

## การตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

## The Enactment of the Act under the Constitution of the Kingdom of Thailand

จเร พันธุ์เปรื่อง

Charae Panpruang

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพธนบุรี

ถนนเลียบคลองทวีวัฒนา เขตทวีวัฒนา กรุงเทพฯ 10170

Faculty of Law, Bangkokthonburi University

Leabklongtaweewatana Road, Taweewatana, Bangkok 10170 Thailand

Corresponding author. Email: charae2010@hotmail.com

**Article Info:**

Received: March 24, 2022

Revised: June 19, 2022

Accepted: June 22, 2022

### บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพัฒนาการของกระบวนการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปัญหาทางกฎหมายที่ทำให้กระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยเป็นไปด้วยความล่าช้า ศึกษาวิเคราะห์มาตรฐานของกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยและเสนอแนวทางปรับปรุงกระบวนการตรากฎหมายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้นซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายทั้งของรัฐสภาไทยและรัฐสภาต่างประเทศ และนำผลที่ได้จากการวิจัยเอกสารมาวิเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ผลการวิจัยในเรื่องนี้พบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับในอดีตที่ผ่านมาได้บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาโดยได้กำหนดผู้ซึ่งมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติและกำหนดให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิเห็นชอบแล้วให้ส่งให้วุฒิสภามีพิจารณาต่อไป ปัจจุบันรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเสนอ การพิจารณา และการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเพิ่มมากขึ้นทำให้กระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แม้ว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติของไทยมีขั้นตอนที่มีมาตรฐานเช่นเดียวกับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่ประสิทธิภาพในการดำเนินการตามขั้นตอนขาดประสิทธิภาพ ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จำเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เพื่อแก้ไขหลักเกณฑ์การเสนอร่างพระราชบัญญัติและแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้คณะกรรมการประสานงานร่วมสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดกรอบเวลาสำหรับการพิจารณาแต่ละเรื่อง โดยการพิจารณาในวาระที่ 1 ไม่มีการอภิปรายและการพิจารณาในวาระที่ 2 ให้มีการตั้งกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติ

**คำสำคัญ:** การตรากฎหมาย กระบวนการตรากฎหมาย ร่างพระราชบัญญัติ กฎหมาย (พระราชบัญญัติ)

### Abstract

This research paper entitled “Enactment of Laws under the Constitution of the Kingdom of Thailand” aims to study the development of the process of enacting laws under the Constitution of the Kingdom of Thailand, to study and analyze legal problems that delay the legislative process of the Thai Parliament, to study and analyze the standards of the legislative process of the Thai Parliament and to propose a guideline to improve the enactment process that is more appropriate and efficient. This is a qualitative research by means of researching legal documents related to the legislative process of both the Thai and foreign parliaments. The results obtained the documentary research which is analyzed according to the objectives. The results of this research revealed that every constitution of the Kingdom of Thailand in the past stipulated that a bill could be enacted into law only with the advice and consent of the National Assembly. By specifying who has the right to propose a bill and requiring that the bill shall be considered in the House of Representatives first. When the House of Representatives has approved then submitted to the Senate for further consideration. Currently, the Constitution and Rules for the meeting of the House of Representatives have set more rules for proposing, considering and voting for the bill. This made the process of enacting laws according to the provisions of the Constitution of the Kingdom of Thailand to be delayed and not effective as expected. Although Thailand's enactment process shall be same standard procedure with democratic country. However, the efficiency of the procedure execution is inefficient. This caused the consideration of the bill to be delayed and inefficient as it is required to amend the Constitution and Rules for the meeting of the House of Representatives to improve of the criteria for proposing and considering the bill to be more appropriate. This caused the consideration of the bill to be delayed and inefficient it is required to improve of the criteria for proposing and considering the bill to be more appropriate by amend the Constitution by amending the procedure for proposing the bill of the members of the House of Representatives and the electorate having the right to vote, and amend the Rules for the meeting of the House of Representatives to allow the Joint Coordinating Committee of the House of Representatives to organize the agenda and set a time frame for each consideration, the considering the bill in the First Reading there was no discussion and in the Second Reading there will be a committee responsible for drafting the bill.

