

ประสิทธิภาพในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร  
EFFICIENCY OF THE USE OF LEGISLATIVE POWER  
BY HOUSE OF REPRESENTATIVES COMMISSIONS

สุจิตตรา พูนสวัสดิ์

Sujittra Punsawad

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : sujittrapunsawad.b@gmail.com

Graduate student, Master of Laws Program in Public Law,  
Faculty of Law, Thammasat University: sujittrapunsawad.b@gmail.com

Received : June 6, 2023

Accepted : July 27, 2023

**บทคัดย่อ**

บทความนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรไทย ซึ่งจากการศึกษาพบว่า การกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 มีข้อจำกัดที่ส่งผลให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติของคณะกรรมการไม่สอดคล้องตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้งการกำหนดวิธีการสอบหาข้อเท็จจริงยังขาดความชัดเจนและไม่ครอบคลุมรอบด้าน เช่น รายละเอียดรูปแบบและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งทำให้ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เกิดประสิทธิภาพของข้อมูล (Informational Efficiency) ที่เพียงพอในการเสนอต่อสภา เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ประกอบการอภิปรายและประกอบการตัดสินใจในการตรากฎหมาย นอกจากนี้คณะกรรมการสามัญยังขาดการพัฒนาบทบาทงานด้านนิติบัญญัติอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะเดียวกันข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 ยังไม่ปรากฏการให้อำนาจคณะกรรมการในการตรวจสอบประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายซึ่งปัจจุบันถือเป็นภารกิจหลักที่สำคัญอย่างมากของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในหลายประเทศ

ประเด็นปัญหาดังกล่าวผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิดการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นอำนาจของรัฐสภา ในฐานะผู้แทนปวงชนที่มาจากเลือกตั้งมีอำนาจในการออกกฎหมายและตรวจสอบฝ่ายบริหารทั้งด้านกฎหมายและการดำเนินนโยบาย เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีความเหมาะสมและถูกต้องเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่กำหนดให้การใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระต่อกันและมีความสัมพันธ์ต่อกันโดยที่แต่ละฝ่ายสามารถถ่วงดุลและปกป้องสิทธิของตนเองด้วยการยับยั้งและสนับสนุนในกิจกรรมสำคัญ ๆ ของอีกฝ่ายหนึ่งได้ รวมทั้งการตรวจสอบและถ่วงดุลที่จะช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจของแต่ละฝ่ายที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญเป็นไปได้อย่างสะดวก และป้องกันไม่ให้แต่ละฝ่ายใช้อำนาจมากเกินไปจนขอบเขต อันจะส่งผลให้การใช้อำนาจต่าง ๆ มีความสมดุลหรือเกิดดุลยภาพและประสิทธิภาพ

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยระบบคณะกรรมการเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินทางอ้อม ถือเป็นแนวทางการดำเนินงานที่ครอบคลุมทุกรูปแบบของการตรวจสอบฝ่ายบริหารทั้งทางกฎหมายและนโยบายได้อย่างคล่องตัว ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้อำนาจของคณะกรรมการต่างประเทศ โดยจะเป็นการยกตัวอย่างกรณีคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ประเทศสหรัฐอเมริกา ที่พบว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการสามารถถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารได้อย่างเป็นอิสระและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนสอดคล้อง

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากมีระบบวิธีการดำเนินงานในการกระจายอำนาจหรือแบ่งงานของสภาไปยัง คณะกรรมการอย่างเป็นทางการเป็นระบบและให้อำนาจด้านนิติบัญญัติแก่คณะกรรมการอย่างเต็มศักยภาพ รวมทั้ง คณะกรรมการ สภาสามัญ ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของรัฐสภาไทย แม้ว่าการเมืองการปกครองตามหลักการ แบ่งแยกอำนาจไม่ได้เด็ดขาดจะทำให้ฝ่ายบริหารยังมีอิทธิพลรอบงำการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการ แต่ได้มีการมุ่งเน้นให้คณะกรรมการกลั่นกรองมีบทบาทในการพิจารณาตรวจสอบกฎหมายทั้งก่อนกระบวนการ ตรากฎหมายและภายหลังการประกาศใช้กฎหมาย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพงานด้านนิติบัญญัติและนำไปสู่การพัฒนา ความเชี่ยวชาญด้านการวิเคราะห์กฎหมายของคณะกรรมการได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งประเทศไทยสามารถพิจารณานำ แนวทางการดำเนินงานมาประยุกต์ใช้ปรับปรุงให้ระบบคณะกรรมการไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้นได้

### คำสำคัญ

ประสิทธิภาพ, การใช้อำนาจนิติบัญญัติของคณะกรรมการ, คณะกรรมการ

### ABSTRACT

This article analyzes the efficiency of legislative exercise by House of Representatives Commissions in Thailand. Determination of duties and powers of committees by Section 129 of the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) and House of Representatives regulations (2019) contain limitations due to committee use of legislative power inconsistent with separation of powers. Determining fact-finding methods also lacks clarity and is uncomprehensive, not including formal guidelines for hearing opinions from the public or related parties. As a consequence, a draft bill on inefficient information was presented to the Council for representatives to use in legislative discussions and decision-making. In addition, the Standing Committee lacks a concrete role in legislative development. Simultaneously, Article 90 of the House of Representatives 2019 regulations still do not appear to authorize the committee to monitor law enforcement efficiency, considered a key task of Houses of Representatives committees internationally.

To address this issue, the concept of controlling administration of state affairs, as parliamentary power as elected representatives to make laws and monitor the executive branch in legal and policy implementation, was studied. The goal was to ensure appropriate use of executive power according to the separation of powers. Exercise of sovereignty of the executive and legislative branches are mutually independent and interactive, protecting their individual rights by restraining and supporting activities of their counterpart through checks and balances facilitating performance of duties according to discreet constitutional powers. Each party should be prevented from using power beyond its boundaries, to attain a balanced, efficient use of different powers.

Indirectly controlling the administration of state affairs through the commission system is considered a practical approach flexibly covering all forms of legal and policy administrative audits. Analysis of the efficiency of foreign committee exercise of power, as an example for Thailand, indicates that the United States House of Representatives committee exercise of power could freely balance executive power and maximize the benefit of the people in accordance with the separation of powers principle. This is due to a systematic method for decentralizing powers or division of council work among committees, according them full legislative powers. This also pertains to the House of Commons Commission of England, a prototype for the Thai Parliament, although political governance based on the separation of powers allows the executive branch to influence the commission's

consideration of bills. But a screening committee participates in considering and examining laws before the legislative process and after promulgation to increase efficiency of legislative work and development Commission expertise in legal analysis. These findings may be adopted by Thailand to apply as operational guidelines to increase robustness of the Thai Commission system.

**Keywords**

Efficiency, the Use of Power by Commissions, Commission

## 1. บทนำ

ประเทศไทยปกครองตามระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้รับรองหลักอำนาจอธิปไตยไว้ในมาตรา 3 วรรคหนึ่งว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับ ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่มีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมาย รวมไปถึงการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยชอบธรรม มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง เช่น การตั้งกระทู้ถาม การให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน การตั้งคณะกรรมการ

การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นการตัดสินใจร่วมกันโดยมีรัฐธรรมนูญของประเทศกำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์ไว้อย่างเป็นทางการที่นำไปสู่การปฏิบัติจริงจนเกิดการพัฒนาระบบการเมืองของรัฐบาลที่เป็นไปตามสภาพการณ์ด้านเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนวัฒนธรรมทางความคิดของผู้คนในแต่ละประเทศที่ทำให้วิธีการแบ่งปันอำนาจทางการเมืองและอิทธิพลความสัมพันธ์ของรัฐบาลส่งผลต่อการกำหนดนโยบายโดยผู้นำของฝ่ายบริหาร เช่น ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจในการควบคุมทรัพยากรทั้งด้านการเงิน บุคลากรของรัฐ ในการพัฒนานโยบายและบังคับใช้กฎหมาย การจัดทำกฎหมายจำนวนมาก การจัดทำข้อตกลงและบริหารโครงการต่าง ๆ ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อคานและถ่วงดุลฝ่ายบริหารให้เกิดความสมดุลไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตจนเกิดการผูกขาดอำนาจที่จะนำไปสู่การล่วงล้ำล่วงหรือละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติให้เกิดประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือ การเจรจาต่อรอง การประนีประนอมกับฝ่ายบริหารเพื่อให้เกิดการประสานผลประโยชน์ด้านนโยบาย โดยมีคณะกรรมการได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่แทนรัฐสภาหรือสภาขนาดเล็ก (Little Legislature) ในการช่วยแบ่งเบาภารกิจดังกล่าว

คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรทั้งในส่วนของการพิจารณาร่างกฎหมายให้มีคุณภาพ รวมทั้งการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้มีความถูกต้องเหมาะสม ฝ่ายบริหารจึงมีภาระรับผิดชอบในการแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารประเทศต่อคณะกรรมการ นอกจากนี้ ฝ่ายค้านยังสามารถใช้เวทีของคณะกรรมการในการตรวจสอบปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือต่อรัฐบาลได้อย่างเต็มศักยภาพ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจะมีหน้าที่และอำนาจมากน้อยประการใดขึ้นกับรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศ โดยในระบบประธานาธิบดี คณะกรรมการถือว่าเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร เนื่องจากสถานะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะแยกกันอย่างชัดเจน โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจอิสระไม่ขึ้นตรงต่อรัฐสภา อีกทั้งสมาชิกพรรคการเมืองค่อนข้างมีอิสระไม่ผูกพันกับคำสั่งหรือตามมติพรรคการเมืองมากเกินไปจึงส่งผลให้คณะกรรมการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระในฐานะตัวแทนของรัฐสภา มากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของพรรคการเมือง ในขณะที่คณะกรรมการในระบบรัฐสภาจะต้องเผชิญปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาระบบคณะกรรมการให้เข้มแข็ง เพราะผู้นำพรรคการเมืองเสียงข้างมากยังคงมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของสมาชิก ทำให้รัฐบาลยังคงมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการและไม่ต้องการให้คณะกรรมการกลายเป็นศูนย์กลางการตัดสินใจและมีความสามารถในการใช้อำนาจเท่าเทียมกับฝ่ายบริหาร<sup>1</sup> โดยเฉพาะหลังจากหลักการที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องมาจากรัฐสภาได้เป็นที่ยอมรับในศตวรรษที่ 19 ฝ่ายบริหารที่มาจากรัฐสภาเริ่มมีอำนาจเหนือสมาชิกรัฐสภามากขึ้น อำนาจเริ่มของสมาชิกรัฐสภาก็ถูกบั่นทอนตลอดเวลา การเสนอร่างกฎหมาย

<sup>1</sup> National Democratic Institute, ‘Committees in Legislatures’ (National Democratic Institute, 1996) 5 <[https://www.ndi.org/files/030\\_ww\\_committees.pdf](https://www.ndi.org/files/030_ww_committees.pdf)> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566.

