

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย

นายจิตติวัฒน์ ทองนวล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROBLEMS AND OBSTRUCTION IN IMPLEMENTING THE RULES OF PROCEDURE
OF THE THAI PARLIAMENT

Mr.Jittiwat Thongnual

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภา
ของไทย

โดย

นายจิตติวัฒน์ ทองนวล

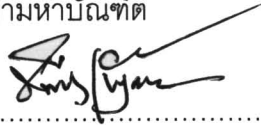
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท



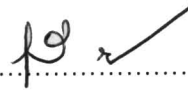
..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ธิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ไชยยศ เหมะรัชตะ)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)



..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)

..... กรรมการ
(อาจารย์ ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์)

..... กรรมการ
(อาจารย์ คณิน บุญสุวรรณ)

จิตติวัฒน์ ทองนวล : ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย.

(PROBLEMS AND OBSTRUCTION IN IMPLEMENTING THE RULES OF PROCEDURE OF


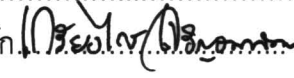
THE THAI PARLIAMENT) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 598 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย โดยมุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร อันเกิดจากบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาที่ยังเอื้ออำนวยต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งในด้านการดำเนินการประชุมสภาในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และในด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในการศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนได้ศึกษาเปรียบเทียบข้อบังคับการประชุมสภาของต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อนำบทสรุปของการศึกษาวิเคราะห์มาชี้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการทำงานของสภาตามบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ผลจากการศึกษาเกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎรของไทยพบว่า มีสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาอันเกิดจากสถานะในทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภาที่เป็นเพียงกฎข้อบังคับที่มีผลใช้บังคับภายในองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงไม่สามารถกำหนดบทลงโทษหรือสภาพบังคับใดๆ ต่อบุคคลและองค์กรภายนอกไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาได้ ซึ่งทำให้เกิดอุปสรรคในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ปัญหาความไม่ชัดเจนในเรื่องของการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาภายหลังการประกาศใช้ว่าจะมีช่องทางในการควบคุมตรวจสอบได้หรือไม่ อย่างไร ปัญหาเกี่ยวกับภาวะผู้นำของประธานสภาและความมีวินัยของสมาชิก ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สันทัดและไม่ใส่ใจในการศึกษาข้อบังคับการประชุมสภาของสมาชิก ปัญหาการใช้อิทธิพลและการแย่งชิงต่อรองกันในทางการเมืองที่มีอิทธิพลเหนือข้อบังคับการประชุมสภาและกระบวนการในทางรัฐสภา

นอกจากนี้ยังมีสภาพปัญหาและอุปสรรคในด้านการดำเนินการประชุมสภาทั้งในเรื่องของระยะเวลาในการประชุมสภาที่มีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาทำให้มีว่างกฎหมาย กระตุ่ถาม และญัตติค้างพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก ปัญหาความล่าช้าของการประชุมสภาและการขาดองค์ประชุมของสมาชิก ปัญหาเรื่องการประชุมและการขอให้รับรององค์ประชุมที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองบ่อยครั้งในสภา ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประชุมสภาเป็นอย่างมาก ปัญหาด้านการอภิปรายของสมาชิกที่ไม่เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภา ปัญหาด้านการจัดระเบียบวาระการประชุมสภาที่ไม่เป็นไปตามลำดับความสำคัญ และอำนาจวินิจฉัยสั่งการของประธานสภาในการบรรจุเรื่องต่างๆเข้าระเบียบวาระการประชุมที่อาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนและก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เป็นกลางของประธานสภา ปัญหาการดำเนินการประชุมที่ไม่ได้เป็นไปตามระเบียบวาระการประชุมโดยมีการขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมบ่อยครั้งทำให้ระเบียบวาระการประชุมขาดความแน่นอนและไม่มีความชัดเจนว่าสภาจะพิจารณาเรื่องใดตามลำดับก่อนหลัง ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการนิติบัญญัติในแต่ละขั้นตอน และการขาดกลไกที่สนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิก ปัญหาเกี่ยวกับระบบการทำงานของคณะกรรมการการسامัญประจำสภาที่มีจำนวนมากเกินไปและมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการถามตอบกระตุ่ถามในที่ประชุมสภา และการถามตอบกระตุ่ถามสดที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทยให้มีกลไกที่สนับสนุนและเอื้ออำนวยให้ฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยผู้เขียนได้เสนอแนะให้นำข้อดีของข้อบังคับการประชุมสภาของต่างประเทศมาปรับใช้กับสภาผู้แทนราษฎรของไทย เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากระบวนการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรของไทยให้เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องการปฏิรูปกระบวนการทำงานภายในของรัฐสภาและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตรวจสอบและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้น

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อนิติ..........ทองนวล.....
ปีการศึกษา.....2551.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....

4886218634 : MAJOR LAWS

KEY WORD: RULES OF PROCEDURE / THAI PARLIAMENT

JITTIWAT THONGNUAL : PROBLEMS AND OBSTRUCTION IN IMPLEMENTING THE RULES OF PROCEDURE OF THE THAI PARLIAMENT. THESIS PRINCIPAL ADVISOR : ASSOC.PROF.KRIENKRAI CHAROENTHANAVAT, 598 pp.

The purpose of this thesis is to study the problems and obstruction of implementing on the rules of procedures of the Thai parliament. The study focuses on the problems that occur during the parliament session as a result of the rules of procedure which do not fully support legislative authority to conduct the assembly, follow the legislative process and examine the public administration that affects the efficiency of the legislative body. This research compares the rules of procedure of the Thai parliament with foreign parliaments. The conclusion of this study is aimed at finding ways to improve the rules of procedure that will boost the efficiency and effectiveness of the parliament session.

The result of this study shows that there are several obstacles to following the rules of procedure of the parliament session. For example, the rules of procedure are effective for only the legislative body and therefore cannot control or set a penalty for outsiders or outside organizations, resulting in the obstacle to the legislative body to exercise its authority. Other obstacles are the ambiguity of the examination process, the leadership skills of the assembly president and the disciplines of the members, the lack of proficiency and care amongst the members to study the rules of procedure, and the intervention of influential persons to negotiate for their benefits.

Furthermore, insufficient time of the sitting leaves a great number of bills, interpellations and motions to be considered. There are also a delay in the meeting, a lack of quorum and a protest requesting for a quorum count which is frequently used as a tactic to attack the opponent, the agenda arrangement that is not put in order, the assembly president's authority to make a decision and order that may arouse criticism over injustice, a request for rearranging the agenda that causes confusion in the meeting, the tardy legislative procedures, a lack of mechanism to support legislative works, an excess of members of the standing committee as well as the conflicts of power and duty, the procedures of making a reply to the interpellation and the verbal interpellation that are not in line with the constitution.

As problems mentioned above, the rules of procedure of the Thai parliament session should be improved with the mechanism that supports the legislative body to perform the duty more efficiently. This study shows the advantage of applying some rules of procedures of the foreign parliaments to the Thai parliament in a bid to pave the way for developing the working system of the Thai House of Representatives to be in line with the current constitution of which purpose is to reform the working system of the Thai parliament and balance the power between the legislative and the administrative bodies.

Field of study.....Laws.....Student's signature.....*Jittiwat*.....

Academic year.....2008.....Principal Advisor's signature.....*R. Charoenthanavat*.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความสามารถของท่านรองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และกรุณาให้คำแนะนำทางวิชาการ ให้คำปรึกษาอันเป็นประโยชน์ในการเขียนวิทยานิพนธ์ ตรวจสอบแก้ไขวิทยานิพนธ์ ตลอดจนสนับสนุนและให้กำลังใจผู้เขียนตลอดระยะเวลาที่ศึกษาจนกระทั่งได้จัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงต่อท่านรองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่ปรึกษาด้านการเมืองการปกครอง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และท่านอาจารย์ไพฑูริย์ วราหะไพฑูริย์ เลขาธิการศาลรัฐธรรมนูญ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำแนะนำต่าง ๆ อันมีค่าอย่างยิ่งในการจัดทำและแก้ไขวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์คุณิน บุญสุวรรณ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตรวจสอบแก้ไขวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำเสนอแนะความคิดเห็นและให้ประสบการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับวงงานของสภาอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทั้งในด้านความรู้ คำแนะนำในทางปฏิบัติในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอขอบคุณ คุณศรีบุญญา บุญมีที่ได้ช่วยพิสูจน์อักษรและให้กำลังใจผู้เขียนมาโดยตลอด และคุณสิงหนล พลสิงห์ที่ได้ช่วยจัดรูปแบบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วง นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่ได้ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างดี และขอขอบพระคุณผู้มีพระคุณทุกท่านที่คอยให้ความช่วยเหลือ ให้กำลังใจที่ได้กล่าวมา ณ ที่นี้ด้วย

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดา ที่คอยอบรมสั่งสอน ให้กำลังใจ และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้พอจะมีประโยชน์และคุณค่าทางวิชาการอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบให้เป็นกตเวทิตาแด่บิดามารดา ครูอาจารย์และผู้ที่มีพระคุณทุกท่าน รวมทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สถานศึกษาที่ให้โอกาสในการศึกษาและให้ความรู้แก่ผู้เขียน

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ถ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	6
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	8
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากจากการวิจัย.....	9
บทที่ 2 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการตราข้อบังคับการประชุมสภา	
ขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ	11
2.1 แนวความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา.....	11
2.1.1 หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย.....	12
2.1.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร	
ตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ.....	16
2.1.1.2 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ	
ในระบบรัฐสภา.....	20
2.1.2 หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ.....	27
2.1.2.1 อำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมสภา.....	28
2.1.2.2 อำนาจในการจัดกิจการภายในองค์กรของตนได้โดยอิสระ.....	32
ก) อำนาจที่จะกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี.....	32
ข) อำนาจของสมาชิกรัฐสภาที่จะขอให้เรียก	
ประชุมสมัยวิสามัญ.....	41

ค) อำนาจที่จะเสนอการแต่งตั้งประธานสภาของตนเอง.....	42
ง) อำนาจในการกำหนดระเบียบวาระการประชุมของตนเอง โดยให้ประธานสภาเป็นผู้กำหนด.....	51
จ) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการธิการของตนเอง เพื่อกระทำการกิจการต่างๆแล้วรายงานต่อสภา.....	58
2.1.3 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาและ กฎหมายว่าด้วยการจัดองค์การภายในของรัฐสภา.....	60
2.2 หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา.....	65
2.3 หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยหรือหลักการเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย ในระบอบประชาธิปไตย.....	68
2.4 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	69
2.5 ทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมาย.....	72
บทที่ 3 ข้อบังคับการประชุมสภาของต่างประเทศ.....	80
3.1 กรณีศึกษา : ประเทศอังกฤษ.....	80
3.1.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภา ตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศอังกฤษ.....	80
3.1.2 สถานะในทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภา ของประเทศอังกฤษ.....	89
3.1.3 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศอังกฤษ.....	92
3.1.4 หลักการและกลไกการทำงานที่สำคัญของสภา ตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศอังกฤษ	93
3.1.4.1 กลไกเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภา.....	94
ก) การเลือกประธานและรองประธานสภา.....	94
ข) การประชุมสภา.....	100
ค) การจัดระเบียบวาระการประชุมสภา.....	104
ง) ระเบียบวาระของวัน.....	115
จ) กฎเกณฑ์การอภิปราย.....	119
ฉ) องค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนน.....	126

ช) ญัตติขอเลื่อนการประชุมและ	
การเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม.....	132
ซ) กฎระเบียบอื่นๆในที่ประชุมสภา.....	134
3.1.4.2 กลไกและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา.....	135
ก) ญัตติเสนอร่างพระราชบัญญัติและ	
ญัตติแต่งตั้งคณะกรรมการ.....	135
ข) พระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติ.....	136
ค) กระบวนการขั้นตอนในการออกกฎหมาย	
ของรัฐสภาอังกฤษ.....	143
ง) การกำหนดตารางเวลาพิจารณาร่างกฎหมาย.....	164
3.1.4.3 ระบบการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร..	165
ก) การตั้งกระทู้ถาม.....	165
ข) คณะกรรมการ.....	173
3.2 กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส.....	182
3.2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภา	
ตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศฝรั่งเศส.....	182
3.2.2 สถานะในทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภา	
ของประเทศฝรั่งเศส.....	183
3.2.3 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	
ของข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศฝรั่งเศส.....	188
3.2.4 หลักการและกลไกการทำงานที่สำคัญของสภา	
ตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศฝรั่งเศส.....	192
3.2.4.1 กลไกเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภา.....	192
ก) องค์กรและการจัดองค์กรภายในของสภา.....	192
ข) ประธานสภา.....	198
ค) อำนาจหน้าที่ของประธานสภา.....	200
ง) การจัดระเบียบวาระการประชุม.....	204
จ) กำหนดวันและเวลาในการประชุมของสภา.....	209
ฉ) สมัยประชุม องค์ประชุมและการดำเนินการประชุมสภา..	211
ช) กฎเกณฑ์การอภิปราย.....	216

ช) การออกเสียงลงคะแนน.....	218
ฅ) กลุ่มการเมืองต่างๆในสภา.....	222
ฎ) การรักษาระเบียบวินัยในการประชุมสภา.....	226
3.2.4.2 กลไกและกระบวนการทางนิติบัญญัติของรัฐสภา.....	229
ก) สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายและขอบเขต ของการตรารัฐบัญญัติ.....	231
ข) กระบวนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยทั่วไป.....	227
ค) กระบวนการพิเศษในการตรากฎหมายบางประเภท.....	251
ง) การประกาศใช้กฎหมาย	252
3.2.4.3 ระบบการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร	
ก) การตั้งกระทู้ถาม.....	245
ข) คณะกรรมาธิการ.....	249
1) คณะกรรมาธิการสามัญ.....	250
2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ.....	253
3) คณะกรรมาธิการสอบสวนและควบคุม.....	255
ค) ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภา.....	267
3.3 กรณีศึกษา: ประเทศญี่ปุ่น.....	273
3.3.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภา ตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศญี่ปุ่น.....	273
3.3.2 สถานะในทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภา ของประเทศญี่ปุ่น.....	274
3.3.3 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศญี่ปุ่น.....	275
3.3.4 หลักการและกลไกการทำงานที่สำคัญของสภา ตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศญี่ปุ่น.....	275
3.3.4.1 กลไกเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภา.....	275
ก) สมัยประชุมและการเปิดสมัยประชุม.....	275
ข) การเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในสภา.....	278
ค) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี.....	281
ง) พิธีเปิดการประชุมสภา.....	282

จ) การเปิดประชุม ปิดประชุม และการเลื่อนการประชุม.....	282
ฉ) การจัดระเบียบวาระการประชุมสภา.....	284
ช) การเสนอญัตติ.....	285
ฌ) การอภิปราย.....	286
ฉ) องค์ประชุมและการลงคะแนนเสียง.....	290
ญ) การลาและการไม่เข้าประชุม.....	292
ฎ) รายงานการประชุมสภา.....	292
3.3.4.2 กลไกและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา.....	293
ก) การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย.....	293
ข) ขั้นตอนการพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการ.....	295
ค) การพิจารณาให้ความเห็นชอบในที่ประชุมสภา.....	296
ง) การพิจารณากลับร่างกฎหมายโดยสภาที่สอง.....	296
จ) การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ.....	298
3.3.4.3 ระบบการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร..	298
ก) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ.....	298
ข) กระทู้ถาม.....	299
ค) การแต่งตั้งคณะกรรมการธิการ.....	299

บทที่ 4 ข้อบังคับการประชุมสภาของไทย : วิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค

ในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภา.....	312
4.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมสภา.....	312
4.1.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของข้อบังคับการประชุมสภา.....	312
4.1.2 ความเป็นมาและพัฒนาการของข้อบังคับการประชุมสภาของไทย.....	314
4.2 สถานะในทางกฎหมาย สภาพบังคับ และลักษณะเฉพาะในทางกฎหมาย ของข้อบังคับการประชุมสภา.....	322
4.2.1 สถานะในทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภา ในระบบกฎหมายไทย.....	322
4.2.2 ลักษณะเฉพาะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภา เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ.....	325

4.2.2.1	ลักษณะในทางกฎหมายที่คล้ายกัน.....	329
	ก) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจ.....	329
	ข) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของอำนาจ.....	329
	ค) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุม ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	330
4.2.2.2	ลักษณะในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน.....	330
	ก) ข้อพิจารณาเปรียบเทียบเชิงรูปแบบ.....	330
	ข) ข้อพิจารณาเปรียบเทียบเชิงเนื้อหา.....	334
4.3	ความสำคัญของข้อบังคับการประชุมสภาในฐานะที่เป็นเครื่องมือ ในการบรรลุภารกิจของสภา.....	337
4.4	การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ข้อบังคับการประชุมสภาของไทย.....	339
4.4.1	แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบ ข้อบังคับการประชุมสภามีให้ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.....	339
4.4.1.1	หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ.....	340
4.4.1.2	ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการนิติบัญญัติ.....	340
4.4.1.3	หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยหรือหลักการเคารพสิทธิ ของเสียงข้างน้อยในระบอบประชาธิปไตย.....	341
4.4.1.4	หลักความเป็นอิสระขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ.....	344
	ก) ความเป็นอิสระขององค์กร.....	344
	ข) ความเป็นอิสระของสมาชิกวุฒิสภา.....	344
4.4.1.5	หลักการดำเนินการประชุมไปได้โดยเรียบร้อยไม่ล่าช้า.....	346
4.4.1.6	จารีตประเพณีที่ใช้บังคับในการประชุมสภา.....	346
4.4.2	กลไกในการการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ข้อบังคับการประชุมสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทย.....	347
4.5	เนื้อหาและกลไกในการทำงานที่สำคัญของสภาตามที่กำหนดไว้ใน ข้อบังคับการประชุมสภาของไทย.....	353
4.5.1	กลไกเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภา.....	353
4.5.1.1	การเลือกประธานสภาและรองประธานสภา.....	353

4.5.1.2	อำนาจและหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา และหน้าที่เลขาธิการสภา.....	355
4.5.1.3	การประชุมสภา.....	359
	ก) วิธีการประชุม.....	361
	1) ลักษณะของการประชุม.....	361
	2) องค์ประชุมของสภา.....	362
	3) การนัดประชุม.....	367
	4) การจัดระเบียบวาระการประชุม.....	368
	5) การดำเนินการประชุม.....	390
	ข) การเสนอญัตติ.....	400
	1) ญัตติที่เสนอด้วยวาจา.....	403
	2) ญัตติที่เสนอเป็นหนังสือ.....	419
	3) การเสนอญัตติและการพิจารณาญัตติ.....	430
	ค) การอภิปราย.....	438
	ง) การลงมติ.....	442
4.5.1.4	การพิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี้.....	446
4.5.2	กลไกและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย.....	447
4.5.2.1	ภาพรวมขั้นตอนการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย ในรัฐสภา.....	448
	ก) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยสภาผู้แทนราษฎร.....	451
	1) การพิจารณาในวาระที่ 1.....	452
	2) การพิจารณาในวาระที่ 2.....	458
	3) การพิจารณาในวาระที่ 3.....	464
	ข) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยวุฒิสภา.....	466
	1) การพิจารณาในวาระที่ 1.....	467
	2) การพิจารณาในวาระที่ 2.....	468

3) การพิจารณาในวาระที่ 3.....	470
4.5.2.2 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ค้างพิจารณา อยู่ในสภาในกรณีที่อายุสภาผู้แทนสิ้นสุดลงหรือมีการยุบ สภาผู้แทนราษฎรที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ร้องขอให้รัฐสภา พิจารณาต่อไปและรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย.....	472
4.5.3 ระบบการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ของฝ่ายบริหาร.....	473
4.5.3.1 คณะกรรมาธิการ.....	473
ก) คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา.....	474
ข) คณะกรรมาธิการวิสามัญ.....	477
4.5.3.2 การตั้งกระทู้ถาม.....	483
ก) กระทู้ถามทั่วไป.....	484
ข) กระทู้ถามสด.....	485
4.5.3.3 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ.....	488
ก) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี...488	
ข) การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล.....490	
4.5.3.4 การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ.....	491
4.6 วิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตาม ข้อบังคับการประชุมสภาของไทย.....	492
4.6.1 ปัญหาอันเกี่ยวเนื่องจากสถานะทางกฎหมาย สภาบังคับ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ข้อบังคับการประชุมสภา.....	492
4.6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายและ สภาบังคับของข้อบังคับการประชุมสภาของไทย.....	492
4.6.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมข้อบังคับการประชุมสภา มิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญภายหลังการตราใช้ เป็นข้อบังคับการประชุมสภา.....	495

4.6.1.3	ปัญหาในกรณีที่ข้อบังคับการประชุมสภาของไทย ไม่มีลักษณะมั่นคงถาวร เนื่องจากมีการร่างข้อบังคับฯ กันใหม่ทุกครั้งเมื่อมีสภาชุดใหม่.....	498
4.6.2	สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตาม ข้อบังคับการประชุมสภาของไทย.....	498
4.6.2.1	ปัญหาเกี่ยวกับภาวะผู้นำของประธานสภา และควมามีวินัยของสมาชิก.....	498
4.6.2.2	ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สันทัดและไม่ใส่ใจในการศึกษา ข้อบังคับการประชุมสภาของสมาชิก.....	502
4.6.2.3	ปัญหาการใช้สิทธิพลและการแย้งซึ่งต่อรองกัน ในทางการเมืองที่มีเหนือข้อบังคับการประชุมสภา และกระบวนการทางรัฐสภา.....	503
4.6.2.4	สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินการประชุม สภาผู้แทนราษฎรของไทย.....	511
	ก) ปัญหาด้านระยะเวลาในการประชุมของสภา.....	511
	ข) ปัญหาความล่าช้าของการประชุมสภา และการขาดองค์ประชุมของสภา.....	511
	ค) ปัญหาเรื่องการประชุมและขอให้นับองค์ประชุม บ่อยครั้งในสภา.....	513
	ง) ปัญหาด้านการอภิปรายของสมาชิก.....	514
	จ) ปัญหาทางด้านการจัดระเบียบวาระการประชุม ของสภาผู้แทนราษฎร.....	516
	ฉ) ปัญหาการดำเนินการประชุมที่ไม่ได้เป็นไปตาม ระเบียบวาระการประชุม.....	518
4.6.2.5	ปัญหาและอุปสรรคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการนิติบัญญัติ.....	520
	ก) ขั้นตอนการริเริ่มและการนำเสนอร่างกฎหมายต่อ สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ.....	520

- 1) ปัญหาในกรณีที่มีร่างกฎหมายค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุมเป็นจำนวนมากและเป็นเวลานาน โดยที่ไม่มีการดำเนินการศึกษาหรือเตรียมการใดๆ ก่อนที่สภาจะพิจารณาในชั้นรับหลักการ..... 520
- 2) การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องใช้เวลานาน เนื่องจากต้องรอการพิจารณาให้คำรับรองจากนายกรัฐมนตรี และไม่มีมาตรการควบคุมที่ได้ผล..... 521
- 3) ปัญหาเรื่องที่คณะรัฐมนตรีมักจะอาศัยสิทธิตามข้อบังคับการประชุมสภาขอรับเอาร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายเกิดความล่าช้ายิ่งขึ้น..... 522
- ข) ขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ..... 523
 - 1) กระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายในสภามักใช้ คณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นหลักทำให้คณะกรรมาธิการวิสามัญประจำสภาไม่มีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมาย ส่งผลให้ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว..... 523
 - 2) คณะกรรมาธิการมักจะประสบปัญหาเรื่อง ไม่ครบองค์ประชุมในการลงมติอยู่เสมอ..... 525
 - 3) ในขั้นตอนพิจารณาของคณะกรรมาธิการไม่มีการแต่งตั้งกรรมาธิการผู้รับผิดชอบ (Rapporteur) ทำหน้าที่ศึกษาร่างกฎหมายนั้นโดยเฉพาะ รวมทั้งติดตามการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นหรือจนกระทั่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบ..... 526
 - 4) กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมาธิการไม่ค่อยเปิดโอกาสให้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายได้เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อเท็จจริงและความคิดเห็น..... 528

ค) ขั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สอง
 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร..... 529

1) การพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร
 เป็นไปอย่างล่าช้า และไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณา
 ร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ..... 529

2) การพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร
 ในแต่ละขั้นตอนเพื่ออำนวยความสะดวกให้สมาชิกอภิปรายได้มาก
 ทำให้การพิจารณาต้องล่าช้าออกไป..... 530

3) สภาไม่มีเอกสารประกอบการพิจารณาที่มีคุณภาพดีพอ
 ซึ่งจะช่วยในการอธิบายเหตุผล ความจำเป็น วิเคราะห์
 ผลกระทบ ตลอดจนคำอธิบายเจตนารมณ์ของกฎหมาย... 531

4.6.2.6 ปัญหาในส่วนของที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบ

การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร..... 533

ก) ปัญหาเกี่ยวกับระบบการทำงานของคณะกรรมการ
 ของสภาผู้แทนราษฎร..... 533

1) ปัญหาในเรื่องจำนวนและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ
 คณะกรรมการสามัญประจำสภา..... 534

2) คณะกรรมการไม่มีอำนาจชัดเจนที่จะบังคับให้บุคคลใด
 ส่งเอกสาร หรือมาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการ..... 536

3) ปัญหาทางด้านการคัดเลือกกรรมการสามัญประจำสภา
 ที่มีได้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของสมาชิก..... 538

ข) ปัญหาของกระบวนการถามและตอบกระทู้ถาม
 ในที่ประชุมสภา..... 539

1) ปัญหาในเรื่องขั้นตอนและระเบียบการยื่นกระทู้ถาม
 การบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุม
 และระยะเวลาในการถามและตอบกระทู้ถาม
 ในที่ประชุมสภา..... 539

2) ปัญหาที่เกิดจากการถามและตอบกระทู้ถาม
 ในที่ประชุมสภา..... 541

3) ปัญหาการตอบกระทู้ถามที่เป็นไปอย่างล่าช้า และไม่ทันต่อเหตุการณ์.....	543
4) ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ ในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกที่ไม่เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ.....	547
5) ปัญหาการถามและตอบกระทู้ถามสดที่ไม่เป็นไปตาม เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ.....	548
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	552
5.1 บทสรุป.....	552
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	561
รายการอ้างอิง.....	576
ภาคผนวก.....	587
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	598

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ตารางแสดงจำนวนสมาชิกสภาขุนนางแยกตามประเภทของกลุ่มขุนนาง	86
ตารางที่ 2	ตารางแสดงการจัดลำดับกระทู้ถามประเภทที่ขอให้ตอบด้วยวาจา ในที่ประชุมสภาสามัญ	167
ตารางที่ 3	ตารางแสดงองค์ประกอบของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ของประเทศฝรั่งเศส	224
ตารางที่ 4	ตารางแสดงองค์ประกอบของกลุ่มการเมืองในวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส	225
ตารางที่ 5	ตารางแสดงข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตาม รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ	318

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ในการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภานั้น อำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และมีหน้าที่ในการออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ในการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและสลับซับซ้อนนั้น มีระเบียบแบบแผนและกฎข้อบังคับต่างๆจำนวนมากมาเป็นหลักในการดูแลควบคุมงานของฝ่ายบริหาร ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาที่มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักใหญ่ รัฐธรรมนูญนั้นกำหนดอำนาจหน้าที่ และระบุนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจทั้งสาม ซึ่งได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภานี้ มีรายละเอียดปลีกย่อยลงไปอีก โดยมีข้อบังคับการประชุมสภา เป็นระเบียบแบบแผนสำคัญ

เหตุที่ต้องมีการตราข้อบังคับการประชุมของสภาขึ้นมา ก็เพราะว่ารัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ไม่อาจมีบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมด รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้สภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมาธิการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยภายในสภา และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญบางฉบับยังได้บัญญัติให้สภามีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับจรรยาบรรณของสมาชิกสภาด้วย

ข้อบังคับการประชุมสภานั้นน่าจะอนุมานได้ว่า เป็นข้อกำหนดที่สภาตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ความในข้อบังคับการประชุมสภาจึงต้องอนุวัติการให้สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ และต้องมีเนื้อหาเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการออกข้อบังคับของสภา

การที่รัฐสภาจะบรรลุมารกิจอันเป็นหน้าที่ของรัฐสภานั้นไม่ได้มาจากการที่กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไว้เท่านั้น แต่การจัดองค์กรภายใน การวางระเบียบข้อบังคับภายในของรัฐสภาถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างหนึ่งในการที่จะทำให้บรรลุมารกิจของสภา ในทางปฏิบัตินั้นองค์ประกอบที่ทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีประสิทธิภาพนั้นก็คือ “ข้อบังคับการประชุมสภา” ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวถือได้ว่าเป็นระเบียบแบบแผนหรือกฎเกณฑ์ภายในของแต่ละสภาที่มีขึ้นเพื่อกำหนดขอบเขตในการทำงาน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติงานของแต่ละสภาเอาไว้ให้เป็นระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุมสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ หรือในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภานั้น อาจกล่าวได้ว่าข้อบังคับการประชุมเป็นปัจจัยที่สำคัญในการที่จะทำให้การประชุมสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กล่าวคือถ้าข้อบังคับการประชุมมีการกำหนดกลไกการดำเนินงานของสภาไว้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพแล้วย่อมทำให้การดำเนินการประชุมของสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุที่การประชุมสภามีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการประชุมโดยทั่วไป นับตั้งแต่ลักษณะการประชุม ผู้เข้าร่วมประชุม หัวข้อเรื่องที่ประชุม การอภิปรายและการลงมติในเรื่องที่ประชุม เพื่อให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเป็นไป ด้วยความเป็นระเบียบเรียบร้อย รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาและรองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย ประมวลจริยธรรมของสมาชิกรัฐสภาและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาจึงเป็นข้อกำหนด ระเบียบปฏิบัติ และกรอบกติกาของการประชุมสภาระดับชาติซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติรวมทั้งการประชุมคณะกรรมการของสภาด้วย ทั้งนี้เพื่อให้การประชุมสภาเป็นระเบียบเรียบร้อย รอบคอบและมีประสิทธิภาพ

ในทางปฏิบัติข้อบังคับการประชุมสภามีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีดำเนินงานและการจัดองค์กรภายในของสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา ซึ่งถ้าหากปรากฏว่าข้อบังคับการประชุมของสภามีบทบัญญัติที่ยังไม่ดีพอ หรือไม่รัดกุมเพียงพอ หรือมีกลไกการดำเนินงานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาแล้ว ก็จะส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ตามไปด้วย ส่วนถ้ารัฐสภามีกลไกการทำงานในข้อบังคับการประชุมดี ก็มีโอกาที่จะทำให้การทำงานของรัฐสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมของสภายังเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญมาก ในกรณีที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีความบกพร่องหรือมีบทบัญญัติที่ไม่ครบถ้วน รัฐสภาในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอาจกำหนดกลไกการทำงานไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้ ดังที่จะเห็นตัวอย่างได้จากหลายประเทศที่ในรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติเพียงสั้น ๆ และให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะไปกำหนดรายละเอียดการดำเนินงานของสภาในข้อบังคับการประชุมของสภาเอง ความสำคัญของข้อบังคับมีอยู่มากจนกระทั่งว่า ในบางคราวที่มีปัญหาเกิดขึ้นกับกลไกการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติแทนที่จะต้องไปทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เราก็เพียงแต่แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมของสภานั้นก็เพียงพอที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติและช่วยให้กลไกการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติรวดเร็วหรือเรียบร้อยยิ่งขึ้น และการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภานั้นก็ทำได้ง่ายกว่า ไม่ต้องมีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนเหมือนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ หนึ่งในประเทศที่ปกครองโดยระบอบรัฐสภา และมีพรรคการเมือง บางครั้งการต่อสู้ในทางการเมืองในสภาอาจรุนแรงและนำมาซึ่งความปั่นป่วน แต่ถ้าหากสภานั้นมีระเบียบข้อบังคับการประชุมที่ดีและเหมาะสมแล้ว ก็อาจช่วยให้บรรเทาลงได้มากหรืออาจจะแก้ไขความปั่นป่วนนั้นให้หมดไปได้

ตามที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ข้อบังคับการประชุมของสภามีความสำคัญ และมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานของรัฐสภาเป็นอย่างมาก ฉะนั้นจึงมีรัฐธรรมนูญของหลายประเทศเป็นอันมากที่ได้กำหนดเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปล่อยให้ เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะไปบัญญัติลงในข้อบังคับการประชุมของตนเอง เช่น เรื่ององค์ประชุม การลงมติหรือลงคะแนนในบางเรื่องที่มีความสำคัญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การพิจารณานุมัติงบประมาณแผ่นดิน การประชุมโดยเปิดเผย การประชุมลับ วิธีการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของไทยหลายฉบับซึ่งมีบทบัญญัติอยู่หลาย มาตราที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้

สำหรับกระบวนการตราข้อบังคับการประชุมสภาที่ผ่านมามีได้นำบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ว่าด้วยกระบวนการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อร่างข้อบังคับการประชุมสภาได้ผ่านความเห็นชอบของแต่ละสภาแล้ว สมาชิกรัฐสภาก็สามารถที่จะเข้าชื่อกันขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้ด้วย ซึ่งกระบวนการในการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญครั้งนี้มีขึ้น เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับการประชุมของสภาเพื่อมิให้มีข้อความที่

ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือมีกลไกที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เหตุที่ต้องมีกลไกในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภานั้น ก็เพราะข้อบังคับการประชุมสภาเป็นข้อบังคับที่มีความสำคัญและมีเนื้อหาเป็นการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ซึ่งถ้าหากข้อบังคับการประชุมสภามีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมส่งผลทำให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แม้ว่าสถานะของข้อบังคับการประชุมสภาจะเป็นเพียงระเบียบภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและโดยเนื้อหาของข้อบังคับการประชุมสภาไม่อาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยตรง แต่เนื้อหาของข้อบังคับการประชุมก็มีลักษณะเป็นการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติและการใช้อำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับการประชุมให้การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เมื่อกล่าวถึงขั้นนี้แล้ว จะเห็นว่าข้อบังคับการประชุมสภามีความสำคัญมาก เพราะเป็นตัวกำหนดกระบวนการทำงานของรัฐสภาทั้งหมดว่าจะให้มีความรวดเร็ว รอบคอบและมีประสิทธิภาพเพียงใดหรือไม่ สำหรับข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวนอกจากจะต้องปรับให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องมีลักษณะเป็นการปฏิรูปกระบวนการทำงานของรัฐสภาด้วย เพราะการที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะสามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้บรรลุภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ระเบียบและกฎเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาก็มีส่วนสำคัญในอันที่จะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าข้อบังคับการประชุมสภาเป็นปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการที่จะทำให้การดำเนินงานของรัฐสภาบรรลุผลตามภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติ และด้วยเหตุที่ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นหัวใจและเป็นหลักที่จะควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุมสภาให้เป็นไปโดยถูกต้องและเป็นระเบียบเรียบร้อย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงหลักการและกลไกการทำงานสำคัญที่ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาไทยให้ละเอียดถี่ถ้วนต่อไป ทั้งนี้ ผู้เขียนจะได้ศึกษาวิเคราะห์และชี้ให้เห็นถึง สถานะในทางกฎหมาย สภาพบังคับ กลไกในการควบคุมข้อบังคับการประชุมมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย ว่ามีปัญหาที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากสถานะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภา และปัญหาที่เกิดจากตัวบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาอย่างไรที่ส่งผลทำให้

การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร รวมทั้งยังได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภา เพื่อให้การทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง โดยจะได้ศึกษาแนวทางการดำเนินงานของรัฐสภาในประเทศต่างๆที่ใช้ระบบการปกครองแบบรัฐสภา และจะได้นำแนวทางต่างๆเหล่านี้มาเป็นข้อเสนอแนะปรับปรุงบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของรัฐสภาไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิจัยถึงสถานะ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย
2. เพื่อค้นหาว่าข้อบังคับการประชุมสภาที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีส่วนทำให้ภารกิจหลักของรัฐสภามีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และมีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมอย่างไรบ้างที่มีผลทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาในทางปฏิบัติอันเนื่องมาจากตัวบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภา
4. เพื่อศึกษาทบทวนถึงข้อดีข้อเสียของบทบัญญัติในแต่ละหมวดของข้อบังคับการประชุมสภา เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาต่อไป
5. เพื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาของไทยกับบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาของต่างประเทศ ว่าหลักการในแต่ละเรื่องมีความคล้ายคลึงกันและมีความแตกต่างกันอย่างไร เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปรับปรุงข้อบังคับการประชุมสภาของไทยต่อไป
6. เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา ให้มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับวิถีทางการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาและทำให้การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
7. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงงานของสภา และต่อผู้ที่ศึกษาทางด้านการเมืองการปกครองแบบรัฐสภาต่อไป

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย ทั้งปัญหาในด้านการดำเนินการประชุมสภา ปัญหาด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และปัญหาด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการทั้งในทางข้อกฎหมายและในด้านปฏิบัติอย่างไร ที่มีผลทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น พร้อมทั้งได้ศึกษาวิเคราะห์ว่าปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว มีแนวทางที่จะปรับปรุงแก้ไขได้อย่างไรจึงจะทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างแท้จริง โดยแนวทางหรือข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวนี้ สามารถแก้ไขได้โดยการปรับปรุงกลไกการดำเนินงานภายในของรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาเท่านั้น โดยที่ไม่ต้องก้าวล่วงไปแก้ไขกลไกหลักตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ทั้งนี้ผู้เขียนได้ทำการศึกษาถึงกระบวนการการทำงานของรัฐสภาต่างประเทศตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาเพื่อใช้เป็นแนวทางและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาของไทยต่อไป

โดยในการศึกษาครั้งนี้ผู้เขียนได้ศึกษาหลักการและกลไกที่สำคัญในข้อบังคับการประชุมสภา และชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทยฉบับก่อนๆ ในอดีต เช่น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในการศึกษาจะมุ่งเน้นไปที่สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกลไกและกระบวนการทำงานภายในของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป และนอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงหลักการและกลไกที่สำคัญของข้อบังคับการประชุมสภาที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งตราขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ว่าข้อบังคับการประชุมสภาฉบับใหม่ได้มีกลไกในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในอดีตไว้หรือไม่ อย่างไร และนอกจากนั้นผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นว่าข้อบังคับการประชุมสภาฉบับใหม่มีหลักการสำคัญที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มากน้อยเพียงใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา กระบวนการ

ทำงานภายในของรัฐสภาต่างๆเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อต้องการปฏิรูปกระบวนการทำงานของรัฐสภาและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเพิ่มมากขึ้น

ในส่วนของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นข้อบังคับการประชุมสภาที่ ถูกกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งสิ้นผลใช้บังคับไปแล้ว ในขณะที่เขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้นั้น ผู้เขียนจะหยิบยกขึ้นมาศึกษาและชี้ให้เห็นถึงประเด็นปัญหา และอุปสรรคที่เคยเกิดขึ้นในช่วงที่ข้อบังคับการประชุมดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ตลอดจนได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ด้วย เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวเป็น ข้อบังคับการประชุมสภาในสมัยที่ใช้ระบบสภาคู่ ซึ่งจะมีข้อบังคับการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ประกอบกับจารีตประเพณี ในทางรัฐสภาของไทยที่เคยประพฤติปฏิบัติกันมากล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และที่ ประชุมร่วมกันของรัฐสภาชุดใหม่สามารถมีมติให้นำข้อบังคับการประชุมของสภาชุดเก่ามาใช้ บังคับกับการประชุมสภาชุดใหม่ไปพลางก่อนในระหว่างที่สภาแต่ละสภายังไม่ได้มีมติเห็นชอบกับ ร่างข้อบังคับการประชุมฉบับใหม่ ดังนั้น จึงยังสามารถนำบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภา ดังกล่าวมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับ การประชุมสภาที่เคยเป็นปัญหาอยู่ในอดีตได้เป็นอย่างดี

ส่วนการศึกษาลักษณะและสาระสำคัญในข้อบังคับการประชุมสภาของต่างประเทศ ผู้เขียนได้ศึกษาหลักการและกลไกการดำเนินงานภายในของรัฐสภา ตามข้อบังคับการประชุมสภา ของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และ ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีปกครองด้วยระบอบ ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาคล้ายคลึงกับของประเทศไทยมากที่สุด นอกจากนั้นที่มาของ ข้อบังคับการประชุมสภาของเราไทยนั้น ก็มีที่มาจากประเพณีการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาของอังกฤษซึ่งเป็นต้นกำเนิดระบบรัฐสภา และหลักการในบางเรื่องก็ ได้รับมาจากวิธีปฏิบัติของรัฐสภาฝรั่งเศส แต่จากการศึกษาพบว่าบทบัญญัติในข้อบังคับการ ประชุมสภาของไทยส่วนใหญ่จะได้รับมาจากวิธีปฏิบัติของรัฐสภาฝรั่งเศส (และประเทศทาง ภาคพื้นยุโรป) มากกว่า ทั้งนี้เป็นเพราะสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของไทยเรา ได้นำเอาหลักการส่วนใหญ่มาจากประเทศที่มีระบอบการปกครองในแบบรัฐสภาในยุโรปเป็น ส่วนมาก จากการศึกษาถึงหลักการและกลไกการดำเนินงานของรัฐสภาต่างประเทศนั้น ทำให้ ทราบถึงธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาในแต่ละประเทศ และหลักการการงานบางอย่างที่อาจนำมา ปรับใช้กับการดำเนินงานของรัฐสภาไทย ดังจะได้ศึกษาวิเคราะห์ในรายละเอียดดังกล่าวต่อไป

ในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ถ้าหากผู้เขียนใช้คำว่า “ข้อบังคับการประชุมสภา” ให้หมายถึงข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาในภาพรวม ทั้งนี้เนื่องตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาของไทยประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และกำหนดให้สภาแต่ละสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อใช้บังคับแก่การประชุมสภาของตนได้โดยอิสระ และในการประชุมของแต่ละสภานั้นโดยหลักสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะประชุมแยกกันโดยมีข้อบังคับการประชุมสภาสำหรับใช้ในการดำเนินการประชุมของตนเอง นอกจากนี้หากมีกิจการที่จะต้องมีการประชุมร่วมกันทั้งสองสภาแล้ว รัฐธรรมนูญก็ยังกำหนดให้มีข้อบังคับการประชุมที่ใช้สำหรับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาด้วย ซึ่งจากการศึกษาถึงบทบัญญัติให้ข้อบังคับการประชุมสภาของทั้งสองสภาและข้อบังคับการประชุมร่วมกันของรัฐสภานั้น พบว่ามีหลักการและบทบัญญัติในแต่ละหมวดคล้ายคลึงกัน จะต่างกันก็แต่เพียงหลักการในเรื่องอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภาที่มีความแตกต่างกันออกไปเท่านั้น แต่ถ้าหากผู้เขียนต้องการจะกล่าวถึงหลักการหรือกลไกการทำงานตามข้อบังคับการประชุมของสภาใดสภาหนึ่งโดยเฉพาะแล้วก็จะได้เขียนให้เห็นชัดเจนว่าเป็น “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร” หรือ “ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา” หรือ “ข้อบังคับการประชุมร่วมกันของรัฐสภา” แล้วแต่กรณี

1.4 สมมติฐานของการวิจัย

ข้อบังคับการประชุมสภาที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันรวมทั้งข้อบังคับการประชุมสภาฉบับอื่นๆ ที่เคยมีผลใช้บังคับในอดีตก่อนหน้านี้ มีบทบัญญัติที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเท่าที่ควร โดยมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาทั้งในด้านการดำเนินการประชุมสภา ในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และในด้านการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร จึงสมควรที่จะพิจารณาศึกษาเพื่อปรับปรุงเนื้อหาในข้อบังคับการประชุมสภาให้มีกลไกที่สนับสนุนและเอื้ออำนวยให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้สามารถดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้บรรลุภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาอย่างครบถ้วนยิ่งขึ้นด้วย

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทยนี้เป็นการศึกษาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น(Factual Research)ในทางปฏิบัติของรัฐสภาไทยที่มีอยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันโดยการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเอกสาร ดังนี้

1) เอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาของแต่ละประเทศ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาของไทย รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมวุฒิสภา รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา

2) เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ตำรา บทความทางวิชาการ และเอกสารเผยแพร่ทั้งของรัฐสภาไทยและรัฐสภาต่างประเทศ

ในการศึกษาวิจัยนั้นผู้เขียนได้นำเอกสารดังกล่าวมาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของแต่ละสภาทั้งในด้านการประชุมสภา กระบวนการนิติบัญญัติและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการอย่างไรและสมควรแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมได้อย่างไร โดยใช้อาศัยประสบการณ์การทำงานที่ผู้เขียนได้เคยปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิติกร ประจำสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งทำให้ได้มีโอกาสในทราบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการทำงานของสภาทั้งในเชิงทฤษฎีและในทางปฏิบัติ

ในส่วนที่ศึกษาเปรียบเทียบกับของต่างประเทศนั้น ได้ทำการศึกษาค้นคว้าจากรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภา ตำรา บทความในเว็บไซต์ของรัฐสภาต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้จะเป็นการศึกษาเชิงเปรียบเทียบกับประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา โดยคำนึงถึงสภาพการณ์ที่เป็นจริงของกระบวนการในทางรัฐสภาของไทย ภายใต้บริบทของสังคมไทยและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นสำคัญ หนึ่งหากผลของการศึกษาวิจัยจำเป็นต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาของไทย ผู้เขียนจะได้เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภามาในวิทยานิพนธ์นี้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอันเกิดจากกลไกในข้อบังคับการประชุมสภาของไทย และสภาพของปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญที่จะต้องหาแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงต่อไปอย่างไร

2. เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงกลไกการดำเนินงานของรัฐสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาให้เอื้ออำนวยต่อการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมากยิ่งขึ้น

3. เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการและกลไกการดำเนินการประชุมของรัฐสภา รวมถึงกระบวนการทำงานภายในของรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

4. เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการประชุมสภาและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

5. วิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อหาจุดแข็งของกลไกในข้อบังคับการประชุมสภาของต่างประเทศและนำข้อดีดังกล่าวมาปรับใช้กับข้อบังคับการประชุมสภาของไทย ให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองของไทย

6. เพื่อประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจศึกษากระบวนการทำงานภายในของรัฐสภาและผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงงานของรัฐสภา

บทที่ 2

แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการตราข้อบังคับภายในขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

เมื่อจะทำการศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทยนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงหลักการและแนวคิดพื้นฐานทางทฤษฎีในทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองในระบบรัฐสภาและแนวความคิดในการตราข้อบังคับขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในเรื่องนี้มีแนวความคิดหรือทฤษฎีอันเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบบรัฐสภาและการตราข้อบังคับของรัฐสภาดังนี้ คือ ทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และหลักการความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้แต่ละสภามีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมและข้อบังคับอื่น ๆ เกี่ยวกับการทำงานของสภานั้น ๆ เพื่อแสดงถึงความเป็นอิสระของแต่ละสภาซึ่งไม่ขึ้นแก่กัน และแสดงถึงความเป็นอิสระของสภาต่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลด้วยอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมสภาของตนเอง (autonomie réglementaire) นอกจากนี้ก็ต้องกล่าวถึงหลักการเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากหลักการดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นทฤษฎีที่เป็นพื้นฐานของอำนาจในการกำหนดกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับภายในขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งต้องศึกษาถึงทฤษฎีเรื่องลำดับชั้นของกฎหมายเพื่อใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ถึงสถานะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาของไทยว่ามีสถานะในทางกฎหมายอย่างไร และกลไกการดำเนินงานภายในของรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ให้ข้อบังคับการประชุมควรเป็นไปในแนวทางใดจึงจะทำให้การทำงานของรัฐสภามีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาและแนวความคิดหรือทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นอย่างแท้จริง

2.1 แนวความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา

แนวความคิดพื้นฐานทางทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาได้แก่หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ และหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งแนวคิดพื้นฐานทางทฤษฎีทั้งสองถือเป็นพื้นฐานของการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจในการจัดกิจการภายในขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติดังจะได้อธิบายต่อไป ดังนี้

2.1.1 หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย

หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันผูกขาดอำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้นก็อาจเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่ ดังคำกล่าวของลอร์ด แอ็กตัน (Lord Aton) ที่ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบและ การมีอำนาจที่เด็ดขาดที่สุดนั้น ย่อมจะเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นอน” ดังนั้น หากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครอง มิอาจบังเกิดขึ้นได้ และได้ปรากฏเป็นรูปธรรมโดยมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในศตวรรษที่ 18 เพื่อเรียกร้องเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจโดยนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส คือ มองเตสกีเอร์ (Montesquieu) ได้นำเสนอแนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถคานและ ดุลอำนาจกันได้ เพื่อยับยั้งการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้ปกครอง นอกจากนี้มองเตสกีเอร์ยังได้ เสนอแนวความคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน¹ แนวความคิด ดังกล่าวปรากฏอยู่ในวรรณกรรมที่ชื่อว่า “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (De l' Esprit des lois) ซึ่งใช้ เวลาเขียนถึง 20 ปี ข้อเขียนที่ปรากฏในหมวดแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับประวัติศาสตร์โรมัน ส่วนหมวด หลังนั้นได้รับอิทธิพลจากการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษโดยงานเขียนของเขาได้สะท้อน ความคิดของเขาเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษ เนื่องจากมองเตสกีเอร์ มีชีวิต อยู่ในช่วง ค.ศ. 1689-1755 โดยเขาได้ออกเดินทางไปทั่วยุโรป และใช้เวลาศึกษาการเมืองอยู่ที่ ประเทศอังกฤษนานถึงครึ่งปี

ในหนังสือ De l' Esprit des lois ของมองเตสกีเอร์ มีมากมายหลายตอนที่น่าสนใจ แต่บทที่ได้รับการอ้างอิงและมีชื่อเสียงมากที่สุด ก็คือ บทที่ 6 ในหมวดที่ 11 ว่าด้วยรัฐธรรมนูญของ ประเทศอังกฤษ² บทนี้เองเป็นที่มาของหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ข้อเขียนของมองเตสกีเอร์ในส่วนนี้ มิได้เป็นการอธิบายถึงระบบของประเทศอังกฤษอย่างถูกต้องตามสภาพความเป็นจริง แต่เป็นการอธิบายตามความคิดของตนเอง ในลักษณะมองประเทศอังกฤษในอุดมคติเพื่อยก เป็นแบบอย่าง วัตถุประสงค์หลักของมองเตสกีเอร์ในบทนี้ มุ่งวิเคราะห์ในทางทฤษฎีเงื่อนไขต่างๆ

¹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), หน้า 146.

² Montesquieu, De l' esprit des lois, livreXI, chapitreVI, PARA. 13 (1748) (Oeuvres Completes de Montesquieu, Roger Caillois edition 1951) อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หนังสืออนุสรณ์งานศพ ศ.ดร.สมภพ โหตระกิตย์, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2540), หน้า 311.

ที่เสรีภาพทางการเมืองของประชาชนจะได้รับการคุ้มครอง โดยพยายามหาคำตอบว่ารูปแบบของสถาบันการเมืองแบบใดที่จะสามารถพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ดีกว่า โดยในบทที่ 5 ของหมวดที่ 11 มองเตสกีเออร์ได้กล่าวว่า

“มีชาติหนึ่งในโลกที่มีรัฐธรรมนูญอันมีวัตถุประสงค์โดยตรง เพื่อเสรีภาพทางการเมือง เราจะมาพิจารณาถึงหลักการต่างๆ ของรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าหลักการดีเสรีภาพจะปรากฏให้เห็นเสมือนปรากฏในกระจกเงา”³

ในบทที่มีชื่อเสียงก้องโลกนั้นคือบทที่ 6 ซึ่งว่าด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ อันเป็นที่มาสำคัญของทฤษฎีว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจ

สาระสำคัญของทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิบายได้โดย มองเตสกีเออร์ได้อธิบายไว้ในบทที่ 6 ของหมวดที่ 11 ในหนังสือ “De l’ Esprit des lois” ดังนี้

“ในรัฐทุกรัฐจะมีการใช้อำนาจอยู่ 3 ประการด้วยกันคือ⁴

ประการแรก รัฐมีอำนาจออกกฎหมายมาบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไปสำหรับระยะเวลาหนึ่งหรือตลอดกาล และอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายนั้นคือ อำนาจนิติบัญญัติ

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลรักษาความสงบสุขและรักษาความมั่นคงทั้งภายในและภายนอกประเทศ และการใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายภารกิจนี้เป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายและจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย

เมื่อกำหนดอำนาจออกเป็น 3 ชนิดดังนี้แล้ว มองเตสกีเออร์ให้ความเห็นว่าอำนาจแต่ละชนิดต้องแยกกัน มีผู้ใช้ต่างกันและเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน โดยทั้งสามอำนาจนี้ ควรอยู่ในฐานะที่เสมอเท่าเทียมกันและมีองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามแยกต่างหากจากกัน ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้รอดพ้นจากการถูกล่วงละเมิดโดยผู้ปกครองซึ่งมีความโน้มเอียงที่จะใช้อำนาจโดยมิชอบ ดังปรากฏในคำสอนของมองเตสกีเออร์(Montesquieu) ที่ว่า”ประสบการณ์ได้แสดงให้เห็นมานักต่อนักแล้วว่า คนทุกคนเมื่อมีอำนาจก็มักจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิดและพยายามใช้อำนาจจนเกินขอบเขตเสมอ ฉะนั้นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบ จึงต้อง

³ โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : โครงการศึกษานโยบายสาธารณะ สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2529), หน้า 28.

