



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

ชุดโครงการวิจัย

การติดตามและประเมินผลบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

เรื่อง ประสิทธิภาพของรัฐสภาไทย



โดย

จศ.ศรินทร์ดี เศวตชูบุตร์

รศ.ทวิระสมคิด เลิศไพฑูรย์

นายสังกิต ไสววรรณ

ฟ
๓๑
๑๗๔๗
๑๖๔๓๕

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันพระปกเกล้า

ตุลาคม ๒๕๔๖

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

งานวิจัยเรื่องประสิทธิผลของรัฐสภาไทยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 5 ประการด้วยกัน คือ

1. เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลในการออกกฎหมายของรัฐสภา
2. เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารของรัฐสภา
3. เพื่อศึกษาถึงประสิทธิผลในการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
4. เพื่อศึกษาถึงการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยว่ารัฐสภาไทยในสายตาของประชาชนสามารถทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชนได้ตามที่ประชาชนคาดหวังหรือไม่ อย่างไร และควรทำหน้าที่ใดเพิ่มเติมบ้าง
5. เพื่อศึกษาถึงทัศนคติและความคิดเห็นของประชาชนชาวไทยว่ามีความพอใจกับการทำงานของรัฐสภาไทยนับตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน และในความคิดเห็นของประชาชนนั้น รัฐสภาไทยได้ทำหน้าที่สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร ปัญหาและอุปสรรคของรัฐธรรมนูญต่อรัฐสภาในสายตาประชาชนเป็นอย่างไร อะไรที่ควรได้รับการแก้ไขบ้าง

นอกจากนี้ในการศึกษาวิจัยเรื่องประสิทธิผลของรัฐสภาไทยทางผู้วิจัยได้ศึกษาถึงบทบาทและหน้าที่ของรัฐสภาไทย ในฐานะที่รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติของประเทศ ซึ่งในการศึกษาบทบาทและหน้าที่ของรัฐสภาไทยดังกล่าว ทางผู้วิจัยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไว้ดังนี้

1. หน้าที่ในการตรากฎหมาย

รัฐสภามีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติทั่วไปและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติต่างๆ ทั้งนี้เพราะรัฐสภาเป็นผู้แสดงเจตนารมณ์แทนประชาชน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เพิ่มเติมขึ้นมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ก็คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เข้าชื่อร้อง

ขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย เนื้อหาของกฎหมายที่ประชาชนจะเสนอได้นั้นต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยหรือเป็นเรื่องเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นการพิจารณาโดยทั้งสองสภา คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะต้องเริ่มที่สภาผู้แทนราษฎรเสียก่อน เมื่อผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะต้องให้วุฒิสภาเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติทั่วไปหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ค้างค้างอยู่สามารถพิจารณาได้รวดเร็วขึ้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ปีหนึ่งมีการประชุม 2 สมัย คือ สมัยแรกเป็นการประชุมสมัยสามัญทั่วไป ซึ่งจะพิจารณาเรื่องใดก็ได้ และที่เพิ่มเติมขึ้นมา คือ สมัยที่สองเป็นการประชุมสมัยสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งสภาจะพิจารณาได้แต่เฉพาะกฎหมาย กระทู้ และถอดถอน

2. หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

หน้าที่อีกประการหนึ่งของรัฐสภา คือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยสอดส่อง ดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยการควบคุมสามารถกระทำได้ 3 ประการ คือ

2.1 การตั้งกระทู้ถาม

การตั้งกระทู้ถามเป็นการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารให้ฝ่ายบริหารกระทำสิ่งใดๆที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องกระทำไปด้วยความรอบคอบ เพราะมิฉะนั้นจะต้องถูกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่

กระทู้ คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตน กระทู้มี 2 ประเภท คือ

(1) กระทู้ทั่วไป

(2) กระทู้ถามสด

2.2 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลถือว่าเป็นกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยฝ่ายนิติบัญญัติขั้นรุนแรงที่สุด ซึ่งจะมีผลทำให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง ในการเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลง

มติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 2 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และการเสนอญัตติดังกล่าวจะต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย สำหรับการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ

2.3 การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

นอกจากการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ในส่วนของวุฒิสภาก็สามารถขอเปิดอภิปรายทั่วได้เช่นกัน เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้ โดยไม่มีการลงมติ

2.4 การตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการตรวจสอบการบริหารราชการของรัฐบาล

ในการดำเนินงานของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ละสภามีสมาชิกอยู่เป็นจำนวนมาก และมีภารกิจ อำนวยหน้าที่ และขอบเขตการทำงานที่กว้างขวาง หากให้สมาชิกรัฐสภาทำงานเองทั้งหมดก็อาจจะทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพได้ และงานบางอย่างจำเป็นต้องอาศัยความรู้และความเชี่ยวชาญ จึงจำเป็นต้องให้แต่ละสภามีการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นมาหลายคณะตามลักษณะของงาน เพื่อช่วยงานของสมาชิกรัฐสภา

2.5 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และตำแหน่งอื่นๆ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่นๆ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอประธานวุฒิสภา เพื่อให้มีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งอื่นๆ ได้ โดยในคำร้องจะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดไว้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้ยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

3. หน้าที่ในการเลือก ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยในทางปฏิบัติวุฒิสภาได้แต่งตั้ง

ตั้งคณะกรรมการสามัญคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่ได้รับ การเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น

ขั้นตอนในการเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใน องค์การตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา มีดังนี้ คือ เมื่อคณะกรรมการสรรหาตามรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายกำหนดให้คัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์การตามรัฐธรรมนูญ เมื่อทำการคัดเลือกแล้วให้ เสนอชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อประธานวุฒิสภา จากนั้นประธานวุฒิสภาจะจัดให้มี การประชุมวุฒิสภาเพื่อทำการพิจารณาคัดเลือก แต่งตั้ง บุคคลตามรายชื่อที่เสนอมา เมื่อได้รายชื่อ บุคคลที่เหมาะสมในการดำรงตำแหน่งมาแล้ว ประธานวุฒิสภาเสนอชื่อผู้ที่ได้รับการคัดเลือกต่อพระ มหากษัตริย์เพื่อที่จะทรงแต่งตั้งต่อไป

ในส่วนของ การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้วุฒิสภา มีอำนาจในการพิจารณาและมีมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง ซึ่งหลัก เกณฑ์หรือวิธีการที่ใช้ในการถอดถอนบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2541

เมื่อผู้วิจัยศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ข้อมูลจากแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์พบว่า ประสิทธิภาพ ของรัฐสภาไทยมีเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบกับสถานการณ์ก่อนมีรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การทำหน้าที่ตรากฎหมาย

1.1 การวิเคราะห์และประเมินผลของรัฐสภาไทยในการทำหน้าที่ตรากฎหมาย

(1) รัฐสภาสามารถตรากฎหมายได้มากขึ้น

(2) การอภิปรายร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีคุณภาพ มากขึ้น

1.2 ปัญหาที่ยังดำรงอยู่และเกิดขึ้นใหม่ในเรื่องประสิทธิภาพของรัฐสภาไทยในด้านการตรา กฎหมาย ดังนี้

(1) ขั้นตอนการริเริ่มและการนำเสนอกฎหมายยังมีปัญหาหลายประการ เช่น ร่างพระราช บัญญัติที่สมาชิกเสนอจะซ้ำกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอเป็นจำนวนมาก ปัญหาใน เรื่อง การอภิปรายในสภาไม่มีการจำกัดเวลาและจำนวนคน ทำให้ใช้เวลานานเกินความจำเป็น ซึ่งในการ พิจารณาวาระที่หนึ่งนั้นสิ่งที่จะต้องกำหนดก็คือกรอบในการอภิปรายที่ควรจะอภิปรายเฉพาะส่วนที่เป็น หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้นๆเท่านั้น

(2) การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เช่น การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก สตรี ฯลฯ ยังไม่มีความชัดเจนว่าผู้ใดจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับเด็ก สตรี ฯลฯ หรือไม่ ปัญหาในเรื่องฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะรัฐมนตรีหรือข้าราชการระดับสูง มักจะไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ โดยไม่มีการแจ้งเหตุผลอันสมควร หรือนิ่งเฉยไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารประกอบการพิจารณาต่อคณะกรรมการ

(3) การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เช่น มักประสบปัญหาความล่าช้า ไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และการประชุมมีเพียง 2 วัน ต่อ 1 สัปดาห์ ปัญหาการอภิปรายในที่ประชุมสภา เอ็นเอช ซ้ำซาก ไม่ตรงประเด็น

(4) การตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภา ปัญหาที่พบ เช่น การขอขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการในบางครั้งเกินความจำเป็น เพราะไม่ได้ใช้เวลาที่ขอขยายนั้นอย่างเต็มที่ ปัญหาในเรื่องการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการส่งเจ้าหน้าที่ไปร่วมประชุมชี้แจง

2. การทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

2.1 การวิเคราะห์และประเมินผลของรัฐสภาไทยในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

(1) กระทู้ถามสดทำให้รัฐสภาสามารถสะท้อนปัญหาให้รัฐบาลนำไปดำเนินการได้อย่างทันท่วงที

(2) การอภิปรายไม่ไว้วางใจมีเหตุมีผลมากขึ้น

2.2 ปัญหาประสิทธิผลของรัฐสภาไทยในด้านการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารมีดังนี้

(1) ปัญหาการทำงานของคณะกรรมการ เช่น ไม่มีการระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ให้ชัดเจน คณะกรรมการไม่มีอำนาจชัดเจนที่จะบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการ ในการคัดเลือกคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ มิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการเป็นหลัก

(2) - ปัญหาของกระบวนการถามและตอบกระทู้ถาม เช่น นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความสำคัญต่อการตอบกระทู้ถาม การตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภาให้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของประธานสภา

กำหนดระยะเวลาในการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาให้ชัดเจนซึ่งจะมีประโยชน์ในแง่ที่ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายใช้เวลาน้อยลง ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการพัฒนาสมาชิกวุฒิสภาให้มีคุณภาพในการอภิปรายเพิ่มมากขึ้น ทางที่สอง คือการจัดให้มีการอบรมหรือดูงานด้านการอภิปรายอย่างมีคุณภาพเพื่อให้สมาชิกวุฒิสภาโดยเฉพาะสมาชิกวุฒิสภาใหม่ๆ ได้เรียนรู้วิธีการอภิปรายอย่างมีประสิทธิภาพ

1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีจะให้หรือไม่ให้คำรับรองอย่างชัดเจน

เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจึงใช้เวลานานมาก เพราะรัฐบาลจะใช้เวลาดังกล่าวจัดทำร่างกฎหมายของตน เพื่อให้รัฐบาลมีร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเช่นกัน จึงสมควรกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีอย่างชัดเจน อย่งไรก็ตามเพื่อให้มีการตรวจสอบการดำเนินการของนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่กฎหมายฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ดีแต่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็สมควรให้มีการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาถึงการไม่รับรองดังกล่าวไว้ด้วย

1.4 คณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องมีอำนาจในการสั่งให้บุคคลต่างๆมาชี้แจงได้

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

1.5 ควรเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายอย่างเต็มที่

เนื่องจากในปัจจุบันการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภาไม่สามารถทำได้อย่างเต็มที่ ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาและข้อจำกัดที่พรรคการเมืองจะกำหนดตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ทำหน้าที่อภิปราย จึงควรกำหนดมาตรการด้วยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน

สามารถให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรได้ และจะต้องมีการเผยแพร่ความเห็นดังกล่าวไปยังสมาชิกสภาคนอื่นๆ รวมถึงประชาชนและสื่อมวลชนด้วย

2. ข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐสภามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

2.1 ควรมีการเพิ่มระยะเวลาสำหรับกระทู้ถามสดให้มากขึ้น

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

2.2 ควรมีการเผยแพร่รายงานการศึกษาของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้ประชาชนทราบ

โดยปกติเมื่อคณะกรรมการได้กระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆตามที่ได้รับมอบหมายเสร็จแล้วก็จะรายงานต่อสภา จากนั้นสภาก็จะนำเรื่องดังกล่าวเข้าที่ประชุมสภา เพื่อทำการพิจารณาผลรายงานการศึกษาของกรรมการที่เสนอเข้ามา ซึ่งในการประชุมสภาแต่ละครั้งจะมีการจดบันทึกรายงานการประชุม และมติของที่ประชุมเอาไว้ โดยที่รายงานการประชุมดังกล่าวจะไม่เป็นที่เผยแพร่ให้แก่บุคคลทั่วไปได้รับทราบ ดังนั้นจึงเห็นควรว่าเพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ควรจัดให้มีการเผยแพร่รายงานการศึกษาของกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้ประชาชนได้รับทราบด้วย

3. ข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐสภามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในด้านการพิจารณาเลือก ให้คำแนะนำ และแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

