

การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์*

เป็นที่ทราบกันดีว่าการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับซึ่งเป็นเรื่องของ “กระบวนการนิติบัญญัติ” นั้น มีขั้นตอนและวิธีการมากมาย จนในบางครั้งคนจำนวนไม่น้อยพากันคิดว่าออกจะ “ยืดเยื้อ” เสียด้วยซ้ำ และที่จริงแล้วความคิดนี้ได้กลายเป็นความจริงที่ต้องยอมรับและร่วมมือกันหาทางแก้ไขหรือปรับปรุงให้ดีขึ้น และมีคนจำนวนไม่น้อยที่คิดว่าการแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวอาจต้องทำถึงขั้นปฏิรูปกันทีเดียว

ความคิดดังกล่าวนี้นอกจากจะเกิดขึ้นหรือมีอยู่ในหมู่ประชาชนทั่วไปแล้ว บรรดา

สมาชิกรัฐสภาด้วยตนเองก็มีความคิดเห็นไม่ต่างกัน และเห็นว่าขณะนี้มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งให้เห็นเป็นรูปธรรมเสียที ประธานรัฐสภาคนปัจจุบัน (นายวันมูหะมัดนอร์ มะทา) เองก็มีความเห็นว่า “ปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการจนอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปการเมือง เพราะการปฏิรูปการเมืองจะประสบความสำเร็จได้ ต้องมีการปฏิรูปด้านอื่นๆ ไปพร้อมกัน เช่น การปฏิรูประบบราชการ

ผู้อำนวยการกองกฎหมายไทย พนักงานผู้รับผิดชอบส่วน และเลขานุการคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

*บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการกำหนด การพิจารณา และการอนุมัติพระราชบัญญัติ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑

การปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ ดังนั้น การปรับปรุงกระบวนการเสนอและการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติ จึงเป็นส่วนสำคัญสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการในด้านต่างๆ ซึ่งทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมกำหนด นอกจากนี้ กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาที่มีประสิทธิภาพจะทำให้ต่างประเทศยอมรับในระบบกฎหมายของไทยด้วย ประธานรัฐสภาจึงดำเนินการให้ความคิดนี้เป็นจริงขึ้น โดยการมีคำสั่ง^๖ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติพระราชบัญญัติ^๗ ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาปรับปรุงกระบวนการนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติพระราชบัญญัติเพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปการเมืองและรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติพระราชบัญญัติ ได้มีการประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ โดยมีแนวทางในการดำเนินงาน ดังนี้

๑. จะต้องปรับปรุงกระบวนการดังกล่าวให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดและอาจต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมต่างๆ ด้วย ถ้าจำเป็น

๒. ขั้นตอนต่างๆ ควรได้รับการปรับปรุงให้มีความรวดเร็ว รอบคอบ และสอดคล้องกับการปฏิรูปการเมือง

๓. การดำเนินงานจะเป็นไปโดยอิสระและไม่มีกำหนดเวลา แต่ควรจะศึกษาให้แล้วเสร็จภายในอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบัน ซึ่งควรเป็นเวลาประมาณ ๖ เดือน - ๑ ปี

^๖คำสั่งรัฐสภาที่ ๑๕/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติพระราชบัญญัติ

^๗คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย

- | | |
|--|-------------------------------------|
| ๑. นายเกษม ศิริสัมพันธ์ เป็นประธานกรรมการ | ๓. นายถวิล ไพรสงค์ รองประธานกรรมการ |
| ๒. ศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์ รองประธานกรรมการ | ๔. นายพนิต อารยะศิริ |
| ๔. ศาสตราจารย์ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล | ๗. นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ |
| ๖. ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม | ๘. นายจรัญ ภักดีธนากุล |
| ๘. ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ | ๑๐. นายโกศล พลกุล |
| ๑๐. รองศาสตราจารย์ สมคิด เลิศไพฑูรย์ | ๑๓. นายไพจิต ศรีวรขาน |
| ๑๒. นายเจริญ คັນอวงศ์ | ๑๕. นายสุรสิทธิ์ นิติวรรักษ์ |
| ๑๔. นายจำลอง ครุฑขุนทด | ๑๗. นายพชร ยุติธรรมดำรง |
| ๑๖. ศาสตราจารย์ ไพศาล กุมลยวิสัย | |
| ๑๘. นายวีระ มุสิกพงศ์ | |

นอกจากนั้น คณะกรรมการฯ ได้แบ่ง
ขั้นตอนการดำเนินการออกเป็น ๒ ส่วน คือ

ส่วนที่ ๑ เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการฯ เพื่อแลกเปลี่ยน
ความคิดเห็นกันในระหว่างกรรมการด้วยกันเอง
และในการนี้ คณะกรรมการฯ ได้มีมติแต่งตั้ง
คณะอนุกรรมการขึ้น ๓ คณะ^๔ คือ

๑. คณะอนุกรรมการพิจารณาปัญหา
เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราช
บัญญัติของสภา^๕

๒. คณะอนุกรรมการพิจารณาปัญหาการ
เสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี^๖

