



โครงการสำรวจ
ความต้องการของรัฐสภา
เพื่อเพิ่มสมรรถนะในการตอบสนองความต้องการของ

ประชาชน

สป
JQ
1747
๑๖24

ไทย

รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และ คณะ
เสนอ สถาบันพระปกเกล้า

กันยายน 2548

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

7.1 บทสรุป

จากที่ผู้วิจัยได้ศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ รูปแบบของ รัฐสภาทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ ตลอดจนจนถึงกระบวนการรัฐสภาในปัจจุบันในประเด็น ต่าง ๆ ในรายงานวิจัยฉบับนี้ สามารถนำไปสู่ข้อสรุปของการวิจัยได้เป็นประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) การทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภา
- 2) การทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร
- 3) การบริหารงานทั่วไปของรัฐสภา
- 4) การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา
- 5) บทบาทของสถาบันพระปกเกล้า

1) การทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภา

ข้อบังคับการประชุมไม่ว่าจะเป็นของสภาผู้แทนราษฎรหรือของวุฒิสภาเท่าที่เป็นอยู่ใน ปัจจุบันมิได้เป็นอุปสรรคในการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา เห็นได้จากการที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการมีความเห็นว่า การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติในลักษณะ 3 วาระนั้นมีใช้ข้อกำหนดที่ก่อให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณา แต่ กลับเอื้ออำนวยให้เกิดความรอบคอบมากยิ่งขึ้น

สำหรับคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่นั้น ก็ได้เป็นปัญหาต่อ กระบวนนิติบัญญัติแต่อย่างใด เพราะสมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่าความรู้ทางกฎหมายของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพียงพอและเหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในอีก ทางหนึ่งข้าราชการรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมายและพิจารณาร่างกฎหมายนั้นก็ มีความรู้ความสามารถเพียงพอในการช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาได้เป็นอย่างดี

สำหรับในเรื่องของคณะกรรมการนั้น ผลการวิจัยปรากฏว่า ควรให้คณะกรรมการ สภาสามัญมีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 แทนที่จะเป็นการตั้ง คณะ กรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในเกือบทุกร่างพระราชบัญญัติอย่างที่ทำกัน อยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อต้องการลดความซับซ้อนในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

ลงและให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาที่มีอยู่เกิดความชำนาญเฉพาะทาง (Specialization) ในขอบข่ายงานที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการ

ในประเด็นเรื่องบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภานั้น แม้ว่าได้มีผู้เสนอให้วุฒิสภามีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยยกเหตุผลว่า สมาชิกวุฒิสภาก็เป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยเหมือนกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่จากผลการศึกษาวิจัยนี้ ได้ยืนยันว่าวุฒิสภาควรทำหน้าที่เป็น “สภาถ่วงดุล” เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ เห็นว่า ในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น หน้าที่ของวุฒิสภาเป็นแต่เพียงตรวจสอบร่างกฎหมายให้มีความถูกต้องและรอบคอบเท่านั้น มิควรก้าวล่วงไปสู่การแก้ไขหลักการในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบมาแล้วจากสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และ ข้าราชการรัฐสภา ส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ควรจะจัดตั้ง “สำนักงานกฎหมายของรัฐสภา” ขึ้น ในลักษณะเดียวกันกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ คือ *หนึ่ง* เป็นสำนักงานที่คอยสนับสนุนการทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภาโดยให้ความช่วยเหลือในการยกร่าง รวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา *สอง* เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร

ทั้งนี้ การจัดตั้งสำนักงานกฎหมายของรัฐสภาดังกล่าว ได้มีผู้เสนอแนวทางในการจัดตั้งอยู่ 4 แนวทางหลัก ได้แก่

1) ยุบรวมสำนักกฎหมายที่มีอยู่ทั้งสองสำนัก คือ สำนักกฎหมายสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักกฎหมายสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา แล้วจัดตั้งเป็น “สำนักงานกฎหมายของรัฐสภา” โดยให้เป็นหน่วยงานอิสระ ภายใต้อำนาจของประธานรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์ร่วมกันระหว่างทั้งสองสภา

2) พัฒนาหน่วยงานซึ่งอยู่ภายใต้การบริหารงานของสถาบันพระปกเกล้าให้มีศักยภาพและขีดความสามารถในการทำหน้าที่สนับสนุนและให้ข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกทั้งสองสภา ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติของสถาบันพระปกเกล้าซึ่งมีเจตนารมณ์ให้สถาบันพระปกเกล้าทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาได้อย่างแท้จริง

3) ข้อเสนอในประการที่ 3 นี้ เป็นข้อเสนอทางเลือก ประกอบข้อเสนอในข้อที่ 1 และที่ 2 คือ การสนับสนุนให้พรรคการเมืองทำหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางในการให้บริการด้านกฎหมายแก่สมาชิกพรรค โดยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดสรรงบประมาณให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในรัฐสภา โดยพรรคการเมืองต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้ในการจัดตั้งสำนักงานกฎหมายของพรรค ซึ่งจะทำหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกพรรค

ในการจัดทำร่างกฎหมาย รวบรวมข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายได้อีกทางหนึ่ง นอกเหนือจากการให้บริการของสำนักงานกฎหมายของรัฐสภา เนื่องด้วยข้อมูลที่ผู้วิจัยได้รับ ปรากฏว่าร่างพระราชบัญญัติส่วนใหญ่เกิดจากการเสนอของพรรคการเมือง(ไม่นับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล) ดังนั้น การทำให้พรรคการเมืองมีหน่วยงานด้านกฎหมายที่เข้มแข็งและจริงจังก็จะสามารถช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเครื่องมือในการอำนวยความสะดวกในการออกกฎหมายและพิจารณาร่างกฎหมายได้มากขึ้น

แม้ว่าจากการศึกษาจะพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีคุณสมบัติที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ในขณะที่เดียวกันสภาพแวดล้อมซึ่งได้แก่ระบบการสนับสนุนต่าง ๆ ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในปัจจุบันจะเอื้ออำนวยต่อการทำหน้าที่นิติบัญญัติแล้วก็ตาม แต่ประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมก็คือ บทบาทและหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ กล่าวคือ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากเขตเลือกตั้ง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีความจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ในเขตเลือกตั้งของตน เช่น การร่วมงานของชุมชนไม่ว่างานศพ งานบวช งานแต่งงาน ภารกิจหน้าที่เหล่านี้เป็นภารกิจเชิงพื้นที่ (Constituency Services) ซึ่งเป็นภารกิจที่มีความจำเป็นต่อการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการที่จะได้รับการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ด้วยเหตุนี้ นำหนักความสำคัญในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ (Legislation) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันจึงถูกให้ความสำคัญน้อยกว่าที่ควรจะเป็น กอปรกับในปัจจุบันการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีเพียงสัปดาห์ละ 2 วัน และยังเป็นวันที่ซ้ำซ้อนกับการประชุมของคณะกรรมการต่าง ๆ