⁴ อมร จันทรสมนูรณ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2525), หน้า 61-62.

จัดและกำหนดให้อำนาจหยุดยั้งด้วยอำนาจ (Le Pouvoir arrête le pouvoir)⁵ รูปแบบการปกครองที่ปลอดภัยที่สุดสำหรับราษฎร จะต้องเป็นรูปแบบการปกครองที่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการแยกออกจากกัน มีองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามแยกต่างหากจากกัน และเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน”

ด้วยหลักการเช่นว่านี้เท่านั้น ที่พอจะหวังได้ว่า สามารถป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจปกครองตามอำเภอใจและเกินขอบเขตที่เหมาะสมได้เป็นผลสำเร็จ กฎหมายจะใช้บังคับตามวัตถุประสงค์ที่ตราและประชาชนจะเคารพกฎหมายนั้นๆก็เฉพาะแต่ในกรณีที่มีการแบ่งแยกอำนาจเท่านั้น ถ้าไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแล้วการใช้กฎหมายก็เลื่อนลอยใช้กันตามอำเภอใจ เพราะถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารมารวมกันอยู่ในตัวของบุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกัน เสรีภาพของบุคคลก็จะมีไม่ได้เลย เนื่องจากเป็นที่น่าห่วงเกรงว่าบุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสองนั้น จะตรากฎหมายที่มีลักษณะกดขี่ราษฎรมาใช้และบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ และถ้าหากอำนาจตุลาการมิได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารแล้วเสรีภาพของบุคคลก็จะมีไม่ได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือถ้าหากอำนาจตุลาการรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของราษฎรก็จะมีความเป็นอยู่ตามความพอใจของผู้ใช้อำนาจทั้งสองนั้น เพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ตรากฎหมายเสียเองด้วย ถ้าอำนาจตุลาการรวมอยู่กับอำนาจบริหารแล้วนั้น ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่ ถ้าบุคคลคนเดียวกันหรือองค์กรเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจทั้งสามคืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการหรือเป็นกรณีที่ใช้ อำนาจนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ กฎหมายก็จะไม่แน่นอน การบังคับใช้กฎหมายก็จะแปรผันไปตามความประสงค์ของผู้ใช้อำนาจบริหารและถ้าใครไม่กระทำตามความประสงค์นั้น ผู้มีอำนาจก็จะลงโทษตามความประสงค์ของตน กฎหมายก็เลื่อนลอย บ้านเมืองจะไม่มี ความสงบสุข⁶ และหากสังคมใดก็ตาม ไม่มีการค้ำประกันสิทธิเสรีภาพของปวงชน และไม่มีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองแล้วไซ้ร้ สังคมนั้นหากรัฐธรรมนูญไม่⁷

อย่างไรก็ตามถ้าพิจารณาจากแง่ของรัฐแล้ว อำนาจต่างๆไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ ย่อมรวมเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งมาจากประชาชนและเนื่องจากรัฐเป็นเอกภาพโดยเหตุนี้อำนาจของรัฐจึงเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะ

⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศไทย,” *วารสารนิติศาสตร์* 14 , 3 (กันยายน 2527) : 124.

⁶ เดือน บุญนาค, การแยกอำนาจ,(พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2487), หน้า 8-9.

⁷ คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของฝรั่งเศส ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 ข้อ 16.

แบ่งแยกมิได้ ส่วนต่างๆของกลไกของรัฐก็จำเป็นต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันและพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันฉันใด ส่วนต่างๆของกลไกของรัฐก็จำเป็นต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์และพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันฉันนั้น ฉะนั้น สิ่งที่เราเรียกว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” แท้ที่จริงแล้วควรจะถือว่าเป็นการแบ่งแยกกิจการในหน้าที่ของรัฐ(separation of function) ออกไปเป็นสามแขนงโดยให้องค์กรต่างๆของรัฐอันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ รับผิดชอบต่อปฏิบัติจัดทำแยกต่างหากจากกันมากกว่า⁸ ยิ่งไปกว่านั้น ถึงแม้ในทฤษฎีบริสุทธิ์การแบ่งแยกอำนาจ(pure doctrine of the separation of power) ย่อมเป็นการแบ่งแยกอย่างเด็ดขาดทั้งในแง่ของอำนาจหน้าที่และตัวบุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่แต่ละองค์กรจะต้องไม่ไปก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง อีกทั้งแต่ละองค์กรจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเอง และเจ้าหน้าที่ในสังกัดองค์กรหนึ่งจะต้องไม่ไปปฏิบัติหน้าที่ในอีกองค์กรหนึ่งในเวลาเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วทฤษฎีบริสุทธิ์มักจะไม่ค่อยได้รับการปฏิบัติตามเท่าใดนัก เพราะการนำเอาทฤษฎีบริสุทธิ์มาใช้ อาจก่อให้เกิดปัญหามากมายซึ่งเป็นผลเสียมากกว่าผลดี นอกจากนี้แล้วในปัจจุบันนี้ยังได้นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือหน้าที่ไปรวมกับหลักการตรวจสอบและคานอำนาจ(principle of checks and balances) เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารอยู่ในฐานะที่เสมอเท่าเทียมกันอีกด้วย

ด้วยเหตุนี้จึงถือกันว่า “หลักการแบ่งแยกอำนาจจะถูกบ่อนทำลายไปก็เฉพาะแต่ในกรณีที่อำนาจทั้งปวงในแขนงหนึ่งกับอำนาจทั้งปวงในอีกแขนงหนึ่ง ตกอยู่ในกำมือของบุคคลหรือองค์กรเดียวกันเท่านั้น”⁹ ฉะนั้น ในการกำหนดให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหารจะต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์และถ่วงดุลอำนาจของกันและกันแล้ว ซึ่งในขณะนี้ทั้งสององค์กรต่างก็ใช้อำนาจปะปนกันไปบ้าง จึงไม่ถือว่าเป็นการละเมิดหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมาจนเป็นการผูกขาด โดยได้มีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ ดังนี้

- 1) องค์กรนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ
- 2) องค์กรบริหาร เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ

⁸ หยุดแสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511), หน้า 63-67.

⁹ Martin Shapior and Douglas S. Holbles, *The Politics of Constitutional Law* อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 222.

3) องค์การตุลาการ เป็นองค์การที่ใช้อำนาจในการอำนวยความสะดวกเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

โดยหลักและทฤษฎีนั้นการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้ แต่มีใช้อยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือจะต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กร คือมีการคานและดุลอำนาจ (checks and balances) ระหว่างกันและถือได้ว่าหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ ก็คือการคานและดุลอำนาจนั่นเอง

2.1.1.1 ความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจนิตินบัญญัติและอำนาจบริหารตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ

การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ถือกันว่าอำนาจทั้งหมดภายในรัฐเป็นของประชาชน ซึ่งประชาชนจะใช้อำนาสดังกล่าวผ่านตัวแทนของตน¹⁰ แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าตัวแทนนั้นจะได้รับมอบอำนาจมาจากประชาชนในการดำเนินการปกครองก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าตัวแทนนั้นจะสามารถใช้อำนาจทั้งปวงนั้นได้ด้วยตนเองทั้งหมด อำนาจต่างๆ จำต้องถูกแบ่งออกตามลักษณะการใช้และต้องมีการควบคุมซึ่งกันและกันเพื่อที่จะไม่ให้อำนาจใดอยู่เหนือกว่า มิฉะนั้น อำนาจนั้นๆ อาจถูกนำไปใช้โดยเกินขอบเขตและปราศจากการควบคุมอันจะมีผลกระทบต่อกระเทือนถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐได้

อย่างไรก็ดี ผลประการหนึ่งจากความจำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาจในการปกครองออกจากกันก็คือ ทำให้เกิดรูปแบบการปกครองในลักษณะต่างๆ ขึ้น ทั้งนี้ แล้วแต่ว่าอำนาจแต่ละส่วนที่ถูกแบ่งแยกโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจที่ต่างกันนั้นมีความสัมพันธ์และเกี่ยวข้องกันในลักษณะใด

จากการที่ต้องมีการแบ่งแยกการใช้อำนาสดังได้กล่าวมาแล้วนั้น โดยทั่วไปในรัฐต่างๆ มักแบ่งแยกอำนาจออกเป็นอำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยที่อำนาจต่างๆ จะเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกันเพื่อให้คอยควบคุมซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักประกันเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง¹¹ แต่อย่างไรก็ตามอำนาสดังกล่าวก็ยังคงมีความเกี่ยวพันกันอยู่บ้างโดยเฉพาะ

¹⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, เล่ม 1, (พระนคร : โรงพิมพ์สุภผล, 2493), หน้า 226.

¹¹ เตือน บุนนาค, การแยกอำนาจ, หน้า 16.

ในส่วนของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ส่วนความเกี่ยวพันกันจะเป็นไปในลักษณะเช่นใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่าเป็นการปกครองในระบบใด

รูปแบบการปกครองที่เกิดจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายในปัจจุบันนี้ เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของความสัมพันธ์อันจำเป็นจะต้องมีอยู่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อาจจำแนกออกได้เป็นสองรูปแบบใหญ่ๆ ด้วยกันคือ ถ้าความเกี่ยวข้องของสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นการผสมผสานกันไป (Interdependence by Integration) กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่อาจดำเนินการทางการเมืองได้โดยปราศจากความร่วมมือของอีกฝ่ายหนึ่ง ก็เรียกรูปแบบนี้ว่า “ระบบรัฐสภา” (Parliamentary System) แต่ถ้าความเกี่ยวข้องของสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีลักษณะเป็นการเชื่อมโยงกัน (Interdependence by co-ordination) กล่าวคือ ทั้งสองฝ่ายย่อมมีอิสระดำเนินการได้อย่างเป็นเอกเทศภายในขอบอำนาจของตน แต่จะต้องร่วมมือกันใน “จุดเกาะเกี่ยว” (point of contact) ต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็เรียกรูปแบบนี้ว่า “ระบบประธานาธิบดี” (Presidential System)¹²

ระบบการปกครองที่ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นการแบ่งแยกการใช้อำนาจโดยองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรเดียวกัน หรือไม่ใช่องค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดอำนาจไว้ แต่ทั้งนี้การใช้อำนาจก็ยังคงมีความสัมพันธ์กันอยู่คือมีการคานและดุลอำนาจระหว่างกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และความสัมพันธ์นี้อาจแตกต่างกันไปตามระบบการปกครองซึ่งระบบเหล่านี้ได้แก่ ระบบประธานาธิบดี ระบบรัฐสภา และระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี ซึ่งระบบการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแบ่งออกได้ 2 ระบบคือ ระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปค่อนข้างเด็ดขาด และระบบการแบ่งแยกอำนาจออกไปแบบไม่เด็ดขาด ดังนี้

1) ระบบการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด

ระบบการปกครองที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดนั้น อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะมีลักษณะที่เป็นอิสระและไม่ขึ้นแก่กัน ทั้งนี้โดยพิจารณาจากที่มาของฝ่ายบริหารและที่มาของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นต่างมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสองฝ่าย จึงทำให้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีอำนาจเต็มที่ในการทำหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของประชาชนที่ได้เลือกตนเข้ามาเป็นผู้แทน จึงส่งผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจในการแต่งตั้ง

¹² วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521), หน้า 8. และหน้า 38.

และถอดถอนฝ่ายบริหารเพราะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน และในขณะเดียวกัน ประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภาเนื่องด้วยฝ่ายนิติบัญญัติก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นกัน ดังนั้น ในทางทฤษฎีจึงถือว่าเป็นระบบที่มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด สำหรับการปกครองในรูปแบบนี้ได้ถูกนำมาใช้ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเรียกการปกครองในระบบนี้ว่า การปกครองระบบประธานาธิบดี

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นอิสระไม่ขึ้นแก่กันแต่ทั้งสองฝ่ายก็ยังคงมีการติดต่อและทำการร่วมกันอยู่เสมอ เช่นการออกกฎหมาย แม้โดยหลักการรัฐสภาจะเป็นผู้ริเริ่มในการจัดทำกฎหมาย แต่การจะประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ประธานาธิบดีต้องเห็นชอบด้วย ขณะเดียวกันประธานาธิบดีก็อาจใช้สิทธิออกคำสั่งของฝ่ายบริหาร “Executive Order” ในการยับยั้งร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เรียกว่า “Veto Right” โดยไม่ยอมลงนามให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายได้ นอกจากนี้รองประธานาธิบดีจะเป็นประธานสภาสูง (Senate) โดยตำแหน่งอีกด้วย สำหรับในการใช้อำนาจตุลาการเพื่อลงโทษบุคคลทางอาญา ในกรณีที่มีเหตุอันควรฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีก็อาจให้อภัยโทษแก่ผู้ต้องคำพิพากษาได้ การให้บุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) สภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เริ่มกล่าวหาแต่สภาสูงจะทำหน้าที่ในทางตุลาการที่จะลงโทษให้ออกจากตำแหน่ง ส่วนศาลก็มีการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการตีความกฎหมาย ในสหรัฐอเมริการะยะหลังจึงเข้าใจกันโดยทั่วไปว่าอำนาจทั้งสามมิได้แบ่งแยกออกจากกันเป็นสามองค์กรโดยเด็ดขาด และในความเป็นจริงจะมีการใช้อำนาจโดยผสมกันได้โดยความสำคัญอยู่ในการจัดองค์กรและกลไกของรัฐ อันเป็นไปตามทฤษฎีการกระจายอำนาจเพื่อการคานและดุลอำนาจกันมากกว่า¹³

2) ระบบการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เด็ดขาด

ระบบนี้ถือได้ว่าเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจหน้าที่มิให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวแต่เป็นการกระจายอำนาจในการทำงานให้เกิดความสมดุลในกลไกของรัฐ โดยเน้นหลักการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน เนื่องจากวิวัฒนาการของสถาบันการเมืองต่างๆ จะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดนั้นไม่สามารถทำให้รัฐปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังที่ปรากฏในระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่าสามารถออกกฎหมายในเรื่องใดบ้าง และเรื่องที่อยู่นอกเหนือจากนั้นให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมาย หรือในกรณีที่ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐมี

¹³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, หนังสืออนุสรณ์งานศพ ศ.ดร.สมภพ โหตรระกิตย, หน้า 319-320.

อำนาจในการยุบสภาอันอาจเนื่องมาจากรัฐบาลมีนโยบายไม่ตอบสนองต่อนโยบายของประธานาธิบดีได้และในขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรก็สามารถตั้งกระทู้ถามหรือลงมติไม่ไว้วางใจประธานาธิบดีได้ในสมัยประชุมของฝ่ายบริหารได้ในกรณีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อชาติเป็นต้น

ในส่วนของประเทศอังกฤษที่เป็นต้นแบบของระบบรัฐสภา จะพบว่าในทางปฏิบัติอำนาจทั้งสามเข้ามาเกี่ยวข้องกันได้ กล่าวคือมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันได้ซึ่งเห็นได้จากการที่รัฐสภาสามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ ในขณะเดียวกันฝ่ายบริหารก็มีอำนาจในการยุบสภาได้เป็นต้น ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบการปกครองมิได้มีลักษณะที่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดแต่อย่างใด แม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบการแบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดแต่เมื่อได้ศึกษาในรายละเอียดแล้วก็จะพบว่าอำนาจต่างๆ ก็มีความสัมพันธ์กันได้ในบางประการ ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านต่างๆ ของรัฐนั่นเอง

จากที่ได้กล่าวมาจะพบว่าหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจโดยองค์กรทั้งสามนั้นหาเป็นไปในลักษณะที่เคร่งครัดไม่ โดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัตินั้นจะเน้นไปในการคานและดุลอำนาจระหว่างกันมากกว่า โดยหลักแล้วอำนาจการบริหารของรัฐบาลนั้นจะแยกจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีการติดตามตรวจสอบจากองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนอันได้แก่รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจในการตรวจสอบการบริหารงานราชการแผ่นดินของรัฐบาลด้วย เช่น การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายในการดำเนินการบริหาร การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูง การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลพ้นจากตำแหน่งในกรณีไม่พอใจผลงานในการบริหารประเทศ หรือการเข้าชื่อเพื่อยื่นเรื่องขอให้ถอดถอนฝ่ายบริหารออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้กระบวนการในทางนิติบัญญัติของรัฐสภานั้นก็มีลักษณะที่ทำให้ฝ่ายบริหารเข้ามามีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด เพราะในปัจจุบันข้อเท็จจริงของสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลง ไปอย่างรวดเร็วทำให้รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายได้ทันจึงทำให้มีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองได้ เนื่องจากความจำเป็นในการสั่งการในทางบริหารให้เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการดำเนินงานของรัฐ ในทางปฏิบัติจึงเห็นได้ชัดเจนว่าไม่อาจที่จะแยกองค์กรนิติบัญญัติกับองค์กรบริหารออกจากกันได้เลย¹⁴ ดังนั้นการคานและดุลอำนาจจึงควรเน้นในการจัดอำนาจและข้อจำกัดขององค์กรมากกว่าจะมุ่งเน้นถึง

¹⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, หนังสืออนุสรณ์งานศพ ศ.ดร. สมภพ โหตระกิตย์, หน้า 321

การแยกองค์กรที่ใช้อำนาจออกจากกัน เพราะในปัจจุบันแต่ละองค์กรมิได้ใช้อำนาจเดียวตามความหมายในทางทฤษฎีเท่านั้น

2.1.1.2 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภา

เมื่อพิจารณาจากการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดแล้วจะเห็นว่าแท้จริงแล้วมิใช่เป็นการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาดเสียทีเดียว โดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารซึ่งโดยลักษณะอำนาจหน้าที่แล้วอาจมีลักษณะที่แตกต่างกัน แต่ในทางความเป็นจริงย่อมจะต้องมีการประสานงานและร่วมมือกันในการดำเนินการปกครอง¹⁵ ซึ่งอาจรวมถึงการที่มีความสัมพันธ์ในลักษณะควบคุมซึ่งกันและกันได้ แต่จะเน้นไปในการคานและดุลอำนาจระหว่างกันมากกว่า ซึ่งลักษณะการปกครองในรูปแบบนี้ จะปรากฏอยู่ในระบบการปกครองแบบรัฐสภา โดยจะเห็นได้จากกลไกในการปกครองและความสัมพันธ์ระหว่างการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารในระบบรัฐสภาที่แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือและการคานอำนาจกันอย่างชัดเจน

การปกครองในระบบรัฐสภา คือการปกครองโดยทางผู้แทนซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งในระบอบประชาธิปไตย และเป็นผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะที่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่มากกว่าที่จะเป็นการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดเหมือนกับที่ใช้ในระบบประธานาธิบดี โดยระบบรัฐสภามุ่งที่จะรักษาไว้ซึ่งความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และมุ่งหมายที่จะให้องค์กรทั้งสองคอยถ่วงดุลซึ่งกันและกันมากกว่า¹⁶ ในขณะเดียวกันก็มีความสัมพันธ์และร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการดำเนินการปกครอง โดยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) อันมีพัฒนาการมาจากการปกครองของประเทศอังกฤษนั้น จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์อันเป็นองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการด้วยกัน¹⁷ กล่าวคือ

¹⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์ 14 , 3 (กันยายน 2527): 126.

¹⁶ ไพโรจน์ ชัยนาม, “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำเป็นต้องมาจากรัฐสภาเพียงไร,” หนังสือวิชาการทางกฎหมายในโอกาสครบรอบ 50 ปี ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2529), หน้า 148-153.

¹⁷ แก้วสรร อติโพธิ และสุรพล นิติไกรพจน์, “สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย,” วารสารนิติศาสตร์ 14 , 3 (กันยายน 2524) : 61-99.

1) มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันและเป็นอิสระต่อกันในระหว่งองค์กรทั้งสอง

หลักการปกครองโดยทั่วไป การที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจของตนอย่างอิสระปราศจากการควบคุมย่อมจะมีแนวโน้มว่าองค์กรนั้นจะใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ ฉะนั้นการปกครองในระบบรัฐสภาหรือแม้แต่ในการปกครองระบบอื่นๆที่เป็นประชาธิปไตยจึงจำเป็นต้องแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกจากกัน สำหรับการปกครองในระบบรัฐสภานั้น นอกจากจะได้มีการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกจากกันโดยการแบ่งแยกการทำงานที่กันแล้ว ยังกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจโดยเฉพาะอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารได้มีการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกันและกัน ซึ่งผลจากการที่ต้องมีการควบคุมตรวจสอบทำให้สามารถอธิบายได้อยู่ในตัวแล้วว่าองค์กรที่ต้องดำเนินการควบคุมตรวจสอบกันนั้นจะต้องมีสถานะที่เสมอภาคและเท่าเทียมกันเพื่อมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งสามารถใช้อำนาจควบคุมได้แต่ฝ่ายเดียว สำหรับรูปแบบและวิธีการควบคุมตรวจสอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภานำมาใช้ควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ได้แก่

1.1 การถ่วงดุลอำนาจในทางนิติบัญญัติ¹⁸

เพื่อป้องกันมิให้อำนาจนิติบัญญัติมีมากเกินไปรัฐธรรมนูญบางประเทศได้มีวิธีการให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารยุบสภาได้ ผลจากการยุบสภาทำให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสี่ยงกับสมาชิกรัฐสภาว่าจะไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาเป็นตัวแทนของปวงชน ดังนั้น การยุบสภาโดยฝ่ายบริหารจึงเป็นการควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติได้ ในประเทศที่มีพรรคการเมืองเจริญเป็นปีกแผ่นและพรรคการเมืองแยกออกเป็นฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน การยุบสภาย่อมเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่จะทำให้สมาชิกในพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลสมัครสมานกัน เพราะการแตกแยกย่อมหมายความว่าสมาชิกจะไม่ได้รับความสนับสนุนจากพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอีก แม้ในสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านก็ยังเกรงการยุบสภาเพราะการยุบสภาและมีการเลือกตั้งใหม่ก็ย่อมทำให้สมาชิกของฝ่ายค้านมีความเสี่ยงในการที่จะไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาใหม่เช่นเดียวกัน และแสดงให้เห็นได้ว่าการยุบสภาเป็นอำนาจของราษฎรที่จะใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือชี้ขาดว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจตรงกับเจตจำนงของประชาชน

¹⁸ หยุดแสง ชุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทยและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 85-87.

(2) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนำร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายแล้วไปให้ราษฎรออกเสียงลงประชามติได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ราษฎรยืนยันหรือปฏิเสธร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและในกรณีเช่นนี้อาจมีบทบัญญัติไว้ด้วยว่า ถ้าราษฎรออกเสียงออกเสียงเป็นประชามติปฏิเสธร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้แล้วให้ถือว่าเป็นการยุบสภานิติบัญญัติไปเลยในตัวซึ่งเป็นการแสดงว่าการลงประชามติเป็นการให้อำนาจแก่ราษฎรที่จะใช้การเลือกตั้งเป็นเครื่องมือชี้ขาดว่าฝ่ายใดมีความเห็นตรงกับเจตจำนงของประชาชนเช่นเดียวกัน

(3) การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้ เช่นเดียวกับสมาชิกของรัฐสภาเอง ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความร่วมมือในการบัญญัติกฎหมาย และสามารถแสดงความประสงค์ของตนได้ว่าฝ่ายบริหารต้องการกฎหมายอย่างไร

(4) การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อจะได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นได้ ทั้งนี้ เพราะฝ่ายบริหารย่อมอยู่ในฐานะที่ทราบข้อเท็จจริงได้ดีกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำซึ่งเป็นผู้ทราบข้อเท็จจริงอย่างดี การที่ให้ฝ่ายบริหารสอดเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงในจังหวัดอันเหมาะสม ย่อมทำให้รัฐสภาดำเนินการประชุมโดยถูกต้องและตรงต่อความเป็นจริงดีกว่าที่จะให้ฝ่ายนิติบัญญัติอภิปรายโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่เข้าใจผิดพลาดเนื่องจากไม่ทราบข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง ซึ่งอาจส่งผลทำให้การลงมติโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ไม่ถูกต้อง ออกมาเป็นมติที่ไม่ถูกต้อง โดยเหตุนี้ข้อบังคับการประชุมสภาจึงให้รัฐบาลขออภิปรายได้ทุกโอกาส

(5) การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างเด็ดขาดหรือการยับยั้งร่างกฎหมายโดยถ่วงเวลาให้ล่าช้า เพราะเป็นการทำให้อำนาจนิติบัญญัติในการบัญญัติกฎหมายมีค่าน้อยลง ซึ่งประโยชน์ของการยับยั้งกฎหมายให้ล่าช้ามี 3 ประการคือ ประการแรก คือ ป้องกันการออกกฎหมายด้วยอารมณ์ที่ร้อนแรงหรือตามกระแสการเมืองหรือสังคมโดยไม่คิดให้รอบคอบจึงควรมีการยับยั้งให้ล่าช้าลงและส่งกลับไปพิจารณาใหม่ ประการที่สอง คือ ในระหว่างที่ร่างกฎหมายถูกยับยั้ง ย่อมเป็นโอกาสได้หยั่งทราบความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายนั้นๆ และประการที่สาม เป็นการให้อำนาจนิติบัญญัติที่จะทบทวนแก้ไขข้อผิดพลาดของตนได้

1.2 การถ่วงดุลอำนาจบริหาร

เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป รัฐธรรมนูญของบางประเทศจึงมีวิธีการให้ฝ่ายนิติบัญญัติถ่วงดุลฝ่ายบริหาร ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดให้การแต่งตั้งผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นฝ่ายบริหารต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่ง โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงนโยบายและได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน

(2) การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจถอดถอนฝ่ายบริหารให้ออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจจะให้ฝ่ายบริหารรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวหรืออาจให้รับผิดชอบทั้งคณะก็ได้¹⁹

(3) การให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ ซึ่งเป็นการบังคับให้ฝ่ายบริหารต้องแถลงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นในสภาโดยเปิดเผย ทำให้ฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาอย่างโปร่งใสและเที่ยงธรรม เพราะจำต้องให้เหตุผลประกอบในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เมื่อถูกสมาชิกรัฐสภาตั้งกระทู้ถาม

(4) กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจอนุมัติเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้เงินตามอำเภอใจ และนอกจากนั้นก็ให้มีศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสำหรับตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน และรายงานต่อฝ่ายนิติบัญญัติว่าได้มีการใช้จ่ายเงินไปโดยถูกต้องกับงบประมาณแผ่นดิน

(5) กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจฟ้องฝ่ายบริหารต่อศาลสูงหรือศาลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ ในกรณีฝ่ายบริหารกระทำการที่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(6) กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหารว่าเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือไม่

(7) กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบกับการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในตำแหน่งที่สำคัญ เช่น การแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอัครราชทูต การแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

¹⁹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ :โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 101-108.

1.3 การถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยตนเอง²⁰

การถ่วงดุลในกรณีนี้จะเกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบสองสภาหรือสภาคู่ รัฐธรรมนูญของประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาในรูปแบบสองสภาหรือสภาคู่ย่อมจะต้องมีการถ่วงอำนาจระหว่างสภาทั้งสอง โดยสภาที่หนึ่งหรือสภาล่างที่เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร กับสภาที่สองหรือสภาสูง ที่เรียกว่า วุฒิสภา โดยการถ่วงดุลแต่ละสภาอาจมีขึ้นได้ โดยอาจแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) การถ่วงดุลอำนาจในสภาที่หนึ่ง(สภาล่าง) หรือสภาผู้แทนราษฎร

(ก) รัฐธรรมนูญของบางประเทศกำหนดว่า กฎหมายจะบัญญัติขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเห็นชอบให้ใช้เป็นกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญจะกำหนดเช่นนี้ได้ก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรและสภาสูงเป็นสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

(ข) การกำหนดให้อำนาจสภาสูงมีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย โดยร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาใดก่อนก็ได้ เมื่อสภาใดให้ความเห็นชอบแล้วให้ส่งไปให้อีกสภาหนึ่งให้ความเห็นชอบ รัฐธรรมนูญบางประเทศก็ยอมให้สภาสูงมีส่วนในการลงมติในร่างกฎหมายเลยทีเดียว ซึ่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ รัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณากฎหมายในลำดับแรกแต่ยอมให้สมาชิกของสภาสูงเสนอร่างกฎหมายไปให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร

(ค) กำหนดให้สภาสูงมีอำนาจหน่วงเหนี่ยวหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วโดยให้มีกำหนดเวลาพอสมควร สภาผู้แทนราษฎรจึงจะลงมติยืนยันร่างกฎหมายที่สภาสูงไม่เห็นด้วยได้ ทั้งนี้ต้องไม่ใช่ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องทางการเงิน ในประเทศอังกฤษเดิมมีกำหนดเวลาที่สภาขุนนางจะหน่วงเหนี่ยวร่างกฎหมายซึ่งไม่ใช่ร่างกฎหมายการเงินได้ 2 ปี แต่เวลานี้ลดลงเหลือเพียง 1 ปี

(ง) กำหนดให้การยืนยันร่างกฎหมายที่สภาที่สอง(สภาสูง) ไม่เห็นชอบด้วย หรือร่างกฎหมายที่ถูกยับยั้งไว้ ต้องมีคะแนนเสียงข้างมากเป็นพิเศษของสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร เช่น สองในสามของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด หรือมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคะแนนเสียงทั้งหมด

²⁰ มีข้อสังเกตว่าการถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยตนเองนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทั้งสองสภามีการประสานงานกันและมีการปรึกษาหารือถึงข้อขัดแย้งเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณาข้อขัดแย้งในการพิจารณาร่างกฎหมายของทั้งสองสภา

(จ) กำหนดให้นำร่างกฎหมายที่สภาที่สอง(สภาสูง) ไม่เห็นชอบด้วยไปให้ราษฎรออกเสียงประชามติว่าจะให้ใช้บังคับร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่

(2) การถ่วงดุลอำนาจในสภาที่สอง(สภาสูง) อาจกำหนด ดังนี้

(ก) ไม่ให้สภาที่สอง (สภาสูง) มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายในลักษณะเด็ดขาด เป็นแต่เพียงมีอำนาจหน่วงเหนี่ยวในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น เมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้วสภากลางหรือสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจยืนยันร่างกฎหมายนั้นเพื่อให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

(ข) กำหนดให้สภาที่สอง (สภาสูง) มีการประชุมได้เฉพาะในสมัยประชุมที่สภากลางหรือสภาผู้แทนราษฎรกำหนดขึ้นเท่านั้น ทั้งนี้โดยกำหนดให้สมัยประชุมของสภาทั้งสองได้เริ่มต้นและสิ้นสุดลงพร้อมกัน

มีข้อสังเกตว่า เพื่อเป็นการประสานและอะลุ่มอล่วยให้สภานิติบัญญัติทั้งสองมีทางปรึกษาหารือถึงข้อขัดแย้งเกี่ยวกับร่างกฎหมายได้ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้สภาทั้งสองตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อหาความปรองดองข้อขัดแย้งในระหว่าง สภาทั้งสอง

2) องค์กรทั้งสองจะต้องมีความสัมพันธ์ร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดในการดำเนินการปกครอง²¹

นอกเหนือไปจากการแบ่งแยกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารออกจากกันและให้มีการควบคุมระหว่างองค์กรโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การคุ้มครองเสรีภาพของปัจเจกชนแล้ว การจตุลไกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ถูกแบ่งแยก ก็มีความต้องการประสิทธิภาพสูงสุดในการปกครองอีกด้วย ดังนั้น ความสัมพันธ์ร่วมมือกันบนความเสมอภาคและการควบคุมจึงจำต้องมีขึ้น และนับได้เป็นสาระัตถะประการที่สองของระบบรัฐสภา

การประสานงานและความร่วมมือระหว่างองค์กรทั้งสองนั้น อธิบายได้ว่าหมายถึงการกำหนดไว้ในหลักเกณฑ์การปกครอง ให้องค์กรที่ทำหน้าที่ด้านใดด้านหนึ่ง สามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของอีกองค์กรหนึ่งได้ ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการปฏิบัติงานของผู้ปกครอง และเพื่อประโยชน์มากที่สุดแก่ประชาชนผู้ถูกปกครอง

²¹ แก้วสรร อติโพธิ และสุรพล นิติไกรพจน์ , "สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย," วารสารนิติศาสตร์ 14,3 (กันยายน 2524) : 68-69.

นอกเหนือจากการที่ต้องมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันแล้วฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานของอีกฝ่ายหนึ่งได้ ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะที่ร่วมมือกันเช่นนี้ อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประการด้วยเช่นกัน กล่าวคือ

(1) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ โดยยอมให้ฝ่ายบริหาร คือ รัฐมนตรีสามารถชี้แจงปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ และยอมให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้ กับทั้งให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง อาทิ พระราชกฤษฎีกา, กฎกระทรวงแก่ฝ่ายบริหาร หรือจนกระทั่งให้อำนาจฝ่ายบริหาร ในการออกพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนได้ ซึ่งข้อนี้ก็มาจากเหตุผลในเรื่องประสิทธิภาพว่า เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ลงมือปฏิบัติงานเองย่อมรู้ปัญหาทางการบริหารและสภาพของข้อเท็จจริงเฉพาะกรณีได้ทันการและมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จึงต้องยอมให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายขึ้นได้ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่งานบริหารได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาจะมีส่วนร่วมร่วมกับฝ่ายบริหารอย่างใกล้ชิด เพราะในปัจจุบันข้อเท็จจริงของสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายได้ทันจึงทำให้มีการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ เนื่องจากความจำเป็นในการสั่งการในทางบริหาร เป็นไปตามเป้าหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดดุลยภาพในการดำเนินงานของรัฐ

(2) การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานทางบริหารได้โดยกระบวนการที่เรียกว่า “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งหมายถึงการที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในอันที่จะใช้อำนาจในการติดตามตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา หรือการยื่นอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือการตั้งคณะกรรมการของรัฐสภาขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษา ตรวจสอบติดตาม และเสนอแนะการทำงานแก่ฝ่ายบริหาร เป็นต้น กระบวนการเหล่านี้มีผลให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่เฉพาะของตนในการบัญญัติกฎหมายเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการบริหารของรัฐบาลด้วย ทั้งนี้ก็โดยทัศนะว่า ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนนั้น น่าจะมีความใกล้ชิดและรับทราบปัญหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ จากประชาชนได้และย่อมอยู่ในฐานะ ตัวแทนที่แท้จริงที่สุด ในการรักษาผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายในการบริหารประเทศ

หลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้นทั้งสองประการนี้ นับได้ว่าเป็นหลักเฉพาะของระบบรัฐสภาที่มีความแตกต่างจากระบบรัฐบาลโดยผู้แทนรูปแบบอื่น ๆ อย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นระบบประธานาธิบดี ที่จำแนกองค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติออกจากกันอย่างเด็ดขาด และแทบจะไม่มีมีความเกี่ยวข้องกันเลย โดยนักรัฐศาสตร์บางท่าน มีความเห็นสอดคล้องกันกับ

หลักเกณฑ์ 2 ประการที่กล่าวมาข้างต้น คือ ความเสมอภาค และความร่วมมือกัน ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และเห็นว่าการจำแนกองค์ประกอบของรัฐสภาดังกล่าว เป็นการจำแนกโดยใช้ทฤษฎีแห่งดุลยภาพ²²

จะเห็นได้ว่า ในทางปฏิบัติจึงไม่อาจแยกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติกับองค์กรฝ่ายบริหารออกจากกันได้เลย²³ เพราะองค์กรทั้งสองมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในลักษณะที่เป็นการถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน ดังนั้น การคานและดุลอำนาจจึงควรเน้นในการจัดการอำนาจและข้อจำกัดขององค์กรมากกว่าจะมุ่งเน้นถึงการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจออกจากกัน เพราะในปัจจุบันแต่ละองค์กรมิได้ใช้อำนาจเดียวตามความหมายในทางทฤษฎีเท่านั้น

2.1.2 หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกเข้ามาออกกฎหมาย อนุมัติงบประมาณของรัฐและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึงถือเป็นองค์กรสูงสุด(Sovereign) ในความหมายที่ว่าอาจมีอำนาจมากกว่าองค์กรอื่นๆ ดังนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายของนานาประเทศ จึงกำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการบริหารและการดำเนินงานภายในองค์กร โดยอาจทำเป็นข้อบังคับ (Règlement หรือ Rules and Orders) หรือออกเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารและดำเนินงานของสภาก็ได้ อิสระที่ว่านี้จึงแสดงออกในเบื้องต้นด้วยการมีข้อบังคับการประชุมของสภาหรือกฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารและดำเนินงานของสภาแต่ละสภานั้นเอง ดังเช่นในกรณีของประเทศฝรั่งเศส นอกจากจะมีข้อบังคับการประชุมที่สภาทั้งสองออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้วยังมีรัฐบัญญัติที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 ว่าด้วยการดำเนินงานของสภาทั้งสองด้วย (ordonnance no.58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblees parlementaires) นอกจากนั้นยังมีอำนาจในการจัดกิจการภายในของรัฐสภาที่แสดงให้เห็นถึงหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติดังจะได้อธิบายต่อไป

²²โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์, ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและรัฐสภาในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : แพร่พิทยา, 2518) หน้า 24-25.

²³ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หนังสืออนุสรณ์งานศพ ศ.ดร.สมภพ โหตระกิตย์, หน้า 321.

2.1.2.1 อำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมสภา

ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา จำเป็นต้องมีการจัดองค์กรภายในและมีข้อบังคับภายในองค์กรให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกกับลักษณะของรัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนมากและในขณะเดียวกันการพิจารณาออกกฎหมาย และการควบคุมผลประโยชน์ของปวงชนก็จะต้องดำเนินไปด้วยความรอบคอบ การที่คนจำนวนมากมาช่วยกันดำเนินการสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หากไม่มีกฎ ระเบียบ กติกา และขั้นตอนในการดำเนินการแล้วย่อมจะหาข้อยุติ หรือหาความเป็นระเบียบเรียบร้อยได้ยาก ดังนั้น ลักษณะและขั้นตอนการดำเนินงานและการจัดองค์กรภายในรัฐสภาจึงมีลักษณะจำเพาะ ซึ่งได้กำหนดขึ้นเพื่อความมุ่งหมายที่จะให้การดำเนินงานของสภา หรือการประชุมปรึกษาอันเป็นภารกิจหลักของสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของปวงชนเจ้าของอำนาจอธิปไตย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น แต่ละสภามีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ของสภานั้นๆ ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่าสภาหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจเต็มในการตราข้อบังคับของตน ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงถึงความเป็นอิสระของแต่ละสภาที่ไม่ก้าวก่ายอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และแสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของรัฐสภาต่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั่นเอง ในอดีตได้มีตัวอย่างกรณีของประเทศฝรั่งเศส รัฐสภาเคยหมดอภิสิทธิ์ในการตราข้อบังคับของรัฐสภาในสมัยพระเจ้านโปเลียนที่ 1 และพระเจ้านโปเลียนที่ 3 จนมาถึงในสมัยเริ่มต้นสาธารณรัฐที่ 3 จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1875 และได้มีการตราข้อบังคับการประชุมสภาของตนอย่างชัดเจน²⁴ ซึ่งอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภานี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจที่เป็นอิสระของแต่ละสภาและความเป็นอิสระของรัฐสภากับฝ่ายบริหารที่แยกจากกัน

โดยปกติเรื่องที่บรรจุอยู่ในข้อบังคับของสภานั้นมีหลายเรื่องด้วยกัน เช่น การเลือกและอำนาจหน้าที่ของประธานสภา รองประธาน และเลขาธิการ การประชุม การเสนอและพิจารณาญัตติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งคณะกรรมาธิการ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล การเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ ระเบียบวินัยในการประชุมของสมาชิก ข้อบังคับการประชุมสภานี้ในบางประเทศก็มีบัญญัติอย่างละเอียด รวมไปถึงการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การพิจารณาและลง

²⁴ ไพรจันท์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 209.

มติในร่างสนธิสัญญาต่างที่รัฐบาลเสนอเข้ามาเพื่อขอความเห็นชอบ การประกาศสงคราม การร้องทุกข์หรือการร้องเรียนต่อรัฐสภา

โดยทั่วไปแล้ว ในเนื้อหาของข้อบังคับการประชุมสภาจะบรรจุเรื่องราวเกี่ยวกับงานด้านต่างๆและวิธีปฏิบัติงานด้านต่างๆของสภาหลายเรื่องด้วยกัน เช่น การเลือกและอำนาจหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เลขานุการสภา วิธีการประชุม การเสนอและการพิจารณาญัตติการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งคณะกรรมการ การตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาที่จะตราข้อบังคับของตนได้โดยอัตโนมัติ ซึ่งถือว่าเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง และเป็นที่ยอมรับนับถือกันมานานอารยประเทศว่ารัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะกำหนดอำนาจของรัฐสภาในการตราข้อบังคับการดำเนินงานภายในของตนได้ด้วยตนเอง²⁵

ในระบอบรัฐสภาของไทย สภาทั้งสองมีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของตนเองดังจะเห็นได้จาก บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 134 ซึ่งบัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ในเรื่องการตราข้อบังคับการประชุมนี้ หากมีสองสภา แต่ละสภาก็จะมีอำนาจตราข้อบังคับของตนเองอย่างอิสระไม่ได้ขึ้นอยู่กับอีกสภาหนึ่ง นอกจากการประสานงานติดต่อระหว่างกันเท่านั้น ความเป็นอิสระนี้สภาก็มี แม้แต่กับรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีด้วย และสภาแต่ละสภาก็มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการตราข้อบังคับการประชุมของตน อนึ่ง ในบางประเทศนั้น สภามีอิสระกำหนดค่าใช้จ่ายและตรวจบัญชีของตนเอง เช่น ในเบลเยียม ในฝรั่งเศส เป็นต้น และสภาทั้งสอง (ถ้ามีสองสภา) ต่างเคารพต่อกันที่จะไม่เข้าไปยุ่งตัดทอนค่าใช้จ่ายของอีกสภาหนึ่ง

²⁵ บทสัมภาษณ์ รศ.ดร. มนตรี รูปสุวรรณ ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครอง และการบริหารจัดการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 22 มิถุนายน 2549 ,วารสารจลนिति ปีที่ 3 ฉบับที่ 4 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2549), หน้า 1-8.

อำนาจของสภาที่จะตราข้อบังคับการประชุมสภาของตนได้โดยอัตโนมัตินี้เป็นหลัก ประชาธิปไตยอันหนึ่งที่มีมานานแล้ว ประเทศทั้งหลายก็รับรองอยู่ ฉะนั้นเราจึงเห็นได้ว่ามีรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่เป็นลายลักษณ์อักษรของทุก ๆ ประเทศกำหนดอำนาจของสภาในการตราข้อบังคับการประชุมสภาได้เองไว้ทั้งสิ้น นอกจากของไทยแล้วเราจะพบได้อีกในหลายประเทศ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามาตรา 2 (ส่วนที่ 5) มีว่า “สภาแต่ละสภาย่อมตราข้อบังคับของตนได้.....” รัฐธรรมนูญเบลเยียมมาตรา 64 และ 65 รัฐธรรมนูญกรีซมาตรา 45 รัฐธรรมนูญอิตาลีมาตรา 64 รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์มาตรา 114 ฯลฯ ก็ล้วนมีข้อความทำนองเดียวกันทั้งนั้น อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญไปแลนด์สมัยก่อนยังเดินทางไปไกลถึงกับบัญญัติว่าบทกฎหมายจะสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อสภาทั้งสองได้ลงมติให้ใช้ได้ตามข้อบังคับของตนซึ่งเป็นการรับเอาข้อบังคับของสภาไปไว้ในรัฐธรรมนูญทีเดียว

ในทางปฏิบัติ ข้อบังคับการประชุมสภามีความสำคัญมาก ทั้งนี้เพราะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีดำเนินงานและการจัดองค์ประกอบในของสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา หากปรากฏว่าการตราข้อบังคับการประชุมสภายังไม่ดีพอหรือไม่รัดกุมเพียงพอ การทำงานของรัฐสภา ก็จะเกิดปัญหาความยุ่งยากและทำให้ล่าช้า แต่ถ้าสภาได้ตราข้อบังคับการประชุมไว้ดีก็จะมีผลทำให้การทำงานของสภาเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ความสำคัญของข้อบังคับมีอยู่จนกระทั่งว่า ในบางคราวที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แทนที่จะต้องแก้ไขบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเราเพียงแต่แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภานั้นก็เพียงพอที่จะช่วยให้การทำงานของสภาเดินไปได้รวดเร็วและเรียบร้อยยิ่งขึ้น และการแก้ไขบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมก็ทำได้ง่ายกว่าไม่ต้องมีพิธีรีตองมากเหมือนแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

โดยข้อบังคับที่สภาแต่ละสภาย่อยออกมาใช้บังคับนั้นต้องอำนวยความสะดวกต่อไปนี้

ก. เป็นข้อบังคับที่ทำให้การประชุมของสภาเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย เพราะการประชุมของบุคคลที่มีจำนวนมากอย่างนี้จะต้องมีข้อบังคับไว้แน่นอน สำหรับที่ประธานจะใช้เป็นเครื่องมือดำเนินการประชุม เช่นให้ผู้อภิปรายพูดกับประธาน หรือการที่กำหนดให้ฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านพูดสลับกัน ฯลฯ เป็นต้น

ข. เป็นการคุ้มครองฝ่ายข้างน้อยในสภา เพราะข้อบังคับการประชุมสภานี้จะมีผลผูกพันสมาชิกรัฐสภาเสมือนเป็นกฎหมาย กล่าวคือ ตราบใดที่ยังไม่ยกเลิก เสียงข้างมากในสภาจะลงมติงดเว้นการใช้ข้อบังคับทั้งฉบับไม่ได้ เว้นแต่ในข้อบังคับนั้นเองจะมีการกำหนดว่าให้สภาลงมติเป็นอย่างอื่นได้ ข้อบังคับการประชุมสภานั้นในทางปฏิบัติจะมีการตราขึ้นใช้บังคับทุกครั้งเมื่อมีสภาชุดใหม่ การตราข้อบังคับการประชุมของสภาแต่ละสภาย่อยมีการอภิปรายโดยเปิดเผย และสมาชิกทุกฝ่ายได้

พิจารณาลงมติด้วยความรู้สึกที่ตนกำลังเป็นฝ่ายข้างน้อยอยู่ หรืออาจจะเป็นฝ่ายข้างน้อยในเวลาภายหลัง ฉะนั้น จึงต้องพยายามเขียนข้อบังคับโดยความเที่ยงธรรม โดยเหตุนี้ ตราบใดที่ข้อบังคับยังให้อยู่สมาชิกฝ่ายข้างน้อยก็ได้รับความคุ้มครองโดยข้อบังคับนั้น กล่าวคือฝ่ายข้างมากจะลงมติเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ถ้าพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาทุกรอบที่ฝ่ายมาก จะเห็นว่ามีข้อบังคับการประชุมสภาหลายข้อที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองฝ่ายข้างน้อยในสภา เช่นข้อบังคับที่ให้ฝ่ายเสนอกับฝ่ายค้านพูดสลับกันไป หรือข้อบังคับที่ให้ฝ่ายข้างน้อยขอให้ลงมติลับได้ เป็นต้น ซึ่งตามตัวอย่างแรกเป็นการให้ฝ่ายข้างน้อยมีโอกาสอภิปรายสลับกับฝ่ายข้างมาก และในตัวอย่างที่สองเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกรัฐสภาเกรงกลัวอิทธิพลของรัฐบาลในการลงมติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ข้อบังคับการประชุมสภามีลักษณะเป็นมติหรือข้อตกลง (resolution) ซึ่งเกิดขึ้นโดยผลแห่งการลงมติของแต่ละสภา ดังนั้น จึงมีลักษณะเป็นกฎหรือข้อบังคับที่ผูกพันสมาชิกของสภาซึ่งลงมติให้ใช้ข้อบังคับนั้นให้ต้องเคารพและปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภา ตราบใดที่ข้อบังคับการประชุมสภาฉบับเดิมยังไม่ได้ถูกยกเลิกโดยวิธีการตราข้อบังคับการประชุมสภาขึ้นใหม่ สภานั้นๆ ก็จะต้องผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามไปตลอด ฉะนั้นข้อบังคับการประชุมสภาจึงควรมีลักษณะที่ให้ความเที่ยงธรรม เพราะได้ตราขึ้นไว้ใช้สำหรับกรณีโดยทั่วไป ไม่ใช่เจาะจงเป็นกรณีพิเศษ ดังนั้น ในทางปฏิบัติอาจเป็นไปได้ว่าฝ่ายข้างมากไม่พอใจในข้อบังคับเป็นบางขณะ แต่ความคิดที่จะแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับก็ไม่เกิดขึ้น เพราะไม่สามารถจะตราข้อบังคับย้อนหลังไปใช้กับกิจการที่ผ่านมาแล้วได้ และนอกจากนั้นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมอันเป็นทำนองกดขี่ฝ่ายข้างน้อยในสภานั้น จะทำให้ประชาชนเสื่อมความนิยมในฝ่ายข้างมาก ซึ่งอาจเกิดผลร้ายในการเลือกตั้งคราวหน้าได้

เมื่อรัฐสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมสภาของตนได้โดยอิสระนั้น มีปัญหาเกิดขึ้นว่าข้อบังคับการประชุมสภาจะสามารถใช้ได้เพียงใด และจะมีผลผูกพันสมาชิกรัฐสภาชุดที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในภายหลังหรือไม่ ในเรื่องนี้ในทางปฏิบัติของรัฐสภาไทยนั้น สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่จะใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรชุดเก่าไปพลางก่อนที่จะตราข้อบังคับการประชุมสภาของตน เพราะในทางรัฐธรรมนูญมีหลักว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถที่จะลงมติผูกมัดสภาผู้แทนราษฎรชุดซึ่งจะได้รับเลือกตั้งในภายหลังได้ ฉะนั้นจึงถือว่าข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรชุดใด ก็จะสิ้นผลบังคับไปตามสภาผู้แทนราษฎรชุดนั้น เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่จะลงมติให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมโดยเจาะจงต่อไป ถ้ามีมติเช่นนี้แล้วข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิมก็จะถือเป็นข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่

2.1.2.2 อำนาจในการจัดกิจการภายในองค์กรของตนได้โดยอิสระ

รัฐสภาได้แก่สถาบันการเมืองที่อาจประกอบด้วยสภาเดียว หรือหลายสภา แต่ละสภาประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวนหนึ่งซึ่งมีอำนาจตัดสินใจปัญหาทางการเมืองของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การที่รัฐสภาจะสามารถถ่วงดุลอำนาจของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีความสมดุลกันระหว่างอำนาจทั้งสองนั้น จำเป็นที่รัฐสภาต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ตนมีอำนาจหน้าที่ และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาต้องมีความสำคัญเพียงพอในการที่จะถ่วงดุลอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล

ก) อำนาจที่จะกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี

งานหลักของรัฐสภาได้แก่ การประชุมปรึกษาเพื่อหาข้อยุติ หรือเพื่อประสานความคิด และผลประโยชน์ที่มีความแตกต่างกันในหมู่สมาชิกซึ่งมีที่มา ความรู้ ความสามารถและความถนัดที่แตกต่างกันออกไป สมาชิกสภาแต่ละคนเป็นตัวแทนของกลุ่มคนที่มีผลประโยชน์ และแนวความคิดหลายอย่างภายในสังคมเดียวกัน ดังนั้น หากสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนต่างมุ่งถึงผลประโยชน์และแนวความคิดของฝ่ายตนเองมากเกินไปโดยไม่ยอมลดหลาดลางศอกก็จะทำให้ไม่สามารถประนีประนอมกันได้ เมื่อได้รับเลือกตั้งหรือมอบหมายให้เป็นตัวแทนของปวงชนในรัฐสภาแล้ว สมาชิกรัฐสภาจำเป็นต้องทราบความต้องการ ความทุกข์ร้อนของประชาชนอยู่เสมอ เพื่อนำมาเสนอแนะในรัฐสภา ดังนั้น นอกจากงานที่ต้องปฏิบัติในรัฐสภาแล้วสมาชิกรัฐสภายังมีหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุข และรับฟังความต้องการและความคิดเห็นของประชาชนด้วย

หน้าที่และความรับผิดชอบของสมาชิกรัฐสภาทั้งสองลักษณะนี้ จะต้องดำเนินการควบคู่กันไปตลอดวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น จึงได้มีการแบ่งช่วงเวลาการทำงานของสมาชิกรัฐสภาออกเป็น 2 ช่วง คือ ระยะเวลาในรอบปีที่เริ่มสมัยประชุมสภา และระยะเวลาที่นอกสมัยประชุมสภา

ในสมัยประชุมสภา หมายถึงระยะเวลาในรอบปีที่กำหนดขึ้นไว้เป็นระยะเวลาที่สภาจะสามารถดำเนินงานในทางรัฐสภาให้มีผลตามรัฐธรรมนูญได้ นอกจากสมัยประชุมแล้วแม้สมาชิกทั้งหมดจะมาประชุมกันทำการพิจารณาปรึกษาออกกฎหมายใดๆก็ดี กฎหมายนั้นก็หาจะมีผลใช้บังคับได้ไม่ สมัยประชุมสภาจะมีระยะเวลาเท่าใดหรือในรอบปีหนึ่งๆจะมีกี่สมัยประชุมนั้น จะกำหนดตามความเหมาะสมของรัฐสภาของแต่ละประเทศหรือสุดแล้วแต่ความต้องการของรัฐสภาในปีหนึ่งๆจะมีการกำหนดสมัยประชุมไว้เป็นการแน่นอน เรียกว่า “สมัยสามัญ” แต่ถ้าหากมีความจำเป็นพิเศษแล้วรัฐสภาอาจเรียกประชุมสภาเป็นพิเศษได้เรียกว่า “สมัยวิสามัญ” การเรียกประชุมสมัยวิสามัญจะกระทำได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจารีตประเพณีว่าต้อง

ดำเนินการอย่างไร เช่นรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารอาจต้องขอให้มีการประชุมสภาสมัยวิสามัญได้ หรือสมาชิกวุฒิสภาเองอาจร่วมกันร้องขอให้เปิดประชุมรัฐสภาเป็นสมัยวิสามัญได้

สำหรับการกำหนดสมัยประชุมนั้นจากการศึกษารัฐธรรมนูญเปรียบเทียบทำให้ทราบได้ว่า มีวิธีการในการกำหนดสมัยประชุม 3 วิธีคือ

วิธีแรก เป็นวิธีที่นิยมใช้ในรัฐซึ่งถือตามระบอบประชาธิปไตยอย่างเคร่งครัด สภาจะไม่ประชุมติดต่อกันตลอดไป แต่เมื่อเห็นเป็นการสมควรเมื่อใดก็จะทำการประชุมปรึกษากันได้ วันและเวลาแห่งการประชุมนั้นแล้วแต่สภาจะกำหนด แต่วิธีนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติคือ สภาอาจให้อำนาจในการกำหนดสมัยประชุมและเรียกประชุมตามอำเภอใจ อาจทำให้การดำเนินงานของรัฐบาลไม่เป็นไปด้วยความสะดวก เพราะคณะรัฐบาลจะต้องเข้าประชุมเพื่อชี้แจงปัญหาในเรื่องต่างๆต่อสภาอยู่ตลอดเวลาทำให้รัฐบาลไม่มีเวลาว่างในการวางระเบียบการบริหารงานของประเทศตามนโยบายได้เต็มที่ ย่อมเป็นที่ทราบกันอยู่ว่าในการปกครองโดยรัฐสภา วิธีการต่างๆที่จะนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับนั้น ส่วนมากรัฐบาลจะเป็นฝ่ายที่เตรียมศึกษาไตร่ตรองมาโดยรอบคอบแล้ว จึงได้นำเสนอให้สภาพิจารณาซึ่งการศึกษาเพื่อเตรียมการในการร่างกฎหมายย่อมจะต้องใช้เวลา และจะทำได้โดยสะดวกก็ในขณะที่สภาไม่ประชุมกัน

วิธีที่สอง นิยมใช้อยู่ในระบบการปกครองซึ่งสภาอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร ตามวิธีนี้การเรียกประชุม การนัดประชุม และการปิดสมัยประชุมอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล สภาจะประชุมเวลาใดนานเท่าใดแล้วแต่ความพอใจของฝ่ายรัฐบาล รัฐบาลจะไม่เรียกประชุมก็ได้ หรือไม่เรียกประชุมเลยก็ได้ แต่มีกิจการบางอย่างที่รัฐบาลจะทำเองโดยลำพังไม่ได้ จำต้องอาศัยการพิจารณาอนุมัติจากสภา เช่น งบประมาณประจำปีซึ่งสภาต้องเป็นผู้ลงมติอนุมัติ เป็นต้น ในประเทศอังกฤษยังคงใช้วิธีนี้อยู่กล่าวคือ รัฐสภาจะมาทำการประชุมกันไม่ได้ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ได้เรียกประชุม แต่ในทางปฏิบัติพระมหากษัตริย์ได้ทรงเรียกประชุมรัฐสภาทุกๆปี เพราะมีฉะนั้นแล้วกฎหมายงบประมาณแผ่นดินจะออกใช้ไม่ได้

วิธีที่สาม เป็นวิธีผสม กล่าวคือ การกำหนดวันประชุมและระยะเวลาของสมัยประชุมอยู่ในอำนาจของสภาและของรัฐบาลร่วมกัน เป็นวิธีที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศสอยู่ในปัจจุบัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985 มาตรา 28 บัญญัติว่า

มาตรา 28 “รัฐสภาต้องเรียกประชุมสมัยประชุมสามัญโดยเริ่มตั้งแต่วันที่ทำการวันแรกของเดือนตุลาคมไปจนถึงวันทำการวันสุดท้ายของเดือนมิถุนายน

จำนวนวันประชุมของแต่ละสภาในระหว่างสมัยประชุมสามัญจะต้องไม่เกินกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ให้แต่ละสภาเป็นผู้กำหนดสัปดาห์ที่จะมีการประชุมในสมัยประชุมสามัญ

นายกรัฐมนตรี เมื่อได้ปรึกษาหารือกับประธานสภาที่เกี่ยวข้องหรือเสียงข้างมากของสมาชิกสภาที่เกี่ยวข้องแล้วสามารถกำหนดให้มีวันประชุมเพิ่มเติมของสภาดังกล่าวได้

วันและกำหนดเวลาในการประชุมสภา ให้กำหนดโดยข้อบังคับของแต่ละสภา”

รัฐธรรมนูญของไทยก็ใช้วิธีนี้ด้วย ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 127 ถึง มาตรา 129 ซึ่งกำหนดให้อำนาจแก่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับสมัยประชุม ดังนี้

มาตรา 127 “ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ

วันประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญทั่วไป ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด ในกรณีที่การเริ่มประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่งมีเวลาจนถึงสิ้นปีปฏิทินไม่ถึงหนึ่งร้อยห้าสิบวันจะไม่มีการประชุมสามัญนิติบัญญัติสำหรับปีนั้นก็ได้

ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ให้รัฐสภาดำเนินการประชุมได้เฉพาะกรณีที่บัญญัติไว้ในหมวด 2 หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติการอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใดด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน แต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ขยายเวลาออกไปก็ได้

การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันจะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา”

มาตรา 128 “พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม

พระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญทั่วไปครั้งแรกตามมาตรา 127 วรรคหนึ่ง ด้วยพระองค์เอง หรือจะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระราชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้แทนพระองค์ มาทำรัฐพิธีก็ได้

เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้

ภายใต้บังคับมาตรา 129 การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา”

มาตรา 129 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภาพร้อมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้

คำร้องขอดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา

ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐสภาและของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสมัยประชุมสามัญ ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้การเปิดประชุมครั้งแรกของสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดวันเปิดประชุมครั้งแรกของสภาผู้แทนราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อบังคับให้รัฐบาลต้องเรียกประชุมครั้งแรกภายในกำหนดระยะเวลา 30 วันหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ต่อจากนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมของตนเอง ในกรณีนี้รัฐบาลจะต้องเป็นผู้เรียกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มาประชุมครั้งแรกภายใน 30 วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยรัฐบาลต้องออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม เหตุที่ต้องกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อมิให้ฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลซึ่งรักษาการอยู่ ถือโอกาสอยู่ในตำแหน่งไปเรื่อยๆ โดยไม่ดำเนินการให้มีการเรียกประชุม เพราะเมื่อสภายังไม่เริ่มประชุม การตั้งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ และเป็นเหตุให้รัฐบาลชุดเดิมต้องรักษาการต่อไป ปัญหาที่มีอยู่ถ้ารัฐบาลไม่ออกพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมตามที่ได้กล่าวมานี้ ผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้วนั้นจะมาประชุมกันเองได้หรือไม่ หรือต้องทำประการใด กรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้กล่าวถึง กรณีนี้เห็นว่าถ้าไม่ให้สมาชิกมาประชุมกันเองได้ก็เท่ากับว่าการเลือกตั้งนั้นไม่มีประโยชน์อันใด อีกทั้งเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากเกินไป เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิที่จะมาทำการประชุมกันเองได้ เมื่อครบกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร²⁶ ในการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกนั้นรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและปิดประชุมโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุม ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา

²⁶ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 36.