ของสมาชิกสภาถูกจำกัดลงอย่างมาก สมาชิกสภาไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายที่มีผลกระทบทางการเงินเลย และแผนงานการออกกฎหมายของสภาแทบจะถูกกำหนดโดยฝ่ายบริหารโดยสิ้นเชิง<sup>2</sup>

บทบาทของคณะกรรมการการนับตั้งแต่มีการจัดตั้งระบบคณะกรรมการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2476 จนถึงก่อน พ.ศ. 2516 เป็นไปอย่างมีขอบเขตจำกัดภายใต้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ขาดความต่อเนื่องของระบบและกรอบกติกาการเมืองหรือรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ฝ่ายบริหารมีความพยายามไม่ให้คณะกรรมการมีบทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหารอย่างจริงจังและเข้มแข็ง ซึ่งความพยายามได้มีมาโดยตลอดและมักอ้างเหตุผลว่าประเทศไทยใช้ระบบรัฐสภามิใช่ระบบประธานาธิบดี ในขณะที่ความไม่สมดุลของบทบาทระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติทำให้นักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้าสู่สภาให้ความสำคัญกับการทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งสถาบันนิติบัญญัติไม่ได้รับความสำคัญในการพัฒนาให้มีประสิทธิภาพเพียงพอในการทำหน้าที่ออกกฎหมายและตรวจสอบฝ่ายบริหาร<sup>3</sup> ในขณะที่นักการเมืองของประเทศอังกฤษ รัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาสามัญก่อนส่งผลให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นโอกาสในการพัฒนาทักษะการทำงานด้านการเมืองและวาทศิลป์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อก้าวไปสู่ความเป็นมืออาชีพของนักการเมืองและการก้าวสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี<sup>4</sup> รวมทั้งในสภาผู้แทนราษฎร ประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการถือว่าเป็นศูนย์กลางของกระบวนการนิติบัญญัติและอาจมีผลต่ออาชีพทางนิติบัญญัติต่อไปในภายหน้าได้ เวทีคณะกรรมการจึงเป็นพื้นที่สำคัญให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสแสดงฝีมือทางการเมือง รวมทั้งถือว่าการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของตนเองในคณะกรรมการมีส่วนเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายของอาชีพนักการเมือง นอกจากนี้ คณะกรรมการต่าง ๆ ยังเปิดโอกาสให้สมาชิกมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและส่งเสริมผลประโยชน์ของประชาชนในเขตของตน<sup>5</sup>

ปัจจุบันการดำเนินงานของคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร เป็นไปตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129<sup>6</sup> และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562<sup>7</sup> โดยสภาผู้แทนราษฎรไทยได้มอบอำนาจให้คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อรักษาผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประเทศ ซึ่งการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ มีข้อจำกัดที่ส่งผลให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการไม่สอดคล้องตามหลักการแบ่งแยกอำนาจรวมทั้งการกำหนดวิธีการสอบหาข้อเท็จจริงยังขาดความชัดเจนและไม่ครอบคลุมรอบด้าน เช่น รายละเอียดรูปแบบและแนวทางการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง การแสวงหาข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นจากภายในและภายนอกสภา ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เกิดประสิทธิภาพของข้อมูลในการเสนอต่อสภาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้ประกอบการอภิปรายและประกอบการตัดสินใจในการตรากฎหมาย ในขณะที่คณะกรรมการสามัญยังขาดการพัฒนาทางด้านนิติบัญญัติเพื่อเสริมสร้างความเชี่ยวชาญทางกฎหมาย นอกจากนี้ จากความสำคัญที่เพิ่มขึ้นของรัฐบาลในการริเริ่มด้านกฎหมายได้เปลี่ยนภาพลักษณ์และบทบาทให้รัฐสภาในหลายประเทศขยายขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายให้กลายเป็นหนึ่ง

<sup>2</sup> อัมมาร์ สยามวาลา, 'รายงานที่ตีอาร์ไอ เรื่อง การแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน' (รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2540) 5.

<sup>3</sup> ปธาน สุวรรณมงคล, 'บทบาทของคณะกรรมการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร' (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2549) 2-2-3.

<sup>4</sup> National Democratic Institute for International Affairs, Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations, 2000, 12, <<https://www.ndi.org/node/23789>>

<sup>5</sup> โรเบิร์ต ฮีลีย์, *สมาชิกสภาของเกรส : บทที่ 6 คณะกรรมการและการเมืองในการมอบหมายหน้าที่* บรรณาธิการ โดย สเวน โกรนนิ่งส์ และ โจนธาณ พี. ฮอว์ลี. แปลโดย นพมาศ ธีระเวคิน (กรุงเทพฯ: แพรววิทยา, 2523) 124.

<sup>6</sup> โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129.

<sup>7</sup> โปรดดู ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562.

ในการกิจหลักของคณะกรรมการธิการ<sup>8</sup> แต่ปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 ยังไม่ปรากฏความชัดเจนให้คณะกรรมการธิการสามัญมีอำนาจดังกล่าว ในขณะที่คณะกรรมการ ในรัฐสภาของหลายประเทศมีการพัฒนาบทบาทกฎหมายอย่างโดดเด่น เช่น คณะกรรมการในระบบรัฐสภาประเทศนิวซีแลนด์มีอิทธิพลต่อรัฐบาลในการริเริ่มกฎหมายขึ้นมาใหม่และมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระสำคัญมากกว่าร่างเดิมถึงเกือบสองเท่า เนื่องจากการมอบหมายภารกิจด้านกระบวนการพิจารณากฎหมายทั้งหมดให้แก่คณะกรรมการ รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับร่างกฎหมายทั้งหมด<sup>9</sup> คณะกรรมการในรัฐสภาของกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียมักได้รับมอบหมายให้ตรวจสอบการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานเพื่อจัดทำข้อสรุปและการเสนอร่างกฎหมายเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร<sup>10</sup> เป็นต้น

บทความนี้จึงเป็นการศึกษา วิเคราะห์ประสิทธิภาพการใช้อำนาจนิติบัญญัติของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรไทย โดยการนำแนวคิดการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา ตลอดจนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยระบบคณะกรรมการซึ่งเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินทางอ้อมที่มีความคล่องตัวในการดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในระบบคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร ประเทศสหรัฐอเมริกา และคณะกรรมการ สภาสามัญ ประเทศอังกฤษ ซึ่งประเทศไทยสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาได้ตามความเหมาะสม

## 2. แนวความคิดและหลักการที่เกี่ยวข้อง

### 2.1. แนวความคิดการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

การปกครองระบบรัฐสภาเป็นการปกครองที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนของตนเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในรัฐสภา และผู้แทนราษฎรจะทำการกำหนดตัวบุคคลขึ้นเป็นรัฐบาลเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ จากเหตุผลที่รัฐสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดรัฐบาล ฉะนั้นคณะรัฐบาลจึงต้องรับผิดชอบการบริหารประเทศต่อรัฐสภาในฐานะตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศ การปกครองในรูปแบบนี้ทำให้รัฐสภาต้องทำหน้าที่ในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินไปด้วยในคราวเดียวกัน ในขณะเดียวกันคณะรัฐบาลก็สามารถถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภาได้ด้วยการประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ อันเป็นการคืนอำนาจอธิปไตยกลับสู่ประชาชนว่าจะให้การสนับสนุนรัฐบาลโดยการเลือกผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรครัฐบาล หรือจะเลือกรัฐบาลใหม่โดยการเลือกผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคอื่นที่มีใช้พรรครัฐบาล<sup>11</sup>

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร นอกเหนือจากการออกกฎหมายและการเป็นตัวแทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเป็นวิธีการที่ประชาชนมอบอำนาจทางการเมืองให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในการควบคุมงบประมาณบุคคลและองค์กรฝ่ายบริหาร ที่ส่งผลให้รัฐบาลและรัฐสภามีภาระความรับผิดชอบต่อกัน คือ รัฐบาลมีหน้าที่ให้ข้อมูลแก่รัฐสภาและประชาชนเกี่ยวกับการกระทำ การดำเนินนโยบาย การบริหารประเทศ ส่วนรัฐสภามีหน้าที่กลั่นกรองการตัดสินใจเกี่ยวกับการดำเนินการของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานให้แก่ฝ่ายบริหาร

<sup>8</sup> Alain Delcamp, 'How can Parliamentary Committees be made more effective? Examples of good international practice and recommendations for the Verkhovna Rada of Ukraine' (รายงานการวิจัยเสนอต่อ Rada For Europe 2018) 23 <[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Delcamp\\_committees-ENG.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Delcamp_committees-ENG.pdf)> สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2566.

<sup>9</sup> Marcus Ganley, Select Committees and their Role in Keeping Parliament Relevant Do New Zealand select committees make a difference?, 2001, <https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/09/14-Ganley.pdf>.

<sup>10</sup> National Democratic Institute for International Affairs, Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations, 2000 <<https://www.ndi.org/node/23789>> 13.

<sup>11</sup> จักร์ พันธุ์เพชร, รัฐศาสตร์ (สำนักพิมพ์มายด์ พับลิชชิง 2522) 88.

อย่างสร้างสรรค์และเหมาะสม ในขณะที่เดียวกันฝ่ายบริหารมีหน้าที่รับผิดชอบในการตอบสนองต่อข้อเสนอแนะของฝ่ายนิติบัญญัติเกี่ยวกับประเด็นที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบข้อเท็จจริง<sup>12</sup>

ในระบบรัฐสภา รัฐสภาถือว่าเป็นองค์กรที่ยึดโยงมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ในขณะที่ฝ่ายบริหารมิได้มาจากประชาชนโดยตรง ส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากกว่าฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มอบหมายความไว้วางใจให้จัดตั้งรัฐบาล ตามหลักผู้ใดมีอำนาจสถาปนาผู้นั้นมีอำนาจล้มเลิก เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติถอนความไว้วางใจฝ่ายบริหารก็ต้องพ้นจากหน้าที่อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีใช้การคานและดุล แต่เป็นการควบคุมการทำงานซึ่งเรียกว่าการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน<sup>13</sup> ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ที่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา ดังนี้

### 2.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

มองเตสกีเออ ได้กำหนดหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ว่าในรัฐทุกรัฐจะมีอำนาจสูงสุดที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” อยู่ 3 ประการคือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ เพื่อไม่ให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวจนมีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงต้องให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่งตามวิถีทางแห่งกำลังหรือ อำนาจยับยั้งหยุดยั้งได้โดยอำนาจ (Power Stop Power) บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญในสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยจึงต้องกำหนดให้จัดโครงสร้างของรัฐธรรมนูญเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยรัฐบาลจะต้องใช้อำนาจอย่างมีขอบเขต และมีวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาล โดยการแบ่งแยกประเภทของอำนาจและให้มีผู้ใช้อำนาจแต่ละประเภทออกจากกัน แต่ให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน<sup>14</sup> หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นการจัดระเบียบการปกครองซึ่งแต่ละฝ่ายจะแยกหน้าที่ของตน โดยมีการสร้างกลไกเชื่อมโยงให้แต่ละฝ่ายเกี่ยวข้องกันบ้าง เรียกว่า “ระบบมีความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายที่ใช้อำนาจอำนาจอธิปไตยด้วยกัน” หรือเรียกว่า “ทฤษฎีการแบ่งแยกหน้าที่” เพื่อช่วยลดความเสี่ยงจากการที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะใช้อำนาจมากเกินไป ประกอบด้วยหลักการ คือ อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจเดียวไม่อาจแบ่งออกเป็นส่วน ๆ ได้ ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็นสามฝ่ายตามหน้าที่หลักของประเทศ โดยผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายแยกจากกันแต่ไม่เด็ดขาด และบางกรณีผู้ใช้อำนาจแต่ละฝ่ายอาจมีความสัมพันธ์กันได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>15</sup>

### 2.1.2 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

#### (1) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจได้ แต่มิใช่อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์แต่ต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือ มีการคานและดุลอำนาจ (Checks and balance) ระหว่างกัน<sup>16</sup> หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) รวมทั้งหลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (check and balance) จึงเป็นรากฐานสำคัญของการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ขึ้นกับว่าประเทศนั้นมีระบบรัฐบาล (system of government) ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary System) หรือระบบรัฐบาลแบบประธานาธิบดี (Presidential System) และระบบที่มีการผสมผสานหลักการของระบบทั้งสองเข้าด้วยกัน คือ กึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี<sup>17</sup> ซึ่งในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา เช่น อังกฤษ

<sup>12</sup> Inter-parliamentary Union, global-parliamentary-report-2017 13 <www.ipu.org/oversight> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2566.

<sup>13</sup> วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์นิติบรรณการ 2530) 244.

<sup>14</sup> สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 12, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 154.

<sup>15</sup> วิษณุ เครืองาม, ‘กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร’ (การศึกษาอบรมหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง กลุ่มวิชาที่ 6, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2554) 13-14.

<sup>16</sup> เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, *รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 9, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561) 275.

