและในต่างจังหวัด ผู้ตีเรื่องราษฎรได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากน้ำท่วม ผู้ตีเรื่องขอให้รัฐบาลพิจารณาช่วยเหลือผู้ประสบภัยน้ำท่วมและกำหนดมาตรการป้องกัน ผู้ตีเรื่องขอให้สภาฯ ร่วมกันพิจารณาเพื่อตั้งคณะกรรมการวิสามัญออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ทั่วประเทศ ผู้ตีเรื่องขอให้สภาฯ ตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษากรณีการเสียชีวิตของ นายประเวียร บุญหนัก ผู้ตีการลงข่าวที่เป็นภาพพุดจาดและเสียศีลธรรมของหนังสือพิมพ์ ผู้ตีเรื่องขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาจัดทำแผนพัฒนาการเมืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยคำนึงถึงลำดับขั้นตอนของการดำเนินการ ผู้ตีเรื่องขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางการจัดทำแผนแม่บทในการปฏิรูปการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กระทู้ถามเรื่องการปรับปรุงสถานีอนามัยให้เป็นโรงพยาบาลขนาด ๑๐ เตียง กระทู้ถามเรื่องการแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการ กระทู้ถามเรื่องปัญหาการพิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการทหาร กระทู้ถามเรื่องราษฎรคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังความร้อนด้วยขยะและลิกไนต์ ข้อสังเกตบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งกระทู้ถาม เป็นการตั้งกระทู้ถามการบริหารราชการที่เกี่ยวกับการทำบริการสาธารณะที่เป็นปัญหาของประชาชนในระดับพื้นที่ ส่วนประเด็นใดที่เป็นปัญหาที่อยู่ในความสนใจของประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอเป็นผู้ตีที่มีทั้งผู้ตีที่อภิปรายในสภา และผู้ตีที่ขอตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาข้อเท็จจริงในเรื่องต่าง ๆ

(๑.๑๔) ในช่วงพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี (๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙ – ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๐) สภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นหลังการยุบสภาของรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา

เป็นรัฐสภาที่คาบเกี่ยวระหว่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๓๔ (และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) กับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ บทบาทของสภาผู้แทนราษฎรควบคุมรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถาม และญัตติที่สำคัญ ๆ คือ ญัตติด่วน เรื่องขอให้สภาฯ ร่วมกันพิจารณาแนวทางและผลกระทบในการจัดตั้งสนามบินนานาชาติ แห่งที่ ๒ ญัตติ เรื่องขอให้สภาพิจารณาการแจกเงินของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนกระทู้ถามส่วนใหญ่ เป็นกระทู้ถามเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะด้านการคมนาคมในระดับพื้นที่ การแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ ปัญหาราคาพืชผลการเกษตรตกต่ำ

## (๒) การตั้งกระทู้ถามสดด้วยวาจาและกระทู้ถามแยกเฉพาะ ช่วง พ.ศ. ๒๕๔๐ – พ.ศ. ๒๕๖๓

การมีกระทู้ถามสด (กระทู้ถามสดด้วยวาจา) นับจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ เป็นต้นมา พบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความสำคัญกับการตั้งกระทู้ถามสดมาก จากการศึกษาพบว่าในการตั้งกระทู้ถามสดมีประเด็นสำคัญ คือ

(๒.๑) นายกรัฐมนตรี หลีกเลียงการตอบกระทู้ถามสด มักมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี มาตอบกระทู้ถามแทน

(๒.๒) มีการเลื่อนตอบกระทู้ถาม จากนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี โดยอ้างติดราชการสำคัญ แม้จะมีการมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นตอบกระทู้แทน บางกรณีผู้ได้รับมอบหมายก็ขอเลื่อน หรือผู้ตั้งกระทู้ถามต้องการจะถามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการ แต่มีการมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นมาตอบแทน สร้างความไม่พอใจแก่ผู้ตั้งกระทู้ถาม เนื่องจากต้องการฟังคำอธิบายจากผู้รับผิดชอบนโยบายโดยตรง

(๒.๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ตั้งกระทู้ถามสดด้วยวาจา ถามโดยตรงต่อนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีก็มอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นที่รับผิดชอบในการบริหารเรื่องนั้น ๆ โดยตรง ควรมีการสร้างความเข้าใจให้ผู้ตั้งกระทู้ถามสด ถามโดยตรงกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารเรื่องนั้น ๆ เว้นแต่เป็นเรื่องระดับนโยบายที่นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบ

(๒.๔) ระยะเวลาในการตอบกระทู้ถามสดด้วยวาจา ตามข้อบังคับให้จำนวนกระทู้ และเวลาในการตอบกระทู้ถามสดน้อยเกินไป และในทางปฏิบัติจริงก็ไม่สามารถควบคุมเวลาได้ตามข้อบังคับฯ การประชุม ควรมีการพิจารณาเพิ่มวันประชุมสภาผู้แทนราษฎร เป็นวันตอบกระทู้ถามสดด้วยวาจาเป็นการเฉพาะ สมัยประชุมละ ๔ วัน หรือสัปดาห์ละ ๑ วัน (สมัยประชุมละ ๑๖ วัน) มีการเพิ่มเวลาถามตอบกระทู้ถามสดด้วยวาจา จาก ๓๐ นาที เป็น ๖๐ นาที และให้ผู้ทำหน้าที่ประธานที่ประชุมประสานขอความร่วมมือคณะรัฐมนตรี ให้ร่วมประชุมสภาเพื่อตอบกระทู้ถามสด หลีกเลียงการขอเลื่อนการตอบกระทู้