กราบบังคมทูลขึ้นไปเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมเป็นครั้งแรก แล้ว พระมหากษัตริย์จะได้เสด็จพระราชดำเนินไปทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมครั้งแรก ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม ด้วยพระองค์เองหรือจะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้พระราชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้แทนพระองค์ มาทำรัฐพิธีก็ได้ ซึ่งบรรดาสมาชิกของทั้งสองสภา รวมทั้งคณะรัฐมนตรีและบรรดาทูตานุทูต จะต้องแต่งตัวด้วยเครื่องแบบเต็มยศไปเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทรับเสด็จโดยพร้อมเพรียงกัน เพื่อร่วมในรัฐพิธีและรับฟังพระราชดำรัส ซึ่งส่วนใหญ่จะทรงให้สติในการทำงานตามภาระหน้าที่ในเรื่องต่างๆ แก่สมาชิกรัฐสภา หลังจากนั้น จึงเป็นเรื่องของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทน จะเชิญสมาชิกให้มาประชุมกันเป็นครั้งแรก เพื่อเลือกตั้งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นประธานรัฐสภาด้วยแล้ว การดำเนินการต่อจากนั้น จึงเป็นเรื่องของประธานสภาที่จะเรียกประชุมและกำหนดวันและเวลาในการประชุม ตลอดจนระเบียบวาระของการประชุมต่อไป

2) สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติได้ โดยเป็นอำนาจอิสระของสภาผู้แทนราษฎรที่จะกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญได้โดยตนเอง โดยสภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสามัญของตนได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 127 วรรคสาม ซึ่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรกำหนดแล้วก็ถือเป็นสมัยประชุมของวุฒิสภาด้วย เพราะสมัยประชุมต้องเริ่มต้นและสิ้นสุดพร้อมกัน (มาตรา 127 วรรคห้า) ทั้งนี้ เว้นแต่การประชุมครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจึงไม่มีโอกาสกำหนดสมัยประชุมของตนได้ ในกรณีนี้ มาตรา 127 วรรคหนึ่ง จึงบัญญัติว่าการประชุมครั้งแรกต้องให้สมาชิกได้มาประชุมกันภายในกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมภายในกำหนดเวลาดังกล่าว (มาตรา 128 วรรคหนึ่ง) ในการทำงานของสภานั้น สภามีได้ทำงานกันตลอดเวลาหรือตลอดทั้งปี หากแต่ทำงานกันเป็นสมัย ๆ เรียกว่า “สมัยประชุม” ซึ่งตามรัฐธรรมนูญกำหนดว่าในปีหนึ่งให้มี 2 สมัยคือสมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติโดยสมัยประชุมของรัฐสภาสมัยหนึ่งให้มีกำหนดเวลาสมัยละ 120 วัน สมัยประชุมแรกเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ที่มีการเปิดสมัยประชุมเป็นครั้งแรก ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และปิดลงเมื่อครบ 120 วัน ส่วนสมัยประชุมที่สองจะเริ่มต้นเมื่อใด รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด เมื่อสภาผู้แทนราษฎรกำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสมัยที่สองเป็นวันใดแล้ว จะถือว่าวันนั้นเป็นวันเปิดสมัยประชุมสมัยที่สองของปีตลอดไป จนกว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสิ้นอายุหรือครบวาระ

3) รัฐบาลมีสิทธิขยายเวลาในสมัยประชุมออกไปให้มากกว่า 120 วันก็ได้โดยการนำ ความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขยายเวลาประชุมสภา ทั้งนี้ตาม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 127 วรรคห้าที่บัญญัติ ว่า “สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน แต่พระมหากษัตริย์ จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ขยายเวลาออกไปก็ได้” ประกอบกับมาตรา 128 วรรคสี่ที่บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 129 การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา”

4) ในระหว่างสมัยประชุมสามัญของรัฐสภานั้น รัฐสภาอาจตกลงกันปิดสมัยประชุม สมัยสามัญก่อนครบกำหนดเวลาตามสมัยประชุมนั้นๆ ก็ได้ ในเมื่อกิจการงานที่จะต้องปรึกษา พิจารณาหมดลง แต่รัฐสภาต้องมีมติเห็นชอบและรัฐบาลนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรด เกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภา การปิดสมัยสามัญประชุมก่อนกำหนดเวลา ตามสมัยประชุมเช่นนี้มีผลคืออยู่ คือ ในบางครั้งกิจการงานของสภาหมดลงแล้ว การจะที่สภาจะ ประชุมต่อไปก็ไม่มีประโยชน์อันใด นอกจากจะเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการประชุม อีกประการหนึ่งเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกนำเรื่องที่ไม่เป็นสาระมาเสนอต่อสภาอีก แต่อย่างไรก็ ตามก็อาจเป็นผลร้ายได้เช่นกัน เพราะรัฐบาลอาจใช้การปิดสมัยประชุมสภาก่อนครบกำหนดเวลา นี้ให้เป็นประโยชน์แก่ตน เมื่อรู้ว่าสภาจะขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

ในกรณีของสมัยประชุมวิสามัญนั้น หมายถึง ระยะเวลาซึ่งสภาทำการประชุมกัน นอกจากสมัยประชุมที่ได้กำหนดไว้เป็นปกติ โดยในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยที่ได้กล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงอำนาจของรัฐสภาและของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับสมัย ประชุมวิสามัญ ไว้ดังนี้

(1) เหตุที่ต้องมีการประชุมสมัยวิสามัญ ก็เพราะว่าบางทีสภามีกิจการที่ จะต้องกระทำมากและเป็นการด่วน ถ้าจะรอไปให้ถึงสมัยประชุมสามัญคราวต่อไปแล้วอาจจะเป็น การชักช้า หรือทำให้กิจการคั่งค้างมากขึ้น ฉะนั้นจึงจำเป็นต้องให้สภาได้มาประชุมกันเพื่อ พิจารณากิจการเหล่านี้

(2) การกำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีสิทธิเรียกประชุมสมัยวิสามัญนั้น เพราะฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่ลงมือกระทำตามนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้นจึงย่อมอยู่ ฐานะที่จะทราบได้ว่าต้องการกฎหมายอย่างไรสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตาม นโยบายบ้าง ซึ่งในบางกรณีก็ต้องการกฎหมายนั้นๆเป็นการด่วนด้วย นอกจากนี้ฝ่ายบริหารยังอยู่ ในฐานะที่จะทราบว่าประเทศอยู่ในสถานการณ์คับขันสมควรจะเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อ

ปรึกษาหารือในเรื่องที่สำคัญๆ โดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆจึงมีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีสิทธิเรียกประชุมสมัยวิสามัญได้

3) การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งมีสิทธิร้องขอต่อประธานสภาเพื่อให้นำความกราบบังคมทูลขอให้ทรงเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้นั้น แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระของรัฐสภาในอันที่จะจัดการกิจการของตนเองได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การร้องขอให้เรียกประชุมเช่นนั้นแทบจะไม่มีเลย เพราะทางฝ่ายรัฐบาลซึ่งบริหารราชการแผ่นดินอยู่นั้นย่อมรู้ได้ดีว่าเมื่อใดมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญไม่จำเป็นต้องรอคอยให้สมาชิกรัฐสภาร้องขอขึ้นมาเอง

จะเห็นได้ว่าในสมัยประชุมแต่ละสมัยในแต่ละปี ภาระหน้าที่ของสภาจะแตกต่างกัน กล่าวคือ ในสมัยประชุมสามัญสามัญครั้งที่ 1 ของปี ซึ่งเรียกว่า “สมัยประชุมสามัญทั่วไป” ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สามารถพิจารณาหรือดำเนินการเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ได้ทุกเรื่อง ส่วนสมัยประชุมสามัญครั้งที่ 2 ของปี ซึ่งเรียกว่า “สมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ” สภาทั้งสองจะดำเนินการประชุมได้เฉพาะบางเรื่อง เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับหมวดพระมหากษัตริย์ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นต้น แต่จะพิจารณาญัตติอื่นใดโดยเฉพาะญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่ได้ เหตุที่กำหนดห้ามไว้เช่นนี้ ก็เนื่องจากไม่ประสงค์จะให้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจกันทุกสมัยประชุม หรือมีการพิจารณาญัตติต่าง ๆ จนไม่มีเวลาพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งเป็นภารกิจหลักของฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ข้อห้ามดังกล่าวมิได้ห้ามไว้อย่างเด็ดขาด หากมีความจำเป็น รัฐสภาอาจมีมติด้วยคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้พิจารณาเรื่องอื่นใดก็ได้

แต่อย่างไรก็ตาม ระยะเวลา 120 วันของแต่ละสมัยประชุมนั้น บางกรณีอาจไม่เพียงพอสำหรับเรื่องต่างๆที่รัฐบาลจะเสนอให้สภาพิจารณา ดังนั้น ถ้ามีความจำเป็นก็อาจมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อขยายเวลาออกไปอีกก็ได้โดยการขยายระยะเวลาในสมัยประชุมสามัญนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจหรือดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่จะขอขยายเวลาในสมัยประชุมออกไปให้มากกว่า 120 วันก็ได้โดยการนำความกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงโปรดเกล้าฯให้ตราพระราชกฤษฎีกาขยายเวลาประชุมสภา แต่อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร หากฝ่ายบริหารจะดำเนินการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันนั้นโดยหลักจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่รัฐสภาจะให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่าย

บริหาร ถือเป็นโอกาสปิดสมัยประชุมก่อนกำหนด จนทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภาไม่สามารถทำหน้าที่ของตนได้ และเมื่อครบ 120 วันของแต่ละสมัยประชุมจะมีการตราพระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมขึ้น โดยเลขาธิการของสภาจะนำพระราชกฤษฎีกานั้น มาอ่านในที่ประชุมของแต่ละสภา ในวันประชุมวันสุดท้ายของแต่ละสมัยประชุม ในขณะที่เลขาธิการอ่านพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ทุกคนในที่ประชุมจะต้องยืนขึ้นเพื่อรับฟังพระราชกฤษฎีกาด้วยอาการสำรวมตลอดเวลาที่อ่าน เมื่อปิดสมัยประชุมสภาแล้ว ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะมีการประชุมไม่ได้ แต่ไม่ห้ามคณะกรรมการธิการชุดต่างๆ ที่จะประชุมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนต่อไป

สำหรับระยะเวลาออกสมัยประชุมสภาหรือในช่วงที่ปิดสมัยประชุมนั้น เดิมทีมีเจตนารมณ์ที่จะให้สมาชิกรัฐสภาได้มีโอกาสกลับไปหาประชาชนที่เลือกตนมา เพื่อที่จะได้ทราบถึงความต้องการหรือเจตนารมณ์ของประชาชน เพราะถ้าหากสมาชิกรัฐสภาห่างเหินจากประชาชนแล้วทำให้ขาดความเชื่อมต่อระหว่างประชาชนกับตัวแทนของตน แต่ในรัฐสภาที่อยู่ในรูปแบบการปกครองที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ อาจมีวัตถุประสงค์ให้มีระยะเวลาที่ฝ่ายบริหารสามารถบริหารกิจการของประเทศโดยไม่ต้องเข้าร่วมประชุมชี้แจงในที่ประชุมสภาซึ่งส่วนใหญ่จะใช้เวลานานทำให้เสียเวลาในการบริหารกิจการบ้านเมืองไปไม่น้อย เพราะความรับผิดชอบที่ฝ่ายบริหารมีต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้นคือ จะต้องรายงานหรือชี้แจงข้อเท็จจริงในการพิจารณาร่างกฎหมาย ต้องตอบกระทู้ถามและชี้แจงเมื่อมีการอภิปรายในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหาร จึงอาจสรุปได้ว่าวัตถุประสงค์ในการกำหนดให้มีสมัยประชุมของรัฐสภานั้นมี 2 ประการคือ

ประการแรก เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาได้มีเวลากลับไปหาประชาชนซึ่งตนเป็นตัวแทน เพื่อรับฟังความต้องการและความคิดเห็นเข้ามาดำเนินการในสภา

ประการที่สอง เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา หรือการปกครองแบบที่แบ่งอำนาจกันอย่างไม่เด็ดขาด ได้มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ในทางบริหารโดยมิต้องพะวักพะวนกับการเข้าร่วมประชุมในรัฐสภา

สำหรับประเทศที่มีรูปแบบการปกครองที่แบ่งแยกอำนาจกันโดยเด็ดขาดมักมีสมัยการประชุมติดต่อกันไปเกือบตลอดทั้งปี จะปิดสมัยการประชุมก็ต่อเมื่อเป็นช่วงเวลาของเทศกาลที่มีการหยุดทำงานติดต่อกันเป็นเวลานาน เช่น ระหว่างปลายปีและต้นปี หรือระยะที่อายุของสภาใกล้สิ้นสุดลงและจะมีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาชุดใหม่ขึ้น ในประเทศไทยถ้าหากสมาชิกรัฐสภาจากการแต่งตั้งทั้งหมด มักกำหนดให้มีการประชุมรัฐสภาตลอดปีติดต่อกันไปโดยไม่มีวันหยุดพัก โดยที่รัฐสภามีภารกิจที่จะต้องดำเนินการมาก และฝ่ายบริหารในช่วงนั้นมักไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องความรับผิดชอบต่อรัฐสภามากนัก สมาชิกรัฐสภาเองก็ไม่จำเป็นต้องเดินทางกลับไปเยี่ยมเยียนประชาชนในท้องถิ่นเพราะ ได้รับการแต่งตั้งให้รักษาประโยชน์ของคนทั้งชาติอยู่แล้ว

ในประวัติศาสตร์การปกครองของประเทศในยุโรปที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลได้พยายามป้องกันขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาด้วยการกำหนดให้สิทธิในการเรียกประชุมรัฐสภาให้เป็นสิทธิของฝ่ายบริหาร ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถลดบทบาทความสำคัญของรัฐสภาได้ด้วยการเรียกประชุมรัฐสภานานๆ ครั้ง ต่อมาจึงได้มีการวิวัฒนาการของรัฐสภาไปในทางที่กำหนดให้รัฐสภาใช้อำนาจในการพิจารณาว่าจะจะมีการประชุมโดยตนเอง แต่การที่รัฐสภาไม่มีสิทธิเปิดประชุมตามอำเภอใจเช่นนี้กลับทำให้เกิดอุปสรรคแก่ฝ่ายบริหารในการบริหารรัฐกิจ เพราะเมื่อเปิดสมัยประชุม รัฐสภาก็มักจะทำหน้าที่ควบคุมการบริหารรัฐกิจด้วยการตั้งกระทู้ถามบ้าง ด้วยการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารบ้าง(ในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา) ดังนั้น จึงได้เกิดระบบการดำเนินงานของรัฐสภาที่เป็นการประนีประนอมกันในการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสองฝ่าย คือการกำหนดให้สภามีสมัยประชุมในช่วงระยะเวลาหนึ่งของปีแทนที่จะมีการเรียกประชุมเมื่อใดก็ได้

กล่าวโดยสรุป คำว่า “สมัยประชุม” จึงหมายถึงช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งที่รัฐสภาจะทำการประชุมเป็นปกติโดยรัฐสภาจะกำหนดว่าเริ่มสมัยประชุมเมื่อใด เว้นการประชุมในวันใด และปิดสมัยประชุมเมื่อใดอันเป็นอำนาจอิสระของรัฐสภาในการที่จะกำหนดวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดของสมัยประชุมสภา อย่างไรก็ตามในการกำหนดสมัยประชุมนี้ โดยทั่วไปแล้วสภาไม่ได้มีสิทธิเต็มที่เพราะรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติกำหนดช่วงระยะเวลาของสมัยประชุมไว้ ซึ่งตามปกติแล้วรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆมักจะกำหนดให้มีสมัยประชุม 1 หรือ 2 ครั้งต่อปี เรียกว่า “สมัยประชุมสามัญ” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็อาจกำหนดให้มี “สมัยประชุมวิสามัญ” ได้อีกโดยรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งแสดงเจตนาสมัครใจให้มีการเปิดประชุมสมัยวิสามัญ

ข้อสังเกตในเรื่องสมัยประชุมนี้คือ สมัยประชุมนั้นต่างกับสมัยของสภา(législature) คำว่า “สมัยของสภา” นั้นคือระยะเวลาหรืออายุที่สภาอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ สำหรับของไทยสมัยของสภาผู้แทนราษฎรก็คือ 4 ปี ถ้าหากไม่ถูกยุบสภาเสียก่อน) ส่วนของวุฒิสภาก็คือ 6 ปี ความสิ้นสุดแห่งอายุของสภาหนึ่งสภาใด ทำให้กิจการงานที่สภาได้ทำค้างไว้ (ส่วนที่สภายังไม่ได้ลงมติเสร็จเด็ดขาด) ตกไป เช่น ร่างกฎหมายที่สภาส่งไปยังคณะกรรมการให้พิจารณาเป็นต้น สภาที่เข้ามารับหน้าที่ใหม่ไม่ต้องดำเนินกิจการงานที่สภาเก่าทำค้างไว้ แต่ถ้าต้องการก็พิจารณาได้ แต่ไม่ถูกผูกพันตามข้อพิจารณาของสมัยแห่งสภาเก่า แต่ตรงกันข้าม การหมดสมัยประชุมหนึ่งๆนั้น

หาทำให้กิจการงานที่สภาทำค้างไว้ต้องตกไปหมดสิ้นไม่ เมื่อถึงสมัยประชุมต่อไปสภาอาจลงมือพิจารณาต่อไปได้²⁷

ข) อำนาจของสมาชิกวุฒิสภาที่จะขอให้เรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 129 บัญญัติว่า

มาตรา 129 “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภาพร้อมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้

คำร้องขอดังกล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา

ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูลและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

นอกจากสมัยประชุมสามัญปีละ 2 สมัยดังกล่าวแล้ว ในกรณีที่มีเรื่องจำเป็นรีบด่วน จะต้องกระทำ คณะรัฐมนตรีอาจนำความกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกฤษฎีกา เรียกประชุมเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้ หรือถ้าคณะรัฐมนตรี ไม่ดำเนินการให้มีการเปิดประชุมสมัยวิสามัญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะร่วมกับสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงสภาเดียวจะเข้าชื่อกันให้ได้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเพื่อขอให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญก็ได้เช่นกัน มีข้อสังเกตว่าสมาชิกวุฒิสภา แต่เพียงสภาเดียว ไม่มีสิทธิเข้าชื่อกันขอให้มีการเรียกประชุมสมัยวิสามัญ ได้แต่จะไปร่วมลงชื่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น การประชุมสมัยวิสามัญโดยปกติจะไม่มีกำหนดเวลาไว้สุดแต่เสร็จภารกิจเมื่อใด ก็จะมีพระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมเมื่อนั้น

หลักการที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิร้องขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญนี้ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985 มาตรา 29 โดยมีหลักการเช่นเดียวกัน โดยบัญญัติว่า “รัฐสภาอาจเปิดประชุมสมัยวิสามัญตามคำร้องขอของนายกรัฐมนตรีหรือของเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เพื่อพิจารณาระเบียบวาระการประชุมหนึ่งระเบียบวาระการประชุมใดโดยเฉพาะได้

²⁷ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 56.

ในกรณีที่มีการเปิดประชุมสมัชชาสามัญตามคำร้องขอของสภาผู้แทนราษฎร ให้ออก รัฐธรรมนูญเปิดประชุมสมัชชาสามัญเมื่อรัฐสภาได้ประชุมตามระเบียบวาระที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า เสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งจะต้องไม่ช้ากว่าสิบสองวันนับแต่วันที่รัฐสภาได้ประชุมกัน”

ค) อำนาจที่จะเสนอการแต่งตั้งประธานสภาของตนเอง

สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติในการจัดการกิจการ ภายในของตนเองได้นั้น ก็คือ การที่สมาชิกสภาได้ร่วมประชุมกันเพื่อลงมติเลือกบุคคลที่เป็น สมาชิกสภา เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯแต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งประธานสภาของแต่ละสภา การที่สภาเลือกตั้งประธานได้เองนี้ ทำให้สภาจัดกิจการได้เอง โดยไม่ต้องพึ่งพาฝ่ายบริหาร และเรื่องนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะประธานเป็นผู้จัดระเบียบ วาระการประชุมของสภา เรื่องใดที่สภาควรพิจารณาหรือไม่อยู่ที่ดุลพินิจของประธานในฐานะ เป็นผู้จัดระเบียบวาระการประชุม²⁸

การแต่งตั้งประธานและรองประธานสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 124 วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่ละสภามี ประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานคนหนึ่งหรือสองคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจาก สมาชิกแห่งสภานั้นๆ ตามมติของสภา และในประเทศที่มีรัฐสภาแบบสองสภาก็จะมีการเลือก บุคคลให้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาซึ่งถือเป็นตัวแทนขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอีกตำแหน่งหนึ่ง

สำหรับในการเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นสมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อ สมาชิกได้หนึ่งชื่อโดยต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน²⁹ ส่วนในการเลือกประธานวุฒิสภา นั้นสมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกได้หนึ่งชื่อโดยต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 10 คน³⁰ แต่ในการเลือกประธานวุฒิสภานั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อ เพื่อดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภา ต้องกล่าวแสดงวิสัยทัศน์ในการที่จะดำรงตำแหน่งเป็นประธาน วุฒิสภาต่อที่ประชุมวุฒิสภาก่อนที่จะดำเนินการเลือกตั้งประธานวุฒิสภานั้น³¹

ถ้ามีการเสนอชื่อผู้ใดเพียงชื่อเดียว ก็ถือว่าผู้ที่ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือก แต่ถ้ามี การเสนอชื่อหลายชื่อ ต้องมีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ ซึ่งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

²⁸ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 309-312.

²⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 5

³⁰ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง

³¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 6 วรรคสอง

ครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป และในการประชุมวุฒิสภาครั้งแรก สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาผู้ที่มีอาวุโสสูงสุดในที่ประชุมจะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมสภาเพื่อทำการเลือกประธานและรองประธานสภาของแต่ละสภา³² และเมื่อที่ประชุมได้ทำการเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาแล้วจะทำการเลือกรองประธานสภาต่อไปซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 124 วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่ละสภามีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานคนหนึ่งหรือสองคน ในการเลือกรองประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะต้องทำการเลือกรองประธานคนที่หนึ่งก่อนแล้วจึงเลือกรองประธานคนที่สอง โดยต้องดำเนินการเลือกเช่นเดียวกับการเลือกประธานสภา³³

เมื่อที่ประชุมสภาได้เลือกประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานและรองประธานวุฒิสภาแล้ว เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรและเลขานุการวุฒิสภาต้องแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง³⁴ และเมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาจะมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แล้วแต่กรณีให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา ส่วนรองประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภามอบหมาย และปฏิบัติหน้าที่แทนเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้³⁵

ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานและรองประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณีนั้นจะต้องกระทำด้วยความเป็นกลาง โดยประธานสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาของแต่ละสภา ดังนี้³⁶

1. เป็นประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร
2. ควบคุมและดำเนินกิจการของสภา

³² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 5

³³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 6 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 7

³⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 7 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 9

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 89 วรรคห้า

³⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 8 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 10

3. รักษาความสงบเรียบร้อยในสภาตลอดถึงบริเวณของสภา
4. เป็นผู้แทนของสภาในกิจการภายนอก
5. แต่งตั้งกรรมการเพื่อดำเนินการใดๆอันเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสภา
6. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา

ส่วนรองประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภา หรือปฏิบัติการตามที่ประธานสภามอบหมาย เมื่อประธานสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานสภาคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ถ้ารองประธานคนหนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้จึงจะให้รองประธานสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานแห่งสภานั้นๆ³⁷ แต่ถ้าในการประชุมสภาทั้งประธานและรองประธานสภาไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกของสภานั้นๆเลือกกันเองเพื่อทำหน้าที่เป็นประธานในคราวประชุมนั้น³⁸ ซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่เคยเกิดขึ้น

ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งจนถึงสิ้นอายุของสภาหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร³⁹ ส่วนประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งจนถึงวันก่อนวันเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภาใหม่⁴⁰ แต่ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา ย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระดังที่กล่าวไว้ข้างต้น เมื่อ⁴¹

1. ขาดจากสมาชิกภาพแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก
2. ลาออกจากตำแหน่ง
3. ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น
4. ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นกรณีที่ดีดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

³⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 9 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 11

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 124 วรรคห้า

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 124 วรรคสอง

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 124 วรรคสาม

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 124 วรรคสี่

ในการเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น ตามจารีตประเพณีในทางการเมืองแล้ว ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นประธานมักเป็นผู้ที่อยู่ในสังกัดพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากและมีจำนวนสมาชิกสภาจำนวนมากที่สุดในสภาเป็นผู้ได้รับเลือก ส่วนตำแหน่งรองประธานก็มักจะเป็นพรรคการเมืองที่มีที่นั่งในสภาในลำดับรองลงมา และจะเห็นได้ว่าการเลือกประธานและรองประธานสภานั้นก็แสดงออกถึงหลักเสียงข้างมากในระบอบประชาธิปไตย เมื่อประชาชนเลือกพรรคการเมืองที่ได้รับจำนวนที่นั่งในสภามากที่สุดเข้ามา ก็เป็นการแสดงถึงเจตจำนงของประชาชนว่ามีความไว้วางใจพรรคการเมืองใดในขณะนั้น และเป็นความธรรมดาอยู่เองที่พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากก็ต้องให้สมาชิกในพรรคการเมืองของตนได้รับตำแหน่งซึ่งพรรคก็มักจะเสนอชื่อบุคคลที่เป็นที่น่าเชื่อถือ เป็นที่น่าเคารพยกย่องซึ่งเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตน และเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาได้รับตำแหน่งแล้ว รวมถึงผู้ที่ทำหน้าที่แทน ก็จะต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และเพื่อรักษาความเป็นกลางของตำแหน่งประธานสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดข้อห้ามในการดำรงตำแหน่งของประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้ว่า “ในระหว่างการดำรงตำแหน่ง ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นกรรมการบริหารหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองขณะเดียวกันมิได้”⁴² ทั้งนี้ เพื่อมิให้ประธานสภาถูกครหาว่าไปมีส่วนยุ่งเกี่ยวและเป็นฝ่ายบริหารของพรรคการเมือง สำหรับประเทศไทยนั้นไม่ได้มีธรรมเนียมปฏิบัติอย่างประเทศอังกฤษที่ว่า⁴³ หากผู้ใดเคยเป็นประธานสภาที่ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นธรรมและอย่างสมเกียรติแล้ว หากมาลงสมัครรับเลือกตั้ง พรรคการเมืองอื่นๆก็จะให้เกียรติโดยการไม่ส่งคนในพรรคการเมืองของตนลงแข่งขันด้วยในพื้นที่หรือเขตเลือกตั้งนั้นๆ เพื่อให้การเลือกตั้งครั้งนั้นจะได้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่เคยเป็นประธานสภาซึ่งได้รับการเคารพยกย่องว่าเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางและมีเกียรติที่สมควรจะมาเป็นประธานสภาต่อไป ซึ่งประเทศไทยไม่ได้ยึดธรรมเนียมเรื่องนี้อย่างเช่นในประเทศอังกฤษ และการเคารพยกย่องให้เกียรติแก่ประธานสภาของไทยก็น้อยกว่าในอังกฤษ ดังนั้น ในเวลาที่มีการประชุมสภาจึงเกิดปัญหาที่สมาชิกสภาไม่เชื่อฟังประธานสภาอยู่บ่อยครั้ง ทำให้การประชุมสภาเกิดความวุ่นวาย มีการประท้วงของสมาชิกเมื่อเกิดความไม่พอใจ ซึ่งส่งผลเสียต่อภาพพจน์ของสภาที่จะทำให้การประชุมสภาไม่มีความศักดิ์สิทธิ์น่าเกรงขาม อีกทั้งอาจทำให้ประชาชนเสื่อมความเชื่อถือ และเมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไป สมาชิกผู้นั้นเองก็อาจจะไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในสภาอีก

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 125 วรรคสาม

⁴³ นางสาวดวงกมล เจริญรุทซ์, “สภาพบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีประเทศอังกฤษและประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 241-242.

กล่าวโดยสรุป ประธานสภานั้นต้องดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางในระหว่างมวลสมาชิกของสภานั้นๆ โดยจะต้องไม่ใช่ตัวแทนทางการเมืองของคณะกรรมการเมือง หรือพรรคการเมืองใด ความเป็นกลางของประธานสภานี้มิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด แต่ถือเป็นจารีตประเพณีในทางรัฐธรรมนูญซึ่งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องยึดถืออย่างเคร่งครัด เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางของประธานสภานี้ ในบางประเทศกำหนดให้สภาเลือกบุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภามาเป็นประธานสภาก็ได้ เช่นในสภาผู้แทนราษฎรของประเทศมาเลเซียสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้ง หรือเลือกบุคคลหนึ่งบุคคลใดจากภายนอกมาเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ เป็นต้น

หน้าที่ของประธานสภาในการดำเนินการประชุมเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุด เพราะต้องเป็นผู้ที่รักษาระเบียบข้อบังคับในการประชุม จัดลำดับและควบคุมการอภิปรายของสมาชิกสภาให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย นอกจากนี้จะต้องมีความรู้ความสามารถในการจับประเด็นของสมาชิกผู้อภิปรายแล้ว ประธานสภายังจะต้องมีบุคลิกภาพอื่นๆอีกเช่นมีเสียง และกิริยาท่าทางที่สามารถไกล่เกลี่ย และห้ามปรามการโต้คารมอย่างเผ็ดร้อนในการประชุมสภาได้ มีความสง่าผ่าเผย น่าเคารพนับถือในหมู่สมาชิกสภา มีความเฉียบขาด และมีความละเอียดรอบคอบ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่า ประธานสภาคือ บุคคลที่สำคัญที่สุดในสภา เพราะเป็นผู้บังคับบัญชากิจการงานในสภาทั้งหมด เป็นประธานในที่ประชุมสภา เป็นผู้แทนของสภาในกิจการภายนอก ตำแหน่งประธานสภาจึงเป็นตำแหน่งที่อยู่เหนือสมาชิกทั้งหลายในประเทศที่มีรัฐสภาแบบสองสภามักจะมีปัญหาว่าประมุขของสถาบันนิติบัญญัตินั้นควรจะเป็นประธานของสภาใด ทั้งนี้เพราะว่าทั้งสองสภาต่างก็มีประธานสภาของแต่ละสภาเช่นเดียวกัน ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติให้ชัดเจนว่าจะให้ประธานของสภาใดเป็นประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติหรือที่เรียกว่าตำแหน่งประธานรัฐสภา สำหรับประเทศไทยตามที่เคยใช้ระบบสองสภา รัฐธรรมนูญของไทยในอดีตมักกำหนดให้ประธานวุฒิสภา เป็นประธานรัฐสภา แต่เนื่องจากกระแสเรียกร้องในทางประชาธิปไตยเห็นว่าการเลือกผู้แทนราษฎรเป็นผู้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในขณะที่ประธานวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญของไทยในอดีตมิได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนแต่อย่างใด ฐานะของประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงควรสูงกว่าฐานะของประธานวุฒิสภา จึงได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และเพื่อให้มีการสอดคล้องกันทั้งระบบจึงได้มีการแก้ไขในเรื่องข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาโดยให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาชั่วคราวในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

ในประเด็นเรื่องผู้ดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาในอดีตได้เคยมีข้อถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521⁴⁴ ในประเด็นที่ว่าควรจะให้ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา โดยในการพิจารณาของที่ประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่สองของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้นได้มีความเห็นต่างกัน ดังนี้

ฝ่ายแรกเห็นว่า ควรให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา โดยมีเหตุผลว่า เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นการเคารพเจตนารมณ์ของประชาชนเพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน และประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี จึงควรจะเป็นผู้ที่มาจากการพรรคการเมือง อีกประการหนึ่งสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนน้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจจะมีปัญหาเมื่อมีการประชุมร่วมกัน อีกทั้งในระบบบริหารรัฐสภาจะอยู่ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความไว้วางใจจากสภา ดังนั้น จึงต้องมีเสียงข้างมากในสภา การให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานของสภาที่มีสมาชิกมากกว่าเป็นประธานรัฐสภาจึงชอบด้วยเหตุผล

ฝ่ายที่สองเห็นว่า ควรให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา โดยมีเหตุผลว่า ประธานวุฒิสภาจะดำรงความเป็นกลางได้ดีกว่าเพราะเป็นสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิ และไม่สังกัดพรรคการเมืองใดๆ นอกจากนั้นยังเห็นว่าประธานวุฒิสภาเป็นผู้ใหญ่เป็นผู้อาวุโส และแต่งตั้งมาโดยการคัดเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความสามารถ มีความชำนาญในวิชาการต่างๆ นอกจากนี้ประธานรัฐสภาต้องอยู่ในฐานะที่จะต้องวางตัวเป็นกลาง ประธานวุฒิสภาจึงสามารถวางตัวให้เป็นกลางได้ดีกว่าประธานสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งในอดีตรัฐธรรมนูญหลายฉบับก็ให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา

ในที่สุดที่ประชุมของสภานิติบัญญัติซึ่งทำหน้าที่พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา ด้วยคะแนนเสียง 161 ต่อ 37 เสียง⁴⁵ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ดังนี้

⁴⁴ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2521 วันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2521, อ้างถึงใน, นิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 พร้อมด้วยคำพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2531), หน้า 140-141.

⁴⁵ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 69/2521 วันที่ 9 พฤศจิกายน 2521, เรื่องเดียวกัน, หน้า 140-141.

มาตรา 75 “ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามระเบียบ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้

ในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานรัฐสภาทำหน้าที่แทน”

ต่อมาในปีพ.ศ. 2532 ได้มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ในมาตรา 75 และมาตรา 14 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสมัยนั้น โดยในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช... ได้ให้เหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ ดังนี้

“เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร โดยบัญญัติให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา แต่โดยเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง การกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภาจึงไม่สอดคล้องกับหลักการในระบอบประชาธิปไตย และเจตนารมณ์แห่งยุคสมัย ซึ่งถือว่าเสียงของประชาชนส่วนใหญ่ต้องเป็นหลักในการปกครอง จากกรณีดังกล่าวจึงเห็นสมควรให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์และหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงต่อไป

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้นำข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภามาใช้บังคับในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัตินี้เสียใหม่ โดยให้นำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการที่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และเพื่อให้รัฐสภาเป็นสถาบันอันเป็นตัวแทนของประชาชนอย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญนี้ขึ้น”

ต่อมาที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้มีมติเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 5/2532 (สมัยสามัญ) วันพุธที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2532⁴⁶ โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการในมาตรา 75 และมาตรา 144⁴⁷ เป็นดังนี้

มาตรา 75 “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามระเบียบและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้

ในกรณีที่ประธานรัฐสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานรัฐสภาทำหน้าที่แทน”

มาตรา 144 “ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลม”

ต่อมาเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กลับไปใช้หลักการเดิมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 86 และมาตรา 157 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 86 “ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นรองประธานรัฐสภา

ในกรณีที่ไม่มีประธานวุฒิสภา หรือประธานวุฒิสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามข้อบังคับ

รองประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย”

มาตรา 157 “ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับของวุฒิสภาโดยอนุโลมไปพลางก่อน”

⁴⁶ รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 5/2532 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ. 2532, เรื่องเดียวกัน, หน้า 140-141.

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2532 มาตรา 75 และมาตรา 144.

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้มีการบัญญัติหลักการใหม่เกี่ยวกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาขึ้น กล่าวคือให้มีการตราข้อบังคับประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อใช้บังคับกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรก และในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ก็ให้ใช้ข้อบังคับของวุฒิสภาโดยอนุโลมไปพลางก่อน ทั้งนี้เพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภานั้นเอง

และในเวลาต่อมาก็ได้มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในปี พ.ศ. 2535 โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 ซึ่งได้แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 86 และมาตรา 157 เสียใหม่ ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 86 “ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้และ ดำเนินกิจการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามข้อบังคับ

รองประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ และตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย”

มาตรา 157 “ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยอนุโลมไปพลางก่อน”

ภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในเรื่องบุคคลผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานรัฐสภาและรองประธานรัฐสภา รวมถึงระเบียบข้อบังคับการประชุมที่จะนำมาใช้บังคับกับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อมาคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ได้คงหลักการดังกล่าวไว้โดยตลอด โดยกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา และในกรณีที่เป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ก็ได้กำหนดให้มีการตราข้อบังคับการประชุมร่วมกันของ

รัฐสภาขึ้นเพื่อใช้บังคับกับการประชุมรัฐสภาโดยเฉพาะ และกำหนดให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร⁴⁸ ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

เมื่อกล่าวถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของประธานรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาทำหน้าที่ที่สำคัญ 3 ประการ คือ ประการแรก ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ซึ่งหมายถึงการให้เสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั่นเอง ประการที่สอง การกำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นประธานในการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการจัดระเบียบวาระการประชุมร่วมกันที่สำคัญๆ เช่น การพิจารณาญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ประการที่สาม การให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาคือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา โดยเป็นประธานคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา(ก.ร.) ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการแต่งตั้งให้คุณให้โทษแก่เลขาธิการของแต่ละสภาและข้าราชการทั้งหลาย

ในรัฐสภาของต่างประเทศนั้น วิธีปฏิบัติในการเลือกประธานรัฐสภามีได้หลายวิธีด้วยกันคือ ประมุขของรัฐเป็นผู้เลือกตั้งประธานรัฐสภา หรือเป็นการกำหนดไว้ในกฎหมายเช่น ประธานสภาขุนนางของอังกฤษจะได้แก่ ลอร์ดชานเซลเลอร์ และเป็นประธานรัฐสภาด้วย ประธานสภาเซเนทของสหรัฐอเมริกาได้แก่รองประธานาธิบดี และอีกวิธีการหนึ่งซึ่งส่วนมานิยมใช้กันโดยทั่วไปคือ สมาชิกสภาเป็นผู้เลือกประธานสภา ในกรณีของประเทศไทย สมาชิกของแต่ละสภาเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาคนหนึ่งเป็นประธานสภา แต่ในกรณีที่มีสองสภานั้นมักกำหนดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าให้ประธานของสภาใดเป็นประธานรัฐสภา

ง) อำนาจในการกำหนดระเบียบวาระการประชุมของตนเอง โดยให้ประธานสภาเป็นผู้กำหนด

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 134 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจ

⁴⁸ เมื่อได้แก้ไขให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภาแล้วจึงได้มีการแก้ไขให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

ตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และนอกจากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 125 ได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สำคัญในการควบคุมและดำเนินกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา โดยบัญญัติว่า“ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ....” ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภาได้กำหนดให้ประธานสภามีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภาสูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการสั่งบรรจุเรื่องต่างๆ เข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของแต่ละสภา ประธานของแต่ละสภาจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาเสนอ ทั้งที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ กระตุ้ถาม เรื่องอื่นๆ ว่ามีลักษณะถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาหรือไม่ ถ้าถูกต้องจะมีคำสั่งให้เลขาธิการสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมตามลำดับที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา ซึ่งอำนาจในการสั่งบรรจุระเบียบวาระการประชุมของประธานสภานี้เป็นอำนาจที่สำคัญและมีผลต่อการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ ของสภา เนื่องจากการดำเนินการประชุมสภานั้น ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ที่ประชุมต้องพิจารณาเฉพาะเรื่องที่อยู่ในระเบียบวาระการประชุม และต้องดำเนินการพิจารณาตามลำดับระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็น อย่างอื่น⁴⁹ เมื่อมีการเสนอญัตติขอให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม

⁴⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 21 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

นอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร⁵⁰ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา⁵¹ และข้อบังคับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาฯ ยังได้กำหนดให้ประธานของแต่ละสภามีอำนาจในการวินิจฉัยว่าเรื่องที่เสนอให้สภาพิจารณาเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน และมีอำนาจในการสั่งให้บรรจุเรื่องด่วนนั้นไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ แต่ในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดข้อจำกัดอำนาจของประธานสภาในการสั่งบรรจุเรื่องด่วนเข้าระเบียบวาระการประชุมไว้ว่าจะสั่งบรรจุเรื่องด่วนดังกล่าวไว้ก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อมิให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งบรรจุเรื่องด่วนไว้ในระเบียบวาระในลำดับก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งจะมีผลทำให้เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วซึ่งส่วนใหญ่จะเป็น

⁵⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 16 กำหนดให้จัดระเบียบวาระการประชุม ตามลำดับ ดังนี้

- (1) กระทู้ถาม
- (2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม
- (3) รับรองรายงานการประชุม
- (4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
- (5) เรื่องที่ค้างพิจารณา
- (6) เรื่องที่เสนอใหม่
- (7) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนจะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ แต่จะจัดไว้ก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้จัดเรื่องซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุม ก็ให้ประธานสภาพิจารณาและอาจจัดให้ตามที่คณะรัฐมนตรีขอ

⁵¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551 ข้อ 18 กำหนดให้จัดระเบียบวาระการประชุมตามลำดับ ดังนี้

- (1) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม
- (2) รับรองรายงานการประชุม
- (3) กระทู้ถาม
- (4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
- (5) เรื่องที่ค้างพิจารณา
- (6) เรื่องที่เสนอใหม่
- (7) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน จะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้

ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้นจะต้องถูกเลื่อนการพิจารณาออกไป โดยผลของการบรรจุเรื่องด่วนซึ่งอาจมีผลทำให้ร่างกฎหมายที่สำคัญจะต้องค้างอยู่ในระเบียบวาระการพิจารณาของสภาเป็นเวลานาน และอาจทำให้การออกกฎหมายเกิดความล่าช้า ฉะนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 จึงได้บัญญัติห้ามมิให้ประธานสภาบรรจุเรื่องด่วนก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จ

อำนาจในการกำหนดระเบียบวาระการประชุมของตนเอง โดยให้ประธานสภาเป็นผู้กำหนดเช่นนี้ถือเป็นสิ่งที่แสดงถึงความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติในอันที่จะกำหนดกิจการภายในของตนเองได้โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งการกำหนดระเบียบวาระการประชุมของสภาในหลายประเทศให้เป็นอำนาจของสภาเอง โดยการกำหนดให้อำนาจในการกำหนดระเบียบวาระการประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยหลักฝ่ายบริหารไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงการจัดระเบียบวาระการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติได้⁵² ดังจะเห็นได้จากกรณีของรัฐสภาไทยที่ฝ่ายบริหารจะกระทำได้ก็แต่เพียงการร้องขอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาเรื่องที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้เสนอและบรรจุระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนเท่านั้น โดยประธานสภาอาจจะพิจารณาและอาจจัดให้ตามที่คณะรัฐมนตรีขอหรือไม่ก็ได้ โดยถือเป็นดุลพินิจของประธานสภา ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 15 บรรทัดสาม

สำหรับในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแม่แบบของประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักเกณฑ์ในเรื่องการจัดระเบียบวาระการประชุมได้มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา (Standing Order) ในสภาสามัญของอังกฤษ การจัดระเบียบวาระการประชุมจะเป็นการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยจะมีการประสานงานของตัวแทนของพรรคการเมืองทั้งสองฝ่าย คือ วิป (Whip) ของทั้งพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลและพรรคการเมืองฝ่ายค้าน จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุมของแต่ละวันเพื่อให้เลขาธิการและประธานสภาสามัญดำเนินการตามนั้น โดยการจัดระเบียบวาระการประชุมสภาจะพิจารณาจากผู้เสนอ เรื่องที่รัฐบาลเสนอจะได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นลำดับแรก โดยในแต่ละสมัยประชุมเรื่องที่รัฐบาลเสนอจะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับแรก 20 วัน เรื่องที่ผู้นำฝ่ายค้านเสนอจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระเพื่อพิจารณาเป็นลำดับแรก 17 วัน และเรื่องที่หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านอันดับสองเสนอจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระเพื่อพิจารณาเป็นอันดับแรก 3 วัน ทั้งนี้เพื่อ

⁵² แต่อย่างไรก็ตามในบางประเทศ เช่นประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้การจัดระเบียบวาระการประชุมสภาให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้ก็หมายความว่า รัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมขั้นตอนการทำงานของสภานั้นเอง

เป็นการจัดสรรเวลาให้ฝ่ายค้านสามารถตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างเต็มที่⁵³ การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาสามัญจะมีกำหนดแน่นอนว่าวัน เวลาใดจะมีการประชุมสภาเพื่อพิจารณาเรื่องใดบ้าง โดยรัฐบาลจะต้องพยายามดำเนินการให้สภาสามัญพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของรัฐบาลให้แล้วเสร็จทั้งหมดภายในสมัยประชุม เพราะการสิ้นสุดสมัยประชุมจะเป็นผลให้ระเบียบวาระในกิจการมหาชน(Public Business) ของรัฐบาลต้องสิ้นสุดลง ทั้งนี้เพราะร่างพระราชบัญญัติที่ยังพิจารณาไม่เสร็จทุกขั้นตอนจะต้องตกไป และจะให้สภาสามัญพิจารณาอีกได้ก็ต้องเริ่มต้นเสนอใหม่⁵⁴

การจัดระเบียบวาระการประชุมของรัฐสภาประเทศอังกฤษนั้น เป็นหน้าที่ของเลขาธิการสภาสามัญภายใต้การควบคุมของประธานสภาสามัญซึ่งโดยปกติจะบรรจุเรื่องต่างๆ เรียงลำดับตามที่เสนอหรือตามที่รัฐมนตรีร้องขอ ในขณะเดียวกันคณะกรรมการประสานงาน (Whip) ของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะทำหน้าที่ประสานงาน และตกลงกันว่าจะจัดลำดับเรื่องต่างๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมอย่างไร และเมื่อได้จัดทำระเบียบวาระการประชุมเรียบร้อยแล้วก็จะส่งให้สมาชิกสภาสามัญและเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่นำสนธิญัตติสภาขอรับไปอ่านหรือศึกษาได้ ซึ่งโดยปกติระเบียบวาระการประชุมสภาสามัญหรือ Order Paper จะมีออกเผยแพร่ทุกวัน⁵⁵

ส่วนในรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสได้มีการจำกัดขอบเขตในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยการลดอำนาจของรัฐสภาและเพิ่มบทบาทให้ฝ่ายบริหารมีบทบาทในกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ฉบับปี 1958 มาตรา 34 ได้จำกัดขอบเขตในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้⁵⁶ กล่าวคือ แม้รัฐสภาจะเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติ แต่ก็ถูกจำกัดอำนาจดังกล่าว โดยในมาตรา 34 ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการตรารัฐบัญญัติ (loi)

⁵³ กิตติ เจริญวงศ์, “บทบาทอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543), หน้า 52.

