



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง ประสิทธิภาพผลของรัฐสภาไทย



โดย รศ.นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย

โดย รศ.นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ

ได้รับทุนสนับสนุนจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า พฤศจิกายน 2547

นรนิติ เศรษฐบุตร

ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2547.
392 หน้า.

1. รัฐสภา -- ไทย. I. ชื่อเรื่อง

328

ISBN 974-449-174-4

ชุดโครงการวิจัยการติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ
เรื่อง ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย

โดย : รศ.นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สถาบันพระปกเกล้า

47/101 หมู่ 4 อาคารศูนย์สัมมนา 3 ชั้น 5

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ถ.ติวานนท์

ต.ตลาดขวัญ อ.เมือง จ.นนทบุรี 11000

พิมพ์ : พฤษภาคม 2547

ภาพปก : น.ส.อชฎา ภูรัตนรักษ์ โรงเรียนสายน้ำผึ้ง

ออกแบบปก : นายจักรกฤษ ฤกษ์อินทรอารีย์

พิมพ์ที่ โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [4711-207/1,000(2)]

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

โทร. 0-2215-1991-2 ต่อ 11-14, 0-2218-3557, 0-2218-3563

<http://www.cuprint.chula.ac.th>

คำนำ

ชุดโครงการวิจัย เรื่อง การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ดำเนินการโดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ได้รับทุนอุดหนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก

2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินการศึกษาวิจัยนั้น สถาบันฯ ได้ใช้เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยที่แบ่งโครงการวิจัยย่อยออกเป็น 8 โครงการ ดังนี้

1. ส่วนที่ 1 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

(1) สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(2) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและความคิดเห็นต่อการทำงานของรัฐบาลและองค์กรอิสระ

(3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

2. การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย

(4) บทบาทการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และประชาชนในการเลือกตั้งระบบใหม่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(5) การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ

(6) การเมืองกับผลประโยชน์ทางธุรกิจภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

3. สถาบันทางการเมือง

(7) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล

(8) ประสิทธิภาพของรัฐบาลไทย

จากการศึกษาวิจัยของคณะนักวิจัยแต่ละคณะ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยซึ่งมีความเหมือนและแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละโครงการนั้น ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้น โดยสรุปภาพรวมแล้วแบ่งแยกปัญหาได้ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเองซึ่งบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ไม่ครอบคลุม จำต้องมีการตีความ ซึ่งก็เกิดปัญหาในการตีความที่ไม่ตรงกันเกิดขึ้น รวมทั้งมีปัญหาโต้แย้งระหว่างองค์กรต่างๆ

ประการที่สอง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ทั้งที่มีอยู่ก่อนรัฐธรรมนูญบังคับใช้และที่ออกมารองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มีปัญหาไม่สอดคล้องหรือไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม ปัญหาซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้รัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายต่างๆ

ประการที่สี่ ประชาชนขาดความรู้ ความเข้าใจ ซึ่งทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐได้สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ในการนี้ คณะนักวิจัยแต่ละคณะได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียด ปรากฏในแต่ละโครงการย่อย

สถาบันพระปกเกล้า คณะนักวิจัย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ผลการศึกษาวิจัยในชุดโครงการวิจัย การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงจะเกิดประโยชน์หน่วยงาน องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องหยิบยกผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ทั้งนี้ เพื่อบรรลุเป้าหมายสูงสุดของการปฏิรูปการเมืองนั่นเอง หากมีข้อผิดพลาด หรือบกพร่องประการใด สถาบันฯ ขอประทานอภัยไว้ ณ โอกาสนี้ และยินดีน้อมรับข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงในโอกาสต่อไป

4/46 16/7/67

(รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2547

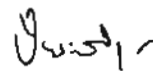
คำนำ

ชุดโครงการวิจัย "การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ" โดยสถาบันพระปกเกล้า และคณะนักวิจัยจากสถาบันต่างๆ ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ดังนี้

1. ศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยมุ่งศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจตนารมณ์หลัก
2. ศึกษาแนวทางแก้ปัญหา หรืออุปสรรคต่างๆ ต่อการบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาวิจัย พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์หลัก 3 ประการ ได้แก่ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย และ ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อบังคับใช้ไประยะหนึ่งแล้ว มีปัญหาเกิดขึ้น ทั้งจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย รวมทั้งปัญหาซึ่งเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับใช้และผู้ถูกบังคับใช้ด้วย ในการนี้ คณะนักวิจัยได้เสนอแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อใช้การบังคับใช้รัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและสถาบันพระปกเกล้าหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการศึกษาวิจัยในชุดโครงการวิจัย "การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ" นี้ จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งทั้งในด้านการสร้างองค์ความรู้ใหม่ๆ และการนำผลการศึกษาวิจัยไปใช้ในการผลักดันและดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว



(ศ.ดร.ปิยะวดี บุญ-หลง)

ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

สิงหาคม 2547

คำนำ

รายงานวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย” ขึ้นนี้ เป็นหนึ่งในชุดโครงการวิจัย “การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ” ของสถาบันพระปกเกล้า เพื่อติดตามผลของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งปัจจุบันประกาศใช้มาเป็นเวลาครบห้าปีแล้ว

วัตถุประสงค์ของงานวิจัยชิ้นนี้มุ่งเน้นที่จะประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทยอันเป็นสถาบันการเมืองหนึ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยคณะผู้วิจัยได้แบ่งหน้าที่ของรัฐสภาไทยไว้เป็น 3 ด้านใหญ่ๆ คือ 1. การทำหน้าที่ในด้านการตรากฎหมาย 2. การทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร และ 3. การทำหน้าที่แต่งตั้งบุคคลในองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ

นอกเหนือจากหน้าที่ทั้ง 3 ด้านดังกล่าวแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ตั้งวัตถุประสงค์ในการศึกษาไว้อีก 2 ข้อ คือ 1. ศึกษาการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยของรัฐสภา และ 2. ศึกษาทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชน ว่ามีความพอใจกับการทำงานของรัฐสภาไทยนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่ และอย่างไร

ในการประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทยนั้น เพื่อให้ได้ข้อมูลเกี่ยวกับรัฐสภาไทยที่ครบถ้วนและรอบด้านมากที่สุด นอกจากการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผลงานทั้ง 3 ด้านข้างต้นของรัฐสภาไทยจากเอกสารของทางรัฐสภาโดยตรงแล้ว คณะผู้วิจัยยังได้ดำเนินการสัมภาษณ์สมาชิกรัฐสภาและข้าราชการประจำที่เกี่ยวข้อง เพื่อประเมินประสิทธิผลรวมของรัฐสภาไทยด้วย นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยยังได้ทำการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนกระจายไปในภูมิภาคต่างๆ เพื่อนำความคิดเห็นเหล่านั้นมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทยจากกลุ่มภายนอกอีกทางหนึ่งด้วย

คณะผู้วิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานวิจัย เรื่อง “ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย” ขึ้นนี้ จะช่วยให้เห็นความเปลี่ยนแปลงของรัฐสภาไทยอย่างรอบด้าน ว่ารัฐสภาทำหน้าที่ได้ตามที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งหวังหรือไม่ และอย่างไร

4/46 16/1/95

รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร
รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

วันที่ 15 ตุลาคม พ.ศ. 2545
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	ก
สารบัญ	ข
บทคัดย่อ	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การวิจัย	3
3. ระเบียบวิธีการวิจัย	3
3.1 วิธีการดำเนินการวิจัย	3
3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยในเชิงคุณภาพ	4
3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยในเชิงสำรวจ	4
3.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	9
4. ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย	10
5. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลด้านต่างๆ ของรัฐสภาไทย	11
5.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลด้านการออกกฎหมาย	11
5.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลด้านการตรวจสอบการทำงาน ของฝ่ายบริหาร	20
5.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลด้านการพิจารณาแต่งตั้ง ให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	23
5.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาในแง่อื่นๆ	25
บทที่ 2 เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย	29
1. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการทำให้รัฐสภามีประสิทธิผลในการทำงานมากขึ้น	29
2. อำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาไทย	34
2.1 การตราพระราชบัญญัติทั่วไปหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	35
2.1.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ	36
2.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ	37

	หน้า
2.1.3 การตราพระราชบัญญัติทั่วไปหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ..	43
2.1.4 การตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ	45
2.1.5 การอนุมัติพระราชกำหนด	47
2.2 หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน	49
2.2.1 การตั้งกระทู้ถาม	49
2.2.1.1 กระทู้ทั่วไป	50
2.2.1.2 กระทู้ถามสด	50
2.2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ	52
2.2.2.1 การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี	52
2.2.2.2 การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล	53
2.2.3 การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ	54
2.2.4 การตั้งคณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบการบริหารราชการของรัฐบาล	55
2.2.5 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและ ตำแหน่งอื่นๆ	60
2.3 หน้าที่ในการเลือก ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง	61
ในองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง	
2.3.1 การเลือก ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง	61
ในองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ	
2.3.2 การพิจารณาถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	66
บทที่ 3 การดำเนินงานของรัฐสภาไทยภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540	69
1. ผลการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ	69
1.1 พระราชบัญญัติที่ต้องตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540	69
ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา	
1.2 พระราชบัญญัติทั่วไปและพระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา	73
ก) ผลงานด้านการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2540	73
ข) ผลงานด้านการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2541	76
ค) ผลงานด้านการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2542	83
ง) ผลงานด้านการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2543	91
จ) ผลงานด้านการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2544	96
ฉ) ผลงานด้านการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2545	98

	หน้า
2. ผลงานการควบคุม ตรวจสอบ การทำงานของฝ่ายบริหาร	99
2.1 การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภา	99
2.2 การทำงานของคณะกรรมการการคณะต่างๆ ของรัฐสภาไทย	102
2.3 การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ	105
นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล	
3. ผลงานการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	109
ในองค์กรตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ	
3.1 การพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	109
กรรมการการเลือกตั้ง	
3.2 การพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	112
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ	
3.3 การพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	116
กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
และเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
3.4 การพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	118
กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน	
3.5 การพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	121
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	
3.6 การพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	122
ประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการศาลในปกครองสูงสุด	
3.7 การพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง	124
กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	
บทที่ 4 ผลการศึกษาความคิดเห็นและความคาดหวังต่อรัฐสภา	127
1. ข้อมูลจากแบบสอบถาม	128
1.1 ข้อมูลทั่วไปของกลุ่มตัวอย่าง	129
1.2 ความคาดหวังของประชาชนต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภา	132
1.3 ความพึงพอใจของประชาชนต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภา	136
1.4 ความคิดเห็นของประชาชนต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภา	142
ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด	
1.5 ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญ	150
ที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภา	

	หน้า
2. ข้อมูลจากการสัมภาษณ์	157
2.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับหน้าที่ในการตรากฎหมาย	157
2.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร	170
2.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับหน้าที่ในการควบคุมโดยการแต่งตั้งบุคคลให้ ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและถอดถอนบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	183
2.4 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสนับสนุนการทำงานของรัฐสภา	188
เพื่อให้เกิดประสิทธิผลมากขึ้น	
บทที่ 5 การวิเคราะห์และประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทย	197
1. วิธีการประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทย	198
2. การวิเคราะห์และประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทย	200
2.1 ประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในการทำหน้าที่ตรากฎหมาย	200
2.2 ประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในการทำหน้าที่ตรวจสอบ การทำงานของฝ่ายบริหาร	207
2.3 ประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในการพิจารณาเลือกให้คำแนะนำและแต่งตั้ง ให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ	212
2.4 ประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	213
2.5 ประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย	214
และการทำหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ	
2.6 ทศนะของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญ	215
ที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภา	
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	217
บทสรุป	217
ข้อเสนอแนะ	224
บรรณานุกรม	228

	หน้า
ภาคผนวก ก	233
แบบสอบถามโครงการวิจัยเรื่อง "ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย"	235
ภาคผนวก ข	243
กระทู้ถามสดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา	245
กระทู้ถามทั่วไปตอบในที่ประชุมสภา ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	320
กระทู้ถามสดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	339
กระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง พ.ศ. 2543	364

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสถาบันทางการเมืองไทยมากมายหลายประการ และรัฐสภาไทยก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เช่นกัน งานวิจัยที่ทำการศึกษถึงการทำหน้าที่ในด้านต่างๆ ของรัฐสภาจึงมีความจำเป็นไม่น้อยเพื่อประเมินว่ารัฐสภาไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่นั้น มีประสิทธิผลเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไรบ้าง

กล่าวโดยสรุปแล้วหน้าที่หลักของรัฐสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มี 3 ประการ คือ

- 1) หน้าที่ในการออกกฎหมาย
- 2) หน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
- 3) หน้าที่ในการควบคุมโดยการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คณะผู้วิจัยได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งข้อมูลเอกสาร, ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชน และข้อมูลจากการสัมภาษณ์สมาชิกรัฐสภาและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาวิเคราะห์และประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทย โดยสรุปได้ดังนี้

1. ประสิทธิผลของการทำหน้าที่ตรากฎหมาย คณะผู้วิจัยพบว่า รัฐสภาไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญสามารถตรากฎหมายได้มากขึ้น และการอภิปรายร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีคุณภาพมากขึ้น แต่ก็พบปัญหาความล่าช้าบ้าง ในขั้นการริเริ่มและการนำเสนอกฎหมาย, การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ, การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภา เป็นต้น

2. ประสิทธิผลของการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร คณะผู้วิจัยพบว่า กระตุกถามสดทำให้รัฐสภาสามารถสะท้อนปัญหาให้รัฐบาลนำไปดำเนินการได้อย่างทันที่ และการอภิปรายไม่ไว้วางใจมีเหตุมีผลมากขึ้น ส่วนปัญหาที่พบได้แก่ ไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการไว้ให้ชัด, การคัดเลือกกรรมาธิการมีได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในเรื่องภารกิจเป็นหลัก, นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญต่อการตอบกระทู้ถามเท่าที่ควร, การเปิดอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ตรงประเด็น และบางครั้งมุ่งโจมตีเรื่องส่วนตัวมากกว่าการบริหารงานของรัฐมนตรียูถูกอภิปราย และ การขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีเป็นไปได้ยาก เป็นต้น

3. ประสิทธิผลของการทำหน้าที่เลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คณะผู้วิจัยพบว่าการเลือกการทำหน้าที่ในด้านนี้นั้น ส่วนใหญ่รัฐสภาทำหน้าที่ได้เป็นไป

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติไว้ ส่วนปัญหาที่พบคือ รัฐสภาไม่มีหน่วยงานภายในที่พร้อมในการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ และในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในบางองค์กรถูกตั้งคำถามโดยสาธารณชนถึงความเหมาะสมของบุคคลนั้นๆ เช่น ในกรณีการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น

4. ประสิทธิภาพของการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะผู้วิจัยพบว่า กรณีของการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังไม่มีถึงขั้นให้วุฒิสภาลงมติถอดถอน แต่ก็มีปัญหาในขั้นการตรวจสอบรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งห้าหมื่นรายชื่อที่ยื่นเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพราะสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่มีหน่วยงานที่สามารถตรวจสอบรายชื่อเหล่านั้นได้เอง ต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก ซึ่งทำให้กระบวนการตรวจสอบรายชื่อเป็นไปอย่างล่าช้า

5. ประสิทธิภาพของการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย และการทำหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จากการสอบถามความคิดเห็นของประชาชน การทำหน้าที่เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยนั้นสมาชิกรัฐสภายังทำได้น้อย ส่วนการทำหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องการตรากฎหมายและการอภิปรายไม่ไว้วางใจ พบว่าอยู่ในระดับปานกลาง

6. ทศนะของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภา ประชาชนเห็นว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการอันเกิดจากรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาได้แก่ การเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องให้พรรคให้ความยินยอม การอภิปรายนายกรัฐมนตรีต้องใช้เสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสองในห้า และการตั้งกระทู้ถามทั่วไปที่รัฐมนตรีจะตอบหรือไม่ก็ได้ เป็นต้น

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ได้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสถาบันทางการเมืองไทยมากมายหลายประการ มีการตั้งสถาบันใหม่ ๆ ขึ้นมา เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น ในขณะเดียวกันสถาบันทางการเมืองที่เดิมเคยมีอยู่แล้ว ก็ได้รับผลกระทบจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติก็หลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้เช่นกัน

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 2 สภา อันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา อีกทั้งยังมีการแบ่งหน้าที่ในการทำงานอย่างชัดเจนระหว่าง 2 สภา โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยมีผู้แทนจากเขตเลือกตั้งและผู้แทนที่มาจากประเภทบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง เป็นสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงในด้านนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลและควบคุมดูแลรัฐบาล และออกกฎหมายมาบังคับใช้ในสังคม รวมไปถึงการให้คณะผู้บริหารเป็นรายบุคคลและทั้งคณะ พ้นจากตำแหน่งโดยการยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอีกด้วย กล่าวคือ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 แบบ คือ แบบบัญชีรายชื่อ และแบบเขตเลือกตั้ง สาเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็น 2 ชนิดนี้ ก็เพราะเหตุว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้บรรดาพรรคการเมืองทั้งหลาย เลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับตำแหน่งทางสายบริหาร ให้เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง เพื่อที่จะช่วยให้บุคคลเหล่านั้นสามารถเข้ามาในรัฐสภาได้โดยไม่ต้องมีอุปสรรคในการลงเลือกตั้งมากนัก และทำให้พรรคการเมืองเข้มแข็งเพราะผู้เลือกตั้งจะดูที่พรรคเป็นสำคัญ ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็ได้ปฏิเสธความใกล้ชิดของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชน โดยการยังคงระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตไว้อยู่ดังเดิม

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีคุณภาพมากขึ้น รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งเสียใหม่ โดยให้เขตเลือกตั้งมีขนาดที่เล็กลง และมีตัวแทนในแต่ละเขตได้เพียงบุคคลเดียว นอกจากนี้ ความเปลี่ยนแปลงยังได้เกิดขึ้นอย่างขนานใหญ่กับวุฒิสภาของไทย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเมื่อสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเช่นนี้แล้ว อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจึงมีมากขึ้นกว่าเดิม มิใช่เป็นเพียงสภาถ่วงดุลอำนาจ อำนาจที่มากขึ้นดังกล่าวนี้ คืออำนาจในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยสรุปแล้ว หน้าที่หลักของรัฐสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มี 3 ประการ คือ

- 1) หน้าที่ในการออกกฎหมาย
- 2) หน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
- 3) หน้าที่ในการควบคุมโดยการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้ให้ความสำคัญกับรัฐสภาเป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้จากการกำหนดรายละเอียดในหมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภา ให้มีส่วนย่อย ๆ ถึง 8 ส่วน ได้แก่

- ส่วนที่ 1 บททั่วไป
- ส่วนที่ 2 สภาผู้แทนราษฎร
- ส่วนที่ 3 วุฒิสภา
- ส่วนที่ 4 คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ส่วนที่ 5 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง
- ส่วนที่ 6 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา
- ส่วนที่ 7 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- ส่วนที่ 8 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จึงนับเป็นหมวดที่มีรายละเอียดมากที่สุดในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มีมาตรารวมกันถึง 110 มาตรา (ตั้งแต่มาตรา ๙๐ จนถึงมาตรา ๒๐๐) สาเหตุที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญแก่รัฐสภามากเป็นพิเศษนั้น เนื่องมาจากต้องการให้รัฐสภาไทยมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่เป็นมาในอดีต และด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้เอง การวิจัยซึ่งมุ่งศึกษาและประเมินผลงานของรัฐสภาไทย นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาจนถึงปัจจุบันจึงมีความสำคัญไม่น้อย เพราะการประเมินผลการทำงานของรัฐสภาไทย น่าจะเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ช่วยแสดงให้เห็นว่า รัฐสภาไทยในปัจจุบันนั้นมีประสิทธิภาพมากขึ้นหรือลดลงในด้านใดบ้าง มีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างไร และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งมักจะเรียกกันโดยทั่วไปว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” หรือไม่ และอย่างไร

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 5 ประการด้วยกัน คือ

- 1) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลในการออกกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ต้องการให้รัฐสภาที่มีประสิทธิผลในการออกกฎหมายมากขึ้น โดยดูได้จากการกำหนดให้มีการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติโดยเฉพาะ ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ
- 2) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารของรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีการกำหนดกลไกตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไว้หลายเรื่อง เช่น การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ การเข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือ การให้คณะกรรมการของรัฐสภาใช้อำนาจในการเรียกเอกสาร บุคคลมาชี้แจง หรือเพื่อพิจารณาสอบสวนได้ เป็นต้น
- 3) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลในการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น
- 4) เพื่อศึกษาถึงการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยว่ารัฐสภาไทยในสายตาของประชาชนสามารถทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนได้ตามที่ประชาชนคาดหวังหรือไม่ อย่างไร และควรทำหน้าที่ใดเพิ่มเติมบ้าง
- 5) เพื่อศึกษาถึงทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนชาวไทยว่ามีความพอใจกับการทำงานของรัฐสภาไทยนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และในความคิดเห็นของประชาชนนั้น รัฐสภาไทยได้ทำหน้าที่สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร ปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาในสายตาประชาชนเป็นอย่างไร อะไรควรได้รับการแก้ไขบ้าง

3. ระเบียบวิธีการวิจัย

คณะผู้วิจัยจะใช้วิธีการวิจัย 3 ประการด้วยกัน โดยมีรายละเอียดดังนี้ คือ

3.1 วิธีการดำเนินการวิจัย

การทำวิจัยในครั้งนี้ มีวิธีในการดำเนินการวิจัยดังนี้

- ขั้นตอนที่ 1 รวบรวมข้อมูลและเอกสาร รวมถึงสถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากห้องสมุด และรัฐสภา
- ขั้นตอนที่ 2 หาตัวชี้วัดประสิทธิผลในด้านต่าง ๆ ของรัฐสภา
- ขั้นตอนที่ 3 ทำการเก็บข้อมูลจากการออกแบบสำรวจความคิดเห็นในภาคสนาม
- ขั้นตอนที่ 4 การวิเคราะห์ข้อมูล และ การตีความข้อมูล โดยนำตัวชี้วัดประสิทธิผลมาพิจารณาข้อมูลในการปฏิบัติงานของรัฐสภาในช่วงเวลาดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ. 2540-2544
- ขั้นตอนที่ 5 การสรุปผลการวิเคราะห์