<sup>17</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, ‘การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา’ (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักวิจัย สถาบันพระปกเกล้า 2554) 273.

เยอรมนี ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ไทย มีการแบ่งแยกหน้าที่ด้วยการจัดให้แต่ละองค์กรแบ่งงานกันทำตามหน้าที่ แต่ยอมให้ที่มาของบางฝ่ายแอบอิงอาศัยซึ่งกันและกันได้ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงจึงมีอำนาจในการที่จะไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาลและมีอำนาจตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งความไม่พอใจหรือไม่ไว้วางใจก็อาจลงมติโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นสำคัญเพื่อให้ฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่ง ไม่ใช่การตรวจสอบจากพยานหลักฐานใด ๆ จึงเป็นการนำความพึงพอใจหรือความไว้วางใจนอกเหนือความชอบด้วยกฎหมายมาใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการควบคุม<sup>18</sup>

ความไว้วางใจ (Confidence) จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารที่แนบแน่นกว่าความเกี่ยวข้องธรรมดา การประสานความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันทั้งสองจึงมักมีความยืดหยุ่นอ่อนผ่อนปรนในหลายเรื่องและหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือการเผชิญหน้า เช่น คณะรัฐมนตรีมักไปฟังการประชุมสภา การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ คณะรัฐมนตรีมักยอมให้ฝ่ายสภาตั้งกรรมการมีจำนวนมากว่าทางฝ่ายรัฐบาล คณะรัฐมนตรีมักให้ความร่วมมือเมื่อสภาขอร้องหรือขอความร่วมมือในด้านต่าง ๆ<sup>19</sup>

ในส่วนของระบบรัฐสภาแบบประธานาธิบดี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา การแบ่งแยกอำนาจมีความหมายถึงการแยกที่มาให้ต่างกัน ไม่แอบอิงอาศัยซึ่งกันและกัน เช่น มีการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแยกออกจากกันคนละคราวคนละกระบวนการ การแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจและทำหน้าที่ออกจากกันและแยกวิธีการให้เป็นคนละส่วนกันแต่วางระบบการคานและดุลแห่งอำนาจ (check and balance) ซึ่งเป็นการเน้นความสัมพันธ์ของแต่ละฝ่ายที่เป็นเพียงความเกี่ยวข้อง มิใช่การขึ้นตรงหรือแสดงอำนาจความเป็นใหญ่กว่าหรือเหนือกว่าด้วยการควบคุมตามความพึงพอใจหรือความวางใจ (satisfaction or confidence) หากแต่ถ้าจะตรวจสอบต้องอาศัยเกณฑ์มาตรฐานแห่งความชอบด้วยกฎหมาย (legitimacy) เป็นหลัก และหากจะถอดถอนก็เพราะมีความผิดกฎหมาย หรือทรยศชาติ มิใช่เพราะว่าการบริหารประเทศไม่ถูกใจ มีเหตุควรสงสัย ไม่เห็นด้วยกับวิธีการทำงานหรือไม่ไว้วางใจ<sup>20</sup>

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องมีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใกล้ชิดในการดำเนินการปกครองด้วยการกำหนดให้ฝ่ายบริหารเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้โดยยอมให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายขึ้นได้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการบริหารงาน และการกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานทางบริหาร

## (2) หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจ (Check and Balance)

หลักการถ่วงดุลและคานอำนาจกำหนดความสัมพันธ์ของการใช้อำนาจให้แต่ละฝ่ายมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและเป็นอิสระต่อกันในระหว่างองค์กรที่มีกลไกตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้อำนาจต่าง ๆ มีความสมดุลหรือเกิดดุลยภาพและประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดความมีเสถียรภาพทางการเมืองและให้การดำเนินงานตามหลักการแบ่งแยกอำนาจมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีลักษณะการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างยิ่งในด้านการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน

ในส่วนของการถ่วงดุลอำนาจนิติบัญญัติ เช่น การให้ฝ่ายบริหารยุบสภาได้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อสภาได้เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความร่วมมือในการบัญญัติกฎหมายและสามารถแสดงความรู้สึกของตนได้ว่าฝ่ายบริหารต้องการกฎหมายอย่างไร ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อจะได้ชี้แจงและแสดงความคิดเห็นได้ เพราะฝ่ายบริหารย่อมทราบข้อเท็จจริงได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากบังคับบัญชาข้าราชการประจำ การที่ฝ่ายบริหารเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงในจังหวะอันเหมาะสมย่อมทำให้สภานิติบัญญัติดำเนินการโดยถูกต้องและตรงต่อความจริง ด้วยเหตุนี้ข้อบังคับการประชุมจึงให้รัฐบาลอภิปรายได้ทุกโอกาส สำหรับการถ่วงดุลอำนาจบริหาร เช่น การกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายและได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนการบริหารประเทศ

<sup>18</sup> วิษณุ เครืองาม (เชิงอรรถ 15) 15-16.

<sup>19</sup> วิษณุ เครืองาม (เชิงอรรถ 13) 625.

<sup>20</sup> วิษณุ เครืองาม (เชิงอรรถ 15) 15-16.

การตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน การตั้งคณะกรรมการการวิสามัญหรือสามัญเพื่อควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน<sup>21</sup>

## 2.2 การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยระบบคณะกรรมการ

ระบบคณะกรรมการเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินทางอ้อม โดยคณะกรรมการเป็นคณะบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากสภา เพื่อเป็นกลไกหลักสำคัญในการช่วยเหลือกิจการของสภาตามที่ได้รับมอบหมายเพื่อแสวงหาข้อมูลและถ่วงถ่วงเรื่องให้สภา ผสมผสานความจำเป็นทางเทคนิคกับความต้องการของประชาชน ประโยชน์ในการละลายความเป็นพรรคการเมือง รวมถึงการสอบสวนข้อเท็จจริงและรับเรื่องราวร้องทุกข์ ซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่สำหรับคณะกรรมการในประเทศไทย เนื่องจากประชาชนชาวไทยยังมีความผูกพันใกล้ชิดกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตน กรณีเมื่อประชาชนประสบปัญหาความเดือดร้อนจากปัญหาด้านเศรษฐกิจและสังคม หรือการกระทำของทางราชการ ประชาชนจึงมักนำเรื่องราวมาร้องเรียนกับคณะกรรมการ เพื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือบางครั้งอาจต้องทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยปรองดองหน่วยงานราชการกับประชาชนให้ร่วมกันยุติข้อขัดแย้ง<sup>22</sup>

ประเภทคณะกรรมการตามเกณฑ์วัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ (Purpose) ได้แก่ คณะกรรมการกฎหมาย (Legislative Committee) มีวัตถุประสงค์ในการตราหรือแก้ไขตัวบทกฎหมาย (Law Making/Amending Purpose) และคณะกรรมการนโยบาย (Non- Legislative Committee) เพื่อพิจารณาศึกษาและเสนอความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ การตรวจสอบนโยบายของรัฐบาล การพิจารณาศึกษาประเด็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน<sup>23</sup> สำหรับประเภทคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา ประกอบด้วย (1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) ประกอบด้วยสมาชิกสภาเท่านั้น และปฏิบัติหน้าที่ถาวรตลอดสมัยของสภานั้น ๆ (2) คณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) ประกอบด้วยสมาชิกสภาและบางครั้งอาจมีบุคคลภายนอกที่สภาแต่งตั้งขึ้น เพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเป็นการชั่วคราวและพ้นสภาพไปเมื่อภารกิจเสร็จสิ้น ซึ่งในระบบคณะกรรมการของประเทศอังกฤษคณะกรรมการสามัญ (General committee) หมายถึง คณะกรรมการเฉพาะกิจ ในขณะที่คณะกรรมการถ่วงถ่วง (Select committee) หมายถึง คณะกรรมการถาวร (3) คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) เป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาทั้งหมด (4) คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committee) ที่แต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกสภาทั้งสองสภา นอกจากนี้ ยังมีคณะอนุกรรมการ (Sub - Committee) ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่คณะกรรมการแต่งตั้งขึ้นอีกทีหนึ่งเพื่อแบ่งเบาภาระของคณะกรรมการ ตามที่คณะกรรมการจะมอบหมายในหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละด้านในรายละเอียดและเพื่อที่จะได้ศึกษาให้ได้ข้อเท็จจริงของปัญหาหรือเรื่องราวต่าง ๆ<sup>24</sup>

<sup>21</sup> หยุต แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 9, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561), 290-293.

<sup>22</sup> ธงทอง จันทรางศุ, 'การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการของสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น' (2541) 1 วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 40, 42-44.

<sup>23</sup> พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 'ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกโดยคณะกรรมการรัฐสภา' (รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า) 57.

<sup>24</sup> อรทิพย์ พิศาลบุตร, 'ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532) 356-357.

### 3. ประสิทธิภาพในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ

รัฐสภาใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะตัวแทนที่มีอำนาจในการตัดสินใจออกกฎหมายเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและประเทศชาติ ดังนั้น สมาชิกผู้แทนราษฎรในฐานะองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติจึงต้องมีอำนาจเหนือฝ่ายบริหารในการไม่อนุมัติร่างกฎหมายที่ไม่มีความจำเป็นและเหมาะสม รวมทั้งป้องกันไม่ให้กฎหมายส่งผลกระทบต่อประชาชน ในขณะเดียวกันก็มีอำนาจอนุมัติกฎหมายสำคัญที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกลุ่มสังคมบางกลุ่มหรือสังคมโดยรวม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 114 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการธิการต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในฐานะผู้แทนปวงชนโดยมีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างเป็นอิสระจากพรรคการเมือง และฝ่ายบริหาร คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนไม่ให้กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

#### 3.1. ความเป็นอิสระในการพิจารณาร่างกฎหมาย

กระบวนการร่างกฎหมายเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยในระบบประธานาธิบดีฝ่ายบริหารมักจะไม่มีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายส่วนมากมักเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่ในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารมีสิทธิพิเศษในการริเริ่มกฎหมาย และฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิพิเศษ คือ กำกับดูแลการริเริ่มด้านกฎหมาย<sup>25</sup> บทบาทของคณะกรรมการธิการในการตรวจกฎหมาย คือ การสำรวจตรวจสอบ (Scrutiny) พิจารณาเนื้อหาของกฎหมายอย่างละเอียดรอบคอบ มีการถกเถียง รวมทั้งการตั้งข้อสังเกตต่าง ๆ<sup>26</sup> เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์และแก้ไขกฎหมายหรือกำหนดเนื้อหาของกฎหมายให้มีคุณภาพ ก่อนที่จะส่งให้รัฐสภาได้พิจารณาอภิปรายอีกครั้งและลงมติต่อไป

คณะกรรมการธิการสามารถเข้ามาช่วยพิจารณาร่างกฎหมายก่อนสภาจะลงมติรับหลักการในวาระแรกในกรณีที่สภาได้มอบหมาย และการพิจารณาในวาระที่สองหลังจากที่สภาได้ผ่านวาระแรกแล้ว ซึ่งเรียกว่า “ชั้นคณะกรรมการ” ซึ่งจะถือว่าเป็นกลไกหลักในฐานะสภาเล็กที่เข้ามาพิจารณาร่างกฎหมายโดยละเอียด<sup>27</sup> โดยการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการธิการต้องมีความเป็นอิสระเหนือฝ่ายบริหารด้วยการมีอำนาจมีการแก้ไขกฎหมายและมีสิทธิอย่างกว้างขวางในการร่างกฎหมาย การลงมติในร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุมต่อรองระหว่างคณะกรรมการและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายการควบคุมวาระการพิจารณาร่างกฎหมาย การมีพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเพียงพอในการช่วยสนับสนุนข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย<sup>28</sup> และระบบคณะกรรมการที่เข้มแข็งจะต้องขัดขวางการแทรกแซงทางการเมืองในขณะออกกฎหมาย<sup>29</sup> เพื่อให้การทำหน้าที่ในฐานะผู้แทนสามารถสะท้อนความต้องการ

<sup>25</sup> Abel Kinyondo, Riccardo Pelizzo, 'Evaluating the Performance of Parliamentary Committees' (2022) 1 Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan 5 < <https://journal.unismuh.ac.id/index.php/otoritas> > สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2566.