๓. คณะอนุกรรมการฝ่ายวิชาการ

จากการประชุมในหลายครั้งที่ผ่านมา
สามารถสรุปข้อคิดเห็นเป็นรายงานของคณะ
กรรมการฯ เพื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาได้ว่า
คณะกรรมการฯ เห็นว่ากระบวนการในการตรา
กฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ที่เป็นอย่างในปัจจุบัน
มีปัญหาและอุปสรรคในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้^๗

๑. ขั้นตอนการเสนอร่างพระราช บัญญัติ

โดยที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติและ
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งต้อง
เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน^๘ นั้น ผู้มีสิทธิ

“บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการกำหนด การพิจารณา และการอนุมัติพระราชบัญญัติ
ครั้งที่ ๔/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๑

“คณะอนุกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย

- | | |
|--|-----------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์ ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ประธาน | ๒. นายพินิต อารยะศิริ |
| ๓. นางศิริลักษณ์ ปันบำรุงกิจ | |

โดยมีฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการ

“คณะอนุกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------------|
| ๑. ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม ประธาน | ๒. นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ |
| ๓. นายจรัญ ภักดีธนากุล | |

โดยมีฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการ

“คณะอนุกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย

- | | |
|--|--|
| ๑. ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธาน | ๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ นันทวัฒน์ บรมานันท์ |
| ๓. รองศาสตราจารย์ วิษณุ วรัญญู | ๔. นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ |
| ๕. นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ | ๖. นายมานิตย์ จุมปา อนุกรรมการและเลขานุการ |

“รายงานของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติพระราชบัญญัติ ๑๕
ธันวาคม ๒๕๕๑

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๗๒ ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

เสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี^{๙๙} และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน^{๑๐๐} จะต้องทำการยกร่างพระราชบัญญัติและดำเนินการตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมกำหนด ให้ครบถ้วนก่อน ซึ่งในขั้นตอนนี้มีปัญหาดังนี้ คือ

๑.๑ การยกร่าง เนื่องจากผู้ที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้จำเป็นต้องมีผู้ช่วยในการร่างกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีจะมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าว^{๑๐๑} แต่ในส่วนของประชาชนยังไม่มีแนวทางเรื่องนี้ที่ชัดเจน

๑.๒ การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอจะมีความสมบูรณ์น้อยกว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีจะมีกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีข้อมูลต่างๆ อย่างพร้อมมูล และมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีความชำนาญพิเศษในการร่างกฎหมาย ช่วยพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขตัวร่างให้ภายใต้การสนับสนุนของกระทรวง ทบวง กรมเหล่านั้น ในขณะที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะมีศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่คอยให้ความช่วยเหลือก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถยกร่าง

^{๙๙}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๑

มาตรา ๑๖๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๗๐ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้อต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เป็นผู้วินิจฉัย

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๐๐}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๑

มาตรา ๑๗๐ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

^{๑๐๑}ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

กฎหมายให้สมบูรณ์ได้ตามความต้องการ เพราะมีข้อมูล ความรู้ ความเข้าใจ และความชำนาญในการร่างกฎหมายน้อยกว่า

๑.๓ ความไม่พร้อมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล

ก. กรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอจะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองก่อน^{๙๙} ซึ่งในทางปฏิบัติถ้ารัฐบาลยังไม่พร้อม^{๑๐๐} การให้คำรับรองดังกล่าวก็จะล่าช้าออกไปทำให้ร่างของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้รับการพิจารณาล่าช้าออกไปด้วย

ข. กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับหลักการในวาระที่ ๑ แล้วถ้ารัฐบาลยังไม่พร้อมที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกัน รัฐบาลก็จะใช้สิทธิของรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการ^{๑๐๑} และเมื่อพร้อมเมื่อใด รัฐบาลก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนมาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันในนามของคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณามากยิ่งขึ้น

๒. ขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ปัจจุบันกระบวนการตรากฎหมายในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหา ดังนี้

๒.๑ การบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าระเบียบวาระการประชุม ปัจจุบันไม่มีองค์กรที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติก่อนบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ทำให้ไม่มีการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมีความเหมาะสมเพียงใด ต้องบรรจุร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับเข้าระเบียบวาระ ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติค้างในระเบียบวาระเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญๆ ต้องล่าช้าออกไป แม้จะมีการแก้ปัญหาในระดับหนึ่ง โดยใช้วิธีการเปลี่ยนระเบียบวาระเพื่อยกเอาร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญขึ้นมาพิจารณาก่อน แต่ก็ทำให้การจัดระเบียบวาระการประชุมไม่เป็นระบบ เนื่องจากไม่มีความชัดเจนเพียงพอว่าจะมีการพิจารณาเรื่องใดก่อนหรือหลัง

๒.๒ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แยกออกได้ ดังนี้

^{๙๙}โปรดดูมาตรา ๑๖๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (เชิงอรรถที่ ๑๐)

^{๑๐๐}เช่น เรื่องที่เสนอนั้นยังไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือสอดคล้องกับนโยบาย แต่รัฐบาลยังไม่พร้อมเนื่องจากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ และไม่สามารถเสนอร่างของรัฐบาลไปพร้อมกันด้วยได้ เป็นต้น

^{๑๐๑}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๙๘ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติตามข้อ ๙๗ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน เมื่อที่ประชุมอนุมัติ แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่สภามีมติอนุมัติ

