

บทที่ 2

กรอบแนวคิดทางทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 พัฒนาการของรัฐสภาไทย

นับตั้งแต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยได้นำการปกครองในระบบรัฐสภาที่อาศัยแบบอย่างของประเทศอังกฤษมาใช้ ฝ่ายนิติบัญญัติตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของไทย จึงได้แก่รัฐสภา ซึ่งรัฐสภานี้เองที่จะเป็นกลไกในการปฏิบัติกิจกรรมทางกระบวนการนิติบัญญัติหรือกระบวนการในการออกกฎหมาย ก็จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เสมอว่า “ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

รัฐสภาโดยทั่วไปมักจะแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ ระบบสภาเดียว (Unicameral System) และระบบสองสภา (Bicameral System)

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วทั้งสิ้น 18 ฉบับ แต่ละฉบับกำหนดรูปแบบของรัฐสภาแตกต่างกันออกไปตามเจตนารมณ์ของอำนาจทางการเมืองและสถานการณ์ในแต่ละยุคแต่ละสมัย รัฐสภาของไทยได้เริ่มต้นขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 รัฐสภาของไทยอาจจำแนกได้ 3 ประเภท¹ คือ

2.1.1 ระบบสภาเดียว ที่ประกอบด้วยสมาชิกประเภทที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงกับประเภทที่ได้รับการแต่งตั้ง อันได้แก่ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 โดยสมาชิกทั้งสองประเภทมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกันทุกประการ สำหรับสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง เรียกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่หนึ่ง สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง เรียกว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่สอง

¹ จันทิรม จินตยานนท์, “บทบาทของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ในกระบวนการนิติบัญญัติไทย.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารการศึกษาศาสตรบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2544) หน้า 31-32.

2.1.2 ระบบสภาเดียว ที่ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ได้แก่ รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับต่างๆ อันเป็นผลพวงมาจากการปฏิวัติรัฐประหาร ซึ่งเรียกว่า “สภาผู้แทนราษฎร” หรือ “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” หรือ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” หรือ “สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” แล้วแต่กรณี โดยกำหนดให้คณะรัฐประหาร ผู้นำรัฐบาล หรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกสรรสมาชิกเพื่อทำหน้าที่รัฐสภาต่อไป

2.1.3 ระบบสองสภา โดยสภาใดสภาหนึ่งมาจากการเลือกตั้ง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาหนึ่งมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด คือ วุฒิสภา เช่น รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521 และ 2534 หรือวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งทั้งหมด เช่น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งและการสรรหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งสองสภานี้จะแยกการทำหน้าที่ออกจากกันและจะประชุมร่วมกันในบางกรณี อำนาจของวุฒิสภามีความแตกต่างกันออกไปตามรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ บางฉบับกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเหนือกว่าสภาผู้แทนราษฎร บางฉบับกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจด้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร บางฉบับกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร และบางฉบับก็กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจที่ทั้งเหนือกว่า ด้อยกว่า และเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร เช่น วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

สำหรับรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีสองสภา ได้แก่ วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร² ประกอบกันเป็นรัฐสภา ทั้งสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งทั้งสองสภา โดยวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 200 คน มีอำนาจมากกว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ มา สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวน 500 คน ซึ่งมาจากระบบสัดส่วน จำนวน 100 คน และระบบแบ่งเขต 400 คน

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 90

2.2 ความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

รองศาสตราจารย์นรนิติ เศรษฐบุตร ได้ให้ความหมายของกระบวนการนิติบัญญัติ ว่าหมายถึง ขั้นตอนในการตรากฎหมายทั้งหมดของรัฐสภา³ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภา จนกระทั่งพิจารณาแล้วเสร็จผ่านความเห็นชอบและลงประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ในที่สุด

ก่อนที่จะกฎหมายจะออกมาใช้บังคับนั้น จะต้องผ่านกระบวนการนี้ทั้งสิ้น แต่ในแต่ละประเทศอาจมีกระบวนการนิติบัญญัติที่แตกต่างกันบ้างเล็กน้อย แต่โดยส่วนใหญ่แล้วจะมีขั้นตอนสำคัญๆ ที่เหมือน กันอยู่ 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นตอนในการเสนอร่างกฎหมาย
2. ขั้นตอนในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา
3. ขั้นตอนในการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

กระบวนการทั้งหมดนี้จะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุด อันเป็นที่มาของกฎหมายทั้งหลายในการกำหนดว่ากระบวนการนิติบัญญัติของแต่ละประเทศจะเป็นอย่างไร ดังนั้นการศึกษากฎหมายกระบวนการนิติบัญญัติจึงต้องเริ่มต้นศึกษาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกเหนือจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นอีกสิ่งหนึ่งที่จะช่วยให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมของสภาในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติเป็นอย่างดี เพราะการประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาต้องมีกฎกติกาของการประชุม

ในที่นี้ เพื่อประโยชน์แก่การทำความเข้าใจในกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งมีคำศัพท์เฉพาะที่ใช้ในวงงานรัฐสภาอยู่หลายคำที่ปรากฏอยู่ทั้งในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา จึงขอเสนอคำศัพท์ในกระบวนการนิติบัญญัติบางคำที่มักพบบ่อยๆ ในกระบวนการนิติบัญญัติ ดังนี้

1) **ร่างพระราชบัญญัติ** คือ ชื่อเรียกร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการเสนอหรือการพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งพระราชบัญญัติ ก็คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา แต่ก่อนที่จะพระราชบัญญัติจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายจะต้องผ่านการพิจารณา และได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

³ นรนิติ เศรษฐบุตร, คู่มือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2548)

2) **สมัยประชุม** คือ กำหนดเวลาในรอบหนึ่งปีให้รัฐสภาทำการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ

3) **กรรมาธิการ** คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมาธิการ เพื่อพิจารณากฎหมาย กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา

4) **คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา** คือ กรรมาธิการที่สภาเลือกและตั้งจากบุคคลที่เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา

5) **คณะกรรมาธิการวิสามัญ** คือ กรรมาธิการที่สภาตั้งขึ้นจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น มีจำนวนตามที่ที่ประชุมสภากำหนด ประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการ ซึ่งสภาตั้งในกรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการของสภาที่ไม่อยู่ในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมาธิการหลายคณะ ควรที่สภาจะได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะสาขา หรือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย และเมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญได้ปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วก็จะสลายตัวสิ้นสภาพไป (ยกเว้น คณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ที่มีอายุตลอดสมัยของวุฒิสภา) ซึ่งรูปแบบของคณะกรรมาธิการวิสามัญนี้ เป็นที่นิยมใช้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา เนื่องจากว่า การเสนอร่างกฎหมายแต่ละฉบับต่างสะท้อนถึงการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ และการเจรจาต่อรองของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มกดดันทางการเมืองต่างๆ อย่างค่อนข้างชัดเจนด้วยเหตุนี้ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันร่างกฎหมายนั้น จึงมีความพยายามเข้าไปมีส่วนร่วมในการเป็นกรรมาธิการวิสามัญฯ ในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ เหล่านี้บ่อยครั้ง

6) **คณะกรรมาธิการร่วมกัน** คือ คณะกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาร่วมกันแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาปัญหาของสภาร่วมกัน อันประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกรัฐสภา โดยมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด เพื่อทำหน้าที่ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว และเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วก็จะสลายตัวไปเช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการวิสามัญ และเมื่อพิจารณาเสร็จจะต้องรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อสภาทั้งสอง หากสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่

คณะกรรมการการร่วมกันได้พิจารณา ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นไว้ก่อน ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

7) **คณะกรรมการเต็มสภา** คือ คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกแห่งสภานั้นทุกคนในที่ประชุมเป็นกรรมการ โดยประธานของที่ประชุมทำหน้าที่ประธาน คณะกรรมการ คณะกรรมการเต็มสภาจะเกิดขึ้นในกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในวาระที่สอง ขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งจะกระทำต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกแห่งสภาเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ

8) **ญัตติ** หมายถึง ข้อเสนอที่สมาชิกเสนอต่อสภาเพื่อให้สภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะสภาให้ดำเนินการอย่างไรซึ่งการเสนอญัตติของสมาชิกมีดังนี้

- (1) การเสนอญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (2) การเสนอญัตติของสมาชิกวุฒิสภา
- (3) การเสนอญัตติของสมาชิกรัฐสภา

9) **แปรญัตติ** หมายถึง การยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำหรือข้อความ ในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎรและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งกระทำโดยสมาชิกสภาที่มีได้เป็นกรรมการ สมาชิกที่ต้องการแปรญัตติในร่างพระราชบัญญัติ ต้องยื่นคำขอแปรญัตติโดยมีสมาชิกด้วยกันลงชื่อรับรองต่อประธานคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติ ตามกำหนดเวลาที่สภาเป็นผู้กำหนด คือถ้าเป็นกำหนดแปรญัตติตามข้อบังคับ ก็เป็นภายในเจ็ดวัน หรือตามกำหนดที่สภากำหนด เช่น ภายใน 10 วัน หรือ ภายใน 15 วัน เป็นต้น

2.3 กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐสภาเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นผู้ทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นทั้งที่เป็นรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติทั่วไป รวมทั้งการอนุมัติพระราชกำหนดและให้ความเห็นชอบ

สนธิสัญญาหรือหนังสือสัญญากับนานาประเทศหรือองค์กระหว่างประเทศ อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการบริหารกิจการด้านต่างๆ ของประเทศ

2.3.1 กฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไปคำว่า “กฎหมาย” คนจำนวนไม่น้อยที่เข้าใจว่าเป็นหลักเกณฑ์หรือสิ่งใดที่ออกมาเพื่อกำหนดหรือบังคับให้คนทั้งหลายต้องยึดถือและปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะออกมาโดยผู้มีอำนาจในชั้นใด หลักเกณฑ์หรือสิ่งเหล่านั้นคือกฎหมายที่ทุกคนจะต้องปฏิบัติตาม ความเข้าใจคำว่า “กฎหมาย” ดังกล่าวนั้น เป็นเพียงความหมายในความรับรู้และความเคยชินของสังคมทั่วไป หากพิจารณาตามความหมายของรัฐธรรมนูญแล้ว คำว่า “กฎหมาย” จะหมายความเฉพาะ⁴

- 1) ตัวยรัฐธรรมนูญนั่นเอง
- 2) กฎมณเฑียรบาล
- 3) พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- 4) พระราชกำหนด

ดังนั้นกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้ หมายถึง กระบวนการพิจารณาออกกฎหมาย ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดเท่านั้น

2.3.2 การจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติ

ในการจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติ สามารถจัดจำแนกได้ โดยใช้เกณฑ์ในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

2.3.2.1 การจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติตามเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญ โดยสามารถจำแนกร่างพระราชบัญญัติจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- (1) ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีสาระเกี่ยวข้องกับ การเงิน ตามที่บัญญัติในมาตรา 169 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ
- (2) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต่อไปนี้

(2.1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อนหรือวางระเบียบ การบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชน และพัฒนาการทางกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2538), หน้า 122-129.

(2.2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือ
การโอนงบประมาณ รายจ่ายของแผ่นดิน

(2.3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

(2.4) เงินตรา

2.3.2.2 การจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติในเชิงเนื้อหา

การจำแนกประเภทของกฎหมายออกเป็นสองประเภท ซึ่งได้แก่ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป กับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามกฎหมายนั้นเป็นการจำแนกประเภทของร่างกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่หากพิจารณาในแง่ข้อเท็จจริงหรือพิจารณาในเชิงเนื้อหาของสาระของกฎหมายแล้ว ในช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 มีกฎหมายประกาศใช้เป็นจำนวนมาก ซึ่งสามารถจำแนกประเภทของกฎหมายในแง่ของเนื้อหาออกเป็น 11 กลุ่ม ดังนี้

- (๑) กฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ และการบริหารราชการแผ่นดิน
- (๒) กฎหมายเกี่ยวกับการคลังและภาษีอากร
- (๓) กฎหมายเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะ
- (๔) กฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคง
- (๕) กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา
- (๖) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกระบวนการยุติธรรม
- (๗) กฎหมายเกี่ยวกับการเกษตรกรรม และการประกอบอาชีพ
- (๘) กฎหมายเกี่ยวกับอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม
- (๙) กฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุข
- (๑๐) กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (๑๑) กฎหมายแบบ หรือกฎหมายเทคนิค

2.3.2.3 การจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติในเชิงนโยบาย สาธารณะ

นอกจากจะจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติทั้งในเชิงรัฐธรรมนูญ และในเชิงเนื้อหาแล้ว หากพิจารณาในเชิงนโยบายสาธารณะ เราสามารถจำแนกประเภทของร่างพระราชบัญญัติออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ด้วยกัน ได้แก่

- (1) ร่างกฎหมายตามนโยบายของฝ่ายบริหารที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา
- (2) ร่างกฎหมายทั่วไป และ
- (3) ร่างกฎหมายที่เสนอใหม่



2.3.3 กระบวนการริเริ่มจัดทำและเสนอกฎหมาย

2.3.3.1 ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภานั้น จะเริ่มต้นด้วยผู้มีสิทธิ เสนอ ร่างพระราชบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

(1) คณะรัฐมนตรี⁵

คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร มีหน้าที่สำคัญ ในการดำเนินการปกครองและบริหารราชการบ้านเมืองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และในการ ดำเนินการดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะกระทำการ ต่าง ๆ ได้ตามหลักนิติรัฐ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการเสนอร่าง พระราชบัญญัติต่อรัฐสภาเพื่อให้มีกลไกหรือเครื่องมือในการบริหารประเทศ

สำหรับผู้ริเริ่มในการเสนอให้มีกฎหมายนั้น อาจริเริ่มจากคณะรัฐมนตรีเองโดย คำนำถึงนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา แล้วมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบ ไปศึกษาและจัดทำร่างพระราชบัญญัติขึ้น หรืออาจเกิดขึ้นจากความริเริ่มของบรรดาหน่วยงานของ รัฐฝ่ายบริหารเอง อันเป็นผลมาจากความต้องการในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติ หน้าที่ตามภารกิจ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีใด เมื่อได้ร่างกฎหมายแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้อง ขอรับความเห็นชอบใน “หลักการ” ของร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อคณะรัฐมนตรีก่อนและเมื่อ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายแล้ว จะถือว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นร่าง