<sup>26</sup> พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย (เชิงอรรถ 23) 42.

<sup>27</sup> เพิ่งอ้าง 42.

<sup>28</sup> Tim A. Mickler, 'Committee autonomy in parliamentary systems—coalition logic or congressional rationales?' (2017) 3 The Journal of Legislative Studies 376-377 < <https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1359941/2017/12/.pdf> > สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

<sup>29</sup> Sithara Sarangan, 'Effective Parliamentary Committee Systems and their Impact on the Efficacy of the Institution: A Comparative Analysis' 2 International Journal of Policy Sciences and Law 431 < <https://ijpsl.in/wp-content/uploads/2020/12/.pdf> > สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

ของประชาชนได้อย่างแท้จริง ความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นถ่วงดุลไม่ให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจมากเกินไปจนส่งผลให้การปกครองประเทศถูกผูกขาดโดยฝ่ายบริหารและกฎหมายล่งละเมิดสิทธิเสรีภาพประชาชน

การแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างอำนาจทั้งสามฝ่ายในระบบประธานาธิบดี ทำให้แต่ละฝ่ายประสบความสำเร็จในการใช้อำนาจทางการเมือง เพราะการแบ่งแยกอำนาจทำให้ไม่มีฝ่ายใดล่วงล้ำกิจกรรมที่เป็นความรับผิดชอบของอีกฝ่ายหนึ่งได้ การตรวจสอบและถ่วงดุลจะเป็นการกระทำที่ใช้อำนาจอัติโดยแต่ละฝ่ายคานอำนาจซึ่งกันและกัน ส่งผลเกิดการกระจายอำนาจทางการเมือง ที่ทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจมีประสิทธิภาพ<sup>30</sup> ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการใช้อำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการธิการสามัญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเทศสหรัฐอเมริกา ที่มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร โดยหากประธานคณะกรรมการธิการเห็นว่าร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไม่เหมาะสม ร่างกฎหมายฉบับนั้นก็ตกและสิ้นสุดไปในคณะกรรมการธิการ หรือที่เรียกว่า "Die in Committee"<sup>31</sup> อีกทั้งอำนาจของประธานสภาในการเป็นผู้กำหนดว่าร่างกฎหมายใดควรเสนอให้คณะกรรมการธิการเป็นผู้พิจารณา ลดโอกาสให้พรรคการเมืองของประธานาธิบดีเข้ามาครอบงำการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการธิการ<sup>32</sup> และทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการธิการมีความเข้มข้นอย่างมาก เนื่องจากคณะกรรมการธิการมีอำนาจในการตัดสินใจกำหนดหรือแก้ไขในประเด็นสำคัญของร่างกฎหมาย ประกอบกับประธานหรือสมาชิกเสียงข้างน้อยของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องมักจะเสนอร่างกฎหมายตามรูปแบบที่ได้รับมอบหมายหรือมีการเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายได้ตามต้องการ<sup>33</sup> คณะกรรมการธิการจึงมีอำนาจอย่างอิสระในการแก้ไขร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเสนอหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ จนกลายเป็นร่างกฎหมายใหม่ ซึ่งเท่ากับว่าร่างกฎหมายใหม่เป็นร่างกฎหมายฉบับที่คณะกรรมการธิการเป็นผู้ริเริ่ม<sup>34</sup>

นอกเหนือจากการพิจารณาร่างกฎหมายแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ยังได้ระบุอำนาจที่ชัดเจนให้คณะกรรมการคณะต่าง ๆ รับผิดชอบหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหารตามขอบเขตอำนาจ เพื่อช่วยเหลือสภาในการพิจารณาบททวนและศึกษาแนวทางการบังคับใช้กฎหมาย การบริหาร การดำเนินงานภายใต้กฎหมาย และประสิทธิภาพของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้นว่ามีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายหรือไม่ และควรพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุง ยกเลิก หรือมาตรการดำเนินการต่อไปอย่างไร<sup>35</sup> เช่น การเสนอแนะให้ยุติการดำเนินโครงการหรือนโยบายของหน่วยงานที่ซ้ำซ้อน ไม่จำเป็นหรือไม่สอดคล้องเหมาะสมกับบทบาทและความรับผิดชอบของรัฐบาล หรือคณะกรรมการยุติธรรม ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม และดูแลกิจกรรมของกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นมาตรการควบคุมการบังคับใช้กฎหมายและตรวจสอบประสิทธิภาพของกฎหมายหลังจากการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

<sup>30</sup> สมบัติ อารังธวัจนศ์, *การเมืองอเมริกา* (พิมพ์ครั้งที่ 5, สำนักพิมพ์เสมาธรรม 2546) 60.

<sup>31</sup> เพิ่งอ้าง 2.

<sup>32</sup> Ed Sylvester, 'UK and USA politics Comparing the role of committees in the UK and US legislatures' (2566) 3 *The Journal of Legislative Studies* <<https://www.hoddereducation.co.uk/media/Documents/magazine-extras/Politics/pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566.

<sup>33</sup> U.S. Government Printing Office, *How Our Laws Are Made 2007* 5 <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2566.

<sup>34</sup> National Democratic Institute, 'Committees in Legislatures' (National Democratic Institute, 1996) 6 <[https://www.ndi.org/files/030\\_ww\\_committees.pdf](https://www.ndi.org/files/030_ww_committees.pdf)> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566.

<sup>35</sup> The House of Representatives, *Rule of the House Of Representatives One Hundred Eighteenth Congress : Rule x Organization Of Committee 2023* 10 <<https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/118-House-Rules-Clerk.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2566.

ในขณะที่ระบบรัฐสภาแบบอังกฤษมีระบบการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด ส่งผลให้ฝ่ายบริหารเข้าไปส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติโดยการยอมให้ฝ่ายบริหารมีส่วนร่วมริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้นำกฎหมายไปปฏิบัติ จึงทราบดีว่าต้องการกฎหมายใดเพิ่มเติมเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ กฎหมายที่มีอยู่สมบูรณ์หรือไม่ ฝ่ายบริหารจึงเสนอให้มีกฎหมายและมีโอกาสชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติและมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณา อีกทั้งคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาของประเทศ ประกอบกับฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ จึงจำเป็นต้องมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้มีโอกาสปฏิบัติตามนโยบายของตนได้<sup>36</sup> นอกจากนี้ การออกกฎหมายต้องการข้อมูลจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เพื่อประเมินความต้องการในระดับชาติและพื้นที่ รวมทั้งการพัฒนาที่ต้องมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ด้านต่าง ๆ ของประเทศ โดยรวมซึ่งผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้มักเป็นผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ

ปัจจัยดังกล่าวส่งผลให้ในระบบรัฐสภาซึ่งฝ่ายบริหารที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภาใช้อำนาจและบทบาทอย่างมากต่อการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยจะเห็นได้จากองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายส่วนมากประกอบด้วย ข้าราชการและบุคคลที่มาจากรัฐบาล ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติถูกจำกัดอำนาจและบทบาทในการพิจารณาการออกกฎหมายงบประมาณ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีอำนาจออกกฎหมายที่มีผลทางการเงินโดยเฉพาะการเพิ่มรายจ่ายซึ่งสงวนไว้สำหรับรัฐบาลเท่านั้น การแก้ไขร่างกฎหมายของคณะกรรมการมีข้อจำกัด ในขณะเดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักใช้เวลาส่วนใหญ่ในการจัดการกับข้อเสนอพิเศษซึ่งได้มาจากชัยชนะในการเลือกตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติมักไม่เต็มใจที่จะอุทิศเวลาให้กับร่างกฎหมายที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของแผนโดยรวมรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างกฎหมายที่ขัดต่อนโยบายรัฐบาล<sup>37</sup> ประเด็นดังกล่าวสะท้อนกับข้อเท็จจริงในการใช้อำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการทั่วไป (General Committees) หรือคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill Committees) ของสภาสามัญ ประเทศอังกฤษ ซึ่งคณะกรรมการมาจากการคัดเลือกจากพรรคการเมืองเสียงข้างมาก และมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นมาเป็นกรรมการ ซึ่งสัดส่วนของกรรมการที่มาจากพรรคการเมืองเสียงข้างมากเป็นส่วนใหญ่ได้ส่งผลให้คณะกรรมการไม่บทบาทในการแก้ไขกฎหมายจนกว่าจะได้รับอนุมัติจากรัฐบาล<sup>38</sup> นอกจากนี้ ความรับผิดชอบในการกำหนดวาระการพิจารณาร่างกฎหมาย การรวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงและกรอบการพิจารณาแก้ไขกฎหมายยังเป็นอำนาจของคณะอนุกรรมการที่มีตัวแทนจากฝ่ายบริหารเข้าร่วมเกี่ยวข้องด้วย<sup>39</sup> ดังนั้น คณะกรรมการจึงไม่มีอำนาจอย่างเพียงพอหรือมีอำนาจอย่างจำกัดในการตัดสินใจกำหนดแนวทางการดำเนินงานและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

สภาผู้แทนราษฎรไทยมีการปกครองประชาธิปไตยในรูปแบบระบบรัฐสภา ส่งผลให้การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการมีลักษณะคล้ายคลึงกับคณะกรรมการของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารยังคงมีบทบาทและอิทธิพลในการพิจารณาร่างกฎหมายที่อาจส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติยังไม่มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 120 บัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ สภาจะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาได้” ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 91 วรรคสอง กำหนดให้การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการ

<sup>36</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, (เชิงอรรถ 17) 292.

<sup>37</sup> National Democratic Institute for International Affairs (NDI), ‘Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อ National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 2000) 15 <<https://www.ndi.org/node/23789>> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2566.

<sup>38</sup> Ed Sylvester (เชิงอรรถ 32).

<sup>39</sup> Meg Russell and Bob Morris and Phil Larkin, ‘Fitting the Bill, Bringing Commons legislation committees into line with best practice’ (The Constitution Unit) 12. <[https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/Fitting\\_the\\_Bill\\_complete\\_pdf.pdf](https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/Fitting_the_Bill_complete_pdf.pdf)> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2566.