จากที่กล่าวมาข้างต้นพอจะสรุปได้ว่า การทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภาและระบบการสนับสนุนการทำหน้าที่นิติบัญญัติจะมีประสิทธิภาพหรือไม่ ยังมีความสำคัญน้อยกว่าประเด็นที่ว่า ในปัจจุบันการทำหน้าที่นิติบัญญัติถูกให้ความสำคัญมากน้อยเพียงใด ซึ่งผลการวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า สมาชิกรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้น้ำหนักความสำคัญกับการทำหน้าที่นิติบัญญัติ (Legislation) น้อยกว่าการทำภารกิจในเชิงพื้นที่ (Constituency Services)

2) การทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารของรัฐสภา

การวิจัยนี้ได้ศึกษาการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารของรัฐสภาซึ่งได้ครอบคลุมหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร 3 ประการ คือ การทำหน้าที่ของคณะกรรมการ การอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การทำหน้าที่ของวุฒิสภาในการคัดสรรองค์กรอิสระ

จากการวิจัยพบว่า ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันขาดความชัดเจน และเกิดความซ้ำซ้อนในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่างๆ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนที่ระบุถึงขอบข่ายหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะ

ซึ่งในเรื่องนี้ ได้มีผู้เสนอให้นำขอบข่ายภารกิจของแต่ละกระทรวงเป็นตัวตั้ง และตั้งคณะกรรมการในจำนวนที่ใกล้เคียงกับจำนวนกระทรวงที่มีอยู่ ซึ่งในปัจจุบันจำนวนกรรมการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความแตกต่างกันอยู่ คือ 31 คณะและ 22 คณะ ตามลำดับ ซึ่งบ่อยครั้งมีความซ้ำซ้อนในการทำงานร่วมกันอยู่ เพราะบางคณะกรรมการทำหน้าที่อย่างเดียวกัน อันส่งผลต่อกรณีการเข้ามาชี้แจงของบุคคลที่ได้รับการเรียกตัวเข้ามาให้คำชี้แจงในแต่ละคณะกรรมการ

นอกจากการกำหนดขอบข่ายภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการให้ชัดเจนแล้ว ข้อเสนอที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือ การให้กรรมการมีอำนาจบังคับในการเรียกบุคคลเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อกรณีต่างๆ รวมถึงอำนาจในการเรียกเอกสาร หลักฐานทางราชการที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดบทลงโทษหากผู้ถูกเรียกไม่เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ (สำหรับรายละเอียดให้ดูในส่วนต่อไป ว่าด้วยข้อเสนอแนะ)

อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องทำควบคู่กับหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการเรียกบุคคลเข้าชี้แจงระหว่างคณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งสอดคล้องกับบทสรุปในเรื่องของการลดจำนวนคณะกรรมการลงให้มีจำนวนใกล้เคียงกับจำนวนกระทรวงในประการก่อนหน้า

สำหรับหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งถือเป็นภารกิจสำคัญของสภาผู้แทนราษฎรในการทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารนั้น ประเด็นปัญหาหลักที่พบจากการวิจัย คือ การที่ฝ่ายค้านไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของส่วนราชการต่างๆ ได้ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ข้อมูลที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากฝ่ายค้านนำมาใช้ประกอบการอภิปรายขาดความน่าเชื่อถือ ดังนั้นจึงมีผู้เสนอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเข้ามามีบทบาทในด้านการสนับสนุนข้อมูลประกอบการอภิปราย โดยการทำหน้าที่เป็น “ผู้เชื่อมประสาน” กับหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

สำหรับในส่วนของวุฒิสภา การทำหน้าที่คัดสรรบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ถือเป็นภารกิจหลักของวุฒิสภาในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งภารกิจนี้เป็นสิ่งที่ถูกคาดหวังจากประชาชนว่าวุฒิสภาย่อมจะต้องคัดสรรบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อการดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ แต่จากการวิจัยได้พบว่า ปัญหาสำคัญของการทำหน้าที่คัดสรรบุคคลเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระของวุฒิสภาประสบปัญหาหลักอยู่ 2 ประการคือ การถูกครอบงำและแทรกแซงจากฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายการเมือง และการจัดเตรียมข้อมูลประกอบการพิจารณาคัดสรรดังกล่าว ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภายังขาดประสิทธิภาพ กล่าวคือ ข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาขาดความถูกต้องครบถ้วน ปัญหาทั้งสองประการนำไปสู่การขาดความเป็นกลางของวุฒิสภาซึ่งส่งผลต่อไปยังปัญหาความไม่เป็นอิสระขององค์กรอิสระ

3) การบริหารงานทั่วไปของรัฐสภา

ในเรื่องการจัด โครงสร้างการบริหารงานของรัฐสภา ในปัจจุบันนั้น พบว่าเกิดปัญหา ความซับซ้อนในการจัดโครงสร้าง เพราะปัจจุบันหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการ ดำเนินงานของรัฐสภาได้มีการจัดตั้งแยกกันระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และด้วยเหตุของการที่ทั้งสองสำนักเป็นอิสระต่อกันจึงทำให้แต่ละ สำนักมีการจัดโครงสร้างภายในของตนเองและโครงสร้างดังกล่าวมีลักษณะคล้ายคลึงกันระหว่าง 2 สำนัก ซึ่งก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนตามมา ความซ้ำซ้อนดังกล่าวนำไปสู่ความสิ้นเปลืองทั้ง งบประมาณและบุคลากร รวมทั้งภารกิจหน้าที่ในบางประการ ปัญหาความซ้ำซ้อนดังกล่าวควรจะ ได้มีผู้เสนอให้แก้ไขด้วยการพิจารณาการจัดโครงสร้างตามภารกิจหน้าที่มากกว่าการจำแนก โครงสร้างออกเป็น 2 สภาอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กล่าวโดยขยายความ ควรพิจารณาว่าหากภารกิจใดสามารถรวมให้อยู่ภายใต้หน่วยงาน เดียวได้ก็ควรรวมให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน แต่หากภารกิจใดมีความจำเป็นต้องจัดตั้ง หน่วยงานรองรับทั้ง 2 สภา ให้คงไว้ หลักการนี้ต้องดำเนินควบคู่ไปกับการพัฒนาขีด ความสามารถให้หน่วยงานสามารถให้บริการร่วมได้ทั้ง 2 สภา (Joint body) ซึ่งหลักการดังกล่าว เป็นการพัฒนาระบบการบริหารงานของรัฐสภาตามแนวทางการบริหารจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result Based Management)