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 169



กฎหมายของรัฐบาล เพราะในส่วนของฝ่ายบริหาร ผู้ซึ่งจะมีสิทธิเสนอให้มีกฎหมายต่อรัฐสภาได้มีเพียงคณะรัฐมนตรีเท่านั้น⁶

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง⁷

ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ อาจเป็นการจัดทำโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรืออาศัยความช่วยเหลือจากผู้มีความรู้ด้านกฎหมาย⁸ โดยรูปแบบของร่างกฎหมายจะต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544⁹ ที่กำหนดให้ญัตติที่จะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต้องเสนอเป็นร่างกฎหมาย และร่างกฎหมายนั้นต้องแบ่งเป็นมาตรา อีกทั้งมีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบด้วย ซึ่งในการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมักจะอาศัยแบบอย่างจากร่างพระราชบัญญัติที่เคยมีการเสนอมมาแล้วเพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำ นอกจากนี้จะต้องเป็นไปตามแนวทางปฏิบัติหรือข้อบังคับของแต่ละพรรคการเมือง ซึ่งพรรคการเมืองบางพรรคจะมีข้อกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องผ่านการพิจารณาจากฝ่ายกฎหมายของพรรคการเมืองก่อนเพื่อกลั่นกรองและตรวจสอบความถูกต้องอีกชั้นหนึ่ง ก่อนจะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป¹⁰

ในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาหลังจากที่ได้ตัวร่างกฎหมายแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้เสนอจะต้องจัดหาผู้รับรองร่างกฎหมายดังกล่าวให้ครบจำนวน ๒๐ คน กับขอมติพรรคที่ตนสังกัดอยู่เพื่อสนับสนุนร่างกฎหมายนั้นด้วย ทั้งนี้ มิได้มีการกฎเกณฑ์แน่นอนตายตัวว่าจะต้องได้ผู้รับรองให้ครบถ้วนเสียก่อนหรือได้มติพรรคมาสนับสนุนก่อน ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้เสนอให้มีกฎหมายจึงสามารถดำเนินการไปพร้อมกันได้

⁶ กาญจนรัตน์ สิริโรจน์, "กระบวนการตรากฎหมาย", สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) (2544):10.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 169

⁸ กาญจนรัตน์ สิริโรจน์, "กระบวนการตรากฎหมาย", หน้า 10.

⁹ ข้อ 44 และข้อ 100 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544

¹⁰ ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2539). หน้า 28-29.

นอกจากนี้หากร่างกฎหมายดังกล่าวมีลักษณะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน จะต้องมีการรับรองจากนายกรัฐมนตรีด้วย¹¹

(3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายได้ เฉพาะตามที่กำหนดในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และในหมวด 5 แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ¹²

การเสนอร่างกฎหมายในที่นี้หมายความว่ารวมถึงการเสนอกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และการปรับปรุงกฎหมายด้วย

2.3.3.2 ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้วว่า ผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แต่นั้นเป็นหลักการเสนอกฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากพิจารณาในแง่ข้อเท็จจริงแล้ว จะเห็นได้ว่ามีบุคคลหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายดังนี้

(1) การริเริ่มโดยส่วนราชการ

ในกรณีของประเทศไทยนั้น เป็นที่ทราบกันอยู่โดยทั่วไปว่าการริเริ่มเสนอกฎหมายส่วนใหญ่มาจากฝ่ายข้าราชการประจำของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ เพราะปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องเฉพาะราวตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน จึงย่อมรู้ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดี หากแต่การเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผ่านมา นั้น ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อตอบสนองการทำงานของตนในลักษณะรวมศูนย์เพิ่มอำนาจหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่ให้มากขึ้น กล่าวให้ง่ายต่อความเข้าใจคือ กฎหมายของที่ริเริ่มจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มักเป็นกฎหมายเทคนิค อาทิ กฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน องค์กรต่างๆ ของรัฐ การจัดโครงสร้างส่วนราชการ เช่น กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมายระเบียบบริหารราชการฝ่ายต่างๆ เป็นต้น แต่มักมองข้ามหน้าที่และความรับผิดชอบของตนซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญไม่แพ้กันด้วย

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 57.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) มาตรา 170

แต่ในบางกรณี การจัดทำร่างกฎหมายก็อาจมิได้ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐที่เป็นฝ่ายปฏิบัติ ทั้งนี้ หากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรก็อาจจะมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาล เป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายนั้นขึ้นก็ได้¹³ ซึ่งในการจัดทำร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการ ยกร่างตามหลักการที่ได้รับมอบหมายโดยเชิญผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นมาชี้แจงให้ข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย และหากในการพิจารณามีข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวประการใด ก็จะเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีรับทราบต่อไป¹⁴

(2) การริเริ่มโดยฝ่ายการเมือง และพรรคการเมือง

การริเริ่มเสนอกฎหมายของฝ่ายการเมือง ซึ่งในที่นี้หมายถึงคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดโครงสร้างการเมืองการปกครอง อันมีจุดเกาะเกี่ยวกับประชาชนอย่างใกล้ชิด มากกว่าการเสนอร่างกฎหมายทางเทคนิคของส่วนราชการ หมายความว่า กฎหมายที่มีการเสนอโดยฝ่ายการเมืองในรัฐบาลทุกชุด จะหนีไม่พ้นกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น หากมองในแง่ดี อาจเห็นว่าการที่ฝ่ายการเมืองมุ่งริเริ่มเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพราะต้องการให้ระบอบการเมืองการปกครองมีพัฒนาการไปในทิศทางที่เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นรากฐานที่มั่นคงของระบอบการปกครอง แต่ในขณะเดียวกัน การเสนอกฎหมายดังกล่าว ย่อมมีผลต่อการกุมคะแนนเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเพื่อรักษาฐานอำนาจของรัฐบาลให้คงอยู่ในอำนาจรัฐอย่างต่อเนื่องและยาวนานนั่นเอง

¹³ กองร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “กระบวนการนิติบัญญัติ”, วารสารกฎหมายปกครอง 20 (มกราคม-เมษายน 2544): 6.

¹⁴ ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาระบบสมบูรณ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย, หน้า 33.

(3) การริเริ่มโดยกลุ่มผลประโยชน์

ในอดีตที่ผ่านมา มีกฎหมายบางฉบับได้รับการเรียกร้องหรือริเริ่มจากกลุ่มผลประโยชน์ (Interest group) ที่เห็นได้ชัดในรัฐบาลชุด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี คือ กฎหมายปฏิรูประบบราชการ เกิดกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ขึ้นหลายกระทรวง ได้แก่ กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กระทรวงพลังงาน และ กระทรวงวัฒนธรรม¹⁵

เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายเหล่านี้มักจะมาจากกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจต่อรองสูง เพราะมีการรวมตัวกันอย่างเหนียวแน่น อาทิ สมาคมผู้ประกอบการท่องเที่ยว กลุ่มผู้ประกอบการธุรกิจด้านพลังงาน กลุ่มผู้ประกอบการด้านอิเล็กทรอนิกส์ (IT) เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้ว่าในทางกฎหมายแล้ว กลุ่มผลประโยชน์ไม่อาจเสนอกฎหมายได้ด้วยตนเอง แต่ก็สามารถยัดยอผ่านการเสนอกฎหมายโดยฝ่ายการเมืองได้อยู่นั่นเอง เพียงแต่กระบวนการพิจารณารื้อหรือระหว่างฝ่ายการเมือง ฝ่ายข้าราชการประจำและกลุ่มผลประโยชน์ก็มีส่วนสำคัญในการกำหนดสาระสำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงการจัดสรรผลประโยชน์อยู่ด้วยอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่กระบวนการพิจารณารื้อดังกล่าวยังมีลักษณะที่ไม่เป็นระบบ กล่าวคือ ขาดหลักเกณฑ์เบื้องต้นในการกำหนดกรอบเวลาและรูปแบบการพิจารณารื้อ ขาดการเปิดโอกาสรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในวงกว้าง คงดำเนินการจำกัดอยู่เฉพาะแต่ส่วนราชการกับฝ่ายการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีอำนาจต่อรองสูงในรูปแบบความสัมพันธ์แบบไม่เป็นทางการ กล่าวคือ ขาดการมีส่วนร่วมของกลุ่มผลประโยชน์อื่นๆ อย่างทั่วถึง กฎหมายที่ออกมาจึงไม่สามารถตอบโจทย์และแก้ไขปัญหาของทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องในสังคมอย่างแท้จริง

(4) การริเริ่มโดยประชาชนทั่วไป¹⁶

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาเป็นสถาบันที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย เพื่อบังคับใช้ในสังคม หรือเป็นองค์นิติบัญญัติ ตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจอิทธิพลที่นานาอารยประเทศยอมรับ อย่างไรก็ตาม การแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีข้อจำกัดและอาจไม่สอดคล้องหรือไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ครบทุกกลุ่ม ทุกคน ดังนั้น การกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิ เข้าชื่อ

¹⁵ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

¹⁶ ปัทมา สุกกำปิง, การใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน : บทเรียนจากอดีต สู่ "สิทธิ" ที่เป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ [ออนไลน์], 15 มีนาคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.thaipoliticsgovernment.org/wiki>

เสนอร่างกฎหมายที่เห็นว่าจำเป็นและเกี่ยวข้องกับกลุ่มตนได้นั้น จึงเป็นการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองตามหลักการของ “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participatory Democracy) อันจะช่วยในการอุดช่องหรือเป็นส่วนเสริมให้ “ประชาธิปไตยทางผู้แทน” (Representative Democracy) นั้นสมบูรณ์ยิ่งขึ้นสิทธิในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชน ได้รับการรับรองเป็นครั้งแรก

หลักการในเรื่องข้อเสนอมให้มีกฎหมายของประชาชน เป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติให้มากขึ้นโดยประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายเพื่อสะท้อนถึงปัญหาและความต้องการที่แท้จริงของตนให้รัฐสภาพิจารณาได้ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถจะเข้าชื่อกันเสนอให้มีกฎหมายได้ทุกเรื่องทุกประเด็น แต่ได้จำกัดขอบเขตของหลักการกฎหมายไว้เพียงเฉพาะตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวด ๕ ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น¹⁷ ทั้งนี้ เมื่อประชาชนได้มีการเสนอให้มีกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาแล้ว การวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นอยู่ในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ หรือไม่จะเป็นอำนาจของประธานรัฐสภาจะเป็นผู้วินิจฉัยต่อไป โดยกฎหมายตามหมวด ๓ ของรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และหมวด ๕ เป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งทั้งสองหมวดนี้เป็นเรื่องที่มีผลกระทบกับประชาชนโดยตรง และมีความใกล้ชิดกับวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนโดยส่วนรวม อีกทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดเรื่องดังกล่าวเอาไว้เพียงหลักการกว้างๆ เท่านั้น ส่วนรายละเอียดของบทบัญญัติ เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะออกกฎหมายมาขยายความต่อไป¹⁸ รัฐธรรมนูญจึงเปิดให้ประชาชนได้มีบทบาทในการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าว โดยหากร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอเป็นเรื่องที่อยู่ในหมวด ๓ หรือหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญแล้ว ก็สามารถเสนอได้ทั้งสิ้น ถึงแม้จะเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินก็ตาม รัฐสภาก็สามารถพิจารณาได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน ซึ่งกรณีดังกล่าวแตกต่างจากการเสนอให้มีกฎหมายโดยสมาชิกรัฐสภา

จากปี พ.ศ.2540 ถึงปัจจุบัน พบว่าประชาชนมีความตื่นตัวและรวมตัวกันเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายจำนวนมากถึง 16 ฉบับ โดยที่เป็นการเสนอจากผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยตรง 10 ฉบับ และผู้ริเริ่มเข้าชื่อยื่นคำร้องต่อประธานกรรมการการ

¹⁷ มาตรา 170 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁸ วนิตา แสงสารพันธ์, การเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2543), หน้า 65 อ้างในปกรณ์ นิลประพันธ์และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย, หน้า 26-27.