ทั้งหมด<sup>40</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมาย เนื่องจากมีระบบโควตาจำนวนสมาชิกคณะกรรมการการวิสามัญที่ทำให้สมาชิกสภาหรือข้าราชการประจำที่เป็นฝ่ายบริหารเข้ามาได้ในจำนวนที่มากกว่า<sup>41</sup> ทำให้คณะกรรมการวิสามัญไม่มีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมาย และส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมาย เนื่องจากการพิจารณาร่างกฎหมายต้องอาศัยผู้มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิกสภาด้วยเพื่อให้เกิดความรอบคอบในการบัญญัติกฎหมาย นอกจากนี้ ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่เข้าสู่สภามีที่มาจากส่วนราชการต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องให้ตัวแทนจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องร่วมพิจารณาด้วย<sup>42</sup>

ในระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ รัฐสภาในหลายประเทศจึงพยายามพัฒนาและผลักดันประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางกฎหมายและเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารมากขึ้น เช่น รัฐบาลรัฐสภาในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียมักจะพัฒนากฎหมายโดยจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อศึกษาและรายงานเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะด้าน ซึ่งนอกเหนือจากภารกิจในการพิจารณาร่างกฎหมายแล้ว คณะกรรมการยังมีบทบาทในการตรวจสอบปัญหาในการดำเนินนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน เพื่อจัดทำข้อสรุปและรายงานการพิจารณาต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยมีความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกฝ่ายค้าน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่าง ๆ ทั้งในวงวิชาการ และองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ที่เกี่ยวข้องไว้ในรายงาน พร้อมกับการเสนอร่างกฎหมายเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร การเป็นสมาชิกของคณะกรรมการช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสวีเดนสามารถพัฒนาความเชี่ยวชาญในประเด็นต่าง ๆ และมีประสบการณ์ในการกำหนดนโยบายเพื่อการสมรส คณะกรรมการของรัฐสภาไอซ์แลนด์จะสนับสนุนสมาชิกซึ่งเป็นฝ่ายค้านทำหน้าที่เสนอการแก้ไขข้อกฎหมาย รัฐสภาฮังการีให้ความสำคัญของ “ขั้นตอนก่อนการออกกฎหมายมีความสำคัญมากกว่าขั้นตอนการออกกฎหมาย โดยมุ่งเน้นการมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร<sup>43</sup>

นอกเหนือจากสภาผู้แทนราษฎร ประเทศสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาในบางประเทศมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย เช่น ออสเตรเลีย สวีเดน ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย แต่อยู่ในขอบเขตงานของคณะกรรมการใดนั้น ๆ ในกรณีประเทศไทยคณะกรรมการไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย<sup>44</sup> ซึ่งในกรณีที่คณะกรรมการได้พิจารณาหยิบยกปัญหาหรือพิจารณาญัตติต่าง ๆ แล้วเห็นควรให้มีการเสนอกฎหมายใหม่หรือมีข้อเสนอแนะให้แก่ใ้ร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ ในทางปฏิบัติกรรมการในแต่ละคณะสามารถเสนอต่อพรรคการเมืองของตนและให้มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าสี่สิบคน<sup>45</sup> ซึ่งส่งผลให้บางครั้งเมื่อคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วพบว่าควรยกร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่หรือควรแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้มีความ คณะกรรมการก็ทำได้เพียงหลักการกว้าง ๆ ของร่างกฎหมายเหล่านั้นไว้ในรายงานที่เสนอต่อสภาเท่านั้นโดยไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย โดยคณะกรรมการอาจต้องใช้วิธีประสานภายในเพื่อโน้มน้าวให้พรรคการเมืองต่าง ๆ เห็นชอบด้วยหลักการของร่างกฎหมายที่คณะกรรมการเห็นควรให้ปรับปรุง ส่วนพรรคการเมืองจะดำเนินการอย่างไรก็พ้นวิสัยที่คณะกรรมการจะติดตามทวงถามหรือเร่งรัดได้<sup>46</sup>

<sup>40</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 91.

<sup>41</sup> นรมิต เศรษฐบุตร และ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ประสิทธิภาพของรัฐบาลไทย" (การนำเสนอผลงานในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 4 กลุ่มย่อยที่ 4 เรื่องสถาบันการเมือง ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ, 8-10 พฤศจิกายน 2546). 593.

<sup>42</sup> ปธาน สุวรรณมงคล (เชิงอรรถ 3) 3-18.

<sup>43</sup> National Democratic Institute for International Affairs (NDI) (เชิงอรรถ 37) 13.

<sup>44</sup> วิษณุ เครืองาม (เชิงอรรถ 13) 489.

<sup>45</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133.

<sup>46</sup> ธงทอง จันทรางศุ (เชิงอรรถ 22).

### 3.2 ความเชี่ยวชาญการพิจารณาร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายให้เกิดประสิทธิภาพจะต้องคัดกรองเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายในรายมาตราอย่างละเอียดรอบคอบโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ<sup>47</sup> ดังนั้น รัฐสภาได้มอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการธิการซึ่งมีสมาชิกที่มีความคล่องตัวและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมาย เพื่อแบ่งเบาภารกิจในการกลั่นกรองกฎหมายให้มีความละเอียดถูกต้องและรวดเร็วทันต่อสถานการณ์และความต้องการของประชาชน ซึ่งความรู้ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการธิการเป็นประโยชน์ในการร่างกฎหมาย การพิจารณา และการสร้างฉันทามติเกี่ยวกับร่างกฎหมาย นอกจากนี้ยังให้ความต่อเนื่องในการกำกับดูแลความรับผิดชอบของคณะกรรมการธิการ โดยเงื่อนไขความเชี่ยวชาญ คือ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการธิการ ยิ่งการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการธิการนานเท่าใด ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็จะยิ่งมากขึ้นเท่านั้น<sup>48</sup> ความเชี่ยวชาญตามหลักการดังกล่าวพบได้ในคณะกรรมการธิการสภาผู้แทนราษฎร ประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากคณะกรรมการธิการสามัญมีการพิจารณาร่างกฎหมายอยู่บ่อยครั้งตลอดช่วงอายุของสภาทำให้มีความเชี่ยวชาญด้านการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการธิการสามัญแต่ละชุดทำให้ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายแต่ละฉบับมีส่วนสำคัญในการตัดสินใจของสภาในการรับรองร่างกฎหมายฉบับนั้น<sup>49</sup> ในขณะที่การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการธิการสามัญ ประเทศอังกฤษ ทำให้คณะกรรมการมีโอกาสเพียงเล็กน้อยในการพัฒนาความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เนื่องจากการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นภารกิจของคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill Committees) ซึ่งจัดตั้งขึ้นมาเพียงชั่วคราวและสิ้นสุดภารกิจเมื่อการพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จสิ้น และคณะกรรมการธิการ สภาผู้แทนราษฎรไทย ไม่เกิดความเชี่ยวชาญเช่นเดียวกันกับประเทศอังกฤษ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรสภามักจะมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายซึ่งเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งเฉพาะกิจชั่วคราวและสิ้นสุดลงเมื่อภารกิจเสร็จสิ้น ประกอบกับการจัดสรรตามระบบโควตาพรรคการเมือง ทำให้ได้กรรมการที่ขาดความสามารถและประสบการณ์ที่ไม่สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ<sup>50</sup> อีกทั้งระบบช่วยอำนวยความสะดวกของคณะกรรมการยังไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่<sup>51</sup>

### 3.3 การพิจารณาร่างกฎหมาย

การทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจอธิปไตยด้านนิติบัญญัติให้มีประสิทธิภาพไม่ใช่แค่การพิจารณาร่างกฎหมายให้ผ่านหรือมีการออกกฎหมายได้เป็นจำนวนมากเท่านั้น แต่การพิจารณาร่างกฎหมายที่ดีต้องคำนึงถึงคุณภาพเนื้อหาของกฎหมายที่ต้องสอดคล้องกับหลักการความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ ประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพอย่างละเอียดรอบคอบและรอบด้าน รวมทั้งไม่ล่วงละเมิดหรือส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในขณะเดียวกันร่างกฎหมายที่ละเมิดหลักการข้อหนึ่งข้อใดควรถูกปฏิเสธหรือต้องดำเนินการแก้ไข หากคณะกรรมการอนุมัติข้อเสนอทางกฎหมายที่ละเมิดหลักการดังกล่าว สะท้อนว่าคณะกรรมการไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม เนื่องจากล้มเหลวในการดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของประชาชน การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพเพราะการรับรองหรือออกกฎหมายที่ขาดความเหมาะสม ตลอดจนไม่ได้ทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างเพียงพอในการยับยั้งกฎหมายที่ไม่สมควรประกาศใช้<sup>52</sup>

<sup>47</sup> พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, (เชิงอรรถ 21) 42.

<sup>48</sup> Brian J. Gaines et al, 'The study of legislative committees' (2019) 3 The Journal of Legislative Studies 335 <<https://www.tandfonline.com/loi/fjls20>> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566.

<sup>49</sup> U.S. Government Printing Office, (เชิงอรรถ 33) 5.

<sup>50</sup> คณะทำงานโครงการวิจัย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 'บทบาทและอำนาจของคณะกรรมการธิการสามัญ สภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540' (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555) 23.

<sup>51</sup> ปธาน สุวรรณมงคล (เชิงอรรถ 3) 3-18.

<sup>52</sup> Abel Kinyondo (เชิงอรรถ 25) 12-13.

ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย ประกอบด้วย การแก้ไขถ้อยคำเพื่อให้เหมาะสมและรัดกุมยิ่งขึ้นและการแก้ไขเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติโดยอาจเพิ่มมาตราใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมแต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>53</sup> การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการมีอิทธิพลอย่างมากต่อการตัดสินใจขั้นสุดท้ายและการแก้ไขเพิ่มเติมที่รับรองโดยสภา เนื่องจากรายละเอียดต่าง ๆ ได้ถูกนำมาอภิปรายแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางและมีการใช้อำนาจของคณะกรรมการด้วยมติที่ประชุมในการลงมติรายมาตรา มีการพิจารณาคำแปรญัติที่ทำให้สภาสวมเหตุผล ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจและมีการใช้เหตุผล ลดภาระประเด็นอภิปรายในสภาลงกรณีที่คณะกรรมการได้ชี้แจงแล้วผู้แปรญัติพอใจ ซึ่งช่วยลดขั้นตอนการพิจารณาในที่ประชุมสภาและให้การพิจารณาร่างกฎหมายมีประสิทธิภาพ<sup>54</sup>

การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการเป็นกระบวนการในการพิจารณารายละเอียดในภาพรวม การทบทวนด้านเทคนิคและความเป็นมืออาชีพ โดยต้องตรวจสอบร่างและรวบรวมข้อมูลทั้งหมดที่จำเป็น การรับทราบเหตุผล การเสนอร่างกฎหมายจากผู้เสนอซึ่งเป็นรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการจะทำหน้าที่เป็นช่องทางหลักในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เปิดโอกาสให้ฝ่ายค้าน ภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายนั้น ๆ ได้แสดงความคิดเห็น<sup>55</sup> เพื่อนำไปสู่การประเมินผลกระทบของข้อเสนอที่มีต่อบรรทัดฐานและสังคมที่มีอยู่ วิธีการทำงานของคณะกรรมการเชื่อมโยงกับคณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งและอาจแตกต่างกันไปตามประสบการณ์และประเพณีของชาติ ซึ่งอำนาจในการแก้ไขกฎหมายเป็นเครื่องมือที่มีศักยภาพอย่างมากของผู้ออกกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอการแก้ไขได้ทั้งในคณะกรรมการและคณะกรรมการเต็มสภาซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากการอภิปรายทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและฝ่ายบริหารที่มีความเชี่ยวชาญและเกี่ยวข้องในประเด็นนั้น ๆ สามารถตรวจสอบรายละเอียดได้อย่างถี่ถ้วน ทั้งนี้ การอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายในคณะกรรมการเต็มสภามักจะไม่นำไปสู่การแก้ไขที่สำคัญ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายได้มีการพิจารณากลับกรองและรับฟังจากทุกฝ่ายมาอย่างรอบคอบแล้ว<sup>56</sup>

ในส่วนของคณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎรไทย มีแนวทางการสอบหาข้อเท็จจริงเพื่อรวบรวมข้อมูลความเห็นของผู้เชี่ยวชาญชำนาญการเฉพาะด้านและความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่หลากหลายเพื่อประกอบการพิจารณาศึกษาและกลั่นกรองข้อมูลต่าง ๆ ในเชิงลึก เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ ดังนี้

(ก) การเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเรียกบุคคลมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 97<sup>57</sup> ให้อำนาจคณะกรรมการเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสามารถเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ มาชี้แจงแสดงความคิดเห็นให้ข้อสังเกต ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการได้ รวมทั้งการมีหนังสือไปยังหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อขอเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น รายงาน งานวิจัย ข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายได้ ตลอดจนการจัดสัมมนา การศึกษาดูงานในประเทศเพื่อแสวงหาข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องจากภายนอกสภาได้

<sup>53</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 120.

<sup>54</sup> จำเป็น ชุ่มมะโน, ‘ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของวุฒิสภาตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556) 25.

<sup>55</sup> National Democratic Institute for International Affairs (NDI), (เชิงอรรถ 37) 15.

<sup>56</sup> Alain Delcamp (เชิงอรรถ 8) 19-20.

<sup>57</sup> โปรดดู ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 97.