⁵⁴ JACK HARVEY, (HOW BRITAIN IS GOVERNED) การเมืองและการปกครองของอังกฤษ, แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ 56 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2523), หน้า 75.

⁵⁵ จเร พันธุ์เปรื่อง, “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร : การจัดทำระเบียบวาระการประชุมและการดำเนินการประชุม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540), หน้า 125.

⁵⁶ นันทวัฒน์ บรรมานันท์, “กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส,” วารสารกฎหมาย 20,2 (พฤศจิกายน 2543) : 195-214.

โดยเฉพาะในเรื่องที่กำหนดไว้ส่วนเรื่องอื่นที่มีได้กำหนดไว้ในมาตรา 34 ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออก “กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร” (reglement) ได้ ดังนั้น เพื่อที่จะลดอำนาจของรัฐสภาและเพิ่มบทบาทให้ฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสจึงกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหลัก ส่วนรัฐสภายังคงมีอำนาจนิติบัญญัติอยู่ต่อไปแต่ถูกจำกัดอำนาจว่าจะตรารัฐบัญญัติในเรื่องใดได้บ้าง จึงทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภากลายเป็นข้อยกเว้น⁵⁷ ดังนั้นกระบวนการในทางรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสจึงมีหลักการในการจัดระเบียบวาระการประชุมที่ค่อนข้างแตกต่างไปจากของประเทศไทยและประเทศอังกฤษ กล่าวคือ กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดลำดับความเร่งด่วนของระเบียบวาระการประชุมของสภาได้โดยการบัญญัติเรื่องการจัดระเบียบวาระการประชุมไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985 มาตรา 48 ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับวาระการประชุมไว้ดังนี้

มาตรา 48 “ภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในสามวรรคสุดท้ายของมาตรา 28⁵⁸ การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาทั้งสองจะต้องจัดลำดับโดยให้ความสำคัญต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลตามลำดับที่รัฐบาลกำหนดก่อน และจากนั้นจึงพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้ว

ให้กำหนดให้มีวาระการประชุมอย่างน้อยสัปดาห์ละครั้งสำหรับการตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกรัฐสภาและการตอบกระทู้ถามโดยรัฐบาล

ให้กำหนดให้มีวาระการประชุมเดือนละหนึ่งครั้งไว้สำหรับระเบียบวาระที่สภาแต่ละสภาเป็นผู้กำหนด”

⁵⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส: ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 33.

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1985 มาตรา 28 บัญญัติว่า
มาตรา 28 “รัฐสภาต้องเรียกประชุมสมัยประชุมสามัญโดยเริ่มตั้งแต่วันทำการวันแรกของเดือนตุลาคมไปจนถึงวันทำการวันสุดท้ายของเดือนมิถุนายน

จำนวนวันประชุมของแต่ละสภาในระหว่างสมัยประชุมสามัญจะต้องไม่เกินกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันให้แต่ละสภาเป็นผู้กำหนดสัปดาห์ที่จะมีการประชุมในสมัยประชุมสามัญ

นายกรัฐมนตรี เมื่อได้ปรึกษาหารือกับประธานสภาที่เกี่ยวข้องหรือเสียงข้างมากของสมาชิกสภาที่เกี่ยวข้องแล้วสามารถกำหนดให้มีวันประชุมเพิ่มเติมของสภาดังกล่าวได้

วันและกำหนดเวลาในการประชุมสภา ให้กำหนดโดยข้อบังคับของแต่ละสภา”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวให้ “เอกสิทธิ์” แก่ฝ่ายรัฐบาลในการจัดระเบียบวาระการประชุมซึ่งรัฐบาลก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานของรัฐบาล (Programme de travail du gouvernement) ที่ได้จัดทำไว้ซึ่งแผนดังกล่าวจะเป็นเรื่องของรายละเอียดเกี่ยวกับระดับความจำเป็นของการมีกฎหมายใหม่ของฝ่ายรัฐบาล แผนงานของรัฐบาลด้านกฎหมายนี้ นับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ เพราะทำให้ฝ่ายบริหารมีกรอบและกรอบระยะเวลาที่แน่นอนในการร่างกฎหมาย และฝ่ายนิติบัญญัติสามารถรับทราบได้ล่วงหน้าว่ารัฐบาลได้เตรียมการจะเสนอร่างกฎหมายใดเข้าสู่การพิจารณาของสภาซึ่งทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเตรียมการศึกษาในเรื่องดังกล่าวไว้ก่อนล่วงหน้าได้

ในทางปฏิบัติของรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศสนั้น นายกรัฐมนตรีจะแจ้งชื่อร่างกฎหมายที่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะแจ้งต่อไปยังประธานคณะกรรมการซึ่งพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเพื่อทราบและแจ้งไปยังที่ประชุมร่วมของประธานสภา (La Conference des Présidents) เพื่อประชุมพิจารณาจัดระเบียบวาระเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภา โดยที่ประชุมร่วมของประธานสภาถือเป็นองค์การบริหารงานภายในของสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ซึ่งองค์การนี้มีหน้าที่สร้างความสัมพันธ์กับฝ่ายรัฐบาล ที่ประชุมร่วมของประธานสภามีหน้าที่ในการกำหนดตารางการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรให้สัมพันธ์กับฝ่ายรัฐบาล ที่ประชุมนี้มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของสภา หนึ่งในปัจจุบันนี้ ที่ประชุมร่วมของประธานสภาได้ถูกจำกัดอำนาจและบทบาทลง ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้จำกัดอำนาจของรัฐสภาลงค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมของประธานสภายังคงมีความเป็นอิสระในการกำหนดวาระการประชุมเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวกับการตอบคำถามที่ขอให้ตอบด้วยวาจาหรือกระทู้ถามสด (Oral questions) ซึ่งจะมีประจำในทุกสัปดาห์⁵⁹

ดังนั้น องค์การที่ทำหน้าที่ในการจัดระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของรัฐสภาประเทศฝรั่งเศส คือ “ที่ประชุมร่วมของประธาน” ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรจะจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาราว 1 ครั้งในสมัยประชุม โดยที่ประชุมร่วมของประธานประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานของที่ประชุม รองประธานสภาผู้แทนราษฎร 6 คน ประธานคณะกรรมการสามัญและวิสามัญทุกคน กรรมการผู้รับผิดชอบ (rapporteur) ของ

⁵⁹ มন্ত্রী รูปสุวรรณ์ , ระบบการบริหารงานของหน่วยราชการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 31.

คณะกรรมการการคลัง ประธานกลุ่มการเมืองต่างๆในสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งประธานกลุ่มตัวแทนสหภาพยุโรป และนอกจากนี้รัฐบาลก็จะมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา (minister des relations avec le parlement) เป็นผู้เข้าร่วมประชุม ที่ประชุมร่วมกันของประธานนี้จะพิจารณาเรื่องที่จะเข้าประชุมในสภาผู้แทนราษฎรเป็นการล่วงหน้า 2 สัปดาห์ อันมีผลทำให้รัฐบาลและรัฐสภาทราบถึงเรื่องที่จะต้องดำเนินการเพื่อจะได้เตรียมได้ถูกต้อง แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะกำหนดวาระการประชุมในสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วในที่ประชุมร่วมของประธาน แต่รัฐบาลก็ยังคงมีเอกสิทธิ์ที่จะถอนเรื่องออกจากระเบียบวาระการประชุมได้โดยมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร และในบางครั้งหากเป็นกรณีเร่งด่วนและจำเป็น รัฐบาลโดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบอาจแถลงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอถอนหรือเสนอเรื่องใหม่ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้⁶⁰

ในทางปฏิบัติการจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศส ที่ประชุมร่วมกันของประธานจะต้องจัดร่างกฎหมายเข้าระเบียบวาระล่วงหน้า 15 วัน และโดยปกติจะจัดตามลำดับที่รัฐบาลร้องขอ ในขณะที่รัฐบาลมีเอกสิทธิ์ที่จะเห็นยกร่างกฎหมายที่รัฐบาลไม่เห็นชอบเพื่อมิให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ นอกจากนั้นการจัดระเบียบวาระโดยที่ประชุมร่วมกันของประธานยังเป็นประโยชน์ในแง่ที่ว่าคณะกรรมการในที่ประชุมดังกล่าวประกอบไปด้วยบุคคลในระดับผู้นำของสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตัวแทนของพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่างๆ รวมทั้งตัวแทนของฝ่ายรัฐบาล จึงทำให้เกิดการประสานงานขึ้นระหว่างพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง และรัฐบาล ตลอดจนมีการต่อรองกันระหว่างฝ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภาเพื่อจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาเป็นการล่วงหน้า โดยไม่ต้องนำเรื่องที่ไม่จำเป็นเข้าไปพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรอันจะทำให้เป็นการเสียเวลาในการประชุมสภา

จ) อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญของตนเองเพื่อกระทำการต่างๆ แล้วรายงานต่อสภา

เนื่องจากรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นมักมีสมาชิกจำนวนมากและมีกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบหลากหลาย ทั้งงานด้านนิติบัญญัติ และการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ระบบงานนิติบัญญัติของนานาประเทศรวมทั้งประเทศไทยจึงมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการ” ขึ้น เพื่อช่วยเหลือกิจการของสภาตามที่ได้รับมอบหมาย

⁶⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, "กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส," วารสารกฎหมาย 20,2 (พฤศจิกายน 2543) : 212-214.

เนื่องจาก “สภา” ในระบบรัฐสภาของไทยมักเป็นสภาที่มีสมาชิกจำนวนมาก ดังนั้น จึงเป็นการ
 พันวิสัยที่สภาจะดำเนินกิจการทุกอย่างที่เป็นภารกิจหน้าที่ของสภาด้วยกลไกและบุคลากรที่มี
 ขนาดใหญ่เช่นนั้นทุกกรณี เพราะจะเป็นการสิ้นเปลืองเวลาและซ้ำร้ายในบางเรื่องอาจมีความ
 แตกต่างทางความคิดที่หลากหลายของสมาชิกสภาจนกระทั่งหาข้อสรุปไม่ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้อง
 ให้ความสำคัญกับการจัดระบบมอบหมายงานบางอย่าง บางประการให้คณะบุคคลซึ่งเปรียบเสมือน
 องคาพยพส่วนย่อยของสภาไปจัดการจัดระเบียบ ปรับแต่ง หรือแม้กระทั่งพิจารณาทำความเข้าใจ
 เบื้องต้นเสียขั้นหนึ่งก่อน เมื่อผ่านกระบวนการขั้นตอนนี้แล้ว จึงนำผลงานเหล่านั้นมาตรวจสอบ
 หรือวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่งโดยสมาชิกทั้งมวลในขั้นสุดท้าย

นอกจากนั้น การที่รัฐสภาจะสามารถปฏิบัติภารกิจให้บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพได้
 นั้นก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ และปัจจัยที่สำคัญที่สุดก็คือกลไกหรือกระบวนการทำงาน
 ภายในของรัฐสภาเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีระบบคณะกรรมการที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ก็
 เพราะว่าคณะกรรมการเป็นคณะบุคคลซึ่งประกอบเข้าด้วยกันเพื่อปฏิบัติหน้าที่สำคัญให้แก่
 รัฐสภา เหตุที่ต้องมีกรรมการก็เพื่อต้องการจะแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐสภา เพราะงาน
 บางอย่างมีขอบเขตกว้างขวางและลึกซึ้งละเอียดอ่อนยากที่รัฐสภาจะปฏิบัติหน้าที่โดยพร้อมเพรียง
 กัน คณะกรรมการของรัฐสภาจึงเป็นเครื่องมือหรือกลไกในการดำเนินงานของรัฐสภา เนื่องจาก
 รัฐสภามีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางครอบคลุมกิจกรรมทุกด้านของประเทศ และจะต้อง
 พิจารณาร่างกฎหมายมากมายหลายฉบับ ดังนั้น จึงทำให้รัฐสภาจะต้องทราบข้อเท็จจริงและความ
 เป็นมาในด้านต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจ แต่เนื่องจากข้อจำกัดของรัฐสภาเอง
 ที่มีขนาดใหญ่ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมากและมีเวลาในการประชุมที่จำกัดทำให้ไม่สามารถ
 ตอบสนองต่อปริมาณงานของรัฐสภาที่มีอย่างมากมายและสลับซับซ้อนในกิจกรรมทุกๆด้านได้ อีกทั้ง
 ทั้งสมาชิกรับสภาแต่ละบุคคลก็มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่แตกต่างกันตามความ
 สนใจในปัญหาของแต่ละบุคคลย่อมทำให้เกิดความแตกต่างกันในการเข้าใจถึงปัญหาในแต่ละ
 ด้าน ด้วยเหตุผลดังกล่าวรัฐสภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน
 ไม่มากนัก เพื่อรับผิดชอบในการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่องหรือเพื่อดำเนินงานในกิจการต่างๆ
 ตามอำนาจและหน้าที่ของสภา และตามที่สภามอบหมาย จึงมีผลดีที่ทำให้สมาชิกสามารถเข้าใจ
 ถึงปัญหาและข้อเท็จจริงต่างๆ ได้อย่างลึกซึ้ง ทำให้คณะกรรมการมีความคล่องตัวในการ
 ปฏิบัติงานและมีความสามารถเรียนรู้งานในแขนงงานด้านที่ตนรับผิดชอบอยู่อย่างต่อเนื่อง
 นอกจากนั้นสภายังสามารถเลือกสรรสมาชิกที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้านเป็นตัวแทนของ
 สภาเพื่อพิจารณารายละเอียดในเรื่องต่างๆของสภาได้ จึงเป็นการประหยัดเวลาและแบ่งเบาภาระ
 ของสภา เพราะการประชุมคณะกรรมการมีระยะเวลาในการประชุมได้ไม่จำกัด และไม่เคร่งครัด

ต่อระเบียบหรือข้อบังคับการประชุมของสภา นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการอาจเรียกเอกสารหรือเชิญบุคคลภายนอกเข้าร่วมประชุมในที่ประชุมคณะกรรมาธิการได้ง่ายกว่ากรณีของสภา และการประชุมของคณะกรรมาธิการอาจเป็นการประชุมโดยไม่เปิดเผยได้จึงทำให้การอภิปรายเป็นไปอย่างตรงไปตรงมาเพราะสมาชิกไม่หวังผลในการหาเสียงกับประชาชน นอกจากนี้ยังสามารถติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากการพิจารณาเรื่องราวที่ร้องเรียนมาโดยผ่านทางคณะกรรมาธิการชุดต่างๆได้ จึงทำให้คณะกรรมาธิการสามารถพิจารณาปัญหาต่างๆได้ข้อเท็จจริงถูกต้องมากที่สุด

เมื่อรัฐสภามีภารกิจสำคัญดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้สภาแต่ละสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญของตนเองเพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา (รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 135 วรรคหนึ่ง) หลักการข้อนี้สำคัญมากสำหรับการที่สภาจะจัดกิจการของตนเอง⁶¹ และถือเป็นอำนาจอิสระของรัฐสภาในการที่จะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อกระทำกิจการต่างๆอันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาตามที่รัฐสภามอบหมาย เพราะสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกมีจำนวน 480 คน สมาชิกวุฒิสภามีจำนวน 150 คน ย่อมเป็นจำนวนที่มากเกินไปสำหรับพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและวินิจฉัยญัตติสำคัญๆ ต่างๆ โดยสมาชิกทั้งสภา สภาจึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมาธิการสามัญซึ่งประกอบไปด้วยผู้ที่เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งประกอบไปด้วยผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกไปพิจารณารายละเอียดเสียก่อน สมาชิกอยากขอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติหรืออยากเสนอในการพิจารณาญัตติอย่างใดก็ได้ไปเสนอในคณะกรรมาธิการแล้วคณะกรรมาธิการจะได้รายงานผลการพิจารณาต่อสภาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นการประหยัดเวลาของสภาเป็นอันมาก

2.1.3 ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาและกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรภายในของรัฐสภา

จากการศึกษาถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ กับข้อบังคับการประชุมสภา อาจกล่าวได้ว่าข้อบังคับการประชุมสภามีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญในแง่ที่ว่า กฎเกณฑ์ในข้อบังคับการประชุมสภาถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐสภา

⁶¹ หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 309.

(Parliamentary Law) โดยกฎหมายรัฐสภา⁶²ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งกล่าวถึงกฎเกณฑ์ (règles) ที่บัญญัติถึงองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ของสภาการเมืองในลักษณะนี้กฎหมายรัฐสภาจึงถือเป็นสาขาวิชาหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ⁶²

การที่ข้อบังคับการประชุมสภาถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) โดยเป็นกฎเกณฑ์ที่มีลักษณะพิเศษและเฉพาะสำหรับสภา ดังนั้น ในการศึกษากฎหมายรัฐสภาจึงมุ่งศึกษากฎเกณฑ์เกี่ยวกับรัฐสภาในลักษณะละเอียด (Spécialization) โดยจะศึกษาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาทั้งในแง่ทฤษฎีและภาคปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายรัฐสภาไทยกับของต่างประเทศด้วย โดยเมื่อศึกษาถึงกฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาของไทยพบว่าประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์ใน 2 ลักษณะคือ

1) กฎเกณฑ์ที่มีค่าเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ คือกฎเกณฑ์ในที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่อยู่ในรัฐธรรมนูญและได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา เช่น กฎเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประชุมของสภาในการประชุมสภาและในการลงมติ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เกณฑ์ในลักษณะนี้ถือว่ามีส่วนและสภาพบังคับที่เทียบเท่ากับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเนื่องจากกฎเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้มีส่วนเชื่อมโยงกับหลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานของสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ดังนั้น หากมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภา จึงอาจส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

2) กฎเกณฑ์ที่มีค่าเท่ากับกฎหมายภายใน (loi interieur) ซึ่งใช้บังคับภายในองค์กรของแต่ละสภาเท่านั้น เช่นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธีการประชุมสภา การเสนอญัตติ การปรึกษา

⁶²มนตรี รูปสุวรรณ, “ควรศึกษากฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) ในคณะนิติศาสตร์หรือไม่?”, วารสารกฎหมาย 10,2 (ธันวาคม 2528) : 115.

การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การรักษาระเบียบและ ความเรียบร้อย และข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ เกณฑ์ใน ลักษณะนี้โดยหลักถือว่ามีสถานะเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่ง สมาชิกในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเคารพและปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาในส่วนนี้ อย่าง เคร่งครัด ส่วนในประเด็นเรื่องสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภานั้น โดยหลักแล้วกฎเกณฑ์ ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และองค์กร ภายนอกโดยตรง เนื่องจากเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ของสภาเท่านั้น ดังนั้น ถ้าหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับ การประชุมสภาอาจส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาในส่วนนี้มักจะเป็นเรื่องที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ใน การควบคุมและดำเนินการประชุม ตลอดจนการออกเสียงลงมติของสมาชิกสภาที่มีส่วนเชื่อมโยง กับกระบวนการในทางรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง ตามข้อบังคับการประชุมสภา จึงอาจส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

สำหรับความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภา และ กฎหมายที่ว่าด้วยการจัดองค์กรภายในของรัฐสภานั้น แสดงให้เห็นจากการที่รัฐสภาในฐานะที่เป็น องค์กรนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วยผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่ออกกฎหมาย ออนุมัติงบประมาณของรัฐและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญของ นานาประเทศจึงกำหนดให้รัฐสภามีอิสระในการกำหนดการบริหารและการดำเนินงานภายในโดย การกำหนดให้รัฐสภาใช้อำนาจตราข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น règlement หรือ Rules of Procedure หรือ Standing Order ซึ่งถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ในการ ดำเนินการประชุมสภา นอกจากนั้นในบางประเทศยังกำหนดให้มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการ บริหารและการจัดองค์กรภายในของรัฐสภา ดังเช่นในกรณีของประเทศอังกฤษ นอกจากมี ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภายังมีกฎหมายว่าด้วยการดำเนินงานและการจัดองค์กรภายใน ของรัฐสภาที่เรียกว่า “Parliament Acts” ส่วนในประเทศญี่ปุ่น นอกจากจะมีข้อบังคับการประชุม ของแต่ละสภาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้วยังมีกฎหมายรัฐสภาที่ว่าด้วยการ ดำเนินงานและการจัดองค์กรภายในของรัฐสภาที่เรียกว่า “Diet Law” ส่วนในประเทศฝรั่งเศส นอกจากมีข้อบังคับการประชุมที่สภาออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้วยังมีรัฐกำหนด หมายเลข 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 ว่าด้วยการดำเนินงานของสภาทั้งสองด้วย

(ordonnance no.58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblees parlementaires)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า หลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (regulatory autonomy) อำนาจในการจัดกิจการภายในของรัฐสภาดังที่ได้กล่าวข้างต้นจะถูกบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรภายในรัฐสภาและข้อบังคับการประชุมสภา โดยหลักความเป็นอิสระของรัฐสภาและหน่วยธุรการของรัฐสภาเป็นหลักที่สำคัญมากต่อการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้วหลายประเทศ อาทิ ประเทศฝรั่งเศสได้ยอมรับหลักดังกล่าวโดยได้กำหนดไว้ในรัฐกำหนดที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 ว่าด้วยการดำเนินงานของสภาทั้งสองด้วย ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้รัฐสภาและหน่วยธุรการของรัฐสภาที่มีอิสระที่แท้จริง สำหรับในรัฐสภาของไทยได้มีกฎหมายที่แสดงถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานและดำเนินงานของรัฐสภา หรืออำนาจที่จะจัดให้มีองค์กรบริหารงานภายในของรัฐสภาที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร เช่น การมีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาแยกออกจากกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และการมีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาแยกออกจากกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า การบริหารและการดำเนินงานของรัฐสภาเป็นอิสระและไม่เหมือนกับการบริหารและดำเนินงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร

หลักความเป็นอิสระของหน่วยธุรการของรัฐสภา หมายถึง การปลอดจากการถูกครอบงำจากฝ่ายบริหารเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการให้บริการแก่รัฐสภาอย่างเต็มที่ตามความต้องการ โดยอาจแยกได้เป็น 3 ประการ คือ

1) ความมีอิสระในด้านงบประมาณและการคลัง (financial and budgetary autonomy) ของรัฐสภาและหน่วยธุรการของรัฐสภา หลักการนี้มีที่มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกับหลักความเป็นอิสระทางการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้ฝ่ายบริหารจำกัดการดำเนินงาน หรือวัสดุอุปกรณ์ในการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น รัฐสภาในต่างประเทศส่วนใหญ่จึงกำหนดให้รัฐสภามีความเป็นอิสระในด้านงบประมาณและการคลัง โดยหน่วยธุรการของรัฐสภาที่มีอิสระในการจัดทำงานงบประมาณของตนเองเพื่อเสนอต่อรัฐสภา โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของฝ่ายบริหาร เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารครอบงำการดำเนินงานของรัฐสภาได้

สำหรับในประเทศไทยในปัจจุบันฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาของไทยยังไม่มีความเป็นอิสระในการจัดทำงานงบประมาณของรัฐสภาเองได้โดยยังอยู่ในความควบคุมของฝ่ายบริหาร โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะทำหน้าที่จัดเตรียม

งบประมาณให้แก่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หลังจากนั้นก็ต้องนำงบประมาณที่เตรียมไว้ไปให้แก่ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงบประมาณ กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณและระเบียบเกี่ยวกับการคลังเช่นเดียวกับหน่วยงานในบริหารอื่นๆ แต่อย่างไรก็ตามในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอต่อการบริหารงานโดยอิสระของวุฒิสภา และในการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของวุฒิสภา หากวุฒิสภานั้นเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรให้มันไม่เพียงพอ ให้สามารถเสนอคำขอแปรญัตติต่อคณะกรรมการได้โดยตรง⁶³ เพื่อให้วุฒิสภาได้รับงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ความมีอิสระในด้านการบริหารงานบุคคลของหน่วยราชการของวุฒิสภา (administrative autonomy) หมายถึงการที่บุคลากรของหน่วยงานประจำของวุฒิสภา ตั้งแต่เลขาธิการลงมาถึงเจ้าหน้าที่ในระดับต่ำที่สุดนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ในการบรรจุแต่งตั้ง การรับเงินเดือน การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง ตลอดจนเรื่องวินัยที่กำหนดขึ้นโดยองค์กร หรือคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของวุฒิสภาเอง โดยไม่อยู่ในความครอบงำของฝ่ายบริหารซึ่งมีองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล เหตุผลที่ต้องให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของวุฒิสภานั้น ก็เพื่อที่จะให้เจ้าหน้าที่ของวุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่ในการบริการแก่รัฐสภาและสมาชิกวุฒิสภานั้นไม่ถูกฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือแทรกแซงกิจการภายในของวุฒิสภา ดังนั้น ในหน่วยงานประจำของวุฒิสภาหลายประเทศจึงได้แยกเจ้าหน้าที่ของวุฒิสภาออกจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนทั่วไปซึ่งสังกัดฝ่ายบริหาร เช่น เบลเยียม บราซิล เดนมาร์ก กรีซ อิตาลี นิวซีแลนด์ สเปน ซึ่งได้ว่าจ้างเจ้าหน้าที่ตามภารกิจของสภา ส่วนในประเทศออสเตรเลีย อังกฤษ ญี่ปุ่น ฝรั่งเศส และสหรัฐอเมริกา มีกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของวุฒิสภา ซึ่งแยกจากเจ้าหน้าที่ทั่วไปโดยเด็ดขาด

ส่วนในรัฐสภาไทยนั้น ในปัจจุบันมีกฎหมายที่ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของวุฒิสภาคือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายวุฒิสภาและพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายวุฒิสภาแยกต่างหากจากข้าราชการพลเรือนอื่นๆ และกำหนดให้มีองค์กรบริหารงานบุคคลสูงสุดของวุฒิสภาที่เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายวุฒิสภา” หรือเรียกโดยย่อว่า “ก.ร.” ซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

3) ความมีอิสระในการรักษาความสงบเรียบร้อยและตำรวจ ซึ่งวุฒิสภาแต่ละประเทศสามารถใช้กำลังตำรวจของตนเองได้ โดยไม่ต้องอาศัยตำรวจของฝ่ายบริหาร

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168 วรรคแปดและวรรคเก้า

โดยสรุปแล้ว รัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภา และกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรภายในของรัฐสภาจึงมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงในแง่ที่ว่า กฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภา และกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรภายในของรัฐสภาถือเป็นกฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) และกฎหมายรัฐสภาดังกล่าวก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งหรือสาขาหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก

2.2 หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

เพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ในการตราข้อบังคับการประชุมสภา จำเป็นต้องพิจารณาต่อไปถึงลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เพื่อนำไปสู่การพิจารณาถึงเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายของการตราข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานภายในขององค์รฝ่ายนิติบัญญัติ และนอกจากนั้นก็ต้องพิจารณาว่าข้อบังคับการประชุมสภาแต่ละฉบับที่ผ่านมาจนกระทั่งถึงฉบับปัจจุบัน มีบทบัญญัติที่เอื้ออำนวยต่อการทำหน้าที่ของรัฐสภามากน้อยเพียงใด มีหลักการที่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภามากน้อยเพียงใด

การปกครองระบบรัฐสภา เป็นรูปแบบการปกครองที่แพร่หลายที่สุดในบรรดาการปกครองตามระบบรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยทั้งหลายและเป็นรูปแบบการปกครองที่ได้เจริญเติบโตและพัฒนาตามขั้นตอนของประวัติศาสตร์ รูปแบบในอุดมคติของระบบรัฐสภาคือระบบการปกครองที่มีโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อันได้แก่รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน และร่วมมือถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันในการดำเนินงาน เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจเหนือกว่ากันอย่างเด็ดขาด จึงจำเป็นต้องจัดให้ทั้งสององค์กรมีหนทางที่จะถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันได้ด้วยมาตรการต่างๆ ทั้งนี้โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งซึ่งกระทำกันเป็นระยะๆ⁶⁴ จะเห็นได้ว่า ในทางทฤษฎีนั้นระบบรัฐสภามุ่งหมายที่ทำให้เกิดดุลยภาพขึ้นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติแล้วย่อมเป็นการยากที่ประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีการปกครองตามระบบนี้จะจัดให้ทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันได้ ในแทบทุกยุคทุกสมัยมักจะปรากฏว่า มีฝ่ายหนึ่งอยู่เหนืออีกฝ่ายหนึ่งเสมอ⁶⁵

⁶⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 37-40.

⁶⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 224-225.

ดังได้กล่าวแล้วว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาเป็นไปอย่างแน่นแฟ้นมาก กล่าวคือมีลักษณะเป็นการผสมผสานกันไป (Interdependence by Integration) ทั้งสองฝ่ายต่างก็ไม่อาจดำเนินการทางการเมืองได้โดยปราศจากความร่วมมือจากอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งความสัมพันธ์เช่นนี้มีอยู่สองด้านด้วยกันคือ ด้านหนึ่งเป็นการถ่วงดุลหรือการควบคุมซึ่งกันและกัน ส่วนอีกด้านหนึ่งเป็นการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันในการดำเนินงาน

ในด้านการถ่วงดุลหรือการควบคุมซึ่งกันและกัน เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดอยู่เหนืออีกฝ่ายหนึ่งอย่างเด็ดขาดนั้น ระบบรัฐสภาได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องบริหารประเทศด้วยความไว้วางใจของรัฐสภาและต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาโดยรัฐมนตรีแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในกิจการทั้งหลายของกระทรวงที่ตนว่าการหรือช่วยว่าการอยู่ ซึ่งเรียกว่าความรับผิดชอบเฉพาะตัว (Individual Responsibility) และรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไป (Collective Responsibility) อย่างไรก็ตามการจำแนกความรับผิดชอบออกเป็น 2 ประเภทดังกล่าวนี้ ค่อยลดความสำคัญลงในทางปฏิบัติทั้งนี้ เพราะว่าการที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการกระทำของตนเองและของรัฐมนตรีทั้งคณะและรับผิดชอบต่อในการกระทำของรัฐมนตรีแต่ละคนด้วย เพื่อรักษาเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีอาจปลดรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดออกจากตำแหน่งได้ แต่รัฐมนตรีก็อาจจะลาออกจากตำแหน่งโดยความสมัครใจในกรณีที่ตนไม่เห็นชอบด้วยในนโยบายของคณะรัฐมนตรี⁶⁶

ระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีมีความชอบธรรมที่จะบริหารประเทศไปได้มีอยู่เพียงเท่าที่รัฐสภายังให้ความไว้วางใจอยู่เท่านั้น ถ้ารัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจเมื่อใด คณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ซึ่งการลงมติไม่ไว้วางใจนี้อาจหมายความว่าความถึงกรณีที่รัฐสภาลงมติไม่ไว้วางใจภายหลังจากที่ได้เปิดอภิปรายทั่วไปแล้วหรืออาจหมายความว่าความถึงกรณีที่รัฐสภาไม่ไว้วางใจในนโยบายของคณะรัฐมนตรีในตอนนั้นที่คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายของความไว้วางใจจากรัฐสภาก็ได้ นอกจากการขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจซึ่งเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุดที่รัฐสภาพึงใช้ในการควบคุมคณะรัฐมนตรีแล้ว มาตรการที่รัฐสภาจะพึงใช้ในการควบคุมคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติก็มี เช่น การตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับเรื่องการบริหารรัฐกิจ ซึ่งการที่รัฐมนตรีแต่ละคนหรือคณะรัฐมนตรีจำต้องตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภานี้อาจก่อให้เกิดมติมหาชน (Public opinion) ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอื่นจะนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพของคณะรัฐมนตรีในที่สุดก็ได้ จึงย่อมเป็นเครื่องกระตุ้นให้รัฐมนตรีแต่ละคน ระมัดระวังในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและโดยมีเหตุผลอันสมควรตลอดจน

⁶⁶ วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น : ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521), หน้า 94.

คอยสอดส่องดูแลให้เจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของตนให้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบ ไม่ใช่
อำนาจคดีข้ามแขวงหรืออยู่เสมอ การปฏิเสธไม่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายหรืองบประมาณ
แผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องลาออกหากร่าง
กฎหมายหรืองบประมาณที่เกี่ยวกับนโยบายหลักและมีความสำคัญยิ่งถึงขนาดที่คณะรัฐมนตรีไม่
สามารถดำเนินนโยบายต่อไปได้ ไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ในทางตรงกันข้าม คณะรัฐมนตรีก็มีมาตรการที่จะถ่วงดุลอำนาจของรัฐสภาที่มีอำนาจ
ลงมติไม่ไว้วางใจ และทำให้คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งได้ โดยการให้คำแนะนำให้ประมุข
ของรัฐใช้อำนาจยุบสภาเสียเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ อันเป็นการอุทธรณ์ต่อประชาชนผู้มี
สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ให้เป็นผู้ชี้ขาดในขั้นสุดท้ายว่าจะไว้วางใจให้พรรคหรือกลุ่มพรรคการเมือง
ที่เป็นฝ่ายค้านเข้ามาทำหน้าที่บริหาร หรือจะไว้วางใจให้พรรคหรือกลุ่มพรรคการเมืองเดิมบริหาร
ประเทศต่อไป หากปรากฏว่าพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่เคยเป็นฝ่ายค้านชนะการ
เลือกตั้ง ได้เสียงข้างมากในสภา ก็แสดงว่าคณะรัฐมนตรีชุดนั้นขาดความไว้วางใจจากประชาชน
แต่ถ้าปรากฏว่าพรรคหรือกลุ่มพรรคการเมืองของคณะรัฐมนตรีเดิมชนะการเลือกตั้งได้เสียงข้าง
มากในรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง ก็แสดงว่าผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเห็นชอบด้วยกับนโยบายเดิมของ
คณะรัฐมนตรี

ในด้านการพิจารณาพิพากษาอัยการซึ่งกันและกันในการดำเนินงานนั้น ในระบบรัฐสภา
ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างแน่นแฟ้นมาก เพราะถึงแม้ว่า
ในทางบริหารโดยตรงแล้วคณะรัฐมนตรีจะมีฐานะเป็นองค์กรหนึ่งที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ
แต่ในแง่ของที่มาแล้ว คณะรัฐมนตรีมีที่มาโดยตรงจากรัฐสภานั้นเอง กล่าวคือรัฐมนตรีทั้งคณะหรือ
ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของรัฐสภาด้วยในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีจึงมีสิทธิที่จะเข้าไปแถลงชี้แจง
ปัญหาต่างในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ โดยปกติแล้วคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเสนอร่าง
กฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาเสียเป็นส่วนใหญ่ และก็คณะรัฐมนตรีนั่นเองที่ เป็นผู้ประกาศใช้
กฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นอกจากนี้แล้วคณะรัฐมนตรียังมีอำนาจออก
กฎหมายลำดับรอง(Subordinate legislation) กำหนดรายละเอียดต่างๆเพื่อบังคับการให้เป็นไป
ตามกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วอีกด้วย

ถึงแม้ว่าในระบบรัฐสภานี้ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารต่างก็มี “ไม้ตาย” ที่จะ
นำมาใช้ตอบโต้ซึ่งกันและกันก็ตาม แต่เมื่อพิจารณากันเฉพาะแต่โครงสร้างหลักของระบบรัฐสภา
ตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่คำนึงถึงระบบพรรคการเมือง ซึ่งเป็นสถาบันที่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญแล้ว จะ
เห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีฐานะเหนือฝ่ายบริหาร การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภาได้นั้น คงมีผลแต่
เพียงเป็นเครื่องมือถ่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ มิให้มีฐานะเหนือฝ่ายบริหารในลักษณะที่

เด็ดขาดได้เท่านั้น ในทางปฏิบัติถ้าปล่อยให้ระบบเช่นนี้ดำเนินไปได้พอประมาณแล้วก็จะอาจจะนำไปสู่ความโกลาหลวุ่นวาย ซึ่งย่อมกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงปลอดภัยของประเทศและเป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาการในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศในท้ายที่สุด

จากที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า การปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) จะมีลักษณะการปกครองที่มีอุดมการณ์ที่จะต้องมีคุณภาพแห่งอำนาจ โดยหลักการแยกอำนาจ (Separation of Powers) ระหว่างผู้ถืออำนาจต่าง ๆ ของรัฐ ที่เป็นอิสระต่อกัน ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ฝ่ายบริหาร และ ฝ่ายตุลาการ⁶⁷ การปกครองระบบรัฐสภานั้น ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะมีอำนาจเหนือกว่ากันไม่ได้ รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (Parliamentary Government) จึงเป็นรูปแบบของการปกครองที่ยินยอมให้มีองค์กรที่เท่าเทียมกัน 2 ฝ่าย คือฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายที่ทำหน้าที่บริหาร ซึ่งล้วนแต่ทรงอำนาจอธิปไตยซึ่งได้รับมาจากประชาชน ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะคอยถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่โดยตลอด โดยมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด

2.3 หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยหรือหลักการเคารพสิทธิของฝ่ายข้างน้อยในระบบประชาธิปไตย

หลักการเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อย (The principle of Minority Right Respect) เป็นหลักการสำคัญในการปกครองในระบบประชาธิปไตย ในระบอบการปกครองที่อ้างว่าเป็นประชาธิปไตย แต่ไม่มีหลักการเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยโดยฝ่ายเสียงข้างมาก ระบอบการปกครองนั้นไม่ใช่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่เป็นระบอบเผด็จการโดยเสียงข้างมาก ทั้งนี้เพราะหลักการปกครองโดยเสียงข้างมาก(The Majority Rule) ที่มาจากหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นคลี่คลายมาจากหลักเอกฉันท์(The principle of unanimity) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ตามระบอบประชาธิปไตยบริสุทธิ์นั้นจะต้องให้ประชาชนทุกคนยินยอมหรือเห็นชอบในอำนาจปกครอง แต่แนวทางดังกล่าวเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในทางปฏิบัติ จึงต้องคลี่คลายมาเป็นหลักเสียงข้างมากที่ยอมรับฟังเหตุผลของเสียงข้างน้อย เพื่อให้สิ่งที่จะกระทำเป็นสิ่งที่ได้รับการขัดเกลาจากเสียงข้างน้อย หรือเป็นสิ่งที่เป็นการประนีประนอมกันระหว่างเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย อันจะทำให้รอดพ้นจากข้อครหาว่าเป็นการปกครองแบบเผด็จการโดยเสียงข้างมาก เมื่อนำหลักการดังกล่าวมาวิเคราะห์กับเนื้อหาสาระในข้อบังคับการประชุมสภาแล้วพบว่าข้อบังคับการประชุมสภามีบทบัญญัติที่ให้การรับรองและคุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภาด้วย เพราะโดยปกติข้อบังคับการประชุมสภาจะมีผลผูกพันสมาชิกสภาเสมือนเป็นกฎหมาย กล่าวคือ ตราบใดที่ยังไม่ถูกยกเลิก

⁶⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

สมาชิกเสียงข้างมากในสภาจะลงมติงดเว้นการใช้ข้อบังคับทั้งฉบับมิได้ เว้นแต่ในข้อบังคับนั้นเอง จะมีการกำหนดว่าให้สภาลงมติเป็นอย่างอื่นได้ในบางข้อ และในการตราข้อบังคับการประชุมของ แต่สภา จะมีการอภิปรายโดยเปิดเผย และสมาชิกทุกคนทุกฝ่ายได้พิจารณาด้วยความรอบคอบและ ลงมติให้ข้อบังคับนั้นมีผลบังคับใช้ด้วยความรู้สึกที่ว่าตนกำลังเป็นฝ่ายข้างน้อยอยู่ หรืออาจจะเป็น ฝ่ายข้างน้อยในภายหน้า ฉะนั้นจึงต้องพยายามที่จะเขียนข้อบังคับการประชุมสภาโดยความเที่ยง ธรรม ซึ่งถ้าพิจารณาเนื้อหาตามที่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภาแล้วจะเห็นว่า มีข้อบังคับการ ประชุมสภาหลายข้อที่มีไว้เพื่อคุ้มครองฝ่ายข้างน้อยในสภา เช่น ข้อบังคับให้ฝ่ายเสนอกับฝ่ายค้าน พูดสลักกันไป หรือข้อบังคับที่ให้ฝ่ายข้างน้อยเสนอญัตติขอให้ลงมติโดยลับได้ เป็นต้น ซึ่งตาม ตัวอย่างแรกเป็นการให้ฝ่ายข้างน้อยมีโอกาสอภิปรายสลักกับฝ่ายข้างมาก และในตัวอย่างที่สอง เป็นการป้องกันมิให้สมาชิกเกรงกลัวอิทธิพลของรัฐบาล ในการลงมติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

2.4 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการ ยอมรับว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับสูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐ และในกรณีที่มีความขัดแย้ง ระหว่างบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญย่อมอยู่ในฐานะ ที่มาก่อน ซึ่งมีผลทำให้บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับซึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นไม่อาจ มีผลใช้บังคับได้ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมีความสำคัญต่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่วางระเบียบเกี่ยวกับการใช้อำนาจ อธิปไตยของรัฐ และยังเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หากมี บทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นใดขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายสูงสุดนี้ย่อมมีผลทำให้ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกทำลายลงไปด้วย

ความเป็นกฎหมายสูงสุด (supremacy of law) หมายถึงภาวะสูงสุดของกฎหมายซึ่ง แสดงให้เห็นสถานะของกฎหมายนั้นๆ ว่าอยู่ในลำดับสูงเหนือกฎหมายอื่นใดทั้งปวง ลำดับเช่นนี้มี ผู้เรียกว่าศักดิ์ของกฎหมายหรือชั้นของกฎหมาย (hierarchy of law) เพราะในบรรดากฎหมายที่มี อยู่มากมายหลายรูปแบบนั้น ย่อมมีความแตกต่างกันอยู่เป็นธรรมดาตามความประสงค์ ของผู้มีอำนาจออกกฎหมาย ถ้าจะให้กฎหมายทั้งหลายเท่าเทียมกันหมดแล้ว ก็คงจะมีกฎหมาย รูปแบบเดียวที่จะได้จัดให้อยู่ในลำดับเดียวกันทั้งหมด แต่ที่ต้องมีหลายรูปแบบก็เพราะผู้มีอำนาจ ออกกฎหมายทราบดีว่า เนื้อหาของกฎหมายแต่ละเรื่องมีน้ำหนักแตกต่างกัน บางเรื่องสำคัญมาก บางเรื่องสำคัญน้อย เรื่องที่สำคัญมากก็ควรกำหนดไว้ในกฎหมายรูปแบบหนึ่ง เรื่องที่สำคัญน้อยก็ ควรกำหนดไว้ในกฎหมายอีกรูปแบบหนึ่งหรือประเภทหนึ่ง และในบรรดากฎหมายทุกรูปแบบทุก ประเภทนั้น ต้องมีกฎหมายรูปแบบหนึ่งที่เหมาะสมกว่าอยู่สูงกว่ารูปแบบอื่นทั้งปวง

โดยวิธีทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด อาจทำได้อย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างประกอบกัน เช่น รับรองไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นกฎหมายสูงสุด(supreme law) การบัญญัติว่ากฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นใช้บังคับไม่ได้ การกำหนดองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ ในการดูแลรัฐธรรมนูญและสอดส่องควบคุมทบทวน (review) บรรดากฎหมายหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจขัดรัฐธรรมนูญ และกำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา⁶⁸ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญบางประเทศอาจห้ามแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราในรัฐธรรมนูญเองด้วย⁶⁹

ในบรรดากฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทั้งหลายที่ใช้บังคับภายในรัฐมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพราะรัฐธรรมนูญเป็นที่มาแห่งกฎหมายทั้งปวงที่ใช้บังคับภายในรัฐ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายใด ๆ ที่มีขึ้นมาภายหลังจากรัฐธรรมนูญใช้บังคับแล้วย่อมมีกระบวนการในการตรา การยกเลิกเพิกถอน และสถานะหรือลำดับศักดิ์แห่งกฎหมายเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น ผลแห่งการที่รัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุด คือ⁷⁰ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะกฎหมายอื่นใดที่บังคับใช้ภายในรัฐหรือกฎหมายภายใน (domestic law) จะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ดังนั้นกฎหมายทั้งปวงไม่ว่าจะมีมาก่อนหรือหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ย่อมให้กฎหมายอื่นใดในระบบกฎหมายมีสถานะเหนือกว่ารัฐธรรมนูญหรือขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ย่อมเท่ากับเป็นการขยายอำนาจให้กับฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถออกกฎหมายได้ตามอำเภอใจโดยไม่มีขอบเขต ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสถานะของฝ่ายนิติบัญญัติแล้วจะเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรที่ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่ให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ย่อมไม่สมควรอย่างยิ่ง และอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญได้ และด้วยเหตุที่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทั้งปวงไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้นี้เองจึงจำเป็นต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบ

⁶⁸ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 675-677.

⁶⁹ มีผู้เห็นว่า “การห้ามแก้ไขในบางเรื่องโดยชัดแจ้งก็ดี เป็นการแสดงถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง” อ่างถึงใน โภคิน พลกุล, ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมนิติศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2530) ,หน้า 69.

⁷⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “ที่มาของกฎหมายมหาชน,” เอกสารประกอบการสอน วิชาหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป. ,หน้า 23-27.

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอื่น รวมทั้งร่างข้อบังคับการประชุมสภาโดยองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลรักษารัฐธรรมนูญ และมีอำนาจในการตรวจสอบ กระบวนการดังกล่าวเรียกว่า judicial review โดยมีระบบที่เรียกว่า “ระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ” (Control of constitutional validity of legislation)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้น เป็นอันใช้บังคับมิได้” เป็นบทบัญญัติที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายมิให้ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญคือศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมกฎหรือข้อบังคับมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญคือศาลปกครอง

สิ่งที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ ข้อบังคับการประชุมสภาจะอยู่ในความหมายของคำว่า “กฎหรือข้อบังคับใด” หรือไม่ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับบุคคลทั่วไป

ในประเด็นนี้ได้เริ่มเกิดความชัดเจนในการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ภายหลังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิกตามประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองฯ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยคณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญ สภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้อธิบายความหมายของบทบัญญัติในมาตรา 6 นี้ว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นเพื่อรับรองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ที่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ โดยในมาตรานี้คณะกรรมการยกย่องรัฐธรรมนูญได้อธิบายความหมายของคำว่า “กฎ” ว่าหมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติ อื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่ กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะซึ่งอยู่ในอำนาจในการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง ส่วนคำว่า “ข้อบังคับ” นั้น หมายความว่า ข้อบังคับการประชุมสภาของทั้งสองสภาที่จะต้องมีบทบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจสภาในการตราข้อบังคับการประชุมสภา ดังนั้น ในกรณีนี้ข้อบังคับการประชุมสภาจึงอยู่ในความหมายของคำว่า “กฎหรือข้อบังคับ” ดังกล่าวไว้ในมาตรา 6 ที่ห้ามมิให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

สำหรับข้อบังคับการประชุมสภานั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาอาจเข้าชื่อร้องขอให้มีการส่งร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุม

วุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก่อนการประกาศใช้ได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 155)

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้คือ ถ้าหากเป็นกรณีที่ทบปญญติในข้อบังคับการประชุมสภามีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญภายหลังจากที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับแก่การประชุมสภาไปแล้ว กรณีนี้รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้เป็นอำนาจขององค์กรใดที่จะมีอำนาจวินิจฉัยกรณีดังกล่าว จึงสมควรที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงกรณีดังกล่าวโดยละเอียด ดังจะได้กล่าวถึงในบทต่อไป

2.5 ทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมาย

เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมายมีความสำคัญในการพิจารณาเกี่ยวกับสถานะและการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาว่าองค์กรที่ใช้อำนาจในการออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย กับแหล่งที่มาของอำนาจที่ใช้เป็นฐานในการออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย จะมีผลต่อลำดับชั้นหรือค่าบังคับในทางกฎหมายหรือไม่เพียงใด

หลักการที่เกี่ยวกับทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมายนั้น ท่านศาสตราจารย์วิชญ์ เครืองาม กล่าวไว้ว่า “ความเป็นกฎหมายสูงสุด มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออกกับข้อความคิดในเรื่องลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of law) ที่ถือกันว่ากฎหมายซึ่งมีอยู่มากมายหลายรูปแบบนั้นย่อมมีกฎหมายรูปแบบหนึ่งซึ่งคงความเป็นกฎหมายสูงสุดอันมีสถานะในทางกฎหมายอยู่ในลำดับสูงกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวง”⁷¹ กฎหมายเป็นระบบระเบียบ และมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างไม่ขัดแย้งกัน กฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าย่อมเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายที่มีลำดับต่ำกว่า กฎหมายในลำดับสูงกว่าจึงมีคุณค่า มีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายในลำดับต่ำกว่า หากกฎหมายในลำดับต่ำกว่าไปขัดหรือแย้งกับกฎหมายในลำดับสูงกว่า กฎหมายลำดับต่ำกว่านั้นไม่อาจมีค่าเป็นกฎหมาย⁷²

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นได้นำไปสู่การวิเคราะห์ “ที่มาตามรูปแบบ” ของกฎหมายโดยวิธีการ “ทฤษฎีบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย” (théorie pure de droit) ซึ่งถือว่ากฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย (normes juridiques) เกิดขึ้นได้ก็เพราะมีกฎเกณฑ์ที่เหนือกว่าให้อำนาจ และเป็นเช่นนี้ เป็นชั้น ๆ

⁷¹ วิชญ์ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 669.

⁷² รตาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, “การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 6.

เรื่อยไปจนถึงกฎเกณฑ์สูงสุด คือ รัฐธรรมนูญ⁷³ ซึ่งอาจมีกฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจในการสร้าง รัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ซึ่งเมื่อได้ไปจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับแรกแล้ว เราจะพบว่าไม่มีรัฐธรรมนูญใดก่อนหน้านั้น เราก็ต้องสมมติว่ามี “กฎเกณฑ์พื้นฐาน” (grundnorm หรือ norme fondamentale) ที่ให้ถือว่ารัฐธรรมนูญนั้นใช้ได้ (valide) เราก็จะพบว่าแท้จริงแล้วสิ่งที่เรา เรียก “กฎหมาย” อันเป็นคำรวมๆ ที่กว้างที่สุดนั้น รวมกันเป็นหนึ่งเดียวที่เรียกว่า “ระบบกฎหมาย” (ordre juridique) ซึ่งหมายถึงที่รวม (système) ของกฎเกณฑ์ทั้งหลายทั้งหมดตามลำดับศักดิ์ (hiérarchie) ของกฎหมายนั่นเอง และถ้าเราพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญ (constitution) ในความหมายนี้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด ตามทฤษฎีบริสุทธิ์แห่งกฎหมายแล้วถือว่ากฎเกณฑ์แห่ง กฎหมายทั้งหลายเกิดขึ้นจากกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่อยู่ในสถานะที่เหนือกว่าได้ให้อำนาจไว้เป็น ลำดับไปอันได้แก่ รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายและกำหนดวิธีการเพื่อการ ตรากฎหมายนั้น⁷⁴ และกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวก็อาจจะให้อำนาจฝ่ายบริหาร นั้นออก “กฎ” หรือ “ระเบียบ” เพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือกำหนดรายละเอียดแห่ง กฎหมายนั้นก็ได้ อำนาจที่ตกทอดมาตามลำดับนี้เอง จึงถือว่ากฎหมายที่ให้อำนาจในการตรา บทบัญญัติระดับรองลงไปในนั้นมีสถานะที่สูงกว่าและกฎหมายลำดับรองย่อมจะต้องไม่ขัดกับ กฎหมายที่ให้อำนาจนั้น

เมื่อเป็นเช่นนั้น กฎหมายซึ่งเป็นบทบัญญัติชั้นรองซึ่งเกิดจากการให้อำนาจของ รัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้นั้น กฎหมายนั้นก็จะต้องมี “ความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ” ด้วย กล่าวคือเนื้อหาแห่งกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติแม่บทที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้น รวมทั้งกระบวนการตรา กฎหมายก็จะต้องเป็นกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขั้นตอนและวิธีการไว้ด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญ ไทยก็ได้บัญญัติรับรองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในเชิงเนื้อหาไว้ในมาตรา 6⁷⁵

⁷³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติ ธรรม, 2538), หน้า 7.