3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยในเชิงคุณภาพ

- 1) เก็บรวบรวมข้อมูลจาก เอกสารทั้งชั้นต้นและชั้นรอง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย หนังสือทางราชการและ ระเบียบทางราชการที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงข้อบังคับการประชุมสภา รายงานการดำเนินงานของรัฐสภา รายงานการประชุม หนังสือ งานวิจัย บทความที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา เป็นต้น
- 2) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการประจำ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐสภาบางส่วน
- 3) เก็บรวบรวมข้อมูลจากสังเกต และการติดตามข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์

3.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยในเชิงสำรวจ

เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถาม ตามวัตถุประสงค์หลักของโครงการวิจัยนี้ในข้อที่ 4 และ ข้อที่ 5 กล่าวคือ

วัตถุประสงค์ข้อที่ 4 เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลในการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยว่ารัฐสภาไทยในสายตาของประชาชนสามารถทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนได้ตามที่ประชาชนคาดหวังหรือไม่ อย่างไร และควรทำหน้าที่ใดเพิ่มเติมบ้าง

วัตถุประสงค์ข้อที่ 5 เพื่อศึกษาถึงทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนชาวไทยว่ามีความพอใจกับการทำงานของรัฐสภาไทยนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และในความคิดเห็นของประชาชนนั้นรัฐสภาไทยได้ทำหน้าที่สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร ปัญหาอุปสรรคของรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาในสายตาประชาชนเป็นอย่างไร อะไรควรได้รับการแก้ไขบ้าง

จากวัตถุประสงค์หลักทั้ง 2 วัตถุประสงค์สามารถจำแนกเป็นวัตถุประสงค์ย่อยเพื่อใช้ในการศึกษาครั้งนี้ 4 ประการคือ

1. เพื่อศึกษาความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาในประเด็น 2 ประเด็น คือ

- 1.1 รัฐสภาทำหน้าที่ได้ตามที่ประชาชนคาดหวังหรือไม่ อย่างไร
- 1.2 หน้าที่ของรัฐสภาที่ประชาชนคาดหวังเพิ่มเติม
2. เพื่อศึกษาความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการทำงานของรัฐสภาไทยนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนว่ารัฐสภาไทยสามารถทำหน้าที่ได้ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่
4. เพื่อศึกษาความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภา และสิ่งที่ควรได้รับการแก้ไข

โดยคณะผู้วิจัยมีแนวทางเบื้องต้นในการตั้งคำถามเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐสภาไว้ดังนี้

1. หน้าที่ในการตรากฎหมาย
 - ก. ความรวดเร็วในกระบวนการนิติบัญญัติทั้งในส่วนของ การเสนอร่าง การพิจารณาร่าง และการตรากฎหมาย
 - ข. ความเหมาะสมของกฎหมายที่ออกมาและการยอมรับของประชาชน
 - ค. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากกฎหมายนั้น
 - ง. การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย
 - จ. การเปิดโอกาสให้ประชาชนเสนอร่างกฎหมาย
2. หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน
 - ก. รัฐสภาสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด
 - ข. รัฐสภาสามารถสอดส่องการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารได้
 - ค. รัฐสภาสามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารให้ฝ่ายบริหารกระทำสิ่งใดๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไตร่ตรองอย่างรอบคอบ
 - ง. รัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้
 - จ. คำถามที่รัฐสภาตั้งกระทู้ถามเป็นคำถามที่เกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานของรัฐมนตรีซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกตั้งขึ้นเมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไม่เป็นไปตามที่แถลงไว้ต่อสภาหรือการดำเนินงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย
 - ฉ. คำถามที่รัฐสภาตั้งกระทู้ถามเป็นคำถาม ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี โดยทั่วไปจะถามเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น ๆ
 - ช. คำถามที่รัฐสภาตั้งกระทู้ถามเป็นคำถาม ข้อเท็จจริง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องชัดเจน ไม่คลุมเครือ วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นคำอภิปราย

ช. คำถามที่รัฐสภาตั้งกระทู้ถาม เป็นคำถามที่ไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 130 คือ 1) เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย 2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก 3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ 4) เป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอมาก่อน 5) เป็นการให้ออกความเห็น 6) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย 7) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ 8) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ

ฎ. การตั้งกระทู้ถามต้องเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนหรือว่าเป็นเครื่องมือในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ฏ. การเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารตอบกระทู้ถาม

ฐ. ประสิทธิภาพในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ท. ความเหมาะสม เนื้อหา สารที่นำมาใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

ฒ. ประสิทธิภาพและความเหมาะสมของคณะกรรมการที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่บางอย่างแทนรัฐสภา

ณ. ประสิทธิภาพของรัฐสภาในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่น ๆ โดยการเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

3. หน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลในองค์กรอิสระและถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ก. ประสิทธิภาพและความเหมาะสมของรัฐสภาในการแต่งตั้งบุคคลในองค์กรอิสระและถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข. ประสิทธิภาพของรัฐสภาและความเหมาะสมในการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ทำการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ได้แก่ ประชาชนทั่วไปทั้ง 76 จังหวัด โดยคณะผู้วิจัยเลือกเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 1,500 คน โดยใช้เกณฑ์ในการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างดังนี้คือ กระจายตามภาค กระจายตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร - น้อย) ของแต่ละภาค และกระจายตามเขตการปกครอง (อำเภอเมือง อำเภออื่น ๆ ที่ไม่ใช่อำเภอเมือง)

สำหรับวิธีการสุ่มตัวอย่าง คณะผู้วิจัยได้ทำการสุ่มตัวอย่างโดย

ก. แบ่งประชากรออกเป็น 4 ภาค กับ 1 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร โดยพิจารณาจากเกณฑ์ที่กำหนด

ข. คัดเลือกจังหวัดเพื่อเป็นตัวแทนของจังหวัดในแต่ละภาคมา ภาคละ 2 จังหวัดซึ่งจะพิจารณาจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคือ จังหวัดที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด และน้อยที่สุด โดยจะทำการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจากจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากจังหวัดละ 200 คน จังหวัดที่มีสมาชิกสภาน้อย จังหวัดละ 100 คน และกรุงเทพมหานคร 300 คน

ค. คัดเลือกอำเภอในแต่ละจังหวัดมาจังหวัดละ 2 อำเภอคือ อำเภอเมืองและอำเภออื่นๆ ซึ่งได้จากการสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sample)

ง. ทำการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในแต่ละอำเภอโดยใช้วิธีการสุ่มแบบบังเอิญ (Accidental Sampling)

ในแต่ละจังหวัดจะดำเนินการลงพื้นที่ภาคสนามอย่างน้อย 2 เขตเลือกตั้ง ซึ่งรวมทั้งสิ้น 8 จังหวัด 16 เขตเลือกตั้ง ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการแจกแบบสอบถามประชาชนในจังหวัดและพื้นที่เป้าหมายมีหลักเกณฑ์การกระจายแบบสอบถามดังนี้ คือ จังหวัดที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก ใช้แบบสอบถาม 200 ตัวอย่าง (4 จังหวัด 800 ตัวอย่าง) จังหวัดที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรน้อย ใช้แบบสอบถาม 100 ตัวอย่าง (4 จังหวัด 400 ตัวอย่าง) รวมเป็น 1,200 ตัวอย่าง เมื่อรวมกับการเก็บข้อมูลในเขตเลือกตั้งกรุงเทพมหานคร จำนวน 300 ตัวอย่างแล้ว จะได้ตัวอย่างจากการเก็บข้อมูลในภาคสนาม ทั้งหมด จำนวน 1,500 ตัวอย่าง จากขั้นตอนการสุ่มตัวอย่าง คณะผู้วิจัยได้ จังหวัด อำเภอ และขนาดตัวอย่างดังตารางต่อไปนี้

ภาค	จังหวัด	อำเภอ	จำนวนตัวอย่าง (คน)
	กรุงเทพมหานคร	-	300
เหนือ	เชียงใหม่	อ.เมือง	100
		อ.ฝาง	100
	ตาก	อ.เมือง	50
		อ.สามเงา	50
กลาง	สุพรรณบุรี	อ.เมือง	100
		อ.เดิมบางนางบวช	100
	สมุทรสาคร	อ.เมือง	50
		อ.บ้านแพ้ว	50
ตะวันออกเฉียงเหนือ	นครราชสีมา	อ.เมือง	100
		อ.บัวใหญ่	100
	มุกดาหาร	อ.เมือง	50
		อ.ดงหลวง	50
ใต้	นครศรีธรรมราช	อ.เมือง	100
		อ.ท่าศาลา	100
	ระนอง	อ.เมือง	50
		อ.กระบุรี	50
	รวมทั้งสิ้น		1,500

เครื่องมือและวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับเครื่องมือและวิธีการในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น คณะผู้วิจัยเลือกใช้แบบสอบถาม (Questionnaire) เป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ซึ่งจะทำให้การเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างโดยตรง โดยแบบสอบถามดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจากคณะผู้วิจัยเพื่อให้เนื้อหาของแบบสอบถามตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

สำหรับเนื้อหาในแบบสอบถามนั้น จะประกอบไปด้วยข้อมูล 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป ส่วนที่ 2 การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และส่วนที่ 3 การทำหน้าที่ของวุฒิสภา โดยมีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป (ข้อ 1 - 6) เป็นคำถามเกี่ยวกับ เพศ, อายุ, สถานภาพสมรส, ระดับการศึกษา, อาชีพหลัก, ฐานะ และพฤติกรรมทางด้านการเมือง ของกลุ่มตัวอย่าง

ส่วนที่ 2 การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ข้อ 7 - 20) เป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความสามารถในการทำหน้าที่ของ ส.ส. ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด (ข้อ 7, 11), ความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่ของ ส.ส. (ข้อ 8, 13), ปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการทำหน้าที่ของ ส.ส. (ข้อ 9-10, 12, 14-16) และ ความคาดหวังที่มีต่อการทำหน้าที่ของ ส.ส. (ข้อ 17 - 20)

ส่วนที่ 3 การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา (ข้อ 21 - 30) เป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความสามารถในการทำหน้าที่ของ ส.ว.ตามรัฐธรรมนูญกำหนด (ข้อ 21 - 22), ปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญที่มีต่อการทำหน้าที่ของ ส.ว. (ข้อ 23 - 24), ความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่ของ ส.ว. (ข้อ 25) และ ความคาดหวังที่มีต่อการทำหน้าที่ของ ส.ว. (ข้อ 26 - 30)

การนำเสนอข้อมูล

การนำเสนอข้อมูลส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะของการพรรณนา ประกอบกับตารางแจกแจงความถี่ ในรูปของร้อยละ และแผนภูมิต่าง ๆ โดยตารางแจกแจงความถี่จะอยู่ในรูปของตารางแจกแจงความถี่ตัวแปรเดียว เช่น ร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามเพศ การศึกษา ฐานะ เป็นต้น และตารางแจกแจงความถี่สองตัวแปรเพื่อเปรียบเทียบความแตกต่าง เช่น เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่มีอาชีพต่างกับระดับความพึงพอใจ เปรียบเทียบระหว่างกลุ่มตัวอย่างที่มีฐานะต่างกับระดับความคาดหวัง เป็นต้น เพื่อที่จะสามารถอธิบายถึงคุณลักษณะของข้อมูลได้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้สำหรับข้อมูลบางตัว อาทิ อายุ ความพึงพอใจ ความคาดหวัง ฯลฯ นอกจากคณะผู้วิจัยจะแสดงผลในรูปของตารางแจกแจงความถี่โดยใช้จำนวนร้อยละแล้ว ยังแสดงในรูปของค่าเฉลี่ย

(Mean) เพื่อดูภาพรวมของข้อมูล ร้อยละสูงสุด (Mode) เพื่อดูร้อยละส่วนใหญ่ของผู้ตอบ และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) เพื่อดูการกระจายของข้อมูล เป็นต้น

สำหรับข้อมูลที่อยู่ในรูปของคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นซึ่งประกอบไปด้วย ความคิดเห็นเกี่ยวกับความสามารถในการทำหน้าที่ของรัฐบาล (ส.ส., ส.ว.) ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด, ความพึงพอใจต่อการทำหน้าที่ของรัฐบาล และความคาดหวังที่มีต่อการทำหน้าที่ของรัฐบาล นอกจากคณะผู้วิจัยจะแสดงในรูปของจำนวนร้อยละแล้ว ยังจะสรุปให้เห็นถึงภาพรวมของข้อมูลโดยใช้วิธีการดังต่อไปนี้คือ

1. ข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล (ส.ส., ส.ว.) ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และข้อมูลความพึงพอใจที่มีต่อการทำหน้าที่ของรัฐบาล

ก. นำคำตอบแต่ละข้อความซึ่งมีทางเลือกอยู่ 4 ทางคือ มาก ปานกลาง น้อย ไม่สามารถทำหน้าที่ได้หรือไม่พอใจ มาให้คะแนน โดยมาก = 3, ปานกลาง = 2, น้อย = 1, ไม่สามารถทำหน้าที่ได้หรือไม่พอใจ = 0 หลังจากนั้นนำมาหาค่าคะแนนเฉลี่ยรวม

ข. นำค่าคะแนนเฉลี่ยรวมมาเทียบกับเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ค่าคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ	3.26 - 4.00	* สามารถทำหน้าที่ได้มาก / พึงพอใจมาก
ค่าคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ	2.51 - 3.25	* สามารถทำหน้าที่ได้ปานกลาง / พึงพอใจปานกลาง
ค่าคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ	1.76 - 2.50	* สามารถทำหน้าที่ได้น้อย / พึงพอใจน้อย
ค่าคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ	1.00 - 1.75	* ไม่สามารถทำหน้าที่ได้ / ไม่พึงพอใจ

2. ข้อมูลความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของรัฐบาล (ส.ส., ส.ว.) ตามที่ประชาชนคาดหวัง

นำคำตอบแต่ละข้อความซึ่งมีทางเลือกอยู่ 4 ทางคือ มากที่สุด มาก ปานกลาง น้อย น้อยที่สุด และทำไม่ได้เลย มาให้คะแนน โดยมากที่สุด = 5, มาก = 4, ปานกลาง = 3, น้อยที่สุด = 2, น้อย = 1 ทำไม่ได้เลย = 0 หลังจากนั้นนำมาหาค่าคะแนนเฉลี่ยรวม

3.4 วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิจัยครั้งนี้ จะเป็นทั้งการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยในเชิงสำรวจ

ในส่วนของการวิจัยเชิงคุณภาพจะอาศัยการเก็บข้อมูลจากวิธีการต่าง ๆ ข้างต้น และนำมาตีความและวิเคราะห์อย่างรอบด้าน โดยใช้พื้นฐานทางรัฐศาสตร์และสภาวะของการเมืองไทย

ในส่วนของการวิจัยเชิงสำรวจจะใช้วิธีการทางสถิติและยึดระเบียบวิธีวิจัยทางสังคมศาสตร์อย่างเคร่งครัด ทั้งในการสุ่มตัวอย่าง การเก็บข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

4. ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

- 1) ทำให้ทราบถึงประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในด้านการออกกฎหมาย ว่ามีประสิทธิผลด้านการออกกฎหมายมากน้อยเพียงใด เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ เช่น ความรวดเร็วในการออกกฎหมาย เนื้อหาของกฎหมายที่จะมีผลในการบริหารงานของรัฐบาล
- 2) ทำให้ทราบถึงประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการการของรัฐบาล การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือ นายกรัฐมนตรี ว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างไร ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารและสามารถนำไปปฏิบัติจริงได้หรือไม่ เพียงใด เป็นต้น
- 3) ทำให้ทราบถึงประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในด้านการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระ เช่น การกลั่นกรองและตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระ และถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนอย่างไร รวดเร็วและเหมาะสมกับสภาพการเมืองไทยหรือไม่
- 4) ทำให้ทราบถึงประสิทธิผลในการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยทั่วประเทศ ว่ารัฐสภาไทยในสายตาของประชาชนสามารถทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนได้ตามที่ประชาชนคาดหวังหรือไม่ อย่างไร และควรทำหน้าที่ใดเพิ่มเติมบ้าง เช่น การกำหนดให้รัฐสภามีสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติจะมีผลต่อการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยหรือไม่อย่างไร โดยจะทราบได้จากผลการสำรวจทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนชาวไทยที่มีต่อสถาบันรัฐสภา
- 5) ทำให้ทราบถึงทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนชาวไทยว่ามีความพอใจกับการทำงานของรัฐสภาไทยนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันหรือไม่อย่างไร รัฐสภาไทยได้ทำหน้าที่สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหมวดรัฐสภาในสายตาประชาชนเป็นอย่างไร อะไรควรได้รับการแก้ไขบ้าง
- 6) ทำให้ทราบถึงแนวโน้มและความเป็นไปของรัฐสภาไทยในอนาคต กล่าวคือ หากยังมีการบังคับใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐสภาไทยก็จะยังไม่มีเปลี่ยนแปลง แต่หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐสภาไทยก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามผลของการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
- 7) ทำให้ทราบถึงปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ ที่ทำให้รัฐสภาไทยไม่มีประสิทธิภาพ เช่น ปัญหาในการออกกฎหมาย ปัญหาในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร ปัญหาในการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น โดยในการเก็บข้อมูลจะรวบรวมจากเอกสาร และการสัมภาษณ์จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง อาทิ สมาชิกรัฐสภา เจ้าหน้าที่รัฐสภา เป็นต้น

5. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลด้านต่างๆของรัฐสภาไทย

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลด้านต่าง ๆ ของรัฐสภาไทยนั้น คณะผู้วิจัยได้แยกพิจารณาได้เป็น 3 กรณี คือ

5.1 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลด้านการออกกฎหมาย

ปัญหาสำคัญของประสิทธิผลในด้านการออกกฎหมายของรัฐสภาไทยนั้น มีหลายประการ เช่น 1.) ความล่าช้าในกระบวนการนิติบัญญัติ ทั้งในขั้นการเสนอร่างพระราชบัญญัติ และในขั้นการพิจารณาของรัฐสภาเอง 2.) การขาดความเชี่ยวชาญในการพิจารณาร่างกฎหมายของตัวสมาชิกสภา และ 3.) การถูกครอบงำจากหน่วยงานของรัฐโดยการกำกับของรัฐบาลมีอำนาจเหนือการพิจารณาของรัฐสภา ทำให้กระบวนการกลั่นกรองและปรับปรุงร่างกฎหมายโดยผู้แทนราษฎรเป็นไปได้ยาก มีผู้ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาของรัฐสภาไทยในด้านการออกกฎหมาย รวมทั้งได้เสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาไว้ โดยสรุปแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลด้านการออกกฎหมายของรัฐสภาไทยได้ดังนี้

ในบทความของ กาญจนารัตน์ สิริโรจน์ เรื่อง การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ ได้กล่าวถึงการประชุมระดมความคิดเรื่องการปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาได้เชิญผู้ทรงคุณวุฒิทั้งที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ และนักวิชาการ เข้าร่วมประชุม สาระสำคัญจากการประชุมดังกล่าวเป็นดังนี้ คือ¹

ปัญหาในกระบวนการนิติบัญญัติ มีดังนี้ คือ

1. กระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ

ก. ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอขึ้นเอง จะมีความสมบูรณ์น้อยกว่าร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เพราะไม่มีกลไกที่จะช่วยทำให้งานร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสมบูรณ์ขึ้นได้ และมักจะต้องตกไปในที่สุด ทำให้สิ้นเปลืองเวลา

ข. ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมักเป็นปัญหา เพราะต้องใช้เวลานานในขั้นตอนของการให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง ซึ่งจะใช้เวลา 15 วัน หากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะไม่ผ่าน และร่างพระราชบัญญัตินี้โดยปกติจะค้างอยู่ในระเบียบวาระประมาณ 3-6 เดือน ทำให้ช่วงเวลาที่ย่อยอยู่ในระเบียบวาระนั้นต้องเสียไปโดยเปล่าประโยชน์

¹ กาญจนารัตน์ สิริโรจน์, "การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ", วารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 24 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม, 2541) : 111-126.

ค. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร ถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๐ กำหนดให้พิจารณาแล้วเสร็จภายใน ๑๐๕ วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ จะไม่มีการกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้ ทำให้ร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับใช้เวลาในการพิจารณานาน

ง. ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จ โดยต้องผ่านทั้ง 3 วาระแล้วจึงจะส่งไปยังวุฒิสภา แต่โดยข้อเท็จจริงร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จนั้น บางครั้งต้องไปรออยู่ในระเบียบวาระหลายสัปดาห์หรือเป็นเดือน ซึ่งในระหว่างนั้นวุฒิสภาไม่สามารถทำอะไรได้ แต่ถ้าปรับปรุงว่าเมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้วส่งให้วุฒิสภาทราบ แล้วให้วุฒิสภาศึกษาเรื่องนั้นก่อนได้ ถ้าสภาให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 วุฒิสภาก็จะลงมือทำงานได้ โดยปรับระยะเวลาการทำงานของวุฒิสภาในเรื่องนั้นลง ก็จะเป็นการประหยัดเวลาได้มากขึ้น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 109 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจมอบหมายให้คณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภาที่เกี่ยวข้อง หรืออาจจะตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเฉพาะกรณีไปได้ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่แล้ว ให้คณะกรรมการธิการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป

2. กระบวนการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม และที่ประพฤติก้นอยู่ในสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องทำเป็น 3 วาระ ซึ่งในการพิจารณาแต่ละวาระมีปัญหาและอุปสรรค คือ

การพิจารณาวาระที่ 1 ปัญหาที่พบ คือ มีร่างพระราชบัญญัติค้างอยู่เป็นจำนวนมาก แม้รัฐธรรมนูญปัจจุบันจะกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยเฉพาะ แต่กลับทำให้มีเวลาในการอภิปรายยาวนานขึ้น

ในชั้นที่มีการตั้งคณะกรรมการธิการ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอก็จะมีการตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญ ทำให้คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาไม่ค่อยมีงานทำ ต้องไปทำงานอย่างอื่น ทำให้ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญมาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเท่าที่ควร

การพิจารณาวาระที่ 2 ในชั้นกรรมการธิการและที่ประชุมสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงมาตรา กำหนดเวลาในการแปรญัตติถือเป็นอุปสรรคประการหนึ่ง ซึ่งโดยปกติมีกำหนดเวลา 7 วัน หรือมีการกำหนดไว้มากกว่านั้น แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วไม่ได้ทำให้การทำงานได้ผลมากนัก เพราะเป็นการแปรญัตติล่วงหน้า คือ แปรญัตติโดยพิจารณาจากร่างที่พิจารณาในวาระที่ 1 ซึ่งในระหว่างนั้นคณะกรรมการธิการได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติไปตามที่เห็นสมควรแล้ว ทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกใช้ในการแปรญัตติกับร่างที่คณะกรรมการธิการใช้ในการพิจารณาเป็นคนละร่างกัน

ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ ในการอภิปรายจะอภิปรายได้เฉพาะผู้แปรญัตติที่ส่งวนคำแปรญัตติไว้ ที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ หรือที่กรรมการแก้ไข ซึ่งโดยปกติคณะกรรมการมักจะมีแก้ไขมาก สมาชิกทุกคนจึงสามารถอภิปรายได้เกือบทุกมาตรา ทำให้เสียเวลาและไม่มีความรอบคอบ และการอภิปรายอาจก้าวล่วงไปถึงหลักการของกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องของวาระที่ 1

การพิจารณาในวาระที่ 3 ไม่มีปัญหามากนักเพราะเป็นการลงมติ ซึ่งใช้วิธีการยกมือ จึงไม่มีการใช้เวลามากนัก

ส่วนข้อเสนอแนะในการปรับปรุงประสิทธิภาพด้านการออกกฎหมายของรัฐบาลไทย จากบทความของกาญจนาภรณ์ สิริโรจน์ นั้น ได้อ้างถึงข้อเสนอแนะของประธานวุฒิสภา (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ให้มีการปรับปรุง สรุปได้เป็น 6 ประเด็น ดังนี้

- (1) การทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่มีความซ้ำซ้อนกันคงเหลือน้อยที่สุด
- (2) การกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอให้เหลือเท่าที่สาระสำคัญมีประโยชน์และเป็นไปได้
- (3) การทำให้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกไม่ตกค้าง
- (4) การลดขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ยังคงมีประสิทธิภาพ
- (5) การทำให้การอภิปรายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกิดประสิทธิภาพและไม่ใช้เวลานานเกินไป
- (6) การแก้ไขเรื่ององค์ประชุม

ในด้านการศึกษากับสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎรซึ่งถือเป็นองค์กรสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น งานวิจัยศึกษาโดย ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ และคณะ เรื่อง การศึกษาแนวทางเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของงานฝ่ายนิติบัญญัติ ได้ชี้ให้เห็นถึงสาเหตุของปัญหาทางด้านโครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบในขั้นตอนของการปฏิบัติงานที่มีผลต่อศักยภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนได้เสนอแนวทางและมาตรการที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

การศึกษาแนวทางเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของงานฝ่ายนิติบัญญัติทางคณะผู้วิจัยได้ข้อสรุปในเรื่องต่างๆ ดังนี้²

1. ข้อเสนอแนะทางด้านโครงสร้างขององค์กร ซึ่งมีแนวคิด 2 ทาง คือ แนวคิดหนึ่งเห็นว่าควรมีโครงสร้างหน่วยงานด้านสนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ 2 หน่วยงานตามเดิม คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร แต่จะต้องมีการปรับปรุงงานภายในให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่ที่

² ชัยสิทธิ์ เถลิงมีประเสริฐ และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพของงานฝ่ายนิติบัญญัติ, (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2541).