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร**ไม่มีกำหนดเวลา**การพิจารณา ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ทำให้การพิจารณาล่าช้า ซึ่งต่างไปจากการพิจารณาของวุฒิสภาที่มีเวลากำหนดไว้^{๖๖} ทำให้การพิจารณารวดเร็วกว่า

ข. ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ถ้าไม่มีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเสนอมาด้วยแล้ว คณะรัฐมนตรีมักจะขอรับไป**พิจารณาก่อนรับหลักการ**^{๖๗} ทำให้การพิจารณาล่าช้า

ค. การพิจารณาในวาระที่ ๑ ของสภาผู้แทนราษฎร เป็นการอภิปรายตอบโต้กันระหว่างผู้เสนอร่างกับสมาชิกที่ซักค้าน จึงอาจ**ไม่รอบคอบเท่าที่ควร** เพราะผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นไม่อาจเข้าไปชี้แจงได้

ง. การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการสามัญเป็นการพิจารณาโดยกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งตั้งตามสัดส่วนของพรรคการเมืองต่างๆ รวมกับสัดส่วนของรัฐบาล กรรมาธิการส่วนใหญ่**ไม่มีเวลา**สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ประกอบกับ**ไม่ได้เป็นผู้เชี่ยวชาญ**เกี่ยวกับเรื่องที่พิจารณาด้วย

จ. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ในวาระที่ ๒ นั้น มักเป็นไปด้วยความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากจะมีปัญหาว่า

๑) การอภิปรายของสมาชิกมักจะ**ไม่เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม**^{๖๘} สมาชิกส่วนใหญ่จะอภิปรายทำนองเดียวกับที่อภิปรายในวาระที่ ๑

^{๖๖}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๗๔ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕๐ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอตามมาตรา ๑๗๒ และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสัปดาห์ แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสัปดาห์ ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกินสามสัปดาห์ กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๖๗}โปรดดูข้อ ๙๘ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๐ (เชิงอรรถที่ ๑๕)

^{๖๘}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๐

ข้อ ๑๐๖ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

๒) มีสมาชิกจำนวนมาก จะเสนอคำแปรญัตติและขอสงวนคำแปรญัตติไว้เพื่อจะได้ใช้สิทธิอภิปราย ซึ่งการอภิปรายจะมีลักษณะเป็นการโจมตีกรรมาธิการมากกว่าการอภิปรายด้วยเหตุด้วยผล

จ. รูปแบบการร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่สอดคล้องกัน เช่น เรื่องรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติในการกำหนดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ว่าควรบัญญัติไว้ในคำปรารภหรือในบทบัญญัติมาตรา^{๔๔} ทำให้การตรากฎหมายล่าช้าโดยไม่จำเป็น

๓. ขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภา

ในทางปฏิบัติไม่มีใครมีปัญหาเพราะร่างพระราชบัญญัตินั้นจะได้รับการกลั่นกรองจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และวุฒิสภามีเวลา

พิจารณาเพียง ๓๐-๖๐ วัน ประกอบกับวุฒิสภามีความเป็นอิสระทางการเมืองมากกว่า ทำให้สามารถสร้างกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ง่ายกว่า

๔. ขั้นตอนการพิจารณาภายหลังการพิจารณาของวุฒิสภา

โดยทั่วไปจะไม่มีปัญหาเพราะรัฐธรรมนูญกำหนดวิธีการเอาไว้อย่างชัดเจน เว้นแต่ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการระบุงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในร่างพระราชบัญญัติที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

จากข้อสรุปของปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้น คณะกรรมการฯ ได้เสนอความคิดเห็น ดังนี้

๑. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการเสนอว่าจำเป็นต้องมีหน่วยงานสำหรับ

^{๔๔}ตัวอย่างของปัญหาเรื่องรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. เนื่องจากตามมาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการระบุบทบัญญัติดังกล่าวนี้ควรบัญญัติเป็นอีกมาตราหนึ่ง ดังนี้

“มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคสสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๔ และ มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

วุฒิสภาเห็นว่าควรระบุบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในคำปรารภ ดังนี้

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ กับทั้งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนและเพื่อมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ”

ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่อาจหาข้อยุติโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ จึงต้องมีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังเป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไป

ช่วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการร่างกฎหมาย เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งอาจทำได้โดยการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจัดตั้ง 'องค์กรขึ้นใหม่' หรืออาจจะโอนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปเป็นองค์กรกลางที่เป็นอิสระขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา

๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
คณะกรรมการฯ เห็นว่าการพิจารณาที่เป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบันคือการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ และการพิจารณา วาระที่ ๒ ในที่ประชุมสภา ซึ่งกรรมการส่วนใหญ่เห็นว่า

๒.๑ ก่อนพิจารณาในวาระที่ ๑ ควรให้มีคณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการ เพื่อกลั่นกรองและหาข้อมูลประกอบการพิจารณา ให้กับสภาผู้แทนราษฎร

๒.๒ ในชั้นกรรมาธิการ

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควรเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญประจำสภา ส่วนคณะกรรมการวิสามัญควรมีหน้าที่พิจารณาศึกษาสอบสวน เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะตามที่สภามอบหมาย

ข. คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาควรมีจำนวนไม่เกินจำนวนกระทรวง ของฝ่ายบริหาร และกรรมาธิการในแต่ละ