วุฒิสภาควรกำหนดบทบาทของคณะกรรมการและที่ประชุมวุฒิสภาในการตรวจสอบประวัติไม่ให้มีความซ้ำซ้อนกัน โดยในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญในชั้นของคณะกรรมการสามัญเพื่อตรวจสอบประวัติ ความประพฤติของบุคคลและที่ประชุมวุฒิสภาเป็นการพิจารณาอย่างละเอียดแล้ว เมื่อนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมสภาให้พิจารณา การพิจารณาในชั้นนี้ยังมีการอภิปรายในส่วนที่เป็นรายละเอียดอีก ทั้งๆที่ในชั้นวุฒิสภาได้พิจารณาในรายละเอียดมา

แล้ว ซึ่งเป็นการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้สิ้นเปลืองเวลาในการพิจารณา จึงเห็นว่าควรมีการกำหนดบทบาทของกรมการและที่ประชุมวุฒิสภาไม่ให้มีการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน

4. ข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ควรมีการกำหนดกระบวนการและวิธีการเพื่อพิจารณาเรื่องการถอดถอนในชั้นของการพิจารณาของวุฒิสภาให้ชัดเจน ด้วยการออกเป็นระเบียบของวุฒิสภา รวมถึงการพัฒนาศักยภาพของหน่วยงานธุรการของวุฒิสภาให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้นในเรื่องนี้

5. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับประสิทธิผลของรัฐสภาในการเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย และการทำหน้าที่ของรัฐสภาไทยตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

5.1 รัฐสภาควรมีสถานที่ทำงานให้แก่สมาชิกรัฐสภาแต่ละคน

ความจริงข้อเสนอแนะนี้มีใช้เรื่องใหม่ เนื่องจากในปัจจุบันสมาชิกรัฐสภาและผู้ช่วยของสมาชิกรัฐสภาไม่มีสถานที่ทำงานในอาคารรัฐสภาแต่ประการใด ทุกวันนี้จึงใช้บ้านหรือสำนักงานส่วนตัวของตนเป็นที่ติดต่อกับประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง จึงควรที่รัฐสภาจะดำเนินการจัดหาสถานที่ทำงานซึ่งมีอุปกรณ์อำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกรัฐสภาแต่ละคน

5.2 ควรมีการจัดอบรมให้กับสมาชิกรัฐสภาอย่างต่อเนื่อง

แม้สมาชิกรัฐสภาจำนวนมากจะเข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนและมีความรู้ความสามารถในเรื่องการตรากฎหมาย การควบคุมฝ่ายบริหาร และการทำหน้าที่ในการแต่งตั้งถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆก็ตาม แต่ก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการอบรมสมาชิกรัฐสภาใหม่ที่เพิ่งจะรับตำแหน่งเป็นครั้งแรก รวมทั้งการอบรมในเชิงลึกให้แก่สมาชิกรัฐสภาด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

ภาษาไทย

“กติกากในการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล.” *มติชน* (21 พฤษภาคม 2545) : 2.
กาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์. “การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ.” *วารสารธรรมศาสตร์*, ปีที่ 24
ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม , 2541) : 111-126.

ชัยสิทธิ์ เถติมมีประเสริฐ และคณะ. *รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาแนวทางเพื่อเพิ่มพูนศักยภาพ
ของงานฝ่ายนิติบัญญัติ*. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,
2541.

ณรงค์ สัจพันโรจน์. *รายงานการวิจัยเรื่อง ประสิทธิภาพของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี*. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2543.

ธงชัย สันติวงษ์. *การบริหารเชิงกลยุทธ์*. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2533.

ธงทอง จันทรางศุ. *การปรับปรุงการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มีประสิทธิภาพ
เพิ่มขึ้น*. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

นรนิติ เศรษฐบุตร. *รายงานวิจัย เรื่อง กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย*. กรุงเทพฯ :
ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542. (อัครสำเนา).

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม,
2536.

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐
กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543).

หัวข้อ รัฐและระบบกฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายมหาชน. เอกสารประกอบ การ
ศึกษา หลักสูตรการบริหารงานภาครัฐและกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๑, วิทยาลัยการ
เมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

บุษบา สุธีธร และ นิโกลาส บุนยสลับ. *รายงานการวิจัยเรื่อง ความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อ
ผู้แทนราษฎรระดับประเทศและระดับท้องถิ่นที่มีคุณภาพ*. [ม.ป.ท.], 2542.
(อัครสำเนา).

ปธาน สุวรรณมงคล. รายงานวิจัยเรื่องบทบาทของคณะกรรมการสามัญสภาผู้แทนราษฎร.

กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2540.