รับผิดชอบในปัจจุบัน และอีกแนวคิดหนึ่งเห็นว่าให้มึหน่วยงานที่สนับสนุนงานฝ่ายนิติบัญญัติ 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเพิ่มอีกหน่วยงานหนึ่งคือ สำนักหอสมุดและพิพิธภัณฑ์รัฐสภา

2. ข้อเสนอแนะด้านการปรับปรุงระบบงาน ได้มีการเสนอให้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของทุกหน่วยงาน โดยจะต้องดำเนินการให้เป็นสายลักษณะอักษรที่ชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกันโดยกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา การแบ่งส่วนราชการ หรือพระราชบัญญัติจัดระเบียบงานรัฐสภา นอกจากนี้งานในด้านการประสานงานระหว่างงานต่างๆ ของแต่ละสำนักงาน ควรมีการพัฒนากระบวนการข้อมูลข่าวสารในองค์กรโดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่และจะต้องมีการทบทวนบทบาทภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กระจายอัตรากำลังระหว่างหน่วยงาน และการวางแผนพัฒนากำลังคนอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

3. ข้อเสนอแนะทางด้านพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน ควรพัฒนาระบบการทำงานให้มีลักษณะการทำงานเป็นทีมที่เข้มแข็ง (Team Building) ข้าราชการจะต้องมีบทบาทที่มีลักษณะเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ชำนาญงานเพื่อให้สารสนเทศกับสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งในส่วนของสมาชิกรัฐสภาก็ควรที่จะต้องให้ความสนใจในการให้บริการทางด้านวิชาการด้วย เพื่อให้การตัดสินใจแก้ไขปัญหาในประเด็นต่างๆ ทางการเมือง การปกครองประเทศ การออกกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศต่อไป

ทางคณะผู้วิจัยพบว่าได้มีความพยายามที่จะปรับปรุงโครงสร้างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมาหลายครั้ง แต่ก็ก็เป็นเพียงการปรับปรุงในส่วนย่อยเท่านั้น การปรับปรุงทั้งระบบหรือการยกเครื่องยังไม่เคยมีการดำเนินการแต่อย่างใด ซึ่งการศึกษาในครั้งนั้นจึงได้เสนอให้มีการจัดโครงสร้างใหม่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม

อีกแนวคิดหนึ่งที่ศึกษาถึงโครงสร้าง บทบาท และอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการว่า มีประสิทธิภาพเหมาะสมเพียงใดนั้น ปรากฏอยู่ในงานศึกษาวิจัยของ ณรงค์ สัจพันธุ์ เรื่อง ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้ช่วยสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาหลายประการซึ่งเป็นอุปสรรคที่ทำให้ไม่เกิดประสิทธิผลสูงสุดเท่าที่ควรในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย โดยสรุปปัญหาดังกล่าวได้ดังนี้³

³ ณรงค์ สัจพันธุ์, รายงานการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2543).

1. ปัญหาเกี่ยวกับระบบกลไก และกระบวนการงบประมาณที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังไม่เอื้ออำนวยให้คณะกรรมการการามีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณางบประมาณรายจ่ายให้มีประสิทธิภาพได้ ปัญหาที่พบ คือ การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการการเป็นไปอย่างเร่งรีบ เพื่อให้เสร็จทันเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ ซึ่งมีผลทำให้คณะกรรมการการไม่มีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณางบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลขอมาได้อย่างละเอียดรอบคอบเท่าที่ควร

2. ปัญหาในเรื่องการจัดเตรียมงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล เพื่อขอให้รัฐสภาตราเป็นพระราชบัญญัติรองรับการใช้งบประมาณนั้นไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาที่พบคือ รัฐบาลขาดการจัดตั้งงบประมาณที่เป็นระบบ งบประมาณที่เสนอขอมาไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ได้ระบุเอาไว้ก่อนที่จะเข้ามารับตำแหน่งทำหน้าที่รัฐบาล ทำให้คณะกรรมการการต้องเสียเวลาวิเคราะห์และตรวจสอบปัญหาต่างๆ เหล่านี้กับรัฐบาล

3. ปัญหาในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณของคณะกรรมการการ คณะกรรมการการ ไม่สามารถควบคุมการอนุมัติงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานที่ดีในระยะยาวได้ เพราะคณะกรรมการการ ขาดผู้มีความรู้และประสบการณ์ และไม่มีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

4. คณะกรรมการการ ที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดงบประมาณนั้น ไม่สามารถเลือกสรรบุคคลจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ยังขาดความรู้และประสบการณ์ทางด้านงบประมาณ ทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายของคณะกรรมการการขาดประสิทธิภาพ

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหามานี้ในเรื่องที่คณะกรรมการการไม่มีเวลาเพียงพอในการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ผู้วิจัยได้มีแนวคิดในการแก้ไขปัญหามานี้ โดยเห็นว่าให้คณะกรรมการการ ได้มีเวลาทำงานเพิ่มมากขึ้น ควรขยายระยะเวลาการจัดทำงบประมาณ โดยนำระบบงบประมาณ 2 ปี มาใช้ โดยชี้ให้เห็นถึงผลดีของการนำระบบงบประมาณ 2 ปี มาใช้ ดังนี้

1) เพื่อที่การดำเนินงานของงบประมาณในทุกขั้นตอนไม่จำเป็นต้องเป็นไปอย่างเร่งรีบมากเกินไป และมีเวลาที่จะนำเอาหลักการและข้อมูลต่างๆ มาใช้ประกอบการพิจารณาได้ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การใช้ระบบงบประมาณ 2 ปี จะเกิดการประหยัดหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการประหยัดเวลาในการจัดทำงบประมาณ เพราะหากใช้ระบบงบประมาณ 1 ปี จะต้องจัดทำงบประมาณ 2 ครั้งในเวลา 2 ปี แต่ถ้าใช้ระบบงบประมาณ 2 ปี จะทำงบประมาณเพียงครั้งเดียว

3) นอกจากนี้สามารถแก้ปัญหาการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่ทันปีงบประมาณที่เป็นปัญหาต่อส่วนราชการจำนวนมากลงได้

ส่วนข้อเสนอแนะวิธีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยในภาพรวมทั้งหมดยังปรากฏอยู่ใน รายงานวิจัยของ นรนิติ เศรษฐบุตร เรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย ซึ่งผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ 6 ประการด้วยกัน โดยสรุปได้ดังนี้

“ประการที่หนึ่ง สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเดิมต้องเริ่มที่ส่วนราชการต้องไปจัดทำร่างพระราชบัญญัตินำก่อน แล้วเสนอขออนุมัติรับหลักการในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แล้วจึงไปที่คณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ผู้วิจัยเห็นควรให้ตัดขั้นตอนที่ส่วนราชการจะต้องไปทำร่างพระราชบัญญัตินำก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้เปลี่ยนมาเป็นส่วนราชการเพียงแต่จัดเสนอเรื่องกับรายงานวิเคราะห์สรุปสาระ และความจำเป็นของเรื่อง พร้อมกับเอกสารประกอบการพิจารณาเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ซึ่งจะเป็นการย่นระยะเวลาในการทำงาน โดยไม่ทำให้เสียหายแก่การจัดทำกฎหมายแต่อย่างใด ที่สำคัญต้องดูแลเรื่องบุคลากรที่คณะกรรมการกฤษฎีกาให้เพียงพอด้วย

ประการที่สอง เนื่องจากมีการกล่าวกันมากกว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมักจะขาดความสมบูรณ์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือแม้แต่พรรคการเมืองก็ขาดความชำนาญในการร่างกฎหมาย และในรัฐธรรมนูญใหม่ยังให้สิทธิแก่ประชาชนเสนอร่างพระราชบัญญัติได้อีกด้วย จึงมีปัญหาในเรื่องการทำร่างพระราชบัญญัติให้เรียบร้อยและมีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่ดีพร้อม จึงมีเสนอแนะเรื่องการตั้งสำนักงานร่างกฎหมายประจำรัฐสภาขึ้น เพื่อช่วยงานในด้านการร่างพระราชบัญญัติ และช่วยตรวจแก้ไขเพิ่มเติมร่างให้ตรงกับเจตจำนงของผู้เสนอกฎหมายอีกด้วย

ความเห็นที่นำมาสนับสนุนการตั้งสำนักงานร่างกฎหมายของรัฐสภา ก็เพราะการร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้านทางวิชาชีพ และเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ป็นว่าสามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ยังเห็นควรให้มีหน่วยงานด้านวิชาการและด้านข้อมูลที่เทียบพร้อมของรัฐสภาด้วย เช่น การปรับปรุงห้องสมุดรัฐสภา หรือการจัดตั้งศูนย์วิทยบริการที่ทันสมัย เป็นต้น

ประการที่สาม เสนอให้มีการจำกัดเวลาการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา โดยกำหนดเวลาในการอภิปรายสำหรับแต่ละพรรคการเมืองให้ไปควบคุมสมาชิกของพรรคเอง เพื่อให้การอภิปรายนั้นตรงประเด็นและไม่เสียเวลามากเกินไป

ประการที่สี่ เสนอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทำงานด้านการประชุมมากขึ้นในหนึ่งสัปดาห์ โดยในแต่ละสัปดาห์ประชุมให้ทำงานด้านการประชุมของสภาสัปดาห์ละสองวัน และทำงานประชุมของคณะกรรมการธิการสัปดาห์ละสองวัน รวมแล้วต้องทำงานประชุมสัปดาห์ละ 4 วัน โดยห้ามมิให้ประชุมคณะกรรมการธิการในวันเดียวกับที่มีการประชุมสภา ผลที่จะได้นั้นจะทำให้การพิจารณาพระราชบัญญัติทำได้เร็วขึ้นและมีปริมาณกฎหมายที่ผ่านการพิจารณามากขึ้นด้วย ทั้งการแยกวันประชุมสภากับวันประชุมคณะกรรมการธิการไม่ให้ตรงกัน ยังจะช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องเป็นกังวลที่จะต้องประชุมทั้งในสภาของตนเอง และประชุมคณะกรรมการธิการในวันเดียวกันด้วย

ประการที่ห้า ดังที่มีการเสนอให้เพิ่มบทบาทของคณะกรรมการการสามัญประจำสภามิชอบมากขึ้นในการเป็นผู้รับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านวาระที่หนึ่งในขั้นรับหลักการแล้ว แทนการตั้งคณะกรรมการการวิสามัญอย่างที่เป็นอยู่ แต่ผู้วิจัยเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหลายเรื่องอาจต้องการคนนอกสภาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นกรรมการร่วมพิจารณาด้วยอาจทำไม่ได้ จึงเห็นว่าน่าจะยังคงเปิดโอกาสให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญได้ หากไม่ต้องการตั้งก็ส่งเรื่องให้คณะกรรมการการสามัญประจำสภาได้อยู่เช่นกัน

ประการที่หก ในขั้นตอนของวุฒิสภานั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งได้มั่งทำงานที่รัฐสภาเป็นหลัก ดังนั้นจึงทำงานที่สภาอย่างเต็มเวลาเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การนัดประชุมคณะกรรมการการพิจารณา ร่างกฎหมายของวุฒิสภาจึงน่าจะประชุมสัปดาห์ละมากกว่าหนึ่งครั้ง และถ้าจำเป็นก็สามารถเร่งวันและเวลาประชุมได้ ดังนั้นจึงควรยกเลิกการขยายเวลาพิจารณา ร่างกฎหมายของวุฒิสภา และกำหนดเวลาดำเนินการพิจารณา ร่างกฎหมายเพียง 30 วันเท่านั้น เนื่องจากระยะเวลา 30 วันน่าจะเพียงพอในการกลั่นกรองกฎหมาย⁴

และในการศึกษาวิจัยโดย คณะวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า เรื่อง การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย ได้สรุปปัญหาหลักๆ ของกระบวนการนิติบัญญัติในชั้นการพิจารณาของรัฐสภาไทยไว้ดังนี้คือ⁵

1. ขาดความรอบคอบของการพิจารณา ร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เหตุปัจจัยหลักคือ

ก. พรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิจารณาและการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมักเลียนแบบมาจากหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหาร

ข. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีเอกสารประกอบการพิจารณาที่มีคุณภาพดีพอ ซึ่งจะช่วยให้การอธิบายเหตุผล ความจำเป็น วิเคราะห์ผลกระทบ ตลอดจนคำอธิบายเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ได้

ค. กระบวนการทำงานในรัฐสภาไม่สามารถสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialization) ให้เกิดขึ้นกับสมาชิกรัฐสภา เพราะใช้คณะกรรมการวิสามัญเป็นหลัก และไม่จำกัดจำนวนชุดที่สมาชิกที่จะเป็นกรรมการ ทั้งยังไม่มี การแต่งตั้งกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย (Rapporteur) อย่างที่มีอยู่ในบางประเทศ

ง. กระบวนการพิจารณาโดยคณะกรรมการไม่ค่อยเปิดโอกาสให้กลุ่มที่ถูกระทบ โดยร่างกฎหมายนั้น ๆ มีส่วนร่วมในการเสนอข้อเท็จจริงและความคิดเห็น ตลอดจนทางเลือกเชิงนโยบาย

⁴ นรนิติ เศรษฐบุตร, รายงานวิจัย เรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย, 2542) (อัดสำเนา). หน้า 104-109

⁵ สถาบันพระปกเกล้า, การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทยบทสรุปสำหรับผู้บริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2, (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2544), หน้า 27-39.

จ. วุฒิสภาถูกจำกัดเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมาย กล่าวคือร่างกฎหมายการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ถ้าเป็นร่างกฎหมายธรรมดาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน แม้จะขยายเวลาได้อีก 30 วัน แต่ก็อาจทำให้การพิจารณาไม่รอบคอบ

ฉ. การกลั่นกรองกฎหมายยังขาดความรัดกุมโดยเฉพาะเมื่อใช้การพิจารณา 3 วาระรวด โดยคณะกรรมการธิการเต็มสภา

2. ความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการธิการร่วม สาเหตุมาจาก

ก. กระบวนการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นแบบเดิม กล่าวคือ มีวันประชุมสภาน้อย เพียง 2 วันต่อหนึ่งสัปดาห์ ร่างกฎหมายที่บรรจุอยู่ในระเบียบวาระเป็นเวลานาน ไม่มีการดำเนินการศึกษาเตรียมการใดก่อนเลย การอภิปรายไม่มีกำหนดเรื่องเวลา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญได้หลายชุดพร้อมกัน การพิจารณาของสภาและคณะกรรมการไม่มีการกำหนดเวลา ฯลฯ

ข. การให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายบริหารโดยไม่กำหนดเวลาเองก็มีส่วนทำให้กระบวนการล่าช้า เช่น การรับรองร่างพระราชบัญญัติการเงินหรือการที่รัฐบาลรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ทั้ง ๆ ที่ในระหว่างการบริหารระเบียบวาระรอการพิจารณา รัฐบาลอาจขอรับไปพิจารณาได้ก็ไม่กระทำ

3. การครอบงำที่หน่วยงานของรัฐมีเหนือการพิจารณาของรัฐสภา ทำให้กระบวนการกลั่นกรองและปรับปรุงร่างกฎหมายโดยผู้แทนราษฎรเป็นไปได้ยาก สาเหตุมาจาก

ก. การใช้การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ผู้แทนหน่วยงานของรัฐซึ่งมีความชำนาญเรื่องในร่างกฎหมายมากกว่า สามารถครอบงำการพิจารณาของคณะกรรมการได้

ข. ระบบการเสริมข้อมูลเชิงวิชาการให้คณะกรรมการยังไม่ปรากฏชัด

คณะผู้วิจัยของสถาบันพระปกเกล้ายังได้เสนอปัญหาเพิ่มเติมไว้ด้วย โดยแยกแยะเป็นแต่ละชั้นของการตรวจพิจารณาในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้คือ⁶

1. การริเริ่มและการนำเสนอกฎหมาย

ก. ร่างกฎหมายที่สมาชิกเสนอจะซ้ำกับร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นจำนวนมาก

ข. มีความบกพร่องในเรื่องรูปแบบของกฎหมายค่อนข้างมาก

ค. ไม่มีการจัดกลุ่มกฎหมายเป็นกฎหมายใหม่ กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม และกฎหมายแบบ (เช่น กฎหมายเวนคืน) ซึ่งการพิจารณามีความซับซ้อน ยากง่าย และเทคนิคที่แตกต่างกัน

ง. การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องใช้เวลาอันเนื่องมาจากนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองซ้ำ และไม่มีมาตรการควบคุมที่ได้ผล

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 64-65.

จ. ร่างกฎหมายที่บรรจุระเบียบวาระแล้ว ไม่มีการดำเนินการใดเป็นเวลานาน แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาวาระที่หนึ่ง คณะรัฐมนตรีกลับขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ซึ่งใช้เวลาอีก 60 วัน ทำให้เสียเวลาและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

ฉ. การอภิปรายในสภาไม่มีการจำกัดเวลาและจำนวนคน ทำให้ใช้เวลานาน

2. การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ

ก. การขอแปรญัตติไม่มีใครได้ผลเพราะเป็นการแปรญัตติล่วงหน้าโดยที่คณะกรรมการอาจแก้ไขเนื้อหาของร่างในส่วนนั้นไปแล้ว

ข. ขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการวิสามัญส่วนใหญ่จะค่อนข้างแคบ เพราะจะเน้นในเรื่องการสอบสวนเรื่องต่าง ๆ โดยที่การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายจะเป็นงานรองหรือมีน้อย

ค. รัฐบาลมักจะเลือกให้คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย เนื่องจากมีฝ่ายรัฐบาลทั้งที่เป็นสมาชิกสภาและข้าราชการในจำนวนที่มากกว่า

ง. การนำเสนอร่างกฎหมายที่ประชาชนห้าหมื่นคนเข้าชื่อกันเสนอ ยังไม่มีความชัดเจนว่าผู้ใดจะเป็นผู้นำเสนอในที่ประชุมและในการพิจารณาของคณะกรรมการ

จ. การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี ฯลฯ ยังไม่มีความชัดเจนว่าผู้ใดจะเป็นผู้ยกประเด็นให้มีการชี้ขาดว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี ฯลฯ

ฉ. ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง มักไม่ยอมมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อกรรมาธิการ หรือหนึ่งเดียวไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารประกอบการพิจารณา

ข. คณะกรรมาธิการมักจะประสบปัญหาเรื่องไม่ครบองค์ประชุมอยู่เสมอ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นกรรมาธิการวิสามัญได้ไม่เกิน 2 คณะ แต่เป็นกรรมาธิการวิสามัญได้ไม่จำกัดจำนวน และจำนวนผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการวิสามัญในแต่ละคณะก็มีมากเกินไป

ช. การพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการใช้เวลานานมาก

ฉ. ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วต้องรออยู่ในระเบียบวาระเป็นเวลานาน

3. การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ก. การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรล่าช้า ไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายและการประชุมก็มีเพียง 2 วัน ต่อ 1 สัปดาห์

ข. การอภิปรายในที่ประชุมสภา เยินเย้อ ซ้ำซาก ไม่ตรงประเด็น ไม่เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม ถ้าเป็นการอภิปรายเรียงมาตราก็จะใช้เวลานานมากและมีการอภิปรายล่วงหน้าไปในส่วนที่เป็นหลักการของร่างกฎหมาย

ค. การขออนุญาตประชุมและการประท้วงก็เกินไป

- ง. ร่างกฎหมายแบบ มักจะได้รับการพิจารณา 3 วาระรวด จนอาจขาดความรอบคอบ
- 4. การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมวุฒิสภา
 - ก. กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายมีน้อย ทำให้ไม่มีเวลาพอในการพิจารณา
 - ข. การพิจารณาในวุฒิสภาจะเริ่มได้ต้องรอให้ร่างกฎหมายส่งมาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน โดยที่ก่อนหน้านี้วุฒิสภาไม่อาจศึกษาร่างกฎหมายนั้นก่อนได้
 - ค. การขอขยายเวลาการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการธิการบางครั้งเกินความจำเป็น เพราะไม่ได้ใช้เวลาที่ขอขยายนั่นเต็มเวลา แต่ก็ต้องขอขยายเต็มเวลา
 - ง. การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการมักจะประสบปัญหาเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมประชุมชี้แจง

