

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร
โครงการวิจัย เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย

โดย

รองศาสตราจารย์ นรนิติ เศรษฐบุตร

และ

รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย และ สถาบันพระปกเกล้า

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
ส่วนที่ 1 : บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
ระเบียบวิธีการวิจัย	3
สรุปการทบทวนวรรณกรรม	4
ส่วนที่ 2 : เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย	5
เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการทำให้รัฐสภามีประสิทธิผลมากขึ้น	5
อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย	7
ส่วนที่ 3 : การวิเคราะห์และประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทย	11
วิธีการประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทย	11
การวิเคราะห์และประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทย	12
ส่วนที่ 4 : ข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัย	27

ส่วนที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อสถาบันทางการเมืองไทยมากมายหลายประการ มีการตั้งสถาบันการเมืองใหม่ ๆ ขึ้นมา เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันสถาบันทางการเมืองที่เดิมเคยมีอยู่แล้ว ก็ได้รับผลกระทบจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติก็หลีกเลี่ยงการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้เช่นกัน

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย ประกอบด้วย 2 สภา อันได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา อีกทั้งยังมีการแบ่งหน้าที่ในการทำงานอย่างชัดเจนระหว่าง 2 สภา โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน โดยมีผู้แทนจากเขตเลือกตั้งและผู้แทนที่มาจากประเภทบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง เป็นสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริงในด้านนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาล และควบคุมดูแลรัฐบาล และออกกฎหมายมาบังคับใช้ในสังคม รวมไปถึงการให้คณะผู้บริหารเป็นรายบุคคลและทั้งคณะ พ้นจากตำแหน่งโดยการยื่นญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอีกด้วย กล่าวคือ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 แบบ คือ แบบบัญชีรายชื่อ และแบบเขตเลือกตั้ง สาเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็น 2 ชนิดนี้ ก็เพราะเหตุว่า รัฐธรรมนูญต้องการให้บรรดาพรรคการเมืองทั้งหลาย เลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ เหมาะสมกับตำแหน่งทางสายบริหาร ให้เข้ามาอยู่ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง เพื่อที่จะช่วยให้บุคคลเหล่านั้นสามารถเข้ามาในรัฐสภาได้โดยไม่ต้องมีอุปสรรคในการลงเลือกตั้งมากนัก และในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญ ก็มีได้ปฏิเสธความใกล้ชิดของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับประชาชน โดยการยังคงระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตไว้ดังเดิม

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปอย่างมีคุณภาพมากขึ้น รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งเสียใหม่ โดยให้เขตเลือกตั้งมีขนาดที่เล็กลง และมีตัวแทนในแต่ละเขตได้เพียงบุคคลเดียว

นอกจากนี้ ความเปลี่ยนแปลงยังได้เกิดขึ้นอย่างขนานใหญ่กับวุฒิสภาของไทย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งถือเป็นครั้งแรก ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และเมื่อสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งเช่นนี้แล้ว อำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาจึงมีมากขึ้นกว่าเดิมมิใช่เพียง สภาถ่วงการออกกฎหมาย อำนาจที่มากขึ้นดังกล่าวนี้ คืออำนาจในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง สำคัญในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยสรุปแล้ว หน้าที่หลักของรัฐสภาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มี 3 ประการ คือ

- 1) หน้าที่ในการออกกฎหมาย
- 2) หน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
- 3) หน้าที่ในการควบคุม โดยการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 5 ประการด้วยกัน คือ

- 1) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลในการออกกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ต้องการให้รัฐสภามีประสิทธิผลในการออกกฎหมายมากขึ้น โดยดูได้จากการกำหนดให้มีการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติโดยเฉพาะ ซึ่งการบัญญัติเช่นนี้ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ
- 2) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารของรัฐสภา โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีการกำหนดกลไกตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารไว้หลายเรื่อง เช่น การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ การเข้าชื่อเสนอญัตติเพื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือ การให้คณะกรรมการกิจการของรัฐสภา มีอำนาจในการเรียกเอกสาร บุคคลมาชี้แจง หรือเพื่อพิจารณาสอบสวนได้ เป็นต้น
- 3) เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลในการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น การแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น
- 4) เพื่อศึกษาถึงการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย ว่ารัฐสภาไทยในสายตาของประชาชนสามารถทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนได้ตามที่ประชาชนคาดหวังหรือไม่ อย่างไร และควรทำหน้าที่ใดเพิ่มเติมบ้าง

5) เพื่อศึกษาถึงทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนชาวไทยว่ามีความพอใจกับการทำงานของรัฐสภาไทยนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และในความคิดเห็นของประชาชนนั้น รัฐสภาไทยได้ทำหน้าที่สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร ปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาในสายตาประชาชนเป็นอย่างไร อะไรควรได้รับการแก้ไขบ้าง

3. ระเบียบวิธีการวิจัย

3.1 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยในเชิงคุณภาพ

ก) เก็บรวบรวมข้อมูลจาก เอกสารทั้งชั้นต้นและชั้นรอง หนังสือทางราชการและ ระเบียบทางราชการที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงข้อบังคับการประชุมสภา รายงานการดำเนินงานของรัฐสภา รายงานการประชุม เป็นต้น

ข) เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์ ผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการประจำ และผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานของรัฐสภาบางส่วน

ค) เก็บรวบรวมข้อมูลจากสังเกต และการติดตามข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์

3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยในเชิงสำรวจ

คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการเก็บข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจากแบบสอบถามที่มีเนื้อหาแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ 1) ข้อมูลทั่วไป 2) การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3) การทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา โดยดำเนินการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 1,500 คน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างดังนี้

ก) แบ่งประชากรออกเป็น 4 ภาค กับ 1 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร

ข) คัดเลือกจังหวัดเพื่อเป็นตัวแทนของจังหวัดในแต่ละภาคมา ภาคละ 2 จังหวัดซึ่งจะพิจารณาจากจำนวนสมาชิกสภาคือ จังหวัดที่มีจำนวนสมาชิกสภามากที่สุด และน้อยที่สุด โดยจะทำการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจากจังหวัดที่มีสมาชิกสภามากจังหวัดละ 200 คน จังหวัดที่มีสมาชิกสภาน้อยจังหวัดละ 100 คน และกรุงเทพมหานคร 300 คน

ค) คัดเลือกอำเภอในแต่ละจังหวัดมาจังหวัดละ 2 อำเภอคือ อำเภอเมืองและอำเภออื่น ๆ ซึ่งได้จากการสุ่มแบบง่าย (Simple Random Sample)

ง) ทำการเก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างในแต่ละอำเภอโดยใช้วิธีการสุ่มแบบบังเอิญ (Accidental Sampling)

จากขั้นตอนการสุ่มตัวอย่าง คณะผู้วิจัยได้ จังหวัด อำเภอ และขนาดตัวอย่างดังตารางต่อไปนี้

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

4. สรุปการทบทวนวรรณกรรม

จากการค้นคว้าจากหนังสือและเอกสารที่มีการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภาไทยมาก่อนหน้านี้แล้ว คณะผู้วิจัยพบว่าวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารของรัฐสภาไทยนั้น มีผู้ศึกษาวิจัยไว้เป็นจำนวนพอสมควร โดยเฉพาะวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัตินั้นมีปริมาณมากกว่าหน้าที่ด้านอื่นๆ และมีปริมาณแตกต่างจากวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีผู้ศึกษาและรวบรวมข้อเท็จจริงไว้น้อยมาก สาเหตุอาจจะเป็นเพราะว่า หน้าที่ในประการหลังของรัฐสภาไทยนั้นยังเป็นเรื่องที่ใหม่ในระบบการเมืองไทย ซึ่งหากมีงานวิจัยศึกษาและวิเคราะห์ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยในด้านดังกล่าวมากขึ้น ก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการประเมินภาพรวมของสถาบันรัฐสภาไทย ได้รอบด้านมากยิ่งขึ้นด้วย

ส่วนที่ 2

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย

1. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะปรับปรุงให้รัฐสภาไทยมีประสิทธิภาพในการทำงานด้านต่างๆเพิ่มขึ้น โดยกำหนดมาตรการและกลไกการปรับปรุงไว้ดังนี้

1.1 ทำให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น โดย

1.1.1 บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรง ซึ่งมีผลทำให้วุฒิสภาเป็นองค์กรใหม่ที่มีอิสระออกจากฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมือง โดยได้มอบอำนาจให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบที่ถูกแยกออกมาให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และให้อำนาจถอดถอนอยู่กับวุฒิสภาด้วย