(ข) การพิจารณาคำแปรญัตติ เป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญของกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นของคณะกรรมการธิการ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายในกรอบของหลักการ และเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการธิการภายใน ๗ วัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรมิตรีบหลักการ การแปรญัตติต้องแปรเป็นรายมาตรา การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นหรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้น<sup>58</sup> โดยผู้เสนอญัตติ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมาย มีสิทธิชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการได้ตลอดเรื่อง ส่วนผู้แปรญัตติมีสิทธิชี้แจงแสดงความคิดเห็นได้เฉพาะที่แปรญัตติไว้<sup>59</sup> ซึ่งการขอแปรญัตติดังกล่าวถือเป็นสิทธิของสมาชิกในฐานะที่เป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทยที่สามารถสะท้อนปัญหาความต้องการได้อย่างแท้จริง ความสำคัญของการแปรญัตติร่างกฎหมายในชั้นของคณะกรรมการธิการจึงถือว่ามีความหลากหลายในการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของตน และทำให้มองเห็นปัญหาได้ชัดเจนมากขึ้น แม้มติของที่ประชุมคณะกรรมการหรือที่ประชุมสภาจะไม่เห็นด้วยกับผู้แปรญัตติ แต่ผลจากการชี้แจงในหลักการและเหตุผลในคำขอแก้ไขก็เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงเจตนาและความต้องการของผู้ที่ต้องการแก้ไขเพื่อให้การออกกฎหมายของรัฐสภาเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง<sup>60</sup>

มีข้อสังเกตว่า ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการธิการในระบบรัฐสภาจะมีลักษณะแนวทางการดำเนินงานที่มักจะให้ความสำคัญกับความรวดเร็วมากกว่าการตรวจสอบข้อเท็จจริงทางกฎหมาย กล่าวคือ การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill Committees) สภาสามัญ ประเทศอังกฤษ กรรมการในสัดส่วนของพรรคเสียงข้างมากยังคงมีอิทธิพลที่ส่งผลให้การอภิปรายแลกเปลี่ยนข้อมูลการพิจารณาร่างกฎหมายมีคุณภาพต่ำ ขาดการประสานการทำงานระหว่างพรรคการเมืองหรือการมีส่วนร่วมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือจากคณะกรรมการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ สมาชิกใช้เวลาอภิปรายกฎหมายในห้องประชุมคณะกรรมการค่อนข้างน้อย และมักไม่มีเวลาเพียงพอในการพิจารณาร่างกฎหมาย และไม่มีความสามารถในการถ่วงถ่วงกฎหมาย<sup>61</sup> นอกจากนี้ ประธานผู้มีสิทธิชี้ขาดในการอภิปรายระหว่างการพิจารณาที่เป็นสมาชิกผู้มีอาวุโสและมีประสบการณ์ด้านขั้นตอนการประชุม มากกว่าความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ในขณะเดียวกันผู้นำพรรคการเมืองยังขาดการสนับสนุนให้สมาชิกพรรคพัฒนาความเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย อีกทั้งคณะกรรมการได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนภารกิจจากพนักงานเจ้าหน้าที่เพียง 10 คน ซึ่งเน้นการให้คำปรึกษาด้านเทคนิคขั้นตอนและตรวจสอบความเรียบร้อยในการประชุม และความถูกต้องในการแก้ไขร่างกฎหมายเท่านั้น<sup>62</sup> ด้วยลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาขาดความเหมาะสม

รัฐสภาอังกฤษได้พยายามปรับแก้ไขปัญหาคำแนะนำดังกล่าว เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพงานด้านนิติบัญญัติ โดยมอบหมายให้คณะกรรมการถ่วงถ่วงซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารดำเนินการพิจารณาตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนกระบวนการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องตามขอบเขตอำนาจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงกฎหมายและลดความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมายภายหลังจากการบังคับใช้แล้ว ดังนั้น ร่างกฎหมายมหาชนหลายฉบับจึงได้รับการเผยแพร่ในรูปแบบของร่างกฎหมายสำหรับการพิจารณาก่อนกระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีจะนำร่างกฎหมายที่เผยแพร่ไปขอคำปรึกษาหารือกับผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากการตรากฎหมาย ก่อนนำเสนอต่อรัฐสภาและในบางกรณีอาจมีการเผยแพร่ข้อความทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติ ปัจจุบันมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวมากขึ้น และคณะกรรมการถ่วงถ่วงอาจดำเนินการ

<sup>58</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 125.

<sup>59</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 99.

<sup>60</sup> จเร พันธุ์เปรื่อง, 'แปรญัตติ' ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า <<https://www.wiki.kpi.ac.th>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

<sup>61</sup> Jess Sargeant and Jack Pannell, *The legislative process: How to empower parliament Government should give parliament proper power to scrutinise legislation* (Bennett Institute for public Policy Cambridge 2022) 4-5. <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/legislative-process-empower-parliament>> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2566.

<sup>62</sup> Meg Russell and Bob Morris and Phil Larkin (เชิงอรรถ 39 ) 11-14.

พิจารณาเกี่ยวกับร่างกฎหมายด้วยตนเอง โดยการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนกระบวนการตรากฎหมายของ คณะกรรมการกลั่นกรองหรือคณะกรรมการร่วมกันจะไม่พิจารณาที่ละมาตราอย่างเป็นทางการ แต่ใช้เอกสาร หลักฐานประกอบการวิเคราะห์ร่างกฎหมาย เพื่อรายงานข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล ซึ่งภารกิจดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อขั้นตอนกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายตามขั้นตอนปกติ<sup>63</sup>

คณะกรรมการการกลั่นกรองมีการทำงานโดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดและสามารถแต่งตั้งที่ปรึกษาผู้เชี่ยวชาญเพื่อ สนับสนุนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยเฉพาะเพื่อให้คำแนะนำในเรื่องต่าง ๆ เช่น การเลือกผู้ให้ข้อมูลและ ประเด็นพิจารณา ตลอดจนการจัดเตรียมและเสนอเอกสารที่เกี่ยวข้องส่งผลให้สามารถสนับสนุนการดำเนินการกิจ ดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม โดยหลักฐานต่าง ๆ จะได้รับการสนับสนุนจากหน่วยตรวจสอบข้อเท็จจริง (the Scrutiny Unit) ซึ่งก่อตั้งขึ้นครั้งแรกในปี 2545 และขณะนี้มียุทธศาสตร์ประมาณ 20 สำนัก เพื่อช่วยเหลือ คณะกรรมการ ด้วยการจัดเตรียมการเชิญผู้ชี้แจงเพื่อให้ได้หลักฐานทางวาจาและลายลักษณ์อักษร การ ประมวลผลการวิเคราะห์จากหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรจากหน่วยงานหรือบุคคลส่งมายังคณะกรรมการ การ พร้อมทั้งประสานงานกับผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดเตรียมเอกสารสรุปก่อนประชุมเพื่อการ ฟังข้อเท็จจริงจากผู้ที่เกี่ยวข้อง<sup>64</sup> และในบางครั้งคณะกรรมการการกลั่นกรองบางคณะ ยังสามารถจัดทำรายงานผล การพิจารณาเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับที่อยู่ระหว่างการพิจารณาในขั้นตอนของคณะกรรมการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill Committees) โดยไม่มีอำนาจในการพิจารณาแก้ไข ซึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2554- 2555 คณะกรรมการการกลั่นกรองสามารถดำเนินการพิจารณาตรวจสอบร่างกฎหมายจำนวน ๙ ฉบับ<sup>65</sup> อย่างไรก็ตามภารกิจดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาล ซึ่งกฎหมายเพียงร้อยละ 10 เท่านั้นที่ได้รับการ พิจารณาออกกฎหมาย<sup>66</sup>

นอกจากนี้ คณะกรรมการการกลั่นกรองยังมีบทบาทในการตรวจสอบประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่ง การตรวจสอบร่างกฎหมายของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นเป็นแนวทางการดำเนินงานที่เพิ่มอำนาจด้านการออก กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยผ่านคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ ส่งผลให้สามารถแบ่งภาระงานของฝ่ายนิติ บัญญัติได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดการครอบงำจากอิทธิพลฝ่ายบริหารได้เป็นอย่างมาก ตลอดจนให้การ ตรวจสอบฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ในส่วนของขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรไทย พบลักษณะ การดำเนินงานที่คล้ายคลึงกับระบบคณะกรรมการของประเทศอังกฤษ โดยการพิจารณาร่างกฎหมายยังขาดการ แสวงหาข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นจากภายนอกเพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์กำหนดเนื้อหาให้มีความเหมาะสมมาก ขึ้น เช่น ข้อมูลงานวิจัย อีกทั้งการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการวิสามัญมักให้ความสำคัญข้อมูลที่มาจาก ฝ่ายบริหารเป็นหลักจึงมุ่งเน้นการแสวงหาข้อมูลจากการชี้แจงของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและ ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อที่ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ เนื่องจากเป็นผู้มีผู้เชี่ยวชาญและ ประสบการณ์ รวมทั้งเป็นผู้นำกฎหมายไปปฏิบัติ ในกรณีที่ฝ่ายบริหารสามารถชี้แจงเหตุผลได้ชัดเจนก็จะส่งผลให้การ พิจารณาในรายมาตราผ่านได้โดยง่าย ในขณะที่เดียวกันการพิจารณาข้างขาดการกลั่นกรองร่างกฎหมายจาก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพราะสมาชิกสภาส่วนใหญ่เป็นผู้ชำนาญการทั่วไป มากกว่าที่จะเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน<sup>67</sup> การขอแปรญัตติไม่ได้ผล เพราะเป็นการแปรญัตติล่วงหน้าโดยที่ คณะกรรมการอาจแก้ไขเนื้อหาของร่างในส่วนนั้นไปแล้ว ประกอบกับคณะกรรมการมักไม่มีเวลาการอภิปรายร่าง กฎหมายได้อย่างเพียงพอ เนื่องจากคณะกรรมการจึงมักประสบปัญหาองค์ประชุมไม่ครบ เพราะสมาชิกสภาผู้แทน

<sup>63</sup> 'Pre-legislative scrutiny of draft bills' <<https://erskinemay.parliament.uk/section/4988/prelegislative-scrutiny-of-draft-bills/>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2566.

<sup>64</sup> Meg Russell and Bob Morris and Phil Larkin (เชิงอรรถ 39 ) 14.

<sup>65</sup> เติ้งอ้าง 15-17.

<sup>66</sup> Jess Sargeant and Jack Pannell (เชิงอรรถ 50) 25.

<sup>67</sup> ปธาน สุวรรณมงคล (เชิงอรรถ 39) 3-18.