**Keywords:** enactment; legislative process; bill (law); law (act)

## บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับในอดีตที่ผ่านมาได้บัญญัติให้ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา โดยได้กำหนดผู้ซึ่งมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ และกำหนดให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิเห็นชอบแล้วให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการและขั้นตอนในกระบวนการตราพระราชบัญญัตินั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา ซึ่งการตรากฎหมายของรัฐสภาในปัจจุบัน รัฐสภาต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาที่เป็นเงื่อนไขต่อการเสนอ การพิจารณา และการลงมติให้ความเห็นชอบด้วย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการตรากฎหมาย การขัดกันแห่งผลประโยชน์ และบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ทำให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในกระบวนการตรากฎหมายหลายประการที่แตกต่างไปจากการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีต ทำให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติมีความยุ่งยากซับซ้อนมากยิ่งขึ้นที่บุคคลในวงงานรัฐสภาจะเข้าใจได้อย่างถูกต้อง ประกอบกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติเป็นการดำเนินการทางการเมือง ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน ใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการเมืองรวมอยู่ด้วย ทำให้เกิดปัญหาการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติ จนทำให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติของไทยเป็นไปอย่างล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของกระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่ก่อนการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่ทำให้กระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นไปด้วยความล่าช้า
3. เพื่อวิเคราะห์มาตรฐานของกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบกับกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยกับกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาต่างประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย
4. เพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงกระบวนการตรากฎหมายที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

## วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสาร โดยการศึกษาค้นคว้าเอกสารทางกฎหมาย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมรัฐสภา ประกาศ รายงานการวิจัย ตำรา เอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายทั้งของไทย และกระบวนการตรากฎหมายของต่างประเทศ ส่วนการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการนำข้อมูลจากการวิจัยเอกสารดังกล่าวมาวิเคราะห์ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลการวิจัยและข้อสรุปตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย

## ข้อค้นพบจากการวิจัย

1. พัฒนาการของกระบวนการตรากฎหมายไทย ตั้งแต่ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงปัจจุบันซึ่งบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กระบวนการตรากฎหมายไทยมีพัฒนาการ ดังนี้

1.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติ เดิมร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ พรรคการเมืองที่ผู้เสนอสังกัดต้องมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองเดียวกันรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน แต่เมื่อใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การเสนอร่างพระราชบัญญัติสามารถกระทำได้โดย คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน ต่อมาเมื่อใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ด้วย ส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งลดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายลงเหลือไม่น้อยกว่า 10,000 คน แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเพิ่มขึ้น และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยสะดวกด้วย ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติเสนอได้โดย คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน โดยผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องมีรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายเพิ่มขึ้นด้วย และต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ส่วนศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไม่มีสิทธิเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาโดยตรง

1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตั้งแต่ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบัน ซึ่งบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น มีขั้นตอนการพิจารณาที่เป็นหลักเหมือนกัน คือต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป โดยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร ต้องกระทำเป็น 3 วาระ กล่าวคือ วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ วาระที่ 2 เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแล้ว ซึ่งเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง หรือการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา แล้วแต่สภาจะมีมติ ส่วนการพิจารณาเรียงลำดับมาตราโดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรายงานที่คณะกรรมการการเสนอ ซึ่งปัจจุบันยังคงเป็นไปตามหลักการเดิมมาตั้งแต่ก่อนมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่วนการพิจารณาโดยกรรมการเพิ่มเติมสภา เป็นการพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนในฐานะกรรมการและสามารถเสนอความเห็นขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ในขณะที่มีการพิจารณาแต่ละมาตราของร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งปัจจุบันยังคงเป็นไปตามหลักการเดิมที่มาตั้งแต่ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 จนจบทั้งร่างแล้ว จะมีการพิจารณาทบทวนทั้งฉบับอีกครั้งเพื่อปรับปรุงถ้อยคำ โดยจะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าย่างขัดแย้งกันอยู่เท่านั้นเสร็จแล้วจะเข้าสู่ วาระที่ 3 ซึ่งเป็นการพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยไม่มีการอภิปราย

ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วจะถูกส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ซึ่งตั้งแต่ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในปัจจุบัน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภายังคงกำหนดให้วุฒิสภามีกำหนดเวลาพิจารณา 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภามีกำหนดเวลาพิจารณา 30 วัน แต่วุฒิสภาอาจมีมติให้ขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติออกไปได้อีก 30 วัน กรณีวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ถือว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา กระทำการพิจารณาเป็น 3 วาระ โดยมีหลักการพิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร

### 1.3 ผลการพิจารณาของวุฒิสภา มีได้ 3 กรณี ดังนี้

- 1) เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา
- 2) ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น
- 3) แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วรายงานต่อสภาทั้งสอง กรณีทั้งสองสภาต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้น

การยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นยืนยันทันที ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งทั้ง 2 กรณี ดังกล่าวตาม 1) และ 2) สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นยืนยันทันทีได้เมื่อเวลา 180 วันล่วงพ้น แต่กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่เดิมสภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นยืนยันทันทีได้ทันที แต่ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 138 กำหนดให้ต้องรอไว้ 10 วันล่วงพ้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยืนยันทันทีด้วยคะแนนเสียง

มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

#### 1.4 พัฒนาการของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า ตั้งแต่ก่อนการบังคับใช้บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบันซึ่งบังคับใช้บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในแต่ละช่วงเวลาได้กำหนดให้มีกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย) ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างพิจารณาในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ และร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศ

1.5 การดำเนินการกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วจะมีการดำเนินการเกี่ยวกับ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งก่อนการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 องค์การที่มีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัย

ส่วนการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 88 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เมื่อใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 93 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 150 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา แต่ปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและพ้นกำหนดเวลา 5 วัน ที่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เพื่อให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจนขึ้น ส่วนกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ตามมาตรา 145 และมาตรา 146

## 2. ปัญหาทางกฎหมายที่ทำให้กระบวนการตรากฎหมายตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นไปด้วยความล่าช้าไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2.1 ปัญหาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้หลายทางและกระทำได้ง่าย การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง (Secretariat of the House of Representatives, Bureau of Committee 2, 2020, pp. 28-31.) ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ ที่ต้องใช้เวลาในการพิจารณามาก ในวาระที่ 2 การพิจารณาแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ มีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ และการพิจารณาเรียงลำดับมาตราในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ต้องใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินานเกินสมควรตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 125 และข้อ 55 (The Secretariat of the House of Representatives, 2019, pp. 10, 26) สำหรับการพิจารณาในวาระที่ 2 โดยคณะกรรมการเต็มสภา มีปัญหาเกี่ยวกับการใช้เวลาในการพิจารณามากเช่นกัน ซึ่งปัญหาดังกล่าวประธานสภาจึงต้องอาศัยการประสานงานของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเพื่อจำกัดเวลาการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองฝ่าย ส่วนในวาระที่ 3 เป็นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการอภิปราย ปกติจะมีปัญหาเฉพาะการขอให้นับคะแนนใหม่ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 83 และข้อ 85 ที่ทำให้ต้องเสียเวลาบ้างในบางฉบับเท่านั้น (Secretariat of the House of Representatives, 2019, pp. 13-14)

ในส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา มีหลักเกณฑ์และวิธีการเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร แต่วุฒิสภาไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพราะวุฒิสภาสามารถตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติได้ตั้งแต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่หนึ่งแล้ว และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามคณะกรรมการดังกล่าวจะรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 119 (The Secretariat of the Senate, 2010, pp. 30-31) แต่วุฒิสภากลับมีปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของสมาชิกวุฒิสภา และอำนาจของวุฒิสภาเกี่ยวกับการสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการตราพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**ผลการพิจารณาของวุฒิสภา** ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภามีได้ 3 กรณี คือ 1) วุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร 2) วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ต้องยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน 3) วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยตามที่วุฒิสภาแก้ไข แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ต้องตั้งกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 137 และมาตรา 138 ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่

วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติม และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ดังกล่าว เป็นการพิจารณาในประเด็นที่เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรและเสียงข้างมากของวุฒิสภามีความเห็นที่ไม่ตรงกัน การป้องกันมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาล คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน และคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ต้องทำหน้าที่ประสานงานกันอย่างใกล้ชิด

