

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในบรรดาประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งให้ความสำคัญกับสถาบันนิติบัญญัติ กล่าวคือ รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกกฎหมายและควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและบังคับใช้กฎหมาย และฝ่ายตุลาการมีอำนาจหน้าที่ในการตีความ วินิจฉัยข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งตามตัวบทกฎหมาย ทั้ง 3 ฝ่าย นับได้ว่าเป็นอำนาจรัฐอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย ซึ่งอาจมีลักษณะปลีกย่อยแตกต่างกันออกไปตามแต่ละประเทศ

หากพิจารณาบทบาทของรัฐสภาไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดรูปแบบของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาในรูปแบบที่หลากหลาย มีการนำรูปแบบสภาเดี่ยว และสภาคู่มาใช้สลับสับเปลี่ยนกันไปบ้างตามสภาวะการณ์ ซึ่งในการกำหนดรูปแบบของรัฐสภาในหลายครั้งได้สะท้อนให้เห็นถึงอำนาจนำของฝ่ายบริหารที่แม้ในทางทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจรัฐ จะให้ความสำคัญไปที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเช่นเดียวกับรัฐสภาอังกฤษ แต่สำหรับกรณีรัฐสภาไทยนั้น หากมองในรูปแบบและหลักการแล้ว อาจไม่มีความแตกต่างจากรัฐสภาอังกฤษมากนัก แต่ในทางความเป็นจริงแล้ว รัฐสภาไทยกลับตกอยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายบริหารมาเกือบโดยตลอด กล่าวคือ ไม่ว่ารัฐสภาไทยจะเป็นระบบสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ ฝ่ายบริหารมักจะหาโอกาสควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติอันถือว่าเป็นเรื่องปกติของการปกครองในระบอบรัฐสภา ตัวชี้วัดที่เห็นได้ชัดคือ ปริมาณร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาและประกาศใช้เป็นกฎหมายส่วนใหญ่มักจะเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร แม้ว่าข้อมูลแสดงให้เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะเสนอร่างกฎหมายต่อสภามากกว่าร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร (อาทิ ช่วงระหว่าง มิถุนายน 2537 – มิถุนายน 2538 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภา จำนวน 98 ฉบับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอมีมากถึง 245 ฉบับ มีกฎหมายประกาศใช้ 44 ฉบับ เป็นกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีถึง 43 ฉบับ และร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอเข้าสู่สภานั้น คณะรัฐมนตรีมักอาศัยเทคนิคของข้อบังคับการประชุมสภาขอรับร่างกฎหมายที่ ส.ส. เสนอนั้นไป

พิจารณาศึกษาก่อนรับหลักการและนำไปแก้ไขปรับปรุงร่างฯ พร้อมเสนอเป็นร่างฯ ของคณะรัฐมนตรีเข้ามาประกบกับร่างฯ ของ ส.ส. พร้อมทั้งเสนอให้สภาพิจารณารับหลักการของร่างกฎหมายโดยยึดร่างฯ ของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา)

นอกจากนี้ หากพิจารณาเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทของสถาบันนิติบัญญัติหรือรัฐสภาแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญบัญญัติหลักการที่ให้ความสำคัญต่อฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณากฎหมายอย่างเป็นอิสระ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจรัฐ ในระบอบรัฐธรรมนูญนิยม และบัญญัติหลักการรองรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติ ได้แก่ การเสนอกฎหมาย กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่อาจกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างกว้างขวาง แต่ในทางความเป็นจริงนั้น หลักการที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ 2540 โดยเฉพาะในส่วนเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมายแทบจะไม่มีผลในทางปฏิบัติเลย กล่าวคือ กฎหมายที่ออกมาจากรัฐสภาส่วนใหญ่สะท้อนให้เห็นแนวความคิดแบบ Top-Down Approach คือเป็นกระบวนการตรากฎหมายที่เกิดจากแนวนโยบายหรือแนวความคิดของคนเพียงไม่กี่คน หรือไม่ก็กลุ่ม เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนบางกลุ่ม โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง กฎหมายที่ประกาศใช้ในช่วงเวลาดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เน้นการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลาง สร้างความแข็งแกร่งแก่ฐานอำนาจรัฐจนยากแก่การตรวจสอบการใช้อำนาจ มากกว่าการกระจายอำนาจไปสู่ชุมชนและท้องถิ่น ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาคนระดับล่าง