### (๓) การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

จากการศึกษาการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ทั้ง ๔๒ ครั้ง มีประเด็นสำคัญคือ

(๓.๑) การอภิปรายไม่ไว้วางใจทั้ง ๔๒ ครั้ง ถึงแม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีรายบุคคล หรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ คะแนนไม่ไว้วางใจไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ ทำให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีรายบุคคล หรือคณะรัฐมนตรี ยังคงอยู่ในตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ หากข้อมูลของผู้ยื่นญัตติมีความหนักแน่น มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ทำให้เชื่อได้ว่ามีความบกพร่องหรือกระทำผิดจริงตามข้อกล่าวหา ย่อมส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาล ซึ่งผลที่ตามมา มีตั้งแต่การยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อคืนอำนาจการตัดสินใจให้ประชาชน หรือกรณีก่อนรัฐธรรมนูญฉบับ ปี ๒๕๔๐ ที่นายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนการเริ่มอภิปรายไม่ไว้วางใจ (รัฐบาลหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ) หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ก่อนที่จะมีการลงคะแนนเสียงไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ (รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ยุบสภาผู้แทนราษฎร ที่พรรคชาติไทยยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ) หรือกรณีเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ก่อนถึงวันประชุมพิจารณาญัตติ นายกรัฐมนตรีประกาศลาออกจากตำแหน่ง (กรณีรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) หรือนายกรัฐมนตรียุบสภาผู้แทนราษฎร หลังการถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ และมีการอภิปรายที่ดุเดือด เข้มข้น หลังลงมติได้รับความไว้วางใจ แต่ก็เกิดแรงกระเพื่อมในรัฐบาลที่ส่งถึงความไร้เสถียรภาพทางการเมือง นายกรัฐมนตรีก็ประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร (กรณีรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา) หรือมีการปรับคณะรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ภายหลังกการลงมติไว้วางใจแล้ว ดังนั้น การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ยังเป็นมาตรการสำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มีพลังอำนาจทางการเมืองต่อรองกับฝ่ายบริหารได้

เพื่อให้เกิดการตรวจสอบฝ่ายบริหาร ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สามารถยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจ ได้ทั้งสมัยประชุมสามัญทั่วไปและสมัยประชุมนิติบัญญัติ โดยมีข้อกำหนดว่า ให้ยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้ ปีละ ๑ ครั้ง จะเป็นการยื่นญัตติได้ทั้งสมัยประชุมสามัญทั่วไป หรือสมัยประชุมนิติบัญญัติก็ได้ ส่วนรัฐมนตรีรายบุคคลนั้น ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทุกคนเป็นรายบุคคลได้ปีละ ๑ ครั้งได้ทั้งสมัยประชุมสามัญทั่วไปหรือสมัยประชุมนิติบัญญัติก็ได้ โดยเปิดโอกาสสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิยื่นได้ทุกคน (ยื่นได้หลายครั้ง) แต่มีกฎเกณฑ์กำหนดว่าการยื่นอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้นให้มีการอภิปรายได้ ๑ วัน และลงมติในวันรุ่งขึ้น เหตุผลเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานของรัฐมนตรีแต่ละตำแหน่งได้ปีละ ๑ ครั้ง ซึ่งเป็นแรงกระตุ้นให้รัฐมนตรีต้องกระตือรือร้น ระมัดระวัง และรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน

(๓.๒) การอภิปรายไม่ไว้วางใจ หลายครั้งมีการนำเรื่องส่วนตัวที่ไม่ใช่ประเด็นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เว้นแต่เป็นเรื่องส่วนตัวแต่ไปเกี่ยวพันกับการกระทำผิดต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ผู้ทำหน้าที่ปรานในที่ประชุมต้องใช้ข้อบังคับการประชุมอย่างเคร่งครัดและเด็ดขาด

(๓.๓) การอภิปรายไม่ไว้วางใจ มักมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคฝ่ายรัฐบาลประท้วงระหว่างการอภิปราย ไม่ว่าจะเป็นกรณีพูดทวน เสียดสี นอกประเด็น หรืออ้างว่าถูกพาดพิง แท้จริงแล้วเป็นการขัดจังหวะการอภิปราย หรือใช้วิธีการพูดจาไม่สุภาพ แล้วใช้วิธีการถอนคำพูด ซึ่งทำให้ประชาชนที่ติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจเกิดความเบื่อหน่ายและเสื่อมศรัทธาต่อการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร มีหลายกรณีตัวอย่างที่มีการอภิปรายนายกรัฐมนตรีนหรือมีเรื่องที่โยงถึงนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนสำคัญของรัฐบาล ก็จะมีกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลรวมกันประท้วง ขัดจังหวะ ไม่ให้มีการอภิปรายในประเด็นดังกล่าว บางครั้งสภาต้องเสียเวลาในการโต้เถียงกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งพรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้าน ซึ่งก็ทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายและเสื่อมศรัทธาต่อสภาผู้แทน ดังนั้นผู้ทำหน้าที่ประธานต้องใช้มาตรการที่เคร่งครัดจริงจังและเด็ดขาดกับสมาชิกที่มีพฤติการณ์ดังกล่าว