⁷⁴ หลักเกณฑ์และรายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอและกระบวนการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภามีอำนาจกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาของตนเองได้ ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 134

⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็น กฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

ว่า กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นจะใช้บังคับไม่ได้ และบัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดในเชิงกระบวนการเอาไว้ในมาตรา 154⁷⁶ ว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยกระบวนการตราที่ไม่ถูกต้องด้วยรัฐธรรมนูญ จะต้องตกไปทั้งฉบับไม่สามารถใช้บังคับได้

ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กฎหมายที่สูงที่สุดก็คือ รัฐธรรมนูญ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญมีฐานะในทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวงที่บังคับใช้ภายในรัฐ⁷⁷ เมื่อรัฐธรรมนูญมีสถานะในทางกฎหมายสูงสุด ดังนั้น กฎเกณฑ์ใด ๆ ที่ตราขึ้นมาใช้บังคับอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ ก็ย่อมมีค่าบังคับในลำดับรองลงมาเรื่อยเป็นลำดับ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาถึงองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายนั้น ๆ ออกมาใช้บังคับด้วยประกอบกัน

เกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดศักดิ์ของกฎหมายนี้ใช้เกณฑ์ขององค์กรผู้ตรากฎหมาย กล่าวคือ ถ้าระบบการเมืองการปกครองถือว่าองค์กรใดสูงสุด กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนั้นก็จะเป็นสูงสุดตามไปด้วย องค์กรใดลำดับรองลงมา กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนั้นก็ศักดิ์ลดหลั่นกันลงมาตามฐานะขององค์กร ถ้ามองโดยนัยนี้ ศักดิ์ของกฎหมาย (hiérarchie de droit) ก็เป็นเพียงศักดิ์ขององค์กร (hiérarchie d'organes) การวิเคราะห์เช่นนี้เป็น การวิเคราะห์เชิงองค์กร (analyse organique) ด้วยเหตุนี้ เมื่อประชาชนหรือชาติมีอำนาจสูงสุด รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งประชาชนมีส่วนร่วมตราขึ้นโดยวิธีการพิเศษ (เช่น เลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา หรือลงประชามติรับให้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ) จึงต้องสูงสุดตามฐานะของประชาชนหรือชาติไปด้วย และเนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ หรือองค์กรใด ๆ บรรดากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ออกโดยองค์กรเหล่านั้น ก็ต้องมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อนึ่ง ในบรรดาองค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นมานี้ก็มีความสำคัญไม่เท่าเทียมกันอีก กล่าวคือ รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของประชาชน ย่อมมีฐานะที่สูงกว่ารัฐบาลและศาล กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นโดยหลักจึงมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายบริหารตราขึ้น (ยกเว้นพระราชกำหนดซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนฝ่ายนิติบัญญัติในบางกรณี) นอกจากนี้ในฝ่ายบริหารเอง ฝ่ายบริหารระดับชาติ(รัฐบาล) ย่อมสำคัญและมีฐานะสูงกว่า

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154 วรรคสอง บัญญัติว่า

“ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

⁷⁷ หยุด แสงอุทัย, แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (พระชนคร : นำเขียนการพิมพ์, 2512), หน้า 18.

ฝ่ายบริหารอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรกระจายอำนาจอื่น กฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหารระดับชาติจึงมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่สำคัญรองลงมา⁷⁸

อย่างไรก็ตาม ถ้าวิเคราะห์ตามทฤษฎีบริสุทธิแห่งกฎหมายแล้ว แม้องค์กรจะเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การแสดงเจตนาออกกฎหมาย (volonté subjective) แล้วก็ตาม แต่กฎหมายที่องค์กรนั้นออกจะเป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อมีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ หรือถ้าจะอธิบายโดยใช้ทฤษฎีบริสุทธิแห่งกฎหมาย ก็สามารถอธิบายได้ว่า ก็เพราะมีกฎหมายอื่นให้ความหมายทางภาวะวิสัย (signification objective) ว่ากฎเกณฑ์นั้นๆ เป็นกฎหมาย ศักดิ์ของกฎหมายจึงวิเคราะห์ได้จากความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายหนึ่งซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมายอื่น โดยนัยนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจออกกฎหมายอื่นจึงมีศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายที่ออกตามอำนาจที่ให้ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาออกโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงอยู่ในสถานะที่สูงกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา อนึ่งมีข้อสังเกตว่า ผลสำคัญของทฤษฎีศักดิ์ของกฎหมายนี้ คือ การควบคุมมิให้กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่า ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์ที่สูงกว่า หากขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่สูงกว่าแล้ว กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าย่อมจะใช้บังคับเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายไม่ได้ อันถือว่าเป็นสภาพบังคับของหลักนี้

ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส บางตำราของฝรั่งเศสได้จัดให้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นอยู่ในกลุ่มกฎเกณฑ์ที่มีค่าเท่ารัฐธรรมนูญ (le bloc de constitutionnalité) แต่อย่างไรก็ตามความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่า กลุ่มกฎเกณฑ์ที่มีค่าเท่ารัฐธรรมนูญนั้นมีดังต่อไปนี้ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 คำปรารภของรัฐธรรมนูญ กฎหมายของสาธารณรัฐที่เป็นหลักกฎหมายพื้นฐาน และสิ่งต่อไปนี้ไม่ได้จัดอยู่ในกลุ่มกฎเกณฑ์ที่มีค่าเท่ารัฐธรรมนูญ ได้แก่ ข้อตกลงระหว่างประเทศ กฎเกณฑ์ข้อบังคับ (ข้อบังคับการประชุมสภา) ของทั้งสองสภา และหลักทั่วไปของกฎหมาย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ⁷⁹ เมื่อถือตามความเห็นของฝ่ายหลังแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้จัดอยู่ในกลุ่มกฎเกณฑ์ที่มีค่าเท่ารัฐธรรมนูญ ในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายฝรั่งเศสจะเป็นดังนี้ คือ นับจากกฎหมายระดับสูงสุด คือ 1. รัฐธรรมนูญ

⁷⁸ ภูมิชัย สุวรรณดี, มานิตย์ จุมปา และชิตาพร พิศาลยบุตร, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 45.

⁷⁹ Olivier Duhamel-Yves Mény, Dictionnaire constitutionnel, Paris, PUF, p.88. อ้างถึงใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550), หน้า 258.

และบทบัญญัติที่มีค่าเท่ารัฐธรรมนูญ (คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 คำ
 ปราบปรามของรัฐธรรมนูญ กฎหมายของสาธารณรัฐที่เป็นหลักกฎหมายพื้นฐาน) 2. สนธิสัญญาและ
 ข้อตกลงระหว่างประเทศ 3. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐบัญญัติ บทบัญญัติที่มีค่าเทียบเท่า
 กับรัฐบัญญัติ 4. กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร⁸⁰

ในประเทศไทยถือว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุด รัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการ
 ร่างจึงมีศักดิ์สูงสุด ประกอบกับรัฐธรรมนูญเป็นผู้ก่อตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย 3 องค์กร คือ
 รัฐสภา รัฐบาล และศาล ดังนั้นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา หรือรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญ
 ตั้งขึ้นมา คือ พระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด จึงมีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

ผลในทางกฎหมายอันเกี่ยวกับหลักลำดับชั้นของกฎหมาย คือ กฎหมายที่มีลำดับชั้น
 ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าไม่ได้ และกฎหมายที่ลำดับชั้นต่ำกว่าจะออก
 ได้จะต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่าเสมอ ผลในทางกฎหมายนี้จะเป็นหลักใน
 การพิจารณาต่อไปถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาว่า
 แม้ข้อบังคับการประชุมสภาจะเป็นเพียงระเบียบหรือข้อบังคับภายในของฝ่ายนิติบัญญัติ และมีได้
 มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปก็ตาม

สำหรับเรื่องข้อบังคับการประชุมสภานั้น ในระบบกฎหมายไทยไม่มีปัญหาในเรื่อง
 สถานะว่าแท้ที่จริงแล้วมีสถานะเป็นกฎหมายหรือไม่อย่างไร เพราะเป็นที่ยุติในวงการกฎหมายแล้ว
 ว่าข้อบังคับการประชุมไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นเพียงระเบียบปฏิบัติงานภายในของรัฐสภา
 เอง เมื่อข้อบังคับการประชุมไม่มีสถานะเป็นกฎหมายแล้วก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้อง
 พิจารณาว่าข้อบังคับการประชุมจัดอยู่ในลำดับชั้นใดในระบบกฎหมายไทย แต่อย่างไรก็ตาม
 เหตุที่ต้องนำเรื่องลำดับชั้นของกฎหมายมาพิจารณา ก็เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้
 กำหนดให้ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่าง
 ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณีได้ให้ความ
 เห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาต้องอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบ
 ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ
 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนด จึงจำเป็นต้องนำทฤษฎีลำดับชั้นแห่ง
 กฎหมายมาพิจารณาเพื่อหาเหตุผลว่า เพราะเหตุใดจึงต้องมีการควบคุมตรวจสอบข้อบังคับการ
 ประชุมของสภา และมีข้อพิจารณาอย่างไรบ้างที่ทำให้ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาต้องถูก
 ตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

⁸⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 258.

เพื่อเป็นการวิเคราะห์สถานะและเหตุผลที่ต้องมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาในระบบกฎหมายไทย สมควรแยกพิจารณาออกเป็น 2 แง่มุม คือ การพิจารณาในแง่ของอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของสภาประการหนึ่ง และการพิจารณาในแง่เนื้อหาของข้อบังคับการประชุมสภาอีกประการหนึ่ง

หากพิจารณาในแง่ของอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุม จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติมอบอำนาจให้สภาแต่ละสภามีอำนาจออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้เอง โดยมีลักษณะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของสภาจึงเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้ไว้แก่สภาโดยตรง⁸¹ จึงส่งผลให้บทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมมีความสำคัญและจำเป็นที่จะต้องถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีข้อสังเกตต่อไปอีกว่า ในทางรูปแบบในการตราข้อบังคับการประชุมสภานั้นจะไม่ได้ลงนามโดยประมุขของรัฐทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เพราะถือว่าการตราข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดข้อยกเว้นไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือการตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการดำเนินงานภายในของแต่ละสภาเป็นอำนาจโดยเฉพาะของแต่ละสภาหรือสภาทั้งสองร่วมกันโดยสมาชิกของแต่ละสภาต้องมีมติโดยเสียงข้างมากให้ใช้ข้อบังคับการประชุมนั้น แม้แต่ฝ่ายบริหารก็ไม่อาจตรากฎหมายมาจำกัดหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้

หากพิจารณาข้อบังคับการประชุมในแง่เนื้อหาแล้ว เราจะพบว่าบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภานั้นไม่มีผลกระทบกับบุคคลหรือประชาชนโดยทั่วไปโดยตรง แต่อาจจะมีผลกระทบต่อประชาชนทั่วไปได้บ้าง แต่ก็ยังเป็นผลกระทบโดยอ้อมเท่านั้น เนื้อหาของข้อบังคับการประชุมสภาส่วนใหญ่จึงเป็นเพียงข้อกำหนดเกี่ยวกับการทำงานภายในองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ข้อบังคับการประชุมจึงไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่วไป แต่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดวิธีการดำเนินงานภายในองค์กรของสภา เนื้อหาของข้อบังคับการประชุมสภา

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 134 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธิการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และการอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ภายในขององค์กรย่อยต่างๆในสภา ลำดับขั้นตอนในการดำเนินการประชุมและการปฏิบัติงานของสภา การจัดระเบียบการดำเนินงานภายในของสภา ตลอดจนมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างการดำเนินการประชุมปรึกษาของสภา ข้อบังคับการประชุมจึงเป็นอำนาจของสภาที่จะกำหนดขึ้นใช้บังคับได้เองภายในวงงานของรัฐสภา ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจไว้ให้ แต่อย่างไรก็ตามกฎเกณฑ์ในข้อบังคับการประชุมสภาก็อาจมีผลกระทบต่อการทำงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาได้ ซึ่งถ้าหากมีการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภา ก็อาจส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ เนื่องข้อบังคับการประชุมสภาเป็นบัญญัติที่แต่ละสภาตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นระเบียบข้อบังคับในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมบางส่วนของสภาจะถูกรับบัญญัติไว้เช่นเดียวกันบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการถอดความมาจากรัฐธรรมนูญ เช่นบทบัญญัติในเรื่อง องค์ประชุมของสภา และรายละเอียดขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของสภา สิทธิในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิก ดังนั้นบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาในส่วนนี้จึงมีสถานะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าหากมีการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติเช่นว่านี้ อาจส่งผลให้การดำเนินการต่างๆ ของสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

ตัวอย่างเช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2551 คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2551 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2551 ที่วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า “...การปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติในเรื่ององค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและ
ข้อบังคับการประชุมสภา มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการนิติบัญญัติ หากสภาประชุมเพื่อลง
มติในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยไม่ครบองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและ
ข้อบังคับการประชุมสภา ย่อมไม่ถือเป็นมติของสภา และส่งผลให้กระบวนการตรากฎหมาย
ดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

บทที่ 3

ข้อบังคับการประชุมสภาของต่างประเทศ

บทที่ 3 นี้จะเป็นการศึกษาถึงหลักการและกลไกการดำเนินงานของสภาที่สำคัญตามข้อบังคับการประชุมสภาของต่างประเทศ โดยในบทนี้ผู้เขียนได้ศึกษาถึงบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น โดยเน้นศึกษาที่ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก ในส่วนที่เป็นข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภานั้นจะกล่าวถึงเฉพาะในส่วนที่สำคัญและมีหลักการที่แตกต่างไปจากข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพื่อแสดงให้เห็นถึงกระบวนการในทางรัฐสภาของต่างประเทศ รวมถึงกลไกการทำงานภายในของรัฐสภาต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกลไกการดำเนินงานของสภาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาของไทยซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอไว้ในบทต่อไป

3.1 กรณีศึกษา : ประเทศอังกฤษ

3.1.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศไทย

ในทางทฤษฎีแล้วรัฐสภาของประเทศไทยประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ พระมหากษัตริย์ (King or Queen) สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) ตามหลักกฎหมายแล้ว รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ พระมหากษัตริย์เมื่อเสด็จมาประทับในรัฐสภา (the King or Queen in Parliament) ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจผ่านองค์กรทั้งสามซึ่งทำหน้าที่ร่วมกัน ยกเว้นในบางกรณีที่ไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากสภาขุนนางตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติ Parliamentary Act 1911 และ 1949¹ ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป ในระยะเริ่มแรกที่มีรัฐสภา กษัตริย์จะร่วมประชุมกับรัฐสภาเสมอ กิจกรรมต่างๆที่ได้มีการถกเถียง อภิปรายและมีการลงมติประกาศออกมาเป็นกฎหมายหรือพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา แท้ที่จริงประกาศในนามของกษัตริย์ แต่ในสมัยต่อมาจนกระทั่งปัจจุบันนี้บทบาทส่วนใหญ่ของพระมหากษัตริย์ในรัฐสภาจะเป็นด้านพิธีการเท่านั้น แต่ในปัจจุบันการกระทำต่างๆของรัฐสภาในการประกาศใช้กฎหมายก็ยังคงถือว่าการกระทำในนามของพระกษัตริย์แม้กษัตริย์จะ

¹ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียน, 2529), หน้า 130.

มิได้ร่วมประชุมด้วยพระองค์เองก็ตาม ในปัจจุบันส่วนประกอบอื่นของรัฐสภา ได้แก่ สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาสามัญ (House of Commons) จะเป็นองค์กรที่มีบทบาทอย่างแท้จริงในการปกครองระบอบรัฐสภาของอังกฤษซึ่งจะได้พิจารณาอย่างละเอียดต่อไป

กล่าวโดยสรุป โดยทั่วไปแล้วการดำเนินกิจการของรัฐสภาของอังกฤษในปัจจุบันเป็นระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ (Bicameral Legislatures) หรือเป็นระบบสองสภา (two-chamber system) อันประกอบด้วยสภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งทั้งสองสภาจะทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย ควบคุมตรวจสอบนโยบายและการบริหารงานของรัฐบาลและอภิปรายถกเถียงปัญหาทางการเมืองที่สำคัญ รวมทั้งพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

สภาสามัญ (House of Commons)

สภาสามัญหรือสภากลางหรือสภาผู้แทนราษฎรของประเทศอังกฤษ เป็นสภาที่มีบทบาทสำคัญที่สุดในรัฐสภาและเป็นสภาที่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองประเทศ เนื่องจากเป็นสภาที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงมีสมาชิกจำนวน 659 คน ในจำนวนนี้ประกอบด้วยสมาชิกจากอังกฤษ 529 คน จากสกอตแลนด์ 72 คน จากเวลส์ 40 คน และจากไอร์แลนด์เหนือ 18 คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละหนึ่งคน (Single Constituency) โดยผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละเขตเลือกตั้งจะเป็นผู้ชนะ สำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 18 ปี และผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีอายุไม่น้อยกว่า 21 ปี วาระของสภาสามัญมีอายุกำหนดคราวละ 5 ปี หลังจากการเลือกตั้งทั่วไปแต่ละคราว เว้นแต่จะมีเหตุยุบสภาจึงจะมีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ พรรคการเมืองใหญ่ในอังกฤษมักจะผลัดเปลี่ยนกันเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญ คือ พรรคแรงงาน (Labour Party) และพรรคอนุรักษนิยม (Conservative party)²

ในการเลือกตั้งทั่วไป พรรคการเมืองใดมีที่นั่งในสภาสามัญมากที่สุดจะได้รับสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งปัจจุบันพรรคการเมืองที่มีบทบาทอย่างมากต่อการเมืองอังกฤษคือ พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยม สภาสามัญเป็นสภาที่มีบทบาทอย่างมากในกระบวนการนิติบัญญัติและถือว่าเป็นสภาของประชาชนอย่างแท้จริง ทำหน้าที่ตรากฎหมายและแก้ไขกฎหมายให้มีคุณภาพและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสังคมของประเทศ

² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530),

สภาสามัญซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และสะท้อนความเป็นประชาธิปไตยของอังกฤษมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

1) อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

สภาสามัญใช้เวลาส่วนใหญ่ในการตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลซึ่งขั้นตอนพิจารณากฎหมายของสภาสามัญ แบ่งออกเป็นวาระแรกนำเสนอร่างพระราชบัญญัติอย่างเป็นทางการต่อที่ประชุมสภา โดยไม่มีการอภิปราย วาระที่ 2 อภิปรายหลักการของร่างพระราชบัญญัติโดย คณะกรรมาธิการ และรายงานต่อที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติม หากไม่มีการแก้ไขจึงเข้าสู่ วาระที่สาม เพื่อให้ทั้งสภาพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติ โดยการลงมติ เมื่อผ่านขั้นตอนของสภาสามัญครบแล้วจึงเสนอร่างฯ ไปยังสภาขุนนางหากสภาขุนนางมีข้อแก้ไขก็จะกลับสู่สภาสามัญในขั้นตอนของการอภิปรายข้อแก้ไขของสภาขุนนาง (the Lords' Amendments) เมื่อผ่านร่างฯ ทั้งสองสภาแล้ว จึงถวายเพื่อลงพระปรมาภิไธย เป็นพระราชบัญญัติ (Act)

2) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหาร

สภาสามัญมีหน้าที่ที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือใช้ตรวจสอบฝ่ายบริหารซึ่งสามารถกระทำได้โดย การอภิปราย Debates ซึ่งมีทั้งในรูปแบบที่ผู้นำฝ่ายค้านเสนออภิปรายนโยบายของรัฐบาลกระทำได้ 20 วันต่อสมัยประชุมเรียกว่า Opposition Days หรือ รัฐบาลอาจยังหาความคิดเห็นในเรื่องที่ยังไม่ได้กำหนดเป็นนโยบาย เรียกว่า Adjournment และสมาชิกสภาสามัญอาจยกเรื่องที่มีความเร่งด่วนมาอภิปรายให้รัฐบาลดำเนินการแก้ไขปัญหา เรียกว่า Emergency debates เป็นต้น การอภิปรายช่วยให้ประชาชนมีข้อมูลตรวจสอบรัฐบาลได้มากขึ้นแต่ในทางปฏิบัติการอภิปรายเมื่อมีการลงคะแนนเสียงฝ่ายรัฐบาลก็เป็นฝ่ายชนะอยู่เสมอ

การตั้งกระทู้ถาม (Question Time) ทุกชั่วโมงแรกของการประชุมจะมีช่วงเวลาเรียกว่า Question Time เพื่อให้สมาชิกสามารถตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งในเรื่องที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐมนตรีท่านนั้น และให้รัฐมนตรีมีเวลาเตรียมตัวเพียง 2 วันเพื่อตอบคำถาม นอกจากนี้ยังมีช่วงเวลา Prime Minister's Questions ให้ผู้นำฝ่ายค้านตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีในลักษณะเดียวกัน โดยสมาชิกท่านอื่นสามารถถามเสริมได้

การตั้งคณะกรรมาธิการเฉพาะเรื่อง (Select Committees) เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และตรวจสอบการทำงานของกระทรวงต่างๆของรัฐบาล

3) หน้าที่ในการควบคุมทางการคลัง

เป็นวิธีการที่สภาสามัญใช้ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล โดยการอนุมัติงบประมาณ ให้ความเห็นชอบการใช้จ่ายงบประมาณ และคอยตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล แม้ในหลักการรัฐสภาอังกฤษจะเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุดในการบัญญัติกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้ว คณะรัฐมนตรีต่างหากที่มีอำนาจ เพราะการปกครองระบบรัฐสภานั้นพรรคที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา (สภาสามัญ) จะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ซึ่งคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นบุคคลชั้นนำที่มีอิทธิพลในพรรค เพราะฉะนั้นบุคคลคณะนี้จึงคุมทั้งคณะรัฐมนตรีและพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา รวมทั้งรัฐสภาด้วยในเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุนี้เอง หน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสภาสามัญจึงจำกัดอยู่เฉพาะการอภิปราย การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายและลงมติให้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติต่างๆ รวมทั้งอนุมัติเรื่องเงินตามที่รัฐบาลเสนอเป็นสำคัญ

สภาขุนนาง (House of Lords)

สภาขุนนางหรือสภาสูงของอังกฤษเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีวิวัฒนาการสืบเนื่องมาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ สภาขุนนางเสมือนกับจะเป็นข้อขัดแย้งของระบบการปกครองแบบรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความรับผิดชอบต่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยประชาชนไม่มีอำนาจที่จะควบคุมหรือถอดถอนสมาชิกสภาขุนนางได้ เมื่อพิจารณาแล้วคล้ายกับจะขัดกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย กรณีเช่นนี้จึงก่อให้เกิดข้อเรียกร้องให้ทำการปฏิรูปสภาขุนนาง โดยการเรียกร้องดังกล่าวได้สัมฤทธิ์ผลเฉพาะเรื่องอำนาจของสภาขุนนางถูกจำกัดลงเท่านั้น มิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสมาชิกแต่อย่างใด อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางคือการกั้นกรองกฎหมายให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และสภาขุนนางยังทำหน้าที่เป็นศาลสูงของอังกฤษด้วย โดยสมาชิกสภาขุนนางประกอบด้วย ขุนนางฝ่ายสงฆ์ (Lords Spiritual) ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) ขุนนางฝ่ายกฎหมาย (Lords of Appeal or Law Lords) และขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (Life Peers)

ในอดีตสภาขุนนางมีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าสภาสามัญ แต่เมื่อประชาธิปไตยเข้ามามีอิทธิพลในสังคมมากขึ้น บทบาทของสภาขุนนางก็ค่อยๆ ลดลง อาทิ พระราชบัญญัติรัฐสภาปี 1911 บัญญัติมิให้สภาขุนนางแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน แต่มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบยื่นตามสภาสามัญเท่านั้น และพระราชบัญญัติรัฐสภา ปี 1949 ได้ลดระยะเวลาการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนางการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกครั้งหนึ่งในสภาขุนนางได้เกิดขึ้นเมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ปี 1999 พระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการเมืองอังกฤษโดยมีเป้าหมายให้สภาขุนนางมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ซึ่งการปรับเปลี่ยนสภาขุนนางในครั้งนี้ไม่ได้เน้นที่การเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของเหล่าขุนนาง แต่เน้น

ที่องค์ประกอบของสภาขุนนาง กล่าวคือ พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ปี 1999 บัญญัติให้ลดจำนวนของสมาชิกสภาขุนนางและให้ยกเลิกสมาชิกประเภทขุนนางสืบเชื้อสาย (Hereditary Peers) และในช่วงของการเปลี่ยนผ่านก็ได้มีการถกเถียงกันว่าสมาชิกสภาขุนนางควรมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน หรือควรมาจากการแต่งตั้งเช่นเดิม

การปฏิรูปสภาขุนนางเกิดจากแนวคิดที่ต้องการให้สภาแห่งนี้เป็นสภาที่ช่วยเติมเต็มงานของสภาสมาชิกให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีสมาชิกที่มีความเชี่ยวชาญที่หลากหลายเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและแก้ไขกฎหมายให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุดสมาชิกสภาขุนนางยังคงมาจากการแต่งตั้ง และกำหนดให้มีการเลือกสมาชิกสภาขุนนางสืบเชื้อสายบางส่วนให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางต่อไป แต่ไม่สามารถสืบทอดความเป็นสมาชิกให้แก่ทายาทได้

ในส่วนของสมาชิกสภาขุนนางนั้นประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทใหญ่ คือ

1) ขุนนางฝ่ายคริสตจักร (Lords Spiritual) ได้แก่ Archbishop of Canterbury, Archbishop of York, Bishop of Durham และ Bishop อื่นๆในนิกาย Church of England ไม่เกิน 26 ท่าน คณะสงฆ์เหล่านี้มีสถานะเป็นสมาชิกสภาขุนนางตราบเท่าที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ และเป็นสมาชิกเฉพาะตัวไม่มีการตกทอดโดยการสืบสายโลหิต สมาชิกประเภทนี้ไม่ได้เข้าแทรกแซงและไม่ได้มีบทบาททางการเมืองมากนัก สำหรับจำนวน 26 คนนั้นเป็นจำนวนที่กำหนดไว้แน่นอน สมาชิกประเภทนี้ไม่สามารถสืบทอดสมาชิกภาพของตนให้แก่ทายาทได้ แต่จะดำรงตำแหน่งได้ตราบเท่าที่ตนอยู่ในสมณศักดิ์ทางศาสนจักร

2) ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) อาจแบ่งได้ดังนี้

(1) พระบรมวงศานุวงศ์ (Princes of the Royal Blood) ได้แก่ เจ้านายซึ่งเป็นผู้สืบสายโลหิตใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นชายและบรรลุนิติภาวะแล้ว มีจำนวนประมาณ 3 คน และไม่ได้มีบทบาทในรัฐสภามากนัก

(2) ขุนนางที่ได้รับตำแหน่งโดยการสืบตระกูล (Hereditary Peers) ได้แก่ขุนนางที่เป็นชายหรือหญิงของอิงแลนด์, สก็อตแลนด์, บริเตนใหญ่ และสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ขุนนางแห่งอิงแลนด์และขุนนางแห่งสก็อตแลนด์คือขุนนางที่ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นขุนนางก่อนที่จะมีการรวมกันระหว่างอิงแลนด์กับสก็อตแลนด์ ขุนนางแห่งเกรตบริเตนได้แก่บรรดาขุนนางที่ได้รับการสถาปนาเป็นขุนนางภายหลังการรวมกันระหว่างอิงแลนด์กับสก็อตแลนด์แล้ว แต่ก่อนการรวมกันระหว่างเกรตบริเตนกับไอร์แลนด์ ขุนนางแห่งสหราชอาณาจักรคือผู้ที่ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นขุนนางนับตั้งแต่การรวมกับไอร์แลนด์เป็นต้นมา ขุนนางประเภทนี้ได้รับตำแหน่งโดยการสืบตระกูลมีจำนวนประมาณ 700-800 คน ผู้สืบตระกูลที่เป็นชายเท่านั้นจึงจะมีสิทธิในการเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ขุนนางประเภทนี้ได้แก่ผู้มีบรรดาศักดิ์เป็น Dukes, Marquesses, Earls, Viscounts และ

Barons ปัจจุบันคงเหลือ 92 คน ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาขุนนาง ปี 1999 ขุนนางประเภทนี้สามารถสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทของตนเองได้

(3) ขุนนางตุลาการ (Law Lords or Lords of Appeal in Ordinary) ตามพระราชบัญญัติ Appellate Jurisdiction Act 1876 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง) สมเด็จพระบรมราชินีนาถจะทรงสถาปนาขุนนางตุลาการจำนวน 12 คน ให้มีบรรดาศักดิ์ชั้นบารอน (Barons) และเป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีวิต³ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ทางด้านตุลาการ เพราะสภาขุนนางของอังกฤษทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย ขุนนางประเภทนี้มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นศาล (Law Court) และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย และอาจเข้าร่วมการปฏิบัติหน้าที่อื่นๆของสภาด้วย แต่โดยทั่วไปแล้วขุนนางส่วนใหญ่ที่อยู่ในประเภทนี้จะมีส่วนร่วมในการอภิปรายค่อนข้างน้อย นอกเสียจากว่าปัญหาที่หยิบยกขึ้นมาอภิปรายเป็นเรื่องที่ขุนนางตุลาการเห็นว่าตนสามารถให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ได้เป็นพิเศษ นอกจากนั้นขุนนางตุลาการยังเป็นกลุ่มที่อยู่เหนือการเมืองในระบบพรรคการเมือง ขุนนางตุลาการจะเกษียณอายุได้ 70 ปี แต่จะยังคงมีที่นั่งอยู่ในสภาขุนนาง การทำหน้าที่ทางด้านตุลาการของสภาขุนนางของอังกฤษจะสิ้นสุดลงในประมาณเดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 2009 เมื่อมีการจัดตั้งศาลสูงขึ้น⁴

(4) ขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (Life Peers) ภายใต้บทบัญญัติ Life Peerages Act 1958 สมเด็จพระราชินีทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะสถาปนาบุคคลหนึ่งบุคคลใดรวมทั้งผู้หญิงเป็นขุนนางตลอดชีวิตโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี ซึ่งขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งจะมีสิทธิเข้าร่วมประชุมสภาขุนนางและมีสิทธิออกเสียงในสภาดังกล่าว ขุนนางประเภทนี้จะมีบรรดาศักดิ์ชั้นบารอนหรือบารอนเนสส์ วัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของพระราชบัญญัติ Life Peerages Act 1958 ก็คือ เพื่อก่อให้เกิดความสมดุลในอำนาจของพรรคการเมืองในสภาขุนนาง การกราบบังคมทูลแต่งตั้งขุนนางประเภทนี้โดยฝ่ายค้านสามารถกระทำโดยผ่านนายกรัฐมนตรี ประธานันดรและตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางนี้จะไม่มีการสืบตระกูล แต่จะสิ้นสุดไปแต่เพียงอายุของขุนนางนั้น

³ สำหรับขุนนางประเภทนี้จะดำรงสมาชิกภาพตลอดชีพและได้รับเงินเดือน ในขณะที่ขุนนางประเภทอื่นๆ ไม่ได้รับเงินเดือน แต่ได้รับเพียงสวัสดิการ

⁴ House of Lords, House of Lords Briefing,

สมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้มีจำนวนมากที่สุดในบรรดาสมาชิกแต่ละประเภท โดยปัจจุบันมีจำนวนถึง 608 คนจากสมาชิกสภาขุนนางที่มีจำนวนทั้งหมด 748 คน⁵ ซึ่งสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ เช่น อดีตข้าราชการระดับสูง ผู้บริหารธุรกิจ อุตสาหกรรม ผู้นำองค์กรการค้า แพทย์ อาจารย์หรือนักแสดงที่ได้รับรางวัล เป็นต้น วัตถุประสงค์ของการแต่งตั้งเพื่อให้เกิดความสมดุลในอำนาจของพรรคการเมืองในสภาขุนนาง ตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้ไม่มีการสืบทอดไปยั้งทายาท โดยจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตลอดชีพ แต่ไม่สามารถสืบทอดสมาชิกภาพให้แก่ทายาทได้ การแต่งตั้งขุนนางตลอดชีพโดยส่วนใหญ่ เป็นไปเพื่อให้รางวัลสำหรับบุคคลที่ทำประโยชน์ให้แก่สาธารณะ เช่น เคยดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม สมาชิกประเภทนี้สามารถลาออกจากการเป็นสมาชิกสภาขุนนางได้

ตารางที่ 1 ตารางแสดงจำนวนสมาชิกสภาขุนนางแยกตามประเภทของกลุ่มขุนนาง

(Members of the House of Lords by type of peerage)

ประเภทของกลุ่มขุนนาง	จำนวน
Archbishops and bishops	26
Life Peers Under the Appellate Jurisdiction Act 1876	23
Life Peers Under the Life Peerage Act 1958	608
Peers Under the House of Lords Act 1999	91
รวม	748

ที่มา : www.parliament.uk (ข้อมูล ณ วันที่ 5 มีนาคม 2551)

สภาขุนนางของอังกฤษแม้จะเป็นสภานิติบัญญัติมีจำนวนสมาชิกมากที่สุดในโลกสภาหนึ่ง คือ มีสมาชิกรวมจำนวน 748 คน แต่ในความเป็นจริงผู้เข้าร่วมประชุมของสภานี้มีจำนวนน้อย โดยในวาระเริ่มแรกแห่งสมัยของสภาชุดหนึ่งๆ ขุนนางแต่ละคนจะได้รับหมายรับสั่ง (Writ of Summons) ให้เข้าร่วมประชุมสภา ขุนนางผู้ใดที่ไม่ตอบหมายรับสั่ง จะถูกตัดสิทธิไม่ให้เข้าร่วมประชุมตลอดสมัยประชุมของสภาชุดนั้น ในบรรดาขุนนางที่ตอบหมายรับสั่งนั้น ส่วนใหญ่จะเข้าร่วมประชุมสภาเป็นครั้งคราวเท่านั้น หรือก็ไม่เข้าร่วมประชุมเลยก็มี โดยเฉลี่ยแล้วการประชุม

⁵ House of Commons, How parliament work, MPs and Lords ,Different types of Lords, http://www.parliament.uk/about/how/members/lords_types.cfm, [2008, June 30]

ครั้งหนึ่งๆจะมีขุนนางเข้าร่วมประชุมอย่างสม่ำเสมอประมาณ 150 คนเท่านั้น⁶ ขุนนางที่กระตือรือร้นในการปฏิบัติหน้าที่ส่วนใหญ่ มักจะเป็นอดีตสมาชิกสภาสามัญที่ได้รับสถาปนาเป็นขุนนางตลอดชีวิตภายหลังที่เกษียณตนเองจากสมาชิกสภาสามัญ

สำหรับอำนาจที่สำคัญของสภาขุนนางนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประการคือ อำนาจในทางนิติบัญญัติ และอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นศาล

1) อำนาจในทางนิติบัญญัติ

สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติ แต่โดยหลักแล้วสภาขุนนางไม่มีอำนาจเท่ากับสภาสามัญ (House of Common) ทั้งนี้เพราะ สภาขุนนางไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงมิได้เป็นผู้แทนของประชาชน โดยที่ในส่วนของอำนาจด้านนิติบัญญัตินั้น ก่อนปี ค.ศ. 1911 สภาขุนนางมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติการเงินที่สภาขุนนางไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติม ทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ (ยับยั้ง) เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติสภาขุนนางมักจะให้ความเห็นชอบมากกว่ายับยั้ง ต่อมาสภาขุนนางได้ใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ Paper Duties Repeal Bill และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ปี ค.ศ. 1909 ซึ่งส่งผลให้มีความพยายามที่จะลดอำนาจของสภาขุนนางโดยการออกพระราชบัญญัติ Parliament Act, 1911 แก้ไขอำนาจยับยั้งพระราชบัญญัติการเงิน ให้สภาขุนนางมีอำนาจเพียงชะลอร่างพระราชบัญญัติการเงินไว้ได้ 1 เดือน และหากเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งไว้ได้ 2 ปี กล่าวคือ ภายหลังการพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาสามัญ 3 ครั้ง และสภาขุนนางไม่ให้ความเห็นชอบ 3 ครั้ง ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นำเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับได้ต่อไป และต่อมามีพระราชบัญญัติ Parliament Act, 1949 แก้ไขให้สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ได้เพียง 1 ปีเท่านั้น

บทบัญญัติของพระราชบัญญัติ Parliament Act 1911 มีความดังนี้

(1) ลดอายุสภาสามัญจาก 7 ปี ลงเหลือ 5 ปี ตามข้อกำหนดในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ห้ามมิให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อต่ออายุสภาให้ยาวขึ้น

(2) แก้ไขอำนาจของสภาขุนนางจากการที่สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติการเงินเหลือเพียงอำนาจที่จะชะลอร่างพระราชบัญญัติประเภทดังกล่าวได้ไม่เกิน 1 เดือน ประธานสภาจะเป็นผู้ชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงิน คำชี้แจงของประธานสภาถือเป็นเด็ดขาด จะนำขึ้นอุทธรณ์ต่อศาลมิได้

⁶ สนิ เตะชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ, หน้า 133-134.

(3) ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติการเงิน (money bills ,private bill) ร่างพระราชบัญญัติ bill confirming Provisional Orders หรือร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่ออายุสภาสมาชิกออกไป จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายภายหลังจากที่สภาขุนนางยังร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวครบ 2 ปี (หลักการนี้มีใช้บทบัญญัติของ Parliament Act แต่เป็นผลที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ)

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับการแก้ไขอีกครั้งหนึ่งในปี 1949 โดยพระราชบัญญัติ Parliament Act 1949 ซึ่งตัดอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนางจาก 2 ปี เหลือเพียงปีเดียว

กล่าวโดยสรุป การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนาง แบ่งตามประเภทกฎหมาย ดังนี้

(ก) ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หากสภาขุนนางเห็นชอบด้วยกับสภาสมาชิกหรือสภาขุนนางเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมและสภาสมาชิกเห็นชอบตามที่สภาขุนนางแก้ไขเพิ่มเติม เช่นนี้สามารถดำเนินการต่อไปเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าหากว่าสภาสมาชิกไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติให้สภาขุนนางพิจารณาอีกครั้ง ถ้าสภาขุนนางมีมติเห็นชอบเช่นเดิม ในกรณีเช่นนี้ถ้าสภาสมาชิกมีมติยืนยันอีกครั้งภายใน 1 ปี นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนมาจากสภาขุนนางให้ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว¹⁹ นอกจากนี้สมาชิกสภาขุนนางยังมีหน้าที่พิจารณาเรื่องสำคัญๆ เกี่ยวกับกฎหมายของสหภาพยุโรป (European Union) ที่อังกฤษเข้าเป็นสมาชิกด้วย

(ข) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาขุนนางไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม ทำได้เพียงพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบทั้งฉบับเท่านั้น และต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 1 เดือน มิฉะนั้นให้ถือว่าสภาขุนนางได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว⁷

2) อำนาจในฐานะเป็นศาลสูงสุด

หน้าที่ในฐานะที่เป็นศาล สภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดทั้งในทางแพ่งและอาญาของอังกฤษ หน้าที่ประการนี้เป็นเรื่องที่เก่าแก่มาก อาจย้อนกลับไปถึงอย่างน้อยที่สุดในสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 แห่งราชวงศ์สจวร์ต สภาขุนนางได้เริ่มอ้างว่าตนเป็นศาลยุติธรรมสูงสุด

⁷ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545),

(Supreme Court of Justice) และในสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 2 อ้างว่าเป็นศาลฎีกา (Final Court of Appeal)⁸ โดยที่สภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด (The Supreme Court of Appeal) ในคดีแพ่งทั่วราชอาณาจักร และเป็นศาลสูงสุดในคดีอาญาสำหรับแคว้นอิงแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยมีลอร์ดชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) เป็นประธานและสมาชิกสภาขุนนางทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมพิจารณาคดี แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติเฉพาะขุนนางนักกฎหมาย (Law Lords) เท่านั้นที่จะเข้าร่วมพิจารณาคดี

ในทางปฏิบัติ สภาขุนนางเมื่อทำหน้าที่เป็นศาลกับเมื่อทำหน้าที่เป็นสถานิติบัญญัติมีลักษณะที่แตกต่างกันมาก ผู้ที่มีส่วนในการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของสภาได้แก่ Lord Chancellor หรืออดีต Lord Chancellor ขุนนางผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ในศาลสูง เช่น Lord Chief Justice หรืออดีต Lord Chief Justice) และขุนนางที่ดำรงตำแหน่ง Lord of Appeal in Ordinary หรือ Law Lords อันที่จริงไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายที่ห้ามมิให้ขุนนางทั่วไปเข้ามีส่วนร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดี หากแต่เป็นผลเนื่องมาจากธรรมเนียมปฏิบัติที่เคร่งครัดที่ห้ามมิให้ขุนนางอื่นๆเข้าไปมีส่วนร่วม เมื่อสภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลฎีกา

อำนาจหน้าที่ในทางตุลาการของสภาขุนนางจะสิ้นสุดลงประมาณเดือนตุลาคม ปี 2009 เมื่อมีการจัดตั้งศาลสูงสุดขึ้นแยกต่างหากจากสภาขุนนาง

3) อำนาจในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

สมาชิกสภาขุนนางตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถามและวิจารณ์การทำงานของรัฐบาล แต่ไม่มีสิทธิลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล

3.1.2 สถานะในทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศอังกฤษ

แม้ว่าแต่ละสภาจะมีสิทธิในการตราข้อบังคับการประชุม (Standing Order) ของตนเอง แต่รัฐสภาของอังกฤษก็มักจะตราข้อบังคับการประชุมไว้แต่เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การดำเนินการประชุมส่วนใหญ่จะเป็นไปตามแบบธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติกันต่อๆมาเป็นเวลานับร้อยๆ ปี⁹ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสภาทั้งสองและแนวปฏิบัติต่อกันในสภา โดยข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวนี้เป็นเครื่องกำหนดทิศทางและควบคุมการดำเนินงานของสภาตลอดจนควบคุมความประพฤติของสมาชิกสภาด้วย

⁸ สนิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ, หน้า 137.

⁹ วิทยา นภาศิริกุล, ระบบการเมืองอังกฤษ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515), หน้า 77.

กฎเกณฑ์เป็นจำนวนมากซึ่งใช้ในการควบคุมการดำเนินงานในสภาสามัญและสภาขุนนางนั้นอยู่ภายใต้กฎ ข้อบังคับของสภาที่เรียกว่า “Standing Order” กฎเกณฑ์เหล่านี้มีที่มาจากกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภาบางส่วน อย่างไรก็ตามข้อปฏิบัติบางประการก็เป็นเรื่องของธรรมเนียมปฏิบัติของสภา (Parliamentary Practice) เช่นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา¹⁰ กฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาของอังกฤษนี้ถือว่าเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของกระบวนการหรือวิธีปฏิบัติของสภา (Parliamentary procedure) กระบวนการในสภานั้นจะดำเนินการไปตามกฎข้อบังคับการประชุมสภาและ “หลักปฏิบัติของสภา” ซึ่งหมายถึง ธรรมเนียมและประเพณีซึ่งได้สะสมมาเป็นเวลาช้านาน การยึดแต่เพียงตัวอักษรไม่อาจทำให้การปฏิบัติตามระเบียบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จารีตประเพณีซึ่งได้ปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นเวลานาน เป็นสิ่งที่ได้เพิ่มเติมระเบียบข้อบังคับการประชุม ซึ่งประกอบขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ของกระบวนการในทางรัฐสภาที่สะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะที่จำเป็นอย่างยิ่งของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ในทางกลับกันกฎเกณฑ์ดังกล่าวก็เป็นสิ่งจำองไว้ซึ่งระบอบการปกครองของอังกฤษ¹¹

ข้อบังคับการประชุมสภาของรัฐสภาอังกฤษมีลักษณะเป็นมติหรือข้อตกลง (resolution) ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นโดยผลแห่งการลงมติของสภาใดสภาหนึ่งแต่สภาเดียวเพื่อใช้บังคับกับการดำเนินงานต่างๆของสภา เช่นในเรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบกิจการในเรื่องต่างๆ การรักษาระเบียบวินัยของสมาชิก และนอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมยังกำหนดให้ประธานสภา มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการอภิปรายและกระบวนการอื่นๆของสภาอีกด้วย ดังนั้น สถานะในทางกฎหมายของกฎ ข้อบังคับการประชุมสภาของอังกฤษจึงเป็นเพียงมติของสภาที่กำหนดถึงกระบวนการในการทำงานภายในของสภาและเป็นบทบัญญัติที่ผูกพันต่อสภาซึ่งลงมติให้ใช้ข้อบังคับนั้นได้เช่นเดียวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตราบใดที่ยังมีข้อบังคับการประชุมอยู่สภานั้นก็ต้องผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม แม้สภาจะมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับการประชุมของตนได้ทุกเมื่อ แต่สภาก็จะต้องเคารพกฎข้อบังคับเดิมตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไข ข้อบังคับการประชุมของรัฐอังกฤษเป็นบทบัญญัติที่ใช้ประจำตลอดไป ใช้ได้ทุกยุคทุกสมัยไม่ว่าสมาชิกของสภาชุดใหม่หรือชุดต่อๆ ไปก็ต้องปฏิบัติตามตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง โดยข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศอังกฤษไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแก่บุคคลภายนอกสภาเป็นการทั่วไป แต่เป็นบทบัญญัติภายในของสภาเท่านั้น

¹⁰ สนิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย, หน้า 6.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

แต่อย่างไรก็ตามกฎ ข้อบังคับการประชุมสภาบางเรื่องก็อาจถือได้ว่าเป็นประเพณีปฏิบัติของแต่ละสภา (the practice of the House) ซึ่งมีสภาพบังคับเป็นจารีตประเพณีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ และจารีตประเพณีที่เกี่ยวกับรัฐสภา (The Custom of Parliament) เหล่านั้นได้กลายเป็นกฎเกณฑ์ส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ เช่น จารีตประเพณีที่ให้ประธานสภามีอำนาจที่จะให้สมาชิกที่ไม่เชื่อฟังคำสั่งออกไปจากที่ประชุม โดยวิธีการออกชื่อ (Naming) หรือธรรมเนียมปฏิบัติที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาขุนนางกับสภาสามัญ รวมถึงวิธีดำเนินการทางรัฐสภาด้วย เช่น มีธรรมเนียมในรัฐสภาว่า สมาชิกคนใดเข้ามาอภิปรายในสภาเป็นครั้งแรก ย่อมจะไม่มีผู้ใดหรือสมาชิกเก่าคัดค้านหรือซักถามหรือขัดคอเลย จะปล่อยให้มีโอกาสสิทธิ์ในการพูดโดยไม่มีผู้ใดว่ากล่าวอะไรทั้งสิ้น สิทธิอันนี้เรียกว่าเป็นสิทธิของสมาชิกใหม่¹² หรือประธานสภาจะต้องไม่ฝ่าฝืนกับพรรคการเมืองใดโดยจะต้องมีความเป็นกลางในการทำหน้าที่ควบคุมการประชุม หรือการเลือกสมาชิกสภาที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านเป็นประธานคณะกรรมการที่สำคัญคณะหนึ่ง คือ Public Accounts Committee หรือการที่ขุนนางที่มีใช้ขุนนางนักกฎหมาย (Law Lord) จะไม่เข้าร่วมการพิจารณาคดีในสภาขุนนาง หรือการที่ประธานสภาจะต้องให้โอกาสแก่สมาชิกพรรคข้างน้อยในสภาได้อภิปรายสลับกันกับสมาชิกพรรคการเมืองข้างมาก เป็นต้น¹³

โดยสรุปจึงกล่าวได้ว่า ข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศอังกฤษนี้มีลักษณะเป็นมติหรือข้อตกลง (resolution) ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นโดยผลแห่งการลงมติของสภาใดสภาหนึ่งแต่สภาเดียวเพื่อใช้บังคับกับการดำเนินงานต่างๆของสภา และจะมีผลบังคับใช้ไปทุกสมัยประชุม จนกว่าแต่ละสภาจะยกเลิก แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า เมื่อหมดสมัยประชุมหนึ่งหรือหมดรัฐสภาหนึ่งแล้วจะนำข้อบังคับมาใช้โดยไม่ต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขเลย ตามความเป็นจริงแล้วมติหรือข้อบังคับการประชุมสภาบางข้อของสมัยประชุมหรือรัฐสภาที่แล้วอาจนำมาทบทวนปรับปรุงแก้ไขใหม่เป็นข้อบังคับการประชุมของสมัยประชุมหรือรัฐสภาใหม่ได้ ในทางปฏิบัติ ข้อบังคับหรือมติบางข้อจะมีการยึดถือใช้ตลอดไปทุกสมัยประชุมหรือทุกรัฐสภาโดยไม่ต้องแก้ไขให้เป็นข้อบังคับการประชุมของสภานับใหม่ ตัวอย่างเช่น ข้อบังคับที่ว่าด้วยการห้ามสูบบุหรี่ในที่ประชุมสภา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับการประชุมของสภาทั้งสองมิได้ควบคุมการดำเนินงานของสภาได้ครบทุกกระบวนการดำเนินงานส่วนใหญ่ของทั้งสองสภาจะกระทำโดยยึดขนบธรรมเนียมประเพณีที่ได้เคยปฏิบัติกันมาและยึดคำวินิจฉัยของผู้เป็นประธานของที่ประชุมสภาเป็นหลัก โดยในสภาสามัญข้อบังคับ

¹² ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, ประชาธิปไตยเพื่อประชาชน, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บรรณาคาร, ม.ป.ป.) , หน้า 274.

¹³ พงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การเมืองและสังคม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 46.

การประชุมของสภาส่วนใหญ่แล้วมักจะกำหนดเกี่ยวกับสิทธิของสมาชิกสภาซึ่งเคยได้รับกันมาตั้งแต่สมัยโบราณ¹⁴ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติเป็นที่มาของกฎเกณฑ์ของกระบวนการทางรัฐสภาของประเทศอังกฤษ โดยกระบวนการทางรัฐสภาจะมีลักษณะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติและจารีตประเพณีมากกว่าที่จะเป็นผลผูกมัดในทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาล และทำให้ที่ประชุมสภาที่มีความยืดหยุ่นอย่างเป็นอิสระโดยรัฐสภาเอง¹⁵

3.1.3 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศอังกฤษ

ตามหลักในทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ รัฐสภา(Parliament) เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดภายในประเทศ หรือเรียกว่าหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ซึ่งหมายความว่า รัฐสภามีสิทธิที่จะออกกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายใดๆ ก็ได้ และไม่มีผู้ใดในอังกฤษที่จะเพิกเฉย หรือละเมิดต่อกฎหมายของรัฐสภา หลักของอำนาจสูงสุดของรัฐสภานี้หมายความว่า ในระบบการปกครองของอังกฤษ อธิปไตยอยู่ที่องค์กรรัฐสภาอันประกอบด้วย สภาขุนนาง สภาผู้แทน และพระมหากษัตริย์ ฉะนั้น แม้ว่าจะมีการแบ่งหน้าที่กันทำคือ คณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นคณะรัฐบาลของพระมหากษัตริย์ทำหน้าที่บริหาร แต่อำนาจสูงสุดอยู่ที่รัฐสภา ซึ่งสามารถควบคุมการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนสามารถทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดด้วย โดยการทำหน้าที่เป็นศาลสูงนั้นเป็นบทบาทในส่วนของสภาขุนนาง (House of Lords)

ในทางทฤษฎีรัฐสภามีอำนาจกว้างขวางมาก และสามารถออกกฎหมายได้โดยไม่มีข้อจำกัด ดังที่มีผู้กล่าวว่า “รัฐสภาอังกฤษสามารถทำได้ทุกอย่าง เว้นแต่จะเปลี่ยนเพศชายให้เป็นหญิงหรือหญิงให้เป็นชายเท่านั้น” หากรัฐสภาทำสิ่งใดผิดพลาดไป รัฐสภาเองเท่านั้นที่จะเป็นผู้แก้ไขข้อผิดพลาดนั้นๆ ให้ถูกต้องได้ แม้ว่าในทางทฤษฎีรัฐสภามีบัญญัติกฎหมายใดๆ ก็ได้แต่ในทางปฏิบัติการใช้อำนาจของรัฐสภาจะกระทำไปโดยระมัดระวัง สมาชิกรัฐสภาจะปฏิบัติตามแบบอย่างและประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา แม้ว่าพระราชบัญญัติซึ่งรัฐสภาออกมาจะถูกตั้งตามกฎหมายและไม่อาจโต้แย้งในศาลได้ แต่รัฐสภาจะไม่ผ่านร่างกฎหมายฉบับใดซึ่งรู้ว่าจะไม่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ดังนั้น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภาอันเป็นที่มาของกระบวนการในทางรัฐสภาของประเทศอังกฤษจึงมีลักษณะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติและจารีตประเพณีมากกว่าที่จะเป็น

¹⁴ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์, 2520), หน้า 263-264.

¹⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, (กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 221.

ผลผูกมัดในทางกฎหมาย และกฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเหล่านี้จะไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาล แต่ในทางปฏิบัติแล้ว อำนาจของรัฐสภาจะถูกจำกัดโดยค่านิยมของสมาชิกรัฐสภาเอง จำกัดโดยความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและพรรคการเมืองที่สมาชิกรัฐสภาสังกัด และโดยบทบาทของกลุ่มอิทธิพลและมติมหาชน¹⁶ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะช่วยเป็นหลักประกันได้ว่ารัฐสภาจะออกกฎหมายด้วยความรับผิดชอบต่อเจตจำนงของผู้ออกเสียงเลือกตั้ง

3.1.4 หลักการและกลไกการทำงานที่สำคัญของสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศไทย

ในการประชุมสภาของประเทศไทยได้ยึดถือข้อบังคับการประชุมของสภาและธรรมเนียมปฏิบัติในการประชุมสภาเป็นหลักปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์มูลฐานของสภาสมาญ จึงได้มีการกำหนดข้อบังคับการประชุมของสภาไว้เพื่อเป็นหลักประกันว่า รัฐบาลจะสามารถดำเนินกิจการที่จำเป็นให้สำเร็จลุล่วงได้ และมีการเปิดโอกาสให้ซักฟอกการดำเนินงานของรัฐบาลได้อย่างเต็มที่¹⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาสามัญของอังกฤษดังกล่าวมี 2 ฉบับคือ ข้อบังคับการประชุมสภาสำหรับเรื่องมหาชน (Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007) และ ข้อบังคับการประชุมสภาสำหรับเรื่องเอกชน (Standing Orders of the House of Commons - Private Business 2005) สำหรับสภาขุนนาง (House Of Lords) ก็จะมีข้อบังคับการประชุมสภา 2 ฉบับเช่นเดียวกัน คือ ข้อบังคับการประชุมสภาสำหรับเรื่องมหาชน (Standing Orders Of The House Of Lords Relating To Public Business) และ ข้อบังคับการประชุมสภาสำหรับเรื่องเอกชน (Standing Orders Of The House Of Lords Relating To Private Business) ในที่นี้ประธานสภาของแต่ละสภาจะเป็นผู้ใช้และตีความข้อบังคับเหล่านั้น โดยในข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการภายในของสภาในเรื่องที่สำคัญๆ ดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

¹⁶ สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย, หน้า 131

¹⁷ Jack Harvey, HOW BRITAIN IS GOVERNED, แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ, งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ 56 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2523), หน้า 74-75.