ราษฎรสามารถเป็นกรรมาธิการสามัญได้ไม่เกินสองคณะ แต่เป็นกรรมาธิการวิสามัญได้ไม่จำกัดจำนวน อีกทั้งมีการนัดประชุมในวันเวลาเดียวกัน รวมทั้งวันที่มีการประชุมสภากับการประชุมคณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญอื่นซ้ำซ้อนกันด้วยในบางกรณี<sup>68</sup>

นอกจากนี้ การพิจารณาร่างกฎหมายยังขาดกลไกการช่วยเหลือสนับสนุนจากคณะอนุกรรมาธิการผู้เชี่ยวชาญ อีกทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำแต่ละคณะกรรมาธิการมีจำนวนที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจที่มีจำนวนมากและความเชี่ยวชาญการพิจารณาร่างกฎหมาย อีกทั้งมีบทบาทการให้คำปรึกษาด้านเทคนิคขั้นตอนและตรวจสอบความเรียบร้อยในการประชุมและความถูกต้องในการแก้ไขร่างกฎหมายเท่านั้น

#### (ค) การรับฟังความคิดเห็น

การรับฟังความคิดเห็นเป็นการสอบหาข้อเท็จจริงซึ่งเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมาย ให้มีความละเอียดรอบคอบก่อนการแก้ไขเนื้อหาสาระสำคัญ ประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นต้นแบบที่สำคัญในการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของประชาชน เพื่อนำมาช่วยตัดสินใจในการพิจารณากฎหมาย<sup>69</sup> และจะเป็นเครื่องบ่งชี้ว่าร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณาอยู่นั้นควรค่าแก่การนำไปสู่ที่ประชุมสภาหรือไม่<sup>70</sup> โดยการพิจารณาของคณะกรรมาธิการในเบื้องต้นมีขั้นตอนการส่งร่างกฎหมายไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย เพื่อขอรายงานความคิดเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นหรือความต้องการให้มีกฎหมายซึ่งขั้นตอนนี้จะให้เวลาอย่างเพียงพอสำหรับการส่งรายงานและการพิจารณาอย่างจริงจัง<sup>71</sup> และในส่วนของขั้นตอนของการศึกษาและตรวจสอบจากคณะกรรมาธิการ คณะกรรมาธิการจะมอบหมายให้คณะอนุกรรมาธิการซึ่งเป็นผู้มีความชำนาญพิเศษในการร่างกฎหมายและเปิดโอกาสให้สมาชิกใหม่แสดงความสามารถที่แตกต่างออกไปจากผู้อาวุโส<sup>72</sup> โดยคณะอนุกรรมาธิการจะรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง โดยแสวงหาข้อมูลจากผู้ที่มีความรู้หรือสนใจในร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ และจะทำการสำรวจความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ผู้นำของกลุ่มที่ให้ความสนใจในร่างกฎหมาย เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งจะได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น รวมถึงความคิดเห็นของบุคคลที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงด้วย<sup>73</sup> รวมทั้งการนำข้อมูลด้านต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณา เช่น ผลงานวิจัยด้านหรือรายงานเกี่ยวกับกฎหมายลักษณะเดียวกัน ซึ่งมีสำนักงานคั่นคว่ำกฎหมายของห้องสมุดสภาองเกรส (Legislative Reference Service of Congress) คอยให้บริการด้านวิจัยกฎหมายได้เป็นอย่างดี รวมทั้งรายงานของคณะกรรมาธิการคณะอื่น ความคิดเห็นของเอกชนที่ฝ่ายบริหารเสนอมาและเอกสารที่กลุ่มผลประโยชน์ส่งมาเพื่อประกอบการพิจารณาอีกด้วย<sup>74</sup> อีกทั้งคณะกรรมาธิการแต่ละชุดมีพนักงานมีอาชีพคอยช่วยเหลือในรายละเอียดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมาธิการสามัญจะมีพนักงานมีอาชีพสนับสนุนจำนวนไม่เกิด 30 คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเสียงข้างมากของคณะกรรมาธิการ<sup>75</sup>

ในส่วนของขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมาธิการวิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรไทย ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 110 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

- (1) หลักการแห่งพระราชบัญญัติ
- (2) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- (3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

<sup>68</sup> นรมิตี เศรษฐบุรุษ และ สมคิด เลิศไพฑูริย์ (เชิงอรรถ 41) 593.

<sup>69</sup> สมบัติ อารังอัญวงศ์ (เชิงอรรถ 30) 157.

<sup>70</sup> อรรถิพย์ พิศาลบุตร (เชิงอรรถ 24) 260.

<sup>71</sup> U.S. Government Printing Office, (เชิงอรรถ 33) 4.

<sup>72</sup> สมบัติ อารังอัญวงศ์, (เชิงอรรถ 30) 150.

<sup>73</sup> เพ็งอั้ง 159.

<sup>74</sup> อรรถิพย์ พิศาลบุตร (เชิงอรรถ 24) 260.

<sup>75</sup> U.S. Government Printing Office, (เชิงอรรถ 33) 11.

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติให้เสนอมาพร้อมกับบันทึกประกอบตามวรรคหนึ่ง”

ข้อ 110 วรรคสาม บัญญัติว่า “ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา 133 (2) หรือ (3) ของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาความจำเป็นที่ต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย” ซึ่งเป็นอีกแนวทางหนึ่งในการตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายก่อนเข้าสู่กระบวนการตรากฎหมาย และเป็นแนวทางที่สอดคล้องในการทำหน้าที่ตามมาตรา 77 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ก่อนการตรากฎหมายต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของประชาชนเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”

แนวทางการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวเป็นไปตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ซึ่งได้กำหนดการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้ 1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น 3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น 4) การสำรวจความเห็น 5) วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสม โดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>76</sup>

ทั้งนี้ การรับฟังความคิดเห็นตามประกาศเป็นแนวทางการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและในทางปฏิบัติเป็นการรับฟังความคิดเห็นในเบื้องต้นที่มีลักษณะเชิงรับผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรไม่ใช่กิจกรรมของคณะกรรมการโดยตรง และเป็นแนวทางที่ไม่ชัดเจนว่าการรับฟังความคิดเห็นครอบคลุมในทุกกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายหรือครบถ้วนในประเด็นที่สำคัญเพียงใดหรือไม่และมาจากความคิดเห็นที่หลากหลายเพียงพออย่างไร เพราะรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับไม่ปรากฏรายละเอียดว่ามีกรนำผลพิจารณาการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ประกอบการพิจารณาอย่างไร อีกทั้งยังไม่สามารถดำเนินการรับฟังจากผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัติได้อย่างแท้จริง เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนงานธุรการดำเนินการรับฟังความคิดเห็น โดยยึดหลักผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพียงช่องทางเดียวและอาจทำหนังสือที่เห็นว่าน่าจะมีคามเกี่ยวข้องเท่านั้นจึงทำให้ประชาชนที่ไม่มีเครื่องมืออุปกรณ์เช่นนั้นไม่สามารถเข้ามาแสดงความคิดเห็นได้ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้กำหนดความหมายของผู้เกี่ยวข้องว่าหมายถึงใครบ้างยอมทำให้ความที่ได้จากการรับฟังไม่อาจเพียงพอที่จะนำมาประกอบการพิจารณาในการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างแท้จริง<sup>77</sup>

<sup>76</sup> ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562.

<sup>77</sup> สุรเชษฐ์ เจริญรุ่ง, ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายกรณีศึกษาสภาผู้แทนราษฎร <<http://www.lawgrad.ru.ac.th/Abstracts/ClickLink>>.

นอกจากนี้ การใช้ถ้อยคำ “ก็ได้” ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 140<sup>78</sup> ยังเป็นการกำหนดถ้อยคำที่อาจส่งผลให้สภาหรือคณะกรรมการไม่ต้องการดำเนินการในส่วนนี้หรือไม่ก็ได้ และพิจารณาว่ากฎหมายโดยการรับฟังความคิดเห็นของแต่ละคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีแนวทางการรับฟังความคิดเห็นที่ไม่สอดคล้องในรูปแบบเดียวกัน ส่งผลให้ประสิทธิภาพของข้อมูลไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ในขณะที่เดียวกันกฎหมายส่วนมากที่เข้าสู่การพิจารณาจากฝ่ายบริหารและผ่านการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ส่งให้รัฐสภามาใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายจะได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ประเด็นดังกล่าวสะท้อนอย่างชัดเจนว่าข้อมูลจากฝ่ายบริหารยังคงมีอิทธิพลอย่างมากต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่เดียวกันแนวทางการดำเนินงานตามภารกิจของฝ่ายบริหารที่มีการใช้อำนาจคนละส่วนกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรมุ่งเน้นพิจารณาปรับปรุงแบบการดำเนินงานด้านกระบวนการนิติบัญญัติให้มีความชัดเจนและมีกลไกการดำเนินงานด้านการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นการสนับสนุนให้กระบวนการออกกฎหมายมีคุณภาพต่อการพัฒนาประเทศและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งการกำหนดให้มีการนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาใช้ประกอบการพิจารณาอย่างเป็นรูปธรรม โดยขอเสนอแนะการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 110 วรรคสอง ดังนี้

“สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติให้เสนอมาพร้อมกับบันทึกประกอบมาตามวรรคหนึ่ง โดยต้องระบุรายชื่อผู้ให้ความคิดเห็น ผลการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะในการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการอิสระที่มีความคิดเห็น กลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ รวมทั้งระบุการนำผลการวิเคราะห์การรับฟังความคิดเห็นของบุคคลดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจน”

นอกจากนี้ แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 140 โดยตัดถ้อยคำ “เพิ่มเติมก็ได้” ออก และแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้ “เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ สภาหรือคณะกรรมการจะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติด้วยรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายและครอบคลุมทุกกลุ่มเป้าหมายที่เกี่ยวข้องทั้งผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการอิสระ กลุ่มประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ หน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวข้องและประชาชนผู้สนใจโดยทั่วไป ตลอดจนกำหนดแนวทางให้คณะกรรมการมีการแสวงหาข้อมูลด้านต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณา เช่น ผลงานวิจัยด้านหรือรายงานเกี่ยวกับกฎหมายลักษณะเดียวกัน รวมถึงให้หน่วยงานภายในสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องสนับสนุนวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย”

ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อมูลที่สำคัญและเพียงพอในการพิจารณาร่างกฎหมายที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง และถ่วงดุลฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายซึ่งจะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายมีความละเอียดรอบคอบรอบด้านมากขึ้น

#### 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในระบบรัฐสภาที่มีการแบ่งแยกอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยการแบ่งแยกหน้าที่ด้วยการจัดให้แต่ละองค์กรแบ่งงานกันทำตามหน้าที่ และการทำหน้าที่ขององค์กรทั้งสองฝ่ายอาศัยความไว้วางใจ (Confidence) ที่ส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารมีลักษณะการประนีประนอมและมีความยืดหยุ่นอ่อน

<sup>78</sup> โปรดดู ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 140.

ผ่อนปรนในหลายเรื่อง รวมทั้งหลีกเลี่ยงความขัดแย้งหรือการเผชิญหน้าแต่เป็นสนับสนุนการทำงานร่วมกันเพื่อให้การพัฒนาประเทศเป็นผลสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ดังกล่าวได้หล่อหลอมให้ฝ่ายบริหารเข้ามาล่วงล้ำกิจกรรมที่เป็นความรับผิดชอบของฝ่ายนิติบัญญัติจนส่งผลให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมีมากขึ้นขอบเขตและรัฐสภาถูกผูกขาดโดยฝ่ายบริหารที่นำไปสู่ปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองตามมา โดยเฉพาะในรัฐสภาไทยที่ยังปรากฏปัญหาขึ้นมาโดยตลอด

แม้ว่าประเทศไทยจะมีนำแนวคิดของระบบรัฐสภาอังกฤษมาใช้เป็นต้นแบบแต่วัฒนธรรมทางการเมืองของรัฐสภาไทยมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากรัฐสภาอังกฤษ กล่าวคือ รัฐสภาอังกฤษมีความพยายามปรับเปลี่ยนภารกิจและบทบาทฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อต่อกรกับฝ่ายบริหารอย่างต่อเนื่องตามความเหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ตลอดจนพัฒนาและสร้างความโดดเด่นในการตรวจสอบฝ่ายบริหารด้วยรูปแบบวิธีการต่าง ๆ เช่น การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (PAC) ของสภาสามัญ ประเทศอังกฤษ ซึ่งมีอำนาจและอิทธิพลต่อฝ่ายบริหาร และมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านระดับแนวหน้าเป็นประธานซึ่งมีประสบการณ์เป็นรัฐมนตรีมาก่อน และในกรณีที่ฝ่ายบริหารที่เข้าร่วมการพิจารณาสอบสวนของคณะกรรมการบัญชีสาธารณะ (PAC) จะต้องมีการเตรียมข้อมูลมาชี้แจงเป็นอย่างดี ความมีประสิทธิภาพของคณะกรรมการส่งผลให้มีอิทธิพลต่อการใช้จ่ายสาธารณะในระบบประชาธิปไตยเสรีนิยมในระดับต้นของโลก<sup>79</sup>