1.1.2 บัญญัติให้ขยายเวลาสมัยประชุม 90 วัน เป็น 120 วัน¹ โดยในปีหนึ่งให้มีการประชุมสามัญ 2 สมัย (240 วัน) คือ สมัยสามัญทั่วไป ซึ่งสภาจะพิจารณาเรื่องใดๆก็ได้ ส่วนสมัยสามัญนิติบัญญัติ² สภาจะพิจารณาได้เฉพาะแต่กฎหมาย กระทู้ และถอดถอน ทั้งนี้ก็เพื่อให้การพิจารณากฎหมายที่ค้างค้างอยู่สามารถพิจารณาได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

1.1.3 บัญญัติให้ ส.ส. และ ส.ว. ที่ขาดประชุมเกิน 1 ใน 4 ของจำนวนวันประชุม ต้องหมดสมาชิกภาพ³ และต้องมีประมวลจริยธรรม ส.ส. และกรรมาธิการ⁴

1.1.4 บัญญัติให้การเสนอกฎหมายทำได้ง่ายขึ้น⁵ และเสนอแก้รัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น⁶

1.1.5 บัญญัติให้การทำงานต้องโปร่งใสโดยจัดให้มีบันทึกการลงคะแนนทุกครั้ง⁷

1.1.6 บัญญัติให้กฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาไม่เสร็จแล้วยุบสภาหรือสภาสิ้นอายุจะไม่ตกไปโดยปริยายเหมือนอย่างในอดีตอีกต่อไป รัฐสภาพิจารณาต่อไปภายใน 60 วัน นับแต่วันเรียกประชุมสภาและรัฐสภาเห็นชอบด้วย⁸

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา ๑๖๐

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา ๑๕๕

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา ๑๑๘ (๑) และ ๑๓๓ (๕)

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา ๑๕๑

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา ๑๖๕

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา ๓๑๓

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา ๑๕๖, ๑๕๗

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๘.

1.1.7 บัญญัติให้ ส.ส. ตั้งกระทู้สดถามรัฐมนตรีได้สัปดาห์ละครั้ง⁹ เพื่อลดอุบัติเหตุที่ไม่จำเป็น และเสียเวลาของสภามากลง และเพื่อให้รัฐมนตรีสนใจติดตามงานกระทรวงของตนได้เป็นอย่างดี”

1.2 การแยกการตรวจสอบทุจริตทางการเมืองออกจากการตรวจสอบทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญ มีเจตนารมณ์ที่จะพยายามแยกการอภิปรายไม่ไว้วางใจทางการเมือง และการพิสูจน์ความถูกต้องทางกฎหมายออกจากกัน กล่าวคือ ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ แต่ การพิสูจน์ทางกฎหมายถึงพฤติการณ์ทุจริตหรือร้ายแรงผิดปกตินั้นให้เป็นหน้าที่ของ ป.ป.ช.

1.3 การสร้างกลไกทางรัฐสภาเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อประสิทธิผลในการบริหาร โดยรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติไว้ดังนี้

1.3.1 เพิ่มความเข้มแข็งให้พรรคโดยระบบบัญชีรายชื่อ (ปาร์ตี้ลิสต์) และพรรคที่ได้คะแนนเสียงต่ำกว่าร้อยละ 5 ไม่มีสิทธิได้ ส.ส. ในระบบบัญชีรายชื่อ¹⁰

1.3.2 การกำหนดให้การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีทำได้ยากกว่ารัฐมนตรีอื่น คือ ต้องใช้เสียง 2 ใน 5 ของจำนวน ส.ส. ทั้งหมด¹¹ และจะต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีใหม่มาด้วย

1.3.3 การไม่ให้รัฐมนตรีเป็น ส.ส. ในขณะเดียวกัน เพื่อแยกหน้าที่นิติบัญญัติกับบริหาร¹²

1.3.4 การป้องกันไม่ให้ ส.ส. ต่อรองนายกรัฐมนตรีเพื่อผ่านกฎหมายได้ โดยกำหนดให้การเลือกนายกรัฐมนตรีต้องกระทำโดยเปิดเผย¹³

1.4 การสร้างมาตรการควบคุมไม่ให้นายกรัฐมนตรีเป็นเผด็จการ

1.4.1 การห้ามยุบสภาระหว่างที่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจแล้ว¹⁴

1.4.2 การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง 50,000 คน และ ส.ส. 1 ใน 4 ยื่นขอให้ถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ และดำเนินคดีอาญาไว้ด้วย

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔.

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๐.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕.

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๗ (๗) และวรรคท้าย และมาตรา ๒๐๕.

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐๒ วรรคสาม.

¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ วรรคหนึ่ง.

2. อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไว้ดังนี้

2.1 หน้าที่ในการออกกฎหมาย

2.1.1 การตราพระราชบัญญัติทั่วไปหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

สิ่งที่ถือเป็นคำใหม่ที่เพิ่งมีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือคำว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” นั้น หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ซึ่งแยกออกมาบัญญัติรายละเอียดต่างหากจากรัฐธรรมนูญ เพื่อช่วยขยายบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยเนื้อหาแล้วมีความสำคัญเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ส่วนขั้นตอนในการตราและพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยนั้นเหมือนกับพระราชบัญญัติทั่วไป

2.1.2 การตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณภายใน ๑๐๕ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนด ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภา¹⁶ ส่วนในชั้นของวุฒิสภานั้นจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมาถึงวุฒิสภา¹⁷

2.1.3 การอนุมัติพระราชกำหนด

การตราพระราชกำหนดจะตราขึ้นได้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีความเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน หากให้ออกเป็นพระราชบัญญัติแล้วจะทำให้ล่าช้าไม่ทันการณ์ ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องนำพระราชกำหนดที่ออกมาใช้บังคับนั้นเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติโดยเร็วในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม

2.2 หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

2.2.1 การตั้งกระทู้ถาม แยกเป็น 2 ประเภท คือ 1) กระทู้ถามทั่วไป (ให้ตอบในที่ประชุมสภา หรือ ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา) และ 2) กระทู้ถามสด ซึ่งถือเป็นสิ่งใหม่ตามรัฐธรรมนูญ

¹⁵ มานิคข์ จุมปา, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๕๑), หน้า ๑๒๔.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐. วรรคหนึ่ง และวรรคสอง.

¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคสาม.

มาตรา ๑๘๔ เพื่อควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลได้ทันทั่วถึงในปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชนและเป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของส่วนรวม หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน โดย ส.ส.อาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้น โดยไม่ต้องระบุคำถามและให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

2.2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร แยกเป็น

ก) การเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๕ กำหนดให้ ส.ส.จำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย

ข) การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๖ กำหนดให้ ส.ส.จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

2.2.3 การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติของวุฒิสภา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๗ กำหนดให้ ส.ว.จำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ โดยไม่มีการลงมติ

2.2.4 การตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำการตรวจสอบการบริหารราชการของรัฐบาล โดยทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สามารถตั้งคณะกรรมการของแต่ละสภาได้ 2 ประเภท คือ คณะกรรมการสามัญ และ คณะกรรมการวิสามัญ โดยคณะกรรมการทั้งสองประเภททำหน้าที่ต่างกันดังนี้

ก) คณะกรรมการสามัญประจำสภา คือ คณะกรรมการที่สภาตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเท่านั้น และตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภาโดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภา

ข) คณะกรรมการวิสามัญ คือ คณะกรรมการที่สภาตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นก็ได้ เมื่อสภามีเหตุผลและความจำเป็น กล่าวคือ เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือการกระทำกิจการใด ๆ นั้นไม่อยู่ในขอบข่ายงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดใด หรืออาจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลายชุด เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ พร้อมทั้งเสนอรายงานต่อสภาพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะสิ้นสภาพไป

2.2.5 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่นๆ

ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๔ ได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่นๆออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งคำร้องขอดังกล่าวจะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดไว้ อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ในการออกเสียงลงมติให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งจะต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ มติที่จะถอดถอนได้ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา โดยมติของวุฒิสภามาตรานี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกไม่ได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง¹⁸

2.3 หน้าที่ในการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.3.1 การเลือก ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยหน้าที่ของวุฒิสภาเริ่มต้นเมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้รับรายชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งจากคณะกรรมการสรรหา จากนั้นจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวนไม่เกิน ๑๑ คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้นๆเป็นกรณีๆไป เมื่อคณะกรรมการฯ ได้จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาคัดเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบบุคคลตามรายชื่อที่เสนอมานี้ เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาลงมติแล้ว ประธานวุฒิสภาจะเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการเลือกต่อพระมหากษัตริย์เพื่อที่จะทรงแต่งตั้งต่อไป

การเลือก ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่อยู่ในอำนาจของวุฒิสภา คือ

¹⁸ มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕๘.