เลือกตั้ง เพื่อดำเนินการจัดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อีก 6 ฉบับ เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งสถาบันคุ้มครองสุขภาพ ความปลอดภัย และสิ่งแวดล้อมในสถานประกอบการ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติ ป่าชุมชน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. เป็นต้น แต่การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายส่วนใหญ่มีปัญหาทางเทคนิค และปัญหาจากความผิดพลาด บกพร่องในทางปฏิบัติจำนวนมาก อาทิ รายชื่อผู้เสนอร่างกฎหมายไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด หรือเอกสารหลักฐานไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้ต้องจำหน่ายเรื่อง และบางส่วนชื่อไม่ครบก็ขอถอนเรื่องออกไป รวมทั้งต้องตกไปเพราะอายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง มีการยุบสภา หรือเป็นร่างกฎหมายที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามหมวด 3 (สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย) และหมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ)

กล่าวโดยสรุป มีร่างกฎหมายเพียง 2 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่มีผลบังคับใช้เพียงฉบับเดียว คือพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ส่วนร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. นั้น แม้ได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ไม่มีผลบังคับใช้ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

แม้ว่าร่างพระราชบัญญัติของภาคประชาชนทั้งสองฉบับดังกล่าวจะได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นสภาที่มีได้มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน และร่างกฎหมาย ทั้งสองฉบับต่างดำเนินการโดยเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็ง มีการศึกษาวิจัยรองรับและมีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนอย่างกว้างขวาง แต่มีความแตกต่างกันในส่วนของแรงสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ผู้แทนการเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. คือ นายแพทย์พลเดช ปิ่นประทีป ซึ่งเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นแกนนำหลักในการผลักดันร่างพระราชบัญญัตินี้ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ใช้เวลากว่า 8 ปีนับจากวันเสนอร่างพระราชบัญญัติฯ ถึงวันที่สภานิติบัญญัติให้ความเห็นชอบ ใช้ระยะเวลาสำหรับการตรวจสอบเอกสารหลักฐานก่อนรับเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานานเป็นปีกว่า ยิ่งไปกว่านั้น การให้ความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็เกิดเป็นประเด็นโต้แย้งจากกลุ่มแกนนำและเครือข่ายป่าชุมชนว่าบิดเบือนเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนั้น จึงมีการเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินี้ และในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดว่ากระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. เป็นไปโดยมิชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถบังคับใช้ได้

กรณีการเสนอร่างกฎหมายของประชาชนสอดคล้องกับนโยบายหรือความต้องการของรัฐบาลแม้ร่างกฎหมายของประชาชนจะไม่ได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่จะเป็นแรงกระตุ้นหรือผลักดันให้รัฐบาลเร่งเสนอร่างกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเป็นเรื่องด่วน โดยให้ เหตุผลว่าต้องเร่งดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ไม่อาจรอเรื่องไว้จนกว่ากระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนเสร็จสิ้นได้ เช่นที่เกิดขึ้นกับกรณีร่างพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

จากกรณีศึกษาทั้ง 3 กรณีดังกล่าวข้างต้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าปัจจัยความสำเร็จในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนนั้น คือการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชนที่เข้มแข็ง และที่สำคัญอีกส่วนคือการยอมรับและการสนับสนุนจากภาครัฐหรือฝ่ายการเมือง การผนึกกำลังของทั้งสองภาคส่วนนี้ นอกจากช่วยทำให้เกิดการเสนอ การพิจารณาและการอนุมัติร่างกฎหมายแล้ว ยังมีผลดีในด้านที่กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้นั้นจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและ ส่วนรวม เพราะผ่านการพิจารณาจากฝ่ายต่างๆ ทั้งภาครัฐและประชาชน อันเป็นผลดีต่อเนื่องไปถึงการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย ในทางกลับกันแม้ว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้น จะผ่านกระบวนการต่างๆ เข้าสู่การพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก็ตาม แต่หากเนื้อหาของร่างกฎหมายถูกปรับเปลี่ยน แก้ไข เพิ่มเติมหรือตัดออกจนไม่เหลือความต้องการของประชาชน เช่นนี้คงไม่อาจเรียกกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ได้ว่าเป็นกฎหมายของประชาชน ดังเช่นกรณีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน ซึ่งหากยังคงประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย นอกจากประชาชนจะไม่ให้ความยอมรับและปฏิบัติตามแล้ว อาจถึงขั้นต่อต้านกฎหมายดังกล่าวเลยก็ได้

ดังนั้น ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนนั้น ยังมีปัญหาและอุปสรรคซึ่งเป็นบทเรียนที่จำต้องนำมาเป็นข้อมูลเพื่อพัฒนาแนวทาง และกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ รองรับ เพื่อให้การใช้สิทธิมีส่วนร่วมเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ โดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมากที่สุด ดังนี้

1. ต้องรวบรวมรายชื่อจำนวนมาก และต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบรายชื่อ ซึ่งหากผิดพลาดเล็กน้อย เช่น พิมพ์ชื่อผิด เลขที่บัตรประชาชนผิด หรือเอกสารไม่ถูกต้องจะถูกตัดชื่อออก

2. หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อค่อนข้างยุ่งยาก ซับซ้อน และมีกระบวนการที่ยาวนาน ปราศจากกรอบเวลาดำเนินการ แม้รัฐธรรมนูญกำหนดเพียงหลักเกณฑ์

สำคัญไว้ แต่กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ออกมารองรับ รวมทั้งแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ ไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายของประชาชนอย่างแท้จริง

3. ความถูกต้องสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระและวิธีการร่างกฎหมาย เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายต้องแนบร่างพระราชบัญญัติซึ่งดำเนินการโดยถูกต้องตามรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ กล่าวคือ มีหลักการเหตุผลประกอบ และมีการแบ่งหมวดหมู่และรายมาตราเพียงพอที่จะเข้าใจได้ การร่างพระราชบัญญัตินั้นจำเป็นต้องดำเนินการโดยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน อีกทั้งต้องมีประสบการณ์ในด้านนี้ด้วย ทำให้เป็นข้อจำกัดอันเป็นอุปสรรคหรือปัญหาต่อการใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน

4. ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในแต่ละขั้นตอน อาทิเช่น ค่าใช้จ่ายในด้านการรวบรวมเอกสารหลักฐาน การเดินทาง และการศึกษารวบรวมข้อมูลประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งค่าใช้จ่ายทั้งหมดตกอยู่ในภาระความรับผิดชอบของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

5. ขาดกลไกการสนับสนุนและการประสานเชื่อมโยงกับภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกรัฐสภาและรัฐบาล ทำให้ฝ่ายภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญและไม่ได้เข้ามาร่วมผลักดันร่างกฎหมายด้วย ในทางตรงกันข้ามกลับให้ความสำคัญกับร่างกฎหมายของรัฐบาลมากกว่า การพิจารณาอภิปรายร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมักมีการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมอย่างมาก โดยมีได้รับฟังหรือเปิดโอกาสให้ผู้แทนการเสนอกฎหมายเข้าชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย และมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ดั้งเดิมแท้จริงของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่อย่างใด แต่เมื่อผ่านกฎหมายออกมาบังคับใช้ก็จะถูกเรียกว่าเป็นกฎหมายที่เสนอโดยประชาชน

กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติไทยที่ผ่านมา สะท้อนภาพของการขาดประสิทธิภาพหรือข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการขาดการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรีกษาหรือ ซึ่งนับเป็นต้นแบบทางทฤษฎีว่าด้วยเรื่องประชาธิปไตยแบบหนึ่งท่ามกลางความเป็นไปได้ของต้นแบบประชาธิปไตยในหลายๆ รูปแบบ ความสำคัญของประชาธิปไตยแบบปรีกษาหรือ จึงเน้นที่กระบวนการสื่อสารระหว่างกันเพื่อการสร้างความเข้าใจระหว่างกันของทุกฝ่าย การให้ความสำคัญกับกระบวนการที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของพลเมืองซึ่งถือเป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่เน้นเพียงการมีส่วนร่วมของประชาชนเพียงเฉพาะการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง¹⁹

¹⁹ คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสภาพัฒนาการเมืองและยกร่างแผนแม่บทพัฒนาการเมือง, แผนแม่บทพัฒนาการเมือง (กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2550), หน้า 67 – 68.

ในสภาพความเป็นจริงของประเทศไทย การถกเถียงหรือการปรึกษาหารือ การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนยังไม่เคยเกิดขึ้นอย่างจริงจัง การตัดสินใจทางการเมืองของประชาชนส่วนใหญ่เป็นการตัดสินใจในตัวบุคคลมากกว่าหลักการและไม่ได้คำนึงถึงผลประโยชน์ร่วมกันของชุมชน²⁰

(5) กระแสการเมืองระหว่างประเทศ

กฎหมายจำนวนหนึ่งเกิดจากแรงผลักดันของมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ เช่น กฎหมายฟอกเงิน กฎหมายยึดหรืออายัดทรัพย์สินในคดีเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายลิขสิทธิ์และสิทธิบัตร กฎหมายเครื่องหมายการค้า เป็นต้น ซึ่งถูกผลักดันโดยประเทศมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา ภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญาเหล่านั้น โดยจำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ หรือเป็นกรณีที่ต้องดำเนินการแก้ไขหรือร่างกฎหมายภายในตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ภายในประเทศต่อไป เช่น ข้อตกลงการค้ารอบอุรุกวัย นอกจากนั้นก็ยังมีความหมายทางเศรษฐกิจอีกจำนวนหนึ่งที่ประเทศไทยตราขึ้นเองเพื่อรักษามลประโยชน์ทางการค้าของประเทศไทยเอง เช่น กฎหมายป้องกันการทุ่มตลาดและช่วยอุดหนุน โดยกระทรวง ทบวง กรมเจ้าของเรื่องก็จะเป็นผู้เริ่มให้มีกฎหมายดังกล่าวต่อไป

กฎหมายเหล่านี้ประเทศไทยมีความจำเป็นต้องตราขึ้นตามความจำเป็นของสภาวะการต่อรองทางเศรษฐกิจทั้งในระดับภูมิภาค อาทิ กรณีกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับลิขสิทธิ์ในซอฟต์แวร์คอมพิวเตอร์ก็ดี สิทธิบัตรยาที่ดี อันเป็นผลมาจากการกดดันของสหรัฐอเมริกาที่จะตัด GSP หรือใช้มาตรา 301 ตามกฎหมายการค้ามาใช้กับสินค้าไทย

ปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีในความตกลงระหว่างประเทศในหลายระดับทั้งในระดับพหุภาคี เช่น ความตกลงด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบขององค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) หรือการเข้าเป็นภาคีในองค์การการค้าโลก (World Trade Organization : WTO) ในช่วง พ.ศ. 2544 – 2549 ทำให้ประเทศไทยต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหลายฉบับให้มีความสอดคล้องกับความตกลงดังกล่าว อาทิ การตราพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 ให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child 1989) การตราพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับความตกลงว่าด้วย

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้า (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights : TRIPs) ภายใต้กรอบของ WTO เป็นต้น²¹

2.3.4 การพิจารณากฎหมายในฝ่ายบริหาร

เมื่อหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดมีแนวทางหรือนโยบายในเรื่องใดที่สมควรยกร่างเป็นกฎหมาย หน่วยงานดังกล่าวก็จะเป็นผู้ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน กฎหมายที่มีอยู่ที่เกี่ยวข้อง ข้อขัดข้องหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้น แนวทางของกฎหมายที่จะให้มีขึ้น หรือที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งศึกษาแนวทางและตัวอย่างของกฎหมายของต่างประเทศประกอบกันด้วย แล้วจึงนำหลักการ เหตุผลหรือหลักกฎหมายต่างประเทศนั้นมาวิเคราะห์และปรับให้เข้ากับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองไทย ซึ่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ก็ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับและประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ เพื่อให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีแผนการจัดทำกฎหมายที่สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ทราบว่าการดำเนินการตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินแต่ละเรื่องสามารถดำเนินการได้โดยมีกฎหมายรองรับเพียงพอกับการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลสำเร็จหรือไม่ ถ้าการปฏิบัติงานเรื่องใดจำเป็นต้องจัดให้มีกฎหมายสนับสนุนการปฏิบัติงานด้วยก็จะกำหนดเป็นแผนการดำเนินการด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐขึ้นเรียกว่า “แผนนิติบัญญัติ” โดยในแผนนิติบัญญัติจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่จะต้องจัดให้มีขึ้นใหม่ หรือกฎหมายที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก เพื่อให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งกำหนดส่วนราชการผู้รับผิดชอบ และระยะเวลาในการดำเนินการแล้วเสร็จ ทั้งนี้ เพื่อที่จะสามารถวางแผนการดำเนินการด้านกฎหมายตามลำดับความจำเป็นได้ถูกต้อง

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในหลักการเพื่อให้มีการตรากฎหมาย แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมาย ให้ส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานกลางด้านการร่างกฎหมายเพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการที่จะต้องมีกฎหมาย และความชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

²¹ เกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง, “การพัฒนากฎหมายให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ,” *จลนนิติ* ปีที่ 2 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2548), หน้า 103.

2.3.4.1 ร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรับตรวจ

พิจารณา

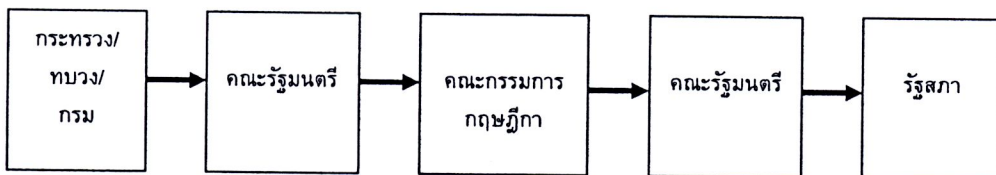
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรับพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้มีมติหรือคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตรวจพิจารณาแล้วเท่านั้น เว้นแต่จะเป็นกรณีรีบด่วน เมื่อหน่วยงานเจ้าของเรื่องส่งร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงเพื่อให้ตรวจพิจารณาเป็นการล่วงหน้า พร้อมๆ กับส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการขอมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

2.3.4.2 ผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ เว้นแต่ในกรณีที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับแบบการร่างกฎหมาย หรือเป็นกฎหมายที่ไม่เข้าชั้น หรือเป็นเรื่องเร่งด่วนที่จะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด อาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ดำเนินการตรวจพิจารณาเองก็ได้

ภาพที่ 2.1

แสดงกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในฝ่ายบริหารโดยสังเขป



2.3.4.3 การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาหรือให้ยกร่างพระราชบัญญัติได้แล้ว ข้อพิจารณาประการแรกที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องดำเนินการก็คือ การตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามข้อ 16 ของระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติใด หรือการมีหรือการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะไม่คุ้มค่าหรือเกิดผลเสียหายต่อรัฐหรือประชาชน ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานความเห็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดก็ให้ดำเนินการไปตามมตินั้น

2.3.4.4 การตรวจแก้ไขร่างกฎหมาย

ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางด้านการร่างกฎหมายสามารถพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายได้ตามที่เห็นสมควรเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยคำนึงถึงหลักการที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเห็นชอบ แต่ถ้าปรากฏว่า

(1) หลักการของร่างกฎหมายนั้นขัดกับหลักกฎหมายและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกระทบกระเทือนถึงกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ ให้เสนอความเห็นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนในหลักการก่อน เว้นแต่เป็นเรื่องด่วนอาจพิจารณาไปก่อนและเสนอให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีทบทวนหลักการก็ได้

(2) กรณีที่ผู้แทนส่วนราชการเจ้าของเรื่องขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักการจากที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบไว้แล้ว ถ้าเป็นหลักการสำคัญจะขอให้ผู้แทนส่วนราชการเจ้าของเรื่องหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอหลักการนั้นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะดำเนินการต่อไป หรือจะแก้ไขตามที่เห็นสมควร แล้วให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยก็ได้

(3) ในกรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็นหรือมีความเหมาะสมที่จะต้องแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายอื่นให้สอดคล้องกับร่างที่พิจารณา หรือเห็นว่าร่างกฎหมายไม่มีความจำเป็น เพราะมีกฎหมายในลักษณะเดียวกันใช้บังคับอยู่แล้ว หรือเพราะเหตุอื่นก็ให้เสนอความเห็นหรือข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