## ๗.๒ ข้อเสนอแนะ

### ๗.๒.๑ กระตุ้นถามทั่วไป

(๑) ให้มีกระบวนการพิจารณากลับกรอง เนื้อหาการตั้งกระทู้ถามในส่วนของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาผู้แทนราษฎร ว่าเรื่องหรือประเด็นที่ควรตั้งกระทู้ถามมีความสำคัญเหมาะสมกับสถานการณ์ และเวลาที่สภาตั้งมาพิจารณาร่วมกันหรือไม่ นอกเหนือจากการให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาบรรจุวาระการประชุมเพื่อพิจารณาตอบกระทู้ถาม

(๒) ในแต่ละสมัยประชุม ควรเพิ่มวาระการประชุมพิเศษ เพื่อพิจารณาเฉพาะการตอบกระทู้ถาม

(๓) การมอบหมายให้คณะกรรมการสิทธิการสภาผู้แทนราษฎรรับผิดชอบติดตามตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลจากกระทู้ถามที่มีการถามและตอบในสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

(๔) มีการเผยแพร่กระทู้ถามที่มีการถามและตอบแล้ว ให้ประชาชนทราบผ่านช่องทางเว็บไซต์ของสภาผู้แทนราษฎรในรูปแบบต่าง ๆ (นอกเหนือจากรายงานการประชุม)

(๕) การสรุปรายงานการถามตอบกระทู้ถามเมื่อสิ้นสุดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่ละสมัยประชุม

### ๗.๒.๒ กระตุ้นถามสดด้วยวาจา

เพิ่มมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการตั้งกระทู้ถามสดด้วยวาจา ดังนี้

(๑) กำหนดไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรี ต้องตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง จะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นตอบแทนไม่ได้

(๒) ยกเลิกข้อยกเว้นในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ให้มีการขอลื่อนการตอบกระทู้ถาม มอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นตอบกระทู้ถามแทน หากมีความจำเป็นในการขอลื่อนการตอบกระทู้ถามต้องให้สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้ความเห็นชอบเท่านั้น และต้องมีการระบุเหตุผลความจำเป็นที่ชัดเจน

(๓) เพิ่มมาตรการบังคับทางการเมือง กรณีฝ่ายบริหาร (นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรี) ไม่มาตอบกระทู้ถามด้วยตนเองจำนวน ๓ ครั้งขึ้นไป ให้ถือว่าขาดคุณสมบัติการเป็นรัฐมนตรี

(๔) สร้างกลไกในการกลั่นกรองการตั้งกระทู้ถามสดของพรรคการเมืองต่าง ๆ

(๕) เพิ่มสมัยประชุมวิสามัญเพื่อการตอบกระทู้ถามสดเป็นการเฉพาะ

(๖) ระยะเวลาในการถามตอบกระทู้ถามสด ควรมีการเพิ่มระยะเวลาในการถามตอบเป็นไม่เกิน ๖๐ นาที

(๗) ผู้ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ต้องเคร่งครัดควบคุมการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมอย่างเคร่งครัด

(๘) การประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณากระทู้ถามสดด้วยวาจา ให้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาทุกครั้ง

(๙) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน สามารถเสนอกระทู้ถามสดด้วยวาจาได้ไม่เกิน ๓ ครั้งในสมัยการประชุมแต่ละสมัย

### ๗.๒.๓ การอภิปรายไม่ไว้วางใจ

(๑) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบของสภาผู้แทนราษฎรให้มีคุณค่ามากขึ้น จะพบว่า มีหลายกรณีที่มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้าน เป็นการพัฒนาต่อยอดประเด็นการตรวจสอบรัฐบาลจากการตั้งกระทู้ถาม จากดำเนินกิจการของคณะกรรมการวิสามัญหรือการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญ ให้มีการปรับปรุงการเขียนรายงานการประชุมโดยเพิ่มเนื้อหา เอกสาร รายงานการศึกษาที่ใช้ประกอบการพิจารณาในญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจด้วย

(๒) คณะกรรมาธิการกิจการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ควรมีการศึกษาสรุปวิเคราะห์การอภิปรายไม่ไว้วางใจในทุกครั้งเพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติ หรือการพิจารณาของคณะกรรมการ และการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพราะการดำเนินการของฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลใด ย่อมมีความเป็นมาของนโยบายการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกัน

(๓) การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการอภิปรายที่เอนเอ้อ อภิปรายแบบชี้นำรอบค้าย อภิปรายโชว์ทักษะและลีลาในการพูด มากกว่าการเข้าถึงเนื้อหา มีการใช้เวลาในการประท้วงผู้อภิปราย มีการใช้สิทธิในการพาดพิงมากเกินไป ประธานสภาผู้แทนราษฎรควรใช้มาตรการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอย่างเคร่งครัดและจริงจัง หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต้องดำเนินการตามข้อบังคับอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่น ศรัทธา ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

