208112

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เป็นการปกครองที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่คอยถ่วงดุลอำนาจการปกครองซึ่งกันและกัน และมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งในระบบรัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงจำเป็นต้องมีองค์กรภายในเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินงานของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้คณะกรรมาธิการเข้ามาช่วยแบ่งเบาภาระ ดังนั้น ระบบคณะกรรมาธิการของไทยถือกำเนิดขึ้นมาพร้อมกับรัฐสภา หากรัฐสภาขาดคณะกรรมาธิการอาจทำให้รัฐสภาดำเนินการไม่สมบูรณ์ รวมทั้งมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ โดยมีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาตามที่สภามอบหมายให้กระทำ และมีอำนาจหน้าที่จะเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริง ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญยังเป็นปัญหาอยู่ อีกทั้งในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภานั้น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิชาชีพหรือมีลักษณะเฉพาะจำเป็นต้องอาศัย ผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในสาขาเฉพาะนั้น ๆ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอาจพิจารณาตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาโดยสภา-

208442

ผู้แทนราษฎรสามารถแต่งตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกแต่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านตรงกับประเด็นปัญหานั้นเข้ามาเป็นกรรมาธิการได้

ดังนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาถึงระบบคณะกรรมาธิการตามมาตรา 152 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 โดยเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้นมุ่งเน้นให้องค์การเอกชนมีส่วนร่วมในการร่างพระราชบัญญัติ โดยการตั้งตัวแทนเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญของผู้แทนองค์การเอกชน ในกรณีการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ

ซึ่งเกิดจากปัญหา ประเด็นแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ซึ่งปัญหาเหล่านี้ ในทางปฏิบัติการกำหนดขอบเขตหน้าที่ก็ยังมีความคลุมเครือไม่ชัดเจน เกิดความซ้ำซ้อนกันระหว่างคณะกรรมาธิการหลายคณะ จึงเห็นควรให้มีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าคณะกรรมาธิการแต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานได้แค่ไหน เพียงไร และจะปฏิบัติหน้าที่นอกเหนือจากกิจการที่ได้กำหนดไว้ไม่ได้

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับเอกสิทธิ์คุ้มกันของคณะกรรมาธิการ ซึ่งการแสดงความคิดเห็นนั้นต้องกระทำในขณะที่มีการประชุมอยู่ หากอยู่นอกที่ประชุมก็จะไม่ได้รับการคุ้มครอง ซึ่งควรกำหนดให้เอกสิทธิ์คุ้มกันของคณะกรรมาธิการนอกสภา

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการเรียกบุคคลหรือเอกสารจากบุคคลภายนอก ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาจะกำหนดให้คณะกรรมาธิการมีอำนาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลมาชี้แจง แต่ในข้อเท็จจริงคณะกรรมาธิการไม่มีอำนาจใดที่จะบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริง หากบุคคลเหล่านั้นไม่มาหรือไม่ให้ความร่วมมือแต่อย่างใด ซึ่งควรมีการกำหนดบทลงโทษบุคคลที่ไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมาธิการ

ประเด็นที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ในระบบคณะกรรมาธิการของไทยยังไม่มีการบัญญัติเป็นข้อบังคับหรือข้อกำหนดวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่มีการกระทำในรูปของการจัดสัมมนา

เพื่อระดมความคิดเห็นจากบุคคลที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง ดังนั้นไม่ว่าจะมีการร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับผู้ด้อยโอกาสตามมาตรา 152 ควรจะมีบทบัญญัติให้มีการรับฟังความคิดเห็นในข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติม

ประเด็นที่ห้า ปัญหาจากการให้อำนาจแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งถ้าหากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าไม่ใช่เป็นเรื่องสาระสำคัญทั้งที่เป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ เท่านั้นที่ให้เฉพาะประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะวินิจฉัย และคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประการใดให้ถือเป็นเด็ดขาด จึงเห็นว่า เป็นการให้อำนาจแก่ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียวในการตัดสินใจซึ่งตามรัฐธรรมนูญนั้น จึงเห็นควรใช้หลักการถ่วงดุลอำนาจไม่ให้อำนาจอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ประเด็นที่หก ปัญหาจากตัวบุคคลที่เป็นกรรมาธิการที่เข้าไปเป็นกรรมาธิการในสัดส่วนของบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาและจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาเป็นกรรมาธิการวิสามัญ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการจะมีการคัดเลือกจากพรรคพวกเดียวกัน หรือต้องอาศัยการโน้มน้าว (Lobby) ภายใต้ฐานการเมืองแบบกลุ่มผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งรายชื่อมากกว่าการคำนึงถึงคุณสมบัติ จึงเห็นควรให้มีการคำนึงถึงการศึกษาหรือความชำนาญทางด้านนั้นประกอบ