ประเด็นที่เป็นที่ถกเถียงกันอีกประเด็นหนึ่งในเรื่องการจัดโครงสร้างการบริหารงาน ของรัฐสภานี้ ก็คือ ควรจะแยกเป็นสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา แบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้หรือไม่ จากข้อเสนอดังกล่าวได้มีผู้เสนอให้รวมสำนักงาน เลขาธิการทั้ง 2 สำนักเข้าเป็นหน่วยงานเดียว เรียกว่า “สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา” ดังเช่นก่อน ปี พ.ศ. 2535 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหาร อย่างไรก็ตาม การยุบรวม สำนักงานเลขาธิการทั้ง 2 สำนักดังกล่าว จะต้องมีการมีแผนแม่บทในการยุบรวมที่ชัดเจน ซึ่งจะได้ อธิบายในส่วนต่อไป

การบริหารงานบุคคลของรัฐสภา จากผลการศึกษาปรากฏว่า ประเด็นปัญหาหลักก็ คือ คุณภาพของบุคลากรในรัฐสภายังต้องพัฒนาทักษะและความรู้ความสามารถของข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ในด้านกฎหมาย ซึ่งเป็นความต้องการของสมาชิกรัฐสภาในการที่จะ ได้รับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่เพื่อการทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ โดยเฉพาะนักกฎหมาย มหาชน ซึ่งถือเป็นความจำเป็นเร่งด่วน

ปัญหาที่สำคัญในลำดับถัดมาคือ การที่บุคลากรของรัฐสภา มีการหมุนเวียนเข้าและ ออกบ่อยครั้ง จากการวิจัยพบว่า ข้าราชการรัฐสภาที่จบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตหรือนิติศาสตร มหาบัณฑิต จะทำงานในรัฐสภาเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้มีคุณสมบัติสำหรับการสอบ คัดเลือกในตำแหน่งทางสายวิชาชีพกฎหมายต่าง ๆ เช่น ผู้ช่วยผู้พิพากษา หรือ อัยการ เป็นต้น ดังนั้นจึงทำให้สำนักงานเลขาธิการทั้ง 2 สำนัก ขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญทางด้าน

กฎหมายและขาดความต่อเนื่องในการทำงานเพื่อบริการให้แก่สมาชิกรัฐสภา ปัญหาด้านบุคลากรดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่สามารถแก้ไขได้ภายในรัฐสภาเอง ทั้งนี้ เพราะตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา ได้กำหนดให้การบริหารงานบุคคลของรัฐสภามีความเป็นอิสระภายใต้การกำกับของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) ซึ่งมีประธานรัฐสภาเป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

ระบบผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกรัฐสภา จากผลการศึกษาพบว่า ในปัจจุบันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีภารกิจในเขตพื้นที่เลือกตั้งเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นภารกิจที่มีความจำเป็น ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่จึงเห็นว่าควรให้เป็นอำนาจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการคัดเลือกผู้ช่วยดำเนินงาน เพื่อให้เป็นผู้ทำหน้าที่ในเขตเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม การทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นหน้าที่ในทางนิติบัญญัติก็ถือเป็น ภารกิจอันสำคัญยิ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้นจึงมีผู้เสนอให้จัด “ระบบผู้ช่วยกลาง” ของสมาชิกรัฐสภาขึ้น โดยระบบผู้ช่วยกลางดังกล่าว สำนักงานเลขาธิการฯ จะเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ให้มีฐานะเป็นข้าราชการ สังกัดสำนักงานเลขาธิการฯ สามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนไปทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาตามภารกิจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา ซึ่งระบบผู้ช่วยกลางนี้สามารถเอื้ออำนวยต่อการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกรัฐสภาให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ด้วยเหตุว่าสำนักงานเลขาธิการฯ สามารถกำหนดคุณสมบัติผู้ช่วยกลางได้ตรงตามภารกิจที่ต้องปฏิบัติ

จากภารกิจของสมาชิกรัฐสภาในด้านพื้นที่ (Constituency Services) และด้านนิติบัญญัติ (Legislation) ข้างต้น จึงควรกำหนดให้มีผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกรัฐสภาในทั้งสองลักษณะผสมผสานกัน คือ ผู้ช่วยในเขตพื้นที่ซึ่งสมาชิกฯ ทำหน้าที่ในการคัดเลือกเอง และผู้ช่วยกลางที่สมาชิกฯ คัดเลือกจากผู้ช่วยดำเนินงานกลางของรัฐสภา

การบริหารงบประมาณ ในปัจจุบันปัญหาด้านการบริหารงบประมาณของรัฐสภา คือ การได้รับงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการและขาดความเป็นอิสระในการตั้งงบประมาณ กล่าวโดยขยายความก็คือ ค่าของงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการฯ ในแต่ละปีนั้น ถูกผนวกเข้ากับค่าของงบประมาณของฝ่ายบริหารในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งโดยนัยนี้ ย่อมหมายความว่า รัฐบาลโดยสำนักงานงบประมาณและคณะรัฐมนตรี เป็นผู้พิจารณาค่าของงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการฯ ที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ และก่อให้เกิดปัญหาการที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพึ่งพิงต่อฝ่ายบริหารด้านงบประมาณ ดังนั้นทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวก็คือ สำนักงานเลขาธิการฯ ควรจะสามารถตั้งงบประมาณของตนได้โดยอิสระ

สถานที่และสิ่งก่อสร้าง ปัญหาหลัก คือ สถานที่ทำการของรัฐสภาคับแคบ หน่วยงานต่างๆ ตั้งที่ทำการอยู่กระจัดกระจาย เป็นอุปสรรคต่อการติดต่อประสานงานภายในหน่วยงาน ขาดสิ่งอำนวยความสะดวกแก่สมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็น ห้องทำงาน ห้องประชุม นอกจากนี้

สถานที่ตั้งรัฐสภาในปัจจุบัน มีสภาพแออัด ด้วยเหตุผลของการเป็นเขตพระราชฐาน มีอาจขยายอาคารและสิ่งก่อสร้างได้ ทางแก้ปัญหาดังกล่าว มีการเสนอมาเป็นระยะเวลานาน คือ การสร้างที่ทำการรัฐสภาแห่งใหม่ และให้ทุกหน่วยงานของรัฐสภาสามารถรวมอยู่ในที่เดียวกัน พร้อมทั้งจัดสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกรัฐสภาอย่างครบถ้วน

4) การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา

การฝึกอบรม จากผลการศึกษาพบว่า การจัดการฝึกอบรมยังไม่เพียงพอ อีกทั้งหลักสูตรที่จัดก็ไม่ตรงตามความต้องการของสมาชิกรัฐสภาและข้าราชการในรัฐสภา หรือ เป็นหลักสูตรที่มีอาจนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้จริง ดังนั้นจึงควรเพิ่มการฝึกอบรมให้ครอบคลุมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและข้าราชการ โดยหลักสูตรที่จัดฝึกอบรมต้องสามารถใช้งานได้จริง และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และควรให้สถาบันพระปกเกล้าเข้ามาทำหน้าที่ฝึกอบรมแก่สมาชิกและข้าราชการของรัฐสภาให้มากขึ้นด้วย