#### ๗.๒.๔ กระบวนการนิติบัญญัติ

การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน มีข้อเสนอในการปรับปรุง คือ

(๑) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรทำคู่มือและคำอธิบายว่าในแบบฟอร์มนั้น ส่วนไหนต้องกรอกอย่างไร และเจ้าหน้าที่ตรวจสอบอย่างไรว่าตรงไหนจริง ตรงไหนปลอม ซึ่งตอนนี้กลายเป็นว่าผู้เริ่มจะต้องดำเนินการเหล่านี้เอง ให้เข้าชื่อแบบออนไลน์ได้เพื่อลดปริมาณกระดาษและลดค่าใช้จ่ายที่จะต้องเสียในการเป็นผู้ริเริ่มให้เสนอร่างกฎหมาย

(๒) การส่งจดหมายกลับไปที่บ้าน จดหมายควรมีการพิมพ์ข้อความว่า “...ถ้าหากลงชื่อโดยเจตนาที่แท้จริง ก็ขอขอบคุณที่ท่านได้ใช้สิทธิ...ถ้าไม่ใช่ก็ขอให้ไปคัดค้าน...”

(๓) ให้มีการแจ้งการดำเนินการให้ผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายทราบความก้าวหน้าของขั้นตอนการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรว่าได้ดำเนินการถึงไหนแล้ว

(๔) การรับฟังความเห็นของร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ควรมีการแจ้งเรื่องการรับฟังความเห็นให้แก่ผู้ริเริ่มดำเนินการทราบด้วย

(๕) ให้มีการแจ้งรายชื่อประชาชนที่ลงชื่อเสนอร่างกฎหมายที่รายชื่อนั้นเสียหรือใช้ไม่ได้ โดยมีการแจ้งว่าเสียเพราะอะไร ถ้ามีผู้คัดค้านว่าประชาชนคนนั้นไม่ได้ลงชื่อ ต้องแจ้งด้วยว่าใครบ้างที่คัดค้าน และเพราะเหตุใด

(๖) การเสนอร่างกฎหมายของประชาชนมีต้นทุนในการดำเนินการสูงมาก เกินศักยภาพและขีดความสามารถที่ชาวบ้านทั่วไปจะริเริ่มจะทำและทำได้ยากมาก การไปขอจากกองทุนก็ยังไม่เห็นหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน จึงต้องมีการพิจารณาแก้ไขให้ชาวบ้านเข้าถึงการขอกองทุนเพื่อดำเนินการที่ง่ายขึ้น

(๗) พิจารณาให้หน่วยงานของรัฐเป็นศูนย์กลางในการล่ำรายชื่อประชาชน เช่น อาจจะเป็น กกต. จังหวัด หรือสำนักงานเขต หรือศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีฐานข้อมูลอยู่แล้ว และไม่ต้องตรวจสอบรายชื่อซ้ำอีก เพราะถือว่ามีมาตรการตรวจสอบแล้ว

การศึกษาอนาคตและฉากทัศน์การเมืองไทยเพื่อสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืน : ในมิติของสถาบันการเมือง  
(รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา)

---

## บรรณานุกรม

- กมล สุปรียสุนทร. ๒๕๓๔. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นรรนิติ เศรษฐบุตร และ สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย เรื่องประสิทธิผลของรัฐสภา  
ไทย. (ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และ สถาบันพระปกเกล้า)  
ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๕.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. โครงการวิจัย เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและ  
เสถียรภาพของรัฐบาล. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และ สถาบันพระปกเกล้า,  
โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ, พฤศจิกายน ๒๕๔๗, ๑๖๖ หน้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์ และ คณะ. โครงการวิจัย “ยุทธศาสตร์การฟื้นฟูประเทศไทยเพื่อสร้างความเข้มแข็งของ  
สังคมไทย” ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การปรับระบบบริหารภาครัฐและความสัมพันธ์ใหม่ในสังคม เรื่องการ  
ปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๔,  
๔๐๑ หน้า
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องบทบาทของ  
คณะกรรมการต่อนโยบายรัฐบาล. เสนอต่อ คณะกรรมการวิจัยและพัฒนา สำนักงานเลขาธิการ  
สภาผู้แทนราษฎร, กันยายน ๒๕๔๘.
- นพรุจ วัฒนสุ. ประสิทธิภาพของการอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. วิทยานิพนธ์  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา  
๒๕๕๙, ๔๐๒ หน้า.
- สุวิชัย โกศัยยะวัฒน์. การวิเคราะห์กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวกับการศึกษาในระหว่าง พ.ศ.  
๒๕๗๕ – ๒๕๑๖. วิทยานิพนธ์ครุศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาสารัตถศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๓.
- เจษฎา ลูประสงค์. ๒๕๕๓. บทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย  
ช่วง พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๔๙. วิทยานิพนธ์ รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, ปกป้อง จันวิทย์, และคณะ. ๒๕๕๘. การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของไทยเพื่อ  
ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เด็อนตุลา.