## 2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพิเศษของรัฐสภา มี 3 ประเภท ได้แก่

1) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้แล้วเสร็จภายใน 105 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาต้องให้ความเห็นชอบภายใน 20 วันแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายนั้นมาถึงวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดวิธีการตรวจสอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการไว้ด้วย ปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในสภาผู้แทนราษฎร เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิอภิปราย การเสนอคำแปรญัตติ การสงวนคำแปรญัตติ การสงวนความเห็น ทำให้การพิจารณาเป็นไปได้ด้วยความล่าช้าเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ส่วนการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในวุฒิสภาสภา ข้อบังคับวุฒิสภากำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของวุฒิสภาเหมาะสมกับเวลาสำหรับการพิจารณาของวุฒิสภาตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 138 และข้อ 139 กำหนด

2) ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างพิจารณาในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบซึ่งรัฐสภามีมติเห็นชอบให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามมาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญ ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ค้างพิจารณาในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบซึ่งรัฐสภามีมติเห็นชอบให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาต่อไปเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 141 ข้อ 142 และข้อ 143 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 141 และข้อ 142

3) ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ที่ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ซึ่งเป็นปัญหาเทคนิคทางกฎหมายที่ส่งผลต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้าน ซึ่งปัญหานี้จะสามารถแก้ไขได้ก็แต่โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเท่านั้น

2.3 การดำเนินการกับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติไม่มีปัญหาทางกฎหมายแต่อย่างใด

ในที่นี้ขอยกผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ซึ่งปรากฏว่า ปีที่ 1 สมัยประชุมสามัญประจำปี ครั้งที่ 1 (22 พ.ค. 2562 – 18 ก.ย. 2562) มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจำนวน 7 ฉบับ รัฐสภาได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบจำนวน 2 ฉบับ ต่อมาสมัยประชุมวิสามัญ (17 ต.ค. 2562 – 19 ต.ค. 2562) และสมัยประชุมสามัญประจำปี ครั้งที่ 2 (1 พ.ย. 2562 – 28 ก.พ. 2563) มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอจำนวน 18 ฉบับ รัฐสภา



ได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบจำนวน 1 ฉบับ ปีที่ 2 สมัยประชุมสามัญประจำปี ครั้งที่ 1 (22 พ.ค. – 24 ก.ย. 2563) มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนองานจำนวน 47 ฉบับ รัฐสภาได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบจำนวน 4 ฉบับ ต่อมา สมัยประชุมสามัญประจำปี ครั้งที่ 2 (1 พ.ย. 2563 – 28 ก.พ. 2564) และสมัยประชุมวิสามัญ (17 มี.ค. – 18 มี.ค. 2564 และ 7 เม.ย. – 8 เม.ย. 2564) มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนองานจำนวน 62 ฉบับ รัฐสภาได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบจำนวน 7 ฉบับ และปีที่ 3 สมัยประชุมสามัญประจำปี ครั้งที่ 1 (22 พ.ค. – 18 ก.ย. 2564) มีร่างพระราชบัญญัติที่เสนองานจำนวน 66 ฉบับ รัฐสภาได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบจำนวน 4 ฉบับ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25, ปี 2562 – 2565) จึงเห็นได้ว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาไทยเป็นไปด้วยความล่าช้า นอกจากเป็นเพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังเป็นเพราะเหตุผลทางการเมืองของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านด้วย ทำให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของไทยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

**3. มาตรฐานของกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทย** จากการศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาไทยกับกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาต่างประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งในระบบรัฐสภา ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร (Her Majesty's Stationery Office, The National Archives, n.d.) ประเทศแคนาดา (House of Common, Canada, n.d.) และประเทศญี่ปุ่น (House of Councillors, The National Diet of Japan, n.d.) และในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส (Assemblée nationale, 2013, pp. 205-219) นั้น มีกระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติที่คล้ายคลึงกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติของไทย ส่วนประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา (Smith, Roberts, & Vander, 2007, p. 27.) กระบวนการตรากฎหมายเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งการวิเคราะห์มาตรฐานกระบวนการตราพระราชบัญญัติของไทย เมื่อเทียบกับประเทศที่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแล้วจะเห็นได้ว่า การตรากฎหมายของไทยมีกระบวนการที่ได้มาตรฐาน แต่เมื่อพิจารณาประสิทธิภาพในการดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมายทั้งระบบแล้ว พบว่า มีข้อแตกต่างที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการพิจารณาพระราชบัญญัติ ดังนี้