- 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- 2) ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา
- 3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 4) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- 5) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด
- 6) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 7) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 8) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

2.3.2 การพิจารณาถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ หรือเจ้าหน้าที่ในองค์กรตรวจสอบต่างๆ ออกจากตำแหน่งได้ เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่ใช้ในการถอดถอนได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๓ – ๓๐๗ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

ส่วนที่ 3

การวิเคราะห์และประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทย

การศึกษาถึงประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในครั้งนี้ ทางคณะผู้วิจัยได้ดูที่ความสามารถขององค์การ คือรัฐสภา ในการที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายได้เป็นสำคัญ โดยสรุปแล้ว ความหมายของคำว่า **ประสิทธิผล** ที่ผู้วิจัยใช้ในการศึกษานี้ คือ **ความสามารถในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายต่างๆ ที่องค์การได้ตั้งเอาไว้**

1. วิธีการประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทย

จากการศึกษาแนวคิดในการประเมินประสิทธิผลขององค์การทั่วไปๆ นั้น ได้มีวิธีการประเมินประสิทธิผลอยู่หลายวิธีการ ในที่นี้คณะผู้วิจัยได้เลือกใช้ **วิธีการประเมินประสิทธิผลตามเป้าหมาย (The Goal – Attainment Approach)** เนื่องจากเห็นว่าเป็นวิธีการที่เหมาะสมในการประเมินประสิทธิผลของรัฐสภาไทย

วิธีการประเมินผลสำเร็จแนวทางนี้ เชื่อว่าประสิทธิผลขององค์การควรจะประเมินในแง่ของความสามารถในการทำงานออกมาเป็นผลสำเร็จขั้นสุดท้ายได้จริง ตามเจตนาในการจัดตั้งองค์การหรือถูกกำหนดให้เป็นจุดหมายขององค์การเอาไว้¹⁹

สำหรับการศึกษาในที่นี้ ได้เลือกเอาตัวชี้วัดใน ด้านประสิทธิผลรวม (Overall Effectiveness) กับการประเมินจากกลุ่มภายนอก (Evaluation by External Entities) มาดำเนินการศึกษาและดูประสิทธิผลของรัฐสภาไทย ซึ่งการวัดในด้านประสิทธิผลรวมก็คือ การประเมินรวมหลายด้าน ที่ดูผลการปฏิบัติงานที่สำเร็จขององค์การ²⁰ ส่วนการประเมินจากกลุ่มภายนอกก็ดูถึงการให้ความไว้วางใจ และสนับสนุนของสาธารณชนต่อองค์การ²¹ โดยจากวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้ มุ่งที่จะประเมินประสิทธิผลของการทำหน้าที่ของรัฐสภาใน 3 ด้านหลักๆ ด้วยกัน คือ

- 1) ด้านการตรากฎหมาย
- 2) ด้านการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
- 3) ด้านการพิจารณาให้คำแนะนำและแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่บัญญัติ

ไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังนั้นตัวชี้วัดประสิทธิผลที่ทางผู้วิจัยใช้ในการประเมินการทำหน้าที่ของรัฐสภาไทยในทั้งสามด้านที่กล่าว ก็คือ

¹⁹ ธงชัย สันติวงษ์, *การบริหารเชิงกลยุทธ์*, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2533), หน้า 318 – 321.

²⁰ Paul S. Goodman, Johannes M. Penning, and Associates, *New Perspectives on Organizational Effectiveness*, (San Francisco : Jossey – Bass, Inc. Publishing, 1977), p. 36.

²¹ Ibid., p.39.

ก. ประสิทธิภาพรวม ด้านการตรากฎหมายของรัฐสภา ประสิทธิภาพรวมของการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และประสิทธิภาพรวมของการพิจารณาให้คำแนะนำและแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ข. การประเมินจากกลุ่มภายนอก เกี่ยวกับการตรากฎหมายของรัฐสภา การที่รัฐสภาตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และการที่รัฐสภาให้คำแนะนำและแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการประเมินที่ว่านี้ก็ได้มาจากการเก็บข้อมูลแบบสอบถามความคิดเห็นของประชาชนตามเขตที่กำหนด

ค. ปัญหาที่ยังดำรงอยู่และเกิดขึ้นใหม่ในเรื่องประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย ซึ่งถือเป็นส่วนเสริมที่คณะผู้วิจัยได้สรุปจากการรับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่รัฐสภาไทยต้องเผชิญภายใต้กฎเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญใหม่

2. การวิเคราะห์และประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย

จากการรวบรวมข้อมูลของคณะผู้วิจัยเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาไทยหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ.๒๕๕๐ คณะผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์และประเมินประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย โดยแบ่งได้เป็น 6 ประเด็นด้วยกัน ดังนี้

2.1 ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยในการทำหน้าที่ตรากฎหมาย

ก. การพิจารณาจากประสิทธิภาพรวม

ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์พบว่าประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยในด้านนิติบัญญัติมีเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในเรื่องดังต่อไปนี้

1) รัฐสภาสามารถตรากฎหมายได้มากขึ้น

ก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐสภาสามารถตรากฎหมายได้น้อยมาก (28 ฉบับ ในปี 2538 และ 34 ฉบับ ในปี 2539) แต่เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รัฐสภาได้ตรากฎหมายมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด²²

ปี	พระราชบัญญัติ	พระราชกำหนด	รวมทั้งสิ้น
----	---------------	-------------	-------------

²² ความเห็นของ อ้าวร เสนเนียม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 3 ตุลาคม 2545)

พ.ศ. 2538 ²³	28	2	30
พ.ศ. 2539 ²⁴	34	-	34
พ.ศ. 2540 ²⁵	45 (23*)	10 (6*)	55
พ.ศ. 2541	65	10	75
พ.ศ. 2542	98	-	98
พ.ศ. 2543	67	-	67
พ.ศ. 2544	26	1	27
พ.ศ. 2545 ²⁶	13	-	13

สาเหตุสำคัญที่มีการตรากฎหมายมากขึ้น น่าจะเป็นเพราะว่ามีการขยายสมัยประชุมของรัฐสภาจาก 90 วัน เป็น 120 วัน และการบัญญัติให้มีสมัยสามัญนิติบัญญัติที่ปลอดจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจ รัฐสภาจึงสามารถตรากฎหมายได้มากขึ้น

2) การอภิปรายร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีคุณภาพมากขึ้น

ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ชี้ให้เห็นว่าการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภานั้นดีขึ้น²⁷ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีการเตรียมการและศึกษาเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี มีการรักษาระยะเวลาในการอภิปรายดีขึ้น การอภิปรายอยู่ในเนื้อหาของร่างกฎหมายมากขึ้น ซึ่งน่าจะเกิดจากผลของการเลือกตั้งระบบใหม่ que การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีสมาชิกประเภทบัญชีรายชื่อซึ่งทำให้พรรคการเมืองต้องคัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถอยู่ในบัญชี และบุคคลเหล่านี้เมื่อได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ไม่ผูกพันกับพื้นที่ จึงมีเวลาในการเตรียมในเรื่องนิติบัญญัติได้

ส่วนกรณีของสมาชิกวุฒิสภา ผลการสัมภาษณ์พบว่ามึบทบาทในทางนิติบัญญัตินอกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียอีก²⁸ ก็เป็นผลโดยตรงมาจากที่มาของวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง

²³ กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *สารบัญญกฎหมาย เล่ม ๒*, หน้า 995 – 1001.

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1002 - 1013.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 1014 - 1026.

* จำนวนหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 วันที่ 11 ตุลาคม 2540 จนถึงสิ้นปี

²⁶ นับถึงวันปิดสมัยประชุมสามัญทั่วไป พ.ศ. 2545 วันที่ 3 มิถุนายน 2545.