3.1.4.1 กลไกเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภา

ก) การเลือกประธานและรองประธานสภา

(THE SPEAKER, DEPUTY SPEAKER AND CHAIRMEN)

ประเทศอังกฤษมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ที่มีรัฐสภาอยู่ในระบบสภาคู่ หรือสองสภา โดยมีสภาสามัญมาจากการเลือกตั้งของประชาชนและสภาขุนนางมาจากการแต่งตั้ง สภาสามัญจึงมีอำนาจมากคือทำหน้าที่ทั้งในด้านการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาสามัญของอังกฤษนั้น มีประธานสภาสามัญเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินกิจการให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญ (Standing Orders of the House of Commons)

ประธานสภาหรือรองประธานสภาคนใดคนหนึ่งจะทำหน้าที่เป็นประธานการประชุมสภาตำแหน่งประธานสภาสามัญของอังกฤษ (The Speaker of the House of Commons) นั้น ได้แก่ สมาชิกสภาสามัญที่พระราชินีหรือกษัตริย์แห่งอังกฤษทรงแต่งตั้งตามมติของสภาสามัญ ชื่อตำแหน่งนี้เป็นผลเนื่องมาจากแต่เดิมนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งได้ทำหน้าที่เป็นโฆษกของสภาติดต่อกับพระมหากษัตริย์ หรือสภาสูง ประธานสภาสามัญเป็นหัวหน้าของสภาสามัญและได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกในสภาสามัญ ในทางปฏิบัติบุคคลที่รัฐบาลเสนอชื่อมักจะได้รับการเลือกตั้งเป็นประธานสภาสามัญ¹⁸ เมื่อสมาชิกสภาสามัญคนใดได้รับเลือกตั้งเป็นประธานสภาสามัญแล้วก็จะขาดจากความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองของตน และดำรงตนเป็นอิสระโดยจะไม่เข้าร่วมในการอภิปรายและจะไม่รวมในการหาเสียงเลือกตั้ง เขตเลือกตั้งของประธานสภานั้น โดยปกติพรรคใหญ่อื่นๆจะไม่ส่งตัวแทนของตนเข้าแข่งขัน¹⁹ การเลือกประธานสภานั้นมักจะปรึกษาร่วมกับพรรคฝ่ายค้านด้วยเพื่อจะไม่ให้เกิดการคัดค้าน เนื่องจากเป็นเรื่องจำเป็นที่ประธานสภาจะต้องได้รับความไว้วางใจทั้งจากรัฐบาลและฝ่ายค้าน ในบางครั้งประธานสภาจะเป็นผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาก่อน แต่ส่วนมากจะไม่เคยเป็น แต่มักจะเป็นสมาชิกสภาสามัญที่มีประสบการณ์ในสภามานาน และโดยปกติแล้วทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะตระหนักถึงการดำรงไว้ซึ่งอำนาจหน้าที่ของประธานสภา ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีธรรมเนียมปฏิบัติของสภาว่า การเลือกตั้งประธานสภาคนใหม่ที่จะมีขึ้นทุกครั้งในวาระเริ่มแรกของสภาชุดใหม่ หากประธานสภาคน

¹⁸ ในทางปฏิบัติฝ่ายรัฐบาลจะปรึกษาร่วมกับฝ่ายค้านแล้วเสนอชื่อของสมาชิกสภาซึ่งเป็นที่ยอมรับของทั้ง 2 ฝ่าย

¹⁹ พรรคแรงงาน (The Labour Party) ของอังกฤษได้ส่งตัวแทนเข้าแข่งขันในเขตเลือกตั้งของประธานสภาคนเดิมในปี 1945 และปี 1964 ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่ผิดปกติ

เดิมประสงค์จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวต่อไปก็จะต้องได้รับเลือกจะเป็นอย่างอื่นไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่ประธานสภาคนก่อนถึงแก่กรรมหรือลาออกจากตำแหน่ง หรือประธานสภาคนก่อนไม่ได้ลงสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไปทำให้ไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาในสภาชุดใหม่ กรณีนี้ก็พรรคการเมืองแต่ละพรรคก็อาจจะส่งสมาชิกสภาสามัญคนอื่น ๆ เข้าชิงตำแหน่งประธานสภาได้ โดยถ้าหากมีตัวแทนของพรรคการเมืองสมัครเข้าชิงตำแหน่งประธานสภามากกว่า 1 คน การเลือกประธานสภาจะใช้วิธีลงคะแนนลับ (Election of Speaker by secret ballot) (Standing Order No. 1, and 1B) โดยให้สมาชิกสภาทั้งหมดออกเสียงลงคะแนนลับ สมาชิกผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานสภาต้องได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด แต่กรณีที่จะมีผู้สมัครเข้าแข่งขันชิงตำแหน่งประธานสภามากกว่า 1 คนนั้นได้มีปรากฏให้เห็นเพียง 4 ครั้งภายหลังเริ่มศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา²⁰

สำหรับกระบวนการเลือกประธานสภาสามัญ (Election of a Speaker) โดยปกติแล้วประธานสภาคนเดิมจะได้รับเลือกเป็นประธานสภาต่อไปเมื่อมีสภาชุดใหม่²¹ (Re-election of former Speaker) (Standing Order No. 1, and 1B)²² โดยกระบวนการในการเลือกประธานสภาคนเดิมให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาต่อไปนั้นจะกระทำโดย "The Father of The House" ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งนี้ได้แก่ สมาชิกสภาสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงตำแหน่งในสภาสามัญยาวนานที่สุด อันหมายถึงสมาชิกสภาสามัญที่มีอาวุโสสูงสุด²³ นั่นเอง The Father of The House จะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมสภาสามัญชั่วคราวเพื่อทำการเลือกประธานสภาสามัญ (The Speaker of The House of Commons)²⁴ โดยจะเป็นผู้ดำเนินการประชุมสภาเพื่อเลือกผู้ที่จะมา

²⁰ House of Commons Information Office, Factsheets, Factsheet M2 - The Speaker, http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets/m02.cfm, p3-4. [2008, June 30]

²¹ เป็นหลักการที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นประธานสภาสามัญมาก่อนแล้วครั้งหนึ่งสามารถได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้ถ้าสมาชิกรัฐสภายังเลือกประธานสภาคนเดิมอยู่ ประธานสภาจะดำรงตำแหน่งต่อไปจนกระทั่งมีการลาออก เมื่อประธานสภาได้รับเลือกแล้วจะต้องทิ้งความเป็นสมาชิกพรรคการเมืองของตน และความผูกพันของพรรคลง จะต้องทำหน้าที่เป็นประธานสภาสามัญโดยจะต้องวางตัวเป็นกลางเพื่อให้เป็นที่เคารพของทุกฝ่าย

²² Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No. 1A.

²³ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No. 1 (1) of this order.

²⁴ ประธานสภาสามัญคนปัจจุบันของอังกฤษคือ Mr. Michael Martin ซึ่งเป็นสมาชิกของพรรคแรงงาน

ดำรงตำแหน่งประธานสภาให้เป็นไปโดยเรียบร้อยตามข้อบังคับการประชุม นอกจากนี้ The Father of The House จะเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการอธิบายหรือตอบปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับประเพณีปฏิบัติของสภาสมาญ²⁵

การเลือกประธานและรองประธานสภานั้นจะมีขึ้นทุกครั้งที่มีสภาชุดใหม่ภายหลังที่มีการเลือกตั้งทั่วไป หรือเมื่อประธานสภาคนก่อนถึงแก่ความตายหรือพ้นจากสมาชิกภาพแห่งสภาสมาญหรือเมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นประธานสภาสมาญจะต้องเป็นสมาชิกสภาสมาญ และเมื่อมีการเลือกประธานสภาสมาญแล้วจะมีการเลือกรองประธานสภาสมาญเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยประธานสภาสมาญในการดำเนินกิจการของสภา และมีการเลือกประธานกรรมาธิการเต็มสภา²⁶ (Chairman of Ways and Means) เพื่อทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาสมาญมีมติรับหลักการและให้พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งในการเลือกสมาชิกสภาสมาญเข้าดำรงตำแหน่งดังกล่าว ผู้ได้รับเลือกจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสภาสมาญ ประธานคณะกรรมการเต็มสภานั้นจะเลือกตั้งจากสมาชิกสภาสมาญในตอนต้นของสมัยประชุมของรัฐสภาเพื่อให้ดำรงตำแหน่งประธานของคณะกรรมการเต็มสภา โดยในบางโอกาสประธานคณะกรรมการเต็มสภา จะทำหน้าที่เป็นรองประธานสภาเมื่อได้รับการร้องขอจากประธานสภาให้ทำหน้าที่บนบัลลังก์แทนในกรณีที่ประธานสภาหรือรองประธานสภาไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ สำหรับในรัฐสภาไทยนั้นประธานคณะกรรมการเต็มสภามีได้มีตำแหน่งเป็นพิเศษดังเช่นของรัฐสภาอังกฤษ เท่าที่ปฏิบัติกันมาเมื่อต้องมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการเต็มสภา ผู้ที่ทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการเต็มสภา ก็คือผู้ที่เป็นประธานสภานั้นเอง²⁷

เมื่อสภาสมาญมีมติเลือกสมาชิกคนใดเป็นประธานสภาสมาญและรองประธานสภาสมาญแล้วจะมีการส่งมติของสภาสมาญไปยังสภาขุนนางเพื่อประธานสภาขุนนางจะได้นำความกราบบังคมทูลสมเด็จพระราชินีแห่งอังกฤษเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (Royal Approbation)

²⁵ House of Commons Information Office, Factsheets, Factsheet M3 –The Father of The House, http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets/m03.cfm, p1-4. [2008, June 30]

²⁶ House of Commons Information Office, Factsheets, Factsheet M2 - The Speaker, http://www.parliament.uk/parliamentary_publications_and_archives/factsheets/m02.cfm, p3-4.

²⁷ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, หน้า 45.

การปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาสามัญตามข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ กำหนดให้ประธานสภาสามัญมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมสภาสามัญ²⁸ โดยเป็นผู้ควบคุมการประชุมสภาสามัญให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งในการเป็นประธานที่ประชุมนี้ ประธานสภาสามัญมีอำนาจ ดังนี้

(1) อนุญาตให้สมาชิกอภิปราย

(2) สั่งให้สมาชิกที่อภิปรายหยุดการอภิปราย หรือสั่งให้ถอนถ้อยคำที่อภิปรายที่ฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมสภา

(3) สั่งให้เลิกการประชุมหรือพักการประชุมสภาสามัญเมื่อมีความจำเป็นหรือเมื่อมีเหตุการณ์สืบสวนวุ่นวาย

(4) เป็นผู้ขอมติของที่ประชุมสภาสามัญ ขณะที่สภาสามัญกำลังพิจารณาญัตติเรื่องใดๆ เมื่อสิ้นสุดเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุม ประธานสภาสามัญต้องดำเนินการเพื่อให้สภาสามัญลงมติในเรื่องนั้น

ในการทำหน้าที่ของประธานสภาสามัญนั้น ประธานและรองประธานสภาสามัญจะสับเปลี่ยนกันทำหน้าที่ โดยประธานสภาสามัญจะทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมสภาสามัญในสองชั่วโมงแรกของการประชุมในแต่ละวัน (ยกเว้นวันศุกร์) และต้องทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมอีกหนึ่งชั่วโมงในการประชุมในช่วงเย็นและในเวลาอื่นๆ ในบางคราวบางโอกาสของการประชุม สำหรับนอกจากช่วงเวลาดังกล่าวรองประธานสภาสามัญจะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นประธานของที่ประชุม²⁹

2) เป็นผู้ควบคุมการจัดระเบียบวาระการประชุมสภาสามัญ ประธานสภาสามัญจะเป็นผู้อนุมัติให้เลขาธิการสภาสามัญจัดเรื่องต่างๆ ที่สมาชิกหรือคณะรัฐมนตรีเสนอเข้าระเบียบวาระการประชุมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม ซึ่งรายละเอียดจะได้กล่าวถึงต่อไปในหัวข้อเรื่องการจัดระเบียบวาระการประชุม

3) เป็นประธานคณะกรรมการกิจการสภาสามัญ (Chairman of the House of Commons Commission) ประธานสภาสามัญต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมดูแลการบริหารกิจการของสภาสามัญ โดยเป็นประธานคณะกรรมการกิจการสภาสามัญ ซึ่งมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของสภาสามัญ ควบคุมการดำเนินกิจการของสำนักงานเลขาธิการสภาสามัญ

²⁸ House of Commons Information Office, Factsheets, Factsheet M2 - The Speaker, p1-3.

²⁹ House of Commons Information Office, Factsheets, Factsheet M2 - The Speaker, p3-4

ทั้งในด้านการเงิน การงบประมาณและการให้บริการแก่สมาชิกสภาสามัญและกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการศึกษาดูงานด้วย³⁰

4) เป็นตัวแทนของสภาสามัญในกิจการภายนอก โดยเฉพาะการติดต่อสัมพันธ์กับสภาขุนนาง คณะรัฐมนตรีและพระราชินีหรือกษัตริย์³¹

5) เป็นผู้กำหนดระเบียบปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมและธรรมเนียมปฏิบัติของสภา ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการของสภาสามัญเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ³²

โดยสรุปแล้วอำนาจหน้าที่หลักของประธานสภา คือ เป็นประธานของที่ประชุมสภาตลอดสมัยประชุม เป็นผู้ตีความข้อบังคับการประชุมของสภา และเป็นผู้ดูแลให้การอภิปรายเป็นไปโดยเรียบร้อย เข้าประเด็นและเป็นธรรมระหว่างสมาชิกสภาทั้งหมด และนอกจากนั้นยังต้องดูแลให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นด้วย ดังนั้น ประธานสภาจึงเป็นผู้วินิจฉัยว่าควรจะได้รับข้อเสนอให้ปิดการอภิปรายหรือไม่ และวินิจฉัยว่า คำแปรญัตติใดสมควรที่จะนำไปอภิปรายกันในชั้นรายงาน

นอกจากนั้นตามพระราชบัญญัติ Parliamentary Act 1911 ยังกำหนดให้ประธานสภาเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) และมีอำนาจจัดสรรร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญของสภาพิจารณา โดยสภาสามัญของอังกฤษมีคณะกรรมการสามัญประจำสภา เพื่อทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้อง คณะต่างๆ จะทำการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาสามัญส่งให้พิจารณา และเมื่อการอภิปรายในเรื่องต่างๆ สิ้นสุดลง ประธานสภาจะเป็นผู้ถามมติของที่ประชุมเพื่อที่จะวินิจฉัยว่าเสียง “เห็นด้วย” กับเสียง “ไม่เห็นด้วย” เสียงไหนจะหนักแน่นกว่ากัน หรือถ้าหากจะต้องมีการลงคะแนนเสียงโดยวิธีแบ่งพวก (Divisions) ประธานสภาก็จะต้องเป็นผู้ประกาศมติให้ที่ประชุมทราบ ถ้าหากคะแนนเสียงสองฝ่ายเท่ากัน ประธานสภาจะเป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด (Casting Vote) และโดยประเพณีแล้ว ก็มักจะลงคะแนนให้แก่ฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้แล้ว ประธานสหายังต้องทำหน้าที่ทางด้านบริหารด้วยคือเป็นผู้ออกกฤษฎีกาเพื่อให้มีการเลือกตั้งซ่อม (By-Election) แต่งตั้งผู้ตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) เลือกประธานคณะกรรมการสามัญและจัดสรรร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญไปพิจารณา และเป็นผู้สั่งลงโทษในกรณีที่มีการละเมิด

³⁰ Ibid., p.3.

³¹ Ibid., p.4.

³² Ibid., p.4.

เอกลักษณ์ของรัฐสภา ในโอกาสที่มีพิธีการ อย่างเช่นพิธีเปิดสมัยประชุมแห่งรัฐสภา และหน้าที่ทางการต่างๆ ประธานสภาจะเป็นตัวแทนของสมาชิกสภาสามัญ นอกจากนี้ ยังเป็นผู้ถือสาสน์จากสมาชิกสภาสามัญไปถวายแก่พระมหากษัตริย์อีกด้วย

เมื่อประธานสภาถูกจากบัลลังก์ ตัวอย่างเช่น ในเวลารับประทานอาหารหรือเมื่อมีการประชุมคณะกรรมการเต็มสภา ประธานคณะกรรมการเต็มสภา³³ จะขึ้นทำหน้าที่นั่งบัลลังก์ซึ่งประธานดังกล่าวนี้เป็นผู้ดูแลเกี่ยวกับเรื่องเอกชน (Private Business) ด้วย

ประธานสภาสามัญจะดำรงตำแหน่งตลอดสมัยแห่งรัฐสภาและเมื่อมีการยุบสภาก็ต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่ตามกฎหมายแล้วถือว่ายังคงเป็นประธานสภาอยู่จนกว่าจะมีการเลือกประธานสภาคนใหม่

จากการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของประธานสภาสามัญของอังกฤษจะเห็นได้ว่าประธานสภาสามัญมีบทบาทต่อการดำเนินกิจการของสภา โดยเฉพาะการประชุมสภาสามัญเป็นอย่างมากจะได้กล่าวถึง ต่อไปนี้

1) บทบาทในฐานะเป็นผู้รักษากฎ ระเบียบ (Maintaining Order) เพื่อให้การประชุมสภาสามัญเป็นไปตามข้อบังคับการประชุม (Standing Order) และธรรมเนียมปฏิบัติของสภา โดยการควบคุมการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เช่น การอนุญาตให้สมาชิกอภิปราย หยุดอภิปราย และให้ถอนคำพูดที่ไม่สมควร รวมทั้งการสั่งให้พักการประชุมเมื่อมีเหตุวุ่นวายเกิดขึ้น

2) บทบาทในฐานะเป็นผู้ควบคุมเวลาของสภาสามัญ การทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสภาสามัญที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การควบคุมให้สภาพิจารณาเรื่องต่างๆ ตามเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุม (Order of Business) เพราะจะทำให้สภาสามัญสามารถดำเนินการพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้ตามเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุม ซึ่งในทางปฏิบัติประธานสภาสามัญจำเป็นต้องประสานงานกับ whip ของพรรคการเมืองทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลตลอดทั้งสมาชิกที่มีอาวุโสของสภาสามัญด้วย

3) บทบาทในฐานะเป็นผู้ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของฝ่ายเสียงข้างน้อยในสภาสามัญ (The Speaker has to protect the rights of minorities in the House) ถึงแม้ข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญจะกำหนดเวลาสำหรับระเบียบวาระของฝ่ายค้านไว้ก็ตาม แต่ในการดำเนินการประชุม ประธานสภาจะต้องเปิดโอกาสให้ฝ่ายค้านได้มีโอกาสอภิปรายได้เท่าเทียมกับฝ่ายรัฐบาล โดยประธานจะต้องให้สมาชิกฝ่ายค้านได้อภิปรายสลับกับฝ่ายรัฐบาล

³³ คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของสภาทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ สมาชิกสภาจะเลือกสมาชิกผู้หนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการเต็มสภา (Chairman of Ways and Means) ซึ่งเป็นคนละคนกับประธานสภาสามัญ

4) ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาจะต้องกระทำโดยไม่เข้าข้างฝ่ายใด และวางตนเป็นกลางโดยเคร่งครัด ประธานสภาจะไม่ออกเสียงเช่นสมาชิกธรรมดา เว้นแต่จะลงคะแนนเพื่อตัดลินมิตีที่มีเสียงเท่ากันทั้งสองฝ่าย ดังนั้น จึงมีผู้กล่าวว่า “ประธานสภาไม่ใช่คนของรัฐบาลหรือของฝ่ายค้าน แต่เป็นคนของสภา”³⁴

ข) การประชุมสภา (SITTINGS OF THE HOUSE)

การดำเนินงานของสภาสมาชิกจะกระทำในระหว่างสมัยประชุม พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้เรียกประชุม เปิดการประชุม ภายใต้บทบัญญัติของ Parliament Act, 1911 กำหนดอายุของรัฐสภาหรือสมัยของสภาปกติไว้ 5 ปี รัฐสภาจะเป็นผู้กำหนดการดำเนินการในสมัยประชุมแต่ละปี โดยแบ่งออกเป็นสมัยประชุมปกติ 5 สมัย สมัยประชุมหนึ่งๆโดยปกติจะเริ่มจากเดือนพฤศจิกายนไปจนถึงเดือนพฤศจิกายนของปีถัดไป³⁵ กฎหมายต่างๆที่ไม่สามารถดำเนินการให้สำเร็จในสมัยประชุมหนึ่งก็ต้องตกไป ไม่สามารถที่จะนำขึ้นมาพิจารณาใหม่ในอีกสมัยประชุมหนึ่ง แต่ในสมัยประชุมหนึ่งๆ รัฐสภาจะมีการหยุดพักเนื่องในเทศกาลต่างๆ คือ วันหยุดในเทศกาลคริสต์มาส เทศกาลอีสเตอร์(Easter)³⁶ และเทศกาลวิทซัน (Whitsun)³⁷ และมีการหยุดพักในระหว่างฤดูร้อน วันหยุดในฤดูร้อนจะกินเวลาตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมหรือต้นเดือนสิงหาคมไปจนถึงเดือนตุลาคม ต่อจากนั้นก็มีการประชุมขึ้นอีกเป็นเวลา 2-3 วันแล้วจึงปิดสมัยประชุม เมื่อหักวันหยุดประชุมออกแล้ว สภาสมาชิกจะมีเวลาในระหว่างสมัยประชุม หรือเวลาที่สภาจะประชุมกันจริงๆ รวมแล้วประมาณปีละ 158-160 วันหรือประมาณ 600 ชั่วโมงเท่านั้น

³⁴ วิทยา นาศิริกุล, ระบบการเมืองอังกฤษ, หน้า 79-80.

³⁵ ในอายุของรัฐสภาชุดหนึ่งๆจะแบ่งการประชุมออกเป็นสมัย(Sessions) โดยปกติสมัยประชุมหนึ่งกินเวลา 1 ปี โดยประเพณีที่ปฏิบัติสืบต่อกันมา สมัยประชุมหนึ่งแบ่งออกเป็น 4 ระยะเวลา คือ

- (1) จากเดือนพฤศจิกายนถึงเทศกาลคริสต์มาส รวมเวลาประชุมประมาณ 40 วัน
- (2) จากเดือนมกราคมถึงเทศกาลอีสเตอร์(Easter) ประมาณ 50 วัน
- (3) จากเทศกาลอีสเตอร์ถึงเทศกาลวิทซัน (Whitsun) ประมาณ 30 วัน
- (4) จากเทศกาลวิทซันถึงปลายเดือนกรกฎาคม ประมาณ 40-50 วัน

³⁶ เทศกาลอีสเตอร์ คือเทศกาลฉลองวันฟื้นคืนมาของพระเยซูคริสต์ในวันอาทิตย์ หลังจากพระองค์สิ้นพระชนม์บนไม้กางเขนไปแล้วเมื่อวันศุกร์ โดยจะตรงกับวันอาทิตย์ภายหลังวันที่ 21 มีนาคมของทุกปี เทศกาลนี้กินเวลา 1 สัปดาห์ภายหลังวันอีสเตอร์

³⁷ เทศกาลวิทซันเป็นเทศกาลฉลองพระจิตเสด็จลงมาในโลก เป็นเวลาภายหลังจากเทศกาลอีสเตอร์ 7 สัปดาห์ เริ่มตั้งแต่วันอาทิตย์ไปจนถึงวันเสาร์รวม 1 สัปดาห์

ในการเปิดสมัยประชุมรัฐสภา พระราชินีจะเสด็จมาเป็นประธานในพิธีเปิดที่สภาขุนนาง และสมาชิกสภาสามัญจะถูกเชิญมาฟังพระราชดำรัสที่สภาขุนนาง พระราชดำรัสเปิดสมัยประชุม นั้นจะกล่าวถึงนโยบายและกำหนดการร่างกฎหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ตลอดสมัยประชุมนั้น การเปิดสมัยประชุมกระทำโดยพระบรมราชโองการซึ่งจะนำมาอ่านในสภาขุนนางเช่นเดียวกัน เมื่อมีพระบรมราชโองการเปิดสมัยประชุม งานของรัฐสภาที่ค้างค้างอยู่เป็นอันถูกยกเลิกไป เมื่อเปิดสมัยประชุมใหม่ ร่างกฎหมายที่ยังพิจารณาไม่เสร็จหากประสงค์จะออกมาใช้จะต้องนำขึ้นเสนอใหม่³⁸

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงการประชุมของสภาสามัญเป็นหลัก สำหรับการประชุมสภาสามัญ จะดำเนินการประชุมในพระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (Westminster Hall) ตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์ ตลอดทั้งปี ทั้งนี้ ยกเว้นในระหว่างปิดสมัยประชุม โดยข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ (Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007) กำหนดให้มีการประชุมสัปดาห์ละ 5 วัน ตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์³⁹ โดยเริ่มต้นเปิดการประชุมด้วยพิธีสวด เพื่อเน้นให้เห็นถึงความสำคัญซึ่งเป็นการเพิ่มศักดิ์ศรี ความสง่างามที่มีต่อเนื่องมาแต่อดีต เมื่อเสร็จพิธีสวดแล้วจะดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุมของแต่ละวันดังนี้

1) การประชุมในวันจันทร์จะเปิดประชุมเวลา 14.30 นาฬิกา โดยเริ่มดำเนินการประชุมเพื่อพิจารณาระเบียบวาระเรื่องเอกชนที่สมาชิกเสนอ (Private Business) ต่อด้วยญัตติที่ไม่มีผู้คัดค้าน (motions for unopposed)⁴⁰ ซึ่งเป็นเรื่องต่างๆที่สภาสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จอย่างรวดเร็ว เช่นร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่ไม่มีผู้คัดค้าน ก่อนที่จะพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม

2) การประชุมในวันอังคารจะเปิดประชุมเวลา 14.30 นาฬิกา โดยจะเริ่มพิจารณาระเบียบวาระที่เป็นเรื่องเอกชนหลังพิธีสวด โดยระเบียบวาระที่เป็นเรื่องเอกชนส่วนใหญ่จะเป็นร่างพระราชบัญญัติเอกชน (private Members' bills) โดยที่ประชุมจะพิจารณาตามลำดับระเบียบวาระที่จัดไว้ การพิจารณาเรื่องต่างๆที่อยู่ในวาระนี้จะใช้เวลาไม่มากตามหลัก Ten Minutes Rule Bill อันเป็นญัตติที่เปิดไว้สำหรับนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาพิจารณาก่อนเข้าวาระกระทู้ถามตาม "กฎสิบนาที" โดยคำว่า "Ten - Minutes Rule Bill" เป็นสำนวนที่ใช้กันมานานในสภาสามัญของ

³⁸ วิทยา นภาศิริกุล, ระบบการเมืองอังกฤษ, หน้า 77-78.

³⁹ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 , Sittings of the House, No. 9 (1).

⁴⁰ เรื่องที่ไม่มีผู้คัดค้านหรือญัตติที่ไม่มีผู้คัดค้าน (Unopposed Business) หมายถึงเรื่องหรือปัญหาที่จะต้องดำเนินการในที่ประชุมสภาและไม่มีสมาชิกผู้ใดคัดค้าน เรื่องที่ไม่มีผู้คัดค้านนี้จะถือเป็นเรื่องที่ถูกคัดค้าน (Opposed) ถ้าหากมีสมาชิกยื่นขึ้นแล้วกล่าวคำว่า "ผมขอคัดค้าน" หรือทำทนายการประกาศมติของประธานสภาภายหลังจากที่ได้ถามมติและรวบรวมคะแนนเสียงแล้ว โดยสมาชิกผู้นั้นคิดว่าผลควรจะเป็นตรงกันข้าม

อังกฤษซึ่งหมายความว่าเวลาที่กำหนดให้อภิปรายในญัตติเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยการเสนอญัตติดังกล่าวจะต้องยื่นเสนอในวันอังคารหรือวันพฤหัสบดี ภายใต้กฎสภานี้ คำเสนอญัตติต้องยื่นเป็นการล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งสัปดาห์ ยกเว้นในกรณีที่เสนอในนามของรัฐมนตรี และถ้าหากญัตติใดได้รับการบรรจุในระเบียบวาระตามกฎสภานี้แล้ว ก่อนการพิจารณาเรื่องหลักของวันนั้น ประธานสภาอาจจะอนุญาตให้สมาชิกผู้เสนอกับผู้คัดค้านลุกขึ้นพูดสลับกันคนละสั้นๆ คำว่า “กฎสภานี้” นี้ได้มาจากกำหนดเวลาที่กำหนดให้ผู้อภิปรายแต่ละคนได้พูดซึ่งเป็นประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมานาน ร่างกฎหมายที่ได้รับการบรรจุในระเบียบวาระตามกฎสภานี้ ส่วนใหญ่จะเป็นร่างกฎหมายที่ไม่มีผู้โต้แย้ง โดยผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจะเป็นผู้แถลงหลักการและเหตุผล เพื่อให้สมาชิกสภาจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ โดยส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีสมาชิกอภิปราย เพราะร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอทุกฉบับต้องผ่านความเห็นชอบของ Law Commission หรือคณะกรรมการร่างกฎหมายของสภา แต่ถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ซึ่งมีขึ้นภายหลังที่มีการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติแจกจ่ายให้สมาชิกแล้ว จะเป็นการพิจารณาหลักการอย่างรอบคอบอีกครั้งหนึ่ง ส่วนการพิจารณาในวาระที่ 3 จะเป็นการพิจารณารายงานของคณะกรรมการธิการและลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้น

เมื่อถึงเวลา 15.05 นาฬิกา ไม่ว่าจะสภาสามัญจะพิจารณาระเบียบวาระที่เป็นเรื่องเอกชนเสร็จหรือไม่ก็ตาม ที่ประชุมก็ต้องเข้าสู่ระเบียบวาระกระทู้ถามทันที สมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามจะถามกระทู้เพื่อให้รัฐมนตรีตอบ เรียงลำดับกันไปตามระเบียบวาระการประชุมจนหมดกระทู้ถาม

เมื่อหมดกระทู้ถามตามระเบียบวาระแล้ว จึงเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมที่เกี่ยวข้องเรื่องสาธารณะเรียงตามลำดับกันไป เสร็จแล้วจึงเป็นการพิจารณาระเบียบวาระของวัน (Order of the day) และญัตติที่ต้องเตือนล่วงหน้าเรียงตามลำดับกันไป ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่ประธานต้องแจ้งให้สมาชิกทราบ เพื่อประโยชน์ของการดำเนินงานของสมาชิกสภาสามัญ

3) การประชุมในวันพุธจะเปิดประชุมเวลา 11.30 นาฬิกา โดยเริ่มพิจารณาวาระก่อนกระทู้ถาม ซึ่งในการพิจารณาจะเป็นไปตามกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระ คือ ในช่วงระหว่าง 11.30 – 12.30 นาฬิกาจะเป็นการพิจารณาญัตติของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระของรัฐบาล (Government Motions relating to arrangement of Business) และเรื่องที่รัฐบาลเสนอเรียงกันไปตามลำดับ เมื่อถึงเวลา 12.30 นาฬิกาจะต้องจบการพิจารณาเรื่องที่รัฐบาลเสนอขอให้ยกขึ้นพิจารณาทั้งหมด

เมื่อหมดเวลาการพิจารณาเรื่องที่รัฐบาลร้องขอแล้ว จะเป็นการพิจารณาเรื่องที่สมาชิกเสนอเรียงตามลำดับ ซึ่งแต่ละเรื่องจะมีกำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุม และสภาจะพิจารณาเรื่องต่างๆจนถึงเวลา 15.00 นาฬิกา เมื่อถึงเวลา

15.00 นาฬิกา จะเข้าสู่วาระกระทู้ถามที่นายกรัฐมนตรีต้องตอบ ในการถามและตอบกระทู้ถามนั้น จะเรียงลำดับกันไปตามที่จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุม

หลังจากวาระกระทู้ถามแล้ว จะเข้าสู่ระเบียบวาระของวันซึ่งเป็นระเบียบวาระการประชุมที่เป็นหลักของวัน ส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมหาชน (Public business) ซึ่งรวมทั้งการอภิปรายร่างกฎหมายและญัตติต่างๆ เรียงกันไปตามลำดับ

4) การประชุมในวันพฤหัสบดี จะเริ่มประชุมตั้งแต่เวลา 10.30 นาฬิกา โดยเริ่มที่วาระกระทู้ถามถามรัฐมนตรีตามลำดับที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุม เมื่อหมดวาระกระทู้ถามแล้วจะเป็นการพิจารณาระเบียบวาระของวัน (order of the day) และญัตติต่างๆ ตามลำดับที่จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุม

5) การประชุมในวันศุกร์⁴¹ สภาสมาชิกจะเริ่มประชุมตั้งแต่ 09.30 นาฬิกาไปจนถึงเวลา 16.30 นาฬิกา โดยจะเริ่มต้นพิจารณาพิจารณาเรื่องที่สมาชิกเป็นผู้เสนอซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องเอกชน (Private Business) และเรื่องราวร้องทุกข์หรือคำร้องทุกข์ที่เสนอโดยสมาชิกสามัญ และญัตติต่างๆที่ไม่มีผู้คัดค้าน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องต่างๆที่สามารถดำเนินให้แล้วเสร็จอย่างรวดเร็ว เช่น ญัตติต่างๆที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภา และญัตติเสนอร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่มีผู้คัดค้าน โดยในการประชุมวันศุกร์นี้สภาสมาชิกมักจะใช้เวลาทั้งหมดในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ

กำหนดเวลาประชุมดังกล่าวข้างต้นนี้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภา แต่ถ้าหากจะดำเนินการประชุมให้แตกต่างออกไปจากนี้ ต้องเป็นไปตามมติของที่ประชุมสภา ซึ่งจะปรากฏบ้อยที่สุดในสภาสมาชิกเกี่ยวกับการขอเลื่อนการประชุม (Adjourn) ออกไปเกินวันสุดสัปดาห์ในวันอื่นที่มีในวันศุกร์ ในการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญบางอย่าง อาจดำเนินต่อไปจนถึงเที่ยงหรือทั้งคืนก็มี ทั้งนี้ถ้าหากที่ประชุมเห็นดีด้วย สำหรับเวลาเลิกประชุมนั้น การประชุมตลอดคืนที่เรียกว่า All-Night-Sittings จนถึงเวลาเช้า 5-6 นาฬิกาหรือสายกว่านั้น ไม่ค่อยปรากฏบ่อยนัก แต่อย่างไรก็ตามก็มีข้อจำกัดบางประการซึ่งมีกฎวางไว้ว่า ถ้าหากเลยเวลาเริ่มประชุมของวันต่อไป การประชุมในวันต่อไปนั้นก็จะต้องงดไป และนำไปพิจารณาในวันรุ่งขึ้น นอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้ประธานสภามีอำนาจสั่งเลิกประชุมเมื่อใดก็ได้ หลังจาก 22.00 นาฬิกา เป็นต้นไปและให้ประชุมต่อไปในวันรุ่งขึ้น

⁴¹ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 , Sittings of the House, Friday sittings , No.11 (1).

สำหรับในเวลาปกติ สมาชิกสภาสามัญซึ่งมีธุรกิจประจำทั้งทางด้านรัฐสภา และทางด้านพรรคการเมืองอยู่แล้วมากมาย อาจไม่จำเป็นต้องเข้าร่วมประชุมอภิปรายโดยสม่ำเสมอ แต่เมื่อจะต้องพิจารณาเรื่องใดเป็นกรณีที่มีความสำคัญมากจะต้องมีการดำเนินขั้นตอนพิเศษ เพื่อให้สมาชิกมาอยู่กันพร้อมหน้า ในที่ประชุมบางครั้งอาจมีสมาชิกเต็มหรือเกือบเต็มสภา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้อภิปรายและเรื่องที่อภิปราย ในระหว่างประชุมสมาชิกบางคนอาจลุกออกจากที่ประชุมไปเป็นเวลานานๆ หลายชั่วโมง แต่สมาชิกส่วนใหญ่จะต้องอยู่ในบริเวณที่จะสามารถเดินมาถึง ล็อบบี้หรือห้องโถงของสภาได้ในเวลาสองถึงสามนาที หากมีสัญญาณเรียก

ค) การจัดระเบียบวาระการประชุมสภา (ARRANGEMENT AND TIMING OF PUBLIC AND PRIVATE BUSINESS)

สภาสามัญของอังกฤษจะมีการประชุมกันตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์ของทุกสัปดาห์ โดยจะมีการจัดระเบียบวาระการประชุมไว้ล่วงหน้า เรื่องต่างๆที่จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแต่ละวัน จะถูกกำหนดไว้ใน Order Paper ของแต่ละวัน แต่เมื่อพิจารณาจากข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญ (Standing Orders of the House of Commons) แล้วจะเห็นได้ว่าการจัดระเบียบวาระการประชุมของสภามีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ⁴² ดังนี้

1) ระเบียบวาระที่เป็นกิจการของฝ่ายรัฐบาล (เรื่องที่รัฐบาลเสนอเพื่อให้สภาพิจารณา) จะต้องได้รับการพิจารณาในการประชุมทุกครั้ง

2) การจัดเรื่องต่างๆเพื่อบรรจุระเบียบวาระนั้นจะต้องพิจารณาจากผู้เสนอ กล่าวคือ เรื่องที่รัฐบาลเสนอจะได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นลำดับแรก โดยในแต่ละสมัยประชุมเรื่องที่รัฐบาลเสนอจะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับแรก โดยในข้อบังคับการประชุมสภาสามัญข้อที่ 14 (2) กำหนดว่าในแต่ละสมัยประชุม ให้ระเบียบวาระหรือเรื่องพิจารณาที่เสนอโดยฝ่ายค้านในสภาสามัญ (opposition business) จะต้องได้รับการบรรจุระเบียบวาระเพื่อพิจารณาเป็นลำดับแรกจำนวน 20 วัน (ในแต่ละสมัยประชุม) โดยในจำนวน 20 วันนี้ ให้เรื่องที่ผู้นำฝ่ายค้าน

⁴² Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, Arrangement and Timing of Public and Private Business , Arrangement of public business, No. 14 (1).

14.—(1) Save as provided in this order, government business shall have precedence at every sitting.

(2) Twenty days shall be allotted in each session for proceedings on opposition business, seventeen of which shall be at the disposal of the Leader of the Opposition and three of which shall be at the disposal of the leader of the second largest opposition party; and matters selected on those days shall have precedence over government business provided that—

เสนอได้รับอนุญาตให้บรรจุระเบียบวาระเพื่อพิจารณาเป็นลำดับแรกจำนวน 17 วัน และที่เหลืออีก 3 วัน ให้เรื่องที่หัวหน้าพรรคฝ่ายค้านที่มีจำนวนที่นั่งในสภาเป็นอันดับสองเสนอได้รับการบรรจุระเบียบวาระเพื่อพิจารณาเป็นอันดับแรก ทั้งนี้เพื่อเป็นการจัดสรรเวลาให้ฝ่ายค้านสามารถตรวจสอบรัฐบาลได้อย่างเต็มที่

3) การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาสมาชิกจะมีกำหนดเวลาที่แน่นอนว่าวันเวลาใดจะมีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องใด โดยรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้สภาสมาชิกพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายของรัฐบาลให้แล้วเสร็จทั้งหมดภายในสมัยประชุม เพราะการสิ้นสุดสมัยประชุมจะเป็นผลให้การดำเนินงานของรัฐบาลในกิจการมหาชน (Public Business) ต้องสิ้นสุดลง ทั้งนี้เป็นเพราะร่างพระราชบัญญัติที่ยังพิจารณาไม่เสร็จสิ้นตามขั้นตอนจะต้องตกไป สภาสมาชิกจะพิจารณาอีกได้ต่อเมื่อมีการเริ่มต้นเสนอใหม่⁴³

4) มีการกำหนดเวลาการพิจารณาไว้ในระเบียบวาระการประชุม เช่น กำหนดเวลาการถามตอบกระทู้ถาม และกำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละขั้นตอน⁴⁴ โดยสภาสมาชิกจะเผยแพร่สรุประเบียบวาระการประชุมสภาในแต่ละวันที่มีการประชุมทางเว็บไซต์ ซึ่งประชาชนที่สนใจสามารถทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่สภาจะพิจารณาได้โดยดูได้จาก Summary Agenda and Orders of Business (สรุประเบียบวาระการประชุม) เช่นในวันจันทร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2008 (Summary Agenda Monday 18 February 2008)⁴⁵ สภาสมาชิกจะมีการประชุมพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้เรียงไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระโดยมีการกำหนดเวลาในการประชุมพิจารณาในแต่ละเรื่องไว้อย่างคร่าวๆ ดังนี้

⁴³ Jack Harvey, HOW BRITAIN IS GOVERNED, แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ, งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ 56 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2523), หน้า 75.

⁴⁴ จเร พันธุ์เปรื่อง, “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร : การจัดทำระเบียบวาระการประชุมและการดำเนินการประชุม,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540), หน้า 112.

⁴⁵ House of Commons, Summary Agendas and Orders of Business, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmagenda.htm>, [2008, February 18]

ตัวอย่างการระเบียบวาระการประชุมของสภาสามัญ

Summary Agenda Monday 18 February 2008

2.30 p.m.	Prayers ⁴⁶ .
Afterwards	Oral Questions to the Secretary of State for Work and Pensions, <i>including</i> at 3.15 p.m. Topical Questions.
3.30 p.m.	Urgent Questions, Ministerial Statements ⁴⁷ (if any).
Afterwards	Health and Social Care Bill: Report Stage and Third Reading (<i>may continue until 10.00 p.m.</i>). Statutory Instruments (Motions for approval) (<i>without debate</i>). European Union Document (Motion) (<i>without debate</i>).
At the end of the sitting	Adjournment Debate: Regulation of the insurance industry and the case of Mrs Susan Hurrell (Mr Denis Murphy) (<i>until 10.30 p.m. or for half an hour, whichever is later</i>).

⁴⁶ การประชุมของทั้งสองสภาเริ่มต้นด้วยพิธีสวด พิธีสวดเช่นนี้เป็นความเชื่อทางศาสนาที่ได้เริ่มปฏิบัติมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1558, และได้นำมาใช้ในการประชุมสภาสามัญและสภาสูงในปี ค.ศ.1567 ซึ่งรูปแบบของพิธีสวดนี้เป็นรูปแบบที่มีมาตั้งแต่ในสมัยพระเจ้า Charles II. ประชาชนทั่วไปจะไม่สามารถอนุญาตให้เข้าไปในบริเวณที่ประชุมสภาในระหว่างพิธีสวดนี้

⁴⁷ ภายหลังจากช่วงเวลากระทู้ถามหรือกระทู้ถามด่วนที่ได้รับอนุญาตให้ถามนั้น รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ถูกตั้งกระทู้ถามจะแถลงตอบกระทู้ถามด้วยวาจาต่อที่ประชุมสภาในเวลา 11 นาฬิกาของการประชุมในวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ซึ่งการแถลงดังกล่าวของรัฐมนตรีมักจะเกี่ยวข้องกับเรื่องนโยบายหรือกิจการงานที่สำคัญของรัฐบาลรวมถึงเรื่องที่รัฐบาลจะดำเนินการในอนาคต ภายหลังจากที่รัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาแล้ว สมาชิกสภาที่มีสิทธิที่จะถามคำถามอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมอีกได้

5) เลขานุการสภาสามัญเป็นผู้ออกระเบียบวาระการประชุมภายใต้การควบคุมของประธานสภาสามัญ ซึ่งโดยปกติจะบรรจุเรื่องต่างๆเรียงตามลำดับที่เสนอหรือตามที่รัฐมนตรีร้องขอ ในขณะที่เดียวกันคณะกรรมการประสานงาน (whip) ของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะทำหน้าที่ประสานงาน และตกลงกันว่าจะจัดลำดับเรื่องต่างๆเข้าระเบียบวาระการประชุมอย่างไร และเมื่อได้จัดทำระเบียบวาระการประชุมเรียบร้อยแล้วจะส่งให้สมาชิกสภาสามัญและเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปที่สนใจขอรับไปอ่านหรือศึกษาได้ ซึ่งโดยปกติระเบียบวาระการประชุมสภาสามัญหรือ Order Paper จะมีออกเผยแพร่ทุกวัน⁴⁸

6) การดำเนินการประชุมของสภาจะเป็นไปตามระเบียบวาระการประชุมตามที่ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ การจัดระเบียบวาระการประชุมสภาสามัญของประเทศอังกฤษมีขึ้นเพื่อให้รัฐบาลสามารถผลักดันนโยบายที่จำเป็นของรัฐบาลให้บังเกิดผล โดยระเบียบข้อบังคับการประชุมได้จำกัดเวลาที่จะใช้ในเรื่องต่างๆไปในแต่ละวัน และให้รัฐบาลสามารถใช้เวลาได้อย่างเต็มที่ในระหว่าง 15.30 ถึง 22.00 นาฬิกาอย่างน้อยสัปดาห์ละ 4 วัน และยังมีหลักประกันว่ารัฐบาลไม่ต้องผูกมัดกับการอภิปรายที่ไม่รู้จักจบสิ้นโดยการกำหนดให้มี “การปิดอภิปราย” (The Closure) และการกำหนดให้วันศุกร์เป็นวันที่สภาจะพิจารณาเรื่องต่างๆที่สมาชิกเสนอ การประชุมในวันเสาร์ หรือในระหว่างที่ปิดสมัยประชุมสามารถที่จะทำได้ หากนายกรัฐมนตรีและประธานสภาสามัญมีความเห็นพ้องต้องกัน แต่ด้วยเหตุที่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่ทุกฝ่ายต้องเห็นพ้องต้องกัน เพราะฉะนั้นการประชุมนอกตารางเวลาที่กำหนดจึงเกิดขึ้นไม่บ่อยครั้งนัก⁴⁹

ปัจจุบันการจัดระเบียบวาระของสภาสามัญในแต่ละวัน ตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์จะเป็นไปตามหัวข้อของเรื่องที่จะบรรจุระเบียบวาระการประชุม (Summary Agenda and Orders of Business)⁵⁰ ซึ่งแต่ละลำดับของระเบียบวาระการประชุมจะกำหนดเวลาเริ่มต้นที่แน่นอน อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดอย่างตายตัว เพราะในทางปฏิบัติของสภาสามัญของอังกฤษได้มีการจัดระเบียบวาระการประชุมตามความเหมาะสมด้วย เช่น

⁴⁸ เจร พันธุ์ปรื่อง, “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร : การจัดทำระเบียบวาระการประชุมและการดำเนินการประชุม,” หน้า 113-115.

⁴⁹ ดวงกมล เจริญรุท, “สภาพบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 143.

⁵⁰ House of Commons, Summary Agendas and Orders of Business, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/cmagenda.htm>, [18 February 2008].

วันจันทร์จะมีเรื่องต่างๆบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมตามเวลา ดังนี้

Summary Agenda Monday 18 February 2008

(ระเบียบวาระการประชุมวันจันทร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551)

- | | |
|------------|--|
| 2.30 p.m. | - Prayers. (พิธีสวด)
(ระเบียบวาระกระทู้ถาม) |
| Afterwards | - Oral Questions to the Secretary of State for Work and Pensions (กระทู้ถามรัฐมนตรี), <i>including</i> at 3.15 p.m.

- Topical Questions. (กระทู้ถามเกี่ยวกับเหตุการณ์ปัจจุบันที่น่าสนใจ) |
| 3.30 p.m. | - Private Notice Questions/Urgent Questions, Ministerial Statements (if any). (กระทู้ถามด่วนและการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรี) ⁵¹ |
| Afterwards | - Health and Social Care Bill: Report Stage and Third Reading (<i>may continue until 10.00 p.m.</i>) (การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองและสาม)

- Statutory Instruments (Motions for approval) (<i>without debate</i>).
(ญัตติที่เสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากสภา)

- European Union Document (Motion) (<i>without debate</i>). |

⁵¹ “กระทู้ถามด่วน” หมายถึง กระทู้ถามที่มีความสำคัญมากและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติและประชาชนเป็นส่วนรวม ซึ่งเป็นเรื่องที่สมาชิกสภาและประชาชนต้องการทราบข้อเท็จจริง ตลอดจนการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลโดยรีบด่วน

At the end of the sitting - Adjournment Debate⁵²: Regulation of the insurance industry and the case of Mrs Susan Hurrells (Mr Denis Murphy) (*until 10.30 p.m. or for half an hour, whichever is later*).

วันอังคารจะมีเรื่องต่างๆบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมตามเวลา ดังนี้

Summary Agenda Tuesday 19 February 2008

(ระเบียบวาระการประชุมวันอังคารที่ 19 กุมภาพันธ์ 2551)

- | | |
|------------|---|
| 2.30 p.m. | - Prayers. (พิธีสวด) |
| Afterwards | - Private Business (<i>without debate</i>).
(ระเบียบวาระเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของเอกชน)
(ระเบียบวาระกระทู้ถาม)

- Oral Questions to the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, <i>including</i> at 3.15 p.m.
(กระทู้ถามรัฐมนตรี)

- Topical Questions. (กระทู้ถามเกี่ยวกับเหตุการณ์ปัจจุบันที่น่าสนใจ) |
| 3.30 p.m. | - Urgent Questions, Ministerial Statements
(กระทู้ถามด่วนและการตอบกระทู้ของรัฐมนตรี)
(if any). |
| Afterwards | - Presentation of Bill (การเสนอร่างพระราชบัญญัติ)
(<i>without debate</i>). |

⁵² Adjournment Debate คือ การขออภิปรายก่อนปิดการประชุม เป็นเรื่องที่สมาชิกเสนอให้ยกขึ้นพิจารณา โดยใช้เวลาประมาณไม่เกินครึ่งชั่วโมงหลังจากนั้น แต่ต้องไม่เกินเวลา 22.30 นาฬิกา มีขึ้นเพื่อให้บรรดาสมาชิกสภาสามัญมีโอกาสได้หยิบยกปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชนเพื่อวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลในตอนช่วงท้ายของการประชุมในแต่ละวัน โดยประธานจะเป็นผู้เลือกหัวข้อที่จะนำขึ้นมาถกเถียงกันจากบัญชีที่สมาชิกเสนอ หรือโดยการพิจารณาประเด็นของสมาชิกที่จับฉลากได้ (จับฉลากทุก 2 อาทิตย์) สมาชิกซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องจะอภิปรายสั้นๆและรัฐมนตรีชั้นรอง (Junior Minister) จะเป็นผู้ตอบ ก่อนการพิจารณาญัตตินี้ สมาชิกสภาสามัญอาจเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ที่เป็นเรื่องของสาธารณชนเพื่อหาหรือต่อที่ประชุมสภาก็ได้

- Allotments (Planning)⁵³ - Motion for leave to introduce a Bill under the Ten minute rule

(Tony Baldry) (*for up to 20 minutes*). (ญัตติที่เปิดไว้สำหรับนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาพิจารณาตาม “กฎ 10 นาที” (Ten Minute Rule)⁵⁴)

- **Business of the House**

(ระเบียบวาระการพิจารณาของสภาหรือระเบียบวาระการประชุมในวันนั้น วาระนี้เป็นระเบียบวาระการประชุมที่เป็นหลักของวัน ซึ่งรวมทั้งการอภิปรายในการบัญญัติกฎหมายและญัตติอื่น ๆ)

- (Banking (Special Provisions) Bill) (Motion) การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการธนาคารในวาระที่ 1 (Formal first reading: no debate or decision.)

(*until any hour, if the 10.00 p.m. Business Motion is agreed to*).

- Banking (Special Provisions) Bill: Second Reading

(การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2)

(*may continue until 8.00 p.m., if the Business of the House (Banking (Special Provisions) Bill) Motion is agreed to*).

- Local Government (Motion for approval) (*for up to one and a half hours*). (ญัตติเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากสภา)

⁵³ เป็นการเสนอญัตติเพื่อให้สภาออกพระราชบัญญัติเพื่อส่งเสริมสนับสนุนท้องถิ่นให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

⁵⁴ เป็นการเสนอญัตติเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่สมาชิกผู้เสนอมีสิทธิอภิปรายสนับสนุนเรื่องที่ตนเสนอได้ และในขณะเดียวกันสมาชิกที่เป็นฝ่ายคัดค้านก็มีสิทธิอภิปรายคัดค้านได้ ภายในเวลาไม่เกิน 10 นาที (The Member moving and a Member opposing this Motion may each speak for up to ten minutes - Standing Order No. 23)

- **Statutory Instruments** (Motions for approval) (*without debate*). (ญัตติที่เสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากสภา)

At the end of the sitting

Adjournment Debate: Homeopathic hospitals (David Tredinnick) (*until 10.30 p.m. or for half an hour, whichever is later*). (เป็นเรื่องที่สมาชิกเสนอให้ยกขึ้นพิจารณา โดยใช้เวลาประมาณไม่เกินครึ่งชั่วโมง หลังจากนั้น แต่ต้องไม่เกินเวลา 10.30 p.m.)

วันพุธจะมีเรื่องต่างๆบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมตามเวลา ดังนี้

Summary Agenda Wednesday 20 February 2008

(ระเบียบวาระการประชุมวันพุธที่ 20 กุมภาพันธ์ 2551)

11.30 a.m.	- Prayers. (พิธีสวด)
Afterwards	(ระเบียบวาระกระทู้ถาม)
	- Oral Questions to the Secretary of State for Northern Ireland. (กระทู้ถามรัฐมนตรี)
12 noon	- Oral Questions to the Prime Minister. (กระทู้ถามนายกรัฐมนตรี)
12.30 p.m.	- Urgent Questions, Ministerial Statements (if any). (กระทู้ถามด่วนและการตอบกระทู้ของรัฐมนตรี) (<i>Deferred Divisions will take place in the 'No' Lobby between 12.30 p.m. and 2.00 p.m.</i>)
Afterwards	- Criminal Justice (Raves) ⁵⁵ (ญัตติที่เสนอเพื่อออกเป็นกฎหมาย)- Motion for leave to introduce a Bill under the <u>Ten minute rule</u> (Mr. Christopher Fraser) (<i>for up to 20 minutes</i>).