คณะไม่จำเป็นต้องมีจำนวนเท่ากัน เพื่อให้คณะกรรมการสามัญสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะ ด้าน และสามารถทำหน้าที่พิจารณากฎหมาย ได้อย่างอิสระโดยมีการเมืองเข้าแทรกแซงน้อย ที่สุด

๒.๓ ควรมีกรรมาธิการผู้เชี่ยวชาญ หรือกรรมาธิการเจ้าของเรื่องเป็นผู้รับผิดชอบในการติดตามแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ตั้งแต่ต้นจนจบ หรือจนกว่าสภาจะให้ความ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ทำนองเดียวกับ Rapporteur ของรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส

ส่วนที่ ๒ เป็นการประชุมระดมความคิด เรื่อง การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่ง รัฐสภาได้จัดให้มีขึ้นเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๑ ที่รัฐสภา โดยได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ และนักวิชาการจากสถาบันต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น ๘๐ คน เข้าร่วมในการประชุม ดังกล่าว

การประชุมนี้แบ่งออกเป็น ๓ ช่วง คือ

ช่วงที่ ๑ ปาฐกถาโดยประธานวุฒิสภา (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ในหัวข้อเรื่อง "ปัญหาใน กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย"

ช่วงที่ ๒ อภิปราย เรื่อง "เราจะช่วยกัน ปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติไทยให้มี ประสิทธิภาพได้อย่างไร"^{๑๐}

^{๑๐}ผู้ร่วมอภิปรายได้แก่ นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฐ์ นายจาตุรนต์ ฉายแสง ศาสตราจารย์ ดร.อัมมาร์ สยามวาลา ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ดำเนินการอภิปรายโดย ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

ช่วงที่ ๓ ประชุมระดมความคิด ปัญหา และแนวทางแก้ไขกระบวนการนิติบัญญัติโดย ผู้เข้าร่วมประชุมทุกคน

สาระสำคัญจากการประชุมดังกล่าวที่ น่าสนใจ คือ การปาฐกถาโดยประธานวุฒิสภา ซึ่งมีสาระสำคัญที่สรุปได้เป็น ๒ ส่วน คือ^{๓๓}

(๑) ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งแยกพิจารณาออกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ “กระบวนการที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ”

๑.๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัติของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้ โดยการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรค การเมืองใดก็ได้ ไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ลงชื่อ รับรอง^{๓๔}

๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเสนอ บางฉบับที่คัดลอกมาจาก

ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ จะมี ปัญหาค่อนข้างมาก เพราะต้องไปพิมพ์ร่างที่ ซ้ำๆ กันอีกหลายฉบับ จะมีผลต่อระยะเวลาใน การอภิปรายเพราะต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเสนอ ร่างกฎหมายมีสิทธิอภิปราย^{๓๕} ซึ่งที่จริง แล้วเหตุผลก็ไม่ได้แตกต่างกัน ทำให้เสียเวลา ไปโดยเปล่าประโยชน์

๑.๓ ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเสนอ บางฉบับที่เสนอขึ้นเอง ถ้า เป็นแนวความคิดใหม่ ร่างพระราชบัญญัตินั้น มักจะไม่สมบูรณ์ เพราะไม่มีกลไกที่จะช่วย ทำให้งานร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรสมบูรณ์ขึ้นได้ และมักจะต้องตกไป ในที่สุด ทำให้สิ้นเปลืองเวลา สิ้นเปลือง ทรัพยากรและงบประมาณ

๑.๔ ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรเสนอขึ้นเอง ถ้าเกี่ยวกับการเงิน จะเป็นปัญหาเพราะต้องใช้เวลานานในการที่ นายกรัฐมนตรีจะพิจารณาให้คำรับรอง^{๓๖} แม้

^{๓๓}สรุปจากปาฐกถาของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา เรื่อง “ปัญหาในกระบวนการนำเสนอและพิจารณา ร่าง กฎหมาย” ให้แก่ผู้เข้าร่วมประชุมระดมความคิด เรื่อง “การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ” เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๑ ณ ห้องประชุมกรมการฯ หมายเลข ๒๑๓-๒๑๖ อาคารรัฐสภา ๒

^{๓๔}โปรดดูมาตรา ๑๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (เชิงอรรถที่ ๑๐)

^{๓๕}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐

ข้อ ๕๓ ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติ แต่ถ้าผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติมีหลายคน ให้ ประธานอนุญาตให้อภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียว

กรรมาธิการซึ่งได้ส่งความเห็น กรรมาธิการผู้รับมอบหมายจากกรรมาธิการซึ่งได้ส่งความเห็นหรือสมาชิกหรือ กรรมาธิการผู้รับมอบหมายจากผู้แปรญัตติซึ่งได้ส่งความเห็นแปรญัตติไว้ในชั้นคณะกรรมาธิการให้มีฐานะเสมือนเป็นผู้แปรญัตติด้วย

^{๓๖}โปรดดูมาตรา ๑๖๔ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (เชิงอรรถที่ ๑๐)