ร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหลายฉบับเป็นเรื่องที่น่าสนใจ ควรค่าแก่การ พิจารณาศึกษาเพื่อพัฒนาเป็นกฎหมาย แต่เป็นเรื่องที่น่าเสียดายที่ร่างฯ ที่เสนอโดย ส.ส. ส่วนใหญ่ไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2547 – 2548 ได้เกิดปัญหาที่แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของร่างกฎหมายหลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการใช้ถ้อยคำแตกต่างกันในเรื่องเดียวกัน การลำดับเลขมาตราในร่างกฎหมายผิดพลาดในร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยต่างๆ หรือกรณีระบุรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถเนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๖ รอบ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ พ.ศ. ผิดพลาดจนเป็นเหตุให้ทรงพระราชทานคืนมายังรัฐสภา เป็นต้น สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวจึงทำให้เกิดข้อสงสัยและความไม่เชื่อถือประสิทธิภาพของกระบวนการตรากฎหมายของไทย ดังนั้น จึงเป็นประเด็นสำคัญว่า รัฐสภาไทยมีบทบาทและประสิทธิภาพในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายอันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติมากน้อยเพียงใด

สำหรับรัฐสภาในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2544 - 2549 อันเป็นช่วงที่รัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภานั้น ปรากฏว่ามีกฎหมายถึง 48 ฉบับที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณาเกินกว่า 1 ปี โดยในจำนวนนี้มีกฎหมายหลายฉบับที่จำเป็นต่อการผลักดันนโยบายของรัฐบาล เช่น ร่างพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ที่จำเป็นต่อนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของรัฐบาลนั้น รัฐสภาใช้เวลาพิจารณาประมาณ ๒๙ เดือน หรือร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ที่จำเป็นต่อการสร้างระบบเตือนภัยเศรษฐกิจให้แก่ระบบการเงินของประเทศเพื่อป้องกันมิให้เกิดวิกฤตการณ์การเงิน เช่นที่เคยเกิดขึ้นในอดีตนั้น รัฐสภาใช้เวลาพิจารณาประมาณ 31 เดือน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังเกิดปัญหาความบกพร่องเกี่ยวกับรายละเอียดของร่างกฎหมายดังกล่าวมาแล้วข้างต้นขึ้นอีกด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวข้างต้น ทำให้กระบวนการตรากฎหมายกลายเป็นส่วนหนึ่งของอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินและ ต่อการพัฒนาประเทศแทนที่จะเป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการพัฒนาประเทศอย่างที่เราควรจะเป็น นอกจากนี้ สภาพการณ์ด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองของประเทศในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วอันเนื่องจากการพัฒนาอย่างก้าวกระโดดของเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทำให้โลกในปัจจุบันเป็นโลกที่ไม่มีพรมแดน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประเทศไทยต้องมีการตรากฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นใช้บังคับ อย่างรวดเร็วเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอันเกิดขึ้นจากสภาพการณ์ดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม หากประเทศไทยไม่สามารถตรากฎหมายเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอันเกิดขึ้นจากสภาพการณ์เช่นนี้ได้ทันเหตุการณ์ ก็จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนั้นอย่างรุนแรง เช่น กรณีระบบการประกันการชำระหนี้ด้วยทรัพย์สินตามกฎหมายไทยไม่สามารถรองรับการนำทรัพย์สินที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างแท้จริงมาเป็นประกันการชำระหนี้ได้อย่างเหมาะสม ซึ่งมีผลกระทบต่อการพัฒนาตลาดเงินและการลงทุนของประเทศ หรือกรณีอาชญากรรมที่เป็นผลมาจากการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศอย่างไม่ถูกต้อง หรือการพัฒนานาโนเทคโนโลยีหรือ Stem Cell เป็นต้น