มาริสา ไพทยะทัตย์. ๒๕๔๐. ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย. วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร. ๒๕๔๒. กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

บัณฑิต จันทร์โรจน์กิจ. ๒๕๖๐. การเมืองไทยร่วมสมัย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

รายงานสรุปผลการดำเนินการ เรื่อง “การปฏิรูปการพิจารณากฎหมายในระบบรัฐสภา” โดย คณะทำงานด้านการพิจารณากฎหมายในระบบรัฐสภา ในคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปและการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล ภายใต้คณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

### สัมภาษณ์

สัมภาษณ์ นายนิกร จำนง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคชาติไทยพัฒนา สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ณ ที่ทำการพรรคชาติไทยพัฒนา.

สัมภาษณ์ นางกาญจนา ลีวิโรจน์ สมาชิกวุฒิสภา สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อาคารสุขประพฤติ.

สัมภาษณ์ นายนาถ ดวงวิชัย ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานประธานรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ณ สัปปายะสภาสถาน อาคารรัฐสภาแยกกาย และทางโทรศัพท์.

สัมภาษณ์ ธัญวารินทร์ สุขชะพิสิษฐ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคก้าวไกล สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ณ หอประชุม ศูนย์การค้าสยามพารากอน.

สัมภาษณ์ คณาสิทธิ์ พวงอำไพ ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคก้าวไกล สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ณ หอประชุม ศูนย์การค้าสยามพารากอน.

สัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ณ สัปปายะสภาสถาน อาคารรัฐสภาแยกกาย และทางโทรศัพท์.

สัมภาษณ์ นายยิ่งชีพ อัชฌานนท์ และทีมงาน iLaw สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ ณ สำนักงาน iLaw ถนนลาดพร้าว.



## รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๙ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๓ ตอนที่ ๓๐ วันที่ ๑๐  
พฤษภาคม ๒๔๘๙

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ ๕๓ เล่ม ๖๔  
๙ พฤศจิกายน ๒๔๙๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ ตอนที่ ๑๗ เล่ม ๖๖  
วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ราชกิจจานุเบกษา  
ฉบับพิเศษ เล่ม ๖๙ ตอนที่ ๑๕ วันที่ ๘ มีนาคม ๒๔๙๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๘๕ ตอนที่พิเศษ  
วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๑๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๑ ตอนที่ ๑๖๙  
วันที่ ๗ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๑๗

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๙๕ ตอนที่ ๑๔๖  
วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๒๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๑๐๘ ตอนที่ ๒๑๖  
วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๓๔

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ  
เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๗๒ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๓๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่  
๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๔๗ ก ๒๔  
สิงหาคม ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก ๖  
เมษายน ๒๕๖๐

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนพิเศษ ๔๒ ง ๑๑  
พฤษภาคม ๒๕๔๔

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนพิเศษ ๗๙ ง ๒  
พฤษภาคม ๒๕๕๑

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๒๑๖ ง ๒๙  
สิงหาคม ๒๕๖๒

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี <https://th.wikipedia.org/wiki>

### รายงานการประชุม และบันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(สืบค้นจากLegislative Institutional Repository of Thailand : LIRT คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ  
dl.parliament.go.th)

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญ) วันอังคารที่ ๒๘ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญ) วันเสาร์ที่ ๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๒ (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ ๒ กันยายน พุทธศักราช ๒๔๗๕

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔๗ (สมัยสามัญ) วันอังคารที่ ๒๐ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๕๘ (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๗๕

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่สอง (วิสามัญ) ครั้งที่ ๑/๒๔๗๖ วันพฤหัสบดีที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๔๗๖

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่สอง (วิสามัญ) ครั้งที่ ๔/๒๔๗๖ วันพุธที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๖

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่สอง (วิสามัญ) ครั้งที่ ๗/๒๔๗๖ วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๖

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่สอง (วิสามัญ) ครั้งที่ ๑๑ วันศุกร์ที่ ๔ สิงหาคม ๒๔๗๖

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่สอง (วิสามัญ) ครั้งที่ ๑๒ วันเสาร์ที่ ๕ สิงหาคม ๒๔๗๖

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่สอง (วิสามัญ) ครั้งที่ ๒๒ วันเสาร์ที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๔๗๖

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่สอง (สมัยสามัญ) ครั้งที่ ๑๓ วันพฤหัสบดีที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๔๗๖

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่สอง (สมัยสามัญ) ครั้งที่ ๑๔ วันพฤหัสบดีที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๔๗๖

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่สอง (สมัยสามัญ) ครั้งที่ ๑๕ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๔๗๖

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่สอง (สมัยสามัญ) ครั้งที่ ๑๖ วันพฤหัสบดีที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๔๗๖

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ปีที่สอง (สมัยสามัญ) ครั้งที่ ๑๗ วันพฤหัสบดีที่ ๗ กันยายน ๒๔๗๖







































- บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ  
วันพุธที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมใหญ่วุฒิสภา อาคารรัฐสภา
- บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ  
วันพฤหัสบดีที่ ๙ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมใหญ่วุฒิสภา อาคารรัฐสภา
- บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ  
วันพุธที่ ๑๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมใหญ่วุฒิสภา อาคารรัฐสภา
- บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ  
วันพุธที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมใหญ่วุฒิสภา อาคารรัฐสภา
- บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ  
วันพุธที่ ๓๐ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมใหญ่วุฒิสภา อาคารรัฐสภา
- บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ  
วันพุธที่ ๕ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมใหญ่วุฒิสภา อาคารรัฐสภา
- บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ  
วันพุธที่ ๑๙ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมใหญ่วุฒิสภา อาคารรัฐสภา
- บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ  
วันพุธที่ ๒๖ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมใหญ่วุฒิสภา อาคารรัฐสภา
- บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๑  
พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมใหญ่วุฒิสภา อาคารรัฐสภา

### เอกสารภาษาอังกฤษ

Peter Burnell, “Financial Indiscipline in Zambia's Third Republic: The Role of Parliamentary Scrutiny”, *Journal of Legislative Studies* 7:3, September 8, 2010,  
<https://doi.org/10.1080/714003884>

Muiris MacCarthaigh, “Governance and Parliamentary Accountability”, Institute of Public Administration, UCD Geary Institute, November 12, 2007.  
[https://www.researchgate.net/profile/Muiris\\_MacCarthaigh/publication/24139831\\_Governance\\_and\\_Parliamentary\\_Accountability/links/0deec52c1a1f5ce417000000/Governance-and-Parliamentary-Accountability.pdf?origin=publication\\_detail](https://www.researchgate.net/profile/Muiris_MacCarthaigh/publication/24139831_Governance_and_Parliamentary_Accountability/links/0deec52c1a1f5ce417000000/Governance-and-Parliamentary-Accountability.pdf?origin=publication_detail)

Mark Shephard, “Parliamentary Scrutiny and Oversight of the British ‘War on Terror’: From Accretion of Executive Power and Evasion of Scrutiny to Embarrassment and Concessions”, *The Journal of Legislative Studies*, 15:2-3, 2009, 191-218.  
(<https://doi.org/10.1080/13572330902933326>)

Stephen R. Bates; Peter Kerr; Christopher Byrne; Liam Stanley, “Questions to the Prime Minister: A Comparative Study of PMQs from Thatcher to Cameron”, *Parliamentary Affairs*, Volume 67, Issue 2, April 2014, 253–280. (<https://doi.org/10.1093/pa/gss044>)

Arabella Lang, “Parliament's role in ratifying treaties”, *House of Commons Library*, February 17, 2017. <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN05855/SN05855.pdf>

Gilberto Capano; Marco Giuliani, “The Italian Parliament: In search of a new role?”, *Journal of Legislative Studies* 9:2, 2003, 8-34. (<https://doi.org/10.1080/1357233032000250617>)

Ariadna Ripoll Servant, “The role of the European Parliament in international negotiations after Lisbon”, *Journal of European Public Policy*, 21:4, 2014, 568-586.  
(<https://doi.org/10.1080/13501763.2014.886614>)

Christine Neuhold, “The ‘Legislative Backbone’ keeping the Institution upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy-Making Process”, *European Integration online Papers (EIoP) Vol.5*, 2001. (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-010a.htm>)

Gareth Griffith, “Parliament and Accountability: The Role of Parliamentary Oversight Committees”, *NSW Parliamentary Library Research Service*, 2005.  
(<https://www.parliament.nsw.gov.au/researchpapers/Pages/parliament-and-accountability-the-role-of-parlia.aspx>)

Kaare Strøm, *Parliamentary committees in european democracies*, *The Journal of Legislative Studies*, 4:1 (1998), 21-59. DOI: 10.1080/13572339808420538

Matti Wiberg, “Parliamentary Questioning: Control by Communication” in Herbert Doring, Editor, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe* (Mannheim Centre for European Social Research, 1995), 179-222. (<https://www.uni-potsdam.de/fileadmin01/projects/vergleichende-politikwissenschaft/D%C3%B6ring/PMR-W-Europe.pdf>)

---

Stefanie Bailer, “People's Voice or Information Pool? The Role of, and Reasons for, Parliamentary Questions in the Swiss Parliament”, *Journal of Legislative Studies* 17:3, August 23, 2011, 302-314. <https://doi.org/10.1080/13572334.2011.595123>

Federico Russo; Matti Wiberg, “Parliamentary Questioning in 17 European Parliaments: Some Steps towards Comparison”, *Journal of Legislative Studies* 16:2, May 25, 2010, 215-232. <https://doi.org/10.1080/13572331003740115>

Rens Vliegthart; Stefaan Walgrave, “Content Matters: The Dynamics of Parliamentary Questioning in Belgium and Denmark”, *Comparative Political Studies* 44(8), 2011, 1031-1059. <https://doi.org/10.1177/0010414011405168>

Olivier Rozenberg; Olivier Chopin; Catherine Hoeffler; Bastien Irondelle; Jean Joana, “Not Only a Battleground: Parliamentary Oral Questions Concerning Defence Policies in Four Western Democracies”, *Journal of Legislative Studies* 17:3, August 23, 2011, 340-353. <https://doi.org/10.1080/13572334.2011.595127>