⁵⁵ That leave be given to bring in a Bill to amend the Criminal Justice and Public Order Act 1994 powers in relation to illegal raves. เป็นการเสนอญัตติของแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนกรยุติธรรมทางอาญาในเรื่องที่เกี่ยวกับความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา

(*Ten minute rule* เป็นการเสนอญัตติเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่สมาชิกผู้เสนอมีสิทธิอภิปรายสนับสนุนเรื่องที่ตนเสนอได้ และในขณะเดียวกันสมาชิกที่เป็นฝ่ายคัดค้านก็มีสิทธิอภิปรายคัดค้านได้ ภายในเวลาไม่เกิน 10 นาทีแต่กรณีนี้ให้ขยายเวลาเป็นภายในไม่เกิน 20 นาที)

Business of the House

(ระเบียบวาระการพิจารณาของสภา)

- (Lisbon Treaty) (No. 4) (Motion) (*without debate*).
- Treaty of Lisbon (No. 5) (Motion)⁵⁶ (5th allotted day) (*for up to three hours, if the Business of the House (Lisbon Treaty) (No. 4) Motion is agreed to*). (ญัตติเกี่ยวกับสนธิสัญญากรุงLisbonที่เสนอให้สภาพิจารณาอนุมัติในการแก้ไขเพิ่มเติมสนธิสัญญาระหว่างประเทศ)
- European Union (Amendment) Bill: Committee (5th allotted day) (*any selected amendments to Clause 2 relating to foreign, security and defence policy*) (*for up to three hours, if the Business of the House (Lisbon Treaty) (No. 4) Motion is agreed to*). (การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสหภาพยุโรปในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ ความมั่นคงและการป้องกันการรุกรานจากภายนอกราชอาณาจักร)
- Statutory Instruments (Motions for approval) (*without debate*). (ญัตติที่เสนอเพื่อขอความเห็นชอบจากสภา)
- Welsh Grand Committee (Motion) (*no debate after 7.00 p.m.*). (ญัตติของคณะกรรมการแห่งเวลส์)

⁵⁶ That this House approves the Government's policy towards the Treaty of Lisbon in respect of provisions concerning foreign, security and defence policy. เป็นกรณีที่สภาให้ความเห็นชอบการทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

- At the end of the sitting - Adjournment Debate: Cyber bullying amongst school-age children (Mrs Siân C. James) (*until 7.30 p.m. or for half an hour, whichever is later*).

วันพฤหัสบดีจะมีเรื่องต่าง ๆ บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมตามเวลา ดังนี้

Summary Agenda Thursday 21 February 2008

(ระเบียบวาระการประชุมวันพฤหัสบดีที่ 21 กุมภาพันธ์ 2551)

- 10.30 a.m. - Prayers. (พิธีสวด)
- Afterwards - Private Business (ระเบียบวาระเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของเอกชน) (*without debate*).
(ระเบียบวาระกระทู้ถาม)
- Oral Questions to the Secretary of State for Innovation, Universities and Skills, *including* at 11.15 a.m. Topical Questions. (กระทู้ถามรัฐมนตรี)
- 11.30 a.m. - Urgent Questions (if any); Business Question to the Leader of the House; Ministerial Statements (if any).
(กระทู้ถามด่วน เรื่องที่จะถามประธานสภาและการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรี)
- Afterwards - Draft Prevention of Terrorism Act 2005
(Continuance in force of sections 1 to 9) Order 2008 (Motion for approval) (*for up to one and a half hours*). (ญัตติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายที่เสนอให้สภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ)
- Social Security and Pensions (Motions for approval)
(*may continue until 6.00 p.m.*). (ญัตติเกี่ยวกับเรื่องสวัสดิการสังคมและเงินช่วยเหลือที่เสนอให้สภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ)
- Statutory Instruments (Motions for approval) (*without debate*).

(Note: The House may be asked to consider any Lords Amendments which may be received.)

(Note: The Speaker shall not adjourn the House until he has reported the Royal Assent to any Act agreed upon by both Houses.)

At the end of the sitting

Adjournment Debate: Schools reorganisation in Havering (James Brokenshire) (*until 6.30 p.m. or for half an hour, whichever is later*). (เรื่องที่สมาชิกเสนอให้ยกขึ้นพิจารณา โดยใช้เวลาพิจารณาไม่เกินครึ่งชั่วโมงหรือไม่เกินเวลา 6.30 p.m.)

วันศุกร์จะมีเรื่องต่างๆบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมตามเวลา ดังนี้

Summary Agenda Friday 22 February 2008

(ระเบียบวาระการประชุมวันศุกร์ที่ 22 กุมภาพันธ์ 2551)

9.30 a.m.

- Prayers. (พิธีสวด)

Afterwards

- Private Members' Bills: Second Readings.

(การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาในวาระที่สอง) (Note: If proceedings on the first Bill end before 2.30 p.m., the second Bill and, possibly, subsequent Bills may be debated in the time remaining. After 2.30 p.m., only those Bills which are unopposed may make further progress.) (การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่างๆในวาระที่สองจะใช้เวลาพิจารณาไม่เกินบ่ายสองโมงครึ่ง ถ้าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติร่างแรกเสร็จสิ้นลงก่อนเวลาบ่ายสองโมงครึ่ง ร่างพระราชบัญญัติร่างที่สองและร่างที่จะต้องพิจารณาต่อมาอาจจะมีการอภิปรายโดยใช้เวลาที่เหลือนั้นได้ เมื่อถึงเวลาหลังบ่ายสองโมงครึ่งแล้วร่างพระราชบัญญัติฉบับที่สภายังไม่ได้พิจารณา อาจจะถูกนำมาพิจารณาต่อไปจากนี้ได้)

At the end of the sitting

Adjournment Debate: Effects of the Gambling Act 2005 on the coin operated gaming machine industry (Dr Stephen Ladyman) (*until 3.00 p.m. or for half an hour, whichever is later*). (เรื่องที่สมาชิกยกขึ้นพิจารณา โดยใช้เวลาประมาณไม่เกินครึ่งชั่วโมง แต่ต้องไม่เกินเวลา 3.00 p.m.)

ส่วนระเบียบวาระการประชุมของสภาขุนนางจะแตกต่างออกไปจากของสภาสามัญ โดยสภาขุนนางจะพิจารณาญัตติและร่างพระราชบัญญัติมหาชนในวันอังคารและวันพุธ เวลา 14.30 นาฬิกา และวันพฤหัสบดีเวลาประมาณ 15.00 นาฬิกา ส่วนกิจการด้านตุลาการจะดำเนินเมื่อใดก็ได้ในวันดังกล่าว ทั้งนี้จาก 10.00 นาฬิกาถึง 13.00 นาฬิกา และตอนบ่าย (ถ้าไม่มีเรื่องอื่น) การประชุมจะเริ่มต้นด้วยพิธีสวดเช่นกัน ต่อจากนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านตุลาการแล้วพิจารณาญัตติและร่างพระราชบัญญัติมหาชนในตอนบ่าย

ง) ระเบียบวาระของวัน (ORDERS OF THE DAY)

ระเบียบวาระการประชุม (ORDER OF BUSINESS) เป็นคำที่ใช้ในรัฐสภาอังกฤษซึ่งหมายถึงบัญชีรายชื่อเรื่องที่จะดำเนินการพิจารณาในที่ประชุมของสภา ระเบียบวาระการประชุมในสภาสามัญเริ่มต้นด้วยพิธีสวด ทันทีที่ประธานสภาเข้ามาสู่ที่ประชุม ในระหว่างพิธีสวดประธานสภาจะยืนในที่ของเลขาธิการสภา และพระผู้ทำพิธีจะยืนอยู่ในที่ของผู้ช่วยเลขาธิการสภา เมื่อเสร็จแล้วประธานจะขึ้นนั่งบัลลังก์และเปิดการประชุมซึ่งจะมีการอ่านพระราชสาส์นตอบถ้อยแถลงของสภาโดยมีเจ้าหน้าที่ของสำนักพระราชวังเป็นผู้อ่าน ต่อจากนั้นประธานสภาจะอ่านสาส์นจากบุคคลหรือองค์กรภายนอก แล้วประธานก็จะเป็นผู้แจ้งการให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติของพระมหากษัตริย์และญัตติให้ออกประกาศการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนตำแหน่งที่ว่าง ต่อจากนั้นเป็นการพิจารณาเรื่องเอกชนที่ไม่มีผู้ใดคัดค้าน (Private Business) ซึ่งโดยปกติจะมีทุกวันตลอดสมัยประชุม หลังจากที่มีการพิจารณาเรื่องเอกชนที่ไม่มีผู้ใดคัดค้านสิ้นสุดลง และก่อนที่จะถึงวาระกระทู้ถามอาจมีเรื่องจะต้องพิจารณาอีกสองเรื่องคือ สมาชิกขอแถลงชี้แจงโดยย่อ และญัตติให้ขอข้อมูลจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

วาระต่อไปเป็นกระทู้ที่รัฐมนตรีต้องตอบในสภา ซึ่งต้องเริ่มไม่ช้ากว่า 14.45 นาฬิกา และต้องยุติไม่เกินเวลา 15.30 นาฬิกา ในทางปฏิบัติวาระกระทู้ดังกล่าวนี้จะตกประมาณหนึ่งชั่วโมงเต็ม หรือจะน้อยกว่าหนึ่งชั่วโมงก็เพียงไม่กี่นาที ต่อจากวาระกระทู้และก่อนที่จะเริ่มพิจารณาญัตติหรือร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Business) สภาอาจจะพิจารณาเรื่องสำคัญอื่นๆ จนกว่าสมาชิกฝ่ายรัฐบาลจะเสนอญัตติให้เลื่อนการประชุมเพื่อดำเนินการพิจารณา

เรื่องตามระเบียบวาระ (Order of the day) อย่างแท้จริง คือ ญัตติและร่างพระราชบัญญัติมหาชน ตลอดจนญัตติที่รัฐบาลเสนอซึ่งจะดำเนินไปจนกว่าจะเลิกประชุม (โดยปกติประมาณ 22.00 นาฬิกา)⁵⁷

ในการประชุมสภาแต่ละครั้ง จะมีเรื่องที่ต้องพิจารณาหลายเรื่องด้วยกัน และโดยปกติเรื่องที่สภาตั้งบรรจุเข้าระเบียบวาระของแต่ละวันนั้น (Order of the day) จะมีจำนวนมากกว่าที่จะพิจารณากันได้หมดแต่อย่างไรก็ตาม สภาอาจไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่บรรจุเข้าระเบียบวาระของวันนั้นก็ได้ กล่าวคืออาจจะเลื่อนการประชุมไปก่อนที่วาระนั้นจะมาถึงก็ได้ หรืออาจจะเลื่อนการพิจารณาเรื่องดังกล่าวไปในวันต่อไปก็ได้ แต่เรื่องที่บรรจุไว้ในระเบียบวาระของวันใดวันหนึ่ง จะนำมาพิจารณาก่อนล่วงหน้าไม่ได้

ระเบียบวาระการประชุมในแต่ละวัน (Daily business) ของทั้งสองสภาจะดำเนินไปในรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน โดยก่อนเริ่มการประชุมสภาประธานสภาจะสั่งให้เลขาธิการสภาจะอ่านระเบียบวาระการประชุมในวันนั้น โดยไม่มีการซักถามใดๆ⁵⁸

ระเบียบวาระการประชุมหลักๆของแต่ละสภาในแต่ละวันจะประกอบไปด้วย⁵⁹

1) พิธีสวด (Prayer) การประชุมของทั้งสองสภาจะเริ่มต้นด้วยพิธีสวด ซึ่งประเพณีปฏิบัตินี้ได้เริ่มปฏิบัติมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1558

2) ระเบียบวาระกระทู้ถาม (Question Time & Lord Questions) ซึ่งช่วงเวลาของกระทู้ถามนี้เป็นโอกาสของสมาชิกสภาสามัญและสมาชิกสภาสูงที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องกิจการงานที่สำคัญของรัฐบาลได้

3) การแถลงของรัฐมนตรี (Ministerial statements) ภายหลังจากช่วงเวลาของกระทู้ถามแล้ว รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะแถลงตอบกระทู้ถามต่อด้วยวาจาต่อที่ประชุมสภา

⁵⁷ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, หน้า 168-170.

⁵⁸ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, Orders of the Day, No. 26 "Upon the Speaker's direction, the Clerk shall read the orders of the day, without any question being put."

⁵⁹ How Parliament works, Daily business, <http://www.parliament.uk/about/how.cfm>, [2008, June 30]

4) ระเบียบวาระการประชุมที่เป็นหลักของวัน (Main business (Debate)) ระเบียบวาระการประชุมที่เป็นหลักของวันที่ทั้งสองสภาจะต้องมีการอภิปรายกันอยู่บ่อยครั้ง ประกอบไปด้วยการอภิปรายในกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย หรือการอภิปรายในเรื่องทั่วไปที่เป็นประเด็นที่สำคัญและอยู่ในความสนใจซึ่งได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกเสียงส่วนใหญ่ในสภา

5) การออกเสียงลงมติในเรื่องต่างๆ (Divisions) สมาชิกของสภาทั้งสองจะออกเสียงลงมติในเรื่องหรือในประเด็นต่างๆ ที่มีความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันโดยการแบ่งพวกออกเป็นสองฝ่ายโดยใช้พื้นที่ในบริเวณด้านข้างของที่ประชุมสภา วิธีการออกเสียงลงมติเช่นนี้เรียกว่า "Divisions"

6) Adjournment debate คือการขออภิปรายก่อนปิดการประชุม มีขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาสามัญได้หยิบยกปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชนและเพื่อวิพากษ์วิจารณ์นโยบายหรือ การบริหารงานของรัฐบาล โดยไม่มีการลงมติใดๆ ซึ่งการอภิปรายเช่นนี้จะใช้เวลาประมาณครึ่งชั่วโมงในช่วงท้ายของการประชุม (ก่อนปิดการประชุม) ในแต่ละวัน โดยสมาชิกที่ยื่นเรื่องขออภิปรายเช่นนี้จะต้องขอร้องให้ที่สำนักงานของประธานสภาเป็นการล่วงหน้า และประธานสภาจะเป็นผู้เลือกหัวข้อที่จะนำขึ้นมาถกเถียงจากบัญชีที่สมาชิกสภาสามัญเสนอเพื่อนำมาเป็นหัวข้อเรื่องในการอภิปรายในการประชุมในวันพฤหัสบดี ส่วนประเด็นหรือหัวข้อเรื่องที่จะนำมาอภิปรายกันในการประชุมในวันอื่นๆ จะถูกเลือกโดยสมาชิกสภาสามัญโดยวิธีการจับฉลาก เมื่อถึงเวลาช่วงท้ายของการประชุมและจบระเบียบวาระการประชุมของแต่ละวันแล้วประธานสภาจะเรียกให้สมาชิกสภาสามัญผู้ที่เป็นเจ้าของเรื่องขึ้นมาเพื่ออภิปรายต่อที่ประชุม สมาชิกซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องจะอภิปรายสั้นๆ และรัฐมนตรีชั้นรองจะเป็นผู้ตอบคำถามเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว นอกจากนั้นการอภิปรายก่อนปิดการประชุมก็ยังนำมาใช้ในกรณีที่สมาชิกสภาสามัญที่ตั้งกระทู้ถามไม่พอใจในคำตอบของรัฐมนตรีในการตอบกระทู้ถาม ก็อาจเสนอให้นำเรื่องนั้นขึ้นมาอภิปรายภายหลังสิ้นสุดการพิจารณาระเบียบวาระของรัฐบาล โดยใช้เวลากการอภิปรายครึ่งชั่วโมงหรือก่อนปิดการประชุมประจำวัน การขออภิปรายก่อนปิดการประชุมสมาชิกจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา และประธานสภาจะเป็นผู้คัดเลือกเรื่องที่สำคัญและให้ที่ประชุมคัดเลือกอีกชั้นหนึ่งในหนึ่งสัปดาห์จะมีการอภิปรายเรื่องดังกล่าวนี้ 4 ครั้ง ในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วนก็จะจัดให้มีการอภิปรายเป็นเวลา 3 ชั่วโมงก่อนปิดการประชุม เรื่องที่อภิปรายมักเป็นเรื่องสำคัญและเกี่ยวกับความไว้วางใจรัฐบาล

ระเบียบวาระอื่นๆของสภา เช่น

1) Early Day Motions (EDM) ซึ่งเป็นกลไกที่เป็นทางการอีกอย่างหนึ่งที่สมาชิกสภาสามัญ (MPs Common only) อาจใช้ในการหยิบยกเรื่องราวต่างๆขึ้นมาเสนอญัตติเข้าสู่การพิจารณาของสภาและให้มีการอภิปรายในที่ประชุมสภา โดยญัตติดังกล่าวนี้เป็นการเสนอญัตติ

เพื่อให้มีการอภิปราย “ในเร็ววัน” (on an early day) แต่อย่างไรก็ตามมีผู้ติดังกล่าวเพียงหนึ่ง ผู้ติดังกล่าวนั้นจะมีการอภิปรายกันอย่างจริงจังในสภา โดยในทางความเป็นจริงแล้วมีการใช้ผู้ติ ประเภทนี้ในการหาเสียงของสมาชิกสภาสามัญและเพื่อดึงดูดความสนใจของผู้ที่สนับสนุนเท่านั้น หรือเพื่อใช้เพื่อเป็นโอกาสให้สมาชิกได้แสดงความสนใจหรือความเห็นของตนในเรื่องราวต่างๆ ซึ่ง ในทางปฏิบัติแล้วผู้ติประเภทนี้แทบจะไม่มีผลกระทบต่อรัฐบาลแต่อย่างใด

2) Written answers นอกจากจะมีการตั้งกระทู้ถามที่ให้ตอบด้วยวาจาแล้ว สมาชิกสภาสามัญและสมาชิกสภาขุนนางยังสามารถตั้งกระทู้ถามต่อรัฐมนตรีเพื่อให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย ซึ่งการขอให้ตอบกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรนี้ส่วนใหญ่มักจะใช้ในเรื่องที่สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามต้องการรับทราบข้อมูลที่เป็นรายละเอียดในเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลหรือ ข้อมูลที่เป็นสถิติหรือตัวเลขในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาล ในสภาสามัญ กระทู้ถามที่ขอให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร หรือที่เรียกว่า “Ordinary Questions” นั้นในวันหนึ่ง สมาชิกจะตั้งกระทู้ถามประเภทนี้เกินคน 5 กระทู้ไม่ได้ และกระทู้ประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องจะต้องได้รับการตอบในวันที่กำหนดไว้แน่นอน แต่ในทางปฏิบัติสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามจะระงับวันที่ควรจะได้รับการตอบจากรัฐมนตรีไว้ เช่นต้องการให้ตอบภายใน 2 วันภายหลังจากที่ตนได้ยื่นกระทู้ถาม เหตุที่กำหนดเช่นนี้เพราะสมาชิกสภาสามัญจะต้องยื่นกระทู้ถามประเภทนี้อย่างน้อย 2 ก่อนวันที่ ต้องการคำตอบ ในเรื่องนี้มีธรรมเนียมปฏิบัติของสภาที่ทำให้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถาม คาดหวังได้ว่า กระทู้ถามของตนจะได้รับการถามภายใน 7 วันภายหลังจากที่ได้ยื่นกระทู้ถาม แต่อย่างไรก็ตามก็ ไม่ได้มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับของสภาที่กำหนดให้การตอบกระทู้ถามประเภทนี้จะต้องตอบภายใน วันที่ระบุไว้แน่นอนแต่อย่างใด สำหรับในสภาขุนนางนั้นกระบวนการในการตั้งกระทู้ถามที่ขอให้ ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรของสมาชิกสภาขุนนางจะเหมือนกันกับสภาสามัญ ต่างกันเพียงแค่ กระทู้ถามประเภทนี้จะมีได้ไม่เกิน 6 กระทู้ในการประชุมในแต่ละวัน และการตอบกระทู้นี้ จะต้อง ตอบภายใน 14 วันภายหลังจากที่ได้ยื่นกระทู้ถาม ส่วนการตอบกระทู้ถามประเภทนี้ คำตอบกระทู้ จะถูกส่งไปยังสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามและถูกตีพิมพ์ลงในรายงานการประชุมสภา (Hansard)

3) Written ministerial statements คือ คำแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรของรัฐมนตรีที่ ยื่นต่อสภาแทนการแถลงด้วยวาจา

4) Judgments เป็นกิจการที่มีเฉพาะในสภาขุนนาง เนื่องสภาขุนนางของอังกฤษทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดในสหราชอาณาจักร (UK' highest Court of Appeal) มีอำนาจในการ พิเคราะห์คดีแพ่ง (Civil Case) ในสหราชอาณาจักร และคดีอาญา (Criminal Cases) ในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ ผู้ที่พิเคราะห์คดีประกอบด้วย ขุนนางกฎหมาย (Law Lords) 9 คน ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) และสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งในศาลสูง (High Judicial

Office) ประจำสภาขุนนาง ดังนั้น กิจกรรมที่จะต้องพิจารณาในสภาขุนนางจึงมีทั้งเรื่องการพิจารณากฎหมาย (Legislation) และการพิจารณารรคดี (Judicial Business)

จ) กฎเกณฑ์การอภิปราย (RULES OF DEBATE)

กระบวนการในการอภิปรายนั้นจะมีกฎเกณฑ์ที่เหมือนกันทั้งสองสภา กล่าวคือทุกเรื่องจะต้องพิจารณาจากปัญหาที่หยิบยกขึ้นมาโดยเสนอเป็นญัตติ แล้วก็ลงมติกันว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ เห็นด้วยกับญัตติที่เสนอนั้น กฎข้อบังคับที่ใช้ในการกำหนดสาระสำคัญของ การอภิปราย ตลอดจนเวลา และลักษณะของการพูดก็เหมือนกันมาในหลายๆลักษณะด้วยกัน ดังนั้น ในทั้งสองสภาสมาชิกจึงพูดจากที่ใดก็ได้ที่ตนนั่งอยู่โดยไม่ต้องลุกขึ้นไปพูดบนแท่นหน้าที่ประชุม และจะต้องไม่อ่านคำอภิปรายของตน เว้นแต่ในกรณีที่จะต้องอ้างหลักฐานหรือเอกสาร เพื่อประกอบการพิจารณา โดยทั่วไปแล้ว สมาชิกจะพูดสองครั้งไม่ได้ในญัตติเดียวกัน นอกเสียจากว่าจะเป็นการชี้แจงคำอภิปรายบางตอนของตนซึ่งเป็นที่เข้าใจผิด ข้อแตกต่างที่สำคัญในการประชุมอยู่ที่อำนาจของประธานสภา

ในสภาขุนนาง ประธานสภามิได้มีอำนาจมากมายไปกว่า ขุนนางคนอื่นๆในอันที่จะควบคุมการอภิปราย สมาชิกของสภาขุนนางไม่ต้องพูดกับประธานสภาในระหว่างการอภิปราย โดยมีสิทธิที่จะพูดกับเพื่อนสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมสภาได้ ถ้าหากในระหว่างการอภิปราย มีขุนนางสองคนลุกขึ้นยืนพร้อมกัน ที่ประชุมนั่นเองที่เป็นผู้วินิจฉัยว่าจะให้ใครพูดก่อน ประธานสภาขุนนางไม่มีอำนาจที่จะตัดสินว่าจะให้ใครพูดซึ่งจะแตกต่างไปจากสภาสามัญ ในสภาสามัญนั้น ประธานสภาสามัญมีอำนาจอย่างเต็มที่ในอันที่จะบังคับใช้กฎข้อบังคับของสภาไปตามที่เห็นสมควรโดยเฉียบพลันและเด็ดขาด

ในการอภิปรายในสภาสามัญนั้น ประธานสภาสามัญซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานของที่ประชุม การอภิปรายสมาชิกผู้พูดจะต้องพูดกับประธานเท่านั้น และประธานจะเป็นผู้เรียกให้สมาชิกลุกขึ้นอภิปราย ถ้าหากประธานลุกขึ้นยืนในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือว่าด้วยเหตุอันใดก็ตาม ทุกคนในที่ประชุมจะต้องนั่งฟังอย่างสงบ และตราบไต่ที่ประธานยังยืนอยู่อย่างนั้น สมาชิกคนอื่นใดในที่ประชุมจะยังคงยืนอยู่ไม่ได้ ประธานสภามีอำนาจหน้าที่ดูแลป้องกันการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมสภา ตลอดจนการละเมิดสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย (minority rights) รวมทั้งการที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้รับญัตติขอปิดอภิปรายเพื่อขอให้ที่ประชุมลงมติในเรื่องนั้น นอกจากนั้น ประธานสภายังมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่าการอภิปรายของสมาชิกในกรณีนั้นเป็นการพูดนอกประเด็นหรือเป็นการพูดที่วนเวียน ซ้ำซากหรือไม่ เพื่อที่จะได้ตัดเตือนให้สมาชิกผู้อภิปรายได้อภิปรายในกระชั้นและตรงประเด็นมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประหยัดเวลาของสภาด้วย ในกรณี

ที่เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างรุนแรงและไม่มีที่ท่าว่าจะสิ้นสุด ประธานสภาที่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยให้มีการเลื่อนการประชุมหรืองดการประชุมได้

กฎเกณฑ์ในข้อบังคับการประชุมสภา มีกระบวนการในการให้ความคุ้มครองเสียงส่วนน้อย ไม่ว่าจะเล็กขนาดไหนก็จะได้รับโอกาสอย่างเต็มที่ในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ดังนั้นข้อบังคับการประชุมได้กำหนดเวลาตั้งกระทู้ถามไว้แน่นอน และยังวางเงื่อนไขในการเลื่อนระเบียบวาระการประชุมในกรณีที่ต้องการพิจารณาเรื่องเร่งด่วน(ญัตติด่วน) และให้หลักประกันแก่ฝ่ายค้านว่า จะมีเวลาอย่างน้อยที่สุดกี่วันในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภานอกจากนั้นยังกำหนดให้ประธานสภาเป็นผู้ควบคุมการประชุมและวินิจฉัยชี้ขาดขั้นตอนในการอภิปรายซึ่งในการเรียกให้สมาชิกขึ้นทำการอภิปราย ประธานสภาจะเปิดโอกาสให้สมาชิกจากพรรคการเมืองทุกพรรคได้มีโอกาสแสดงทัศนะของตน กฎที่กำหนดให้ต้องแจ้งคำถาม(กระทู้ถามที่จะถามในสภา) ล่วงหน้านั้นก็เพื่อที่จะให้รัฐบาลได้มีโอกาสในการเตรียมตัว ในขณะที่เดียวกันกับการกำหนดระเบียบวาระการประชุมที่เป็นทางการของวันไว้ล่วงหน้า ก็เพื่อให้บังเกิดความแน่ใจว่าจะไม่ข้ามวาระการพิจารณาที่ฝ่ายค้านให้ความสนใจ ในทำนองเดียวกันการเปิดโอกาสให้มีเวลาสั้นๆ ในการอภิปรายก่อนปิดการประชุม (Adjournment debate) เพื่อพิจารณาปัญหาทุกข้อนของประชาชน ก็เป็นโอกาสหนึ่งที่ฝ่ายค้านจะหยิบยกประเด็นต่างๆ ขึ้นมาอภิปรายได้⁶⁰

นอกจากนั้นกระบวนการในการประชุมสภาของอังกฤษยังสนับสนุนให้สมาชิกประพฤติปฏิบัติและใช้คำพูดที่เป็นกลางๆ การอภิปรายในสภานั้นจะต้องมุ่งตรงไปที่ประธานสภามิใช่ไปที่สมาชิกคนหนึ่งคนใด ด้วยเหตุที่ห้องประชุมมีขนาดเล็ก จึงไม่มีที่สำหรับพูดโดยเฉพาะ และมีกฎเกณฑ์หรือหลักปฏิบัติของสมาชิกในการอภิปรายอยู่ว่า การอภิปรายนั้นต้องพูดด้วยปากเปล่า มิใช่เป็นการอ่าน ห้ามมิให้ตีฝีปากและพูดอย่างบันดาลโทสะ ในการอภิปรายสมาชิกต้องพูดและตอบให้ตรงประเด็นกับคำอภิปรายก่อนหน้าของตน ไม่ใช้ภาษาที่มีใช้ภาษาวิบัติ (unparliamentary language) หรือกล่าวพาดพิงถึงสมาชิกอื่นโดยการเอ่ยนามเขา กฎเกณฑ์ข้อนี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้เอาเรื่องส่วนบุคคลมาโยงเกี่ยวกับการอภิปรายนั่นเอง⁶¹

การดำเนินการอภิปรายในสภาสამัญญ

กระบวนการในรัฐสภา มีขั้นตอนจารีตประเพณีที่มีมาแต่อดีต มีการรวบรวมเป็นหลักเกณฑ์กลายเป็นกฎเกณฑ์ประจำคือระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา (Standing Orders)

⁶⁰ ดวงกมล เจริญรุ่งฤทธิ์, “สภาพบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ: ศึกษากรณีประเทศไทย” หน้า 143-144.

⁶¹ สนิธ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ, หน้า 162.

การอภิปรายมีความคล้ายคลึงกันทั้ง 2 สภา ทุกหัวข้อเริ่มต้นด้วยการเสนอญัตติก่อน ผลของการอภิปรายจะไม่รวมไว้ในการลงคะแนนเสียง โดยการอภิปรายจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีผู้เสนอญัตติขึ้นมา และมีการถามมติกันในสภา ทั้งนี้การอภิปรายไม่รวมถึงการถามตอบกระทู้ทางสภา การแถลงการณ์ของรัฐมนตรีและการที่สมาชิกของแถลงต่อสภา หลักโดยทั่วไป สมาชิกที่ต้องการจะพูดหรืออภิปรายจะต้องลุกขึ้นยืนทันทีที่ผู้อื่นพูดจบลง และพยายามที่จะ “สบตาประธาน” (Catching the Speaker’s Eye) หรือไม่ก็ชูมือขึ้นพ้นศีรษะเพื่อให้เป็นที่สังเกตของประธาน แล้วประธานก็จะเรียกชื่อสมาชิกผู้นั้นจึงจะพูดได้ และในขณะที่สมาชิกกำลังอภิปรายอยู่นั้น สมาชิกท่านอื่นจะมาขัดจังหวะไม่ได้ นอกจากประธานสภาซึ่งอาจจำเป็นต้องขอร้องให้สมาชิกผู้นั้นพูดเข้าประเด็นหรืออนุญาตให้สมาชิกท่านอื่นยื่นขึ้นประท้วงขอให้รักษาระเบียบ ถ้าประธานลุกขึ้นยืน สมาชิกที่กำลังอภิปรายอยู่นั้นจะต้องรีบนั่งลงในทันทีและถ้าหากไม่ทำเช่นนั้น เขาก็จะได้รับการตะโกนไล่จากบรรดาสมาชิกอื่นๆ ว่า “รักษาระเบียบ”

ก่อนการอภิปรายมีคำถามว่าเห็นด้วยกับเรื่องนั้นหรือไม่ ซึ่งจะมีการตัดสินโดยไม่มีการลงคะแนนเสียงหรือลงคะแนนเสียงแบบใช้เสียงส่วนใหญ่แบบเกินกึ่งหนึ่ง ประธานสภาสามัญจะเป็นผู้ควบคุมการลงคะแนนเสียงและเป็นผู้ประกาศผล ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันประธานสภาจะเป็นผู้ลงคะแนนชี้ขาดโดยไม่มีการแสดงความคิดเห็น การลงคะแนนเสียงอาจจะกระทำได้โดยการประกาศชื่อเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสำหรับเรื่องที่ไม่มีการโต้แย้ง อย่างไรก็ตามถ้าสมาชิกรัฐสภาปรารถนาจะให้ลงคะแนนเสียง (Divided the House) ซึ่งโดยทั่วไปจะเกิดขึ้นเมื่อมีการโต้เถียงในประเด็นนั้นมาก เมื่อมีมติให้ลงคะแนน สมาชิกสภาสามารถออกเสียงได้ 1 ใน 2 กรณีคือ หนึ่งออกเสียงเห็นด้วย และอีกหนึ่งคือไม่เห็นด้วย จำนวนผู้ที่ออกเสียงจะถูกนับโดย “ผู้นับคะแนนเสียง” (Teller) ซึ่งเป็นผู้ที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งในการควบคุมการลงคะแนนเสียง เมื่อนับแล้วจะส่งผลการนับคะแนนให้ประธานสภาเป็นผู้ประกาศ⁶²

ระหว่างการอภิปรายในสภาสามัญ สมาชิกจะต้องพูดกับประธานสภาและทุกคำพูดจะต้อง ต่อหน้าประธานสภาหรือหนึ่งในรองประธานสภา (Deputy Speaker) มิใช่พูดต่อสภาหรือพูดต่อสมาชิกโดยตรง และสมาชิกรัฐสภาจะต้องลุกขึ้นยืนพูดจากที่นั่งของตน โดยขึ้นต้นคำอภิปรายว่า “ท่านผู้เป็นประธานที่เคารพ” เสมอ แต่ในที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณา คณะกรรมาธิการจะได้รับการเรียกชื่อ แต่สมาชิกอื่นๆ จะต้องไม่ออกชื่อโดยตรง คือต้องกล่าวเสียงๆ ไป อย่างเช่นท่านสมาชิกผู้มีเกียรติที่เพิ่งนั่งลงไปเมื่อสักครู่นี้ เป็นต้น

⁶² สมบัติ อารงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2545),

นอกจากในคณะกรรมการแล้ว สมาชิกจะอภิปรายในปัญหาเดียวกันเกินกว่าหนึ่งครั้งไม่ได้ กล่าวคือ จะไม่มีสมาชิกคนใดพูด 2 ครั้งในเรื่องเดียวกัน ยกเว้นต้องการความชัดเจนเนื่องจากความไม่เข้าใจ และกฎข้อที่สำคัญที่สุดในการอภิปรายซึ่งมักจะถูกละเมิดอยู่บ่อยๆ ได้แก่ การพูดในเข้าประเด็น และนอกจากนั้น การอภิปรายกันในสภาหนึ่งจะต้องไม่ก้าวท้าวไปถึงการอภิปรายหรือการประชุมของอีกสภาหนึ่ง เป็นต้นว่า สมาชิกสภาสามัญผู้หนึ่งผู้ใดอาจจะได้ยินได้ฟังเรื่องราวที่สภาขุนนางได้ประชุมกันมาแล้ว เขาจะอ้างสิ่งที่ได้ยินได้ฟังมานั้นในที่ประชุมสภาสามัญไม่ได้ จนกว่าจะได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรจากสภาขุนนางเสียก่อน

สมาชิกที่อภิปรายจะต้องระมัดระวังในการใช้ภาษาให้เป็นแบบเรียบร้อย และสุภาพ และประธานจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าคำพูดใดหรือประโยคใด “ไม่สมควรใช้ในรัฐสภา”(Unparliamentary Language) เป็นต้นว่าคำว่า “โกหก” “ทรยศ” และคำพูดอื่นๆ ซึ่งจะมีผลกระทบต่ออารมณ์ ความซื่อสัตย์ และความดีงามของสมาชิกคนอื่นๆ

นอกจากนั้นยังมีกรณีที่สมาชิกได้อภิปรายและเสนอญัตติเพื่อวัตถุประสงค์ในการถ่วงเวลา และป้องกันการออกกฎหมายบางฉบับที่ตนรู้สึกต่อต้านอย่างรุนแรง การกระทำดังกล่าว ถ้าถูกกล่าวตำหนิโดยการออกชื่อ(naming) ว่าผิดจริงถือเป็นการขัดต่อข้อบังคับการประชุมของสภา และอาจจะถูกประธานสภาสั่งให้ออกจากที่ประชุมได้ ประธานสภามีอำนาจที่จะสั่งให้สมาชิกซึ่งอภิปรายซ้ำๆ ซากๆ และไม่เข้าประเด็นยุติการอภิปรายเช่นนั้นและให้นั่งลง และถามมติเกี่ยวกับญัตติที่กำลังอภิปรายอยู่ โดยไม่ยอมให้มีการอภิปรายต่อไป การถามมติดังกล่าวโดยการถามผู้สนับสนุนการตัดสินใจของประธานเสียก่อนแล้วจึงถามผู้ที่ไม่เห็นด้วย

ในสภาสามัญยังมีมาตรการ 4 มาตรการที่ใช้เพื่อมิให้มีการอภิปรายในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกินเวลานานเกินไป คือ

1) การปิดอภิปรายเพื่อลงมติ (The Closure)

วิธีนี้ใช้เป็นครั้งแรกโดยประธานสภาชื่อ H B W Brand (ค.ศ. 1872 – 1884) เพื่อยุติการประชุมซึ่งยาวนานถึง 41 ชั่วโมงครึ่ง คือตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม ถึงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. 1881 หากประธานสภาได้รับญัตติเสนอปิดอภิปรายโดยมีสมาชิกรับรอง 100 คนแล้ว ก็สามารถที่จะยุติการอภิปรายได้ไม่ว่าจะเป็นวาระไหน การขอปิดอภิปรายนี้ต้องเสนอเป็นญัตติว่า “เสนอปิดการอภิปราย” ซึ่งญัตตินี้จะเสนอเมื่อใดก็ได้ หลังจากที่ได้เริ่มอภิปรายไปแล้ว และแม้แต่ในขณะที่ตนได้อภิปรายไปแล้ว หรือแม้แต่ในขณะที่สมาชิกคนอื่นกำลังอภิปรายอยู่ แต่ผู้ยื่นญัตติจะต้องไม่อภิปราย เพียงแต่กล่าวว่า “เสนอปิดอภิปราย” เท่านั้น

เมื่อมีผู้เสนอญัตติดังกล่าว ประธานสภาจะต้องวินิจฉัยญัตตินั้นในทันที เว้นเสียแต่ว่าประธานสภาจะพิจารณาเห็นว่าญัตตินั้นเป็นการผิดข้อบังคับการประชุมของสภาหรือเป็นการละเมิดสิทธิของฝ่ายเสียงข้างน้อย ถ้าหากมีการรับญัตติดังกล่าวแล้ว ประธานสภาจะต้องถามมติโดยไม่ปล่อยให้มีการอภิปรายต่อไป สำหรับในรัฐสภาของอังกฤษนั้น แม้ว่าเสียงข้างมากจะลงมติสนับสนุนญัตติดังกล่าวก็ตาม การปิดอภิปรายจะกระทำไม่ได้ ถ้าหากมีเสียงสนับสนุนไม่ถึงร้อยละเสียง ถ้าหากที่ประชุมมีมติให้ปิดการอภิปรายถือเป็นการตัดสินใจของผู้เสนอญัตติที่เพิกปิดอภิปรายไปมิให้ตอบอะไรอีกต่อไป และถ้าหากที่ประชุมมีมติให้ดำเนินการอภิปรายต่อไปได้ การอภิปรายเรื่องเดิมนั้นก็ดำเนินต่อไป ณ จุดที่ทิ้งค้างไว้⁶³

2) การปิดอภิปรายแบบ Guillotine

คือการปิดการอภิปรายเป็นส่วนๆ วิธีการนี้นำมาใช้เป็นครั้งแรกในปี 1881 โดยเป็นคำที่ใช้เรียกกันจนติดปากในสภาสามัญของอังกฤษ โดยหมายถึงคำสั่งของสภาที่กำหนดเวลาแน่นอนสำหรับการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใดหรือมาตราหนึ่งมาตราใด คำสั่งประเภทนี้จะระบุว่าเมื่อหมดเวลาอภิปรายแล้ว ต้องถามมติทันทีโดยไม่มีการอภิปรายต่อไป เป็นวิธีป้องกันการอภิปรายโดยยืดเยื้อหรือถ่วงเวลาโดยไม่จำเป็น ซึ่งอาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าการจำกัดหรือปิดกั้นหรือตัดตอนการอภิปราย⁶⁴ การปิดอภิปรายแบบกิลโลตินช่วยให้รัฐบาลสามารถกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละส่วนได้อย่างแน่นอน

3) วิธีการแกงการู (Kangaroo)

วิธีการนี้นำมาใช้เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1909 โดยให้อำนาจประธานสภาที่จะหยิบยกประเด็นบางประเด็นของร่างพระราชบัญญัติขึ้นมาอภิปรายแทนที่จะปล่อยให้อภิปรายร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการอภิปรายในประเด็นที่ซ้ำซาก

4) การเลื่อนการอภิปราย (Adjournment of The Debate)

หมายถึงการหยุดอภิปรายในปัญหาใดปัญหาหนึ่งแล้วเลื่อนการพิจารณานั้นไปในโอกาสต่อไป ถ้าหากประธานสภาเห็นว่าญัตติเสนอให้เลื่อนการอภิปรายนั้นไม่เป็นการผิดข้อบังคับการประชุมของสภา ก็อาจที่จะไม่รับญัตตินั้นหรือรับญัตตินั้นในทันทีและถามมติโดยไม่ปล่อยให้

⁶³ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, หน้า 50-51.

⁶⁴ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, หน้า 108-109.

การอภิปรายในญัตตินั้น ผู้ที่เสนอญัตติให้เลื่อนการอภิปรายหรือให้เปิดอภิปรายต่อไป จะต้องชี้แจงแต่เฉพาะเหตุผลที่เสนอให้มีการเลื่อนหรือให้ทำการอภิปรายต่อไปเท่านั้น จะอภิปรายไม่ได้

วิธีการทั้ง 4 นี้ นอกจากจะใช้ในการประชุมขั้นกรรมาธิการแล้ว ยังใช้กับการอภิปรายในสภาด้วย

การลงโทษของประธานสภาสามัญ (Sanction available to the Speaker)

ประธานสภาจะทำหน้าที่ในการรักษากฎระเบียบในการประชุมสภาและเป็นผู้อนุญาตให้สมาชิกอภิปรายในระหว่างการประชุมสภา ในการที่ประธานสภาจะอนุญาตให้สมาชิกคนใดอภิปรายแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมนั้น สมาชิกผู้ที่ประสงค์ขออภิปรายจะต้องยืนขึ้นจากที่นั่งของตน (เป็นประเพณีปฏิบัติของรัฐสภาอังกฤษที่รู้จักในนามว่า “สบตาประธาน” (Catching the Speaker's eye) หรือสมาชิกอาจทำเป็นหนังสือขออภิปรายยื่นต่อประธานไว้ล่วงหน้าก่อนการอภิปรายก็ได้

ในสภาสามัญของอังกฤษ สมาชิกผู้ใดต้องการอภิปรายจะต้องยืนขึ้น ณ ที่นั่งของตน เพื่อให้เป็นที่สังเกตของประธานสภาหรือกล่าวกับประธานของที่ประชุมว่า “ท่านประธานที่เคารพ” ถ้าหากสมาชิกสองคนหรือมากกว่าสองคนลุกขึ้นในเวลาเดียวกัน โดยหลักปฏิบัติแล้ว ประธานสภาจะเรียกสมาชิกคนที่ประธานเห็นว่าลุกขึ้นเป็นคนแรก ในทางปฏิบัติ ประธานสภาจะเป็นผู้วินิจฉัยเองว่าจะให้ใครอภิปรายก่อน สมาชิกที่ต้องการอภิปรายอาจจะยื่นชื่อของตนไปให้แก่ประธานสภาเป็นการล่วงหน้าก็ได้ แต่ประธานสภามีอำนาจที่จะเรียกใครขึ้นอภิปรายก็ได้

ประธานสภามีอำนาจหน้าที่ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของสภาสามัญ ในการอภิปรายประธานสภาต้องไตร่ตรองอย่างรอบคอบในการอนุญาตให้มีการโต้เถียงว่าจะมีการลงคะแนนเสียงหรือไม่ และประธานสภามีอำนาจให้หยุดอภิปรายเมื่อไม่ตรงประเด็น หรือกล่าวซ้ำในการอภิปราย ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาเวลาในกรณีที่เกิดความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ประธานสภาสามารถให้เลิกประชุมหรือพักประชุมไว้ก่อนก็ได้

ในสภาสามัญของอังกฤษ ผู้ควบคุมดูแลความเป็นระเบียบเรียบร้อยในที่ประชุม (Order in the House) ได้แก่ประธานสภา และในคณะกรรมการ ก็ได้แก่ประธานคณะกรรมการ ถ้าหากสมาชิกผู้ใดพูดนอกประเด็นหรือกล่าวถ้อยคำซ้ำซาก หรือละเมิดข้อบังคับในการอภิปราย หรืออภิปรายด้วยถ้อยคำที่ไม่ใช่ภาษารัฐสภา (Parliamentary language) ประธานจะเตือนให้ผู้นั้นรักษาระเบียบโดยอาจจะสั่งให้ผู้นั้นหยุดอภิปรายเสียแล้วนั่งลง ถ้าหากสมาชิกผู้นั้นขัดขึ้น ประธานก็จะสั่งให้ถอนตัวจากการอภิปราย หรือกล่าวต่าหนิโดยออกชื่อผู้นั้นว่าไม่เคารพผู้เป็นประธาน โดยประธานสภามีอำนาจที่จะออกคำสั่งให้สมาชิกสภาปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับการประชุมของสภาในระหว่างการอภิปรายได้ นอกจากนั้นยังรวมถึง การสั่งให้สมาชิกถอนคำพูดที่

ไม่เหมาะสม หรือสั่งให้เลื่อนการประชุมในกรณีที่มีการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับอย่างร้ายแรงจนทำให้การประชุมไม่เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย หรือการสั่งห้ามมิให้สมาชิกผู้ที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบเข้าร่วมประชุมเป็นการชั่วคราว ตลอดจนการสั่งให้สมาชิกทุกคนอยู่ในความสงบ

นอกจากนั้น ในกรณีที่มีการอภิปรายในที่ประชุมสภานั้น แล้วสมาชิกคนใดใช้คำพูดหรือการแสดงออกอันไม่เหมาะสมอันได้แก่ การกล่าวหาผู้อื่นโดยเลื่อนลอย การให้ร้ายป้ายสีสมาชิกของสภาหนึ่งสภาใดหรือใช้คำพูดอันเป็นมรสุवास การใช้ถ้อยคำหรือการแสดงออกเช่นนั้นเป็นการผิดข้อบังคับการประชุมของสภา ประธานสภามีอำนาจสั่งให้สมาชิกถอนคำพูดที่ไม่เหมาะสมนั้นได้ และถ้าหากสมาชิกที่ได้กล่าวถ้อยคำหรือแสดงอาการดังกล่าวไม่ถอนคำพูดทันทีตามที่ประธานสภาหรือประธานคณะกรรมการเต็มสภาขอร้อง ประธานสภาอาจสั่งให้สมาชิกที่ทำผิดกฎระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาออกจากที่ประชุมสภา หรือให้พักการประชุม หรือถูกกล่าวตำหนิโดยการออกชื่อว่าการกระทำอันเป็นการผิดข้อบังคับการประชุมของสภา ซึ่งเป็นการเสียหายมาก กระบวนการนี้รู้จักกันว่า “การระบุชื่อ” (Naming a member) สมาชิกรัฐสภาซึ่งหมายถึง การออกชื่อสมาชิกสภาที่กระทำการอันไม่ถูกต้องในสภาโดยประธานสภาหรือประธานคณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งจะออกชื่อว่าสมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดมีความผิดต่อข้อบังคับการประชุมของสภาหรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสม

ในสภาสามัญของอังกฤษนั้น เมื่อประธานสภาออกชื่อสมาชิกผู้ใดว่าไม่เคารพต่อประธาน ชัดขึ้นและจงใจขัดขวางการดำเนินงานของสภา โดยการละเมิดข้อบังคับการประชุมของสภาหรืออย่างอื่นหรือประพฤตินั้นไม่เหมาะสมแล้ว ผู้นำของสภา (Leader of the House) ก็จะเป็นผู้ตัดสินให้สภาวินิจฉัยว่า ผู้ถูกกล่าวหาสมควรจะถูกสั่งให้ออกจากที่ประชุมหรือไม่ และจะไม่มีอภิปรายในญัตตินี้ โดยสภาจะลงมติวินิจฉัยทันที โดยสมาชิกที่ถูกสั่งให้ออกจากที่ประชุมจะถูกลงโทษให้งดเว้นการเข้าร่วมประชุม การถูกลงโทษให้งดเว้นการร่วมประชุมดังกล่าว ถ้าหากเป็นความผิดครั้งแรก จะมีกำหนดเวลา 5 วันประชุม ถ้าเป็นความผิดครั้งที่สอง จะมีกำหนดเวลา 20 วันประชุม โดยความผิดครั้งแรกในที่นี้ หมายถึงความผิดที่ได้กระทำเป็นครั้งแรกในสมัยประชุมใดสมัยประชุมหนึ่ง ถ้าหากกระทำผิดจนถูกลงโทษเป็นครั้งที่ 3 หรือมากกว่านั้น สมาชิกผู้นั้นจะเข้ามาในบริเวณสภาไม่ได้เลยจนกว่าสภาจะสั่งหรือจนกว่าจะสิ้นสุดสมัยประชุม ดังนั้น สมาชิกซึ่งถูกสั่งให้ถอนตัวจากการอภิปราย หรือถูกสั่งให้งดเว้นการเข้าร่วมประชุม จะต้องออกจากที่ประชุมและบริเวณสภาในทันที และจะกลับเข้ามาไม่ได้จนกว่าจะถึงวันรุ่งขึ้น หรือถ้าหากถูกลงโทษให้งดเว้นการร่วมประชุม จะกลับเข้ามาไม่ได้จนกว่าจะสิ้นสุดกำหนดเวลาการลงโทษ⁶⁵ แต่อย่างไรก็ดี

⁶⁵ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, หน้า 166-168.

การถูกลงโทษดังกล่าวมิได้ทำให้สมาชิกผู้นั้นต้องงดเว้นจากการดำเนินงานในฐานะ คณะกรรมาธิการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเอกชนซึ่งตนเป็นกรรมาธิการอยู่

การใช้สิทธิประท้วงของสมาชิกสภา (Point of order)

การประท้วงคือการที่สมาชิกลุกขึ้นยืนประท้วงหรือเรียกร้องให้ประธานในที่ประชุมเชื่อว่า ได้มีการละเมิดสิทธิหรือข้อบังคับการประชุมของสภา และถ้าหากจำเป็นก็อาจถามประธานในเรื่องดังกล่าวว่ามีความเห็นเช่นไร เมื่อการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นเท่ากับเป็นการทำให้การอภิปรายของสมาชิกที่กำลังพูดอยู่ต้องหยุดชะงัก และสมาชิกที่กำลังอภิปรายอยู่นั้นจะต้องนั่งลงในทันที แต่ก็เป็นที่น่าประหลาดอยู่บ่อยๆว่าการกระทำดังกล่าวกระทำขึ้นโดยไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องระเบียบหรือความสงบเรียบร้อยของที่ประชุมแต่อย่างใด หากกระทำด้วยวัตถุประสงค์อย่างอื่นเช่น เพื่อถ่วงเวลาการประชุมของสภา เป็นต้น ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นประธานจะเป็นผู้สั่งว่า “คำประท้วงไม่ถูกต้อง” แล้วอนุญาตให้สมาชิกผู้ที่อยู่ในวาระทำการอภิปรายต่อไป

นอกจากนั้นสมาชิกสภาผู้ใดไม่พอใจในการวินิจฉัยใดๆ ของประธานสภา ก็อาจประท้วงต่อที่ประชุมได้โดยการลุกขึ้นยืน แล้วกล่าวประท้วงคำวินิจฉัยของประธาน คำประท้วงดังกล่าวนี้ต้องมีผู้รับรองครบถ้วนเพราะว่าสมาชิกเพียงคนเดียวย่อมไม่เพียงพอที่จะชักนำที่ประชุมให้พักที่วาระประธานได้ เมื่อได้มีการประท้วงเช่นนั้นแล้ว ประธานก็จะชี้แจงเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยของตนแล้วถามมติของที่ประชุมว่าผู้ใดเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของตน

ฉ) องค์ประชุมและการออกเสียงลงคะแนน (QUORUM AND DIVISIONS)

องค์ประชุมของสภาสამัญญ (Quorum)

แต่เดิมข้อบังคับการประชุมสภาสามัญญปี ค.ศ. 1971 ข้อ 29 ได้กำหนดองค์ประชุมของสภาสามัญญไว้ 40 คน รวมทั้งประธานสภาสามัญญ เมื่อข้อบังคับนี้ยังใช้บังคับอยู่ สมาชิกคนหนึ่งคนใดในห้องประชุมสามารถที่จะขอให้นับจำนวนสมาชิกว่าครบองค์ประชุมหรือไม่ได้ โดยการแจ้งต่อประธานสภา และถ้าหากในระหว่างการประชุมสภาสามัญญของอังกฤษมีจำนวนสมาชิกที่อยู่ภายในห้องประชุมในขณะนั้นน้อยกว่า 40 คน (องค์ประชุม) ต่อจากนั้นให้ประธานสภาตรวจสอบองค์ประชุม (Count) โดยประธานจะสั่งให้พักการประชุมชั่วคราวและให้ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องออกไปนอกห้องประชุม การประชุมก็เป็นอันยุติเป็นการชั่วคราวจนกว่าสมาชิกจะมาครบองค์ประชุม ต่อจากนั้นประธานสภาก็จะให้สัญญาณด้วยเสียงกริ่งติดต่อกันเป็นเวลานาน 1 นาที หลังจากนั้นอีก 4 นาทีก็เป็นเวลาสำหรับที่จะให้บรรดาสมาชิกเข้ามาถึงที่ประชุม เมื่อมีจำนวนสมาชิกเพียงพอแก่องค์ประชุมแล้ว ประธานสภาจะเรียกให้ทุกคนเข้านั่งประจำที่แล้วการประชุมก็ดำเนินต่อไป แต่ถ้าหาก

ไม่สามารถเพิ่มจำนวนสมาชิกให้ครบองค์ประชุมได้ภายใน 4 นาทีแล้ว ประธานสภาจะสั่งเลื่อนการประชุมไปในวันต่อไปทันที ต่อมาได้ยกเลิกข้อบังคับการประชุมในข้อนี้และประกาศใช้ข้อบังคับใหม่แทน เนื่องจากมีลักษณะที่เคร่งครัดมากเกินไปอาจทำให้การดำเนินการประชุมสภาเป็นไปได้ยาก และเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ยากที่จะให้ประธานสภามาตรวจสอบว่าครบองค์ประชุมหรือไม่

โดยในปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภาสามัญข้อ 41 (Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 No. 41)⁶⁶ ได้กำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ ดังนี้

- 1) ถ้าหากในเวลาใดก็ตามที่จะต้องมีการลงคะแนนเสียงและจำนวนสมาชิกไม่ครบ 40 คน เรื่องดังกล่าวจะค้างอยู่จนกว่าจะมีการประชุมครั้งต่อไป และจะนำเรื่องในลำดับต่อไปขึ้นมาพิจารณาแทน
- 2) จะไม่มีการนับจำนวนสมาชิกสภาไม่ว่าเวลาใด

บทบัญญัติข้างต้นหมายความว่า ถ้าจะต้องมีการออกเสียงลงมติในเรื่องใดๆ หากปรากฏว่าจำนวนสมาชิกที่จะออกเสียงไม่ครบจำนวนที่จะเป็นองค์ประชุมหรือไม่ถึง 40 คน⁶⁷ ประธานสภาจะประกาศว่า เรื่องที่จะต้องลงมตินั้นจะยังไม่มีการตัดสิน โดยจะต้องรอการพิจารณาไว้ก่อน จนถึงการประชุมคราวหน้า และให้นำเรื่องอื่นขึ้นมาพิจารณาต่อไป แม้ว่าสมาชิกส่วนใหญ่ในขณะนั้นจะออกเสียงสนับสนุนก็ตาม ข้อบังคับนี้ใช้กับเรื่องทุกเรื่องที่ไม่อยู่ภายใต้ข้อบังคับการประชุมที่กำหนดไว้โดยเฉพาะต่างหาก ตัวอย่างของข้อบังคับการประชุมที่กำหนดไว้โดยเฉพาะต่างหาก เช่น การขอให้ปิดอภิปรายจะต้องมีสมาชิกสนับสนุน 100 คน เป็นต้น

ในปัจจุบันองค์ประชุมของสภาสามัญต้องมีจำนวนสมาชิกอย่างน้อย 40 รวมทั้งประธานสภาซึ่งแต่เดิมนั้นประธานสภาจะไม่นั่งบัลลังก์จนกว่าจะมีสมาชิกมาครบองค์ประชุม แต่ในปัจจุบันประธานสภาจะขึ้นบัลลังก์ทันทีที่ถึงเวลานัดประชุม และจะไม่นับจำนวนสมาชิกในที่ประชุม นอกจากจะมีผู้ทักท้วงว่าสมาชิกไม่ครบองค์ประชุม ซึ่งประธานจะต้องสั่งหยุดดำเนินการต่างๆ

⁶⁶ Standing Orders of the House of Commons-Public Business 2007, Divisions, Quorum, No.41 กำหนดให้การประชุมเพื่อพิจารณาและลงมติให้เรื่องใดๆ ต้องมีองค์ประชุม (Quorum) ไม่น้อยกว่า 40 คน

No.41.-(1) If it should appear that fewer than forty Members Quorum. (including the occupant of the chair and the tellers) have taken part in a division, the business under consideration shall stand over until the next sitting of the House and the next business shall be taken.