ฐานข้อมูล ปัญหาหลักที่พบจากการวิจัยมีอยู่ 2 ประการคือ ฐานข้อมูลของสำนักงานเลขาธิการทั้งสอง ยังขาดการวางระบบเพื่อเชื่อมโยงข้อมูลและใช้ข้อมูลร่วมกัน ระบบฐานข้อมูลจึงไม่มีประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของรัฐสภา ปัญหาในประการที่สอง ก็คือ ห้องสมุดของรัฐสภายังมีขนาดเล็ก สถานที่คับแคบ ข้อมูลที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการค้นคว้าของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น จึงควรวางระบบเพียงเชื่อมโยงฐานข้อมูลระหว่างสำนักงานเลขาธิการทั้งสองสำนัก อีกทั้งยังควรปรับปรุงพัฒนาห้องสมุดรัฐสภาให้เป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลในการค้นคว้าของสมาชิกและข้าราชการ

การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ เห็นว่า ช่องทางการประชาสัมพันธ์ที่มีอยู่ยังขาดประสิทธิภาพในการเผยแพร่ ผลงานของรัฐสภาสู่ประชาชน ได้เสนอให้มีการจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ของรัฐสภาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการประชาสัมพันธ์ของรัฐสภา

5) บทบาทของสถาบันพระปกเกล้า

ผลการวิจัยพบว่าในปัจจุบัน สถาบันพระปกเกล้าให้ความสำคัญแก่การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาน้อยเกินไป แต่กลับให้ความสำคัญแก่บทบาทในการจัดฝึกอบรมและให้การศึกษาคณะต่าง ๆ มากเกินไป ซึ่งการจัดการศึกษาดังกล่าวนี้นี้ได้มุ่งเน้นไปยังกลุ่มสมาชิกและข้าราชการรัฐสภา ซึ่งควรเป็นกลุ่มเป้าหมายหลักในการจัดการศึกษาและฝึกอบรม

จากสภาพปัญหาดังกล่าว ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่ได้ให้ข้อเสนอแนะในการปรับเปลี่ยนบทบาทของสถาบันพระปกเกล้าใน 3 ลักษณะ คือ หนึ่ง สถาบันพระปกเกล้าควรจะเป็นหน่วยงานหลักในการจัดการศึกษาและฝึกอบรมเพื่อให้ความรู้แก่บุคลากรของรัฐสภาให้มากขึ้น เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน

สอง สถาบันพระปกเกล้า ควรมีบทบาทในการทำวิจัยที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาให้มากขึ้น เพื่อรวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐสภาเพื่อการเพิ่มสมรรถนะของรัฐสภาในการตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

สาม สถาบันพระปกเกล้า ควรเป็นหน่วยงานหลักในการวางแผนและพัฒนาระบบการบริหารงานของรัฐสภาซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า ดังนั้นจึงควรมีการจัดตั้งหน่วยงานในระดับสำนักขึ้นที่สถาบันพระปกเกล้า เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานและสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาโดยตรง ทั้งในด้านวิชาการและด้านกฎหมาย

กล่าวโดยสรุป ผลการวิจัยพบว่ากระบวนการรัฐสภาไทยมีบางประเด็นที่มีความเหมาะสมดีแล้ว เช่น ระบบการพิจารณากฎหมายแบบ 3 วาระ บทบาทของวุฒิสภาในการทำหน้าที่เป็นสภากลั่นกรองกฎหมาย เป็นต้น และบางประเด็นควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดให้มีเพิ่มเติมไม่ว่าจะเป็น สำนักงานกฎหมายของรัฐสภา ระบบผู้ช่วยกลาง การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูล หรือ การจัดให้มีการฝึกอบรมแก่บุคลากรของรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งทั้งประเด็นที่มีความเหมาะสมและประเด็นที่ควรแก่การปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวข้างต้น ได้นำไปสู่ข้อเสนอแนะ (Recommendation) ของงานวิจัยดังต่อไปนี้

7.2 ข้อเสนอแนะ

ในที่นี้คณะผู้วิจัยจะขอเสนอข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงและเพิ่มสมรรถนะของรัฐสภาในการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยจะแบ่งแยกออกเป็นประเด็นต่าง ๆ ตามผลการศึกษาดังต่อไปนี้

1) การทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภา

1.1) จากปัญหาของการที่สมาชิกรัฐสภาให้น้ำหนักความสำคัญกับการทำหน้าที่นิติบัญญัติน้อยเกินไป คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้วางมาตรการมิให้เวลาในการประชุมของคณะกรรมการทับซ้อนกับเวลาประชุมของสภาฯ โดยกำหนดให้การประชุมคณะกรรมการต้องประชุมในวันที่ไม่มีวันประชุมสภาฯ ซึ่งกำหนดวันประชุมคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีก 1 วัน ใน 1 สัปดาห์เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มน้ำหนักความสำคัญในการทำหน้าที่นิติบัญญัติของสมาชิกสภา

1.2) สืบเนื่องจากปัญหาในประการข้างต้น ในระยะยาวจำเป็นต้องทำการศึกษาเพื่อกำหนดสัดส่วนระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้ง กับ แบบบัญชีรายชื่อใหม่ โดยลดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้งลง และเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อไม่ต้องมีการให้

เขตเลือกตั้งซึ่งจะทำให้น้ำหนักความสำคัญในการทำหน้าที่นิติบัญญัติของรัฐสภามีความเข้มข้นมากขึ้น

1.3) สืบเนื่องจากการที่สภามีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นจำนวนมาก และมีความซับซ้อนกันซึ่งสาเหตุหลักประการหนึ่งมาจากการที่มีแนวปฏิบัติในการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นการเฉพาะ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ในวาระที่สอง คณะผู้วิจัยเห็นว่า เพื่อให้เกิดความชัดเจนของขอบข่ายหน้าที่ของคณะกรรมการ ขจัดความซับซ้อนและพัฒนาให้กรรมการได้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในภารกิจที่ต้องปฏิบัติ จึงเสนอให้แก้ไขข้อบังคับการประชุมโดยกำหนดให้ใช้จำนวนและภารกิจของกระทรวงเป็นตัวตั้งในการแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาในจำนวนที่ใกล้เคียงกับจำนวนของกระทรวงในปัจจุบัน โดยนัยนี้จะทำให้เกิดความชัดเจนว่าร่างกฎหมายที่มาจากส่วนราชการสังกัดกระทรวงใด ก็สามารถกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนั้นที่จะเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 2

1.4) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาฯ สามารถเชิญบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นสมาชิกรัฐสภาเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการได้ ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้มีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมายของคณะกรรมการ

1.5) จากการที่รัฐสภาไทยยังไม่มีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในการช่วยเหลือสมาชิกทางด้านกฎหมาย เช่น การจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา การจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นต้น ซึ่งเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการเพิ่มสมรรถนะของรัฐสภาไทยในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ คณะผู้วิจัยจึงขอเสนอมาตรการสำหรับจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว เรียกว่าสำนักงานกฎหมายของรัฐสภา โดยแบ่งเป็น 2 ระยะดังนี้