²⁷ ความเห็นของ วิฑูรย์ นามบุตร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545) และ สงวน พงษ์มณี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545)

²⁸ ความเห็นของ เอนก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (สัมภาษณ์ในวันที่ 3 ตุลาคม 2545), คำานวน ชโลปลัมภ์ และ มาลินี สุขเวชชวรกิจ สมาชิกวุฒิสภา (สัมภาษณ์เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2545)

ของประชาชนโดยไม่สังกัดพรรคตนเอง บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถจึงลงสมัครเลือกตั้งและได้แสดงออกอย่างชัดเจนในวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นเช่นนี้อาจจะเป็นผลมาจากกระแสของการปฏิรูปการเมืองเช่นเดียวกัน ที่สมาชิกรัฐสภาผู้สืบทอดตนเองถูกจับตาโดยประชาชนและสื่อมวลชน การประพฤติปฏิบัติตนในการอภิปรายแบบเดิมๆ ย่อมไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน

3) ประชาชนสามารถเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้โดยตรงโดยไม่ต้องผ่านสมาชิกรัฐสภา

แม้ตัวเลขของการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาโดยประชาชนจะมีจำนวนน้อยก็ตาม แต่การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งห้าหมื่นคนสามารถเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ก็เป็นมิติใหม่ที่สะท้อนให้เห็นว่าเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติมากขึ้น ได้รับการตอบสนองในทิศทางที่ดี

ข. การประเมินจากกลุ่มภายนอก

ในเรื่องการออกกฎหมายนี้ จากการแสดงความคิดเห็นของประชาชนตามที่คณะผู้วิจัยได้ออกสอบถาม ผู้ตอบจำนวนเกินกว่าครึ่งมีความพึงพอใจในการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรในการออกกฎหมาย โดยแยกความคิดเห็นได้เป็น 3 ประเด็น

ประเด็นที่หนึ่ง เรื่องความรวดเร็วในการออกกฎหมาย ปรากฏว่าประชาชนมีความพึงพอใจมากในจำนวนร้อยละ 10.4 และมีความพึงพอใจปานกลางจำนวนร้อยละ 47.0 ส่วนความพึงพอใจน้อยมีอยู่ร้อยละ 32.9 และความไม่พอใจมีอยู่เพียงร้อยละ 9.8 เท่านั้น ดังนั้นค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.58 แสดงว่าประชาชนมีความพึงพอใจปานกลาง

ประเด็นที่สอง เรื่องความรอบคอบในการออกกฎหมาย ปรากฏว่าประชาชนมีความพึงพอใจมากร้อยละ 11.3 และที่มีความพึงพอใจปานกลางจำนวนร้อยละ 46.9 ในขณะที่ความไม่พอใจมีอยู่เพียงร้อยละ 8.6 และความพึงพอใจน้อยมีอยู่ร้อยละ 33.2 โดยมีค่าเฉลี่ยที่ 2.61 หมายถึงประชาชนมีความพึงพอใจปานกลาง

ประเด็นที่สาม เรื่องความสอดคล้องของกฎหมายที่ออกมากับความต้องการของประชาชนก็เช่นกัน ประชาชนมีความพึงพอใจมากมีอยู่ร้อยละ 12.6 และที่มีความพึงพอใจปานกลางก็มีอยู่ร้อยละ 42.8 ส่วนผู้ที่ไม่พอใจมีอยู่ร้อยละ 10.3 และผู้ที่มีความพึงพอใจน้อยก็มีอยู่ร้อยละ 34.3 โดยมีค่าเฉลี่ย 2.58 นั่นก็คือประชาชนมีความพึงพอใจปานกลางนับว่ามีความเห็นไปในทางเดียวกัน

ในส่วนของวุฒิสภา ประชาชนก็ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับการกลั่นกรองกฎหมายที่ออกโดย ส.ส. โดยประชาชนผู้ตอบจำนวนร้อยละ 18.1 มีความพึงพอใจมากกับการทำหน้าที่สมาชิกวุฒิสภา และมีผู้ที่มีความพึงพอใจปานกลางในเรื่องนี้จำนวนร้อยละ 61.9 ในขณะที่ผู้ที่ไม่พอใจมีอยู่เพียงร้อยละ 2.1 และผู้ที่พอน้อยก็มีเพียงร้อยละ 17.9 ค่าเฉลี่ยในเรื่องนี้แสดงว่าประชาชนมีความพึงพอใจปานกลาง

ฉะนั้นเมื่อคู่ทั้งสามประเด็นในเรื่องการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเกี่ยวกับการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาแล้ว ถือได้ว่าประชาชนซึ่งเป็นตัวการ ผู้เลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาให้มาทำหน้าที่แทนตน มีความพอใจพอสมควรกับการทำหน้าที่ตรากฎหมายของรัฐสภา

ค. ปัญหาที่ยังดำรงอยู่และเกิดขึ้นใหม่ในเรื่องประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในด้านนิติบัญญัติ

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร การสอบถามประชาชน และการสัมภาษณ์ พบว่ายังมีปัญหา ในเรื่องประสิทธิผลของรัฐสภาหลายประการ

1) ขั้นตอนการริเริ่มและการนำเสนอกฎหมาย สภาพปัญหาที่พบได้แก่

1.1) ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอจะซ้ำกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นจำนวนมาก²⁹

1.2) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะขาดความสมบูรณ์ เพราะไม่มีกลไกที่จะช่วยให้งานร่างกฎหมายนั้นสมบูรณ์ได้เพียงพอ³⁰ ซึ่งต่างจากกรณีของรัฐบาลที่มีทั้งเจ้าหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายเบื้องต้น และยังมีคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ทำหน้าที่ในการตรวจทานภายหลังผ่านเข้าสภาอีกด้วย

1.3) ไม่มีการจัดกลุ่มกฎหมาย ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติใหม่ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม หรือกฎหมายแบบ (เช่น ร่างพระราชบัญญัติเวนคืน) ซึ่งการพิจารณามีความซับซ้อนและเทคนิคแตกต่างกัน

1.4) การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องใช้เวลานานเนื่องจากต้องรอการพิจารณาให้คำรับรองจากนายกรัฐมนตรี และไม่มีมาตรการควบคุมที่ได้ผล จึงทำให้มีปริมาณร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรค้างรออยู่ในระเบียบวาระเป็นจำนวนมาก

²⁹ ความเห็นของ เอนก เหล่าธรรมทัศน์

³⁰ ความเห็นของ สมบัติ มณีศิลป์ ข้าราชการประจำสำนักวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 3 ตุลาคม 2545)

1.5) ร่างพระราชบัญญัติที่บรรจุระเบียบวาระแล้ว กลับไม่มีการดำเนินการใดๆ เป็นเวลานาน แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาวาระที่หนึ่ง คณะรัฐมนตรีกลับขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ซึ่งใช้เวลาอีก 60 วัน ทำให้เสียเวลา

1.6) การอภิปรายในสภาไม่มีการจำกัดเวลาและจำนวนคน ทำให้ใช้เวลานานเกินความจำเป็น³¹ ซึ่งในการพิจารณาวาระที่หนึ่งนั้นสิ่งที่จะต้องกำหนดก็คือกรอบในการอภิปรายที่จะอภิปรายเฉพาะส่วนที่เป็นหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้นๆเท่านั้น

2) การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

2.1) การขอแปรญัตติไม่มีใครได้ผลเพราะเป็นการแปรญัตติล่วงหน้าโดยที่คณะกรรมการอาจแก้ไขเนื้อหาของร่างในส่วนนั้นไปแล้ว

2.2) ขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการสามัญส่วนใหญ่จะค่อนข้างแคบ เพราะจะเน้นในเรื่องการสอบสวนเรื่องต่างๆ โดยที่การตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะเป็นงานรองหรือมีปริมาณน้อย รัฐบาลมักจะเลือกให้คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย เนื่องจากมีระบบโควตาจำนวนสมาชิกคณะกรรมการวิสามัญที่ทำให้สมาชิกสภาหรือข้าราชการประจำที่เป็นฝ่ายรัฐบาลเข้ามาได้ในจำนวนที่มากกว่า

2.3) การนำเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนห้าหมื่นคนสามารถเข้าชื่อกันเสนอได้นั้น ยังไม่มีความชัดเจนว่าผู้ใดจะเป็นผู้นำเสนอในที่ประชุมสภาและในการพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการ

2.4) การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี ฯลฯ ยังไม่มีความชัดเจนว่าผู้ใดจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเด็ก สตรี ฯลฯ หรือไม่

2.5) ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะรัฐมนตรีหรือข้าราชการระดับสูง มักจะไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ โดยไม่มีการแจ้งเหตุผลอันสมควร หรือนิ่งเฉยไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารประกอบการพิจารณาต่อคณะกรรมการ