3.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ไม่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน ทั้งสหราชอาณาจักร ประเทศแคนาดา ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศสหรัฐอเมริกา จะเสนอต่อสภาใดก่อนก็ได้ ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างรัฐบัญญัติได้ ทั้งยังให้คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาก่อนได้ เมื่อผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้วจึงส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติของไทยต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเท่านั้นและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เป็นเพราะรัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาหลักในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ส่วนวุฒิสภาเป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองกฎหมายและกลั่นกรองการแต่งตั้งองค์กระอริสระตามรัฐธรรมนูญ การเสนอร่างพระราชบัญญัติของไทยจึงเหมาะสมแล้ว นอกจากนี้รัฐธรรมนูญของไทย ให้สิทธิผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน

เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ได้ด้วย แต่ในสหราชอาณาจักร แคนาดา ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศ ทำให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของไทยให้สิทธิเสนอกฎหมายแก่ประชาชนมากกว่าของต่างประเทศ

3.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาต่างประเทศเป็นไปด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพราะ

1) มีการรับฟังความคิดเห็นและมีการไต่สวนสาธารณะเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของรัฐสภา ส่วนของไทยการดำเนินการดังกล่าวเพิ่งมีขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทำให้รัฐสภาสามารถตราพระราชบัญญัติได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) รัฐสภาของต่างประเทศมีคณะกรรมการสามัญประจำสภาซึ่งมีความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (Public Accounts Committee, House of Commons, London, n.d.) ในส่วนของประเทศฝรั่งเศสมีกรรมาธิการเจ้าของเรื่อง (rapporteur) เป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้เชี่ยวชาญติดตามและรายงานผลการพิจารณาทุกขั้นตอนต่อคณะกรรมการและสภา (The Secretariat of the Senate, 2010, pp. 42-43) ในขณะที่สภาคองเกรสของสหรัฐอเมริกาใช้คณะกรรมการเป็นหลักในการพิจารณาร่างกฎหมายรวมทั้งกำหนดแนวทางการพิจารณาของแต่ละสภาด้วย (National Human Genome Research Institute, 2008) ส่วนรัฐสภาไทยโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการมีเรื่องการเมืองและพรรคการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ทำให้เสียเวลาในการพิจารณาพระราชบัญญัติแต่ละฉบับในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 มาก

(3) การประชุมรัฐสภาของต่างประเทศ มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่กำหนดแนวทางการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เช่น คณะกรรมการประสานงาน (whip ของอังกฤษ) (Parliament UK.) หรือคณะกรรมการว่าด้วยข้อบังคับและการบริหาร (The Committee on Rules and Administration: CRA) และที่ประชุมร่วมกันของประธานของคณะกรรมการทุกคณะ (The Meeting of the Chairman of Committees: MCC) ของญี่ปุ่น (Weaver, & Stares, 2001, pp. 71-88) หรือที่ประชุมร่วมของประธานของฝรั่งเศสหรือ Conference des Presidents (Assemblée Nationale Française, 2019) ต่างจากรัฐสภาของไทยโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสามารถใช้สิทธิอภิปรายได้ทั้งในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 ทำให้ต้องใช้เวลาในการพิจารณาอย่างมาก แม้จะมีคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (วิปฝ่ายค้าน) และคณะกรรมการประสานงานร่วมสภาผู้แทนราษฎร (ตัวแทนวิปรัฐบาลและตัวแทนวิปฝ่ายค้าน) ก็ตาม แต่อิทธิพลทางการเมืองที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการและคณะกรรมการประสานงานทั้ง 3 คณะ ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

3.3 กระบวนการตรากฎหมายของต่างประเทศมีกระบวนการที่ชัดเจน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษจะมีเพียงการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายของสหราชอาณาจักร

ที่มีวิธีการพิจารณาที่ต่างไปจากการพิจารณาร่างกฎหมายทั่วไป แต่ก็เป็นการศึกษาที่ต้องกระทำที่สภา ซึ่งรัฐสภาของต่างประเทศไม่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา แม้แต่การยื่นร่างพระราชบัญญัติที่ประมุขของประเทศไม่เห็นชอบด้วยก็ต้องพิจารณายืนยันที่สภาด้วยคะแนนเสียงพิเศษ

#### 4. แนวทางปรับปรุงกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น สามารถกระทำได้โดย

##### 4.1 แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ต่อเมื่อพรรคการเมืองมีมติให้เสนอได้และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน เช่นเดียวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดไม่ถึง 21 คน ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล หรือคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้านก่อน โดยให้คณะกรรมการประสานงานหรือวิปเป็นองค์กรกำกับหรือกำหนดแนวทางการดำเนินงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำนองเดียวกับวิปของต่างประเทศ

สำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งควรให้ใช้จำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน เช่นที่ใช้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพราะปัจจุบันการพัฒนาทางเทคโนโลยีสารสนเทศ และหลักเกณฑ์ วิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้มีสิทธิเลือกตั้งกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สามารถกระทำได้โดยง่ายกว่าในอดีตมาก

2) กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ มีกระบวนการพิจารณาเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป โดยการยกเลิกความในวรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า ของมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ

##### 4.2 แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้การพิจารณาในวาระที่ 1 โดยให้เฉพาะผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเท่านั้นที่สามารถแถลงหลักการและเหตุผลของการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้แถลงหลักการและเหตุผลเสร็จ สภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการ และจะส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแปรญัตติ หรือจะพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มเติมสภา โดยการพิจารณาในวาระที่ 1 นี้ ต้องกำหนดให้ไม่มีการอภิปราย

2) แก้ไขหลักเกณฑ์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 โดยกำหนดให้มีการตั้งกรรมการผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติ (rapporteur) อย่างในสภาของประเทศฝรั่งเศส เพื่อช่วยในการกลั่นกรองการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และการรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการต่อสภาผู้แทนราษฎรอย่างมีประสิทธิภาพ โดยแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 เพื่อ

กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง คณะกรรมการต้องตั้ง กรรมการคนหนึ่งเป็นกรรมการผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติ

3) กำหนดให้คณะกรรมการประสานงานร่วมสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัดระเบียบวาระการประชุมและกำหนดกรอบเวลาสำหรับการพิจารณาแต่ละเรื่อง การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณา โดยคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง การเสนอคำแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อ คณะกรรมการ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอคำแปรญัตติ สงวนคำแปรญัตติ และสามารถใช้อิทธิพล อภิปรายได้มากเกินความจำเป็น การกำหนดให้คณะกรรมการประสานงานร่วมสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้จัด ระเบียบวาระการประชุมและกำหนดกรอบเวลาสำหรับการพิจารณาแต่ละเรื่อง จะทำให้มีกรอบและแนวทางใน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ชัดเจน ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มากขึ้น และทำให้คณะกรรมการประสานงานมีการพัฒนาบทบาทในการประสานงานได้ดีขึ้น

4.3 พัฒนาเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้ เป็นนักกฎหมายนิติบัญญัติและเป็นนักวิชาการที่มีคุณภาพ เพื่อสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย ของคณะกรรมการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

## เอกสารอ้างอิง

- ดิศทัต โทตระกิตย์. (2553). *อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลและระบบคณะกรรมการรัฐสภาสาธารณรัฐ ฝรั่งเศส*. [http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/uploadImage/b/b118%20jul\\_7\\_2.pdf](http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/uploadImage/b/b118%20jul_7_2.pdf)
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1038&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=1038&filename=index)
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2562. *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(216ง), 23-59. [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=59267&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=59267&filename=index)
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานกรรมการ 2. (2563). รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหา หลักเกณฑ์ และแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 สภาผู้แทนราษฎร. [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25act\\_editconstitution/ewt\\_dl\\_link.php?nid=309&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25act_editconstitution/ewt_dl_link.php?nid=309&filename=index)
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.(2564). สรุปผลงาน การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 และ การประชุมร่วมกัน ของรัฐสภา. [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/202006/more\\_news.php?cid=4990](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/202006/more_news.php?cid=4990)
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2553). *อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารหรือบุคคลและระบบคณะกรรมการรัฐสภา สาธารณรัฐฝรั่งเศส*. [https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub\\_Jun/3journal/b118%20jul\\_7\\_2.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b118%20jul_7_2.pdf)
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2562). ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2562. *ราชกิจจานุเบกษา*, 136(219ง), 17-61. [https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/give-take/content\\_give/NALT-force-sn2562.pdf](https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/give-take/content_give/NALT-force-sn2562.pdf)