ในระยะสั้น กำหนดให้มีการยุบรวมสำนักกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เข้ากับ สำนักกฎหมายของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และจัดตั้งเป็นสำนักงานกฎหมายของรัฐสภา อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานรัฐสภาโดยตรง

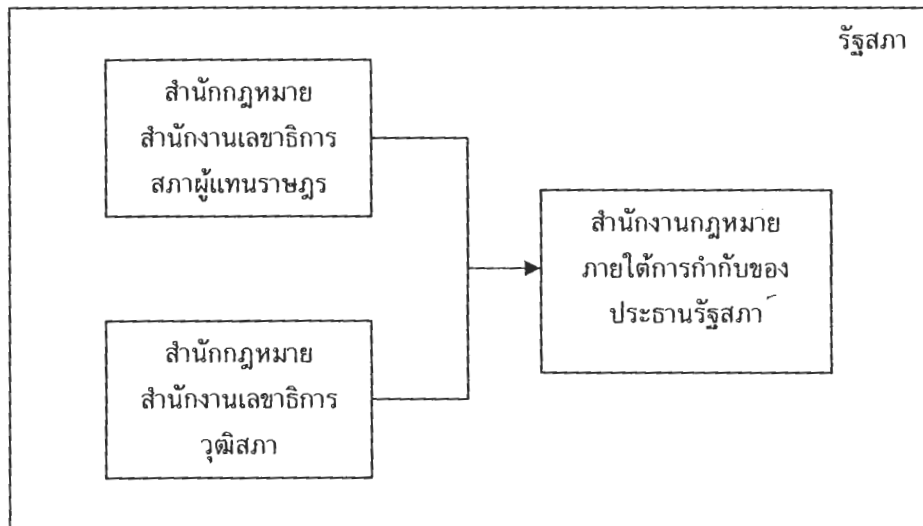
ในระยะกลาง กำหนดให้มีการปรับโครงสร้างสำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา โดยเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานกิจการรัฐสภา” มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาในด้าน 3 ด้านหลัก ได้แก่ 1) การฝึกอบรม 2) การให้คำปรึกษาในการพัฒนาระบบบริหารงานของรัฐสภา และ 3) การบริการด้านกฎหมาย ในส่วนของหน้าที่ในการให้บริการด้านกฎหมายนั้น ให้จัดหน่วยงานด้านกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งหน่วยงานนี้จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลักในการให้บริการทางด้านกฎหมายแก่สมาชิกรัฐสภา

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

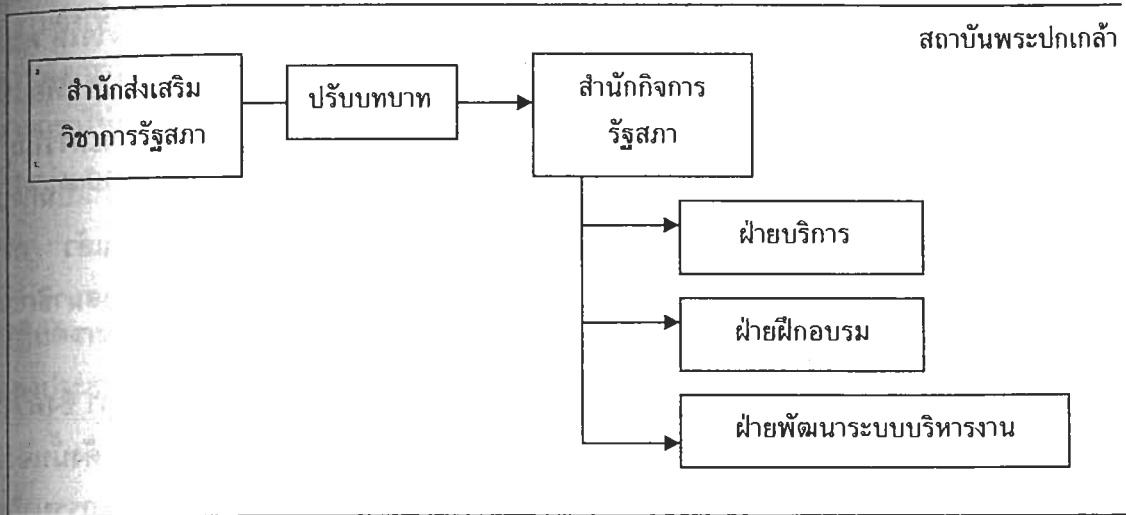
ในระยะยาว เพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน ระหว่างสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และสถาบันพระปกเกล้า คณะผู้วิจัยเสนอให้รวมหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอระยะสั้น และข้อเสนอระยะกลางเข้าด้วยกัน (เฉพาะในส่วนของฝ่ายบริการกฎหมาย) เป็น “สำนักงานกฎหมายของรัฐสภา” ซึ่งจะมีภารกิจที่ครอบคลุมทั้งสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะเดียวกัน การควบรวมกับหน่วยงานของสถาบันพระปกเกล้าจะทำให้สำนักงานแห่งนี้มีความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมายที่สูงทัดเทียมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างข้อเสนอระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ด้วยแผนภาพข้างล่างนี้