Bjorn Erik Rasch, “Behavioural Consequences of Restrictions on Plenary Access: Parliamentary Questions in the Norwegian Storting”, *Journal of Legislative Studies* 17:3, August 23, 2011, 382-393. <https://doi.org/10.1080/13572334.2011.595131>

Rob Salmond, “Grabbing governments by the throat: Question time and leadership in New Zealand's parliamentary opposition”, *Political Science*, Vol. 56, No. 2, December 2004, 75-90. [https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/003231870405600209?casa\\_token=RcTX6PV\\_1l8AAAAA:NSh7zvepQY2LXgRU-6rWHfuSWLullyk4C-CALOD7fr02NYBmKRvEBc5G-Dce9XL3Rp3UQYpkLXjm](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/003231870405600209?casa_token=RcTX6PV_1l8AAAAA:NSh7zvepQY2LXgRU-6rWHfuSWLullyk4C-CALOD7fr02NYBmKRvEBc5G-Dce9XL3Rp3UQYpkLXjm)

Rob Salmond, “Parliamentary question times: How legislative accountability mechanisms affect mass political engagement”, *Journal of Legislative Studies* 20:3, May 19, 2014, 321-341. <https://doi.org/10.1080/13572334.2014.895121>

Olivier Rozenberg; Shane Martin, “Questioning Parliamentary Questions”, *Journal of Legislative Studies* 17:3, August 23, 2011, 394-404. <https://doi.org/10.1080/13572334.2011.595132>

Cornelia Ilie, “Speech Acts and Rhetorical Practices in Parliamentary Question Time”, *Semantic Scholar*, 2010. <https://www.semanticscholar.org/paper/SPEECH-ACTS-AND-RHETORICAL-PRACTICES-IN-QUESTION-Ilie/0be7d28630a56a678c5f6591cd2f6cd9f75c2c05>

---

Yasushi Hazama; Omer Faruk Genckaya; Selma Genckaya, "Parliamentary Questions in Turkey",  
Journal of Legislative Studies 13:4, November 19, 2007, 539-557.

<https://doi.org/10.1080/13572330701663629>

Mahander Kumar Saini; Mahindar Kumar Saini, "A Study of No-Confidence Motions in the  
Indian Parliament (1952-70)", The Indian Journal of Political Science, Vol. 32, No. 3 ,  
July-September, 1971, 297-318.

([https://www.jstor.org/stable/41854451?casa\\_token=xCY8TBAtJ2kAAAAA%3AC1GSsSMY170pLCFuN3DUw22GtRaOgUwDNzSzbL23QpwG9pCwMYbPCAkIeCNgkmF1PQdDLjHvGYG6Biykjq7\\_hs5-JgFZA5JssHvC\\_zC2CtgiCsfiE8s&seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/41854451?casa_token=xCY8TBAtJ2kAAAAA%3AC1GSsSMY170pLCFuN3DUw22GtRaOgUwDNzSzbL23QpwG9pCwMYbPCAkIeCNgkmF1PQdDLjHvGYG6Biykjq7_hs5-JgFZA5JssHvC_zC2CtgiCsfiE8s&seq=1#metadata_info_tab_contents))

Andualem Nega Ferede, "Executive Accountability in Parliamentary Democracies: A  
Comparative Overview: Britain, Germany, India and Ethiopia", Beijing Law Review, 9,  
2018, 583-599.

(<https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/beijlar9&id=582&collection=journals&index=>)

Or Tuttnauer; Reuven Y. Hazan, "Government-Opposition Dynamics and the Constructive Vote  
of No-Confidence", ECPR General Conference Universitat Hamburg, Hamburg, August  
22-25, 2018. <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/39335>

Laron K. Williams, "Unsuccessful Success? Failed No-Confidence Motions, Competence Signals,  
and Electoral Support", Comparative Political Studies, 44 (11), 2011, 1474-1499.

[https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010414011407470?casa\\_token=ysuuBld0lfUAAAAA:bldeZ\\_ibh4UfCTvYQO7JJDxmm3-0ikUhK3jOKCOfntHDLdjc4uenxpdZ0DNNUiMKrw7XlMwoNsu](https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0010414011407470?casa_token=ysuuBld0lfUAAAAA:bldeZ_ibh4UfCTvYQO7JJDxmm3-0ikUhK3jOKCOfntHDLdjc4uenxpdZ0DNNUiMKrw7XlMwoNsu)

Members Constituencies Parliaments Surveys. "III. The Second Whig Opposition, 1722-42".

History of Parliament Online. <http://www.historyofparliamentonline.org/volume/1715-1754/survey/iii-second-whig-opposition-1722-42>

"A Biography of Lord North (1713-1792) < Biographies < American History From Revolution To  
Reconstruction and beyond". Let.rug.nl. <http://www.let.rug.nl/usa/biographies/lord-north/>



"Collective ministerial responsibility: a brief history – On Procedure and Politics".

Thoughtundermined.com. <http://thoughtundermined.com/2014/01/08/collective-ministerial-responsibility-a-brief-history/>

Sir Arthur Henry Dyke Acland. A Handbook in Outline of the Political History of England to 1881. Rivingtons, 1894. 150.

<https://books.google.com/books?id=CNUyAQAAMAAJ&pg=PA150>

George Tomline. Memoirs of the life of William Pitt. Murray, 1821. 248.