ตามข้อบังคับการประชุมจะให้เวลาไว้ ๑๕ วัน^{๕๔} ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็เพียงแต่แจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมทราบ ซึ่งไม่ได้ประโยชน์อะไร และร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้โดยปกติจะค้างอยู่ในระเบียบวาระประมาณ ๓-๖ เดือน ครั้นเมื่อถึงวาระรัฐบาลก็จะขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ทำให้ช่วงเวลาที่รออยู่ในระเบียบวาระนั้นต้องเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ เกิดความเสียหายต่อกระบวนการและงบประมาณ

๑.๕ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร นอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี^{๕๕} จะไม่มีการกำหนดเวลาไว้ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับวนเวียนอยู่ในสภากว่าสภาจะสิ้นอายุไปหรือมีการยุบสภา

๑.๖ ร่างพระราชบัญญัติที่ตกไปเพราะสภาสิ้นอายุไปหรือมีการยุบสภานั้น คณะรัฐมนตรีสามารถหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้^{๕๖}

^{๕๔}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๕๐

ข้อ ๕๔ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินตามความหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖๔ ของรัฐธรรมนูญซึ่งสมาชิกเป็นผู้เสนอนั้น ให้ประธานสภาส่งไปยังนายกรัฐมนตรีภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งแล้ว หากไม่พิจารณารับรองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับ ให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมทราบ

^{๕๕}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๘๐ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๕๖}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๑๗๘ ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาให้เป็นอันตกไป

ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้านคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ฯลฯ

ฯลฯ

ซึ่งไม่ได้ทำให้กระบวนการรวดเร็วขึ้น เพราะในระยะ ๙๐ วันแรกหลังการเลือกตั้ง ยังทำอะไรไม่ได้เพราะต้องรอตั้งคณะรัฐมนตรีและเรียกประชุมรัฐสภา แต่ถ้ากำหนดหลักเกณฑ์ในทางตรงกันข้าม คือ ให้สภาเป็นผู้มีอำนาจหยิบยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมา แล้วแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์ให้เป็นเช่นนั้นก็ปฏิเสธไป จะทำให้รวดเร็วกว่า

๑.๗ ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว คือ ต้องผ่านทั้ง ๓ วาระ จึงจะส่งไปยังวุฒิสภา แต่โดยข้อเท็จจริงร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้วนั้น บางครั้งต้องไปรออยู่ในระเบียบวาระหลายสัปดาห์หรือเป็นเดือน ซึ่งในระหว่างนั้นวุฒิสภาไม่สามารถทำอะไรได้ แต่ถ้าปรับปรุงว่าเมื่อคณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จแล้วก็แจ้งให้วุฒิสภา แล้วให้วุฒิสภาศึกษาเรื่องนั้นก่อนได้ ถ้าสภาให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ วุฒิสภาก็จะลงมือทำงานได้ โดยปรับระยะเวลาการทำงานของวุฒิสภาในเรื่องนั้นลง ก็จะทำให้ประหยัดเวลาขึ้น

กลุ่มที่ ๒ กระบวนการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม และที่ประพฤติกกันอยู่ในสภา

นับแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องทำเป็น ๓ วาระ คือ วาระที่ ๑ การรับหลักการวาระที่ ๒ ส่งคณะกรรมการ

พิจารณา และที่ประชุมสภาพิจารณาเรียงมาตรา และวาระที่ ๓ การลงมติโดยไม่มีการอภิปราย ซึ่งปรากฏว่า

การพิจารณาในวาระที่ ๑ โดยที่ประชุมสภานั้น ปรากฏว่าจะมีร่างพระราชบัญญัติค้างอยู่เป็นจำนวนมาก นานๆ จึงจะผ่านสักฉบับหนึ่ง แม้รัฐธรรมนูญปัจจุบันจะกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติซึ่งเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยเฉพาะ แต่กลายเป็นว่าเมื่อมีเวลามากขึ้นการอภิปรายก็ยาวขึ้น กว่าจะถึงวาระต้องรอโดยเฉลี่ยประมาณ ๑-๒ เดือน ในช่วงเวลานั้นสภาไม่ได้ทำอะไรที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นเลย

เมื่อมาถึงขั้นที่มีการตั้งคณะกรรมการ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ ก็จะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ทำให้คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาไม่มีใครมีงานทำ ต้องหันไปทำงานอย่างอื่น เช่น การสอบสวนพิจารณา ฯลฯ ทำให้ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญมาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งอาจจะเปลี่ยนแนวความคิดของรัฐบาลได้โดยการปรับโครงสร้างคณะกรรมการสามัญให้มีอุปกรณ์และบุคลากรให้เพียงพอพร้อมที่จะช่วยคณะกรรมการทำงานได้ ซึ่งสิ่งหนึ่งก็คือการสร้างกลไกอย่างหนึ่งที่จะให้มันกฎหมายเพื่อช่วยคณะกรรมการทำงานมากพอที่รัฐบาลจะวางใจในร่างกฎหมายนั้นได้