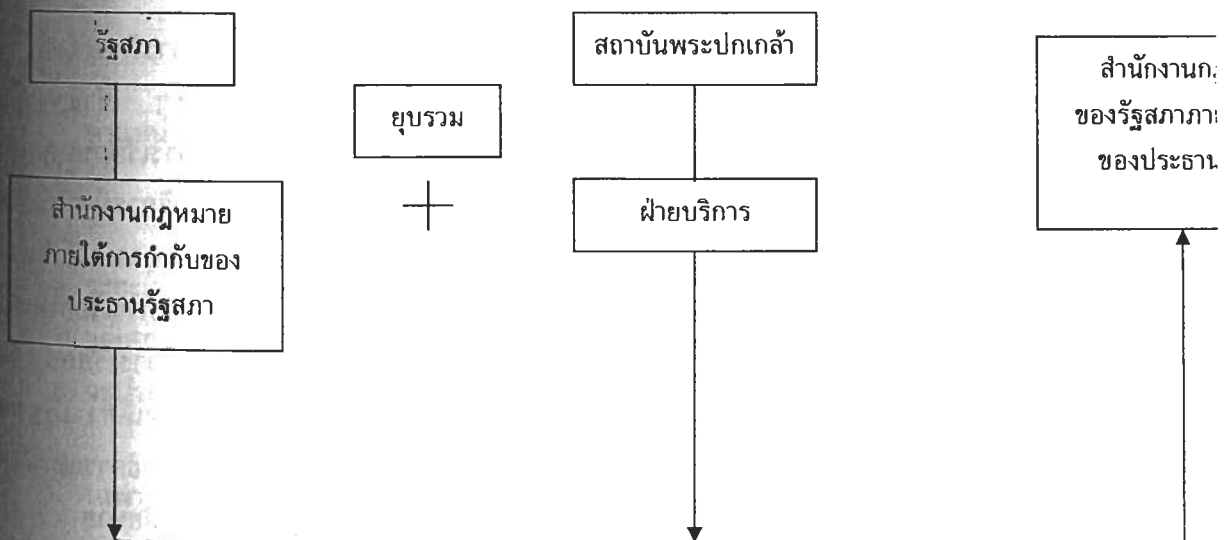
ข้อเสนอระยะสั้น



ข้อเสนอแนะระยะกลาง



ข้อเสนอแนะระยะยาว



2) การทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

2.1) เพื่อแก้ปัญหาการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านมีอาจเข้าถึงข้อมูลที่อยู่ภายใต้การดูแลของส่วนราชการต่างๆ เพื่อนำมาประกอบการอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เข้ามาทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจัดตั้งเป็น “ศูนย์ข้อมูลกลาง” ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยราชการอื่นๆ เพื่อขอข้อมูลต่างๆ ตามคำร้องขอของสมาชิกรัฐสภา การทำหน้าที่ของศูนย์ฯ ดังกล่าวนี้เป็นการทำหน้าที่ตัวแทนของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ รัฐสภา เมื่อศูนย์ฯ ดังกล่าวมีสถานะเช่นนี้แล้ว การได้มาซึ่งข้อมูลต่างๆ ของหน่วยราชการก็จะกระทำได้ง่ายขึ้นกว่าการขอข้อมูลโดยตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเอง

2.2) จากปัญหาความซับซ้อนในการตั้งคณะกรรมการของรัฐสภา ซึ่งความซับซ้อนนี้จะเห็นได้จากการที่คณะกรรมการหลายชุดได้ศึกษาปัญหาเรื่องเดียวกัน ดังนั้นจึงควรแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เพิ่มประสิทธิภาพของคณะกรรมการในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารในเรื่องต่างๆ และยังเป็นการพัฒนาให้กรรมการมีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบ คณะผู้วิจัยเสนอให้มีการกำหนดขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะ ไว้ในข้อบังคับการประชุมให้ชัดเจน โดยใช้หลักเกณฑ์ในเรื่องภารกิจหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ เป็นตัวแบ่งแยกหน้าที่ของคณะกรรมการในแต่ละชุด

2.3) นอกจากปัญหาในเรื่องความไม่ชัดเจนของขอบข่ายภารกิจหน้าที่ของคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการยังขาดอำนาจในการเรียกบุคคลต่างๆ เข้าชี้แจงต่อคณะกรรมการ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการตรา “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเรียกบุคคลเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการของรัฐสภา” เพื่อกำหนดให้คณะกรรมการมีฐานะเป็น “เจ้าพนักงาน” ตามกฎหมายและคำสั่งของคณะกรรมการในการเรียกบุคคลเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงมีสภาพบังคับ หากฝ่าฝืนจะมีความผิดและมีบทลงโทษ ทั้งนี้อำนาจในการเรียกบุคคลเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ควรมีการจำกัดขอบเขตอำนาจในการเรียกฯ เช่น คณะกรรมการสามารถเรียกบุคคลเดียวกันเข้าชี้แจงในเรื่องเดียวกันได้เพียงครั้งเดียว เป็นต้น เพื่อเป็นการป้องกันมิให้เป็นภาระแก่ข้าราชการที่ถูกเรียกเข้ามาชี้แจงต่อคณะกรรมการและมีให้คณะกรรมการใช้อำนาจนี้ไปในทางกลั่นแกล้งผู้อื่นให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย

3) การบริหารงานทั่วไปของรัฐสภา

3.1) โครงสร้างการบริหารงานของรัฐสภา

จากปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานต่างๆ ภายใต้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในลักษณะเดียวกันอยู่ภายใต้สำนักงานเลขาธิการของทั้ง 2 สำนัก ซึ่งเป็นการสิ้นเปลืองบุคลากรและงบประมาณ ใน

ประเด็นนี้คณะผู้วิจัยได้เสนอหลักการสำคัญในการแก้ไขปัญหาไว้ข้างต้นแล้วว่า ภารกิจใดสามารถรวมให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวได้ก็ควรรวมให้อยู่ภายใต้หน่วยงานเดียวกัน แต่หากภารกิจใดมีความจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานรองรับทั้ง 2 สภา ก็ให้คงไว้ หลักการนี้ต้องดำเนินควบคู่ไปกับการพัฒนาขีดความสามารถให้หน่วยงานที่ถูกนำมารวมกันมีความยืดหยุ่นในการปฏิบัติงานและสามารถให้บริการร่วมได้ทั้ง 2 สภา (Joint Body) จากหลักการนี้นำไปสู่มาตรการในทางปฏิบัติซึ่งแบ่งออกเป็นมาตรการระยะสั้น และมาตรการระยะยาวได้ดังนี้

ในระยะสั้น กำหนดให้มีการรวมหน่วยงานซึ่งปัจจุบันมีปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานเข้าด้วยกันเป็นสำนักเดียว ซึ่งหน่วยงานที่ถูกยุบรวมกันเหล่านี้ให้อยู่ภายใต้การกำกับของประธานรัฐสภา หน่วยงานเหล่านี้ ได้แก่

- 1) สำนักกฎหมาย
- 2) สำนักรักษาความปลอดภัย
- 3) สำนักสารสนเทศ
- 4) สำนักที่เกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศ เช่น สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สำนักการต่างประเทศ เป็นต้น
- 5) สำนักประชาสัมพันธ์

ทั้งนี้การรวมหน่วยงานดังกล่าวมีระยะเวลาดำเนินการ 8 ปี หรือ 2 วาระของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ในระยะยาว เพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารของรัฐสภา เมื่อครบกำหนดระยะเวลา 8 ปีแล้ว ให้มีการรวมสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กับ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเข้าด้วยกันเป็น “สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา” ทั้งนี้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่จัดตั้งขึ้นจะประกอบด้วยหน่วยงานที่สามารถให้บริการแก่สมาชิกได้ทั้ง 2 สภา

อย่างไรก็ตามจะยังคงไว้ซึ่งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้บริการสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเฉพาะ โดยให้มีฐานะเป็นสำนักหนึ่งภายใต้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

3.2) การบริหารงานบุคคล

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาบุคลากรคุณภาพต่ำและการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเข้าออกของข้าราชการรัฐสภา คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) จึงควรเป็นผู้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหานี้ ทั้งนี้เนื่องจาก ก.ร. มีความเป็นอิสระในการกำหนดระเบียบบริหารงานบุคคลของรัฐสภาได้เอง แนวทางที่คณะผู้วิจัยเสนอ คือ ก.ร. ต้องกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งของ

ตนเองให้ตรงตามความต้องการของรัฐสภา และให้มีคุณสมบัติที่สูงขึ้น พร้อมทั้งกำหนดอัตราค่าตอบแทนให้สูงเพื่อเป็นแรงจูงใจให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าร่วมงาน