5.2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลด้านการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

แนวคิดหนึ่งซึ่งได้สะท้อนถึงปัญหาการทำงานของคณะกรรมการธิการที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารนั้น ได้เสนอโดย ธงทอง จันทรางศุ ในงานศึกษาวิจัยเรื่อง การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการธิการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น โดยสรุปปัญหาการทำงานของคณะกรรมการ และข้อเสนอแนะในการปรับปรุงเรื่องดังกล่าวได้ดังนี้⁷

1. ปัญหาการทำงานของคณะกรรมการธิการ
 - ก. การระบุนภารกิจ ไม่มีการระบุนำหน้าที่หรือภารกิจของคณะกรรมการไว้ให้ชัดเจน ทั้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือ บทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภา ทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกันของคณะกรรมการหลายชุด
 - ข. สิทธิเรียกร้องเอกสารและบุคคล ไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสาร หรือมาให้อภัยคำกับคณะกรรมการ อำนาจในเรื่องนี้ยังเลื่อนลอยอยู่มาก และไม่อาจบังคับได้จริง
 - ค. การใช้จ่ายของคณะกรรมการ มีการจัดสรรงบประมาณที่มากเกินไป เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เช่น การไปดูงานต่างประเทศโดยไม่มีความจำเป็น และ การแต่งตั้งและให้เงินเดือนกับคนใกล้ชิดให้มีตำแหน่ง ที่ปรึกษา, ผู้ช่วยนายการ, นักวิชาการ หรือเลขานุการ เป็นไปอย่างไม่คุ้มค่า
2. ข้อเสนอแนะวิธีเพิ่มพูนประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการธิการ
 - ก. การระบุนภารกิจ ควรกำหนดภารกิจของคณะกรรมการสามัญประจำสภาทุกคณะให้ชัดเจน โดยเขียนไว้ในข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภา ส่วนคณะกรรมการวิสามัญนั้นมีการระบุนภารกิจไว้

⁷ ธงทอง จันทรางศุ, การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการธิการของสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538)

ชัดเจนแล้ว แต่ควรเพิ่มความถี่พินิจในขั้นตอนการแต่งตั้งของสภา ต้องไม่ระบุไว้กว้างเกินไป และมีกรอบกำหนดแนวทางการทำงานที่ปฏิบัติได้จริง

ข. อำนาจเรียกกร้องเอกสารและบุคคล สมควรปรับปรุงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเรียกบุคคลและเอกสารของคณะกรรมการสิทธิใหม่ให้รัดกุม มีความเด็ดขาดแน่นอนยิ่งขึ้น ไม่ใช่เป็นกรณีให้ดุลยพินิจแก่ผู้ถูกเรียกให้มาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือส่งเอกสาร ผู้ฝ่าฝืนอำนาจของคณะกรรมการควรถูกพิจารณาความผิดโดยศาลยุติธรรม แต่ไม่ควรให้รัฐสภามีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งลงโทษ

ค. การใช้จ่ายของคณะกรรมการ ถือเป็นปัญหาทางจริยธรรม สมาชิกสภาควรแก้ไขปัญหานี้กันเอง ภายใต้การกำกับดูแลของประธานแต่ละสภา ประชาชนและสื่อมวลชนควรต้องใส่ใจติดตามการทำงานของคณะกรรมการแต่ละคณะอย่างใกล้ชิด

ง. ข้อเสนอแนะอื่นๆ

1) ควรกำหนดในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมให้การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรในระบบอัตราส่วนของจำนวน ส.ส. ของแต่ละพรรคเช่นเดียวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อให้คณะกรรมการแต่ละคนเป็นภาพจำลองในระดับย่อยของสภาใหญ่

2) ระบบการจัดโควตาประธานคณะกรรมการวิสามัญที่ให้แบ่งเฉลี่ยไปทั้งพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านเหมาะสมดีอยู่แล้ว

3) การกำหนดให้มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะนับเป็นองค์ประชุม ถือว่ามีความเหมาะสมดีอยู่แล้ว

4) ควรคงบทบัญญัติให้การประชุมของคณะกรรมการมีลักษณะเป็นภายในตามเดิม ผู้ประสงค์เข้าร่วมฟังต้องขออนุญาตประธานในที่ประชุมเป็นรายกรณีไป

5) ความเพิ่มเติมในบทบัญญัติข้อบังคับการประชุมสภา เพื่อกำหนดให้มีวิธีการรับฟังข้อมูลสาธารณะ (Public Hearing) เพื่อเปิดกว้างให้สาธารณะชนได้รับฟังข้อเท็จจริงเมื่อคณะกรรมการเชิญผู้ใดผู้หนึ่งมาชี้แจง

6) ควรกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่รายงานของคณะกรรมการเมื่อสภาได้มีมติรับรายงานนั้นแล้ว เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสรับทราบการทำงานของคณะกรรมการ

7) ควรกำหนดในรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการสามารถเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ เพราะร่างกฎหมายของคณะกรรมการนั้นจะผ่านการพิจารณาถ้อยแถลงมาแล้วไม่น้อยกว่าร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเลย

8) ควรปรับปรุงและเพิ่มจำนวนบุคลากรที่เป็นข้าราชการประจำ เพื่อช่วยให้ทำงานของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

รายงานวิจัยของ ปธาน สุวรรณมงคล เรื่อง บทบาทของคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ก็มีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบทบาทของคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในแนวทางที่ใกล้เคียงกับงานของ ธงทอง จันทรางศุ โดยสรุปข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นดังนี้⁸

1. ควรมีการพิจารณากำหนดวิสัยทัศน์ของบทบาทสภาผู้แทนราษฎรในอนาคตให้ชัดเจน จัดทำแผนพัฒนาสภา เพื่อกำหนดและกำกับทิศทางการดำเนินงานของสภาในระยะต่อไป ต้องปรับปรุงคณะกรรมการการนโยบายและติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ ให้มีบทบาทหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณด้วย

2. ในการคัดเลือกคณะกรรมการการสามัญแต่ละคณะ พรรคการเมืองควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์เป็นหลักเพื่อให้สามารถไปปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างจริงจัง

3. ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการสามัญหลายคณะก็อาจมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแทนการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมา

4. หากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบหรือเป็นที่สนใจต่อสาธารณะ ในขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อไปก็ควรเปิดให้มีการประชาพิจารณ์หรือให้สาธารณะได้รับทราบถึงการดำเนินการของคณะกรรมการในเรื่องนั้น ๆ ตลอดเวลา

5. คณะกรรมการการสามัญแต่ละคณะควรจัดทำแผนการปฏิบัติงานในแต่ละปี โดยให้คณะที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการจัดทำ แล้วเสนอต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้เพื่อช่วยให้คณะกรรมการสามารถจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ และช่วยให้มีการศึกษาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการนั้นได้รวดเร็วขึ้น เป็นต้น

อีกแนวคิดหนึ่งที่ศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยศึกษาปัญหาของการตั้งกระทู้ถาม รวมถึงการยื่นขออภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ ในส่วนหนึ่งของ วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต โดย ผจก. คงเมือง เรื่อง ปัญหาตุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย

วิทยานิพนธ์ดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของระบบรัฐสภาไทยดังนี้คือ⁹

1. กระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหารของรัฐสภาโดยการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของการเมืองไทย เพราะพรรคการเมืองที่มีคะแนนเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรนั้นเกี่ยวข้องกับผู้สมัครที่ทำหน้าที่ใน

⁸ ปธาน สุวรรณมงคล, รายงานวิจัยเรื่องบทบาทของคณะกรรมการการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540), หน้า 4-1 ถึง 4-12.

⁹ ผจก. คงเมือง, "ปัญหาตุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย", (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542), หน้า 26-29.

การบริหารประเทศอย่างแยกกันไม่ออก อาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลสามารถกำกับการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาได้นั่นเอง เพราะจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา “นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา ยังไม่เคยปรากฏว่า มีคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดแพ้ในญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจในที่ประชุมสภาเลย

2. การไม่ให้ความสำคัญต่อการตอบกระทู้ถามของคณะรัฐมนตรี ตามเงื่อนไขที่กำหนดอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมาในอดีตนั้น ได้วางหลักการในเรื่องกระทู้ถาม ทั้งการตอบด้วยวาจาและการตอบเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ให้มีลักษณะที่กำหนดให้ตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาเป็นหลัก ซึ่งทำให้กระทู้ถามไม่ได้รับความสนใจจากฝ่ายบริหารและสาธารณชน เพราะราชกิจจานุเบกษานั้นเป็นหนังสือราชการที่ได้ตีพิมพ์แพร่หลาย ส่วนการตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภานั้นก็ให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานสภา หากเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม หรือทำให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน จึงจะพิจารณาให้ตอบในที่ประชุมสภาได้

5.3 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิผลด้านการพิจารณาแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้บัญญัติให้องค์กรอิสระหลายองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย รวมถึงเป็นช่องทางเพื่อให้ประชาชนชาวไทยใช้ร้องเรียนต่อความไม่เป็นธรรมอันเกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยอีกด้วย และในการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภา โดยเฉพาะวุฒิสภาให้ทำหน้าที่คัดสรรบุคคลผู้มีความเหมาะสมที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว

ตัวอย่างวรรณกรรมที่สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิผลด้านการแต่งตั้งและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ได้แก่ บทความเรื่อง “เปิดงานวิจัยร้อนนิตินา มธ. ลอกคราบศาลรัฐธรรมนูญเสนอวิธีระบบสหราชอาณาจักรใหม่” บทความดังกล่าวได้ตีพิมพ์ในหนังสือประชาชาติ¹⁰ ซึ่งได้กล่าวถึงคณะวิจัยอันประกอบด้วย นายสุรพล นิตไกรพจน์ นายวรพจน์ วิศรุตพิชญ์ นายวรเจตน์ ภาคีรัตน์ นายธีระ สุธีวรังกูร และนายบรรเจ็ด สิงคะเนติ ได้ร่วมกันวิจัยกระบวนการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยวิเคราะห์จากมาตรฐานการวินิจฉัยคดีต่างๆ ของศาลรัฐธรรมนูญในระยะ 3 ปีที่ผ่านมา โดยในงานวิจัยดังกล่าวทำการศึกษาเรื่องอำนาจหน้าที่ โครงสร้าง วิธีพิจารณา ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านมา ตลอดจนวิเคราะห์ผลของคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบพร้อมกับการยกยกร่างกฎหมายวิธีพิจารณาใหม่

¹⁰ “เปิดงานวิจัยร้อน นิตินา มธ. ลอกคราบศาลรัฐธรรมนูญ เสนอวิธีระบบสหราชอาณาจักรใหม่”, ประชาชาติธุรกิจ ปีที่ 25 ฉบับที่ 3327 (29 พ.ย.-2 ธ.ค. 2544) : 2.

ประเด็นหลักที่มุ่งเน้นอยู่ที่มาตรา 295 ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน เพราะ 3 ปี ที่ผ่านมามีนักการเมือง 9 คน ที่ถูกลงโทษตามบทบัญญัติมาตรานี้ คณะผู้วิจัยในบทความดังกล่าว พบว่าการปฏิบัติพันธกิจของศาลรัฐธรรมนูญตลอด 3 ปีที่ผ่านมา ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อการเมืองไทยหลายครั้ง และได้ก่อให้เกิดแนวทางการตีความรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในหลายกรณี

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในประเด็นการใช้อำนาจตามมาตรา 295 คณะผู้วิจัยมีข้อสังเกต คือ คำวินิจฉัยในคดีตามมาตรา 295 ของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ทำการวินิจฉัยไปแล้ว มีจำนวนทั้งสิ้น 10 คดี ใน 9 คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องกระทำความผิดและจำต้องถูกตัดสิทธิทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี แต่มีเพียงคดีเดียวที่วินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกร้องไม่มีความผิด คดีดังกล่าว คือ คดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าการนำหลักเกณฑ์ทางกฎหมายมาใช้กับคดี หากเป็นคดีของผู้ถูกร้องคนอื่นกับคดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ศาลรัฐธรรมนูญจะวางหลักเกณฑ์และใช้หลักกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ทำให้เห็นว่าคดีของผู้ถูกร้องบุคคลอื่นกับคดีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แม้ประเด็นที่วินิจฉัยจะเป็นเรื่องเดียวกัน หรือมีการวินิจฉัยในวันเดียวกัน หรือมีองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญชุดเดียวกัน และภายใต้บทบัญญัติเดียวกันศาลมีมาตรฐานในการวินิจฉัยที่แตกต่างกัน

จากปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้คณะผู้วิจัยในบทความดังกล่าว เห็นว่าควรที่จะต้องมีการปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและความคาดหวังของสังคมที่ต้องการปฏิรูปการเมืองอย่างแท้จริง สำหรับข้อเสนอเพื่อปฏิรูปศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพรัฐสภาไทย ก็คือ ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยเสนอให้การคัดเลือกตุลาการที่มาจากศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดไม่ควรจำกัดดุลพินิจของวุฒิสภาในการคัดเลือก หากแต่ควรจะกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมตุลาการศาลปกครองสูงสุดเสนอบุคลากรในหน่วยงานของตนเป็น 2 เท่า ของตำแหน่งที่ว่างมาเพื่อให้วุฒิสภาใช้ดุลพินิจในการคัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมมากที่สุด มิใช่คัดเลือกเสนอมายังวุฒิสภาเพียงเฉพาะตามตำแหน่งที่ต้องการแต่งตั้งดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิ ควรจะมีการกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาสามารถร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อขยายเวลาการสรรหาออกไปอีก 30 วัน หากไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ และในการดำเนินการสรรหาโดยการลงคะแนนเสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิให้วุฒิสภาเลือก ต้องได้รับคะแนนเสียงในสัดส่วนที่สูงมากจากคณะกรรมการสรรหา คือ จะต้องได้ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของคณะกรรมการสรรหาทั้งหมดที่มีอยู่ และควรจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงคะแนนไว้เป็นพิเศษให้มีการลงคะแนนของคณะกรรมการสรรหาทุกคนให้แก่ผู้สมัครแต่ละคนเป็นรายๆ ไป เพื่อให้สามารถได้รับคะแนนหรือสัดส่วนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรืออุปสรรคใดๆ

ทั้งนี้ ในการคัดเลือกกรรมการสรรหาจากตัวแทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นกรรมการสรรหานั้น คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรจะต้องกำหนดให้มีผู้แทนจากพรรคการเมืองฝ่ายค้านรวมอยู่ด้วยอย่างน้อย 1 คน เพื่อให้กรรมการสรรหามีลักษณะของการมีตัวแทนจากฝ่ายการเมืองทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

5.4 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาในแง่อื่นๆ

นอกจากวรรณกรรม 3 ด้านหลัก ๆ ที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไปแล้วนั้น ยังมีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาในแง่อื่นๆ ที่น่าสนใจ ได้แก่ ความคิดเห็นของประชาชนต่อสมาชิกรัฐสภา และประเด็นที่เป็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับการแก้รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา เป็นต้น แนวคิดเหล่านี้แม้จะไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประสิทธิผลในด้านการดำเนินงานของรัฐสภาไทยโดยตรง แต่ก็อาจจะสามารถบอกถึงแนวโน้มของความคาดหวังของประชาชนชาวไทยที่มีต่อรัฐสภา และทิศทางที่จะเกิดขึ้นกับรัฐสภาไทยในอนาคตได้ หากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเกิดขึ้น

โดยในงานศึกษาวิจัยของ บุษบา สุธีธร และ นิโบล บุญสลับ เรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อผู้แทนราษฎรระดับประเทศ และระดับท้องถิ่นที่มีคุณภาพ ได้ทำการศึกษาถึงภาพลักษณ์ที่พึงปรารถนาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาท้องถิ่นในสายตาของประชาชน และศึกษาแนวโน้มความต้องการในการไปใช้สิทธิออกคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งผลการวิจัยที่ได้ทำการศึกษาในประเด็นต่างๆ มีดังต่อไปนี้¹¹

1. ข้อสรุปเกี่ยวกับคุณภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนต้องการ 3 อันดับแรก คือ

- 1) มีความซื่อสัตย์ ไม่คอร์รัปชัน และทำงานด้วยความโปร่งใส ไม่ฉ้อเลียง
- 2) มีความรู้ความสามารถ การศึกษาสูง และมีไหวพริบดี
- 3) พุดจริง ทำจริง รักษาคำพูดที่ให้กับประชาชน มีความจริงใจในการทำงานให้แก่ประชาชน

2. ข้อสรุปเกี่ยวกับภาพลักษณ์ที่พึงปรารถนาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสายตาประชาชน

คือ

- 1) เป็นคนซื่อตรง
- 2) เป็นผู้ที่มีลักษณะเป็นผู้นำและกล้าตัดสินใจ
- 3) เป็นผู้ที่ทำงานด้วยความเสียสละและเต็มกำลังความสามารถ

3. ข้อสรุปเกี่ยวกับความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรระดับประเทศ คือ

- 1) มีความรู้ความสามารถด้านเศรษฐกิจ

¹¹ บุษบา สุธีธร และนิโบล บุญสลับ. รายงานการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อผู้แทนราษฎรระดับประเทศและระดับท้องถิ่นที่มีคุณภาพ, เลนอต่อกรมประชาสัมพันธ์. ([ม.ป.ท.], 2542) (อัดสำเนา).

- 2) มีความรู้ความสามารถด้านการบริหาร
- 3) มีความรู้ความสามารถด้านสังคม
- 4) มีความรู้ความสามารถด้านการศึกษา
- 5) มีความรู้ความสามารถด้านการเกษตร

ผู้วิจัยในงานศึกษาดังกล่าวได้เสนอแนวทางการแก้ปัญหาเหล่านี้โดยเน้นไปที่ด้านการประชาสัมพันธ์ คือ 1) รณรงค์ให้คนดี ผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ประชาชนปรารถนาได้เห็นโอกาสของการเสนอตัวเข้าสมัครรับเลือกตั้งในครั้งต่อไปเพื่อที่ว่าตนอาจจะได้รับการพิจารณาจากประชาชน

2) เติบโตความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในเรื่องหน้าที่ของการไปเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้นอย่างทั่วถึง และชี้แจงเรื่องบทลงโทษ หากประชาชนไม่ไปทำหน้าที่ตามกฎหมาย

3) รณรงค์เรียกความศรัทธาให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการไปเลือกตั้งว่าเป็นโอกาสที่สำคัญต่อการสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง

และในบทความของ มนตรี รูปสุวรรณ เรื่อง ประเด็นที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภา มีประเด็นซึ่งเป็นข้อถกเถียงเกี่ยวกับรัฐสภาไทยตามรัฐธรรมนูญใหม่ ว่าควรแก้ไขหรือคงไว้ในส่วนใดบ้าง โดยประเด็นต่างๆสรุปได้ดังนี้¹²

1. รัฐสภาไทยควรเป็นสภาเดียว มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียวหรือไม่ โดยผู้เขียนแสดงความเห็นว่าควรมีสองสภาต่อไป เพื่อถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันการเกิดเผด็จการรัฐสภา

2. เมื่อมีสองสภาแล้ววุฒิสภาควรมาจากการเลือกตั้งหรือไม่ ผู้เขียนคิดว่าควรปรับปรุงวิธีการแนะนำตัวผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้สมัครแสดงวิสัยทัศน์ได้ ตลอดจนให้ประชาชนออกเสียงเลือกตั้งได้เพียงคนเดียว

3. ควรปรับปรุงให้สมาชิกสภามีอำนาจเสนอกฎหมายได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าไม่ควรให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอกฎหมายได้ ควรทำหน้าที่กั้นกรองกฎหมายและตรวจสอบการใช้อำนาจของบริหารมากกว่า แต่ควรทบทวนอำนาจในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งถอดถอนบุคคลในองค์กรอิสระ เพราะบางครั้งดูเหมือนจะมีการกล่าวหาว่าเล่นพรรคเล่นพวก

4. ควรทบทวนประเภทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดูว่าควรจัดสัดส่วน 400:100 ระหว่างส.ส.จากระบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และส.ส.จากระบบบัญชีรายชื่อ ในสัดส่วนแบบใหม่หรือไม่ เช่น 300:200 หรือ 350:150 หรือไม่ควรมีส.ส.ประเภทบัญชีรายชื่อเลย เป็นต้น

¹² มนตรี รูปสุวรรณ, “ประเด็นที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภา”, มติชน (25 ก.ย. 2544) : 6.

5. ควรแก้ไขปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 185 เหมาะสมกับการเมืองไทยหรือไม่ ? การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนห้าหมื่นคนในทางปฏิบัติแล้วสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

กล่าวโดยสรุป จากการค้นคว้าจากหนังสือและเอกสารที่มีการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาไทยมาก่อนหน้านี้แล้ว คณะผู้วิจัยพบว่าวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารของรัฐสภาไทยนั้น มีผู้ศึกษาวิจัยไว้เป็นจำนวนพอสมควร โดยเฉพาะวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัตินั้นมีปริมาณมากกว่าหน้าที่ด้านอื่นๆ และมีปริมาณแตกต่างจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีผู้ศึกษาและรวบรวมข้อเท็จจริงไว้น้อยมาก สาเหตุอาจจะเป็นเพราะว่า หน้าที่ในประการหลังของรัฐสภาไทยนั้นยังเป็นเรื่องที่ใหม่ในระบบการเมืองไทย ซึ่งหากมีงานวิจัยศึกษาและวิเคราะห์ประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในด้านดังกล่าวมากขึ้น ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินภาพรวมของสถาบันรัฐสภาไทย ได้รอบด้านมากยิ่งขึ้นด้วย

และมีปริมาณแตกต่างจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีผู้ศึกษาและรวบรวมข้อเท็จจริงไว้น้อยมาก สาเหตุอาจจะเป็นเพราะว่า หน้าที่ในประการหลังของรัฐสภาไทยนั้นยังเป็นเรื่องที่ใหม่ในระบบการเมืองไทย ซึ่งหากมีงานวิจัยศึกษาและวิเคราะห์ประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในด้านดังกล่าวมากขึ้น ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินภาพรวมของสถาบันรัฐสภาไทย ได้รอบด้านมากยิ่งขึ้นด้วย

2

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ ของรัฐสภาไทย

1. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ทั้งฝ่ายรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติและฝ่ายรัฐบาลซึ่งทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินต่างมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาด

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐสภาไทยตรากฎหมายออกมาใช้บังคับมีจำนวนน้อย เพราะรัฐสภามุ่งแต่จะควบคุมการทำงานของรัฐบาลเสียมากกว่า โดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย ซึ่งทำให้เวลาในการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ลดน้อยลง การที่ประเทศมีรัฐสภาที่ลุล่วงแต่ไร้ประสิทธิภาพนั้นไม่อาจบริหารประเทศและแก้ไขปัญหาของบ้านเมืองได้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงมีเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยกำหนดมาตรการและกลไกการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ดังนี้

1.1 การทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

1.1.1 การให้วุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง

รัฐธรรมนูญปัจจุบันได้ปรับโครงสร้างทางการเมืองระดับชาติขึ้นใหม่ โดยกระจายอำนาจทางการเมืองออกไป โดยการกำหนดให้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาโดยตรง ไม่ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอแต่งตั้งได้เหมือนในอดีต ซึ่งมีผลทำให้วุฒิสภาเป็นองค์กรใหม่ที่มีอิสระออกจากฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมือง โดยรัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบที่ถูกแยกออกมาให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และให้อำนาจถอดถอนอยู่กับวุฒิสภาด้วย

ดังนั้นภายใต้โครงสร้างใหม่ รัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่บริหารบ้านเมือง ในขณะที่วุฒิสภาจะไม่มีหน้าที่บริหาร แต่ทำหน้าที่เป็นองค์กรกลั่นกรองและสภาตรวจสอบ¹ เพื่อให้เป็นไปตาม

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐและระบบกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชน, เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 1, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 43-44.