การพิจารณาในวาระที่ ๒ ทั้งในชั้นกรรมการและในที่ประชุมสภา ซึ่งเป็นการ

พิจารณาเรียงมาตรา อุปสรรคหนึ่งก็คือกำหนดเวลาในการแปรญัตติ^{๒๔} ซึ่งโดยปกติคือ ๗ วัน แม้บางครั้งจะมีการกำหนดเวลามากกว่านั้น เช่น ๑๐ วัน ๑๕ วัน แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วจะทำงานไม่มีใครได้ผลนัก เพราะเป็นการแปรญัตติล่วงหน้า คือ แปรญัตติโดยพิจารณาจากร่างที่พิจารณาในวาระที่ ๑ แต่ในระหว่างนั้น คณะกรรมาธิการได้ปรับปรุงร่างไปตามที่เห็นสมควรแล้วจึงเชิญผู้แปรญัตติมาชี้แจง ทำให้ร่างที่สมาชิกใช้ในการแปรญัตติกับร่างที่คณะกรรมาธิการใช้ในการพิจารณาเป็นคนละร่างกัน บทบัญญัติที่สมาชิกขอแปรญัตติไว้อาจจะถูกแก้ไขหรือตัดทิ้งไปแล้ว และบทบัญญัติที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม หากสมาชิกไม่เห็นด้วยก็ไม่สามารถแปรญัตติได้ เพราะสมาชิกเพิ่งทราบเมื่อล่วงพ้นเวลาที่จะแปรญัตติได้แล้ว สมาชิกบางส่วนจึงเพิกเฉยต่อการแปรญัตติ แล้วรอเวลาการพิจารณาในวาระที่ ๒ ในที่ประชุมสภาต่อไป

การพิจารณาในวาระที่ ๒ ในที่ประชุมสภานั้น โดยปกติจะอภิปรายได้เฉพาะที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติไว้ ที่กรรมาธิการสงวน

ความเห็นไว้ หรือที่กรรมาธิการแก้ไข ซึ่งโดยปกติคณะกรรมาธิการมักจะแก้ไขมาก สมาชิกทุกคนจึงสามารถอภิปรายได้เกือบทุกมาตรา ทำให้นอกจากจะต้องเสียเวลาแต่หาความรอบคอบไม่ได้แล้ว การอภิปรายยังอาจก้าวล่วงไปถึงหลักการของกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องของวาระที่ ๑ อีก และในส่วนของคณะกรรมาธิการเองเมื่อมีการอภิปรายกันมาก ๆ ก็พบว่ามีความบกพร่องจริง ต้องแก้ไขกันอย่างจุลละทุกในขณะนั้น ซึ่งบางครั้งจะทำให้กฎหมายไม่รอบคอบ

ในส่วนของกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งส่วนใหญ่จะใช้กับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเห็นว่าเป็นกฎหมาย “แบบ” ทำให้ไม่มีใครพิจารณามากนักจนผ่านวาระที่ ๓

เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว จะต้องจัดเรื่องเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน ๑๐ วัน^{๒๕} ซึ่งทางปฏิบัติมักจะไม่มีปัญหา ปัญหาจริง ๆ ไปอยู่ตรงที่ว่าเมื่อเรื่องถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระแล้วยังไม่ได้รับการพิจารณาทันที แต่ต้องไปเข้าคิวรอบางครั้งเป็นหลาย ๆ ฉบับ กว่าที่จะพิจารณาหมดบางครั้ง

^{๒๔}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐

ข้อ ๑๐๒ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นคณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้เป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๒๕}ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐

ก็เกือบหมดสมัยประชุมแล้ว และการพิจารณา ก็จะเป็นการซ้ำซ้อนเช่นเดิมอีก

การพิจารณาในวาระที่ ๓ ไม่ใคร่มี ปัญหาเพราะเป็นการลงมติซึ่งโดยปกติใช้วิธี ยกมือ จึงไม่ใช้เวลามากนัก

(๒) ประเด็นที่จะต้องพิจารณา
ปรับปรุงและข้อเสนอแนะในการปรับปรุง
ประธานวุฒิสภาเสนอแนะให้มีการปรับปรุงสรุป ได้เป็น ๖ ประเด็น ดังนี้

๒.๑ การทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่มี
ความซ้ำซ้อนกันคงเหลือน้อยที่สุด โดย

ก. พรคการเมืองต่างๆ โดยเฉพาะพรคการเมืองที่ร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลต้อง ทำความตกลงร่วมกันว่าจะไม่อนุมัติให้สมาชิก ของพรรคเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีคณะ รัฐมนตรีเสนอหรือจะเสนอพรคการเมืองนั้น เว้นแต่จะไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และเสนอมาใหม่

ข. กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้มีผลว่าเมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราช บัญญัติใดแล้ว ห้ามมิให้สมาชิกเสนอร่างพระ ราชบัญญัติที่มีหลักการเช่นเดียวกันนั้นอีก จน กว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะผ่านการพิจารณา

ซึ่งก็ไม่ได้ตัดสิทธิสมาชิก เพราะสมาชิกยัง สามารถยื่นคำขอแปรญัตติได้ และวิธีการนี้จะ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระเบียบวาระ ลดน้อยลงไปประมาณครึ่งหนึ่งโดยไม่เสีย ผลประโยชน์ หรือไม่กระทบกระเทือนสิทธิใดๆ ของสมาชิก

๒.๒ การกลั่นกรองร่างพระราช
บัญญัติที่สมาชิกเสนอ ให้เหลือเท่าที่สาระ
สำคัญมีประโยชน์ และเป็นไปได้โดย