2.3.4.5 ขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีคำสั่งให้ส่งเรื่องไปยังฝ่ายกฎหมายที่รับผิดชอบเพื่อเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย โดยพิจารณาความเชี่ยวชาญตามคุณสมบัติของคณะกรรมการในคณะที่จะรับเรื่องไว้พิจารณา หรืออาจมีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ขึ้น เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่ต้องการกรรมการซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน หรือต้องมีการตรวจพิจารณาเป็นการเร่งด่วน ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนอาจมีคำสั่งให้ฝ่ายกฎหมายที่รับผิดชอบร่างกฎหมายนั้นเป็นผู้ดำเนินการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวโดยไม่ต้องเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายก็ได้

(1) วาระการตรวจพิจารณา

การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย โดยปกติจะแยกการพิจารณาออกเป็นสามวาระ คือ

วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาลักษณะและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จะตรวจพิจารณาทั้งฉบับ

วาระที่สอง เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำของร่าง

วาระที่สาม เป็นการพิจารณาความถูกต้องของการแก้ไขเพิ่มเติม ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสามวาระตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกาหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเชิญผู้แทนหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา และในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ตรวจพิจารณานั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของเอกชน หากกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการรับฟังความเห็นของภาคเอกชนจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจเชิญผู้แทนของสถาบันฝ่ายเอกชนหรือบุคคลใดที่เห็นสมควรเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้

กรณีที่หน่วยงานเจ้าของเรื่อง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งผู้แทนเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นไปโดยรอบคอบและรวดเร็ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานต่างๆ ที่ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุม ให้กำกับให้ผู้แทนหน่วยงาน

ที่ได้รับแต่งตั้งให้ไปชี้แจงข้อเท็จจริงต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องรายงานผลการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้ทราบทุกครั้งที่มีการประชุม เพื่อหากมีข้อสังเกตประการใดเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณาจะได้แจ้งผ่านผู้แทนส่วนราชการนั้นทุกครั้งที่จะไปร่วมการประชุม เพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้นำไปประกอบการพิจารณาตามข้อสังเกตดังกล่าว ซึ่งจะช่วยให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและการยืนยันให้ความเห็นชอบเมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว เป็นไปได้โดยรวดเร็วและสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 และวันที่ 15 มกราคม 2545

(2) การยืนยันร่างกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2543 และวันที่ 15 มกราคม 2545 กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายตามมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องมีหนังสือยืนยันความเห็นชอบในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยมีแนวปฏิบัติดังนี้

(2.1) ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขเล็กน้อยเฉพาะถ้อยคำและผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่มาร่วมประชุมพิจารณาเห็นชอบด้วยแล้ว ให้ขอหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบในการแก้ไขจากอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

(2.2) ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแจ้งเป็นหนังสือยืนยันเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติม

(2.3) ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีความเห็นแตกต่างกันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเพื่อให้เกิดข้อยุติให้ได้เสียก่อน หากไม่สามารถหาข้อยุติได้ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยืนยันความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าวเป็นหนังสือ พร้อมทั้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดพิมพ์ร่างกฎหมายเฉพาะมาตราที่เป็นไปตามความเห็นของหน่วยงานที่ไม่อาจหาข้อยุติได้ ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

(2.4) ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐทุกแห่งเมื่อได้รับร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ให้แจ้งความเห็นต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยเร่งด่วน อย่างช้าไม่เกิน 14 วัน ทั้งกรณีที่มีความเห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้นหรือกรณีที่มีความเห็นแตกต่าง หากไม่แจ้งภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเห็นชอบ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลที่ชัดเจนและช่วยให้การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นไปโดยเร็ว

(3) การส่งร่างกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

ร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว จะเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา หากเป็นร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ก่อนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาต่อไป หากเป็นกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบหรือประกาศ จะดำเนินการเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายตามกระบวนการต่อไป ซึ่งในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร มีบทบาทที่สำคัญอย่างมากต่อการชี้้นำการพิจารณาร่างกฎหมายของบรรดา ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่พิจารณาดำเนินการหรือประสานงานในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ตามที่ได้รับนโยบายจากนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี การประสานงานกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล เพื่อให้มีความเข้าใจ และมีการลงมติที่สอดคล้องกันในเรื่องหรือญัตติใดๆ ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา รวมทั้งการพิจารณาระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและรัฐสภา เพื่อกำหนดแนวทางการทำงาน และมีมติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบหรือเห็นชอบแล้วแต่กรณี ก่อนแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคร่วมรัฐบาลทราบและถือปฏิบัติ ทั้งนี้ มติของคณะกรรมการต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี²² ด้วยผลของคำสั่งดังกล่าวจึงมีผลต่อการควบคุมทิศทางการลงคะแนนเสียงสนับสนุนของ ส.ส. ในสภาผู้แทนราษฎร ให้เดินไปในทิศทางที่รัฐบาลต้องการนั่นเอง

²² คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 45/2544 ลงวันที่ 5 มีนาคม 2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

2.3.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น นอกจากร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่มีการกำหนดว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎรแล้ว (รัฐธรรมนูญ มาตรา 180) ร่างกฎหมายประเภทอื่นจะไม่มีกำหนดเวลาการพิจารณาไว้ชัดเจนว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกี่วัน

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะมีการกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายเรื่องใดไว้หรือไม่ การพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับในสภาผู้แทนราษฎรจะมีการพิจารณาเป็น 3 วาระตามลำดับ ดังนี้

วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการ

วาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการ กล่าวคือ การพิจารณาและลงมติว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้มีร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนั้นหรือไม่

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน ที่ประชุมจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อที่ประชุมได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ที่ประชุมจะลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง²³ โดยในทางปฏิบัติ ที่ประชุมมักจะลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลเป็นหลักเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลสามารถเสนอคนในฝ่ายของตนเข้ามามีส่วนร่วมและคุมเสียงข้างมากในคณะกรรมการวิสามัญให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกมาในทิศทางที่รัฐบาลต้องการนั่นเอง

จากการศึกษาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในอดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้วิจัยพบว่าไม่มีการกำหนดเวลาในการอภิปรายในวาระที่หนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และไม่มีการจัดทำสรุปเหตุผลความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายแต่ละฉบับโดยละเอียด (Explanatory memorandum) แจกแก่สมาชิกเพื่อนำไปประกอบการอภิปราย ซึ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถอภิปรายหลักการว่าสมควรมีกฎหมายนั้นหรือไม่ได้อย่างยาวนาน และในการอภิปรายมักจะก้าวล่วงเข้าไปในเนื้อหาสาระของบทบัญญัติมากกว่าการอภิปราย “หลักการ” ของร่าง

²³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 105

กฎหมาย²⁴ ทำให้สภาสิ้นเปลืองเวลาไปกับการอภิปรายโดยไม่จำเป็น ร่างกฎหมายบางฉบับต้องใช้เวลาหลายวันกว่าจะได้มีการลงมติรับหลักการ

ในระบบงานนิติบัญญัติของหลายประเทศนั้นได้มีการกำหนดให้มี “คณะกรรมการกลั่นกรองร่างกฎหมาย” เพื่อทำหน้าที่พิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยมีการวิเคราะห์และหาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไป โดยคณะกรรมการกลั่นกรองกฎหมายนี้จะเป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดและตอบข้อซักถามเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นต่อรัฐสภา แต่สำหรับกรณีกระบวนการนิติบัญญัติของไทยนั้น มิได้มีคณะกรรมการดังกล่าว เป็นเหตุให้มีร่างกฎหมายค้างการพิจารณาของสภาเป็นจำนวนมาก โดยไม่ได้หยิบยกขึ้นพิจารณาในเวลาอันสมควร²⁵ ในขณะที่ร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วนในลำดับต้นตลอด

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาเรียงรายมาตรา (ชั้นแปรญัตติ)

โดยส่วนใหญ่ในการพิจารณาวาระที่สองชั้นคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรมักจะมอบหมายให้คณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้ง ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้²⁶ ยกเว้นกรณีดังต่อไปนี้

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด และตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกินหนึ่งในหกของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนกรรมาธิการนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร²⁷

²⁴ ปกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย, หน้า 43.

²⁵ ชุมพล ศิลปอาชา, “ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบการนิติบัญญัติไทย,” ฉันทนา 5(กันยายน-ตุลาคม 2553): 18.

²⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 108

²⁷ มาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว ในการพิจารณาในวาระที่สอง ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณา โดยให้มีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามจำนวนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควร²⁸

วาระที่สาม เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่

วาระที่สามเป็นการพิจารณาขั้นลงมติในร่างพระราชบัญญัติ โดยจะพิจารณาต่อเนื่องกับการพิจารณาในวาระที่สอง²⁹ ซึ่งในขั้นตอนนี้จะไม่มีการอภิปรายใดๆ ทั้งสิ้น และจะแก้ไขข้อความอย่างใดมิได้ โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติได้เพียงว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิให้ความเห็นชอบ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรมิให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป

กรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการหรือไม่เห็นชอบนั้น แม้โดยทั่วไปในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในวาระที่หนึ่งหรือวาระที่สาม เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการหรือไม่เห็นชอบแล้ว ร่างพระราชบัญญัติก็เป็นอันตกไป แต่หากในกรณีร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการลงมติดังกล่าวมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีมติไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็จะไม่ตกโดยทันทีทันใด แต่คณะรัฐมนตรีก็อาจขอให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อรัฐสภา³⁰ ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อร่วมประชุมพิจารณาและมีมติอีกครั้งหนึ่ง โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว ให้ประธานรัฐสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน³¹

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาของรัฐสภาในกรณีนี้จะดำเนินการเป็น ๓ วาระ ทำนองเดียวกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ในวาระที่หนึ่ง รัฐสภาจะลงมติว่าเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ หากรัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ในการพิจารณาในวาระที่สองให้

²⁸ ข้อ 124 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544

²⁹ ข้อ 117 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544

³⁰ มาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

³¹ ข้อ 77 ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2544

ตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยมีจำนวนกรรมการตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และจะต้องมีกรรมการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ฝ่ายละเท่าๆ กัน เมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จและรายงานต่อรัฐสภาแล้ว ก็ จะพิจารณาในวาระที่สาม โดยรัฐสภาจะพิจารณาว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น³² ซึ่งหากรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย ก็จะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศให้มีผลบังคับใช้ต่อไป³³ แต่ถ้ารัฐสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติก็เป็นอันตกไป³⁴

2.3.6 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภานั้น โดยปกติวุฒิสภาจะพิจารณาต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อย่างไรก็ตามเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีบทบัญญัติมาตราจำนวนมาก หรือบางฉบับเนื้อหาและโครงสร้างของกฎหมายมีความสลับซับซ้อน หรือเป็นกฎหมายใหม่ที่ไม่เคยใช้บังคับมาก่อน ในขณะที่วุฒิสภามีระยะเวลาพิจารณาอยู่ อย่างจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ก่อนที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 174 ซึ่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 109 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้าไว้ว่า “เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการ แห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดในวาระที่หนึ่งแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใด คณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือในกรณีที่มีความจำเป็นวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินสิบเอ็ดคน แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นเฉพาะกรณีไปก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมการดังกล่าว รายงานต่อ

³² ข้อ 79 ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2544

³³ ข้อ 81 ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2544

³⁴ ข้อ 80 ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ.2544

ประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อไป”

วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาในชั้นรับหลักการ

การพิจารณาในวาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณาหลักการทั่วไป โดยให้สภาพิจารณาและลงมติว่า จะรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับ สภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาในวาระที่หนึ่งนี้ เริ่มต้นด้วยการที่เลขาธิการวุฒิสภา หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการวุฒิสภาอ่านบันทึกหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ ให้ที่ประชุมได้รับทราบ ต่อจากนั้นตัวแทนของคณะกรรมการการสามัญ หรือคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับการประชุมฯ ข้อ 109 จะรายงานให้ที่ประชุมวุฒิสภาทราบถึงผลการพิจารณาศึกษา ร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาได้รูว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น มีสาระสำคัญประการใดบ้าง และคณะกรรมการมีความคิดเห็นอย่างไรต่อร่างพระราชบัญญัตินั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกวุฒิสภาต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภานั้น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงใดเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเจ้าของร่างพระราชบัญญัตินั้น หรือหากร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือรัฐมนตรีหลายกระทรวง จะมาตอบชี้แจงและแสดงเหตุผลความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น รวมทั้งตอบข้อซักถามข้อสงสัยของสมาชิกวุฒิสภาเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและทางคณะรัฐมนตรีมิได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ในส่วนของคณะรัฐมนตรีเข้ามาประกอบด้วย ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และตัวแทนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่จำเป็นต้องมาแถลงและชี้แจงเหตุผลของ ร่างพระราชบัญญัติที่ตนเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภา แต่รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะเป็นผู้มาตอบชี้แจงในที่ประชุมวุฒิสภา

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาเรียงรายมาตรา (ชั้นแปรญัตติ)

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองนี้ สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนที่หนึ่ง การพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการ และขั้นตอนที่สอง

เป็นการพิจารณาในชั้นของวุฒิสภากายหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

การพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการ

การพิจารณาในชั้นของคณะกรรมการนี้ อาจเป็นการพิจารณาโดย คณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้ง ซึ่งเป็นในรูปของคณะกรรมการวิสามัญ หรืออาจเป็นการพิจารณา โดยคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่ง หรือเป็นการพิจารณา โดย กรรมการเต็มสภา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุมวุฒิสภา

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งนั้น สภาอาจส่ง ให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณา ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีจำนวน 21 คณะ (ต่อมามี การตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มอีก 1 คณะ รวมเป็น 22 คณะ) ในคณะกรรมการสามัญ ประจำวุฒิสภาแต่ละคณะจะประกอบด้วยกรรมการจำนวน ไม่น้อยกว่าเก้าคนแต่ไม่เกินสิบห้า คน

ในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา จำนวนกรรมการ จะเป็นเท่าใดนั้น ให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งแนวปฏิบัติที่ผ่านมาของวุฒิสภา ชุดแรก ที่มาจากการเลือกตั้ง โดยส่วนมากจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นจากองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้

1. ตัวแทนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะ
2. ตัวแทนของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาที่ได้พิจารณาศึกษาร่าง พระราชบัญญัติเป็นการล่วงหน้า ตามข้อบังคับฯ ข้อ 109
3. ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือตัวแทนจากสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองชั้นคณะกรรมการ สมาชิกวุฒิสภาผู้ใดเห็นควร แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธาน คณะกรรมการภายในกำหนดเวลาที่ที่ประชุมกำหนด

ข. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภา ก็เพื่อให้การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติเสร็จโดยรวดเร็ว หรือที่นิยมเรียกกันโดยทั่วไปว่า “พิจารณารวดเดียวสามวาระ”

การพิจารณาในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องมีกฎหมายใช้บังคับเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีความสลับซับซ้อน ไม่มีความยุ่งยากในการพิจารณา หรือร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีจำนวนมาตราหรือสาระสำคัญไม่มากนัก

วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภาได้ต่อเมื่อ มีสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติ โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน และที่ประชุมวุฒิสภานุมัติ เมื่อที่ประชุมวุฒิสภามีมติอนุมัติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภาแล้ว ให้ถือว่าสมาชิกในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมาธิการ ดังนั้น ในการพิจารณาจึงไม่มีการแปรญัตติ เนื่องจากสมาชิกทุกคนจะทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการจึงมีสิทธิที่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้อยู่แล้ว และการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะเป็นทั้งการพิจารณานั้นคณะกรรมาธิการและ การพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราารวมกันไป หากกระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภามีปัญหาใดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหานั้นโดยเฉพาะก็ได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการในวาระที่สองนี้ จะเป็นการพิจารณาตั้งแต่บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ มาตรา 1 จนถึงมาตราสุดท้าย และพิจารณาในรายละเอียดทุกถ้อยคำที่บัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ซึ่งสามารถจำแนกหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการได้เป็นสองลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะที่หนึ่ง หลักเกณฑ์การพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิก

เมื่อมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนเนื้อความในบทบัญญัติมาตราใด ๆ ของร่างพระราชบัญญัติที่สภาได้รับไว้พิจารณาในวาระที่หนึ่งโดยการเสนอคำแปรญัตติของตนต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในระยะเวลาที่สภากำหนด

ในทางปฏิบัตินั้น เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นแล้ว ขั้นตอนต่อไปหลังจากนั้นคณะกรรมาธิการก็จะนัดประชุมเพื่อพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกแต่ละคนโดยการเชิญสมาชิกแต่ละคนที่ได้ยื่นคำแปรญัตติไว้มาชี้แจงเหตุผลประกอบในที่ประชุมของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งถ้าหาก

คณะกรรมการการเห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิกท่านใด ก็จะแก้ไขให้เป็นไปตามคำแปรญัตตินั้น

ถ้าคณะกรรมการการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิก ก็จะชี้แจงเหตุผล ให้สมาชิกผู้ขอแปรญัตติได้เข้าใจเพื่อจะได้ถอนคำแปรญัตตินั้นออกไป แต่ถ้าผู้แปรญัตติยังติดใจสงสัยหรือไม่พอใจในคำชี้แจง ก็สามารถยืนยันที่จะขอแก้ไขตามนั้น โดยสมาชิกผู้เสนอ คำแปรญัตตินั้นมีสิทธิสงวนคำแปรญัตติของตนไว้เพื่ออภิปรายในที่ประชุมวุฒิสภา และเพื่อให้ ที่ประชุมลงมติซ้ำอีกครั้ง

ลักษณะที่สอง หลักเกณฑ์การพิจารณาในส่วนของคณะกรรมการ

ในส่วนของคณะกรรมการนั้น กรรมการทุกคนมีสิทธิที่จะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข ตัดทอน หรือเพิ่มเติมข้อความใดๆ ในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ ถ้าหากที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเห็นด้วย ก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมไปตามนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการเสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และกรรมการผู้นั้นยังติดใจสงสัยและยืนยันจะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไข ตัดทอน หรือเพิ่มเติม กรรมการผู้นั้นในฐานะ เสียงข้างน้อย ก็มีสิทธิสงวนความเห็นของตนไว้อภิปรายเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาเป็นผู้ชี้ขาด อีกครั้งหนึ่งได้

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ก็จะเสนอ ร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานของคณะกรรมการต่อประธานวุฒิสภา โดยในรายงานนั้น ต้องมีรายละเอียดในเรื่องดังต่อไปนี้

1. ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง
2. มาตราใดบ้างที่ได้ตัดออกหรือมาตราใดเป็นมาตราที่เพิ่มขึ้นใหม่
3. มาตราใดที่มีสมาชิกวุฒิสภาเสนอคำแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด
4. มีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติหรือไม่ในมาตราใด
5. มีการสงวนความเห็นของคณะกรรมการหรือไม่ในมาตราใด

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการนั้นถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามิใช่ข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีหรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือ ควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตนั้นไว้ในรายงานของคณะกรรมการ เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณา และในกรณีที่วุฒิสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ประธานวุฒิสภา ก็จะส่งรายงาน

และข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เพื่อจะได้พิจารณา นำข้อสังเกตของวุฒิสภาไปปฏิบัติต่อไป

วาระที่สาม เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่

การพิจารณาในวาระนี้จะไม่มีการอภิปราย โดยที่ประชุมจะลงมติ ดังนี้

1. กรณีในการพิจารณาในวาระที่สองไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ที่ประชุมจะลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร
2. กรณีในการพิจารณาในวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ที่ประชุมจะลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นว่านี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมหมายความว่า ให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาไว้ในวาระที่สอง และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมหมายความว่า วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ในการลงมติในวาระที่สามนี้ ให้ถือเอาเสียงข้างมากของสมาชิกที่ลงมติ ในที่ประชุมเป็นประมาณ เมื่อวุฒิสภาได้ลงมติร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สามแล้ว ไม่ว่าผลการลงมติจะเป็นอย่างไร ประธานวุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งสารบบเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม แยกพิจารณาได้ดังนี้

1. ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ย่อมมีผลเท่ากับร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศ ให้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป
2. ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร
3. ถ้าวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยัง สภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อวุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ไปยังสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะบรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้น เข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือไม่

1. กรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ย่อมมีผลเท่ากับร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก็ให้ดำเนินการต่อไปตาม มาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญ

2. กรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาก็ จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 175 (3) กำหนดไว้ โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะตั้งบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกหรือมิได้ เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็น คณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ก็จะเสนอ ร่างพระราชบัญญัติพร้อมกับรายงานของคณะกรรมการต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสอง ต่าง เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ถือได้ว่าร่าง พระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก็จะมีการดำเนินการในขั้นตอน เพื่อส่งไป ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่าง พระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

การยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ มีอยู่ด้วยกัน 2

กรณี คือ

(1) กรณีวุฒิสภาพิจารณาลงมติในวาระที่หนึ่งหรือในวาระที่สาม ไม่เห็นชอบด้วย กับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว

(2) กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่าง พระราชบัญญัติที่ คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว

ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้รับความเห็นชอบ เพราะเหตุตาม (1) หรือ (2) นี้ จะยังไม่เป็นเหตุให้ต้องตกไป แต่จะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูก ยับยั้งไว้ก่อน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้นี้ ขึ้นพิจารณา ทบทวนใหม่ได้ ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- 1) หากร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจจะยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที
- 2) หากร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไปแล้ว นับแต่ วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร (สำหรับกรณีการยับยั้งตามมาตรา 175 (2) ของรัฐธรรมนูญ) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการการ ร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว (สำหรับกรณีการยับยั้ง ตามมาตรา 175 (3) ของรัฐธรรมนูญ)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้อันเนื่องมาจากวุฒิสภาลงมติใน วาระที่หนึ่งหรือในวาระที่สามไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติ เห็นชอบแล้ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่าง พระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้อันเนื่องมาจากสภาใด สภา หนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ถ้าสภา ผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะกรรมการการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบ ของรัฐสภา

2.3.7 การพิจารณาพระราชกำหนด

พระราชกำหนด (Emergency Decree) คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ ทรงตรา ขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ซึ่งเมื่อได้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้เป็นอันใช้บังคับได้ทันที แต่ต้องนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อ พิจารณานุมัติหรือไม่อนุมัติภายในระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ใน 2 กรณี คือ

กรณีแรก ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

กรณีที่สอง ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน ในระหว่างสมัยประชุม

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับได้ทั้งสองกรณิดังกล่าว แต่ก็เป็นการออกกฎหมายมาใช้บังคับให้ทันต่อความจำเป็นรีบด่วนเป็นการชั่วคราวเท่านั้นท้ายที่สุดแล้วต้องรับนำพระราชกำหนดนั้นมาให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติโดยไม่ชักช้า ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดที่ใช้บังคับไปแล้วนั้น ต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาในคราวประชุมรัฐสภาคราวต่อไปโดยไม่ชักช้า ถ้าหากอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรี ต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดโดยเร็ว และหากกรณีเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศใช้บังคับพระราชกำหนดนั้นในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐสภานั้น จะมีความแตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป กล่าวคือ การพิจารณาพระราชกำหนดนั้น จะไม่มีการพิจารณาเป็น 3 วาระ แต่จะพิจารณาและลงมติเพียงว่าจะ “อนุมัติ” หรือ “ไม่อนุมัติ” พระราชกำหนดเท่านั้น และรัฐสภาไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ในพระราชกำหนดได้และนอกจากนี้วุฒิสภายังอาจพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดได้ โดยไม่ต้องรอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน

ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะเสนอพระราชกำหนดมายังสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาพร้อมกัน เพื่อให้แต่ละสภาพิจารณาลงมติ แต่ถึงแม้ว่าการพิจารณาพระราชกำหนดจะต้องพิจารณาตามลำดับ โดยเริ่มที่สภาผู้แทนราษฎรก่อนก็ตาม วุฒิสภาก็จะชะลอการพิจารณาไว้ก่อน เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติก่อน ทั้งนี้ เนื่องจาก

รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 218 ได้กำหนดไว้ว่า หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ พระราชกำหนดใดแล้ว ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป เมื่อเป็นเช่นนี้วุฒิสภาจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวอีกต่อไป เพราะถึงแม้ว่าวุฒิสภาจะพิจารณาอนุมัติ ก็ไม่ส่งผลเปลี่ยนแปลงให้พระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ สามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายได้อีกต่อไป ในทางกลับกันหากสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับใด สภาผู้แทนราษฎรก็ยังสามารถลงมติยืนยันการอนุมัติใหม่ได้

ผลการพิจารณาพระราชกำหนด

1. หากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนด ถือว่า พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป
2. หากสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วยืนยันการอนุมัติใหม่ได้ โดยต้องมีคะแนนเสียงยืนยัน มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร พระราชกำหนดนั้นจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป แต่หากมีคะแนนเสียงยืนยันไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้พระราชกำหนดนั้น เป็นอันตกไป
3. หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดใดแล้ว ให้พระราชกำหนดนั้น ตกไป

อนึ่ง การตกไปของพระราชกำหนดทั้งสองกรณีดังกล่าว ไม่เป็นการกระทบกระเทือนกิจการใด ๆ ที่ได้เป็นไปในระหว่างที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด รัฐธรรมนูญบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดใด ให้มีผลตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

2.3.8 การทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายร่างกฎหมายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วและไม่มีผู้ใดเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา³⁵ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราช

³⁵ มาตรา 93 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

โครงการ เนื่องจากพระราชอำนาจในการตรากฎหมายเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่จะทรงตราขึ้นได้ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาเท่านั้น³⁶

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็จะต้องลงพระปรมาภิไธย ซึ่งเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่หากไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้ว มิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือมิได้พระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว³⁷

2.4 กรอบความคิดว่าด้วยชนชั้นนำนิยม

กรอบแนวคิดว่าด้วยชนชั้นนำ เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองไทยมาอย่างต่อเนื่อง อันมีผลต่อกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทย เนื่องจากโครงสร้างสัมพันธภาพทางอำนาจทางการเมืองไทยยังคงเป็นเรื่องราวที่ยังกระจุกตัวอยู่แต่เฉพาะกลุ่มผู้ที่มีอำนาจหรือบทบาททางการเมืองสูง ซึ่งยังเป็นความสัมพันธ์ในแนวราบ มิได้ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง จริงอยู่ที่พัฒนาการทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยได้แพร่หลายและซับซ้อนอยู่ในจิตสำนึกของประชาชนชาวไทยมากขึ้น แต่ด้วยลักษณะโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่ยังเอื้ออำนวยต่อความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้ที่มีอำนาจ โครงสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวย่อมเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อกระบวนการประชาธิปไตยของไทย) กล่าวคือ แม้ว่าเศรษฐกิจและสังคมได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว แต่รูปแบบของการปกครองแบบอำนาจนิยม ยังคงวนกลับมาในบริบทของการเมืองไทยอยู่ตลอด

เมื่อสถาบันทหารและฝ่ายข้าราชการประจำถูกลดทอนบทบาทในการปกครอง ทั้งนี้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่เติบโตขึ้นมา ถูกแทนที่โดยอำนาจใหม่ นั่นก็คืออำนาจของกลุ่มธุรกิจ ทำให้รูปแบบทางการเมืองไทย ที่ดูเหมือนว่าจะเคลื่อนตัวเข้าสู่รูปแบบของการ

³⁶ มาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

³⁷ มาตรา 94 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ปกครองแบบประชาธิปไตยมากขึ้น แต่ด้วยโครงสร้างทางอำนาจใหม่ของกลุ่มธุรกิจที่ทรงพลัง กำลังผลักดันรูปแบบการเมืองไทยไปสู่โครงสร้างแบบ "อประชาธิปไตย" หรือ อำนาจนิยมในอีกรูปแบบหนึ่งนั่นเอง เข้าทำนองที่ว่า ผู้มีอำนาจย่อมครอบครองกฎหมาย นโยบาย และงบประมาณนั่นเอง³⁸