การสร้างมาตรการให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีความเข้มแข็ง คือ การห้ามฝ่ายบริหารเข้ามาแทรกแซงในกระบวนการนิติบัญญัติ<sup>80</sup> อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในลักษณะที่เป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ดังนั้น การคานและดุลอำนาจจึงควรเน้นในการจัดการอำนาจและข้อจำกัดขององค์กรมากกว่าจะมุ่งเน้นถึงการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจออกจากกันเพราะในปัจจุบันแต่ละองค์กรมิได้ใช้อำนาจเดียวตามความหมายในทฤษฎีเท่านั้น<sup>81</sup> ดังนั้น การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดยยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทในการเข้าพิจารณาร่างกฎหมายเนื่องจากมีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์มากกว่าจึงเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสม แต่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องสร้างความสามารถให้เท่าเทียมกับฝ่ายบริหารด้วยประสิทธิภาพของข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือจากแหล่งข้อมูลที่สำคัญทั้งจากบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญและการสนับสนุนจากหน่วยงานภายในและภายนอก เพื่อให้ฝ่ายบริหารยอมจำนนและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอแนะของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยการให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการเข้าถึงข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ง่ายมากขึ้นและเป็นระบบ ส่งเสริมการนำผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกสภาซึ่งมีความรู้ความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมายและให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินนโยบายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม การใช้กลไกผู้เชี่ยวชาญในรูปแบบการจัดตั้งคณะอนุกรรมการมาช่วยเหลือสนับสนุนในการจัดทำข้อมูลเพื่อเสนอรายงานต่อสภาเพื่อลดภาระงานดังเช่นแนวทางของระบบคณะกรรมการของประเทศสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ การกำหนดแนวทางดำเนินงานที่ครอบคลุมทุกวิธีการที่สำคัญและจำเป็นในการสอบหาข้อเท็จจริงไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ชัดเจนและละเอียด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และสนับสนุนให้การตรวจสอบและถ่วงดุลฝ่ายบริหารมีประสิทธิภาพ อีกทั้งสภาควรกระจายอำนาจให้คณะกรรมการมีภารกิจมากขึ้น ยิ่งภาระงานมากขึ้นเท่าใดคณะกรรมการยิ่งมีความเป็นอิสระมากขึ้นเท่านั้น<sup>82</sup> โดยการมอบหมายงานให้แก่คณะกรรมการเป็นการส่งเสริม

<sup>79</sup> Patrick Dunleavy, 'review of How effective are the Commons' (two committee systems at scrutinising government policy-making, Aug 24 2018) <[https://eprints.lse.ac.uk/109728/1/dit\\_com\\_2018\\_09\\_24\\_audit2018\\_how\\_effective\\_are\\_the\\_commons\\_two\\_1\\_.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/109728/1/dit_com_2018_09_24_audit2018_how_effective_are_the_commons_two_1_.pdf)>

<sup>80</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, 'ระบบการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม' (รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2538) 63.

<sup>81</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล, 'ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2561) 27.

<sup>82</sup> Tim A. Mickler (เชิงอรรถ 28) 387.

ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถกระจายการพัฒนาและผลประโยชน์ที่สำคัญไปยังประชาชนและมีผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มโอกาสในการเลือกตั้งใหม่ เช่น การมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างกฎหมาย การตรวจสอบประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย การพิจารณาแนวทางการดำเนินงานไปได้ในการให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการเสนอกฎหมายดังเช่นคณะกรรมการในหลายประเทศ

ทั้งนี้ ผู้เขียนจึงขอเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้อำนาจนิติบัญญัติของคณะกรรมการ ดังนี้

4.1 แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128 วรรคสอง โดยเพิ่มความ ดังนี้ “การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควรกำหนดให้มีกรรมการ ในคณะกรรมการสามัญซึ่งมีขอบเขตอำนาจที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญ และกำหนดให้ผู้มีประสบการณ์ ความรู้ความเชี่ยวชาญโดยตรง ร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด โดยผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ”

4.2 แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 120 โดยเพิ่มความในวรรคสี่ ดังนี้ “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ต้องมีการขอความเห็นหรือรับฟังความคิดเห็นข้อสังเกต ข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการสามัญที่มีขอบเขตอำนาจซึ่งเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ”

4.3 แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 โดยเพิ่มบทบาทให้คณะกรรมการมีอำนาจที่ชัดเจนในการพัฒนากฎหมาย ดังนี้ “ให้คณะกรรมการสามัญมีภารกิจหลักในการตรวจสอบประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย ทบทวนและศึกษาเงื่อนไขหรือสถานการณ์ใด ๆ ที่อาจบ่งชี้ถึงความจำเป็นในการตรากฎหมายใหม่ ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการนั้น ๆ”

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

#### ภาษาไทย

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 9, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2561).
- จักษ์ พันธุ์เพชร, รัฐศาสตร์ (สำนักพิมพ์มายด์ พับลิชชิ่ง 2522).
- วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ 2530).
- โรเบิร์ต ฮิลี่, สมาชิกสภาองเกรส : บทที่ 6 คณะกรรมาธิการและการเมืองในการมอบหมายหน้าที่ บรรณาธิการ โดย สเวน โกรนนิ่งส์ และ โจนาธาน พี. ฮอว์ลีย์. แปลโดย นพมาศ อีร์เวคิน (กรุงเทพฯ: แพร่วิทยา, 2523).
- สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 12, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560).
- หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 7, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

#### ภาษาต่างประเทศ

- Jess Sargeant and Jack Pannell, *The legislative process: How to empower parliament Government should give parliament proper power to scrutinise legislation* (Bennett Institute for public Policy Cambridge 2022) <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/legislative-process-empower-parliament>> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2566.

### บทความวารสาร

#### ภาษาไทย

- ธงทอง จันทรางศุ, ‘การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมาธิการของสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น’ (2541) 1 วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

#### ภาษาต่างประเทศ

- Abel Kinyondo, Riccardo Pelizzo, ‘Evaluating the Performance of Parliamentary Committees’ (2022) 1 Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan 5 <<https://journal.unismuh.ac.id/index.php/otoritas>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2566
- Ed Sylvester, ‘UK and USA politics Comparing the role of committees in the UK and US legislatures’ (2566) 3 The Journal of Legislative Studies <<https://www.hoddereducation.co.uk/media/Documents/magazine-extras/Politics /pdf.>> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566.
- Tim A. Mickler, ‘Committee autonomy in parliamentary systems—coalition logic or congressional rationales?’ (2017) 3 The Journal of Legislative Studies 376-377<<https://doi.org/10.1080/13572334.2017.1359941/2017/12/.pdf>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.
- Sithara Sarangan, ‘Effective Parliamentary Committee Systems and their Impact on the Efficacy of the Institution: A Comparative Analysis’ 2 International Journal of Policy Sciences and Law 431<<https://ijpsl.in/wp-content/uploads/2020/12/.pdf>>.

**รายงานส่วนบุคคล****ภาษาไทย**

นรนิติ เศรษฐบุตร และ สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ประสิทธิผลของรัฐสภาไทย" (การนำเสนอผลงานในการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 4 กลุ่มย่อยที่ 4 เรื่องสถาบันการเมือง ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ, 8-10 พฤศจิกายน 2546).

วิษณุ เครืองาม, 'กระบวนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร' (การศึกษาอบรมหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง กลุ่มวิชาที่ 6, วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า, 2554).

**รายงานวิจัย****ภาษาไทย**

คณะทำงานโครงการวิจัย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 'บทบาทและอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540' (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2555).

นันทวัฒน์ บรมานันท์ และคณะ, 'การปรับโครงสร้างของระบบรัฐสภา' (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักวิจัยสถาบันพระปกเกล้า 2554).

ปธาน สุวรรณมงคล, 'บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร' (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2549).

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, 'ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งเรียกโดยคณะกรรมการรัฐสภา' (รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า)

สุรพล นิติไกรพจน์, 'ระบบการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม' (รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2538).

อัมมาร์ สยามวาลา, 'รายงานทีดีอาร์ไอ เรื่อง การแยกอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติออกจากกัน' (รายงานการวิจัยเสนอต่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2540) 5.

**ภาษาต่างประเทศ**

Alain Delcamp, 'How can Parliamentary Committees be made more effective? Examples of good international practice and recommendations for the Verkhovna Rada of Ukraine' (รายงานการวิจัยเสนอต่อ Rada For Europe 2018) <[https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Delcamp\\_committees-ENG.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/Delcamp_committees-ENG.pdf)> สืบค้นเมื่อ 15 มีนาคม 2566.

**วิทยานิพนธ์****ภาษาไทย**

จิตติวัฒน์ ทองนวล, 'ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2561).

จำเป็น ชุ่มมะโน, ‘ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของวุฒิสภาตาม พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556).

อรทิพย์ พิศาลบุตร, ‘ปัญหาเกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2532).

## เอกสารอื่น ๆ

### ภาษาไทย

จเร พันธุ์เปรื่อง, ‘แปรญัตติ’ ฐานข้อมูลการเมืองการปกครองสถาบันพระปกเกล้า <<https://www.wiki.kpi.ac.th>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

สุรเชษฐ์ เจริญรุ่ง, ปัญหาเกี่ยวกับการรับฟังความเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายกรณีศึกษา สภาผู้แทนราษฎร <<http://www.lawgrad.ru.ac.th/Abstracts/ClickLink>>.

### ภาษาต่างประเทศ

-- Pre-legislative scrutiny of draft bills’ <<https://erskinemay.parliament.uk/section/4988/prelegislative-scrutiny-of-draft-bills/>> สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2566.

Brian J. Gaines et al, ‘The study of legislative committees’ (2019) 3 The Journal of Legislative Studies 335 < <https://www.tandfonline.com/loi/fjls20>> สืบค้นเมื่อ 15 พฤษภาคม 2566.

Inter-parliamentary Union, global-parliamentary-report-2017 13 <[www.ipu.org/oversight](http://www.ipu.org/oversight)> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2566.

Marcus Ganley, Select Committees and their Role in Keeping Parliament Relevant Do New Zealand select committees make a difference?, 2001, <<https://www.aspg.org.au/wp-content/uploads/2017/09/14-Ganley.pdf>>.

Meg Russell and Bob Morris and Phil Larkin, ‘Fitting the Bill, Bringing Commons legislation committees into line with best practice’ (The Constitution Unit) 12. <[https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/Fitting\\_the\\_Bill\\_complete\\_pdf.pdf](https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/Fitting_the_Bill_complete_pdf.pdf)> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2566.

National Democratic Institute for International Affairs, Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations, 2000, 12, <<https://www.ndi.org/node/23789>>.

--, Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations, 2000 <<https://www.ndi.org/node/23789>>

--, ‘Strengthening Legislative Capacity in Legislative-Executive Relations’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อ National Democratic Institute for International Affairs (NDI) 2000) 15 <<https://www.ndi.org/node/23789>> สืบค้นเมื่อ 15 เมษายน 2566.

National Democratic Institute, ‘Committees in Legislatures’ (National Democratic Institute, 1996) <[https://www.ndi.org/files/030\\_ww\\_committees.pdf](https://www.ndi.org/files/030_ww_committees.pdf)> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566.

Patrick Dunleavy, ‘review of How effective are the Commons’ (two committee systems at scrutinising government policy-making, Aug 24 2018)

<[https://eprints.lse.ac.uk/109728/1/dit\\_com\\_2018\\_09\\_24\\_audit2018\\_how\\_effective\\_are\\_the\\_commons\\_two\\_1\\_.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/109728/1/dit_com_2018_09_24_audit2018_how_effective_are_the_commons_two_1_.pdf)>

The House of Representatives, Rule of the House Of Representatives One Hundred Eighteenth Congress : Rule x Organization Of Committee 2023 10 <<https://ethics.house.gov/sites/ethics.house.gov/files/documents/118-House-Rules-Clerk.pdf>> สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2566.

U.S. Government Printing Office, How Our Laws Are Made 2007 5 <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDOC-110hdoc49/pdf/CDOC-110hdoc49.pdf>> สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2566.

## เอกสารกฎหมาย

### ภาษาไทย

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562.

ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129.

### ภาษาต่างประเทศ

National Democratic Institute, 'Committees in Legislatures' (National Democratic Institute, 1996)

<[https://www.ndi.org/files/030\\_ww\\_committees.pdf](https://www.ndi.org/files/030_ww_committees.pdf)> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2566.