ก. สร้างกลไกให้มีการกลั่นกรอง โดยการให้คณะกรรมการร่วมกันระหว่าง ประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประธานคณะ กรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร^{๓๐} เป็น ผู้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อน ถ้า คณะกรรมการร่วมกันนี้เห็นว่าร่างพระราช บัญญัตินั้นมีความเป็นไปได้ มีสาระสำคัญที่เป็น ประโยชน์ เป็นความต้องการของประชาชน ก็ ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ประธานสภาผู้แทน ราษฎรเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระ แต่ถ้าร่างนั้น ไม่สมบูรณ์ ก็ส่งให้เจ้าหน้าที่แก้ไขปรับปรุงให้ ตามความเห็นชอบของเจ้าของร่าง ส่วนร่างใด ไม่มีสาระที่สำคัญหรือไม่มีทางเป็นไปได้ ก็ให้ แยกเป็นบัญชีไว้ต่างหาก แล้วกำหนดไว้ใน ข้อบังคับการประชุมว่าสภาจะไม่หยิบยกร่าง

ข้อ ๑๐๔ เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและรายงาน คณะกรรมาธิการตามข้อ ๑๐๓ แล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายในสิบวัน เว้นแต่เมื่อมีกรณีตามข้อ ๑๐๓ ทวิ ให้ บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายในสิบวันนับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญคืน จากนายกรัฐมนตรี

^{๓๐}โปรดดูมาตรา ๑๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (เชิงอรรถที่ ๑๐)

พระราชบัญญัติในบัญชานั้นขึ้นพิจารณา จนกว่าร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่อยู่ในระเบียบวาระจะได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว

ข. สร้างกลไกเพื่อช่วยสมาชิกดูแลร่างกฎหมาย (แต่ต้องไม่สร้างให้เป็นส่วนราชการ เพราะจะมีกระบวนการมากมาย) โดยใช้คนประมาณ ๑๐ คน ที่เป็นระดับมัธยมน และมีลูกมือให้คนละคนเพื่อทำหน้าที่ร่างกฎหมายให้สมาชิกตามที่สมาชิกร้องขอ และทำหน้าที่ช่วยคณะกรรมการทำงาน จะทำให้กระบวนการในการทำงานและการคิดของสมาชิกเป็นระบบมากขึ้น มีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถยกเลิกขั้นตอนที่คณะรัฐมนตรีขอนำร่างของสมาชิกไปพิจารณาก่อนรับหลักการเสียได้

๒.๓ การทำให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกไม่ตกค้าง ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกเสนอ และมีข้อกำหนดให้นายกรัฐมนตรีแจ้งกลับมาภายใน ๑๕ วัน ว่าจะให้คำรับรองหรือไม่นั้น ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพราะไม่มีสภาพบังคับ ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก แต่ถ้ากำหนดเสียใหม่ว่าถ้าภายใน ๓๐ วัน นายกรัฐมนตรีไม่แจ้งกลับมา ถือว่าไม่ให้คำรับรอง ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองหรือถือว่าไม่ให้คำรับรอง รัฐสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกัน ในสมัยประชุมเดียวกันนั้นไม่ได้ ก็จะทำให้กระบวนการต่างๆ จบสั้นลงไป

โดยเร็ว

๒.๔ การลดขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ยังคงมีประสิทธิภาพ โดย

ก. ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะใช้คณะกรรมการเตรียมสภา เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็แจ้งให้วุฒิสภาทราบ แล้วให้วุฒิสภา (โดยคณะกรรมการธิการ) ทำการศึกษาเรื่องนั้นก่อนภายใน ๗ วัน แล้วให้คณะกรรมการส่งเรื่องกลับมาพร้อมข้อเสนอแนะว่าหลักการดีหรือไม่ มีข้อแก้ไขหรือไม่ อย่างไร เมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาก็สามารถพิจารณา ๓ วาระไปได้ ทำให้ประหยัดเวลา

ข. ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ให้ระบุเรื่องเข้าระเบียบวาระการประชุม ถ้าประสงค์จะใช้คณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญ ภายใน ๗ วัน ที่ได้รับร่างก็ตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ไปพิจารณา เรื่องจะได้ไม่ค้างในระเบียบวาระโดยไม่ได้ทำอะไร คณะกรรมการต้องพิจารณาถึงหลักการและพิจารณารายมาตรา ถ้าเห็นว่าไม่ควรรับหลักการก็ส่งให้สภาพิจารณา ถ้าสภาเห็นด้วยร่างนั้นก็ตกไป แต่ถ้าสภารับหลักการ คณะกรรมการก็พิจารณาต่อไปเป็นรายมาตรา ซึ่งควรกำหนดเวลาในการทำงานไว้ด้วย เมื่อคณะกรรมการพิจารณามาตราเสร็จแล้วจึงเปิดโอกาสให้สมาชิกแปรญัตติได้จากร่างที่คณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงนั้น ซึ่งจะทำให้การแปรญัตติมีความหมายและมีผลจริงจัง

มากขึ้น แต่กระบวนการทั้งหมดนี้ต้องไม่เกิน ๗๐ วัน แล้วจึงส่งให้ประธานจัดเข้าระเบียบวาระการประชุม และพิจารณา ๓ วาระติดต่อกันไป น่าจะทำให้เวลาในการอภิปรายสั้นเข้า

๒.๕ การทำให้การอภิปรายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกิดประสิทธิภาพและไม่ใช้เวลานานเกินไป