## เอกสารอ้างอิง (ต่อ)

- Assemblée Nationale Française. (2019). *L'organisation des travaux de l'Assemblée nationale*.  
<https://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-organisation-des-travaux-de-l-assemblee-nationale> (in France)
- Her Majesty's Stationery Office (HMSO), The National Archives. (n.d.). *Understanding legislation*. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/understanding-legislation>
- Hotrakit, Distat. (2010). *The power to issue orders for documents or persons and the system of the French Parliamentary Commission*. [http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/uploadImage/b/b118%20jul\\_7\\_2.pdf](http://web.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/uploadImage/b/b118%20jul_7_2.pdf) (in Thai)
- House of Common, Canada. (n.d.). *Legislative process*. [https://www.ourcommons.ca/about/OurProcedure/LegislativeProcess/c\\_g\\_legislativeprocess-e.htm](https://www.ourcommons.ca/about/OurProcedure/LegislativeProcess/c_g_legislativeprocess-e.htm)
- House of Councillors, The National Diet of Japan. (n.d.). *Legislative procedure*. <https://www.sangiin.go.jp/eng/guide/legi/index.htm>
- National Assembly (France). (2013). *Paris: Assemblée nationale, Service des Affaires Internationales et de Défense*, pp. 205-219. <https://www2.assemblee-nationale.fr/langues/welcome-to-the-english-website-of-the-french-national-assembly>
- National Human Genome Research Institute. [2008?]. *How a bill becomes a law*. <https://www.genome.gov/about-genomics/policy-issues/How-Bill-Becomes-Law>
- Public Accounts Committee, House of Commons, London. (n.d.). *Public Accounts Committee*. <https://committees.parliament.uk/committee/127/public-accounts-committee/publications/>
- The France National Assembly. (2004). <https://www2.assemblee-nationale.fr/discover-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/l-organisation-des-travaux-de-l-assemblee-nationale> (in English)
- The House of Commons Enquiry Service. (2022). *UK Parliament*. <https://www.parliament.uk/about/mps-and-lords/principal/whips/>
- The Secretariat of the House of Representatives. (2017). *Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560*. [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt\\_dl\\_link.php?nid=1038&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=1038&filename=index) (in Thai)
- The Secretariat of the House of Representatives. (2019). Rules for the meeting of the House of Representatives B.E. 2562. *Government Gazette, 136*, (216d), 23-59. [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/article/article\\_20190830093842.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/article/article_20190830093842.pdf) (in Thai)
- The Secretariat of the House of Representatives, Bureau of Committee 2. (2020). *Extraordinary commission report study the problem and guidelines for amending and adding the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, House of Representatives*. [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25act\\_editconstitution/ewt\\_dl\\_link.php?nid=30\\_9&filename=index](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/25act_editconstitution/ewt_dl_link.php?nid=30_9&filename=index) (in Thai)
- The Secretariat of the House of Representatives. (2021). Summary of the results of the meeting of the 25th House of Representatives. [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/202006/more\\_news.php?cid=4990](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/202006/more_news.php?cid=4990)
- The Secretariat of the Senate. (2010). *The power to issue orders for retrieval of documents or persons and the system of parliamentary committees of the French Republic*. [https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub\\_Jun/3journal/b118%20jul\\_7\\_2.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b118%20jul_7_2.pdf) (in Thai)

**เอกสารอ้างอิง (ต่อ)**

The Secretariat of the Senate. (2019). Rules of the Senate Meeting, *B.E. 2562. Government Gazette, 136*, (219d), 17-61. [https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/give-take/content\\_give/NALT-force-sn2562.pdf](https://library.parliament.go.th/sites/default/files/assets/files/give-take/content_give/NALT-force-sn2562.pdf) (in Thai)

Smith, Steven S., Roberts, Jason M., & Vander, Ryan J. (2019). *The American Congress* (10th ed.). New York: Cambridge University Press.

Weaver, Kent R., & Stares, Paul B. (2006). *Guidance for governance: Comparing alternative sources of public policy advice*. Tokyo: Japan Center for International Exchange. <https://www.jcie.org/researchpdfs/Guidance/weaver-stares.pdf>