ประณต นันทิยะกุล. *สาระแห่งรัฐธรรมนูญ คำอธิบายรัฐธรรมนูญเรียงตามมาตรา หมวดที่ 6*

รัฐสภา หมวดที่ 7 คณะรัฐมนตรี. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แว่นแก้ว , 2544.

“เปิดงานวิจัยร้อน นิตยฯ มธ. ลอกกราบศาลรัฐธรรมนูญ เสนออี้อระบบสรรหาตุลาการใหม่,”

ประชาชาติธุรกิจ (29 พ.ย. - 2 ธ.ค. 2544) : 2.

ผจญ คงเมือง. “ปัญหาคุณภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบ

รัฐสภาไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2542.

ไพโรจน์ โปธิไสย. “องค์กรอิสระตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.” *รัฐสภาสาร*. ปีที่ 49

(ธันวาคม 2544) : 1 – 120.

มนตรี รูปสุวรรณ. “ประเด็นที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภา.” *มติชน*.

(25 ก.ย. 2544) : 6.

มัณฑว สุวรรณเรือง. “ประสิทธิผลของการนำนโยบายป้องปรามทุจริตเลือกตั้งของโครงการ

ท.ม.ก. ไปปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (พัฒนาสังคม) คณะ

พัฒนาสังคม สถาบันพัฒนบริหารศาสตร์ , 2536.

มานิตย์ จุมปา. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540*. กรุงเทพฯ :

สำนักพิมพ์นิติธรรม , 2541.

สถาบันพระปกเกล้า. *การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติ*

กฎหมายไทย บทสรุปสำหรับผู้บริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี : สถาบัน

พระปกเกล้า , 2544.

ภาษาต่างประเทศ

Cutchin . D. A. *Guide to Public Administration* . Itasca , Illinois : F.E. Peacock Publishers ,

1981.

Goodman , Paul S. ; Penning , Johannes M. and Associates, *New Perspectives on*

Organizational Effectiveness . San Francisco : Jossey – Bass , Inc. Publishing , 1977.

เอกสาร

กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **สรุปผลงานด้านการประชุมของวุฒิสภา**

สมัยสามัญัติบัญญัติ พ.ศ.๒๕๔๓. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , 2543.

สรุปผลงานด้านการประชุมของวุฒิสภา สมัยสามัญัติทั่วไป พ.ศ.๒๕๔๔. กรุงเทพฯ :
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , 2544.

สารบัญญัติกฎหมาย เล่ม ๒. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , 2543. (อัดสำเนา).

กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๓๘ -**

๒๕๓๙. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2539.

สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๓๙ - ๒๕๔๐. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2540.

สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ - ๒๕๔๑. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2541.

สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๑ - ๒๕๔๒. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2542.

สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๒ - ๒๕๔๓. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2543.

สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร สมัยวิสามัญัติ และสมัยสามัญัติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๔๔.

กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2544.

สรุปผลงานสภาผู้แทนราษฎร สมัยสามัญัติทั่วไป พ.ศ. ๒๕๔๕. กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2545.

คณะกรรมการการประชาสัมพันธ์ สภาร่างรัฐธรรมนูญ. **ประชาชนได้อะไรจากร่างรัฐธรรมนูญ**

แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน. สิงหาคม , 2540.

คณะทำงานจัดทำหนังสือรายงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประจำปี 2543. **รายงานประจำปี**

2543 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา. กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ของรัฐสภา , 2544.

ส่วนบริการวิชาการหอสมครรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **เอกสารประกอบการ**

พิจารณา ยุติคดี เรื่อง ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล .

กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร , 2545.

สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. *สรุปผลงานด้านการประชุมของวุฒิสภา สมัย*

สามัญนิติบัญญัติ พ.ศ.๒๕๔๔. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , 2544 .

สรุปผลงานด้านการประชุมของวุฒิสภา สมัยสามัญทั่วไป พ.ศ.๒๕๔. กรุงเทพฯ :

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , 2545 .

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. *วุฒิสภา 2539 – 2543*. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา , 2544.

ข้อมูลจากเครือข่ายอินเทอร์เน็ต

<http://www.admincourt.go.th> .

<http://www.concourt.or.th/judge/jpage01.html>.

<http://www.concourt.or.th/judge/jpage02.html>.

<http://www.ect.go.th/newthai/ect/5ect/default.html> .

<http://www.parliament.go.th/law/cons-law.htm> .

<http://www.senate.go.th/menu7.htm> .