<https://books.google.com/books?id=RbIIAAAaAAJ&pg=PA248>

"Early election as Callaghan defeated". BBC News. 28 March 1979.

[http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/28/newsid\\_2531000/2531007.stm](http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/march/28/newsid_2531000/2531007.stm)

John English. Just Watch Me: The Life of Pierre Elliott Trudeau Volume Two: 1968–2000.

Toronto: Knopf Canada, 2009. 240.

"Business of Supply (Division 204)". 40th Parliament, 3rd Session – Edited Hansard, No. 149, March 25, 2011.

<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=5072532&Language=E&Mode=1&Parl=40&Ses=3#Div-204>

"The motion that might have saved the Whitlam government". National Archives of Australia.

<http://naa.gov.au/collection/snapshots/dismissal/index.aspx>

House of Representatives Hansard 11 November 1975. 2930-2931

"The motion that might have saved the Whitlam government". National Archives of Australia.

<http://naa.gov.au/collection/snapshots/dismissal/index.aspx>

James Marson; Naftali Bendavid. "Ukraine Government Survives No-Confidence Vote". The Wall Street Journal, 3 December 2013. <https://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304355104579235514281922206>

"Mariano Rajoy: Spanish PM forced out of office". BBC News. 1 June 2018.

<https://www.bbc.com/news/world-europe-44327573>

---

John Henley. "Swedish prime minister ousted after losing confidence vote". The Guardian. 25 September 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/25/swedish-pm-stefan-lofven-losing-confidence-vote>

Eliot Olivier, "Proroguing the Parliament of Australia: The Effect on the Senate and the Conventions that Constrain the Prerogative Power", Federal Law Review, Vol 40, Issue 1, 2012. (<https://journals.sagepub.com/doi/10.22145/flr.40.1.3>)

Parameswary Rasiah, Evasion in Australia's Parliamentary Question Time: The Case of the Iraq War (University of Western Australia, 2007).  
[repository.uwa.edu.au/portalfiles/portal/3227245/Rasiah\\_Parameswary\\_2007.pdf](http://repository.uwa.edu.au/portalfiles/portal/3227245/Rasiah_Parameswary_2007.pdf)

Nevrkla Lukáš, "Evasion and hedging in the language of parliamentary Question Time", Linguistica Pragensia 2017 | 28 | 2, 2017, 83-95.  
([http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-51cba338-43a3-412f-b145-979e8b22f455/c/LP\\_2017-2\\_Nevrkla\\_83-95.pdf](http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.desklight-51cba338-43a3-412f-b145-979e8b22f455/c/LP_2017-2_Nevrkla_83-95.pdf))

Aleksandra Rafovanovic, "Evasion in Serbian Parliamentary Questions", TEME, r.XLIV, 2020, 637-654. (<http://teme2.junis.ni.ac.rs/index.php/TEME/article/download/1020/466>)

Kari Palonen, "Parliament Procedure as an Inventory of Disputes: A Comparison between Jeremy Bentham and Thomas Erskine May", Res Publica. Revista De Historia De Las Ideas Políticas, (27), 2015, 13-23.  
(<https://revistas.ucm.es/index.php/RPUB/article/view/47859/44779>)

J.R. Vincent, "The Parliamentary Dimension of the Crimean War", Transactions of the Royal Historical Society, Vol.31, 1981, 37-49. (<https://www.jstor.org/stable/3679044>)

J.E. Neale, "Parliament and the Succession Question in 1562/3 and 1566", The English Historical Review, Vol. 36, No. 144, October, 1921, 497-520.  
(<https://www.jstor.org/stable/552580>)

Barry Angerson, "Session One Keynote Speech", International Symposium on The Changing Role of Parliament in the Budget Process, SIGMA Support for Improvement in Governance and Management, 2008.  
(<http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/41831999.pdf>)

---

Cristina Leston-Bandeira, “The Role of the Portuguese Parliament Based on a Case Study: The Discussion of the Budget, 1983-1995”, *Journal of Legislative Studies* 5:2, 1999, 46-73.  
(<https://doi.org/10.1080/13572339908420591>)

Joachim Wehner, “Reconciling Accountability and Fiscal Prudence? A Case Study of the Budgetary Role and Impact of the German Parliament”, *Journal of Legislative Studies* 7:2, 2001, 57-78. (<https://doi.org/10.1080/714003876>)

Kelly Blidook, “Exploring the Role of ‘Legislators’ in Canada: Do Members of Parliament Influence Policy?”, *Journal of Legislative Studies* 16:1, 2010, 32-56.  
(<https://doi.org/10.1080/13572330903541979>)

King Prajadhipok’s Institute and the Senate Secretariat General of the Kingdom of Cambodia.  
Legislative Procedures : Comparative Study of Cambodia and Thailand, forth coming

Le Sénat. Italie : Le Sénat. Retrieved May 20, 2013. From  
<http://www.senat.fr/senatsdumonde/italie.html>.

Pattama Subkhampang. 2020. Public Participation : Citizen’s Initiative and Referendum, In Participatory Process, platform, and practices in Thailand and Vietnam, Bangkok : King Prajadhipok’s Institute.