ประเด็นที่เจ็ด ปัญหาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อผู้แทนองค์การเอกชนได้ไม่จำกัดจำนวน โดยการเสนอชื่อนั้นเพียงแต่ให้สมาชิกพรรคพวกเดียวกันรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน เห็นว่าเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเสนอชื่อผู้แทนองค์การเอกชนที่สมาชิกผู้นั้นเกี่ยวข้องหรือเป็นพรรคพวกเดียวกัน ที่เอื้อประโยชน์กันทางธุรกิจ โดยมิได้พิจารณาถึงความเหมาะสม จึงควรกำหนดให้สมาชิกสภาแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อผู้แทนองค์การเอกชนได้เพียง 1 คน และเสนอองค์การเอกชนเดียวกันได้ไม่เกินองค์การเอกชนละ 5 คน เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกเสนอชื่อผู้แทนองค์การเอกชนที่เป็นพรรคพวกหรือเป็นกลุ่มผลประโยชน์เดียวกันมากเกินไป

ประเด็นที่แปด ปัญหาจากองค์การเอกชนที่ประสงค์ใช้สิทธิเสนอชื่อองค์การเอกชนของตน โดยให้องค์การเอกชนที่ประสงค์จะใช้สิทธิเสนอชื่อองค์การของตน

เพื่อให้สภาเลือกตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญ ให้แจ้งชื่อผู้แทนองค์การเอกชนของตนต่อเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่เปิดกว้างแก่องค์การเอกชนอื่นซึ่งมีคุณสมบัติครบตามระเบียบสภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่ทราบถึงสิทธิในการแจ้งชื่อองค์การเอกชนเป็นตัวแทนในการร่างกฎหมาย จึงเป็นการตัดสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองขององค์การเอกชนที่อยู่ต่างจังหวัดหรือที่อยู่ชนบท จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขระเบียบสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นที่เก้า ปัญหาความเสมอภาค ซึ่งเปิดให้โอกาสเฉพาะ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ แต่ไม่เปิดโอกาสบุคคลกลุ่มอื่นที่มีความสำคัญ เช่น เกษตรกร และผู้ใช้แรงงานเพิ่มในรัฐธรรมนูญด้วย

ประเด็นที่สิบ ปัญหาจากการกำหนดสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งหากมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเด็ก หรือสตรี ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน เนื่องจากผู้หญิงมีความรู้ความสามารถและเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อีกทั้งเป็นเพศที่ละเอียดอ่อนอยู่แล้ว จึงเห็นว่าการบัญญัติให้ มีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน นั้นเห็นว่าไม่จำเป็น จึงเห็นควรให้ตัดคำว่าทั้งนี้ โดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกันออก โดยเป็นไปตามความเหมาะสมในแต่ละเรื่องจะเป็นการสมควรกว่า

ทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า จากปัญหาตามมาตรา 152 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นยังเป็นปัญหาซึ่งสมควรที่จะได้รับการแก้ไขต่อไป

208442

Parliamentary democracy is a governmental system in which the legislative, executive and judicial branches exercise power. In this system, the three branches are subject to checks and balances in a close relationship in accordance with the principle of the separation of powers. Consisting of the House of Representatives and the Senate, the legislature requires internal organizational organs as conduits of its authority in such matters as considering and giving approval to bills formulated in committees. Such an organizational structure lessens the workload of the legislative bodies.

The Thai committee system was coeval with the parliamentary system itself. Without the committee system, the National Assembly would perhaps

not be able to fully perform its functions. The National Assembly may appoint standing committees or ad hoc committees with the authority to inquire into or study matters of concern. Such committees have been granted the power to demand submission of documents from any person or to issue summonses to persons to give statements of fact.

However, the constituting of standing committees and ad hoc committees remains problematic. Moreover, if a bill being tabled involves professional or specialized information, the assistance of specialists or experts becomes necessary. In such cases, the National Assembly may consider establishing an ad hoc committee to study such matters by appointing specialists or experts who are non-members as committee members.