ในการศึกษาดังกล่าว ผู้วิจัยจะเลือกศึกษาเทียบเคียงกับกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลในประเทศอังกฤษ และเยอรมนี รวมทั้งกลุ่มประเทศที่มีการปกครองในระบบรัฐสภา มาเป็นกรอบการศึกษาเทียบเคียงกับกรณีของประเทศไทยเนื่องจากมีสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่มีความใกล้เคียงกับประเทศไทย โดยเฉพาะบทบาทของรัฐสภาของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาที่อยู่ภายใต้การครอบงำ และการขึ้นนำของฝ่ายบริหารมาโดยตลอด กล่าวคือ ฝ่ายบริหารพยายามควบคุมกำกับดูแลให้รัฐสภาออกกฎหมายที่ตอบสนองต่อความต้องการของฝ่ายบริหาร เอื้อประโยชน์ต่อการรักษาสถานภาพความมั่นคงทางเศรษฐกิจและการเมืองของตนเองมากกว่าการมุ่งพิทักษ์รักษาปกป้องประโยชน์มหาชน ประกอบกับนโยบายทางเศรษฐกิจแบบประชานิยมที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศละตินอเมริกา มีความใกล้เคียงกับนโยบายประชานิยมของรัฐบาลไทยภายใต้การนำของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นอย่างมาก ซึ่งการเมืองในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาสามารถสะท้อนภาพการเมืองไทยได้เป็นอย่างดี

กรอบแนวความคิดทางทฤษฎีที่เกี่ยวกับประเด็นของการศึกษาทั้งหมด ผู้วิจัยจะขอเน้นแนวทางการศึกษาการตรากฎหมายของรัฐสภา ภายใต้กรอบแนวคิดที่ว่า กระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะในส่วนของกระบวนการตรากฎหมาย ถือเป็นส่วนหนึ่งในขั้นตอนของกระบวนการทางนโยบายสาธารณะ กล่าวคือมองบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการตรากฎหมายตั้งแต่การริเริ่มแนวคิดอันส่งผลให้เกิดเป็นนโยบายสาธารณะ จนมีการสร้างความชอบธรรมให้นโยบายนั้น โดยการแปรูปนโยบายสาธารณะเป็นกฎหมาย อันถือว่าเป็นผลผลิตของนโยบาย และศึกษาประเด็นต่างๆ ไปจนถึงขั้นตอนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย อันเป็นที่เสร็จสิ้นของกระบวนการนิติบัญญัติ

2.5 เอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติของไทยนี้ มีงานเขียนต่างๆ ในรูปของ งานวิจัยทางวิชาการ บทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ และรายงานการวิจัยต่างๆ ที่ได้ศึกษาไว้อยู่มากพอสมควร โดยมีทั้งที่เป็นการศึกษาวิจัยในภาพรวมของกระบวนการนิติบัญญัติ

³⁸ วิโรจน์ อาลี. พัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทยสู่โครงสร้างการเมืองแบบ"อประชาธิปไตย".

[ออนไลน์], 27 มีนาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.idis.ru.ac.th/report/index.php?topic=1195.0>

การศึกษาเฉพาะช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง อาทิ งานของศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ ได้ศึกษาเรื่องบทบาทของสภานิติบัญญัติ โดยการพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบระหว่างบทบาทของสภาที่มาจากการเลือกตั้งและสภาที่มาจากการแต่งตั้งจากคณะรัฐประหาร โดยศึกษาสภาผู้แทนราษฎร ชุด พ.ศ. 2512 – พ.ศ. 2514 กับสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2519, สภาว่่างรัฐธรรมนูญ (ทำหน้าที่สภานิติบัญญัติในขณะเดียวกัน) พ.ศ. 2502 – พ.ศ. 2511, สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 พ.ศ. 2515 – พ.ศ. 2517 กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 2 พ.ศ. 2517 – 2518 จากการศึกษาพบว่า³⁹

ในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ทางฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอนั้น สภาผู้แทนราษฎรทั้งสองชุด คือ ชุด พ.ศ. 2512 – พ.ศ. 2514 และ ชุด พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2519 ไม่ค่อยพิจารณาผ่านร่างกฎหมายง่ายด้ายเท่าใดนัก เพราะสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายอย่างเข้มข้นและจริงจัง ใช้เวลาในการอภิปรายร่างกฎหมายแต่ละฉบับค่อนข้างมาก ต่างกับการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาว่่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2502 – พ.ศ. 2511 กับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ 1 ที่สภาอนุมัติร่างกฎหมายของรัฐบาลไปบังคับใช้เป็นกฎหมายจำนวนมาก ในขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกันกลับวางบาทบาทคล้ายกลับสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง กล่าวคือ ผ่านร่างกฎหมายของรัฐบาลออกมาในจำนวนน้อย

สำหรับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แม้จะมีสมาชิก เสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาเป็นจำนวนมาก แต่สภาก็ผ่านร่างฯ ที่เสนอโดยสมาชิกค่อนข้างน้อยเช่นเดียวกัน

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช⁴⁰ และคณะ ได้กล่าวถึงปัญหาด้านอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตยของประเทศไทยไว้อย่างน่าสนใจ คือ ระบบการเมืองไทยที่มีลักษณะใกล้เคียงความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ได้แก่ระบบการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 และ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

ภายใต้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับซึ่งใช้รูปแบบสองสภาหรือสภาคู่ สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งเป็นองค์ประกอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทสูงกว่าสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ลักษณะเด่นของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตย ได้แก่ การที่สภาที่มาจากการแต่งตั้งมีจำนวนเป็นสัดส่วนน้อยกว่าจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง อาทิ วุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 มีจำนวนเพียง 100 คน แต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 269 คนที่มาจาก

³⁹ สุจิต บุญบงการ. บทบาทของสภานิติบัญญัติ. (กรุงเทพฯ : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2526) หน้า 75-85.

⁴⁰ ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ปัญหาสำคัญของการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ. (กรุงเทพฯ : สถาบันไทยคดีศึกษา, 2529) หน้า 125-132.

การเลือกตั้งทั้งหมด และที่สำคัญคือรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้มีบทบัญญัติห้ามข้าราชการประจำเป็นสมาชิกรัฐสภา และบัญญัติให้รัฐมนตรีต้องมีข้าราชการประจำอีกด้วย

ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ฯ กล่าวว่า อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตยที่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับให้ไว้มีอย่างเต็มรูป กล่าวคือ ได้มีการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารนับตั้งแต่เริ่มกระบวนการสัมพันธระหว่างอำนาจทั้งสองฝ่ายนี้ นั่นคือการกำหนดให้รัฐสภาให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินการตามแบบแผนของการปกครองในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษที่ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ซึ่งในประเด็นนี้เองที่ทำให้ศาสตราจารย์ชัยอนันต์ฯ มองว่า การที่รัฐธรรมนูญในระบบเสรีประชาธิปไตยบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีฐานะทางการเมืองเหนือกว่าฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ ทั้งในแง่โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ สิ่งนี้จึงมีผลทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตยต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญคือ การเผชิญหน้ากับฝ่ายข้าราชการประจำและสถาบันทหารอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้เนื่องจากทหารและข้าราชการประจำเคยมีบทบาททางการเมืองสูงและกุมอำนาจทางการเมืองทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติได้ถูกจำกัดบทบาททางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งมีอำนาจมากนั้น แม้อำนาจดังกล่าวจะเป็นอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วยความชอบธรรมก็จริง แต่ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตยก็หาได้มีอำนาจทางการเมืองอย่างแท้จริง เพราะอำนาจทางการเมืองที่แท้จริงตกอยู่กับฝ่ายข้าราชการประจำและทหาร นอกจากรัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นโดยสภาผู้แทนราษฎร (พ.ศ. 2489 – พ.ศ. 2490 และ พ.ศ. 2518 – พ.ศ. 2519) ก็เป็นรัฐบาลที่มีความอ่อนแอและขาดเสถียรภาพ พรรคการเมืองที่ให้การสนับสนุนรัฐบาลยังไม่แข็งแกร่งเท่าที่ควร ประกอบกับไม่มีพรรคใดที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภา

จะเห็นได้ว่า ปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย เกิดจากปัญหาหลักของระบบการเมือง นั่นคือความขัดแย้งทางอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและคณะรัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งกับข้าราชการประจำและทหาร ความแข็งแกร่งด้านอำนาจตามรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติจึงนำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงทั้งภายในและภายนอกสภา จะเห็นได้ว่า ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ได้เพียง 17 เดือน ได้มีการเปลี่ยนรัฐบาลถึง 4 คณะ จนกระทั่งมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490 โดยมีการฉีกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ทิ้ง

สำหรับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันหลักของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ก็ต่างประสบปัญหาความไม่มั่นคงทางการเมืองเช่นเดียวกับรัฐสภาและรัฐบาลในสมัย พ.ศ. 2489 – พ.ศ. 2490 ดังจะเห็นได้ว่าหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517

ได้เพียง 18 เดือน มีรัฐบาลถึง 4 คณะเช่นกัน และเกิดความขัดแย้งทางการเมืองอย่างรุนแรงจนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ในที่สุด

ดาสนี มาลัยพงษ์⁴¹ ได้ศึกษาบทบาทของรัฐบาลไทยในการตรากฎหมายโดยเน้นที่กระบวนการนิติบัญญัติไทยระหว่าง พ.ศ. 2507 – พ.ศ. 2516 อันเป็นสมัยที่จอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี ระยะเวลานี้ได้แบ่งเป็น 2 ช่วงคือ ช่วงที่เป็นสภานิติบัญญัติที่มาจากการแต่งตั้ง ซึ่งประกอบด้วยข้าราชการทหารและพลเรือน ในสัดส่วนของข้าราชการฝ่ายทหารมากกว่าฝ่ายพลเรือน ดังนั้นจึงไม่แปลกที่จากการศึกษาพบว่า รัฐบาลค่อนข้างมีอำนาจมากในการผลักดันกฎหมายให้ออกมา แต่ที่น่าสนใจคือในช่วงที่สองหลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2512 แล้ว ฝ่ายรัฐบาลยังคงสามารถครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติได้ เพราะในรัฐสภายังมีวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งอยู่จำนวนมาก ประกอบกับพรรคการเมืองไทยยังคงมีความอ่อนแออยู่มากเช่นเคย ข้อสังเกตที่สำคัญคือ กฎหมายที่ออกมามีส่วนใหญ่นักกฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าวจะเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของฝ่ายบริหาร และมุ่งทำตามนโยบายของผู้บริหารประเทศเป็นสำคัญมากกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของมหาชน

รองศาสตราจารย์นิติ เศรษฐบุตร⁴² กล่าวว่า กระบวนการออกกฎหมายไทยนั้นถูกมองว่ามีปัญหาทั้งจากคณะกรรมาธิการและภายในรัฐสภาเอง และปัญหาที่ว่านี้จึงทำให้การออกกฎหมายนั้นล่าช้า ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ จากตัวเลขการนำเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภาซึ่งมีจำนวนหลายร้อยฉบับแต่ออกมาเป็นกฎหมายเพียง 40 ร่างนับเท่านั้น ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีเหตุปัจจัยบางอย่างที่ทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป

ร่างกฎหมายที่เสนอกันเข้ามามากคือร่างฯ ของสมาชิกสภา ซึ่ง อาจารย์มีชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานวุฒิสภาและประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ระบุว่า ร่างฯ ที่สมาชิกเสนอสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ⁴³ คือ

- 1) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ
- 2) ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอขึ้นเอง

⁴¹ ดาสนี มาลัยพงษ์, “บทบาทของรัฐบาลไทยในการตรากฎหมาย : ศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทยช่วง พ.ศ. 2507 – พ.ศ. 2516,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) หน้า 22-27.

⁴² นิธิ เศรษฐบุตร, “กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลไทย,” (รายงานการวิจัยเสนอสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542) หน้า 135.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

จำนวนร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอทั้งสองประเภทนี้เองที่ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติจำนวนมากไปเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เชื่อว่าตัวสมาชิกผู้เสนอร่างฯ เองก็ได้หวังผลที่จะให้ร่างของตนได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากสภามากนัก และร่างฯ ที่สมาชิกเสนอส่วนใหญ่ตกไปเป็นอันมาก ซึ่งสาเหตุหรือปัจจัยมีอยู่ด้วยกัน 2 ประการสำคัญคือ ประการแรก ตัวร่างฯ ที่สมาชิกผู้นั้นเสนอมีความบกพร่อง ไม่สมบูรณ์ อันเนื่องมาจากการขาดประสบการณ์ ความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงในการยกร่างกฎหมาย ประการที่สอง รัฐบาลมีความประสงค์ดีถึงร่างฯ ที่สมาชิกเสนอไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น อาจารย์นรนิติฯ ได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักร่างกฎหมายประจำรัฐสภาขึ้นที่ประกอบด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านเทคนิคการยกร่างกฎหมายเพื่อเป็นหน่วยงานช่วยยกร่างกฎหมายให้แก่สมาชิกรัฐสภา

นอกจากนี้ คำรณ ญ ลำพูน⁴⁴ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับปัญหาการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาด้วยว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะร่างฯ เกี่ยวด้วยการเงินซึ่งต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อนนั้น ขั้นตอนดังกล่าวจะเป็นไปด้วยความล่าช้าและในระหว่างการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอหารือต่อที่ประชุมในเรื่องดังกล่าวเสมอ ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยร่างฯ ฉบับนั้น นายกรัฐมนตรีก็จะให้คำรับรองพร้อมๆ กับเสนอร่างฯ ของรัฐบาลเข้ามาประกบเสมอ แต่หากรัฐบาลยังยกร่างฯ ไม่แล้วเสร็จหรือยังมิได้เสนอร่างฯ ในลักษณะเดียวกับร่างฯ ที่สมาชิกผู้นั้นเสนอ นายกรัฐมนตรีก็จะยังไม่ให้คำรับรองร่างฯ ของสมาชิกผู้นั้น ทำให้กระบวนการเสนอร่างฯ ของสมาชิกเป็นไปด้วยความล่าช้า สิ้นเปลืองเวลาและงบประมาณในการจัดทำระเบียบวาระการประชุมสภา อีกทั้งทำให้มีเรื่องค้างการพิจารณาของสภาเป็นจำนวนมาก และไม่อาจออกกฎหมายให้ทันต่อการป้องกันแก้ไขเหตุการณ์นั้นๆ ได้อย่างทันทั่วถึง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) รองศาสตราจารย์นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะได้กล่าวถึงพัฒนาการที่ดีขึ้นของกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายของรัฐสภา ในการวิจัยเรื่อง “ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย”⁴⁵ ว่า ก่อนมีการ

⁴⁴ คำรณ ญ ลำพูน, “การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ ศึกษาเฉพาะกรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา,” (รายงานการศึกษานโยบายสาธารณะระดับชั้นสูง การบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ 1 สถาบันพระปกเกล้า, 2545) หน้า 89.