ก. ในส่วนที่ว่าด้วยสาระสำคัญของเรื่อง ควรกำหนดให้สมาชิกต้องเสนอประเด็นในการอภิปรายของตนต่อประธานก่อนถึงวาระ เพื่อให้ประธานรับทราบไว้ สมาชิกจะสามารถอภิปรายที่ด้านหน้าและตามเวลาที่กำหนดเท่านั้น

ข. ในส่วนที่ว่าด้วยกระบวนการพิจารณา เช่น การประท้วง การนับองค์ประชุม การเสนอขอปรึกษา ฯลฯ ควรกำหนดให้ผู้ประท้วงต้องบอกลักษณะของการประท้วง เช่น ต้องบอกว่าพาดพิงหรือใส่ร้ายตรงไหน คำไหน ใส่ร้ายอย่างไร เป็นต้น เพื่อจะได้คิดก่อนประท้วง ซึ่งประธานจะต้องชี้ขาดทันทีและเป็นอันยุติ

ส่วนปัญหาเรื่องการนับองค์ประชุม นั้นอาจต้องกำหนดหลักเกณฑ์ว่าเมื่อมีการเสนอให้นับองค์ประชุมและมีผู้รับรองถูกต้องแล้ว สมาชิกจะเดินออกนอกห้องประชุมไม่ได้ แต่ถ้ายังมีการเดินออกนอกห้องประชุมอีก ก็ใช้วิธีนับจำนวนสมาชิกที่อยู่ในบริเวณสภาแต่ไม่ได้อยู่ในห้องประชุม ให้เป็นองค์ประชุมด้วย

๒.๕ การแก้ไขเรื่ององค์ประชุม ควรทำโดย

ก. จัดทำสมุดทะเบียนเล่มหนึ่งให้สมาชิกที่มาประชุมสภาลงชื่อ ถ้าสมาชิกที่มาประชุมสภาแล้วจะไปประชุมกรรมาธิการ ซึ่งประชุมอยู่ในบริเวณสภา ก็ให้บันทึกไว้ในอีกเล่มหนึ่งว่าประชุมอยู่ในบริเวณสภา เมื่อมีการนับองค์ประชุมก็ให้นับสมาชิกเหล่านี้ด้วย

ข. ต้องกำหนดว่าในวันที่มีการประชุมสภา ห้ามมิให้คณะกรรมการการประชุมพิจารณาเรื่องอื่นนอกจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น

ค. ต้องป้องกันไม่ให้มีการลงชื่อว่ามีมาประชุมแล้วออกไปที่อื่นโดยไม่กลับมาอีก โดยถ้าเป็นกรณีนั้นก็ให้ลงชื่อไว้จะไม่กลับเข้ามาอีก แต่ถ้าได้ลงชื่อว่าจะไม่กลับมาอีกแต่จริง ๆ แล้วยังอยู่ในบริเวณสภา ซึ่งเป็นการแจ้งไม่ตรงความเป็นจริง ก็ต้องกำหนดไว้ในจรรยาบรรณว่า ถ้าผิดจรรยาบรรณเช่นนี้จะมีโทษอย่างไร

ง. การเพิ่มวันประชุมเพราะถือว่าการเป็นสมาชิกสภาเป็นการทำงานเต็มเวลา

อนึ่ง นอกจากจะได้มีการดำเนินการทางด้านรัฐสภาโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อเสนอความคิดเห็น และมีการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดและแนวทางการแก้ไขปัญหาแล้ว ประธานรัฐสภายังริเริ่มให้มีการศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ โดยได้ประสานงานกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เพื่อสนับสนุนให้มี

การศึกษาวิจัยตาม “โครงการวิจัยเพื่อการปรับปรุงการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายของไทย” ซึ่งเป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายตั้งแต่ต้นจนจบ ทั้งของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยจะมีการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการของต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ โดยมีสถาบันพระปกเกล้า เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการศึกษาวิจัย ซึ่งขณะที่เขียนบทความนี้ยังเป็นช่วงเวลาที่อยู่ระหว่างกำลังดำเนินการศึกษาวิจัย

ผู้เขียนขอจบบทความชิ้นนี้โดยไม่แสดงความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน และไม่มีการสรุปแนวความเห็นหรือวิธีการในการแก้ไขปัญหาที่ได้รับการนำเสนอจากผู้เกี่ยวข้องทั้งหลาย แต่ผู้เขียนจะขอสรุปแต่เพียงว่า ความ

เป็นมาดังกล่าวข้างต้นนี้น่าจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า นอกจากจะมีการยอมรับกันอย่างเป็นทางการแล้วว่ากระบวนการในการตรากฎหมายของไทยยังมีปัญหาและข้อบกพร่องหลายประการแล้ว ขณะนี้กำลังมีความพยายามและความเคลื่อนไหวอย่างมากในการปรับปรุงกระบวนการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพขึ้น แต่ความพยายามหรือความคาดหวังในเรื่องนี้จะกลายเป็นจริงได้หรือไม่ และจะกลายเป็นจริงได้เพียงใด คงเป็นสิ่งที่นอกจากจะต้องคอยติดตามกันอย่างใกล้ชิดแล้ว คงยังต้องการความร่วมมือร่วมใจของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเป็นอย่างมากอีกด้วย