Therefore, this thesis examines the committee system under Article 152 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B. E. 2550 (C. E. 2007). It takes into account the spirit of the Constitution which emphasizes the participation of private organizations in drafting bills concerning children, juveniles, women, the elderly, the disabled or the handicapped through constituting ad hoc committees whose members are representatives of private organizations.

The first issue dealt with in this thesis concerns problems concerning the conduct of an inquiry or a study of any matter within the scope of the authority of the National Assembly. However, in practice, the scope of the authority of the National Assembly in this matter remains ambiguous and

sometimes overlaps several committees. It is proposed that the scope of authority of each committee be clearly defined and any action beyond the scope of its authority must be prohibited.

The second issue dealt with in this thesis concerns the privileges extended to the expression of opinions by committee members. However, opinions can only be expressed during sittings and not elsewhere. It is proposed that such privileges be extended by allowing committee members to express opinions even when the National Assembly is not in session.

The third issue concerns the summoning of a person or demanding submission of documents from a third party in accordance with the Rules of Procedure of the National Assembly which specifically empowers committees in this respect. However, in practice, should that third party choose not to comply with such an order, the committee is not mandated to force such a person to submit documents or give statements of fact in testimony. It is therefore proposed that penalty provisions be provided to punish those who do not cooperate with committees in such cases.

The fourth issue concerns hearings in which members of the public can express opinions. Thailand's committee system does not have in writing any rules or procedures for such hearings. Hearings have been conducted in the form of brainstorming seminars participated in by concerned parties. In this regard, a provision for such hearings should be incorporated into the Rules of Procedure of the House of Representatives in accordance with Article 152 as pertains to the drafting of a bill concerning the underprivileged.

The fifth issue discussed in this thesis concerns the sole discretion of the President of the House of Representatives in certain respects. The determination that a bill does not substantially concern children, juveniles, women, the elderly, the disabled or the handicapped is at the sole discretion of the President of the House of Representatives. The decision of the President in this connection is final. The Constitution singularly empowers the President of the House of Representative to make this decision. It is proposed that the principle of balance of power should be applied in this instance to prevent such power being placed in the hands of any one person.

The sixth issue discussed in this thesis concerns committee members appointed on the basis of proportional representation. These committee members are nominated by the Council of Ministers and the members of the House of Representatives as members of ad hoc committees. Those appointed as committee members are selected from those sharing coalition memberships or by virtue of lobbying by political interest groups. When such committee members are selected the only concern is with their affiliations. No interest is taken in what qualifications they may or may not have. It is proposed that educational background or expertise of the potential appointees be taken into consideration when committee members are being selected.

The seventh issue considered in this thesis involves the question whether each member of the House of Representatives has the right to nominate an unlimited number of private organization representatives in view of the requirement that such nominations must be seconded by five members

from the same coalition. This could lead to the improper providing of business favors to private organizations or other coalition members. It is therefore proposed that nomination by members of the House of Representatives be limited to only one representative of a private organization, and that members shall not be allowed to nominate more than five representatives from any one private organization. This is to prevent the members from nominating too many private organization representatives from the same coalition or from the same interest group.

The eighth issue of concern in this thesis is the requirement for the submission of the names of private organizations desirous of having representatives appointed as ad hoc committee member. In this regard, the private organization is required to submit the names of its representatives to the Secretariat of the House of Representatives. This limits the opportunities of other private organizations to become qualified under the rules of the House of Representatives. Some private organizations may not be aware of the name-submission requirement as being prerequisite to having representation in committees engaged in the drafting of bills. This limits the right to participate in politics to up-country private organizations. This rule should be amended.

The ninth issue broached in this thesis concerns the problem of equality. The Constitution grants opportunities to children, juveniles, women, the elderly, the disabled or the handicapped, but not to other significant groups of people such as farmers and laborers.

208412

The tenth issue discussed in this thesis concerns the problem of maintaining close proportionality between men and women. Such close proportionality is not necessary in considering bills concerning children or women as women in their own right are considered specialists and experts and are of a refined gender. It is therefore proposed that the phrase "provided it shall be represented by a close proportionality of the number of men and women" be deleted. It is more appropriate to leave it as an individual matter to be dealt with on a case by case basis.

It is the opinion of this writer that Article 152 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2550 (C.E. 2007), the Rules of Procedure of the House of Representatives, and related laws present problems which need to be resolved.