เนื่องจากกระบวนการร่างกฎหมายและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายมีองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง (Stakeholders) เป็นจำนวนมาก ตั้งแต่กระทรวงที่รับผิดชอบร่างกฎหมาย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และการดำเนินงานของแต่ละองค์กรมีความต่อเนื่องสัมพันธ์กัน การดำเนินงานของแต่ละองค์กรจึงมีผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของกระบวนการร่างกฎหมายไทยโดยตรง โดยเฉพาะในช่วงปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2549 (6 ปีก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549) ซึ่งเป็นรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) อันได้รับ

การขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมฝ่ายต่างๆ มากที่สุด ผู้เขียนจึงมุ่งให้ความสนใจและให้ความสำคัญในประเด็นดังกล่าว

1.2 สมมติฐานการศึกษา

บทบาทของรัฐสภาไทยในกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) โดยเฉพาะในด้านการพิจารณากฎหมายมีอยู่ค่อนข้างจำกัด ไม่สามารถออกกฎหมายที่ต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ 2540 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล เนื่องจากสถาบันรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎรอยู่ภายใต้การครอบงำของฝ่ายบริหาร โดยอาศัยกลไกของระบบพรรคการเมืองมาครอบงำความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทยในกระบวนการนิติบัญญัติเฉพาะกรณีการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในช่วงปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2549 (ช่วง 6 ปีก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549)

1.4 ระเบียบวิธีศึกษาวิจัย

ศึกษาจากร่างพระราชบัญญัติ รายงานการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร บันทึกการออกเสียงลงคะแนน การสังเกตการณ์การประชุมสภา รวมทั้งการจัดจำแนกหมวดหมู่ จำนวนร่างฯ กลุ่มร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา เวลาการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในร่างกฎหมายต่างๆ โดยเป็นการศึกษาในภาพรวม และอาจศึกษาประเด็นทางการเมืองที่เกิดขึ้นเฉพาะร่างกฎหมายที่น่าสนใจ ศึกษาสาระสำคัญจากรัฐธรรมนูญทุกฉบับ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ศึกษานัยทางการเมืองจากข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการสัมภาษณ์ความคิดเห็นทางวิชาการจากสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติ เป็นต้น ทั้งนี้ อาจศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทของรัฐสภาต่างประเทศที่มีรูปแบบใกล้เคียงกันกับประเทศไทยประกอบ ในที่นี้ผู้เขียนจะอาศัยการศึกษารoles บทบาทของรัฐสภาใน

กลุ่มประเทศละตินอเมริกา ซึ่งมีลักษณะของการครอบงำรัฐสภาโดยฝ่ายบริหาร อันใกล้เคียงกับกรณีของประเทศไทยมาเป็นกรอบในการศึกษาประกอบ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพเป็นหลัก ศึกษาเอกสาร ตำรา บทความ สิ่งพิมพ์ในวงงานรัฐสภา และเน้นแนวทางการศึกษาร่างกฎหมายในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ

1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 1) เพื่อทราบถึงที่มาของร่างกฎหมายต่างๆ ที่ได้รับการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา
- 2) เพื่อศึกษานัยทางการเมืองตลอดจนประเด็นทางการเมืองที่น่าสนใจในการเสนอร่างกฎหมายของรัฐสภา
- 3) ศึกษาบทบาทของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติ อาทิ พรรคการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เป็นต้น
- 4) เพื่อศึกษาแนวทางในการเสนอร่างกฎหมายที่สามารถตอบสนองต่อประโยชน์ของมหาชนได้อย่างแท้จริง