ในที่นี้ขอยกตัวอย่าง ตำแหน่ง “นักกฎหมายมหาชนชำนาญการ” ซึ่งควรใช้วิธีเชิญชวนผู้มีประสบการณ์และมีความรู้ความสามารถสูง โดยกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับคุณสมบัติดังกล่าว

ความเป็นอิสระของ ก.ร. นี้ นับเป็นจุดแข็งในการบริหารงานบุคคลของรัฐสภา ซึ่งหากข้อเสนอของคณะผู้วิจัยถูกนำไปใช้ในทางปฏิบัติแล้ว จะสามารถแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลที่ประสบอยู่ในปัจจุบันได้ เพราะมาตรฐานกำหนดตำแหน่งที่สูง พร้อมกับอัตราค่าตอบแทนที่สูงจะดึงดูดให้ผู้มีความรู้ความสามารถมาทำงานกับรัฐสภา ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับข้อเสนอในการจัดตั้งสำนักงานกฎหมายของรัฐสภาดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะทำให้ปัญหาในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเข้าออกจากงานในปัจจุบันหมดไป

นอกจากนี้ ความมีอิสระทางอำนาจงบประมาณซึ่งผู้วิจัยจะได้เสนอในส่วนต่อไปจะเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ ก.ร. มีอิสระในการกำหนดมาตรฐานกำหนดตำแหน่งและค่าตอบแทนของข้าราชการรัฐสภาได้สูงขึ้นด้วย

3.3) ระบบผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกรัฐสภา

เพื่อสนับสนุนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา สามารถทำงานด้านนิติบัญญัติได้มากยิ่งขึ้น สำนักงานเลขาธิการทั้ง 2 สำนัก ต้องเข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนโดยคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมต่อการช่วยสมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติเข้ามาเป็นข้าราชการของรัฐสภา โดยจะทำหน้าที่เป็น “ผู้ช่วยดำเนินงานกลางของสมาชิกรัฐสภา” ทั้งนี้สมาชิกรัฐสภาสามารถคัดเลือกบุคคลในส่วนที่เป็นผู้ช่วยกลางนี้ให้เป็นผู้ช่วยของตนสำหรับช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ

ระบบผู้ช่วยดำเนินงานกลางของสมาชิกรัฐสภา ที่ผู้วิจัยเสนอนี้ มิได้หมายความว่า จะเป็นระบบที่นำมาใช้แทนระบบในปัจจุบัน เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังมีความจำเป็นต้องทำงานในพื้นที่เลือกตั้งอยู่ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีการกำหนดสัดส่วนผู้ช่วยที่สมาชิกคัดเลือกเอง : ที่ปรึกษาซึ่งสมาชิกคัดเลือกเอง : ผู้ช่วยกลาง เป็นอัตราส่วน 3 : 1 : 2 คน ซึ่งจะทำให้มีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่นิติบัญญัติ (Legislation) ในขณะเดียวกันก็ยังสามารถทำหน้าที่ในเขตเลือกตั้ง (Constituency Services) ได้อีกทางหนึ่งด้วย

3.4) การบริหารงบประมาณ

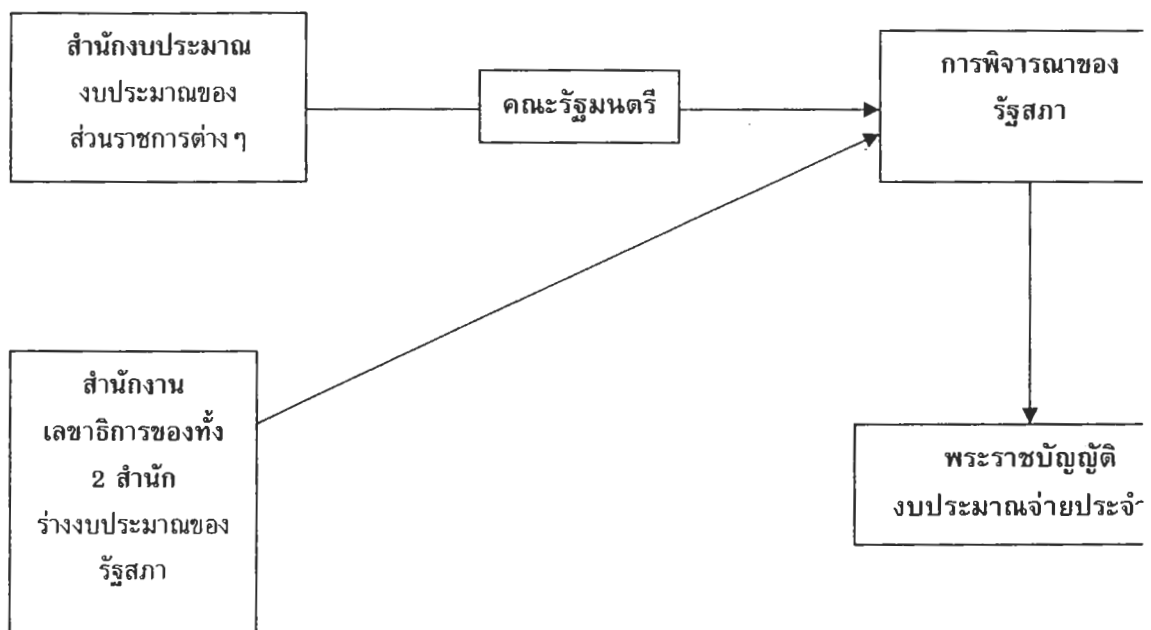
เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นอิสระในการตั้งงบประมาณของรัฐสภาและปัญหาที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพึ่งพิงต่อฝ่ายบริหารในด้านงบประมาณ คณะผู้วิจัยเสนอให้งบประมาณของรัฐสภาไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ การจัดเตรียมงบประมาณ

เป็นขั้นตอนภายในของรัฐสภาเอง อย่างไรก็ตามควรมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้การบริหารงบประมาณของรัฐสภาเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ทั้งนี้สามารถขยายความได้ดังต่อไปนี้

สำนักงานเลขาธิการฯ เป็นผู้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยระบุรายละเอียดการใช้จ่ายในหมวดต่างๆ และจัดทำเป็นเอกสารงบประมาณ ทั้งนี้เอกสารงบประมาณดังกล่าวจะถูกผนวกรวมเข้ากับเอกสารงบประมาณของฝ่ายรัฐบาล (ซึ่งแยกส่วนออกจากงบประมาณของฝ่ายบริหารและไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอีก) และจะรวมเข้าพิจารณาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งย่อมหมายความว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้พิจารณางบประมาณรายจ่ายของรัฐสภาด้วยตนเอง โดยไม่ต้องพึ่งพิงฝ่ายบริหารในการจัดทำงบประมาณอีก