2.6) คณะกรรมาธิการมักจะประสบปัญหาเรื่องไม่ครบองค์ประชุมอยู่เสมอ³² เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นกรรมาธิการสามัญได้ไม่เกิน 2 คณะ แต่เป็นกรรมาธิการวิสามัญได้ไม่จำกัดจำนวน และจำนวนผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการวิสามัญในแต่ละคณะก็มีมาก

³¹ ความเห็นของ มนตรี รูปสุวรรณ และ พิเชษฐ์ กิติสิน รองเลขาธิการวุฒิสภา (สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 4 ตุลาคม 2545)

³² ความเห็นของ สมบัติ มณีศิลป์

เกินไป ทั้งมีการนัดประชุมในวันเวลาเดียวกันด้วย รวมทั้งวันที่มีการประชุมสภากับการประชุม คณะกรรมการก็ซ้ำซ้อนกันด้วยในบางกรณี

2.7) การพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมการใช้เวลานาน เพราะประชุมกัน เพียงสัปดาห์ละครั้ง

2.8) ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วต้องรออยู่ใน ระเบียบวาระเป็นเวลานาน

3) การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

3.1) การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรล่าช้า ไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ และการประชุมก็มีเพียง 2 วัน ต่อ 1 สัปดาห์

3.2) การอภิปรายในที่ประชุมสภา เยิ่นเย้อ ซ้ำซาก ไม่ตรงประเด็น³³ ไม่เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม ถ้าเป็นการอภิปรายเรียงมาตราก็จะใช้เวลามากและมีการอภิปรายล่วงล้ำไปในส่วนที่เป็นหลักการของร่างกฎหมาย

3.3) การขออนุญาตประชุมและการประท้วงถี่เกินไป ทำให้เสียเวลา³⁴

3.4) ร่างกฎหมายแบบ เช่น พระราชบัญญัติเวนคืน มักจะได้รับการพิจารณา 3 วาระรวด จนอาจขาดความรอบคอบ

4) การตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภา

4.1) การพิจารณาในวุฒิสภาจะเริ่มได้ต้องรอให้ร่างพระราชบัญญัติส่งมาจาก สภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน โดยที่ก่อนหน้านี้วุฒิสภาไม่อาจศึกษาร่างกฎหมายนั้นก่อนได้

4.2) การขอขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการใน บางครั้งก็เกินความจำเป็น เพราะไม่ได้เร่งรัดการพิจารณาตั้งแต่ต้นและมักประชุมคณะกรรมการเพียง สัปดาห์ละครั้งเท่านั้น

4.3) การพิจารณาในชั้นกรรมการมักจะประสบปัญหาเรื่องการประชุมงาน กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมประชุมชี้แจง

2.2 ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

ก. การพิจารณาจากประสิทธิผลรวม

³³ ความเห็นของ สมบัติ มณีศิลป์

³⁴ ความเห็นของ สงวน พงษ์มณี

ประสิทธิผลที่เพิ่มขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากแบบสอบถามและการสัมภาษณ์พบว่าประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนในเรื่องดังต่อไปนี้

1) กระทู้ถามสดทำให้รัฐสภาสามารถสะท้อนปัญหาให้รัฐบาลนำไปดำเนินการได้อย่างทันท่วงที

ปี	กระทู้ถามสด	กระทู้ถามทั่วไปที่ตอบในที่ประชุม	กระทู้ถามที่ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา	รวมทั้งสิ้น
พ.ศ. 2538 ³⁵	-	69	47	116
พ.ศ. 2539 ³⁶	-	39	82	121
พ.ศ. 2540	16	7	10	33
พ.ศ. 2541	76	67	156	299
พ.ศ. 2542	83	80	346	509
พ.ศ. 2543	65	49	139	253
พ.ศ. 2544	76	68	262	406
พ.ศ. 2545	32	27	111	170

ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540 การตั้งกระทู้ของสมาชิกสภาต่อรัฐบาลแทบจะไม่มีผลต่อการดำเนินการใดๆ ของรัฐบาลทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะกระทู้เหล่านั้นไม่มีลักษณะที่เป็นการถามในเวลาที่เหมาะสม เช่น กรณีกระทู้ถามของ ส.ส.เปรมศักดิ์ เพียยุระ ที่ถามรัฐบาลในเรื่องค่าตอบแทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งได้ยื่นถามไว้เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2544 แต่มีการตอบกระทู้ถามจริงๆ ในวันที่ 17 ตุลาคม 2545 ซึ่งเป็นการตอบกระทู้หลังจากที่รัฐบาลได้เพิ่มค่าตอบแทนให้แก่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้ว การสร้างกระทู้ถามสดขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้กลไกนี้ในการ

³⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๓๘ - ๒๕๓๙*, (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2539), หน้า 60.

³⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๓๙ - ๒๕๔๐*, (กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540), หน้า 82.

ตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างดี³⁷ ดังจะเห็นได้จากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระตือรือร้นที่จะตั้งกระทู้ถามสดที่มีอยู่เพียง 3 กระทู้ใน 1 สัปดาห์เป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็สนใจการตั้งกระทู้ถามสดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการตอบของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ

2) การอภิปรายไม่ไว้วางใจมีเหตุมีผลมากขึ้น

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลของสภาผู้แทนราษฎรนั้น แต่เดิมก่อนปี พ.ศ. 2540 สามารถอภิปรายได้ตลอดทั้งปี และการอภิปรายก็ไม่มีแบ่งแยกระหว่างการอภิปรายของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี อีกทั้งการอภิปรายก็ไม่มีการพิสูจน์ถูกผิดอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจหลายประการ ได้แก่ การให้เปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้เฉพาะสมัยสามัญทั่วไป ส่วนสมัยสามัญนิติบัญญัตินั้นจะอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ได้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ต้องการให้ฝ่ายบริหารสามารถมีเวลาในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้จะต้องใช้เสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งก็มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับกรณีแรกคือต้องการให้รัฐบาลมีความมั่นคง นอกจากนี้เพื่อให้อภิปรายไม่ไว้วางใจมีการพิสูจน์ถูกผิดอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้ผู้ตักเตือนเปิดอภิปรายทั่วไปที่เกี่ยวกับพฤติกรรมร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแล้ว ผู้เสนอญัตติซึ่งก็คือฝ่ายค้านจะต้องยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อส่งให้คณะกรรมการ ปปช. ตรวจสอบด้วย หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นก็จะพบว่า การอภิปรายไม่ไว้วางใจตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวทั้งสิ้น การอภิปรายดีขึ้น³⁸

ข. การประเมินจากกลุ่มภายนอก

ในเรื่องการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารนั้น ได้มีการสอบถามประชาชนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน 2 เรื่องที่สำคัญ ได้แก่ เรื่องการอภิปรายไม่ไว้วางใจ และการตั้งกระทู้ ปรากฏว่าคำถามเกี่ยวกับการอภิปรายทั้งหมดมี 8 ข้อ ดังนี้

1. ประเด็นที่นำมาใช้ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ
2. รูปแบบและวิธีการในการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน
3. รูปแบบและวิธีการในการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล
4. เหตุผลที่นำมาใช้ในการสนับสนุนการอภิปราย

³⁷ ความเห็นของ สิทธิชัย ทิมเสน ผู้อำนวยการสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สัมภาษณ์เมื่อ วันที่ 9 ตุลาคม 2545) และ มนตรี รูปสุวรรณ

³⁸ ความเห็นของ มนตรี รูปสุวรรณ

5. หลักฐานที่นำมาใช้ยืนยัน
6. คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้อภิปราย
7. การทำหน้าที่ของประธานในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ
8. การลงคะแนนเสียง

ที่น่าสนใจคือประชาชนผู้ตอบนั้นมีความพึงพอใจมากกับความพึงพอใจปานกลางในเรื่องการอภิปรายทั้ง 7 หัวข้อ จากข้อที่ 1 ถึง ข้อที่ 7 รวมกันแล้วมีค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 2.72 ถึง 3.12 ซึ่งแสดงว่าประชาชนมีความพึงพอใจปานกลาง เป็นไปได้ว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจเพียงครั้งเดียวภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมื่อเร็ว ๆ นี้ เป็นที่พอใจของประชาชนพอสมควร ที่น่าสังเกตว่าแม้แต่รูปแบบและการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลซึ่งโดยทั่วไปแล้วน่าจะเป็นที่พอใจของประชาชนน้อยมาก ในครั้งนี้คำตอบก็ยังคงแสดงให้เห็นว่าประชาชนพอใจรูปแบบและการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลถึงจำนวนร้อยละ 9.6 และพอใจปานกลางจำนวนร้อยละ 58.4 ค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.72 ถือได้ว่าเป็นความพึงพอใจปานกลาง แต่ในเรื่องการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจ แม้ประชาชนให้คำตอบถึงความพอใจน้อยกว่าคำถามข้ออื่นก็ตาม แต่เมื่อดูค่าเฉลี่ยที่ได้ 2.57 นั้น แม้จะน้อยกว่าทุกข้อก็ถือว่าเป็นความพึงพอใจปานกลาง

ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภา ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ประชาชนที่ตอบคำถามก็มีความพอใจมากกับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาถึงร้อยละ 21.8 และมีความพอใจปานกลางอีกจำนวนร้อยละ 50.9 คิดเป็นค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.91 คือประชาชนมีความพอใจปานกลางในเรื่องนี้ นับว่าในสายตาของประชาชนการทำหน้าที่เรื่องนี้ต้องนับว่าดี

ค. ปัญหาประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร

1) ปัญหาการทำงานของคณะกรรมการสิทธิการ

1.1) ไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของคณะกรรมการไว้ให้ชัดเจน ทั้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือ บทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภา อีกทั้งกรรมการสิทธิการมีจำนวนมากทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกันของคณะกรรมการหลายชุด³⁹

1.2) คณะกรรมการไม่มีอำนาจชัดเจนที่จะบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสาร หรือ มาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการ เพราะอำนาจในเรื่องนี้ยังไม่มีการกำหนดไว้ชัดเจนเป็นข้อบังคับจึงไม่อาจมีอำนาจบังคับได้จริง⁴⁰

³⁹ ความเห็นของ มนตรี รูปสุวรรณ

⁴⁰ ความเห็นของ ถาวร เสนเนียม และ มาลินี สุขเวชชวรกิจ

1.3) ปัญหาการใช้จ่ายที่มากเกินไปของคณะกรรมการแต่ละคณะ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เช่น การไปดูงานต่างประเทศโดยไม่มีเป้าหมายและไม่มีรายงานที่ชัดเจนในบางกรณี การแต่งตั้งและให้เงินเดือนกับผู้มีตำแหน่ง ที่ปรึกษา , ผู้ชำนาญการ , นักวิชาการ หรือเลขานุการ เป็นไปอย่างลวกๆ

1.4) ในการคัดเลือกคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ มิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการเป็นหลัก

1.5) ในขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการในเรื่องที่มีผลกระทบหรือเป็นที่สนใจต่อสาธารณะ ไม่มีการเปิดให้สาธารณะได้รับทราบถึงการดำเนินการของคณะกรรมการในเรื่องนั้นๆ

1.6) คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะไม่มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานในแต่ละปี เพื่อช่วยให้คณะกรรมการสามารถจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ และช่วยให้มีการศึกษาเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการนั้นได้รวดเร็วขึ้น

1.7) คณะกรรมการไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการช่วยเหลือกรรมการในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่⁴¹

2) ปัญหาของกระบวนการถามและตอบกระทู้ถาม

2.1) นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญต่อการตอบกระทู้ถาม เช่น การตอบกระทู้ถามที่กำหนดให้ตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรในราชกิจจานุเบกษาเป็นไปอย่างล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ หรือไม่มาตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภา เป็นต้น

2.2) การตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภานั้นก็ให้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของประธานสภา หากเห็นว่าเป็นกรณีเร่งด่วน หรือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม หรือทำให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน จึงจะพิจารณาให้ตอบในที่ประชุมสภาได้

3) ปัญหาของการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

3.1) กระบวนการตรวจสอบฝ่ายบริหารของรัฐสภาโดยการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลนั้น เนื่องจากเป็นระบบรัฐสภาที่รัฐบาลมีเสียงข้างมาก เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลนั้นอยู่ฝ่ายเดียวกับคณะรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ทำให้รัฐบาลสามารถกำกับการลงคะแนนเสียงในรัฐสภาได้และได้รับความไว้วางใจ กระนั้นการอภิปรายของฝ่ายค้านในการอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ยังคงเป็นการตรวจสอบและควบคุมดูแลรัฐบาลได้อย่างดีมาตรการหนึ่ง

⁴¹ ความเห็นของ คำนวณ ชโลปถัมภ์ และ มาลินี สุขเวชชวรกิจ

3.2) การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นข้อ ไม่ตรงประเด็น และ บางครั้งมุ่งโจมตีเรื่องส่วนตัวมากกว่าเรื่องการบริหารงานของรัฐมนตรีผู้ถูกอภิปราย

3.3) การขอเปิดอภิปรายนายกรัฐมนตรีนับว่าได้ยาก หากนายกรัฐมนตรีที่มา จากพรรคร่วมรัฐบาลสามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกินสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ทำให้ให้นายกรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญแก่การทำงานสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่ควร แต่ก็เป็นการเจตนา รรมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลมีเสถียรภาพ

2.3 ประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่ง ในองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ก. การพิจารณาจากประสิทธิผลรวม

การเลือก ให้คำแนะนำและแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ส่วนใหญ่เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

อำนาจหน้าที่ในการเลือกให้คำแนะนำและแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญทั้งหลาย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น โดยส่วนใหญ่วุฒิสภาได้ดำเนินการสอด คล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการเลือกกรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการ ปปช. กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานศาลปกครอง สูงสุดและตุลาการศาลปกครองสูงสุด กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะมีก็แต่กรรมการการเลือกตั้ง⁴² และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ⁴³ ที่มีการวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองอันอาจทำให้ องค์กรอิสระเหล่านั้นขาดความอิสระและเป็นกลางได้

ข. การประเมินจากกลุ่มภายนอก

ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กร ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเกือบทั้งหมด เพราะสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรนั้นหากจะมีหน้าที่อยู่ที่เพียงในชั้นคณะกรรมการสรรหาบุคคลเพื่อมาเสนอให้วุฒิสภา ลงมติ เลือก และเสนอแต่งตั้ง ดังนั้นการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนถึงความพึงพอใจในการทำ หน้าที่ในเรื่องนี้จึงเป็นการถามเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาเท่านั้น

⁴² ผู้จัดการรายสัปดาห์ วันที่ 16 – 22 กันยายน 2545 , หน้า A3 และ *สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์* 9 – 15 สิงหาคม 2545 , หน้า 8.

⁴³ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ”, งานวิจัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า , 2544 , หน้า 277.

โดยได้ตั้งคำถามเกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

- 1) การแต่งตั้งบุคลากรที่ทำการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ในองค์กรต่างๆ
- 2) คุณสมบัติของบุคลากรที่ทำการแต่งตั้ง
- 3) ความเป็นกลางในการแต่งตั้งบุคลากร

ดังนั้นในคำถามแรกในเรื่องการแต่งตั้งบุคลากรที่ทำการแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่ในองค์กรต่างๆนั้น ความพึงพอใจของประชาชนจึงอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีผู้มีความพึงพอใจมากอยู่ร้อยละ 15.3 และผู้ที่พึงพอใจปานกลางอยู่ร้อยละ 53.3 เกณฑ์ค่าเฉลี่ยนั้นอยู่ที่ 2.79 ตามด้วยคำถามเรื่องคุณสมบัติของบุคลากรที่ทำการแต่งตั้งก็เช่นกัน คำตอบที่ได้รับนั้นมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.81 โดยมีผู้ที่มีความพึงพอใจมากอยู่ร้อยละ 15.1 ค่าเฉลี่ยถือว่าผู้ตอบมีความพึงพอใจปานกลาง รวมทั้งคำตอบสุดท้ายที่ถามเรื่องความเป็นกลางในการแต่งตั้งบุคลากรก็ถือว่าผู้ตอบมีความพอใจปานกลางอีกเช่นกัน เพราะได้คำตอบคิดเป็นค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.72 โดยผู้ที่พึงพอใจมากมีจำนวนร้อยละ 12.7 และผู้ที่พึงพอใจปานกลางอยู่ร้อยละ 53.5 ดูโดยรวมคำตอบในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น ความเห็นของประชาชนที่ตอบได้ไปในทางเดียวกันทั้ง 3 ประเด็น คือ ค่อนข้างพอใจกับการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

ค. ปัญหาประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในด้านการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

- 1) ยังไม่มีหน่วยงานภายในของวุฒิสภาที่มีความพร้อมในการทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและพฤติกรรมของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ ต้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอก ทำให้ดำเนินการตรวจสอบได้อย่างล่าช้า และอาจไม่ทันตามกำหนดเวลาที่กฎหมายบัญญัติ
- 2) ในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในบางองค์กรถูกตั้งคำถามโดยสาธารณะชนถึงความเหมาะสมของบุคคลนั้นๆ เช่น ในกรณีการแต่งตั้งกรรมการการเลือกตั้ง