เจตนารมณ์ดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงปรับวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งประชาชนแต่ละคนมีสิทธิเลือกตั้งผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 เสียงเท่ากัน² โดยให้วุฒิสภาลดจากพรรคการเมืองให้มากที่สุด โดยกำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้เป็นเรื่องๆ ซึ่งในเอกสารเผยแพร่ “ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ³ กล่าวว่า

“(1) การห้ามสังกัดพรรคการเมือง และถ้าเคยเป็น ส.ส. ต้องพ้นตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี⁴

(2) การห้ามเป็นรัฐมนตรี แม้ลาออกก็ต้องพ้น 1 ปี จึงจะเป็นรัฐมนตรีได้⁵ เพื่อไม่ให้วิ่งเต้นกับพรรคการเมือง

(3) จะเป็น ส.ว. เกิน 1 วาระแล้วสมัครเป็น ส.ว. ในวาระที่ 2 ติดกันไม่ได้⁶ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้หาเสียงเองประมาณไปลงพื้นที่และหาเสียงกับคนในเขตเลือกตั้ง

(4) ให้รัฐจัดการแนะนำตัวให้ และจะหาเสียงโดยการแนะนำตัวเองได้เท่าที่กฎหมายอนุญาต⁷

1.1.2 การขยายสมัยประชุมเวลา 90 วัน เป็น 120 วัน⁸ โดยในปีหนึ่งให้มีการประชุมสามัญ 2 สมัย (240 วัน) คือ สมัยแรกเป็นการประชุมสมัยสามัญทั่วไป ซึ่งสภาจะพิจารณาเรื่องใด ๆ ก็ได้ ส่วนสมัยที่สองเป็นการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติ⁹ ซึ่งสภาจะพิจารณาได้เฉพาะแต่กฎหมาย กระฎุ และถกแถลง ทั้งนี้ก็เพื่อให้การพิจารณากฎหมายที่ค้างค้างอยู่สามารถพิจารณาได้รวดเร็วขึ้น

1.1.3 ส. ส. และ ส. ว. ที่ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุม หมดสมาชิกภาพ¹⁰ และต้องมีประมวลจริยธรรม ส. ส. และกรรมาธิการ¹¹

1.1.4 การเสนอกฎหมายทำได้ง่ายขึ้น¹² และเสนอแก้รัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น¹³

1.1.5 การทำงานต้องโปร่งใสโดยจัดให้มีบันทึกการลงคะแนนทุกครั้ง¹⁴

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 121 และ 123.

³ เอกสารเผยแพร่ “ประชาชนได้อะไรจาก (ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน สิงหาคม 2540 โดย สภาร่างรัฐธรรมนูญ” จัดทำโดยคณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, หน้า 15-16.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 126 (1) (2)

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 127

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 126 (3)

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 129

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 160

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 159

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 118 (11) และ 133 (9)

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 191

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 169

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 313

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 156, 191

1.1.6 กฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาไม่เสร็จแล้วยุบสภาหรือสภาสิ้นอายุจะไม่ตกไปโดยปริยายเหมือนอย่างในอดีตอีกต่อไป หากคณะรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป ขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปภายใน 60 วัน นับแต่วันเรียกประชุมสภาและรัฐสภาเห็นชอบด้วย¹⁵ อันทำให้การพิจารณากฎหมายรวดเร็วขึ้น

1.1.7 ให้ ส. ส. ตั้งกระทู้สดถามรัฐมนตรีได้สัปดาห์ละครั้ง¹⁶ เพื่อลดญัตติซึ่งไม่จำเป็นที่ทำให้สภา ต้องเสียเวลา และเพื่อให้รัฐมนตรีรับผิดชอบและติดตามงานกระทรวงของตนได้มากขึ้น

1.2 การแยกการตรวจสอบทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย

ในเรื่องนี้เอกสารเผยแพร่ “ประชาชนได้อะไรจาก(ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยสมาชิกรัฐธรรมนูญ¹⁷ กล่าวไว้ว่า

“แต่เดิมรัฐสภาตรวจสอบรัฐบาลได้เพียงทางเดียว คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งเป็น การตรวจสอบทางการเมือง แต่ก็มีปัญหาโดยตลอดอย่างน้อย 2 ประการ คือ การพยายามทำให้การไม่ไว้วางใจทางการเมืองซึ่งไม่ต้องมีหลักฐานแน่ชัด กลายเป็นการต้องพิสูจน์พยานหลักฐานที่แน่ชัด ซึ่งกระทำได้ยากหรือเป็นไปได้เลย เป็นเหตุให้ผู้ไม่สมควรไว้วางใจได้บริหารต่อไป โดยอ้างความไม่มีหลักฐาน ทำให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ และในการไม่ไว้วางใจนั้นมีการกล่าวหาว่าทุจริตและคนส่วนใหญ่คล้อยตาม แต่รัฐบาลยังคงชนะเสียงไม่ไว้วางใจ โดยไม่มีการพิสูจน์ความถูกผิดให้เป็นที่กระจ่าง เป็นผลให้คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจอยู่ในตำแหน่งต่อไป และคนที่อาจบริสุทธิ์ก็มีมลทินโดยไม่มีโอกาสพิสูจน์ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงมีเจตนารมณ์ที่จะพยายามแยกการไม่ไว้วางใจทางการเมือง และการพิสูจน์ความถูกผิดทางกฎหมายออกจากกัน โดย

1.2.1 การตรวจสอบทางนโยบายและเรื่องอื่นๆ ด้วยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี¹⁸ หากมีการประพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตหรือร้ายว่ยผิดปกติต้องดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ป.ป.ช. เป็นผู้พิจารณาก่อน เมื่อส่งไปแล้วก็อภิปรายพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายว่ยผิดปกติต่อไป และลงมติไม่ไว้วางใจได้ ไม่ว่าผลการไต่สวนของ ป.ป.ช. จะเสร็จหรือไม่ หรือสรุปว่ามีมูลหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้มีการพิสูจน์ความถูกผิดทางกฎหมายกันให้แน่ชัด แต่ถ้าอภิปรายไม่ไว้วางใจเรื่องอื่นๆ ก็อภิปรายได้โดยไม่มีข้อจำกัด

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 178.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 184.

¹⁷ อ้างแล้วในเอกสารเผยแพร่, หน้า 11-12.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 185 และ 186.

1.2.2 การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ

การพิสูจน์ดังกล่าวเกิดได้ 4 ทาง คือ ฝ่ายค้านขออภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี โดยกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติดังกล่าวแล้ว¹⁹ หรือ ส.ส. 1 ใน 4 ของ ส.ส. ทั้งหมดหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน²⁰ หรือผู้เสียหายจากการทุจริต²¹ ร้องขอให้ ป.ป.ช. ได้เห็นว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. ประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการ บุคคลในองค์กรตรวจสอบทั้งหลาย อัยการสูงสุดหรือข้าราชการระดับสูงมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตหรือร่ำรวยผิดปกติ โดยต้องดำเนินการดังนี้ คือ

- ป.ป.ช. ได้เห็นว่า ถ้าชี้ว่าไม่มีมูลก็ยุติเรื่องและจะกล่าวหาเรื่องนี้อีกไม่ได้ ถ้าชี้ว่ามีมูล ผู้ถูกกล่าวหาต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราว เพื่อมิให้ใช้อำนาจในตำแหน่งไปแทรกแซงการสอบสวนดำเนินคดี²²
- ถ้าชี้ว่ามีมูล ป.ป.ช. ต้องส่งเรื่องไปให้ 2 องค์กรพิจารณา คือ

1) ให้วุฒิสภาลงมติถอดถอนด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 5 โดยการลงคะแนนลับ²³

2) ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาความผิดอาญา ในกรณีที่เป็นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว. หรือข้าราชการเมืองอื่น²⁴ ถ้าเป็นข้าราชการประจำหรือประธานศาลทั้งหลาย ผู้พิพากษาหรือตุลาการอื่นก็ดำเนินคดีอาญาในศาลปกติ²⁵

กระบวนการทั้งสองนี้ต่างเป็นอิสระต่อกัน ไม่ต้องรอผลซึ่งกันและกัน

เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญที่ให้มีกระบวนการเช่นนี้ก็เพื่อเป็นการกำหนดไว้ล่วงหน้าสำหรับผู้รู้กติกาล่วงหน้า และยังอาสาเข้ามาใช้อำนาจรัฐระดับสูงให้คุ้ยให้โทษได้มาก จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค และยังเป็นวิธีพิจารณาที่รวดเร็ว ทำให้คนไม่ผิดไม่มีมลทินติดตัวนาน และทำให้คนที่ผิดต้องพ้นจากการเมืองไปโดยเร็ว

1.3 การสร้างกลไกทางรัฐสภาเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อประสิทธิผลในการบริหาร

ในเรื่องนี้เอกสารเผยแพร่ “ประชาชนได้อะไรจาก(ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 185 วรรคสอง.

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 304.

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 309.

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305.

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 307.

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 308-311.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 331 (9).

โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ²⁶ กล่าวไว้ว่า

รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการพยายามลดความไร้เสถียรภาพของรัฐบาล และการขาดความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีเพราะเป็นรัฐบาลผสม เป็นเหตุให้ปัญหามันเมืองคางคา ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทันท่วงที จึงได้สร้างกลไกในการแก้ไขปัญหา ดังนี้ คือ

(1) เพิ่มความเข้มแข็งให้พรรคโดยระบบบัญชีรายชื่อ (ปาร์ตี้ลิสต์) และพรรคที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ไม่มีสิทธิได้ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ²⁷ มาตรการนี้มีขึ้นเพื่อสกัดพรรคเล็กพรรคน้อยที่เข้ามาในสภาและไม่อาจมีบทบาทได้เต็มที่ แต่อาจสร้างความไร้เสถียรภาพให้รัฐบาลได้ และปัญหารุนแรงจากรัฐบาลผสมก็ยิ่งจะเกิดขึ้น และมาตรการนี้จะทำให้พรรคการเมืองใหญ่มีโอกาสดีกว่าพรรคเล็กพรรคน้อยที่มีลักษณะเป็น “พรรคส่วนตัว” ของหัวหน้าพรรคหรือเลขาธิการพรรค

(2) การกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยากกว่ารัฐมนตรีอื่น คือ ต้องใช้เสียง 2 ใน 5 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด²⁸ และจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีใหม่มาด้วย เพื่อให้นายกรัฐมนตรีอยู่เหนือรัฐมนตรีอื่นของรัฐบาลผสม และกันการหักหลังกันเองของพรรคร่วมรัฐบาล แต่การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีอื่นกระทำได้ง่าย (ส.ส. 1 ใน 5)²⁹

(3) การไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน เพื่อแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหาร³⁰ เพื่อให้ผู้ควบคุม (ส.ส.) กับผู้ถูกควบคุม (รัฐมนตรี) เป็นคนละฝ่าย แต่ละฝ่ายทำหน้าที่ได้เต็มที่ และที่สำคัญที่สุดก็เพื่อให้รัฐมนตรีในรัฐบาลผสมต้องประพฤติดนให้อยู่ในวินัยและความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี และเคารพความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี เพราะหากถูกนายกรัฐมนตรีถ่วงคำแนะนำไปพันตำแหน่งก็จะต้องเป็นสามัญชนทันที จะกลับไปเป็น ส.ส. คอยทำลายรัฐบาลในสภาต่อไปไม่ได้ ระบบนี้มีในประเทศที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในหลายประเทศ อาทิ เนเธอร์แลนด์ ลักเซมเบิร์ก นอร์เวย์ ใช้อยู่

นอกจากนั้นเมื่อระบบการแยกหน้าที่ใช้คู่กับระบบบัญชีรายชื่อก็จะทำให้พรรคการเมืองส่งคนสำคัญของพรรคและคนที่มีมือลงในบัญชีรายชื่อเพื่อไม่ให้ต้องเลือกตั้งซ่อมที่มาจากกาแบ่งเขต ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกคนเป็นรัฐมนตรีได้ทางอ้อม ทั้งยังทำลายระบบ “โควตา” ที่ต้องให้รัฐมนตรีต้องมี ส.ส. ในสังกัดก่อนจึงจะได้เป็นรัฐมนตรีได้ด้วย

(4) การป้องกันไม่ให้ ส.ส. ต่อรองนายกรัฐมนตรีเพื่อผ่านกฎหมายได้ โดยกำหนดให้การเลือก

²⁶ อ้างแล้วในเอกสารเผยแพร่, หน้า 13-14.

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 100.

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 185.

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 186.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 117 (7) และวรรคท้าย และมาตรา 205.

นายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผย³¹ และให้รัฐบาลสามารถนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่งภายใต้เงื่อนไข 2 ข้อ คือการที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านกฎหมายนั้นมีความเสี่ยงไม่ถึงครึ่งของจำนวน ส.ส. (ถ้าถึงครึ่งหรือเกินครึ่งร่างกฎหมายนั้นต้องตกไป จะใช้มาตรการนี้ไม่ได้ และโดยมารยาทรัฐบาลต้องลาออก) และรัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาแล้วว่าเป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารของรัฐบาล

มาตรการนี้จะช่วยให้รัฐบาลเอาชนะ ส.ส. ที่ต้องการ “ต่อรอง” ด้วยการไม่ผ่านกฎหมายให้ได้ และช่วยรัฐบาลเสี่ยงข้างน้อยที่ฝ่ายค้านเองก็ไม่มีเสียงข้างมากได้ด้วย เพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปไม่ได้

1.4 การสร้างมาตรการควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นเผด็จการ

ในเรื่องนี้เอกสารเผยแพร่ “ประชาชนได้อะไรจาก(ร่าง) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ³² กล่าวไว้ว่า

“การให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมากเกินไปโดยไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลก็จะเป็นเผด็จการได้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงมีเจตนารมณ์ควบคุมการเป็นเผด็จการของนายกรัฐมนตรีโดยวางมาตรการต่างๆ ไว้ดังนี้

(1) การห้ามยุบสภาระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว³³ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบการใช้อำนาจนายกรัฐมนตรีก่อน

(2) การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน และ ส.ส. 1 ใน 4 ยื่นขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ และดำเนินคดีอาญาได้ด้วย

(3) หากพรรคร่วมรัฐบาลไม่อาจร่วมรัฐบาลได้ก็อาจลาออกมาร่วมกับฝ่ายค้านยื่นญัตติไม่ไว้วางใจร่วมกับฝ่ายค้าน โดยอาจเสนอหัวหน้าพรรคที่พ้นจากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนใหม่ได้³⁴ หรืออาจให้หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านเป็นนายกรัฐมนตรีใหม่ก็ได้³⁵

2. อำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาไทย

รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดที่ใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศ คือ มีอำนาจและหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในการปกครองประเทศ และเป็นองค์กรที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของ

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 202 วรรคสาม.

³² อ้างแล้วในเอกสารเผยแพร่, หน้า 14-15

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 185 วรรคหนึ่ง.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 185 วรรคหนึ่งและวรรคสุดท้าย มาตรา 201 วรรคสอง.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 185 วรรคหนึ่งและวรรคสุดท้าย.

ฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถามและเปิดอภิปรายทั่วไป นอกจากนี้หน้าที่หลักอีกประการหนึ่งของรัฐสภา คือ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญในองค์กรตามรัฐธรรมนูญและถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการระดับสูง และเจ้าหน้าที่ระดับสูงอื่นๆ ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ตลอดจนมีอำนาจควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้เพื่อรักษาสิทธิและประโยชน์ของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไว้ดังนี้

2.1 การตราพระราชบัญญัติทั่วไปหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐสภามีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติทั่วไปและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติต่างๆ ทั้งนี้เพราะรัฐสภาเป็นผู้แสดงเจตนารมณ์แทนประชาชน

คำว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” นั้นเป็นคำใหม่ที่เกิดขึ้นจากการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ซึ่งแยกออกมาบัญญัติรายละเอียดต่างหากจากรัฐธรรมนูญ เพื่อช่วยขยายบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยเนื้อหาแล้วมีความสำคัญเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ส่วนขั้นตอนในการตราและพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นเหมือนกับพระราชบัญญัติทั่วไป

กฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราในรูปแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีอยู่ 8 ฉบับ คือ

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ สมาชิกวุฒิสภา
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
- (8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

³⁶ มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 124.

กฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่รัฐสภามีอำนาจในการตรามานับใช้ คือ พระราชบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติมี 2 ประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน พระราชบัญญัติทั่วไป คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้น โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เนื้อหาของพระราชบัญญัตินั้นจะกำหนดเนื้อหาใดก็ได้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไปที่เรียกว่า “ประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย”³⁷ นอกจากนี้ เนื้อหาของพระราชบัญญัติยังจะมีลักษณะกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไปในการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลงสิทธิ กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคล

ในส่วนของพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึง พระราชบัญญัติเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั่วไปหากแต่ว่ามีเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ คือ³⁸

- (1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับเกี่ยวกับภาษีอากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดินหรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน หรือค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
- (4) เงินตรา

2.1.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ 3 วิธี คือ

- (1) โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ซึ่งจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่เกี่ยวกับการเงินก็ได้
- (2) โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ
 - (2.1) ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอต้องให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดนั้นมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน รับรอง ตามมาตรา 169 วรรคสอง
 - (2.2) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 169 วรรคหนึ่ง
- (3) โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยผู้ร้องขอจะต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอพร้อม

³⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2536), หน้า 45.

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 169.

กันไปด้วย ตามมาตรา 170

สำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภาเท่าที่ผ่านมามีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 เพียงฉบับเดียว³⁹ ในบรรดารัฐธรรมนูญทั้งหมด 16 ฉบับที่ให้อำนาจวุฒิสภาเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ โดยให้วุฒิสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภาก่อนแล้วจึงเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป⁴⁰ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอร่างกฎหมายแต่อย่างใด แต่ได้ให้น้ำหนักในการจัดทำกฎหมายหรือด้านนิติบัญญัติแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเสมอ⁴¹

ข้อสังเกตของการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะคณะรัฐมนตรีและโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเช่นใดก็ได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนของการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นถูกจำกัดไว้ว่าจะเสนอได้เฉพาะที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ นั่นคือ เฉพาะเรื่องในหมวด 3 และหมวด 4 ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น⁴²

2.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นหลัก การของการใช้ระบบสองสภา กล่าวคือ เมื่อผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะต้องให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีกครั้ง คือ ต้องได้รับการพิจารณาทั้งสองสภา แต่จะต้องเริ่มที่สภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน⁴³

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยสภาผู้แทนราษฎร อาจแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระตามลำดับ ดังนี้

วาระที่หนึ่ง ในขั้นนี้เป็นขั้นรับหลักการ สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นที่เสนอมา โดยที่ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสามารถอภิปรายและชี้แจงหลักการและเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎรประกอบในการเสนอร่างได้ สมาชิกสภาอาจจะอภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนก็ได้ เมื่อสมาชิกสภาทำการอภิปรายเสร็จสิ้น จะมีการลงมติว่าที่ประชุมจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับ

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 117.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 118.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 172.

⁴² มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า 130.

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2544 มาตรา 172

นั้น⁴⁴ ถ้าที่ประชุมมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกแทนราษฎรก็จะทำการพิจารณาในวาระที่สองต่อไป แต่ถ้าที่ประชุมไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป⁴⁵

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับรวมกัน สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาลงมติรับหลักการแล้วให้สภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง⁴⁶

นอกจากนั้นในการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง สมาชิกแทนราษฎรอาจจะตั้งคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁴⁷ หรือในกรณีที่เป็นการร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคณะรัฐมนตรีอาจจะขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการก็ได้ โดยต้องให้ที่ประชุมอนุมัติเสียก่อน แต่การพิจารณาต้องไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่สภามีมติ⁴⁸

วาระที่สอง ในขั้นนี้เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ⁴⁹ และเป็นการพิจารณาเป็นรายมาตรา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองสามารถแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมการและการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว⁵⁰ ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ตามปกติสภาผู้แทนราษฎรอาจมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา หรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็ได้⁵¹ หรือให้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คนและที่ประชุมอนุมัติ⁵²

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นของคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรที่จะแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติลงหน้าเป็นหนังสือต่อ

⁴⁴ สถาบันพระปกเกล้า, การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทยบทสรุปสำหรับผู้บริหาร, หน้า 13.

⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 118.

⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 105 วรรคสาม.

⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 105 วรรคสอง.

⁴⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 106.

⁴⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 107.

⁵⁰ สถาบันพระปกเกล้า, เรื่องเดิม, หน้า 14.

⁵¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 108 วรรคหนึ่ง.

⁵² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 108 วรรคสอง.

ประธานคณะกรรมการภายในเวลาที่สภากำหนด ซึ่งอาจเป็นเวลา 7 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น ในการแปรญัตตินั้นจะต้องแปรเป็นรายมาตราๆ ไป หากมีการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมจะต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น⁵³

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จเรียบร้อยแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะเริ่มต้นด้วยการพิจารณาชื่อร่าง คำปวารณา แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีการสงวนคำแปรญัตติ ส่วนกรรมาธิการเสียงข้างน้อยนั้นสามารถสงวนความเห็นและนำมาอภิปรายได้แต่ยังให้สภาพิจารณาได้ในการพิจารณาครั้งที่สองนี้ เมื่อได้พิจารณาเรียงมาตราจนจบร่างแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใดไม่ได้ นอกจากเพื่อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่

กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและในชั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่คณะกรรมการหรือสภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานรัฐสภาเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ประธานรัฐสภาสั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน และส่งให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะวินิจฉัยภายใน 15 วัน นับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว ถ้าที่ประชุมร่วมกันวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน⁵⁴ หากนายกรัฐมนตรีให้รับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน⁵⁵

กรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรีและคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา สภาผู้แทนราษฎรจะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทน องค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวน กรรมาธิการทั้งหมด⁵⁶

⁵³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 110.