⁴⁵ นรนิติ เศรษฐบุตร, “ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย,” (เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 45 ปีของการปฏิรูปการเมืองตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อวันที่ 8 – 10 พฤศจิกายน 2545) หน้า 22-45.

ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 รัฐสภาไทยสามารถตรากฎหมายมาใช้บังคับได้น้อยมาก (28 ฉบับในปี 2538 และ 34 ฉบับในปี 2539) แต่เมื่อหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เห็นได้จากจำนวนกฎหมายที่ผ่านสภามีมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่ปัญหาที่ยังพบอยู่เหมือนกับงานวิจัยของหลายท่านที่กล่าวมาแล้วข้างต้นคือ ปัญหาการเสนอร่างกฎหมายซ้ำซ้อนกันของ สมาชิก กับรัฐบาลมีจำนวนมาก ปัญหาความชำนาญในการร่างกฎหมาย ทำให้ร่างกฎหมายที่ดีหลายฉบับต้องตกไปด้วยเรื่องทางเทคนิค ปัญหาการบรรจุระเบียบวาระที่ค้างอยู่เป็นจำนวนมาก ปัญหาการ อภิปรายนานจนเกินความจำเป็น เป็นต้น

สำหรับประเด็นกรอบว่าด้วยชนชั้นนำนิยม อันถือว่าเป็นแนวความคิดที่จะละเลยไปเสียมิได้สำหรับการศึกษาเรื่องบทบาทของรัฐสภาไทยในการพิจารณากฎหมาย เนื่องจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทยได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทของชนชั้นนำที่มีบทบาท อิทธิพลต่อการกำหนดกระบวนการนโยบาย แนวนโยบายในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานจนซึมซับเป็นส่วนหนึ่งในวัฒนธรรมทางการเมืองไทย ซึ่งถ้าจะเทียบเคียงกับต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่า การเมืองในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาได้สะท้อนภาพของบทบาทของกลุ่มชนชั้นนำที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะในด้านการบริหารประเทศซึ่งจะเห็นได้ว่าฝ่ายบริหารของกลุ่มประเทศละตินอเมริกามักครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติของตนให้ออกกฎหมายให้เป็นไปตามทิศทางที่รัฐบาลกำหนดไว้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายประชานิยมของกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ซึ่งได้รับความนิยมอย่างกว้างขวางในขณะนั้น อันมีความใกล้เคียงกับกรณีของไทย โดยเฉพาะในช่วง พ.ศ.2544- พ.ศ.2549 (ช่วง 6 ปีก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549) ภายใต้การบริหารราชการแผ่นดินของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นเป็นอย่างยิ่ง กล่าวคือ แนวนโยบายที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณฯ ประกาศใช้และมีการผลักดันให้รัฐสภาออกเป็นกฎหมายในช่วงเวลาดังกล่าวนั้น ส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ให้อำนาจรัฐบาลสามารถบริหารกิจการ จัดสรรทรัพยากรของประเทศตามนโยบายประชานิยมอย่างเต็มที่ โดยที่รัฐสภาเองก็ไม่อาจออกกฎหมายมาควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่ใช้จ่ายเงินของแผ่นดินอย่างฟุ่มเฟือยได้เลย เนื่องจากฝ่ายบริหารครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติโดยอาศัยกลไกของระบบพรรคการเมืองที่มีความเข้มแข็งมาก

ภควดี วีระภาสพงษ์⁴⁶ ได้ยกตัวอย่างการเมืองของประเทศโบลิเวีย ซึ่งเป็นประเทศหนึ่งในกลุ่มละตินอเมริกาว่า ประเทศโบลิเวียก็ไม่ได้น้อยหน้าประเทศไทยมากนักในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่ ค.ศ.1826 - 2004 โบลิเวียมีรัฐธรรมนูญมาแล้ว 16 ฉบับ และมีการปฏิรูปแก้ไขอีก 6 ครั้ง ประวัติศาสตร์ของโบลิเวียเองก็มีแนวโน้มคล้ายๆ กับกรณีของประเทศไทย กล่าวคือ พัฒนาการในระบอบประชาธิปไตยอยู่ในภาวะถดถอย นับตั้งแต่ ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญที่ร่างใหม่ของโบลิเวียมีลักษณะกีดกันด้านเชื้อชาติและชนชั้น พลเมืองโบลิเวียที่ทรงสิทธิเต็มขั้นมักจำกัดไว้เฉพาะชาวเมืองที่มีการศึกษา ผิวขาวและฐานะดี ในขณะที่ชาวพื้นเมืองถูกกีดกันจากศูนย์กลางอำนาจเรื่อยมา แต่ในช่วงสิบปีหลังมานี้ หลังจากชาวพื้นเมืองรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรเพื่อต่อสู้ทางการเมือง เสียงเรียกร้องให้ร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะเอื้ออำนวยให้เกิดความเสมอภาคในสังคมมากขึ้นก็ดังขึ้นเรื่อยๆ ชาวพื้นเมืองต้องการให้รัฐธรรมนูญรับรองการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการวางนโยบายด้านที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ การจัดสรรทรัพยากรของรัฐและนโยบายพัฒนาประเทศ และที่สำคัญที่สุดคือ นอกจากร่างรัฐธรรมนูญใหม่แล้ว ยังต้องมีการบังคับใช้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างเข้มแข็งจริงจังอีกด้วย ซึ่งคล้ายกับการเรียกร้องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) ของประเทศไทย ซึ่งบัญญัติหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการเมือง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างกว้างขวาง แต่ก็เกิดปัญหาในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญอย่างมีประสิทธิภาพ เช่นเดียวกับกลุ่มประเทศละตินอเมริกา

ในประเทศปารากวัยก็ตกอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหารมาตั้งแต่ ค.ศ. 1954 โดยมีนายพล อัลเฟรโด สเตริสเนอร์ ครองอำนาจนานถึง 35 ปี ด้วยแรงหนุนหลังของสหรัฐอเมริกา ระบบการเมืองของปารากวัยถูกครอบงำด้วยการครองอำนาจของพรรคการเมืองพรรคเดียว นั่นคือพรรคโคโลราโด ซึ่งครองความเป็นพรรครัฐบาลนานถึง 61 ปี นับเป็นพรรคการเมืองที่ครองอำนาจยาวนานที่สุดในโลก

นายพล สเตริสเนอร์ได้รับการเลือกตั้งกลับมาดำรงตำแหน่งถึง 7 ครั้ง สิ่งที่เป็นเสาหลักของเขาก็คือ พรรคโคโลราโดและกองทัพ สเตริสเนอร์มีความสัมพันธ์แนบแน่นกับอากุสโต ปิโนเชต์ และรัฐบาลเผด็จการทหารในอาร์เจนตินา ทำให้ภูมิภาคละตินอเมริกาในยุคนั้นปกคลุมด้วยภัยอันน่ากลัวที่กระทำต่อฝ่ายค้านทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการลักพาตัว ทรมานและ

⁴⁶ ภควดี วีระภาสพงษ์, โบลิเวียและปารากวัย: การเมืองหลังสมัยใหม่ในลาตินอเมริกา [ออนไลน์], 23 พฤษภาคม 2553 แหล่งที่มา:

<http://www.oknation.net/blog/SouthernFamilyActivists/2010/05/23/entry-2>.

ลอบสังหาร เป็นต้น

ภักวดีฯ กล่าวว่าในประเทศปารากวัย กลุ่มชนชั้นนำที่มีอิทธิพลทางการเมืองมีอยู่ 4 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ

1) เจ้าของไร่ถั่วเหลืองและปศุสัตว์ คนกลุ่มนี้มีกองกำลังกึ่งทหารไว้คอยขับไล่ ชาวนาเพื่อยึดที่ดินไปเป็นของตนเอง

๒) นักค้ายาเสพติดที่มักติดสินบนนักการเมือง

๓) นักธุรกิจที่พึ่งพิงการค้ากับต่างประเทศ และตลาดมืด

๔) บรรษัทข้ามชาติที่ผลิตถั่วเหลือง ฝ้าย และน้ำตาล

ซึ่งตลอดหลายสิบปีที่ผ่านมา พรรคโคโลราโดและรัฐบาลมีหน้าที่ตอบสนองผลประโยชน์ของสี่กลุ่มนี้ แต่ในช่วงยี่สิบปีหลัง ในฝ่ายตรงกันข้ามเริ่มมีการก่อตัวของขบวนการรากหญ้า โดยเฉพาะองค์กรของชาวไร่ชาวนาชนพื้นเมือง เป้าหมายขององค์กรเหล่านี้คือ การปฏิรูปที่ดิน แต่ขบวนการประชาชนก็ยังไม่เพียงต้องต่อสู้กับชนชั้นนำในประเทศ แต่ยังต้องเผชิญหน้ากับภาคธุรกิจเกษตรที่มั่งคั่งของบราซิล ซึ่งเข้ามาซื้อที่ดินเพื่อนำไปทำอุตสาหกรรมเกษตรและแก่งกำไร

ประเทศหนึ่งในกลุ่มละตินอเมริกาที่น่าสนใจ คือ ประเทศคิวบา คิวบามีการปกครองในระบบสังคมนิยมตามหลักการของ Jose Marti และแนวคิดทางการเมืองของ Marx Engels และ Lenin มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (National Assembly of People's Power) เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดทั้งทางการเมืองและทางกฎหมาย ผู้แทนจาก National Assembly of People's Power มาจากการเลือกตั้งและมีวาระ 5 ปี มีบทบาทสำคัญต่อคิวบา คือ เป็นผู้คัดเลือกประธานาธิบดีและรองประธานาธิบดี สมาชิก Council of State และ Council of Ministers ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารสูงสุดของคิวบา ประกอบด้วยคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานต่างๆ มีประธานาธิบดีเป็นประธาน National Assembly มีอำนาจในการผ่าน แก้ไข และยกเลิกกฎหมาย มีประธานาธิบดีเป็นผู้นำประเทศและหัวหน้ารัฐบาล ฝ่ายตุลาการมีศาลสูงสุดหรือ People's Supreme Court ที่ได้รับการคัดเลือกมาจาก National Assembly เช่นเดียวกัน

หลังจากที่ประธานาธิบดี Fidel Castro ค่อยๆ ถ่ายโอนอำนาจให้แก่รองชายคือ Raul Castro Ruz ผู้ดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดี เนื่องจากปัญหาด้านสุขภาพ มีการคาดกันว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการเตรียมการสำหรับโอนอำนาจให้แก่ Raul ต่อไป อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีความแน่นอนว่า ประธานาธิบดี Fidel Castro จะสามารถกลับเข้ามาบริหารได้อีกหรือไม่ และคาดว่า หากมีการโอนอำนาจในที่สุด อาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจในคิวบา รวมทั้งความสัมพันธ์กับสหรัฐฯ ซึ่งสนับสนุนให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในคิวบา อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป

ตีรณ พงศ์มพัฒน์⁴⁷ ตั้งข้อสังเกตว่า ประเทศไทยนั้นเริ่มดำเนินนโยบายเศรษฐกิจคล้ายคลึงกับละตินอเมริกามากขึ้นๆ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในยุคภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ส่วนหนึ่งก็เห็นได้จากการเร่งกระตุ้นรายจ่ายรวมของระบบเศรษฐกิจทั้งทางด้านการคลังและการเงิน รวมทั้งการผลักดันนโยบายอุดหนุนหรือที่เรียกกันว่า นโยบายเอื้ออาทรอย่างกว้างขวาง ซึ่งเศรษฐกิจเริ่มเผชิญปัญหาเงินเฟ้อจากทางด้านต้นทุนการผลิตและราคาพลังงาน ดอลลาร์ซีดีเงินสะพัดติดลบต่อเนื่องเป็นเดือนที่หกและตัวเลขทั้งปีอาจสูงเป็นประวัติการณ์เกินร้อยละ 4 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม มาตรการของรัฐก็ยังเดินหน้าไปในแนวเดิมที่อาจซ้ำเติมปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดมากยิ่งขึ้นไปอีก สภาพการณ์เช่นนี้คล้ายคลึงมากกับกรณีของละตินอเมริกาที่เต็มไปด้วยสีสนของประชานิยม

ประเทศในกลุ่มละตินอเมริกาซึ่งเผชิญปัญหาการกระจายรายได้อย่างหนัก ตอบสนองต่อความไม่แน่นอนในหัวเวลานั้นด้วยการกระตุ้นเศรษฐกิจทั้งทางด้านการเงินการคลังตามแนวทางประชานิยมที่ครอบงำสังคมและการเมืองมาเป็นเวลานาน ภาวะเงินเฟ้อพุ่งสูงสุดแบบวันต่อวัน การบริหารเศรษฐกิจมหภาคไร้ซึ่งวินัย และนำไปสู่การก่อหนี้สินเกินกว่าที่สภาพเศรษฐกิจที่แท้จริงจะรองรับได้ความต้องการอุดหนุนในทางการเมืองดูเหมือนจะทำให้ทั้งรัฐบาลและสังคมเสี่ยงต่อการล้มละลายไปด้วยกัน