การกำหนดให้ การอนุมัติงบประมาณมีความเป็นอิสระดังกล่าวข้างต้นนั้น ต้องทำควบคู่กันไปกับการตรวจสอบการใช้งบประมาณด้วย ซึ่งในประเด็นนี้ คณะผู้วิจัยเสนอให้การใช้จ่ายงบประมาณประจำปีของรัฐสภาต้องถูกตรวจสอบความถูกต้องและรับรองโดยสำนักงานคณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ซึ่งการตรวจสอบโดย สตง. นี้ ถือเป็นการตรวจสอบความถูกต้องของการใช้จ่ายงบประมาณโดยผู้ตรวจสอบภายนอกซึ่งหลักการตรวจสอบนี้เป็นมาตรฐานที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของการบริหารภาครัฐสมัยใหม่

แผนภาพแสดงข้อเสนอในการจัดทำงบประมาณของรัฐสภาใหม่



จากแผนภาพจะเห็นได้ว่า ร่างงบประมาณของรัฐสภาจะเข้าสู่การพิจารณาโดยตรงของรัฐสภาเลย โดยไม่จำเป็นต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอีก โดยที่ร่างงบประมาณของรัฐสภาจะผนวกเข้ากับร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปี ภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติรายจ่ายงบประมาณประจำปีของส่วนราชการอื่นผ่านความเห็นจากคณะรัฐมนตรีแล้ว

3.5) สถานที่และสิ่งก่อสร้าง

คณะผู้วิจัยเห็นด้วยกับข้อเสนอที่มีการหยิบยกขึ้นมาในหลายครั้ง คือ การสร้างรัฐสภาแห่งใหม่โดยรวมทุกหน่วยงานของรัฐสภาให้อยู่ภายใต้สถานที่แห่งเดียวกัน ทั้งนี้สถานที่ดังกล่าวต้องมีห้องประชุมอย่างเพียงพอ และต้องจัดห้องทำงานให้กับสมาชิกรัฐสภาทุกคน

4) การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา

4.1) การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรของรัฐสภา

เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของบุคลากรรัฐสภา คณะผู้วิจัยเสนอให้ฝ่ายฝึกอบรม สำนักงานกิจการรัฐสภา (ตามข้อเสนอเรื่องการจัดตั้งสำนักงานกฎหมายของรัฐสภาตามที่กล่าวข้างต้น) ซึ่งเป็นหน่วยงานของสถาบันพระปกเกล้า ให้เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดการฝึกอบรมแก่สมาชิกและข้าราชการรัฐสภา โดยการฝึกอบรมต้องกระทำอย่างต่อเนื่องและตรงต่อความต้องการของรัฐสภา และหลักสูตรการฝึกอบรมต้องสามารถนำไปใช้งานได้จริง

4.2) การจัดทำฐานข้อมูลและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของรัฐสภา

จากข้อเสนอของผู้วิจัยในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานของรัฐสภา ซึ่งให้มีการยุบรวมสำนักสารสนเทศของทั้ง 2 สภาเป็นสำนักสารสนเทศเพียงสำนักเดียว ภายใต้งำกับของประธานรัฐสภา จะสามารถแก้ปัญหาการขาดความเชื่อมโยงของฐานข้อมูลได้

สำหรับในเรื่องห้องสมุดของรัฐสภานั้น เมื่อมีการสร้างสถานที่ทำการของรัฐสภาแห่งใหม่แล้ว ควรสร้างห้องสมุดรัฐสภา ให้เป็นห้องสมุดระดับชาติ มีข้อมูลเพียงพอแก่การค้นคว้าของสมาชิกรัฐสภา ดังเช่น ห้องสมุดรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกา

4.3) การจัดทำสื่อประชาสัมพันธ์ของรัฐสภา

คณะผู้วิจัยเห็นว่า สิ่งที่มีความจำเป็นเร่งด่วนคือ การจัดตั้งสถานีโทรทัศน์ของรัฐสภา ซึ่งขอเสนอมาตรการในการดำเนินงานเป็น 2 ระยะคือ

ในระยะสั้น ให้มีการเพิ่มงบประมาณสำหรับซื้อเวลาของสถานีโทรทัศน์ช่องต่างๆ ให้มากขึ้น โดยมุ่งเน้นการผลิตรายการให้มีสาระและเป็นที่สนใจและติดตามของประชาชนในระดับกว้าง

ในระยะยาว ให้ตั้งงบประมาณสำหรับการจัดสร้างสถานีโทรทัศน์ของรัฐสภา โดยสถานีโทรทัศน์ดังกล่าว ควรให้นำหนักความสำคัญที่เท่าเทียมกันระหว่างการถ่ายทอดสดกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐสภา เช่น การประชุมรัฐสภา งานรัฐพิธี เป็นต้น กับ การเผยแพร่สาระประโยชน์สู่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งเน้นการผลิตรายการที่น่าสนใจให้เป็นที่สนใจและติดตามของประชาชน

5) บทบาทของสถาบันพระปกเกล้า

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในการที่สถาบันพระปกเกล้ายังให้ความสำคัญกับการสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภาน้อยเกินไป คณะผู้วิจัยเสนอว่า ควรปรับโครงสร้างของสถาบันพระปกเกล้าให้มีหน่วยงานเฉพาะสำหรับทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา หน่วยงานเฉพาะนี้เป็นการปรับโครงสร้างภายในสถาบันพระปกเกล้า โดยเปลี่ยนชื่อ “สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา” เป็น “สำนักกิจการรัฐสภา” ซึ่งประกอบด้วย 3 ฝ่าย ได้แก่

- 1) ฝ่ายกฎหมาย เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามข้อเสนอระยะกลาง เพื่อจัดตั้งสำนักกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งในอนาคตฝ่ายกฎหมายนี้จะถูกยุบรวมกับสำนักกฎหมายของรัฐสภาและจะอยู่ภายใต้กำกับของประธานรัฐสภา
- 2) ฝ่ายฝึกอบรม เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดการศึกษาและฝึกอบรมตามความต้องการของสมาชิกและข้าราชการรัฐสภา ตามที่ได้กล่าวถึงในข้อเสนอเรื่องการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรของรัฐสภา
- 3) ฝ่ายพัฒนาระบบการบริหาร เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่วางแผนและให้คำปรึกษาในการพัฒนาระบบการบริหารงานของรัฐสภา และเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการวิจัยและพัฒนาในด้านระบบการบริหารงานรัฐสภา

จากผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวมาข้างต้นนั้น ทิศทางการเปลี่ยนแปลงของรัฐสภาไทยในอนาคต น่าจะเป็นไปในทางที่รัฐสภาให้นำหนักในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมากขึ้น นอกเหนือไปจากการทำงานในพื้นที่เลือกตั้ง ซึ่งจะส่งผลให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นและทำให้รัฐสภาไทยมีสมรรถนะในการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตามประเด็นที่อยู่เหนือขอบข่ายการศึกษาแต่มีความเกี่ยวข้องกับความกระบวนการรัฐสภา ควรจะได้มีการศึกษาวิจัยต่อไปในอนาคต เช่น สัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบเขตเลือกตั้ง ต่อ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ข้อกำหนดเรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมลงชื่อในการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น