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 171.

⁵⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 113.

⁵⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 190.

ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติใดที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา ก่อนเริ่มทำงานตามมาตรา 211 ว่าจำเป็นต้องการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบจะมีการตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาจะรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยก็เสนอต่อไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำทูลเกล้าฯต่อไป⁵⁷

วาระที่สาม เมื่อสภาพิจารณาวาระที่สองเสร็จแล้ว สภาจะลงมติในวาระที่สาม ว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการแก้ไขในวาระที่สองมาแล้วเท่านั้น โดยไม่มีการอภิปราย หากสภาไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่หากสภาเห็นชอบประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะต้องบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำเป็น 3 วาระเช่นเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร คือ

วาระที่หนึ่ง ในขั้นนี้วุฒิสภาจะพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว⁵⁸ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในวาระที่หนึ่ง วุฒิสภาสามารถตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนรับหลักการได้ ถ้าไม่มีการมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนรับหลักการ และวุฒิสภาได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว วุฒิสภาจะต้องมีมติต่อไปว่าจะให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่รับหลักการมาแล้วในวาระที่สองโดยคณะกรรมการที่สภามอบหมาย หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา หรือคณะกรรมการเต็มสภา ทั้งนี้เป็นไปคล้ายคลึงกันกับที่ดำเนินการมาแล้วในสภาผู้แทน

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 173.

⁵⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 110.

ราษฎร⁵⁹

วาระที่สอง ขั้นตอนในการพิจารณาแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาโดยคณะกรรมการและการพิจารณาของวุฒิสภา

โดยปกติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหากเป็นการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา จะกระทำได้อันเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 10 คน และที่ประชุมวุฒิสภานุมัติ⁶⁰

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้นนั้น วุฒิสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายใน 7 วันนับแต่วันถัดจากที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เว้นแต่วุฒิสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอย่างอื่น⁶¹

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างดังกล่าวโดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มี การแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย⁶² เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการแล้วจะเสนอให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นการด่วน⁶³

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยที่สมาชิกจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่ผู้แปรญัตติส่งวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการเสียงข้างน้อยส่งวนความเห็นไว้⁶⁴

⁵⁹ นรนิติ เศรษฐบุตร, รายงานการวิจัยเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลไทย, (กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาประชาธิปไตย, 2542) (อัคราณา), หน้า 47-48

⁶⁰ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 112.

⁶¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 114.

⁶² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 115.

⁶³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 116.

⁶⁴ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 118.

เมื่อวุฒิสภาพิจารณาจนจบร่างแล้วจะทำการพิจารณาสรุปทั้งร่างอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในการพิจารณารั้งนี้จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่ยังมีการขัดแย้งกันอยู่⁶⁵ เมื่อวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จแล้วก็จะเป็นการพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม

วาระที่สาม ที่ประชุมวุฒิสภาจะลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในการพิจารณาในวาระที่สอง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นว่านี้มติที่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่พิจารณาไว้ในวาระที่สอง และมติที่ไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม⁶⁶ ในส่วนตรงนี้หมายความว่าเมื่อวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

1. ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร⁶⁷ โดยไม่มีการแก้ไข

กรณีนี้ ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็จะมีผลให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป⁶⁸

2. วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร⁶⁹

กรณีนี้ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร⁷⁰ แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็จะมีผลบังคับเป็นกฎหมายต่อไป⁷¹

⁶⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 119.

⁶⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 121.

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 175 (1).

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 93.

⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 175 (2).

⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 176 วรรคหนึ่ง.

⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 176 วรรคสอง.

3. ถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม⁷²

ถ้าวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม กรณีนี้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็จะมีผลบังคับเป็นกฎหมายต่อไป

กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย ให้แต่ละสภาแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็นคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการพิจารณาร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้ร่วมกันพิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วย ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศกฎหมายนั้นลงในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็จะมีผลให้กฎหมายนั้นสามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป

ถ้าเป็นกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัตินั้นพิจารณาใหม่ได้ทันที กรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการพิจารณาร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็จะมีผลบังคับเป็นกฎหมายต่อไป⁷³

2.1.3 การตราพระราชบัญญัติทั่วไปหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 20 วัน นับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 175 (3).

⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 176 ววรรคหนึ่ง.

ถ้าพระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบก็จะทรงลงพระปรมาภิไธย เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป⁷⁴

กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษา ร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว⁷⁵

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง

(1) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี จากนั้นประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว จะส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า⁷⁶

(2) กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี จากนั้นประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว จะส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้าเป็นการต่อไป⁷⁷

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจนกว่าศาลรัฐธรรมนูญ

⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 93.

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 94.

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 262 (1).

⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 262 (2).

จะมีคำวินิจฉัย⁷⁸

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง และข้อความดังกล่าว เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป⁷⁹ ถ้าเป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสาระสำคัญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป จากนั้นให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป⁸⁰

2.1.4 การตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไปในชั้นสภาผู้แทนราษฎรจะไม่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาเอาไว้ แต่ในชั้นวุฒิสภานั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน⁸¹ ถ้าหากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินรัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้เสร็จภายในระยะเวลา 30 วัน ทั้งนี้เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ แต่ต้องไม่เกิน 30 วัน⁸²

สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของทั้งสองสภามีดังนี้ โดยทั่วไปแล้วจะคล้ายคลึงกับขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป แต่ก็มีรายละเอียดสำคัญซึ่งแตกต่างไปที่จะต้องพิจารณา

1. ในชั้นการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนด ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภา⁸³

2. ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาถึงวุฒิสภา⁸⁴ ในทางปฏิบัติ

⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 262 วรรคห้า.

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 262 วรรคหก.

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 262 วรรคเจ็ด.

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 174.

⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 174.

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180. วรรคหนึ่ง และวรรคสอง.

⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 วรรคสาม.

หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว วุฒิสภาก็สามารถตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปพร้อม ๆ กับการพิจารณาในชั้นของสภาผู้แทนราษฎร⁸⁵ คณะกรรมการจะต้องพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการนี้ไม่มีการแปรญัตติ⁸⁶ จากนั้นประธานวุฒิสภาก็จะจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยให้วุฒิสภาลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งในการพิจารณารั้งนี้ วุฒิสภาก็จะแก้ไขเพิ่มเติมมิได้⁸⁷ วุฒิสภาก็จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลา ถ้าพ้นกำหนดเวลานั้นแล้วให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

ด้วยเหตุนี้วุฒิสภาก็สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่รับมาได้อย่างรวดเร็ว และสามารถผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้ภายในเวลา 20 วัน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อผ่านการเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติจากวุฒิสภาเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยจะต้องนำบทบัญญัติมาตรา 176 วรรคสอง มาใช้โดยอนุโลม หมายความว่า สภาผู้แทนราษฎรอาจจะยกร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดลงหรือตัดทอนรายการซึ่งมิใช่รายการตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ คือ⁸⁸

1. เงินสงฆ์ใช้ตั้งเงินกู้
2. ดอกเบี้ยเงินกู้
3. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

⁸⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 125.

⁸⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 126.

⁸⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 127.

⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 180 วรรคห้า.

เหตุที่ต้องมีการบัญญัติเรื่องการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็เพราะไม่ต้องการให้ ส.ส. หรือ ส.ว. หรือกรรมการสิทธิการเสนอแปรญัตติหรือกระทำการใดอันมีผลให้ ส.ส. หรือ ส.ว. หรือกรรมการสิทธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรง หรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

2.1.5 การอนุมัติพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 218 กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและอนุมัติพระราชกำหนดเอาไว้ คือ โดยหลักแล้วอำนาจในการตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่บางกรณีมีความจำเป็นรับด่วนที่ไม่อาจตรากฎหมายโดยรัฐสภาได้ จึงให้อำนาจการตรากฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี เหตุผลที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกพระราชกำหนดใช้บังคับได้นั้นก็เนื่องจากว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรับด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างดังต่อไปนี้ คือ

1. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ
2. เพื่อความปลอดภัยสาธารณะ
3. เพื่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ
4. เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

การตราพระราชกำหนดจะตราขึ้นได้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรับด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน หากให้ออกเป็นพระราชบัญญัติแล้วจะทำให้ล่าช้าไม่ทันการณ์ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องนำพระราชกำหนดที่ออกมาใช้บังคับนั้น เสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 218 วรรคสาม กำหนดให้ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า และจะมีผลดังต่อไปนี้

ก. ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว

ข. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรก็ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป

ค. ถ้าหากพระราชกำหนดนั้นต้องตกไป จะไม่มีผลกระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น คือ กิจการใดที่ได้กระทำมาแล้วก็เป็นอันแล้วกันไป⁸⁹

⁸⁹ ประณต นันทิยะกุล, สารະแห่งรัฐธรรมนูญ คำอธิบายรัฐธรรมนูญเรียงตามมาตรา หมวดที่ 6 รัฐสภา หมวดที่ 7 คณะรัฐมนตรี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แว่นแก้ว, 2544), หน้า 432.

กรณีที่พระราชกำหนดดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ถ้าพระราชกำหนดนั้นถูกยกเลิกไปก็ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก ให้มีผลใช้บังคับต่อไป นับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมติพระราชกำหนดนั้น ก็จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติแต่สภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรก็มีผลให้พระราชกำหนดนั้นกลายเป็นกฎหมายถาวรต่อไป เช่นเดียวกัน

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานี้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ในกรณีที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้มีผลนับแต่วันถัดจากวันที่มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องดำเนินการเสนอต่อที่ประชุมของสภานั้นๆ ในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ

การตราพระราชกำหนดอีกประเภทหนึ่ง คือ พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ตามมาตรา 220 การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราต้องกระทำในระหว่างสมัยประชุม และต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน ดังนั้นเมื่อเข้าตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตราให้ใช้บังคับตั้งเช่น พระราชบัญญัติก็ได้

ขั้นตอนของการอนุมัติพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา คณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁹⁰ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้นำบทบัญญัติมาตรา 218 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยสรุปก็คือ ถ้ารัฐสภาอนุมัติก็มีผลเป็นกฎหมาย แต่ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรานั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้ทำไปแล้วในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

อนึ่งก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่รักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 220.

ถ้าผลการวินิจฉัยปรากฏว่าพระราชกำหนดนั้นไม่ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ดังที่ได้กล่าวมา ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ต้น ทั้งนี้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด⁹¹

2.2 หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสอดส่อง ดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยการควบคุมสามารถกระทำได้ 5 ประการ คือ

2.2.1 การตั้งกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารให้ฝ่ายบริหารกระทำสิ่งใด ๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินนั้นจะต้องกระทำไปด้วยความไตร่ตรองอย่างรอบคอบ เพราะมีฉะนั้นจะต้องถูกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติคอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตนอยู่

กระทู้ คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยอาจตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่สมควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน⁹²

กระทู้ที่สมาชิกตั้งถามรัฐมนตรีมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. คำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกตั้งขึ้นเมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภา หรือการดำเนินการบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย

2. คำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี โดยทั่วไปจะถามเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น

กระทู้ถามต้องเป็นคำถาม ข้อเท็จจริง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องชัดเจนไม่ฟุ้งเฟ้อชวนเวียน ช้าช้าก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย และกระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 130⁹³ ดังต่อไปนี้

⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 219.

⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 183.

⁹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 42 ง วันที่ 11 พฤษภาคม 2544, หน้า 62-63.

- (1) เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย
- (2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
- (3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
- (4) เป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอมาก่อน
- (5) เป็นการให้ออกความเห็น
- (6) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
- (7) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ
- (8) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ

กระทู้ถามตามข้อบังคับประชุมสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท⁹⁴ คือ

2.2.1.1 กระทู้ทั่วไป⁹⁵ คือ คำถามที่สมาชิกสภาเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและยื่นต่อประธานสภาของตน โดยระบุว่าจะถามใคร รัฐมนตรีคนใด และจะให้ตอบในที่ประชุมหรือให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดถึงเรื่องกระทู้ทั่วไปไว้ในมาตรา 183 ว่า ส.ส. หรือ ส.ว.ทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

เมื่อประธานสภาได้รับกระทู้แล้วจะจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภาให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วันนับแต่วันที่กระทู้ถามส่งไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ⁹⁶

ส่วนกรณีที่กระทู้ถามต้องตอบในราชกิจจานุเบกษาให้ประธานสภาแจ้งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ เพื่อดำเนินการตอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รัฐมนตรีได้รับกระทู้ถามนั้น และหากรัฐมนตรีได้ตอบแล้วในราชกิจจานุเบกษา หรือมีเหตุขัดข้องไม่ตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ทราบ⁹⁷

2.2.1.2 กระทู้ถามสด⁹⁸ คือ คำถามที่ ส.ส.แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามใคร ซึ่งรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ต้องระบุคำถาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดถึงเรื่องกระทู้สดไว้ในมาตรา 184 ว่า การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชนเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือ

⁹⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 128.

⁹⁵ มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า 188.

⁹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 146.

⁹⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 147.

⁹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 189.

ประชาชน หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน ส.ส.อาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้น โดยไม่ต้องระบุคำถามและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

ทั้งนี้กระทู้ถามสดต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 138)⁹⁹ ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน
- (2) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน
- (3) เป็นเรื่องด่วน

เมื่อประธานสภาได้รับกระทู้ถามสดแล้ว ให้ประธานสภาเรียบเรียงกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุม และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทราบโดยทันที

การจัดกระทู้ถามสดเข้าพิจารณาในสภามีระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการจัดกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุม พ.ศ. 2544 กำหนดสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) การประชุมครั้งหนึ่งๆให้บรรจุกระทู้ถามสดไม่เกิน 3 กระทู้ถาม การถามการตอบ กระทู้ถามสดให้กำหนดเวลาไม่เกิน 60 นาที ในการประชุมแต่ละครั้ง¹⁰⁰
- (2) การแจ้งขอตั้งกระทู้ถามสดให้แจ้งในวันประชุมเพื่อพิจารณาระเบียบวาระการประชุม โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาในวันดังกล่าวและในหนังสือให้ระบุว่าประสงค์จะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินท่านใดและในเรื่องใดโดยไม่ต้องระบุคำถาม¹⁰¹
- (3) เรื่องใดจะได้รับบรรจุระเบียบวาระเป็นการกระทู้ถามสดหรือไม่ ประธานสภาจะเป็นผู้วินิจฉัย โดยคำนึงถึงปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นการเร่งด่วน หากเรื่องใดที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าไม่เข้าลักษณะกระทู้ถามสด หรือไม่อนุญาตให้บรรจุเข้าระเบียบวาระให้เป็นอันระงับ หากสมาชิกยังประสงค์ที่จะตั้งเป็นกระทู้ถามสดอยู่ ก็ให้เสนอใหม่เพื่อพิจารณาในสัปดาห์ต่อไป¹⁰²
- (4) ในสัปดาห์ใดหากมีกระทู้ถามสดที่ประธานสภาวินิจฉัยแล้วเกินจำนวน 3 กระทู้ให้ประธานสภาจับสลากให้เหลือเพียง 3 กระทู้ เพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระต่อไป ในจำนวน 3 กระทู้ถามนี้หากปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่เป็นเรื่องทำนองเดียวกันให้กระทู้ถามที่มีลักษณะดังกล่าว แต่ถูกจับสลากขึ้นมาในลำดับหลังตกไป¹⁰³ และให้คณะกรรมการจับสลากกระทู้ถามที่เหลือเพิ่มให้เต็มจำนวน ทั้งนี้ต้องคำนึงถึง

⁹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 42 ง วันที่ 11 พฤษภาคม 2544, หน้า 65.

¹⁰⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 131.

¹⁰¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 138.

¹⁰² มานิตย จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า 190.

¹⁰³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 139.

ผู้ตั้งกระทู้ถามด้วย เพื่อให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวกันถามเกินกว่าหนึ่งกระทู้ถาม เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกคนอื่น

(5) กระทู้ถามสดที่ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้ว หากผู้ตั้งกระทู้ถามขอเลื่อนการถามให้ถือว่ากระทู้ถามนั้นเป็นอันตกไป

(6) กระทู้ถามสดแต่ละกระทู้ให้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง ทั้งนี้ให้ถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 20 นาที เว้นแต่ในสัปดาห์ใดมีกระทู้สดน้อยกว่า 3 กระทู้ ก็ให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายในเวลา 60 นาที¹⁰⁴

(7) การถาม การตอบ หรือการกล่าวอ้าง ข้อเท็จจริงประกอบกระทู้ถามสดต้องอยู่ในประเด็นของเรื่องที่ถาม ทั้งต้องกระชับ ชัดเจน ไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย¹⁰⁵

(8) ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม เว้นแต่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นไม่อยู่หรือติดราชการสำคัญ จะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถามเรื่องนั้นได้ โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนถึงวาระพิจารณากระทู้ถามเรื่องนั้น

2.2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากการตั้งกระทู้ถามแล้ว การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลถือว่าเป็นกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติขั้นรุนแรงที่สุด ซึ่งอาจจะมีผลทำให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดเรื่องการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีไว้ใน 2 กรณี คือ

2.2.2.1 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดเรื่องการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 185 ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย

การเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปรายและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคน

¹⁰⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 142.

¹⁰⁵ มานิตย์ จุมปา. เรื่องเดิม, หน้า 190.

ต่อไปไว้ในญัตติด้วย¹⁰⁶

ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตามมาตรา 304 แล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามมาตรา 305¹⁰⁷

เมื่อประธานสภาได้รับญัตติตามที่กล่าวมาแล้วก็จะทำการไต่สวนตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่องให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ จากนั้นเมื่อประธานสภาได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ¹⁰⁸

ในการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติว่าจะไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจในนายกรัฐมนตรี โดยการลงมตินี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่มีการอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹⁰⁹ ผลเมื่อมีการไม่ไว้วางใจก็คือ นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำชื่อผู้ที่ได้รับเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อตอนที่เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ กราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป¹¹⁰

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีกตลอดสมัยการประชุม¹¹¹

2.2.2.2 การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 186 กำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งต่างจากการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่จะต้องใช้นำนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเสนอญัตติ

¹⁰⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 154 วรรคหนึ่ง.

¹⁰⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 182 วรรคสอง.

¹⁰⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 155.

¹⁰⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 185 วรรคสาม.

¹¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 185 วรรคห้า.

¹¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 185 วรรคสี่.

ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้¹¹²

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปรายไว้ในญัตติด้วย¹¹³

มาตรา 186 วรรคสอง เป็นกรณีที่รัฐมนตรีมีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่ร้ายวณผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ในการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลให้นายกฤษฎีกาในมาตรา 185 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

2.2.3 การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหารโดยเฉพาะการเปิดอภิปรายทั่วไป นอกจากการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้ว ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาก็สามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ โดยไม่มีการลงมติ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 187 บัญญัติว่า

“สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา นี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง”

ตามมาตรา 187 วรรคแรก เป็นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ ซึ่งสมาชิกวุฒิสภาต้องเข้าชื่อกันไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือจำนวน 120 คน จากจำนวน 200 คน มาตรการนี้เป็นหลักการใหม่ที่เพิ่งนำมาใช้เป็นครั้งแรกเป็นการเพิ่มบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมากขึ้นนั่นเอง

ส่วนในมาตรา 187 วรรคสอง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของคณะรัฐมนตรีที่จะไม่ต้องมาแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินมากเกินไป จึงได้บัญญัติให้การขอเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภา ตามมาตรา 187 วรรคสองนี้ จะกระทำได้เพียงครั้งเดียว ในสมัย

¹¹² ประณต นันทิยะกุล, เรื่องเดิม, หน้า 361.

¹¹³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 156 ประกอบกับ ข้อ 154.

ประชุมหนึ่ง

เหตุผลหลักของการมีบทบาทปัญญัตติมาตรานี้ คือ การเพิ่มบทบาทให้แก่สมาชิกวุฒิสภาในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญๆ ของประเทศ หรือมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้น โดยให้คณะรัฐมนตรีได้ออกมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญๆ ของประเทศที่เกิดขึ้นวิธีการนี้ สมาชิกวุฒิสภาอาจจะให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยที่ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด¹¹⁴

2.2.4 การตั้งคณะกรรมการเพื่อการตรวจสอบการบริหารราชการของรัฐบาล

ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ละสภามีสมาชิกอยู่เป็นจำนวนมาก และมีการกลั่นกรองงานที่กว้างขวาง ซับซ้อน หากให้สมาชิกทั้งสภาทำงานเองทั้งหมดก็อาจจะทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพได้ เพราะงานบางอย่างจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในงานนั้นๆ จึงจำเป็นต้องมีการแบ่งงานกันทำ ดังนั้นในแต่ละสภาจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นมาหลายคณะตามลักษณะของงาน

รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภาในปัจจุบัน ได้แบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการตามลักษณะของงาน หรือตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งจำแนกประเภทคณะกรรมการไว้ดังนี้

1) คณะกรรมการสามัญประจำสภา

คณะกรรมการสามัญประจำสภา หมายถึง กรรมการที่สภาตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภาโดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภา

ตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 80¹¹⁵ กำหนดไว้ว่าภายใต้บังคับมาตรา 189 และมาตรา 191 ของรัฐธรรมนูญให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้น 31 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 17 คน ซึ่งมีดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
- (2) คณะกรรมการเด็ก เยาวชน สตรีและผู้สูงอายุ
- (3) คณะกรรมการการศึกษา
- (4) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- (5) คณะกรรมการการคมนาคม

¹¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 363.

¹¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 42 ง วันที่ 11 พฤษภาคม 2544, หน้า 42.