ละตินอเมริกากลายเป็นเศรษฐกิจที่เผชิญวิกฤตซ้ำซ้อนครั้งแล้วครั้งเล่า วิกฤตการณ์ในประเทศหนึ่งนอกจากจะสร้างแรงกดดันให้ต้องลดค่าเงินภายในประเทศแล้วยังนำไปสู่วิกฤตการณ์ของประเทศอื่นๆ ที่เชื่อมโยงกันอีกด้วย ประเทศส่วนใหญ่ในละตินอเมริกาอ่อนแอลงอย่างเห็นได้ชัด ภายหลังจากที่รัฐบาลใช้นโยบายเศรษฐกิจเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแบบง่ายๆ แม้ว่าจะมีเหตุผลทางสังคมที่ดีเช่น การกระจายรายได้ การสังคมสงเคราะห์ และการสร้างกระแสพึ่งตนเอง ตลอดหลายทศวรรษ ละตินอเมริกาจึงมีบทเรียนทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองมากมายจากนโยบายประชานิยม ที่ในท้ายที่สุดไม่สามารถบรรลุป้าหมายที่กล่าวอ้างไว้ หากแต่กลับนำไปสู่ความยากจนที่มากขึ้น ประชาชนพึ่งตนเองไม่ได้ สังคมแตกแยก และการเมืองไร้เสถียรภาพ นโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจกลับนำไปสู่ภาวะชะลอตัวอย่างรุนแรงภายหลังภาวะเติบโตเพียง 3-5 ปี

⁴⁷ ตีรณ พงศ์มพัฒน์, เศรษฐกิจไทยสโตร์ละติน [ออนไลน์], 3 สิงหาคม 2548. แหล่งที่มา

<http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2005q3/article2005aug03p1.htm>

ความล้มเหลวตามแบบฉบับละตินอเมริกา⁴⁸ มิได้ประสบในประเทศไทยและกลุ่มเอเชียตะวันออกที่ดำเนินนโยบายในทิศทางตรงกันข้าม และมีการประเมินสถานการณ์ที่อาจเลวร้ายมากๆ ในสมัยรัฐบาล พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ มีการเริ่มต้นปฏิรูปภาคการคลังของรัฐ แผนการใช้จ่ายเป็นไปด้วยความระมัดระวัง มีการปรับนโยบายการค้าระหว่างประเทศให้นั่นกลยุทธการส่งออกแทนการสนับสนุนอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้าและก็ได้มองปัญหาเงินเฟ้อและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดว่าเป็นปัญหาระยะสั้น

ละตินอเมริกานั้นถูกรอบงำโดยการเมืองแบบประชานิยม นโยบายที่เอากเอเอาใจประชาชนมีมาก และขาดการถ่วงดุลจากเทคโนโลยีที่พอจะตระหนักว่าทรัพยากรของชาติมีจำกัด และการบริหารเศรษฐกิจจะละเลยหลักประสิทธิภาพเป็นเวลานานๆ ไม่ได้

บทบาทของเทคโนโลยีจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่เราจะต้องให้ความสำคัญอย่างมากในยุคประชานิยม เพราะจะช่วยปรับปรุงการบริหารเศรษฐกิจให้เข้ารูปเข้ารอย และดูแลให้แนวทางประชานิยมสอดคล้องกับความจำเป็นในทางเศรษฐกิจของประเทศที่มีได้ร่ววยจนเหลือล้น

ที่จริง อาร์เจนตินาก็เป็นกรณีตัวอย่างที่ดีในประเด็นนี้ เนื่องจากเป็นประเทศที่ถูกครอบงำอย่างมากจากนโยบายประชานิยม แต่ก็เคยได้รับประโยชน์อย่างมากเมื่อเปิดโอกาสให้เทคโนโลยีมีบทบาทจริงจิ่งในการปฏิรูปเศรษฐกิจช่วงทศวรรษ 1990

ในประเด็นเดียวกันนี้ ศาสตราจารย์ ดร.นิธิ เอียวศรีวงศ์⁴⁸ ได้ให้ความเห็นว่าอย่างน่าสนใจว่า ประชานิยมมีความหมายสองอย่าง เมื่อคำนี้เริ่มถูกใช้ในสหรัฐอเมริกาเมื่อปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 และต้น 20 เพื่อกล่าวถึงหลักการที่แพร่หลายของนักการเมืองกลุ่มหนึ่ง ที่มุ่งจะให้อำนาจแก่ประชาชนไปเสียเกือบทุกเรื่อง เช่นตำแหน่งสาธารณะทั้งหลายต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด แม้แต่ตำแหน่งผู้พิพากษา หรืออัยการก็ต้องมาจากการเลือกตั้ง จนถึงทุกวันนี้บางรัฐของสหรัฐอเมริกาซึ่งได้รับอิทธิพลจากการเมืองประชานิยมในสมัยนั้นมาก ยังให้เลือกตั้งกันแม้แต่ตำแหน่งหัวหน้าตุลาการซึ่งในเมืองไทยเรียกว่าปลัดจังหวัด ที่สำคัญควรสังเกตไว้ก็คือ ประชานิยมในความหมายดั้งเดิม หมายถึงการให้อำนาจแก่ประชาชน (จนบางทีทำให้งานบางอย่างขาดประสิทธิภาพ) แต่เมื่อหนังสือพิมพ์นำคำนี้ไปใช้บรรยายการเมืองของละตินอเมริกาในปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 กลับใช้ในความหมายถึงนโยบายของนักการเมืองที่มุ่งหาคะแนนเสียงจากประชาชน (โดยเฉพาะระดับล่าง) ด้วยการลดแลกแจกแถม พูดอีกอย่างหนึ่งคือให้สวัสดิสิ่งของฟรี (นับตั้งแต่ยกเลิกภาษีบางอย่าง ไปจนถึงการประกันราคาพืชผล หรือการให้อะไรอื่นฟรีๆ) ทั้งนี้กระทำโดยไม่ได้เพิ่มอำนาจของประชาชนเลย ดังนั้น นโยบายของไทยรักไทยนั้นถ้าจะเรียกว่าประชานิยมก็คงจะหมายความว่าสองนี้ คือให้สวัสดิสิ่งของหรือบริการแต่ไม่ให้อำนาจ ไม่ว่าจะ

⁴⁸ นिति เอียวศรีวงศ์, บริโภคนิยมในการเมืองไทย, มติชน (31 มกราคม 2548): 5.

บริโภคนิยมหรือประชานิยมก็ตาม ทั้งหมดเหล่านี้คือการกระจายรายได้ลงไปสู่คนที่ไม่เคยได้รับผลพวงของการพัฒนา หรือได้รับเพียงกระแสนกระสาย และเราคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการกระจายรายได้เป็นปัญหาใหญ่ของการพัฒนาประเทศไทย รวมทั้งเป็นความคับข้องใจที่สุดของคนไทยส่วนใหญ่

สืบเนื่องจากความเห็นข้างต้น ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ⁴⁹ มีความเห็นสอดคล้องไปในทางเดียวกับศาสตราจารย์ ดร.นิธิฯ กล่าวคือ ในปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีถึง 3 คน จากการบริหารประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตย 76 ปี ขณะนี้ประเทศไทยมีนายกรัฐมนตรีแล้วทั้งสิ้น 27 คน มีรัฐธรรมนูญ 18 ฉบับ เกิดกบฏ 11 ครั้ง รัฐประหารสำเร็จ 9 ครั้ง ความขัดแย้งในเรื่องของความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจ ทั้งปิดและเปิดยังคงมีอย่างต่อเนื่อง และซ่อนตัว และเมื่อปี 2540 เกิดการแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนของการเมืองเป็นหลัก ทำให้เกิดระบบการเลือกตั้งทั้งแบบแบ่งเขตและบัญชีรายชื่อ เน้นการหาเสียงเชิงนโยบายเป็นหลัก พรรคไทยรักไทยจึงได้รับคะแนนนิยมสูงสุดจากประชาชนในปี 2544 และได้เสียงข้างมากเกินครึ่งในปี 2548 เป็นผลมาจากนโยบายประชานิยม ซึ่งความขัดแย้งที่ถูกปิดก็ถูกเปิดขึ้นมา คนจนเข้าถึงทรัพยากรมากขึ้น ได้ลิ้มลองการรักษาฟรี และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ จึงเป็นที่มาว่า คนจนเลือกรัฐบาลโดยคำนึงถึงนโยบายประชานิยมเพื่อการเข้าถึง ในขณะที่คนชั้นกลางเป็นผู้กำหนดนโยบายและล้มรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลพรรคไทยรักไทยถือได้ว่าเป็นการรวมตัวของมหาเศรษฐีอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน จึงเกิดปัญหาการคอร์รัปชันเชิงนโยบายขึ้น แต่การเมืองภาคประชาชนก็ไม่กล้าที่จะต่อสู้เรียกร้อง เพราะกลัวไม่ได้รับทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกจากนโยบายของรัฐ ขณะที่สื่อมวลชนก็ตกภายใต้การบีบคั้นของภาครัฐกิจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในปัจจุบัน

ความขัดแย้งที่ทวีความรุนแรงมากขึ้น เพราะนักการเมืองในสมัยที่แล้วรู้เห็นเป็นใจและปลุกให้กลุ่มคนเสื้อแดงขึ้นมาต่อสู้กัน และไม่มีใครรู้ได้ว่าความขัดแย้งนี้จะจบลงเมื่อไหร่ ความขัดแย้งอาจเกิดจาก 2 ปัจจัยคือ 1. มาจากความขัดแย้งของคนเสื้อเหลืองกับอดีตนายภคที่ผู้ต่อต้านไม่ยอมรับการได้มาซึ่งอำนาจ หากฝ่ายหนึ่งยอมหยุดก็จะยุติเพียงชั่วคราวเท่านั้น หากมีคนที่ใช้วิธีเดียวกันขึ้นมาอีกก็จะเกิดความขัดแย้งขึ้น 2. ความขัดแย้งเชิงโครงสร้างระหว่างคนมีกับคนไม่มี ซึ่งวันนี้คนจนรู้แล้วว่า จะเข้าถึงอำนาจได้อย่างไร เพื่อให้เข้าถึงทรัพยากร

อนาคตพรรคการเมืองจะหันมาใช้นโยบายประชานิยมกันหมดเพื่อให้ได้คะแนนเสียง โดยไม่สนใจว่าจะเอาเงินมาจากไหนเพื่อทำตามนโยบายนั้น ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาโครงสร้างเศรษฐกิจในระยะยาว ขณะนี้การหันมาใช้นโยบายประชานิยมกันหมด จะส่งผลให้ทรัพยากรหมดประเทศ เพราะเป็นประชานิยมที่ออกแบบแบบฉาบฉวยไม่คำนึงถึงการหาทรัพยากรเพิ่มเติม

⁴⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ทางออกประเทศไทย คำกล่าวในการปาฐกถาพิเศษเรื่อง “การเมืองไทยในปัจจุบัน” ในการประชุมใหญ่ทางวิชาการโรงพยาบาลราชวิถี เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552.

กลายเป็นการผลักดันให้ไปในอนาคตให้รัฐบาลรับผิดชอบภาระหนี้แทนภาคประชาชน สุดท้ายประเทศก็จะเป็นหนี้ระยะยาว เกิดเป็นวิกฤตเศรษฐกิจเหมือนละตินอเมริกาที่เป็นเจ้าประชานิยม ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ฯ กล่าวว่า การปกครองประเทศแบบประชาธิปไตย มักเหมาะกับประเทศที่มีคนชนชั้นกลางมาก แต่ในกรณีประเทศไทยนั้นต่างออกไป เพราะมีแต่คนจน และคนชอบประชานิยมแบบไม่มีเหตุผล ลด แลก แจก แถมไปเรื่อย

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ฯ เห็นว่าทางออกในเรื่องนี้ จึงต้องจัดสรรโครงสร้างทรัพยากรทางเศรษฐกิจใหม่ ด้วยการปรับโครงสร้างภาครัฐ ให้ชนชั้นล่างมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจโดยไม่ต้องพึ่งพารัฐ ซึ่งสามารถทำได้ 3 ทาง คือ 1.รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ต้องเปิดโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรและเศรษฐกิจมากขึ้น 2.ปรับระบบภาษี หารายได้มาบริหารจัดการรายจ่าย นำเงินของคนมั่งมีมาช่วยคนจน เช่น ภาษีมรดก ภาษีที่ดิน จัดการเรื่องรายจ่ายของประเทศ ไม่เน้นนโยบายประชานิยม 3.ลดการกระจุกตัวของกลุ่มทุนธุรกิจขนาดใหญ่ จัดสรรทรัพยากรจากคนรวยให้เข้าถึงคนจน แต่ต้องทำแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ใช่กระชากทรัพยากรจากคนมีให้คนจนเหมือนระบอบคอมมิวนิสต์ หรือเป็นการแย่งชิงทรัพยากร แต่เป็นการร่วมแรงร่วมใจกันกระจายทรัพยากร

จากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้ยกมาพอสังเขป นั้น จะเห็นว่า งานวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติไทยส่วนใหญ่เน้นการศึกษาไปที่การศึกษาบทบาทอำนาจหน้าที่โครงสร้างสถาบันทางการเมือง วัฒนธรรมและพฤติกรรมทางการเมืองในกระบวนการนิติบัญญัติไทย แต่หากมองกระบวนการนิติบัญญัติของไทยในแง่มุมของนโยบายสาธารณะ ในเชิงกระบวนการนโยบายแล้ว นับว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่งต่อการศึกษาประเด็นในเรื่องดังกล่าว โดยมุ่งเน้นศึกษาตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการพิจารณา ร่างกฎหมายจนถึงการประกาศใช้เป็นกฎหมายภายในกรอบของกระบวนการนโยบาย ว่ามีองค์ประกอบหรือปัจจัยใดๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ซึ่งในที่นี้หมายถึง การยกร่างกฎหมายมีที่มาจากอะไร มีบุคคลใดเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างไรบ้าง มีปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายจนเกิดเป็นกฎหมายอันเป็นผลิตผลของนโยบายนั้นอย่างไร โดยในที่นี้ ผู้วิจัยจะขอจำกัดขอบเขตการศึกษากระบวนการนิติบัญญัติไทย โดยศึกษาบทบาทของรัฐสภาไทยในการตรากฎหมายในช่วงปี พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2549 (ช่วง 6 ปีก่อนการรัฐประหาร 19 กันยายน 2549) ซึ่งเป็นช่วงที่มีรัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (2540) ที่ได้รับการยกย่องว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอย่างกว้างขวาง

การออกกฎหมายของแต่ละสภาไม่ว่าเป็นสภาเดี่ยวหรือสภาคู่ ต่างมีประเด็นเชิงกระบวนการนโยบายที่น่าสนใจศึกษาเป็นอย่างยิ่ง เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนากระบวนการนิติบัญญัติของไทยอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ตลอดจนสามารถตอบสนองต่อประโยชน์ของมหาชนอย่างแท้จริงต่อไป