2.4 ประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แม้ว่ากรณีของการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะยังไม่เข้าสู่วุฒิสภาในขั้นของการลงมติถอดถอน แต่ก็มีปัญหาในขั้นการตรวจสอบรายชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งห้าหมื่นรายชื่อที่ยื่นเสนอเรื่องถอดถอนต่อประธานวุฒิสภา เพราะสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังไม่มีหน่วยงานที่

สามารถตรวจสอบรายชื่อเหล่านั้นได้เองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ยังคงขอความร่วมมือจากหน่วยงานภายนอกเป็นหลัก ซึ่งก็ทำให้กระบวนการตรวจสอบรายชื่อเป็นไปอย่างล่าช้า

2.5 ประสิทธิภาพของรัฐสภาในการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย และการทำหน้าที่ของรัฐสภาไทย ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยในที่นี้เราก็จะดูจากความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อรัฐสภาว่าทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนได้ตามที่ประชาชนคาดหวังหรือไม่ และอย่างไร ปรากฏว่าจากผลของการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนตามจังหวัดต่างๆที่ปรากฏรายละเอียดในบทที่ 4 มาแล้วนั้น ต้องถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยคิดถึงผลประโยชน์ของประชาชน เพราะคำตอบที่แสดงความพึงพอใจของประชาชนมีอยู่มากถึงร้อยละ 12.6 ในหัวข้อความสอดคล้องของกฎหมายที่ออกมากับความต้องการของประชาชน และความพึงพอใจของประชาชนในระดับปานกลาง ในเรื่องนี้ก็มีอยู่ถึงร้อยละ 42.8 ของผู้ให้คำตอบ โดยมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 2.58 อันแสดงว่าประชาชนมีความพึงพอใจปานกลาง ทางด้านคำถามอื่นประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามก็ยืนยันว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ของตนโดยคำนึงถึงประเทศชาติและประชาชนเป็นหลัก โดยประชาชนพอใจมากในเรื่องนี้ถึงร้อยละ 17.2 และพอใจปานกลางอีกร้อยละ 42.5 โดยมีค่าเฉลี่ย 2.67 แสดงว่าประชาชนมีความพึงพอใจปานกลางในเรื่องนี้ด้วย

แต่เมื่อดูภาพรวมของการทำหน้าที่ของรัฐสภาตามที่ประชาชนคาดหวัง คำตอบที่ได้รับจากประชาชนจากการสอบถามปรากฏว่า การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ประชาชนเห็นว่าทำได้น้อย เพราะค่าเฉลี่ยที่ได้คือ 2.28 ส่วนสมาชิกวุฒิสภา ประชาชนมีความเห็นว่าทำได้ปานกลาง เพราะค่าเฉลี่ย 2.61 อย่างไรก็ตามเมื่อรวมกันทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเป็นรัฐสภา ค่าเฉลี่ยรวมเป็น 2.46 ก็ถือว่ายังอยู่ในเกณฑ์ที่ทำได้น้อย ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการทำหน้าที่ของรัฐสภาตามความคาดหวังของประชาชนนั้นทำได้น้อย

สำหรับความเห็นของประชาชนที่มีต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภาตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น ได้มีการสอบถามความเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ 2 เรื่อง คือ การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการออกกฎหมายและการทำหน้าที่อภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ทั้งนี้ได้มีการแยกเป็นประเด็นต่างๆในเรื่องใหญ่ทั้งสองเรื่องดังกล่าว ส่วนวุฒิสภานั้นก็ได้สอบถามความเห็นประชาชนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา โดยมีการแยกประเด็นย่อยออกไปเหมือนกัน ดังปรากฏตารางรายละเอียดไว้แล้วในบทที่ 4

ทั้งนี้ได้คำตอบจากประชาชนดังนี้ คือ ความเห็นของประชาชนผู้ตอบคำถามที่มีต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการออกกฎหมายนั้น มีค่าเฉลี่ย 2.75 และคำตอบที่มีต่อหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ มีค่าเฉลี่ย 2.62 ส่วนคำตอบที่มีต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภานั้น มีค่าเฉลี่ย 2.93 ค่าเฉลี่ยรวมในการทำหน้าที่ของรัฐสภา คือ 2.70 แสดงว่าประชาชนมีความเห็นด้วยปานกลางในการทำหน้าที่ของรัฐสภาตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด

2.6 ทศนะของประชาชนเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภา

ในเรื่องปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภานั้น จากการสอบถามประชาชนผู้ตอบทำให้ประมวลได้ดังนี้

1) ปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญที่มีผลต่อการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนั้น ผู้ตอบ ค่าเฉลี่ย 2.89 เห็นว่าเป็นปัญหาระดับกลาง ในประเด็นการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีกำหนดว่าต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองในห้าขึ้นไป คือ 200 คน ขึ้นไปจากจำนวน 500 คน หรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีที่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 100 คน ขึ้นไปนั้นเป็นปัญหาและอุปสรรค จึงควรที่จะมีการทบทวนเกณฑ์ดังกล่าวเสียใหม่

2) ปัญหาและอุปสรรคต่อการออกกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ตอบที่ค่าเฉลี่ย 2.82 คือในระดับปานกลางเห็นว่า การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอกฎหมายได้นั้นต้องให้พรรคของตนยินยอม และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 20 คน ขึ้นไปรับรอง จึงจะเสนอร่างกฎหมายได้ตลอดจนร่างกฎหมายที่ผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ต้องมาให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบเสียก่อนนั้น เป็นปัญหาและอุปสรรคที่ต้องแก้ไข

3) ปัญหาและอุปสรรคในการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล ผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบคำถามโดยค่าเฉลี่ย 2.91 เห็นเป็นระดับปานกลางในปัญหา 2 ประการ ในเรื่องการตั้งกระทู้ถาม นั่นก็คือ การที่กำหนดว่าคณะรัฐมนตรีมีสิทธิไม่ตอบคำถามก็ได้ถ้าเห็นว่าเรื่องนั้นๆไม่ควรเปิดเผย และจะถามได้ต่อเมื่อคำถามนั้นต้องเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานของรัฐมนตรี และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่เท่านั้น

4) ปัญหาและอุปสรรคต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ประชาชนผู้ตอบค่าเฉลี่ย 2.82 อันได้แก่ระดับปานกลาง เห็นว่าการที่สมาชิกวุฒิสภาสามารถเปิดอภิปรายรัฐบาลได้ แต่ไม่สามารถเอานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีออกจากตำแหน่งได้ อย่างที่สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจนั้น เป็นปัญหาและอุปสรรคในการทำหน้าที่ของ สมาชิกวุฒิสภา หรือการที่สมาชิกวุฒิสภาจะขอเปิดอภิปรายได้ต้องมี

สมาชิกวุฒิสภา 120 คน ขึ้นไปจากจำนวนทั้งหมด 200 คนนั้น ผู้ตอบ โดยค่าเฉลี่ย 2.79 อันเป็นระดับปานกลางก็เห็นว่าเป็นปัญหาและอุปสรรค

ในประเด็นเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของวุฒิสภานั้น จึงเห็นได้ว่าประชาชนผู้ตอบยังเข้าใจอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาไม่ชัดเจน เมื่อสมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง จึงอาจไปนึกเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรที่เคยรู้และเข้าใจมาตลอดก็ได้

ส่วนที่ 4

ข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัย

1. ข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐสภามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในการทำหน้าที่ตรากฎหมาย

1.1 รัฐสภาควรมีหน่วยงานด้านการร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ เพื่อช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาโดยตรง

แม้ในปัจจุบันรัฐสภาจะมีหน่วยงานที่ช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาในการจัดทำร่างกฎหมายก็ตาม แต่หน่วยงาน ดังกล่าวก็ยังมีขนาดเล็กและไม่มีคุณภาพเพียงพอที่จะช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติที่ผ่านมา สมาชิกรัฐสภาจึงมักนำร่างกฎหมายของรัฐบาลมา “ตบแต่ง” และเสนอเข้าไปในสภามากกว่าที่จะเป็นการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายของตนเอง ข้อเสนอแนะของคณะผู้วิจัยก็คือ รัฐสภาจะต้องมีหน่วยงานด้านการร่างกฎหมายที่มีคุณภาพทัดเทียมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐบาล เพื่อช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาในการจัดทำร่างกฎหมาย ในทางปฏิบัติสมาชิกรัฐสภา ก็เพียงแต่ให้แนวความคิดว่าต้องการจัดทำร่างกฎหมายโดยมีสาระอย่างไร หลังจากนั้นก็จะทำหน้าที่ของหน่วยงานนี้ในการดำเนินการให้ หากสามารถมีหน่วยงานเช่นนี้ได้ประสิทธิภาพในการตรากฎหมายของรัฐสภาก็จะเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน

1.2 รัฐสภาควรกำหนดระยะเวลาในการอภิปรายร่างกฎหมายต่างๆอย่างชัดเจน

ในปัจจุบันร่างกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะไม่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ซึ่งต่างจากกรณีของวุฒิสภาที่มีกำหนดระยะเวลาไว้ อย่างชัดเจน (ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป 60 วัน และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน 30 วัน) ทำให้ร่างพระราชบัญญัติค้างอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมาก จึงสมควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นของสภาผู้แทนราษฎรให้ชัดเจน เช่น อาจกำหนดไว้ 120 วัน เป็นต้น

ในส่วนของการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนนั้น ในปัจจุบันก็ยังมีปัญหาการอภิปรายที่ยืดเยื้อไม่เข้าประเด็นค่อนข้างมาก การแก้ไขปัญหาคควรดำเนินการใน 2 ทางด้วยกัน *ทางแรก* คือการกำหนดระยะเวลาในการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาให้ชัดเจนซึ่งจะมีประโยชน์ในแง่ที่ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายใช้เวลาน้อยลง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการพัฒนาสมาชิกรัฐสภาให้มีคุณภาพในการอภิปรายเพิ่มมากขึ้น *ทางที่สอง* คือการจัดให้มีการอบรมหรือคู่มืองานด้านการอภิปรายอย่างมีคุณภาพเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาโดยเฉพาะสมาชิกรัฐสภาใหม่ๆ ได้เรียนรู้วิธีการอภิปรายอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีจะให้หรือไม่ให้คำรับรองอย่างชัดเจน

เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจึงใช้เวลานานมาก เพราะรัฐบาลจะใช้เวลาดังกล่าวจัดทำร่างกฎหมายของตน เพื่อให้รัฐบาลมีร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเช่นกัน จึงสมควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามเพื่อให้มีการตรวจสอบการดำเนินการของนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ดีแต่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็สมควรให้มีการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาถึงการไม่รับรองดังกล่าวไว้ด้วย

1.4 คณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องมีอำนาจในการสั่งให้บุคคลต่างๆมาชี้แจงได้

ในการปกครองระบบรัฐสภา คณะกรรมาธิการของสภาจะต้องมีบทบาทสำคัญในการพิจารณากฎหมาย มิใช่การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ในปัจจุบันเนื่องจากระบบกฎหมายของไทยมิได้แยกกรรมาธิการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายออกจากคณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารออกจากกัน ดังนั้นจึงเกรงว่าคณะกรรมาธิการของสภาอาจทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารจนฝ่ายบริหารไม่มีเวลาเพียงพอที่จะบริหารราชการแผ่นดินได้ อำนาจของฝ่ายกรรมาธิการจึงจำกัดอยู่แต่เพียงการเรียกบุคคลหรือเอกสาร แต่ฝ่ายบริหารหรือข้าราชการทั้งหลายก็อาจจะไม่มาปรากฏตัวต่อคณะกรรมาธิการได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามหากนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้กับคณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งส่วนใหญ่เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลหรือกระทรวง ทบวง กรม ก็อาจจะไม่เหมาะสม เพราะหากคณะกรรมาธิการของรัฐสภาดำเนินการพิจารณาไปโดยไม่มีฝ่ายบริหารมาชี้แจงก็อาจทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปจากเจตนารมณ์ที่ฝ่ายบริหารต้องการได้

1.5 ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายอย่างเต็มที่

เนื่องจากในปัจจุบันการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาและข้อจำกัดที่พรรคการเมืองจะกำหนดตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ทำหน้าที่อภิปราย จึงควรกำหนดมาตรการด้วยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนสามารถให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรได้ และจะต้องมีการเผยแพร่ความเห็นดังกล่าวไปยังสมาชิกสภาคนอื่นๆ รวมถึงประชาชนและสื่อมวลชนด้วย

2. ข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐสภามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

2.1 ควรมีการเพิ่มระยะเวลาสำหรับกระทู้ถามสดให้มากขึ้น

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ในเรื่องการถามและการตอบกระทู้ถามสด ในการประชุมครั้งหนึ่งๆ มีกำหนดเวลาไม่เกิน 60 นาที โดยการตอบกระทู้สดแต่ละกระทู้หนึ่งนั้นต้องตอบให้เสร็จภายในกำหนดเวลา 20 นาที จึงเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป ควรเปลี่ยนกำหนดระยะเวลาในการถามและการตอบเป็นกระทู้ละ 30 นาที ซึ่งจะทำให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวสามารถชี้แจงการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้มากขึ้น

2.2 ควรมีการเผยแพร่รายงานการศึกษาของคณะกรรมการธิการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้ประชาชนทราบ

โดยปกติเมื่อคณะกรรมการธิการได้กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆตามที่ได้รับมอบหมายเสร็จแล้วก็จะรายงานต่อสภา จากนั้นสภาก็จะนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมสภา เพื่อทำการพิจารณาผลรายงานการศึกษาของกรรมการที่เสนอเข้ามา ซึ่งในการประชุมสภาแต่ละครั้งจะมีการจดบันทึกรายงานการประชุม และมติของที่ประชุมเอาไว้ โดยที่รายงานการประชุมดังกล่าวจะไม่เป็นที่เผยแพร่ให้แก่บุคคลทั่วไปได้รับทราบ ดังนั้นจึงเห็นควรว่าเพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ควรจัดให้มีการเผยแพร่รายงานการศึกษาของกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้ประชาชนได้รับทราบด้วย

3. ข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐสภามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในด้านการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภาควรกำหนดบทบาทของคณะกรรมการและที่ประชุมวุฒิสภาในการตรวจสอบประวัติไม่ให้มีความซ้ำซ้อนกัน โดยในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในชั้นของคณะกรรมการสามัญเพื่อตรวจสอบประวัติ ความประพฤติของบุคคลและที่ประชุมวุฒิสภาเป็นการพิจารณาอย่างละเอียดแล้ว เมื่อนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมสภาให้พิจารณา การพิจารณาในชั้นนี้ยังมีการอภิปรายในส่วนที่เป็นรายละเอียดอีก ทั้งๆที่ในชั้นวุฒิสภาได้พิจารณาในรายละเอียดมาแล้ว ซึ่งเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองเวลาในการพิจารณา จึงเห็นควรมีการกำหนดบทบาทของกรรมการและที่ประชุมวุฒิสภาไม่ให้มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน

4. ข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ควรมีการกำหนดกระบวนการและวิธีการเพื่อพิจารณาเรื่องการถอดถอนในชั้นของการพิจารณาของวุฒิสภาให้ชัดเจน ด้วยการออกเป็นระเบียบของวุฒิสภา รวมถึงการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานธุรการของวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นในเรื่องนี้

5. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิผลของรัฐสภาในการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย และการทำหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

5.1 รัฐสภาควรมีสถานที่ทำงานให้แก่สมาชิกรัฐสภาแต่ละคน

ความจริงข้อเสนอแนะนี้มีใจเรื่องใหม่ เนื่องจากในปัจจุบันสมาชิกรัฐสภาและผู้ช่วยของสมาชิกรัฐสภาไม่มีสถานที่ทำงานในอาคารรัฐสภาแต่ประการใด ทุกวันนี้จึงใช้บ้านหรือสำนักงานส่วนตัวของตนเป็นที่ติดต่อกับประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง จึงควรที่รัฐสภาจะดำเนินการจัดหาสถานที่ทำงานซึ่งมีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกรัฐสภาแต่ละคน

5.2 ควรมีการจัดอบรมให้กับสมาชิกรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง

แม้สมาชิกรัฐสภาจำนวนมากจะเข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนและมีความรู้ความสามารถในเรื่องการตรากฎหมาย การควบคุมฝ่ายบริหาร และการทำหน้าที่ในการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆก็ตาม แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการอบรมสมาชิกรัฐสภาใหม่ที่เพิ่งจะรับตำแหน่งเป็นครั้งแรก รวมทั้งการอบรมในเชิงลึกให้แก่สมาชิกรัฐสภาด้วย