- (6) คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค
- (7) คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- (8) คณะกรรมการการตรวจรายงานการประชุม
- (9) คณะกรรมการการต่างประเทศ
- (10) คณะกรรมการการตำรวจ
- (11) คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ
- (12) คณะกรรมการติดตามการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด
- (13) คณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภาผู้แทนราษฎร
- (14) คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (15) คณะกรรมการการทหาร
- (16) คณะกรรมการการท่องเที่ยว
- (17) คณะกรรมการการปกครอง
- (18) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
- (19) คณะกรรมการการพลังงาน
- (20) คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง
- (21) คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (22) คณะกรรมการการพาณิชย์
- (23) คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
- (24) คณะกรรมการการแรงงาน
- (25) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (26) คณะกรรมการการศาสนา ศิลปวัฒนธรรม
- (27) คณะกรรมการการศึกษา
- (28) คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม
- (29) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- (30) คณะกรรมการการสื่อสารและโทรคมนาคม
- (31) คณะกรรมการการอุตสาหกรรม

หากมีความจำเป็นสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ และสมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ

ส่วนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 75¹¹⁶ กำหนดให้วุฒิสภาดังตั้งคณะกรรมการ

¹¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 49 ง วันที่ 31 พฤษภาคม 2544, หน้า 25.

สามัญประจำวุฒิสภาขึ้นมีจำนวน 21 คณะ แต่ละคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งมีดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมการการศึกษา
- (2) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- (3) คณะกรรมการการคมนาคม
- (4) คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- (5) คณะกรรมการการงบประมาณ
- (6) คณะกรรมการการต่างประเทศ
- (7) คณะกรรมการการทหาร
- (8) คณะกรรมการการท่องเที่ยว
- (9) คณะกรรมการการปกครอง
- (10) คณะกรรมการการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
- (11) คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (12) คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
- (13) คณะกรรมการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (14) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
- (15) คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม
- (16) คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- (17) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- (18) คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ
- (19) คณะกรรมการกิจการองค์กรอิสระ
- (20) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและติดตามมติของวุฒิสภา
- (21) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

หากมีความจำเป็นวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นหรือลดจำนวนลงเมื่อใดก็ได้ สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ เว้นแต่สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานและเลขานุการคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภานั้นให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาได้ 1 คณะ โดยคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภามีวาระ 2 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติเลือกตั้ง¹¹⁷

¹¹⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 75.

2) คณะกรรมการการวิสามัญ

คณะกรรมการการวิสามัญ หมายถึง กรรมการที่สภาตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นก็ได้ ประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการ กล่าวคือ เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือการกระทำกิจการใดๆ นั้นไม่อยู่ในขอบข่ายงานของคณะกรรมการการวิสามัญประจำสภาชุดใด หรืออาจจะเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการการวิสามัญประจำสภาหลายชุด จึงต้องตั้งคณะกรรมการการวิสามัญขึ้นมาเพื่อดำเนินการเฉพาะกิจเป็นคราวๆ ไป เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ พร้อมทั้งเสนอรายงานต่อสภาพิจารณาเสร็จสิ้นก็สลายตัวสิ้นสภาพไป¹¹⁸

สำหรับการเลือกตั้งคณะกรรมการการวิสามัญจะเลือกจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร¹¹⁹

ในการเลือกตั้งคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ ให้ตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนองค์การเอกชนประเภทนั้น จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด และตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกิน 1 ใน 6 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนกรรมการนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง หรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร¹²⁰

สำหรับเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น โดยทั่วไปกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้¹²¹

1. พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด

2.2 พิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง

1.2 พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่สภามีมติรับหลักการแล้ว ในการนี้คณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในร่างพระราช-

¹¹⁸ มาณิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า 139.

¹¹⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 81.

¹²⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 82.

¹²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 141.

บัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และในขณะเดียวกันสมาชิกอื่นก็มีสิทธิเสนอคำแปรญัติติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ด้วย

2. กระทำกิจการใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาและต้องระบุนโยบายชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณี ๆ ไป แล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่กำหนด

นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยได้รับเอกสิทธิ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา¹²²

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติอำนาจของคณะกรรมการการันรัฐธรรมนูญที่ได้กล่าวมามีข้อสังเกตว่าเมื่อไรก็ตามที่คณะกรรมการขอให้หน่วยงานราชการส่งเอกสารเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อนำมาใช้ในการประกอบการพิจารณาศึกษา หน่วยงานนั้นๆ กลับนิ่งเฉย ไม่ให้ความร่วมมือ แม้ว่าจะมีกลไกทางการเมือง เรียกให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบทางการเมือง เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นให้ชี้แจงถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในความเป็นจริงคณะกรรมการก็ยังไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเท่าใดนัก เพราะทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคณะกรรมการ¹²³

การดำเนินงานของคณะกรรมการการันรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาดังกล่าว คณะกรรมการการันรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการจัดการประชุม และวิธีการประชุมดังนี้

การประชุมคณะกรรมการการันรัฐธรรมนูญ ตามข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดลักษณะการประชุมคณะกรรมการแตกต่างจากการประชุมสภา คือ หากเป็นการประชุมสภารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การประชุมมีลักษณะเปิดเผย ประชาชนที่สนใจสามารถเข้าฟังการประชุมได้ ส่วนการประชุมคณะกรรมการการันรัฐธรรมนูญผู้ที่จะเข้าฟังการประชุมได้ จะต้องเป็นบุคคลดังต่อไปนี้ คือ

- สมาชิก
- รัฐมนตรี
- บุคคลซึ่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- บุคคลซึ่งประธานคณะกรรมการการันรัฐธรรมนูญชี้แจง

ดังนั้นประชาชนทั่วไปจึงไม่มีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการการันรัฐธรรมนูญ ส่วนในกรณีประชุมลับบุคคลที่จะเข้าฟังการประชุมได้ก็แต่เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และต้องได้รับอนุญาตจาก

¹²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 189.

¹²³ ธงทอง จันทรางศุ, การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการการันรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น, หน้า 19.

ประธานของที่ประชุมเท่านั้น

ในการประชุมคณะกรรมการจะต้องมีคณะกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะถือเป็นองค์ประชุม หากเป็นการประชุมที่จะต้องมีการลงมติเรื่องใดจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการที่มีอยู่ทั้งหมด ส่วนในการประชุมร่วมกันจะต้องมีกรรมการของทั้งสองสภามาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมได้

การลงมติของคณะกรรมการให้ถือเอาเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งเสียงในการออกคะแนนเสียง ถ้ามีคะแนนเท่ากันให้ประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงเด็ดขาด

การดำเนินกิจการอื่น ๆ ของคณะกรรมการก็เป็นไปในการดำเนินการตามหน้าที่ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และรายละเอียดอื่น ๆ ที่จะใช้ในการเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการและเพื่อใช้เป็นเหตุผลประกอบในการนำเสนอในรายงานเพื่อสภาพิจารณาต่อไป

2.2.5 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่นๆ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้วางมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารไว้หลายประการไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งกรรมการ นอกจากนี้ได้มีการเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่น ๆ ไว้อีกด้วย ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่นๆที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถทำได้ คือ การเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้มีการถอดถอนจากตำแหน่ง

มาตรา 304 ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่นๆออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งคำร้องขอดังกล่าวจะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ในการออกเสียงลงมติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งจะต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ มติที่จะถอดถอนได้ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

มติของวุฒิสภามาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง¹²⁴

2.3 หน้าที่ในการเลือก ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.3.1 การเลือก ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 135 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยในทางปฏิบัติวุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการสามัญชั้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่เกิน 11 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นๆ เป็นกรณีๆ ไป ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 96¹²⁵ ซึ่งขั้นตอนในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ ของวุฒิสภามีดังนี้

คณะกรรมการสรรหาฯ ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดให้คัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ หรือองค์กรอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือกฎหมายกำหนดให้คัดเลือกบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่างๆ เมื่อทำการคัดเลือกแล้วเสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ต่อประธานวุฒิสภา

จากนั้นประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภา เพื่อพิจารณาคัดเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลตามรายชื่อที่เสนอมา ซึ่งในการดำเนินงานของวุฒิสภานี้ วุฒิสภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการสามัญเพื่อตรวจสอบประวัติ ความประพฤติของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135

เมื่อได้รายชื่อมาแล้วประธานวุฒิสภาเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือความเห็นชอบ ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อที่จะทรงแต่งตั้งต่อไป โดยประธานวุฒิสภาเป็นผู้สนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง

องค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ที่วุฒิสภาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ มีดังต่อไปนี้

¹²⁴ มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า 258.

¹²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 49 ง วันที่ 31 พฤษภาคม 2544, หน้า 34.

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ในการคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการการเลือกตั้งสรรหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมจำนวน 5 คน ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 และให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาจำนวน 5 คนด้วยเพื่อเสนอให้วุฒิสภาคัดเลือกให้เหลือ 5 คนจากผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อทั้งหมด 10 คน จากนั้นให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกประชุมเลือกกันเองเป็นประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งหนึ่งคน จากนั้นประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้เป็นเสนอรายชื่อประธานและกรรมการการเลือกตั้งต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งและประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง¹²⁶

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 6 กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีองค์ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหาและการเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

2) ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา

ในการคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ในขั้นตอนแรกกระทำโดยคณะกรรมการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสรรหา จะเสนอชื่อผู้ที่เห็นว่าเป็นที่ยอมรับของประชาชน มีความรอบรู้ในการบริหารราชการแผ่นดิน และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ต่อที่ประชุมของคณะกรรมการสรรหา ในขั้นตอนต่อไปคณะกรรมการสรรหาจะพิจารณาถ้อยคำคัดค้านการเลือกผู้ที่มีคุณสมบัติไว้ 9 คน เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้รับรายชื่อแล้วจะทำการคัดเลือกเหลือเพียง 6 คน จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งให้วุฒิสภาคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกิน 3 คน แล้วนำรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกขึ้นกราบบังคมทูล เพื่อให้พระมหากษัตริย์แต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยที่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง

ทั้งนี้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา¹²⁷

3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาโดยคัด

¹²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 138.

¹²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542.

เลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้แทนจากองค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนด้วย เสนอต่อพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง¹²⁸

4) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากการพิจารณาแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาโดยที่การพิจารณาสรรหาและคัดเลือกบุคคลที่จะมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาจากบุคคลดังต่อไปนี้

คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่สรรหาบุคคลและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประเภทผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์ จำนวน 6 คน แล้วเสนอรายชื่อต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อนั้น จากนั้นประธานวุฒิสภาจะจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อ โดยคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์จากจำนวน 10 คน ให้เหลือจำนวน 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสภารัฐศาสตร์จากจำนวน 6 คน ให้เหลือจำนวน 3 คน

นอกจากนี้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญยังได้คัดเลือกจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 5 คน และคัดเลือกจากตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 2 คน

ผู้ที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมวุฒิสภา จากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด ให้ประชุมและเลือกกันเองและให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ทูลเกล้าฯถวายรายชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไป โดยที่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้ง

5) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน โดยวิธีการคัดเลือกให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศ.ป.) กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

¹²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 199.

ก. ให้ความเห็นชอบให้ผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด แล้วเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี แล้วนายกรัฐมนตรีจะนำรายชื่อขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง¹²⁹

ข. ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งตุลาการศาลปกครองให้ดำรงตำแหน่ง “ประธานศาลปกครองสูงสุด” โดยที่คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองพิจารณาคัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุด 1 คน เพื่อเป็นประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วเสนอรายชื่อต่อนายกรัฐมนตรี จากนั้นนายกรัฐมนตรีจะนำรายชื่อเสนอขอความเห็นชอบต่อวุฒิสภา ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายชื่อ เมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง¹³⁰

ค. เลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง โดยที่กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเสนอรายชื่อบุคคล 6 คนต่อวุฒิสภา แล้ววุฒิสภาจะเลือกให้เหลือ 2 คน เพื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง¹³¹

6) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน

ก. ประธานและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 18 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา ในที่ประชุมของวุฒิสภาจะทำการเลือกบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีโดยวิธีลงคะแนนลับพิจารณาเลือกให้เหลือ 9 คน และให้ผู้ที่ได้รับเลือกประชุมเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการ 1 คน ในขั้นตอนต่อไปประธานวุฒิสภานำรายชื่อประธานและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ¹³²

¹²⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคหนึ่ง.

¹³⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 15 วรรคสอง.

¹³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 279 (3) ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 37.

¹³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 7.

ข. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง¹³³

7) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ดังนี้

ก. ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยคัดเลือกจากผู้ที่มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น

ทั้งนี้คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหาและการคัดเลือก การพ้นจากตำแหน่ง ได้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน¹³⁴

ข. ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

การแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คณะกรรมการสรรหาสรรหาและเสนอชื่อบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีมติให้ความเห็นชอบผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการต้องไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด เมื่อให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานวุฒิสภานำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงแต่งตั้ง และประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้ง¹³⁵

8) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 274 ได้กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประกอบด้วยบุคคลต่อไปนี้

¹³³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 112.

¹³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 312.

¹³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มาตรา 31.

- 1) ประธานศาลฎีกา เป็นประธานกรรมการ
- 2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในแต่ละชั้นศาล ซึ่งได้รับเลือกในแต่ละชั้นศาลๆละ 4 คน
- 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการและได้รับเลือกจากวุฒิสภา จำนวน 2 คน

กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมในประเภทที่ 3 ซึ่งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิได้ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ว่าบุคคลที่วุฒิสภาเลือกนั้นต้องไม่เป็นหรือเคยเป็นข้าราชการตุลาการ ที่เป็นเช่นนี้เพราะต้องการให้ได้บุคคลภายนอกเข้ามาในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมด้วย

2.3.2 การพิจารณาถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

วุฒิสภามาตรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ออกจากตำแหน่ง ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดหลักเกณฑ์การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งขึ้น เพื่อใช้ควบคุมการใช้อำนาจรัฐซึ่งหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ใช้ในการถอดถอนได้บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2541 มีดังต่อไปนี้

ตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอน

บุคคลที่อาจถูกพิจารณาถอดถอนจากวุฒิสภา มีดังต่อไปนี้

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. สมาชิกวุฒิสภา
5. ประธานศาลฎีกา
6. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
7. ประธานศาลปกครองสูงสุด
8. อัยการสูงสุด
9. กรรมการการเลือกตั้ง
10. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
11. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
12. กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
13. รองประธานศาลฎีกา
14. รองประธานศาลปกครองสูงสุด

15. หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร
16. รองอัยการสูงสุด
17. ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง¹³⁶

พฤติการณ์ที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอน

ผู้ดำรงตำแหน่งที่จะถูกร้องขอให้ถอดถอนจะต้องมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้¹³⁷

ผู้มีสิทธิร้องขอให้ถอดถอน

บุคคลที่มีสิทธิร้องขอให้วุฒิสภาถอดถอน มีดังนี้

- 1) ส.ส. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ร้องขอต่อประธานวุฒิสภา
- 2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา
- 3) ส.ว. จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาถอดถอน ส.ว. ออกจากตำแหน่งได้

กระบวนการในการถอดถอน

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอแล้วจะดำเนินการดังต่อไปนี้ คือ

1. ส่งเรื่องให้ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว
2. เมื่อไต่สวนเสร็จ ป.ป.ช. จะส่งรายงานให้วุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่เพียงใด ถ้า ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล นับแต่วันดังกล่าวผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธาน

¹³⁶ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4

“ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวงหรือกระทรวง สำหรับข้าราชการพลเรือน ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพหรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด สำหรับข้าราชการทหาร ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

¹³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303.

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องจัดส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาและส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้า ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานแล้วจะต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว ในกรณีที่ ป.ป.ช. ส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ

3. วุฒิสภาจะประชุมพิจารณาถอดถอนโดยมติถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนต้องกระทำโดยวิธีลับ

4. ผลของการที่บุคคลนั้นถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และผู้นั้นจะถูกตัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

มติของวุฒิสภาให้เป็นที่สุดและจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สรุปอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภาไทย

ตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมาย ควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ได้กำหนดบทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการเลือก แต่งตั้ง ให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ และอำนาจการพิจารณาถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบต่าง ๆ ออกจากตำแหน่งด้วย จึงนับเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ใหม่ของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ วุฒิสภา โดยกำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบ ทำการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กรณีที่ไม่มีหลักฐานพิสูจน์ได้ชัดว่ามีการทำผิด เพียงแต่มีพฤติการณ์สงสัยว่าได้กระทำผิด ก็สามารถถอดถอนได้ ส่วนในกรณีที่มีหลักฐานชัดเจนว่ามีการกระทำผิดของผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ นอกจากผู้นั้นจะถูกถอดถอนแล้วยังถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย ซึ่งถือเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่ใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

3

การดำเนินงานของรัฐสภาไทย ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ตามวัตถุประสงค์ของงานวิจัยที่มุ่งจะศึกษาถึงประสิทธิผลของรัฐสภาไทย ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ใน 3 ด้านหลัก ด้วยกัน กล่าวคือ

- 1) ประสิทธิผลในการดำเนินงานด้านกฎหมาย
- 2) ประสิทธิผลในตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
- 3) ประสิทธิผลในการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำและแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร คณะผู้วิจัยได้สรุปผลงานและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประสิทธิผลทั้งสามด้านหลักของรัฐสภาไทยได้ดังต่อไปนี้

1. ผลการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติ

นับตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา¹ รัฐสภาไทยมีผลงานด้านการตรากฎหมาย ทั้งที่เป็น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, พระราชบัญญัติที่ต้องตราขึ้นตามบทบัญญัติและกำหนดระยะไว้ในรัฐธรรมนูญ และ พระราชบัญญัติทั่วไป โดยจัดเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ 1.) พระราชบัญญัติที่ต้องตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และ 2.) พระราชบัญญัติทั่วไป (ซึ่งจะแยกนำเสนอเป็นรายปี) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

1.1 พระราชบัญญัติที่ต้องตราขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

- ก) กฎหมายที่ต้องตราภายใน 240 วัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 55 ก วันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541²
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541³
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541⁴

ข) กฎหมายที่ต้องตราภายใน 2 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541⁵ (ตามมาตรา 329 (5))
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542⁶ (ตามมาตรา 329 (4)) พร้อมกฎหมายที่เกี่ยวข้องคือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2542
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542⁷
4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542⁸
5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542⁹ (ตามมาตรา 329 (2)) พร้อมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542
6. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. 2542¹⁰ (ตามมาตรา 334 (2)) พร้อมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542
7. พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542¹¹ พร้อมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติปรับปรุง

² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541

⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 35 ก วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541

⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 102ก วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541

⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 115ก วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 81 ก วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542

⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 81 ก วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542

⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114ก วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 75ก วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 25 ก วันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2542

กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542

8. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542¹² (ตามมาตรา 335 (4))
9. พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542¹³ (ตามมาตรา 334 (1))
10. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁴ (ตามมาตรา 334 (3)) พร้อมกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีก 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.คณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542
11. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542¹⁵ (ตามมาตรา 334 (1)) (การเสียสิทธิในการเลือกตั้ง)
12. พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พ.ศ. 2542¹⁶ (ตามมาตรา 334 (1))
13. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁷ (ตามมาตรา 335 (8))
14. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจท้องถิ่น พ.ศ. 2542¹⁸ (ตามมาตรา 334 (1))
15. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543¹⁹ (ตามมาตรา 334 (1))
16. พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543²⁰ (ตามมาตรา 335 (4))

ค) กฎหมายที่ต้องตราภายใน 3 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ

1. พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2543²¹ (ตามมาตรา 335 (2))
2. พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543²² (ตามมาตรา 335 (5)) พร้อมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ ร่างพระราชบัญญัติ เงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543

¹² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 20ก วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2542

¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 104ก วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2542

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114ก วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94ก วันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2542

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 118ก วันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120ก วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114ก วันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 59ก วันที่ 21 มิถุนายน พ.ศ. 2543

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 66ก วันที่ 12 กรกฎาคม พ.ศ. 2543

²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 16ก วันที่ 7 มีนาคม พ.ศ. 2543

²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 44ก วันที่ 18 พฤษภาคม 2543

ง) กฎหมายที่ต้องตราภายใน 5 ปี นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542²³ (ตามมาตรา 335 (3))
2. พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543²⁴ (ตามมาตรา 335 (3)) (การนั่งพิจารณาคดี การจ่ายสำนวนคดี การโยกย้ายโดยไม่ได้รับความยินยอม การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษา (ม.236 ม.249 วรรคสาม, วรรคห้า และ ม.273 วรรคสอง))

จ) กฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจขององค์กรส่วนท้องถิ่น

1. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2541²⁵
2. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542²⁶
3. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542²⁷
4. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542²⁸
5. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. 2542²⁹
6. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542³⁰
7. พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542³¹
8. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542³²
9. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542³³
10. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542³⁴

²³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 74 ก วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2542

²⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 44 ก วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2543

²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 99 ก วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2541

²⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542

²⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 15 ก วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2542

²⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 15 ก วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2542

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 40 ก วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2542

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 120 ก วันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542

³¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 104 วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2542

³² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 104 วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2542

³³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 104 วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2542

³⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 104 วันที่ 26 ตุลาคม พ.ศ. 2542

1.2 พระราชบัญญัติทั่วไปและพระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐสภาไทยมีผลงานในด้านการตรากฎหมาย โดยมีพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาสรุปแยกเป็นรายปีได้ดังต่อไปนี้

ก) ผลงานด้านการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2540 มีกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จำนวน 29 ฉบับ จำแนกเป็น พระราชบัญญัติ 23 ฉบับ และ พระราชกำหนด 6 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540³⁵
2. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540³⁶
3. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะในท้องที่ตำบลพระพุทธบาท อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคาย ให้แก่วัดหินหมากเป้ง และโอนที่ ธรณีสงฆ์ วัดหินหมากเป้งในท้องที่ตำบลพระพุทธบาท อำเภอศรีเชียงใหม่ จังหวัดหนองคายให้แก่กระทรวงการคลัง³⁷
4. พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2540³⁸
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน³⁹
5. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. 2540⁴⁰
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน⁴¹
6. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540⁴²
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540⁴³

³⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 56 ก วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 1.

³⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 57 ก วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 1.

³⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 59 ก วันที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 1.

³⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 60 ก วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 22.

³⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 70 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 33.

⁴⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 80 ก วันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 26.

⁴¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 70 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 34.

⁴² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 60 ก วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 1.

⁴³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 70 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 31.

7. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540⁴⁴
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2540⁴⁵
8. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2540⁴⁶
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2540⁴⁷
9. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2540⁴⁸
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2540⁴⁹
10. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540⁵⁰
11. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลจังหวัดทุ่งสง พ.ศ. 2540⁵¹
12. พระราชบัญญัติการบริหารองค์การศาสนาอิสลาม พ.ศ. 2540⁵²
13. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลในเมือง ตำบลเมืองเก่า และตำบลบ้านหว้า อำเภอเมืองขอนแก่น เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2131 สายแยกทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 2 (ขอนแก่น) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2062 (เหล่านางาม) พ.ศ. 2540⁵³
14. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลม่วงหมู่ อำเภอเมืองสิงห์บุรี จังหวัดสิงห์บุรี เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 32 สายบางปะอิน-พยุหะคีรี ตอนทางแยกต่างระดับ อำเภอเมืองสิงห์บุรี พ.ศ. 2542⁵⁴

⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 60 ก วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 14.

⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 70 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 32.

⁴⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 60 ก วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 29.

⁴⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 70 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 35.

⁴⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 60 ก วันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 32.

⁴⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 70 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 36.

⁵⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 62 ก วันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2540, หน้า 1.

⁵¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 65 ก วันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 1.

⁵² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 65 ก วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 3.

⁵³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 66 ก วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 1.

⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 66 ก วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 4.

15. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลโกรกพระ ตำบลเนินกว้าว อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ และตำบลทัพทัน จังหวัดอุทัยธานี เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3319 สายโกรกพระ-ทัพทัน พ.ศ. 2540⁵⁵
16. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลเมืองเก่า อำเภอเมืองสุโขทัย จังหวัดสุโขทัย เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 12 สายตาก-ขอนแก่น ตอนเลี้ยงอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย พ.ศ. 2540⁵⁶
17. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลมิชชัย และตำบลหนองกอมเกาะ อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคายเพื่อสร้างทางรถไฟสายหนองคาย-เวียงจันทน์ พ.ศ. 2540⁵⁷
18. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลจอมบึง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3087 สายราชบุรี-เหมืองผาปากค้างขาว ตอนเลี้ยงเมืองจอมบึง พ.ศ. 2540⁵⁸
19. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลวังชมภู อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 113 สายวังชมภู-ต่อเขตเทศบาลเมืองพิจิตรควบคุมตอนสามแยกบ้านวังชมภู พ.ศ. 2540⁵⁹
20. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี และอำเภอบ้านฉาง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง เพื่อสร้างทางรถไฟสายสัตหีบ - มาบตาพุด พ.ศ. 2540⁶⁰
21. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา อำเภอบางละมุง อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี เพื่อสร้างทางรถไฟสายฉะเชิงเทรา - สัตหีบ พ.ศ. 2540⁶¹
22. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบ้านยาง อำเภอเมืองนครปฐม จังหวัดนครปฐม พ.ศ. 2540⁶²
23. พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดหาอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการขนส่งมวลชน พ.ศ. 2540⁶³
24. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2540⁶⁴

⁵⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 66 ก วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 7.

⁵⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 66 ก วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 10.

⁵⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 66 ก วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 13.

⁵⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 66 ก วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 16.

⁵⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 66 ก วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 19.

⁶⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 66 ก วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 22.

⁶¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 66 ก วันที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 25.

⁶² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 67 ก วันที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 1.

⁶³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 72 ก วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 1.

⁶⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 72 ก วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 18.

25. พระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2540⁶⁵
26. พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540⁶⁶
27. พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. 2540⁶⁷
28. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2540⁶⁸
29. พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540⁶⁹

ข) ผลงานด้านการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2541 มีกฎหมายที่ผ่านความเป็นชอบจากรัฐสภา จำนวน 75 ฉบับ จำแนกเป็น พระราชบัญญัติ 65 ฉบับ และ พระราชกำหนด 10 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหาสารคาม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541⁷⁰
2. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541⁷¹
3. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541⁷²
4. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541⁷³
5. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541⁷⁴
6. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541⁷⁵
7. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541⁷⁶
8. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541⁷⁷
9. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยอุบลราชธานี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541⁷⁸
10. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541⁷⁹

⁶⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 72 ก วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 23.

⁶⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 72 ก วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 32.

⁶⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 72 ก วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 37.

⁶⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 72 ก วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2540, หน้า 42.

⁶⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114 ตอนที่ 75 ก วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2540, หน้า 1.

⁷⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 6 ก 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541, หน้า 1.

⁷¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 6 ก 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541, หน้า 3.

⁷² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 6 ก 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541, หน้า 6.

⁷³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 6 ก 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541, หน้า 9.

⁷⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 6 ก 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541, หน้า 12.

⁷⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 6 ก 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541, หน้า 15.

⁷⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 6 ก 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541, หน้า 18.

⁷⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 6 ก 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541, หน้า 22.

⁷⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 6 ก 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541, หน้า 26.

⁷⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 8 ก 20 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541, หน้า 1.

11. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษสายรามอินทรา-อาจณรงค์ ในท้องที่เขตลาดพร้าว เขตบึงกุ่ม เขตบางกะปิ เขตห้วยขวาง เขตสวนหลวง เขตคลองเตย และเขตพระโขนง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2541⁸⁰
12. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. 2541⁸¹
13. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2541⁸²
14. พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงการต่างประเทศ ไปเป็นของกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ พ.ศ. 2541⁸³
15. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541⁸⁴
16. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2541⁸⁵
17. พระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2541⁸⁶
18. พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541⁸⁷
19. พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. 2541⁸⁸
20. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. 2541⁸⁹
21. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2541⁹⁰
22. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลโพหัก อำเภอบางแพ ตำบลบัวงาม อำเภอดำเนินสะดวก จังหวัดราชบุรี และตำบลบ้านแพ้ว อำเภอบ้านแพ้ว จังหวัดสมุทรสาคร เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3236 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 325 (หัวโพ) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3097 พ.ศ. 2541⁹¹

⁸⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 9 ก 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541, หน้า 1.

⁸¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 11 ก 6 มีนาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

⁸² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 11 ก 6 มีนาคม พ.ศ. 2541, หน้า 26.

⁸³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 11 ก 6 มีนาคม พ.ศ. 2541, หน้า 28.

⁸⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 15 ก 24 มีนาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

⁸⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 15 ก 24 มีนาคม พ.ศ. 2541, หน้า 10.

⁸⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 15 ก 24 มีนาคม พ.ศ. 2541, หน้า 13.

⁸⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 15 ก 24 มีนาคม พ.ศ. 2541, หน้า 16.

⁸⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 15 ก 24 มีนาคม พ.ศ. 2541, หน้า 32.

⁸⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 15 ก 24 มีนาคม พ.ศ. 2541, หน้า 48.

⁹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 15 ก 24 มีนาคม พ.ศ. 2541, หน้า 67.

⁹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 17 ก 1 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 1.

23. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลเสือเผ่น อำเภอเขียงยืน จังหวัดมหาสารคาม และตำบลกระนวน ตำบลห้วยเตย กิ่งอำเภอชำสูง อำเภอกระนวน ตำบลหนองกุงใหญ่ อำเภอกระนวน จังหวัดขอนแก่น เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2152 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 209 (เขียงยืน) - ท่าคันโท ตอนอำเภอเขียงยืน - อำเภอกระนวน พ.ศ. 2541⁹²
24. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลเทพนคร ตำบลในเมือง และตำบลนครชุม อำเภอเมืองกำแพงเพชร จังหวัดกำแพงเพชร เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 115 สายกำแพงเพชร - พิจิตร ตอนทางสายแยกบ้านกิเลสอง - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (บ้านทุ่งเศรษฐี) พ.ศ. 2541⁹³
25. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลเกรียงไกร อำเภอเมืองนครสวรรค์ และตำบลเกไชย อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 225 สายทางแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (นครสวรรค์) - ชัยภูมิ ตอนอำเภอเมืองนครสวรรค์ - อำเภอชุมแสง พ.ศ. 2541⁹⁴
26. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลหนองครก อำเภอเมืองศรีสะเกษ จังหวัดศรีสะเกษ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 226 สายนครราชสีมา - อุบลราชธานี ตอนเลี้ยงเมืองศรีสะเกษ พ.ศ. 2541⁹⁵
27. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลอุดมธัญญา อำเภอตากฟ้า จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3329 สายแยกทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 1 (ตาคลี) - บรรจบทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 1145 (ท่าตะโก) พ.ศ. 2541⁹⁶
28. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลดอนศรีชุม ตำบลบ้านกล้วย ตำบลบ้านปิ่น และตำบลหนองหล่ม อำเภอดอกคำใต้ จังหวัดพะเยา เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1251 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1021 (ดอกคำใต้) - เขียงม่วน ตอนแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1021 (อำเภอดอกคำใต้) - บ้านแม่พริก พ.ศ. 2541⁹⁷
29. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลสำโรง และตำบลกำแพง อำเภออุทุมพรพิสัย จังหวัดศรีสะเกษ เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 226 สายนครราชสีมา - อุบลราชธานี ตอนบริเวณเข้าอำเภออุทุมพรพิสัย พ.ศ. 2541⁹⁸

⁹² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 17 ก วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 4.

⁹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 17 ก วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 7.

⁹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 17 ก วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 10.

⁹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 17 ก วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 13.

⁹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 17 ก วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 16.

⁹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 17 ก วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 19.

⁹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 17 ก วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 22.

30. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลหัวถนน อำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อย้ายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1145 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 (ตากฟ้า) - ท่าตะโก พ.ศ. 2541⁹⁹
31. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลวังเป่า อำเภोजอมทอง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อย้ายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 108 สายต่อทางของเทศบาลนครเชียงใหม่ ควบคุม - ต่อเขตเทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนควบคุม ตอนอำเภอสันป่าตอง - อำเภोजอมทอง พ.ศ. 2541¹⁰⁰
32. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2541¹⁰¹
33. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541¹⁰²
34. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541¹⁰³
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541¹⁰⁴
35. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541¹⁰⁵
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการ ฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541¹⁰⁶
36. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2541¹⁰⁷
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2540 พ.ศ. 2541¹⁰⁸

⁹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 17 ก วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 25.

¹⁰⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 17 ก วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 28.

¹⁰¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 18 ก วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹⁰² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 18 ก วันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2541, หน้า 4.

¹⁰³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 23 ก วันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹⁰⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 32 ก วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 17.

¹⁰⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 23 ก วันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 4.

¹⁰⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 32 ก วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 18.

¹⁰⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 23 ก วันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 8.

¹⁰⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 32 ก วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 19.

37. พระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541¹⁰⁹
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์
สถาบันการเงิน(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541¹¹⁰
38. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2541¹¹¹
39. พระราชกำหนดพิทักษ์อรรถาธิบาย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541¹¹²
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดพิทักษ์อรรถาธิบาย (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2541¹¹³
40. พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541¹¹⁴
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541¹¹⁵
41. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541¹¹⁶
42. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541¹¹⁷
43. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และ
สมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541¹¹⁸
44. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลหัวช้าง อำเภออุทุมพรพิสัยและ
ตำบลเปาะ อำเภอบึงบูรพ์ จังหวัดศรีสะเกษ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2349
สายแยกทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 2038 (หัวช้าง - บึงบูรพ์) พ.ศ. 2541¹¹⁹
45. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลวังสามัคคี อำเภอโพธิ์ทองและตำบล
กกโพธิ์ ตำบลหนองพอก ตำบลรอบเมือง อำเภอหนองพอก จังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อสร้างทาง
หลวงแผ่นดิน หมายเลข 2136 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2046 (โพธิ์ทอง) - บรรจบ
ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 (เลิงนกทา) พ.ศ. 2541¹²⁰

¹⁰⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 23 ก วันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 11.

¹¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 32 ก วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 20.

¹¹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 24 ก วันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹¹² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 25 ก วันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹¹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 32 ก วันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 16.

¹¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 29 ก วันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 34 ก วันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 35 ก วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 35 ก วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541, หน้า 25.

¹¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 35 ก วันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541, หน้า 39.

¹¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 36 ก วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹²⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 115 ตอนที่ 36 ก วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2541, หน้า 4.

46. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลยางชุมน้อย อำเภอยางชุมน้อย จังหวัดศรีสะเกษ เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 2351 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2083 (พลไวก)- ยางชุมน้อย ตอนอำเภอค้อวัง- อำเภอยางชุมน้อย พ.ศ. 2541¹²¹
47. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลหนองผือ อำเภอเขมราฐ และตำบลกุดข้าวปุ้น อำเภอกุดข้าวปุ้น จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 202 (หนองผือ) - กุดข้าวปุ้น พ.ศ. 2541¹²²
48. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลบ้านเบิก อำเภอดงเจริญ จังหวัดลพบุรี เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3027 สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 32-บรรจบทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 311 (ท่าม่วง) พ.ศ. 2541¹²³
49. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2541¹²⁴
50. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541¹²⁵
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541¹²⁶
51. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541¹²⁷
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541¹²⁸
52. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541¹²⁹
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541¹³⁰

¹²¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 36 ก วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2541, หน้า 7.

¹²² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 36 ก วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2541, หน้า 10.

¹²³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 36 ก วันที่ 12 มิถุนายน พ.ศ. 2541, หน้า 13.

¹²⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 48 ก วันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹²⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 51 ก วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹²⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 55 ก วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541, หน้า 11.

¹²⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 51 ก วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2541, หน้า 4.

¹²⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 55 ก วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541, หน้า 12.

¹²⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 51 ก วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2541, หน้า 9.

¹³⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 55 ก วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541, หน้า

53. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541¹³¹
ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การอนุมัติพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541¹³²
54. พระราชบัญญัติสถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2541¹³³
55. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. 2541¹³⁴
56. พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541¹³⁵
57. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิทักษ์อัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541¹³⁶
58. พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง พ.ศ. 2541¹³⁷
59. พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2541¹³⁸
60. พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542¹³⁹
61. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิทักษ์อัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2541¹⁴⁰
62. พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 43 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2541¹⁴¹
63. พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่ตำบลโพนทอง อำเภอเมืองกาฬสินธุ์ จังหวัดกาฬสินธุ์ ให้แก่นายเบ็ญจ ยลวิลาศ พ.ศ. 2541¹⁴²
64. พระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่ตำบลสันทราย อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย ให้แก่การเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2541¹⁴³

¹³¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 51 ก วันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2541, หน้า 12.

¹³² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 55 ก วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541, หน้า 14.

¹³³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 55 ก วันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹³⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 57 ก วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹³⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 57 ก วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2541, หน้า 20.

¹³⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 60 ก วันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹³⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 65 ก วันที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹³⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 70 ก วันที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹³⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 71 ก วันที่ 12 ตุลาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹⁴⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 78 ก วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹⁴¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 78 ก วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2541, หน้า 3.

¹⁴² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 78 ก วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2541, หน้า 5.

¹⁴³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 78 ก วันที่ 30 ตุลาคม พ.ศ. 2541, หน้า 8.

65. พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีในสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ. 2541¹⁴⁴
66. พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีในสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2541¹⁴⁵
67. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2541¹⁴⁶
68. พระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของคณะกรรมการความร่วมมือทางศุลกากร พ.ศ. 2541¹⁴⁷
69. พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทย กับสาธารณรัฐประชาชนจีน พ.ศ. 2541¹⁴⁸
70. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2541¹⁴⁹
71. พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการ และกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2541¹⁵⁰
72. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541¹⁵¹
73. พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันทางกงสุล พ.ศ. 2541¹⁵²
74. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 33) พ.ศ. 2541¹⁵³
75. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 34) พ.ศ. 2541¹⁵⁴

ค) ผลงานด้านการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2542 มีพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา จำนวน 98 ฉบับดังนี้

1. พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542¹⁵⁵

¹⁴⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 79 ก วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 79 ก วันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541, หน้า 13.

¹⁴⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 89 ก วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹⁴⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 91 ก วันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹⁴⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 94 ก วันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹⁴⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 99 ก วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹⁵⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 99 ก วันที่ 28 ธันวาคม พ.ศ. 2541, หน้า 3.

¹⁵¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 102 ก วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541, หน้า 1.

¹⁵² ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 102 ก วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541, หน้า 9.

¹⁵³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 102 ก วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541, หน้า 12.

¹⁵⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 115 ตอนที่ 102 ก วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541, หน้า 14.

¹⁵⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 9 ก วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542, หน้า 1.

2. พระราชบัญญัติองค์การมหาน พ.ศ. 2542¹⁵⁶
3. พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542¹⁵⁷
4. พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542¹⁵⁸
5. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533 พ.ศ. 2542¹⁵⁹
6. พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542¹⁶⁰
7. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542¹⁶¹
8. พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542¹⁶²
9. พระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542¹⁶³
10. พระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2542¹⁶⁴
11. พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542¹⁶⁵
12. พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542¹⁶⁶
13. พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2542¹⁶⁷
14. พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2542¹⁶⁸
15. พระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542¹⁶⁹
16. พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542¹⁷⁰
17. พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542¹⁷¹

¹⁵⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542, หน้า 5.

¹⁵⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 9 ก วันที่ 24 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542, หน้า 18.

¹⁵⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 11 ก วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

¹⁵⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 11 ก วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 7.

¹⁶⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 15 ก วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

¹⁶¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 15 ก วันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 8.

¹⁶² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 20 ก วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

¹⁶³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 20 ก วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 10.

¹⁶⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 20 ก วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 13.

¹⁶⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 20 ก วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 18.

¹⁶⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 20 ก วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 23.

¹⁶⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 20 ก วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 27.

¹⁶⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 20 ก วันที่ 25 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 30.

¹⁶⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 22 ก วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

¹⁷⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 22 ก วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 7.

¹⁷¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 22 ก วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2542, หน้า 23.

18. พระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542¹⁷²
19. พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. 2542¹⁷³
20. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลเมืองคอง อำเภอสามปอย อำเภอราชไศล และตำบลเมืองน้อย อำเภอกันทรารมย์ จังหวัดศรีสะเกษ เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 2168 สายแยกทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 2083 (ราชไศล) - กันทรารมย์ พ.ศ. 2542¹⁷⁴
21. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลคลองสี่ อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี เพื่อก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าสาธารณะ บริเวณด้านทิศเหนือของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542¹⁷⁵
22. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบางเตย อำเภอสามพราน จังหวัดนครปฐม เพื่อก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าสาธารณะบริเวณด้านทิศตะวันตกของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542¹⁷⁶
23. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่แขวงคลองสามประเวศ เขตตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร เพื่อก่อสร้างสถานีขนส่งสินค้าสาธารณะ บริเวณด้านทิศตะวันออกของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2542¹⁷⁷
24. พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542¹⁷⁸
25. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542¹⁷⁹
26. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542¹⁸⁰
27. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542¹⁸¹
28. พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542¹⁸²

¹⁷² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 22 ก วันที่ 31 มีนาคม 2542, หน้า 27.

¹⁷³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 22 ก วันที่ 31 มีนาคม 2542, หน้า 59.

¹⁷⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 23 ก วันที่ 2 เมษายน 2542, หน้า 1.

¹⁷⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 24 ก วันที่ 7 เมษายน 2542, หน้า 1.

¹⁷⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 24 ก วันที่ 7 เมษายน 2542, หน้า 4.

¹⁷⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 24 ก วันที่ 7 เมษายน 2542, หน้า 7.

¹⁷⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 25 ก วันที่ 8 เมษายน 2542, หน้า 1.

¹⁷⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 25 ก วันที่ 8 เมษายน 2542, หน้า 6.

¹⁸⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 25 ก วันที่ 8 เมษายน 2542, หน้า 8.

¹⁸¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 25 ก วันที่ 8 เมษายน 2542, หน้า 10.

¹⁸² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 28 ก วันที่ 19 เมษายน 2542, หน้า 1.

29. พระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542¹⁸³
30. พระราชบัญญัติมาตรการขังดวงวัด พ.ศ. 2542¹⁸⁴
31. พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542¹⁸⁵
32. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542¹⁸⁶
33. พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542¹⁸⁷
34. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542¹⁸⁸
35. พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542¹⁸⁹
36. พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542¹⁹⁰
37. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542¹⁹¹
38. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542¹⁹²
39. พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2542¹⁹³
40. พระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542¹⁹⁴
41. พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542¹⁹⁵
42. พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542¹⁹⁶
43. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542¹⁹⁷
44. พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542¹⁹⁸

¹⁸³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 29 ก วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2542, หน้า 1.

¹⁸⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 29 ก วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2542, หน้า 11.

¹⁸⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 29 ก วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2542, หน้า 31.

¹⁸⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 29 ก วันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2542, หน้า 45.

¹⁸⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 30 ก วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2542, หน้า 1.

¹⁸⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 30 ก วันที่ 23 เมษายน พ.ศ. 2542, หน้า 34.

¹⁸⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 31 ก วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2542, หน้า 1.

¹⁹⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 31 ก วันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2542, หน้า 5.

¹⁹¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 33 ก วันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

¹⁹² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 33 ก วันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2542, หน้า 8.

¹⁹³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 34 ก วันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

¹⁹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 39 ก วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

¹⁹⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 39 ก วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2542, หน้า 10.

¹⁹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 39 ก วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2542, หน้า 13.

¹⁹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 39 ก วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2542, หน้า 25.

¹⁹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 39 ก วันที่ 18 พฤษภาคม พ.ศ. 2542, หน้า 28.

45. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542¹⁹⁹
46. พระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในท้องที่ตำบลหลังสวน อำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร ให้แก่เทศบาลตำบลหลังสวน จังหวัดชุมพร พ.ศ. 2542²⁰⁰
47. พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542²⁰¹
48. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542²⁰²
49. พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. 2542²⁰³
50. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542²⁰⁴
51. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542²⁰⁵
52. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542²⁰⁶
53. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2542²⁰⁷
54. พระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 5 ธันวาคม 2542 พ.ศ. 2542²⁰⁸
55. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบ้านกลาง อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ เพื่อสร้างและขยายทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2215 สายแยกทางหลวงหมายเลข 21 (บึงน้ำเต้า) - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 2275 (บ้านกลาง) พ.ศ. 2542²⁰⁹
56. พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลหนองเขียด อำเภอชุมแพ และตำบลโนนคอม ตำบลภูผาม่าน อำเภอภูผาม่าน จังหวัดขอนแก่น เพื่อขยายทางหลวงแผ่นดิน

¹⁹⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 40 ก วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

²⁰⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 42 ก วันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

²⁰¹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 70 ก วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

²⁰² ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 74 ก วันที่ 19 สิงหาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

²⁰³ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 75 ก วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542, หน้า 1.

²⁰⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 75 ก วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542, หน้า 6.

²⁰⁵ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 81 ก วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542, หน้า 1.

²⁰⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 81 ก วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542, หน้า 18.

²⁰⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 81 ก วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542, หน้า 30.

²⁰⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 81 ก วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542, หน้า 36.

²⁰⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 116 ตอนที่ 82 ก วันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2542, หน้า 1.