(2) The House shall not be counted at any time.

⁶⁷ สมาชิกสภาสามัญจำนวน 40 คนที่จะเป็นองค์ประชุมนั้นนับรวมทั้งประธานสภาสามัญ(หรือรองประธานสภาสามัญ) และสมาชิกสภาที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่เป็นผู้นับคะแนนเสียงที่เรียกว่า "Tellers" ด้วย นั่นก็คือ ต้องมีจำนวนสมาชิกสภาสามัญออกเสียงอย่างน้อย 35 คน บวกผู้ับคะแนนเสียง 4 คน บวกประธานสภาสามัญอีก 1 คน เท่ากับ 40 คน

ทั้งหมด แล้วสั่งให้ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องออกไปให้หมดเพื่อตรวจสอบองค์ประชุม ต่อจากนั้นก็ยกกริ่งเรียกสมาชิกให้เข้ามาในห้องประชุมให้ครบองค์ประชุม และถ้าหากจำนวนสมาชิกยังไม่พอองค์ประชุมอยู่อีก ที่ประชุมก็จะไม่มีการลงมติในเรื่องนั้น โดยจะต้องรอการพิจารณาไว้ในการประชุมคราวถัดไป และที่ประชุมจะนำเรื่องอื่นๆ ที่ไม่ต้องมีการออกเสียงลงมติขึ้นมาพิจารณาต่อไป

สำหรับองค์ประชุมของคณะกรรมการสามัญของสภาสามัญต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการ (ไม่นับรวมประธานคณะกรรมการ) เช่นเดียวกับคณะกรรมการวิสามัญ คือ ประธานจะไม่หนึ่งเป็นประธานจนกว่า คณะกรรมการจะครบองค์ประชุม และเมื่อได้มีการดำเนินการประชุมไปแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการที่จะแจ้งต่อประธานว่า คณะกรรมการไม่ครบองค์ประชุม หลังจากนั้นจะให้เวลาสักพักหนึ่งเพื่อให้คณะกรรมการมาครบองค์ประชุม และถ้าจำนวนคณะกรรมการยังไม่พอองค์ประชุม ประธานก็จะสั่งเลื่อนการประชุมไปคราวหน้า จำนวนองค์ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญนั้นจะกำหนดไว้โดยข้อบังคับการประชุมของสภา และแตกต่างกันไปสุดแล้วแต่ขนาดของคณะกรรมการ⁶⁸

องค์ประชุมของสภาขุนนาง (Quorum)

ข้อบังคับการประชุมสภาขุนนาง⁶⁹ กำหนดว่าองค์ประชุมของสภาขุนนางมี 30 เท่านั้น โดยถ้าหากจะต้องมีการออกเสียงลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือลงมติเพื่อความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในการอนุมัติกฎหมายลำดับรอง แล้วมีสมาชิกสภาขุนนางน้อยกว่า 30 คนในการออกเสียงลงมติแล้ว ประธานสภาขุนนางจะประกาศว่าเรื่องดังกล่าวจะยังไม่มี การลงมติเพื่อตัดสินแต่อย่างใด และให้เลื่อนการพิจารณาลงมติในเรื่องดังกล่าวไปจนกว่าจะถึง การประชุมคราวถัดไป โดยให้ใช้ข้อบังคับข้อนี้กับการประชุมของคณะกรรมการเต็มสภาของสภาขุนนางด้วย

⁶⁸ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, หน้า 197-199.

⁶⁹ Standing Orders Of The House Of Lords Relating To Public Business, *Divisions*, Quorum for division on Bills and subordinate legislation ,No.58 "If, on a division upon a Bill, or upon a Question for the approving or disapproving of subordinate legislation, less than thirty Lords have voted, the Lord Speaker shall declare the Question not decided, and the debate thereon shall stand adjourned to a subsequent sitting; and, if such division take place when the House is in Committee, the Chairman shall declare the Question not decided, whereupon the House shall resume, and shall be again in Committee at a subsequent sitting."

การถามมติของที่ประชุม (Putting the Question)

การถามมติของที่ประชุม หรือการขอความเห็นของที่ประชุม หรือการหยั่งความรู้สึกของที่ประชุมสภาหรือที่ประชุมคณะกรรมการ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับญัตติ การแปรญัตติ หรือเรื่องอื่นๆ ซึ่งเสนอให้สภาหรือคณะกรรมการวินิจฉัย ในสภาสามัญของอังกฤษจะมีการถามความเห็นของที่ประชุมในลักษณะดังต่อไปนี้ คือถ้าหากมีการอภิปราย และการอภิปรายสิ้นสุดลง ประธานจะอ่านญัตติต่อที่ประชุมโดยกล่าวนำว่า “The question is” และลงท้ายด้วยคำว่า ผู้ที่เห็นด้วยให้เปล่งเสียง “เห็นด้วย” และหยุดสักพักหนึ่ง แล้วถามว่าไม่เห็นด้วยให้ผู้เปล่งเสียง “ไม่เห็นด้วย” วิธีการแบบนี้เรียกกันว่า “รวบรวมเสียง” (collecting the voices) และเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการนี้แล้ว สมาชิกจะอภิปรายอีกไม่ได้ แล้วหลังจากนั้นสักครู่หนึ่งประธานก็จะประกาศมติว่าเสียงที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเป็นเสียงข้างมาก ในทางทฤษฎีประธานจะตัดสินใจจากความดังของเสียงที่เปล่งออกมาว่าฝ่ายไหนจะมีจำนวนมากกว่ากัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วประธานจะวัดเอกจากแนวโน้มของการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ถ้าหากสมาชิกทำทนายมติที่ประธานสภาประกาศโดยการกล่าวเป็นลักษณะตรงกันข้ามกับของประธานสภา ประธานสภาจะประกาศว่าฝ่ายไหนชนะอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตามถ้าหากฝ่ายเสียงข้างน้อย หรือสมาชิกคนหนึ่งคนใดทำทนายมตินั้น ประธานสภาก็จะสั่งให้จัดล็อบบี้แบ่งพวก (Division Lobby) แล้วหลังจากนั้นอีกสองนาที ประธานก็จะประกาศถามมติอีกครั้งที่สอง ถ้าหากฝ่ายเสียงข้างน้อยยังคงยืนยันให้มีการแบ่งพวก (division) แล้ว ประธานสภาก็จะสั่งให้ผู้ที่ออกเสียงเห็นด้วยไปทางขวา และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยไปทางซ้าย แล้วก็จะเรียกชื่อสมาชิก 4 คน (ฝ่ายละ 2 คน) มาทำหน้าที่เป็นผู้นับคะแนน (Tellers) ในคณะกรรมการเต็มสภา การถามมติก็นำไปเช่นเดียวกับในที่ประชุมสภา แต่ประธานคณะกรรมการเต็มสภาจะเป็นผู้ถามมติและจัดการเรื่องนี้ทั้งหมด ส่วนในสภาขุนนาง การถามมติจะคล้ายคลึงกับในสภาสามัญเป็นส่วนมาก

การออกเสียงเพื่อลงมติ (Voting)

การออกเสียงเพื่อลงมติ (Voting) ในสภาสามัญและสภาขุนนางของอังกฤษจะกระทำภายใต้คำสั่งของประธานสภา และเป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องประกาศผลการลงคะแนนเสียงขั้นสุดท้ายที่ได้เด็ดขาด ถ้าหากคะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับไม่เห็นด้วยมีจำนวนเท่ากัน จะต้องมีการชี้ขาดในทางไม่เห็นด้วยกับเรื่องที่เสนอ โดยที่ประธานสภาจะเป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด

การลงคะแนนเสียงของสภาทั้งสองกระทำโดยวิธีการแบ่งพวก (Division) กล่าวคือการแบ่งแยกสมาชิกออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่สนับสนุนกับฝ่ายที่คัดค้าน สมาชิกที่ออกเสียงสนับสนุน (AYE) จะออกจากที่ประชุมไปสู่ล็อบบี้ทางขวาของประธานสภาและสมาชิกที่ออกเสียง

คัดค้าน (NAY) จะไปสู่ลอบบี้ทางซ้ายของประธานสภา โดยมีเจ้าหน้าที่บันทึกคะแนนเสียง 4 คน ผู้นับคะแนน 4 คน แต่ละฝ่ายมี 2 คน คนหนึ่งทำหน้าที่ขาน และอีกคนคอยตรวจสอบ⁷⁰

การลงคะแนนเสียงโดยวิธีการแบ่งพวกนับว่าเอกลักษณ์ของสภาสามัญของอังกฤษ สภาสามัญที่ได้สร้างขึ้นใหม่ก็ยังคงลักษณะสำคัญของสภาเก่าเอาไว้ทั้งหมด ซึ่งเป็นโบสถ์เซนต์สตีเฟน (St.Stephen's Chapel) อยู่ภายในพระราชวังเวสต์มินสเตอร์เก่า (old Palace of Westminster) สภาสามัญแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน ตอนบนสุดของสภาเป็นบังลังก์ของประสภา ด้านขวามือของประธานสภาเป็นที่นั่งของรัฐบาล ด้านซ้ายมือของประธานเป็นที่นั่งของฝ่ายค้าน

เมื่อสมาชิกสภาสามัญจะทำการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประธานสภาจะใช้วิธีการง่ายๆโดยให้สมาชิกเปล่งเสียงร้อง (Acclamation) ฝ่ายที่สนับสนุนจะเปล่งเสียงร้องว่า “เอ่” (AYE) ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยจะเปล่งเสียงร้องว่า “เนย์” (NAY) แต่การออกเสียงด้วยวิธีการนี้อาจไม่มีความแน่นอน โดยเฉพาะเมื่อเสียงร้องทั้งสองฝ่ายดังพอกๆกัน ดังนั้น ถ้าหากไม่อาจตัดสินได้ว่าคะแนนเสียงใดจะชนะ ประธานสภาจะใช้วิธีการนับคะแนนเสียงโดยการประกาศว่า “clear the lobbies⁷¹” (ในสภาสามัญ) or “clear the bar” (ในสภาขุนนาง) ระยะเวลาประมาณ 2 นาที หลังจากนั้นประธานสภาจะทวนประเด็นคำถามที่จะให้ที่ประชุมออกเสียงลงมติอีกครั้งและประกาศรายชื่อผู้นับคะแนน (tellers) หลังจากนั้นจะต้องทิ้งช่วงเวลาประมาณอย่างน้อย 8 นาที เพื่อให้สมาชิกแต่ละฝ่ายเดินออกไปบริเวณห้องโถงออกเสียง (Division lobbies) โดยฝ่ายที่ออกเสียงเห็นด้วยจะออกไปที่ “ห้องโถงเห็นด้วย” (AYE LOBBY) ซึ่งอยู่ด้านขวามือของประธานสภา และฝ่ายที่ออกเสียงไม่เห็นด้วยจะออกไปที่ “ห้องโถงไม่เห็นด้วย” (NO LOBBY) ซึ่งอยู่ด้านซ้ายมือของประธานสภา จากนั้นประธานสภาจะสั่งให้ปิดทางเข้าห้องโถงออกเสียงเพื่อให้มีการนับคะแนนเสียง โดย ณ ห้องโถงดังกล่าวจะมีผู้จุดบันทึกรายชื่อที่เรียกว่า “teller” ซึ่งจะทำหน้าที่รวบรวมรายชื่อและผลการออกเสียงเสนอต่อประธานสภา

⁷⁰ คณิน บุญสุวรรณ, “รัฐสภาอังกฤษ,” เอกสารข่าวรัฐสภา, (มีนาคม 2519) : 15-16.

⁷¹ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, *Divisions, Procedure on divisions.*, No.38.—(1) If the opinion of the Speaker or the chairman as to the decision of a question is challenged he shall direct that the lobby be cleared.

(2) Not more than two minutes from this direction he shall put the question again, and, if his opinion is again challenged, he shall announce the names of tellers.

(3) After the lapse of at least eight minutes from the direction to clear the lobby he shall direct that the doors giving access to the division lobbies be locked.

นอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมสภาสามัญข้อที่ 39⁷² ยังกำหนดให้สมาชิกอาจออกเสียงโดยวิธีแบ่งฝ่ายนี้ได้ แม้ว่าตนจะไม่ได้ยินประเด็นคำถามที่ประธานประกาศให้ที่ประชุมออกเสียงลงคะแนน และสมาชิกทุกคนไม่อาจถูกบังคับให้ต้องออกเสียงลงคะแนน โดยสมาชิกทุกคนมีสิทธิงดออกเสียงได้

การประกาศมติ Announcing the result of a vote

เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว ประธานสภาก็จะประกาศผลการลงคะแนนเสียงในญัตติฯ หลังจากที่ญัตตินั้นได้ผ่านขั้นตอนตั้งแต่เริ่มเสนอ มีผู้รับรองครบถ้วน มีการอภิปรายและสุดท้ายคือลงมติเรียบร้อยแล้ว การประกาศมติดังกล่าวเป็นหน้าที่ของประธานในที่ประชุมสภาโดยตรง ถ้าหากการลงคะแนนกระทำโดยใช้เสียง (Voice Vote) เมื่อสิ้นสุดการออกเสียงแล้วประธานจะต้องประกาศว่าฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นเสียงข้างมาก และญัตตินั้นผ่านหรือตกไป ถ้าการออกเสียงลงคะแนนกระทำโดยวิธีการยกมือ ประธานก็จะให้เลขาธิการในที่ประชุมช่วยนับแล้วประกาศมติ

ถ้าหากผลการออกเสียงระหว่างสองฝ่ายมีคะแนนเท่ากัน (Tie) ประธานสภาจะต้องเป็นผู้ออกเสียงชี้ขาด (Casting Vote) โดยปกติแล้วประธานในที่ประชุมสภาหรือประธานในที่ประชุมคณะกรรมการมักจะไม่ลงคะแนนเสียงในมติใดมติหนึ่ง ยกเว้นในกรณีที่การลงมติของสองฝ่ายเกิดมีคะแนนเสียงเท่ากัน ซึ่งประธานจะต้องออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชนะโดยเด็ดขาด คะแนนเสียงเช่นนี้นั้นเรียกว่าคะแนนเสียงชี้ขาด คะแนนเสียงชี้ขาดนี้ตามมรรยาทและประเพณีที่ปฏิบัติกันสืบมา คือ ประธานจะลงคะแนนเพื่อตัดสินชี้ขาดให้ดำเนินเรื่องนั้นต่อไปได้โดยไม่หยุดชะงักหรือยุติ โดย ประธานสภาจะออกเสียงชี้ขาดเพื่อเป็นการหาข้อยุติในการปัญหาดังกล่าว ถ้าหากเป็นไปได้ แต่ถ้าหากการหาข้อยุติในเรื่องดังกล่าวเป็นไปได้ ประธานสภาไม่ควรออกเสียงเพื่อชี้ขาดปัญหาดังกล่าว โดยควรงดออกเสียงเพื่อให้ที่ประชุมส่วนใหญ่ตัดสิน

⁷²Standing Orders of the House of Commons –Public Business 2007 ,Divisions,Voting.
 ,No.39.— (1) A Member may vote in a division although he did not hear the question put.
 (2) A Member is not obliged to vote.

สำหรับในสภาขุนนาง กระบวนการในการลงมติของสภาขุนนางก็คล้ายคลึงกับของ สภาสามัญ แต่มีข้อที่แตกต่างกันตรงที่ประธานสภาขุนนางมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้เหมือนสมาชิกอื่น แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงชี้ขาด และการออกเสียงของสมาชิกสภาขุนนางจะเปล่งเสียงโดยใช้คำว่า “content” หรือ “not content”⁷³

ข) ญัตติขอเลื่อนการประชุม และการเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม (MOTIONS FOR THE ADJOURNMENT OF THE HOUSE)

การเลื่อนการประชุม (ADJOURNMENT OF THE HOUSE) หมายถึงหยุดการประชุมตาม ระเบียบวาระที่กำหนดไว้และให้ไปประชุมระเบียบวาระที่เหลือในโอกาสต่อไป การขอให้เลื่อนการ ประชุมนี้ต้องเสนอเป็นญัตติซึ่งจะเสนอในเวลาใดหรือระหว่างที่มีการอภิปรายกันในเรื่องใดก็ได้ โดยปกติแล้ว เมื่อมีมติให้เลื่อนการประชุมแล้ว ที่ประชุมจะต้องกำหนดเวลาสำหรับที่จะประชุม เรื่องนั้นในคราวต่อไปด้วย

นอกจากนั้นภายใต้บทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ข้อที่ 24⁷⁴ (Standing Order No.24) ยังกำหนดให้สมาชิกสภาสามัญสิทธิเสนอญัตติเพื่อที่จะให้มีการพักการประชุมชั่วคราว (Motions for the adjournment of the House) เพื่ออภิปรายหรือพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดย เฉพาะที่มีความสำคัญและควรได้รับการพิจารณาโดยรีบด่วน หรือที่เรียกว่า “ญัตติด่วน” โดยญัตติ ดังกล่าวอาจถูกเสนอได้ภายหลังจากระเบียบวาระกระทู้ถามและก่อนการเข้าสู่ระเบียบวาระเรื่อง ที่เกี่ยวกับมหาชน (Public Business) ถ้าหากประธานสภาฯรับญัตติดังกล่าวนั้นและเห็นว่าเรื่อง ดังกล่าวสมควรที่จะได้รับการพิจารณาโดยด่วน และมีสมาชิกสนับสนุนอย่างน้อย 40 เสียง หรือ น้อยกว่านั้นแต่เป็นเสียงข้างมากในการลงมติโดยการแบ่งพวก ก็จะนำเรื่องนั้นไปอภิปรายกันใน

⁷³ Standing Orders Of The House Of Lords Relating To Public Business ,Divisions, No.54.

⁷⁴ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No.24.—(1) On Monday, Tuesday, Wednesday and Thursday a Member rising in his place at the commencement of public business may propose, in an application lasting not more than three minutes, that the House should debate a specific and important matter that should have urgent consideration. If the Speaker is satisfied that the matter is proper to be so debated, the Member shall either obtain the leave of the House, or, if such leave be refused, the assent of not fewer than forty Members who shall thereupon rise in their places to support the motion, or, if fewer than forty Members and not fewer than ten shall thereupon rise in their places, the House shall, on a division, upon question put forthwith, determine whether such motion shall be made.

เวลา 15.30 นาฬิกาของวันรุ่งขึ้นเป็นเวลาไม่เกิน 3 ชั่วโมง⁷⁵ ข้อบังคับการประชุมในเรื่องนี้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อให้เรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วนได้รับการพิจารณาก่อนระเบียบวาระอื่นๆที่ได้จัดลำดับไว้ในระเบียบวาระการประชุมของสภา

โดยข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ(Standing Order No.24) ได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเสนอญัตติเพื่อที่จะให้มีการพักการประชุมชั่วคราวเพื่ออภิปรายหรือพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะที่มีความสำคัญและควรได้รับการพิจารณาโดยรีบด่วน โดยญัตติดังกล่าวเป็นการเสนอให้หยิบยกเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วนขึ้นมาพิจารณาทันทีก่อนระเบียบวาระการประชุมในเรื่องอื่นๆของการประชุมในวันรุ่งขึ้น ข้อบังคับการประชุมสภาสามัญกำหนดให้สมาชิกสามารถเสนอญัตติดังกล่าวนี้ได้เฉพาะการประชุมในวันจันทร์ อังคาร พุธ และพฤหัสบดีเท่านั้น สมาชิกที่ประสงค์จะเสนอญัตติจะต้องแจ้งความประสงค์ดังกล่าวต่อประธานสภาก่อนเวลาเที่ยงวันในกรณีที่มีวันนั้นจะมีการประชุมในเวลา 14.30 นาฬิกา และก่อนเวลา 10.30 นาฬิกาในวันที่จะมีการประชุมสภาในเวลา 11.30 นาฬิกา ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนให้แจ้งให้ทราบทันทีภายหลังจากที่รับทราบเรื่องดังกล่าว ถ้าประธานสภาเห็นว่าเรื่องดังกล่าวสมควรที่จะนำขึ้นมาพิจารณาอภิปรายกันก่อนเรื่องอื่นๆ ก็จะเปิดโอกาสให้สมาชิกผู้เสนอญัตติได้แถลงต่อที่ประชุมภายหลังจากที่มีการตั้งกระทู้ถามเสร็จสิ้นและก่อนที่จะเริ่มเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของวันนั้น โดยในการเสนอญัตติของสมาชิกแต่ละคนจำกัดไม่เกินคนละ 3 นาที

ภายใต้บทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมประธานสภามีอำนาจในการวินิจฉัยว่าญัตติดังกล่าวสมควรที่จะนำขึ้นมาพิจารณาก่อนเรื่องอื่นหรือไม่ โดยไม่ต้องให้เหตุผลในการวินิจฉัยต่อที่ประชุม ถ้าประธานสภาวินิจฉัยว่าไม่สมควรที่จะอนุญาตให้พิจารณา ที่ประชุมก็จะไม่มีการอภิปรายกันในเรื่องนั้น แต่ถ้าหากว่าประธานสภาเห็นว่าเรื่องดังกล่าวสมควรที่จะนำมาพิจารณาก่อนเรื่องอื่นๆ ประธานสภาก็จะถามที่ประชุมว่าจะอนุญาตให้มีการเลื่อนหรือเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมตามที่มีผู้เสนอญัตติหรือไม่ ถ้าการอนุญาตของที่ประชุมไม่เป็นไปอย่างเอกฉันท์ โดยมีสมาชิกฝ่ายที่สนับสนุนญัตติตั้งแต่ 40 คนขึ้นไปร้องขอต่อประธานสภาว่าเรื่องดังกล่าวที่ประชุมควรจะต้องมีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อเป็นการยืนยัน หรือถ้ามีสมาชิกน้อยกว่า 40 คนแต่มากกว่า 10 คน เสนอให้มีการออกเสียงลงคะแนน ก็ให้ประธานสภาดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้วิธีแบ่งฝ่าย (Division) เพื่อตัดสินว่าควรจะยกเรื่องดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาหรือไม่

⁷⁵ Jack Harvey, How Britain is governed, แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ, หน้า 80-81.

ข) กฎระเบียบอื่นๆในที่ประชุมสภา (ORDER IN THE HOUSE)

สำหรับในเรื่องกฎระเบียบอื่นๆของสภานั้นส่วนใหญ่จะเป็นกฎระเบียบที่ใช้ในการประชุมในสภา โดยข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดในอำนาจแก่ประธานสภาในการรักษากฎระเบียบในการประชุม(Maintaining Order) เช่น ประธานสภามีอำนาจสั่งห้ามมิให้สมาชิกที่อภิปรายนอกเรื่องนอกประเด็นหรืออภิปรายวนเวียนหรือซ้ำกับประเด็นที่สมาชิกท่านอื่นได้อภิปรายแล้ว ให้ยุติการอภิปรายได้⁷⁶ นอกจากนั้นยังมีอำนาจในการสั่งให้สมาชิกที่กระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมอย่างร้ายแรง หรือกระทำการอันไม่เหมาะสม หรือกระทำการรบกวนให้การประชุมไม่มีความสงบเรียบร้อยให้ออกไปจากบริเวณห้องประชุมโดยทันที โดยการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจของสภาไปเชิญสมาชิกผู้ที่ฝ่าฝืนกฎ ข้อบังคับนั้นออกไปจากบริเวณห้องประชุม แต่ถ้าเป็นกรณีที่สมาชิกกระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับที่ไม่ร้ายแรง ประธานสภาอาจเตือนโดยการเรียกชื่อสมาชิกผู้นั้นให้ปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับได้⁷⁷ หรือถ้าในกรณีที่ประธานสภาผู้รู้สึกว่าตนไม่มีอำนาจเพียงพอที่จะสั่งการให้สมาชิกออกไปจากห้องประชุมได้ ก็อาจจะใช้วิธีเสนอญัตติให้ที่ประชุมพิจารณาถึงความประพฤติและการกระทำของสมาชิกผู้นั้นตามข้อบังคับการประชุมข้อที่ 44 ได้

สำหรับข้อบังคับการประชุมสภาสามัญข้อที่ 44 จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการอภิปราย (Order in debate) กำหนดว่า เมื่อใดก็ตามที่ประธานสภาได้เรียกชื่อสมาชิกเพื่อเตือนตามข้อที่ 43 แล้ว สมาชิกผู้นั้นยังไม่เชื่อฟังคำตักเตือนของประธานสภา หรือยังคงกระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมสภาอีกต่อไป ให้ประธานสภาเสนอญัตติให้ที่ประชุมพิจารณาว่าสมควรห้ามมิให้สมาชิกผู้นั้นเข้าร่วมประชุมสภาเป็นการชั่วคราวหรือไม่ โดยให้ที่ประชุมลงมติตัดสินในช่วงท้ายของการประชุมหลังจากเสร็จสิ้นการพิจารณาระเบียบวาระต่างๆแล้ว ถ้าที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นว่าควรห้ามมิให้สมาชิกผู้นั้นเข้าร่วมประชุมสภาเป็นการชั่วคราว สมาชิกผู้นั้นก็จะถูกห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมเป็นเวลา 5 ในวันที่มีการประชุม แต่ถ้าสมาชิกผู้นั้นเคยถูกสั่งห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมมาครั้งหนึ่งแล้ว จะถูกห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมเป็นเวลา 20 ในวันที่มีการประชุม⁷⁸

สมาชิกผู้ซึ่งถูกประธานสภาสั่งให้ออกไปจากห้องประชุมและสมาชิกที่ถูกสั่งห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมเป็นการชั่วคราวจะต้องออกไปจากบริเวณที่ประชุมทันที สมาชิกที่ถูกสั่งห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมเป็นการชั่วคราวจะไม่ได้รับเงินเดือนในช่วงระยะเวลาที่ตนถูกสั่งห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมนั้น ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎระเบียบดังกล่าวข้างต้นและทำให้การประชุมไม่เป็นไปด้วย

⁷⁶ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No. 42.

⁷⁷ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No. 43.

⁷⁸ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No. 44.

ความสงบเรียบร้อย ถ้าประธานสภาเห็นว่าเป็นการจำเป็น อาจสั่งให้เลื่อนการประชุมหรือสั่งพักการประชุมชั่วคราวก็ได้⁷⁹

3.1.4.2 กลไกและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา

ก) ญัตติเสนอร่างพระราชบัญญัติและญัตติแต่งตั้งคณะกรรมการ

(MOTIONS FOR BILLS AND SELECT COMMITTEES)

กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษเริ่มต้นด้วยการเสนอร่างพระราชบัญญัติและการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ร่างพระราชบัญญัติเกือบทั้งหมดเป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) ซึ่งหมายถึงมาตรการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะและนอกจากนี้ก็มีร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) อยู่บ้างแต่ไม่มาก ร่างพระราชบัญญัติมหาชนเกือบทั้งหมดร่างขึ้นในนามของรัฐมนตรีในรัฐบาล (Government Bill) และได้รับการสนับสนุนจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะเสนอต่อรัฐสภาโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ดีร่างพระราชบัญญัติมหาชนบางฉบับก็ร่างและเสนอโดยสมาชิกสภาหนึ่งสภาใด⁸⁰ ที่มีได้มีตำแหน่งในรัฐบาลเลย ร่างพระราชบัญญัติจะได้รับการพิจารณาต่อเมื่อมีการเสนอเป็นญัตติ (Motion) และสภามีมติตกลงให้รับญัตตินั้นเข้ามาพิจารณาในวาระแรก

ในการเสนอเรื่องต่างๆเข้าสู่การพิจารณาของสภา เช่น การเสนอร่างพระราชบัญญัติ (Private Member's Bill) ของสมาชิกรัฐสภา (Motions for leave to bring in bills) และการเสนอให้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น (Motion for the nomination of select committees) ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้สมาชิกจะต้องเสนอเป็นญัตติ (Motion) โดยในการประชุมวันอังคารและวันพุธนั้นจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเสนอญัตติเสนอร่างพระราชบัญญัติ และในการประชุมวันจันทร์และวันพฤหัสบดีจะเปิดโอกาสให้สมาชิกเสนอญัตติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยญัตติดังกล่าวจะถูกบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาในช่วงที่เริ่มเข้าสู่ระเบียบวาระในเรื่องที่เป็นกิจการมหาชน (Public business)⁸¹

⁷⁹ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No. 45-46.

⁸⁰ ทั้งสมาชิกสามัญและสมาชิกสภาขุนนางมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาอังกฤษ แต่อย่างไรก็ตาม การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาขุนนางนั้นจะต้องเป็นร่างกฎหมายที่ไม่สำคัญที่ไม่เป็นปัญหาได้แย้ง

⁸¹ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No. 23.

ข) พระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติ (Act and Bill)

สมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่งอาจเสนอมาตรการ (measure) อันหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ผ่านออกมาเป็นกฎหมาย เมื่อมาตรการเช่นนั้นผ่านกระบวนการที่กำหนดก็จะกลายเป็นพระราชบัญญัติ (Act) ในขณะที่ยังคงอยู่ในขั้นเริ่มต้น ยังมีได้กลายเป็นกฎหมายจะเรียกชื่อว่าร่างพระราชบัญญัติ (Bill) กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาประเทศอังกฤษนั้นส่วนหนึ่งกำหนดโดยกฎหมาย (The Parliament Act) อีกส่วนหนึ่งกำหนดขึ้นโดยกฎข้อบังคับของสภาทั้งสอง (Standing Orders of the House of Commons และ Standing Orders Of The House Of Lords)

กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาของอังกฤษนั้นโดยหลักแล้วจะมีกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ แบ่งการพิจารณาร่างกฎหมายออกเป็น 3 วาระดังรายละเอียดที่จะได้กล่าวในส่วนต่อไป อย่างไรก็ตาม จะมีรายละเอียดบางประการที่มีความแตกต่างกันอยู่บ้างตามประเภทของร่างกฎหมายซึ่งในอังกฤษมีการจำแนกประเภทของร่างกฎหมายโดยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรผู้เสนอร่างกฎหมายกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาของร่างกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าองค์กรผู้เสนอร่างกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการจำแนกก็อาจแบ่งร่างกฎหมายได้เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล (Government Bill)⁸² ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่ง (Private Member's Bill) และร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากกฎหมาย (Private Bill) เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local authorities) องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเพื่อให้ทำหน้าที่ในการให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่ง (Statutory undertakers) หรือบริษัทเอกชน (private companies) เป็นต้น แต่ถ้าใช้เนื้อหาของร่างกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ในการจำแนกก็อาจแบ่งร่างกฎหมายได้เป็น ร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาใช้บังคับเป็นการทั่วไป (Public Bill) และร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือสถาบันใดสถาบันหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง (Private Bill) อย่างไรก็ตามจะมีร่างกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นร่างกฎหมายที่เป็นร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่โดยลักษณะของร่างกฎหมายนั้นเองจะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น จึงเรียกร่างกฎหมายประเภทนี้ว่าร่างกฎหมายที่มีลักษณะผสม (Hybrid Bill)⁸³

⁸² ร่างกฎหมายของรัฐบาลจะร่างโดยสำนักงานกลางสำหรับร่างกฎหมาย (Parliamentary Counsel Office) ซึ่งในปัจจุบันเป็นหน่วยงานในสังกัดคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)

⁸³ ตัวอย่างเช่น ร่างกฎหมายเพื่อการสนับสนุนโครงการก่อสร้างทางรถไฟในอุโมงค์ข้ามช่องแคบอังกฤษไปยังฝรั่งเศส (the Channel Tunnel Rail Link Bill) เป็นต้น

ในประเทศอังกฤษแบ่งร่างพระราชบัญญัติออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ดังต่อไปนี้

1. **ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill)** คือ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของประชาชนเป็นส่วนรวมและใช้บังคับทั่วประเทศ และรวมถึงร่างพระราชบัญญัติที่ประสงค์จะเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่บังคับใช้ทั่วประเทศ (general law of the land) ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้อาจเสนอโดยรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาก็ได้ ถ้าเสนอโดยรัฐบาลก็จะเรียกว่าร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล (Government Bill) ถ้าเสนอโดยสมาชิกรัฐสภา ก็จะเรียกว่าร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกรัฐสภา (Private Members' Bill) แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้มักถูกเสนอโดยรัฐบาลมากกว่าสมาชิกรัฐสภาด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐบาลต้องออกกฎหมายให้เป็นไปตามที่ได้เสนอนโยบายต่อประชาชนในการหาเสียงเลือกตั้ง และเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย นอกจากนี้บรรดากระทรวงต่าง ๆ ยังอาจริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ได้เองด้วย ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากประสบการณ์ในด้านบริหาร รายงานของคณะกรรมการไต่สวน (Royal Commission) หรืออิทธิพลของกลุ่มประโยชน์อื่น ๆ ตัวอย่างของร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ อาทิ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการโอนกิจการของเอกชนเป็นของรัฐ การงบประมาณและภาษีอากร การสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้จะเสนอต่อสภาใดก่อนก็ได้ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องเสนอต่อสภาล่าง (House of Commons) ก่อนเสมอ

ในทางปฏิบัติ ร่างพระราชบัญญัติมหาชนเกือบทั้งหมดรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอ มีส่วนน้อยที่สมาชิกสภาจะเป็นผู้เสนอ การที่รัฐบาลเป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้เกือบทั้งหมดก็ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐบาลจะต้องออกกฎหมายให้เป็นไปตามที่ได้เสนอนโยบายต่อประชาชนในระหว่างการหาเสียงเลือกตั้ง และเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบาย ตัวอย่างของพระราชบัญญัติประเภทนี้ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการโอนกิจการเอกชนเป็นของรัฐ การงบประมาณและภาษีอากร การสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้จะเสนอต่อสภาใดก่อนก็ได้ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินจะต้องเสนอต่อสภาสามัญก่อน

ร่างพระราชบัญญัติมหาชนอาจถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของแต่ละสภาได้ 3 ช่องทางคือช่องทางแรก (Simple or Ordinary Presentation) วิธีนี้มักใช้กับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งในคณะรัฐบาล (Government public' bill) และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา (Private Member'bill) ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยวิธีนี้ข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ข้อที่ 57 (Standing Order No.57)⁸⁴ กำหนดว่าสมาชิกสภาสามัญอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่หนึ่ง(First Reading) ได้โดยไม่มีกรอกริปราย แก้ไข หรือตั้งคำถามใดๆโดยสมาชิกที่ยื่นญัตตินั้นจะได้รับอนุญาตให้อธิบายถึงหลักการและเหตุของบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินั้นเพียงสั้นๆ เมื่อสมาชิกได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาแล้วร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็จะถูกบรรจุในระเบียบวาระการประชุม (Order Paper) ประธานสภาจะแจ้งต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วส่ง “สำเนาพระราชบัญญัตินั้น” ไปให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งจะเป็นผู้อ่านแต่เพียงชื่อร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งถือเป็น “การพิจารณาในวาระแรก” ซึ่งเป็นขั้นตอนที่จำเป็นก่อนทำการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัตินั้น วัตถุประสงค์ของพิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติในวาระแรกนี้ก็เพื่อกระตุ้นความสนใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง เสร็จแล้วร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็จะถูกตีพิมพ์แล้วสำเนาแจกจ่ายไปยังสมาชิกสภา และกำหนดวันที่จะพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป อาจกล่าวได้ว่าวาระที่หนึ่งเป็นเพียงขั้นตอนที่เป็น “แบบพิธี” (formality) เท่านั้นกล่าวคือ เมื่อมีการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของแต่ละสภาอย่างเป็นทางการแล้ว ก็จะมีการจัดทำสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแจกจ่ายให้แก่สมาชิกของสภานั้นๆก็เป็นอันเสร็จสิ้นในวาระที่หนึ่งนี้แล้ว

ช่องทางที่สอง ร่างพระราชบัญญัติมหาชนอาจเสนอเข้าสู่สภาภายใต้บทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ข้อที่ 23 (Standing Order No.23) ที่เปิดโอกาสให้มีสมาชิกเสนอญัตติเสนอร่างพระราชบัญญัติ(Motion for leave to bring in bill) และให้มีการอภิปรายสนับสนุน

⁸⁴ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No 57.—(1) A Member may, after notice, present a bill without previously obtaining leave from the House to bring in the same.

(2) When a bill is presented either in pursuance of an order of the House or under the provisions of paragraph (1) of this order, the bill shall be read the first time without any question being put, shall be ordered to be read a second time on such day as the Member presenting it shall appoint, and shall be ordered to be printed

และคัดค้านการเสนอร่างพระราชบัญญัติภายใน 10 นาที (Ten minute rule)⁸⁵ ได้ภายหลังจากวาระประชุมสามัญในวันอังคารและวันพุธ สมาชิกสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัติจะอภิปรายเพื่อนำเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นเวลา 10 นาทีและผู้คัดค้านก็จะอภิปรายได้เป็นเวลา 10 นาทีเช่นกัน ถ้าหากที่ประชุมสภายอมรับญัตติที่เสนอมาดังกล่าวแล้ว ก็ถือเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติในวาระแรกอย่างสมบูรณ์ถูกต้อง

ช่องทางที่สาม ร่างพระราชบัญญัติมหาชนอาจเสนอเข้าสู่สภาสามัญภายหลังจากผ่านการพิจารณาโดยสมาชิกสภาขุนนางแล้ว (Lords bill)

ในทางปฏิบัติร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลมีโอกาสเกือบจะแน่นอนที่จะผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติ Public Bill ซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีที่มีชื่อเรียกว่า “Private Member’s Bill” ส่วนใหญ่ไม่น่าจะตกไป หรือมีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาในสภาน้อยมาก⁸⁶ ซึ่งในแต่ละสมัยประชุม (12 เดือน) มีการจัดสรรเวลาเพื่อให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาเพียง 13 วัน แต่ในทางปฏิบัตินั้น สมาชิกสภาจะเสนอร่างพระราชบัญญัติน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลส่วนมากจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในรัฐสภานั้นเอง

นอกจากนี้การผลักดันร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาเป็นผู้เสนอให้เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ยังมีอุปสรรคอยู่หลายประการ เช่น อุปสรรคทางด้านเวลาซึ่งมีอยู่จำกัดมาก ประกอบกับหลักเกณฑ์ในการจัดระเบียบวาระการประชุมที่จะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลเป็นอันดับแรกและเวลาที่สภาจะพิจารณาก็มีจำกัด ในขณะที่มีสมาชิกที่ต้องการจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นปริมาณที่มากกว่าเวลาที่มีอยู่ ทำให้เวลาที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้มีน้อยมาก ในการพิจารณาในวาระที่สองจะกระทำเฉพาะในวันศุกร์ ซึ่ง

⁸⁵ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภา Private Member’s Bill มีการกำหนดขั้นตอนในกำหนดขั้นตอนในการเสนอร่างกฎหมายไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาสามัญข้อที่ 23 (Standing Order No.23) โดยกำหนดให้สมาชิกเสนอญัตติเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาในการประชุมวันอังคารและพุธ และเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่เสนอและฝ่ายที่คัดค้านได้อภิปรายสนับสนุนและคัดค้านการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นภายในเวลา 10 นาที ญัตติที่เปิดไว้สำหรับนำร่างพระราชบัญญัตินั้นมาพิจารณานี้เรียกว่า “ระเบียบ 10 นาที” (Ten minute rule)

⁸⁶ ในสมัยประชุมของรัฐสภาในปี 2005-2006 มีร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากสภาและได้รับการลงพระนามาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น 56 ฉบับ ในจำนวนนั้นได้ถูกเสนอโดยรัฐบาล (Government’ bills) จำนวน 53 ฉบับและมีเพียง 3 ฉบับเท่านั้นที่ริเริ่มเสนอโดยสมาชิกสภา (Private Members’ bills)

ในสมัยประชุมหนึ่งมีเวลาให้เพียง 13 ศุกร์เท่านั้นที่ร่างพระราชบัญญัติ Private Members's Bill จะได้รับการพิจารณาเป็นลำดับแรกก่อนระเบียบวาระของรัฐบาล⁸⁷ (Government business) ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการแบ่งเวลาโดยการจับสลาก ทำให้ในระหว่างสมัยประชุมมีร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้เพียงประมาณ 20 ฉบับเท่านั้นที่ได้รับโอกาสจากทั้งหมดที่ได้รับการบรรจุในระเบียบวาระเพื่อพิจารณาเป็นลำดับแรก แต่ก็มีเพียง 6 ฉบับแรกเท่านั้นที่จะได้รับการพิจารณาอย่างแน่นอน ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่เหลือมีโอกาสที่จะได้รับการพิจารณาในวาระที่สองก็ต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับก่อนหน้านั้นตกไป หรือไม่ก็สามารถผ่านโดยไม่มีการอภิปราย ในทางปฏิบัติพบว่าใช้เวลาเพียง 6 วันในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ Private Members's Bill วาระที่สองเป็นลำดับแรก และ 4 วันสำหรับการพิจารณาในวาระต่อมา นอกจากนั้นแล้วสมาชิกสภายังต้องเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเอง กับต้องพยายามหาสมาชิกมาให้ครบองค์ประชุม⁸⁸ คือ 40 คน เพื่อที่จะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติของตนต่อที่ประชุมในการประชุมวันศุกร์อันเป็นเวลาที่สมาชิกสภาทุกคนต้องการที่จะกลับบ้านหรือกลับไปยังเขตเลือกตั้งของตน ซึ่งอาจจะหาสมาชิกให้เข้าประชุมครบองค์ประชุมได้ลำบาก นอกจากนั้น สมาชิกผู้เสนอจะต้องเตรียมร่างพระราชบัญญัติเองทั้งหมดซึ่งเป็นภาระที่ยุ่งยากมาก⁸⁹

2. **ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill)** คือ ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตัวได้เสียของเอกชนหรือองค์การบุคคล หรือองค์การปกครองท้องถิ่น หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์จะให้อำนาจหรือสิทธิบางประการแก่บุคคล คณะบุคคลหรือวิสาหกิจ (body of person or corporation) จึงเป็นร่างกฎหมายที่ออกมาเพื่อสนับสนุนการแสวงหาอำนาจพิเศษ หรือเอกสิทธิ์บางประการให้แก่บุคคลบางคน หรือองค์การบางแห่งเท่านั้น⁹⁰ ในปัจจุบันส่วนมากจะเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการขออำนาจพิเศษเพิ่มขึ้น นอกเหนือไปจาก

⁸⁷ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No.14(4) "Private Members' bills shall have precedence over government business on thirteen Fridays in each session to be appointed by the House"

⁸⁸ ตามข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ (Standing Orders of the House of Commons) ข้อ 41(1) กำหนดให้การประชุมเพื่อพิจารณาและลงมติให้เรื่องใดๆ ต้องมีองค์ประชุม (Quorum) ไม่น้อยกว่า 40 คน
No.41.-(1) If it should appear that fewer than forty Members Quorum. (including the occupant of the chair and the tellers) have taken part in a division, the business under consideration shall stand over until the next sitting of the House and the next business shall be taken.

⁸⁹ Jack Harvey, *How Britain is governed*, แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ, หน้า 97.

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 98.

อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายเดิมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้จะเสนอโดยสมาชิกสภาหรือรัฐบาลก็ได้ และจะเสนอต่อสภาใดก่อนก็ได้ ตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ อาทิเช่น เทศบาลแห่งหนึ่งต้องการที่จะขยายเขตเทศบาลให้กว้างขวาง หรือประสงค์จะขยายขอบเขตด้านการบริการออกไป ซึ่งพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่โดยทั่วไปไม่ได้ให้อำนาจไว้ จึงจำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทำการดังกล่าว แต่เทศบาลอื่น ๆ ก็ยังคงมีอำนาจตามที่พระราชบัญญัติเดิมให้อำนาจไว้ใน ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ไม่ค่อยมีการเสนอสู่การพิจารณามากนัก เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่ได้รับจากพระราชบัญญัติทั่วไป และกฎหมายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นเป็นส่วนรวมอยู่แล้ว โดยเฉพาะเรื่องการศึกษา สาธารณสุข การวางแผน เป็นต้น แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอาจใช้สำหรับสิ่งก่อสร้างสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ทางรถไฟ ท่าเรือ ก๊าซ และระบบประปา เป็นต้น

ร่างพระราชบัญญัติเอกชนค่อนข้างจะแตกต่างกับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ (Private Members's Bill) เพราะร่างพระราชบัญญัติเอกชนเป็นการออกกฎหมายชนิดพิเศษในอันที่จะก่อให้เกิดอำนาจ หรือผลประโยชน์บางอย่างแก่บุคคลหรือนิติบุคคล เช่นบุคคลธรรมดา เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น บริษัทห้างร้านของเอกชน) ซึ่งเป็นส่วนที่นอกเหนือหรือขัดกับกฎหมายทั่วไป ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอนั้น หมายถึงร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่เสนอโดยสมาชิกของสภาหนึ่งสภาใดที่มีได้มีตำแหน่งในรัฐบาล

3. ร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bills) คือ ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills) ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชน บุคคลหรือกลุ่มคนหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งถือได้ว่ามีเนื้อหาเป็นร่างพระราชบัญญัติเอกชนด้วย ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ผู้ที่เสียประโยชน์อาจโต้แย้งได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ใช่ “ร่างผสม (Hybrid)” ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าข่ายกรณีนี้ก็อาจได้รับการพิจารณาว่าเป็น “Hybrid Bill” ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เสียประโยชน์โต้แย้งได้ ในกรณีดังกล่าวประธานสภาจะเป็นผู้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติมหาชนใดเป็นร่างพระราชบัญญัติผสม ตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ อาทิ The Bank of England Bill ที่ควบคุมกิจการของธนาคาร ซึ่งส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น เป็นต้น ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้อาจเสนอได้โดยรัฐบาลหรือสมาชิกสภาที่ไม่มีตำแหน่ง (backbencher) ก็ได้

4. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) ในข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญในส่วนเกี่ยวกับการเงินสาธารณะ (PUBLIC MONEY) จะเป็นส่วนที่ว่าด้วยเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) ซึ่งหมายความถึงร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่ประธานสภาสามัญเป็นผู้ลงนามรับรอง และเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนด

ยกเลิก เปลี่ยนแปลง หรือจัดเก็บภาษีอากร ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องทางการเงินนั้น ถ้าหากสภาขุนนางไม่ผ่านภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือน ก็จะนำเสนอเพื่อลงพระนามาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางอีก⁹¹

ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องทางการเงินที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีหรือการใช้จ่ายของรัฐเป็นการเฉพาะจะต้องเริ่มต้นพิจารณาในสภาสามัญ โดยสภาสามัญมีอำนาจนำร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้สมเด็จพระบรมราชินีทรงลงพระนามาภิไธยได้เมื่อพ้น 1 เดือนนับแต่วันที่ได้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสภาขุนนาง

จากประเภทของร่างพระราชบัญญัติที่ผู้เขียนได้กล่าวแล้วนั้นจะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่มีความจำเป็นต่อการปกครองหรือบริหารประเทศ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills) ดังนั้น ในการอธิบายกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลอังกฤษผู้เขียนจะมุ่งเน้นอธิบายถึงกระบวนการในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills) ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ (Standing Orders of the House of Commons) ในหมวดที่ว่าด้วย “Public Bills”⁹² เป็นหลัก โดยจะอธิบายกระบวนการนิติบัญญัติของพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาเป็นผู้เสนอ (Private Member’s Bills) พระราชบัญญัติเอกชน (Private Bills) และร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bills) เพิ่มเติมเฉพาะในส่วนที่ต่างออกไปเท่านั้น

⁹¹ คณิน บุญสุวรรณ, “รัฐสภาอังกฤษ,” เอกสารข่าวรัฐสภา, (2 มีนาคม 2519) : 21.

⁹² Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 ,Public Bills

ค) กระบวนการขั้นตอนในการออกกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษ

ในกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษ หลังจากที่คณะรัฐมนตรีเรียกร้องพระราชบัญญัติของรัฐบาลเสร็จแล้วก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ซึ่งโดยปกติจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาสามัญ (House of Commons) ก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับก็อาจเสนอต่อสภาสูงหรือสภาขุนนาง (House of Lords) พิจารณาก่อนก็ได้เพื่อให้มีการใช้เวลาของรัฐสภาให้เกิดประโยชน์สูงสุด⁹³ แต่ร่างพระราชบัญญัติที่ยังมีการโต้แย้ง (Controversial Bills) และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงิน (Finance Bills) จะเสนอต่อสภาล่างก่อน และในบางกรณีร่างพระราชบัญญัติอาจได้รับการพิมพ์โฆษณา (Published) ในรูปแบบของร่างกฎหมายนั้นก่อนที่จะมีการพิจารณาของรัฐสภาสามัญในวาระแรก เพื่อให้สาธารณชนได้พิจารณาและอภิปรายร่างพระราชบัญญัตินั้นอย่างกว้างขวาง

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรัฐสภานั้นแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาโดยสภาสามัญ (House of Commons) และการพิจารณาโดยสภาสูง (House of Lords) โดยเมื่อสภาสามัญหรือสภาขุนนางได้รับร่างกฎหมายมาแล้วโดยทั่วไปก็จะดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายตามขั้นตอนที่คล้ายคลึงกันโดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ โดยสรุปได้ดังนี้

1) การพิจารณาโดยสภาสามัญ (House of Commons)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาสามัญนั้นแบ่งออกเป็น 3 วาระ ได้แก่

(1) การพิจารณาในวาระแรก (First Reading)

เป็นขั้นตอนการรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาซึ่งเป็นเพียงการปฏิบัติตามระเบียบ กล่าวคือ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็จะปรากฏในระเบียบวาระ (Order Paper) ประธานสภาจะแจ้งต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้นทราบ แล้วส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติให้เลขาธิการ (Clerk) อ่านชื่อ

⁹³ การเริ่มต้นพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาของอังกฤษนั้น อาจเริ่มพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร (The House of Commons) หรือในสภาขุนนาง (The House of Lords) ก่อนก็ได้ โดยมีหลักเกณฑ์โดยสรุปได้ว่าถ้าร่างกฎหมายเรื่องใดเป็นเรื่องทางเทคนิคและเกี่ยวข้องกับการเมืองน้อย (a technical but less party-political nature) มักจะเริ่มต้นพิจารณาในสภาขุนนางก่อน แต่ถ้าร่างกฎหมายเรื่องใดเป็นเรื่องที่มีแนวโน้มจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเงินหรือเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่ประชาชน (Public charge) เช่น ร่างกฎหมายจัดเก็บภาษีใหม่ (new taxation) หรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐ (public spending) เป็นต้น จะต้องเริ่มต้นพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติ คำโครงของร่างพระราชบัญญัติซึ่งอยู่ในกระดาดแผ่นหนึ่งที่มีชื่อร่างพระราชบัญญัติ ชื่อผู้เสนอ และรายชื่อสมาชิกที่ให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น (ผู้รับรอง)⁹⁴ จากนั้นรัฐบาลหรือวิป (Whip) ของรัฐบาลจะชี้แจงรายละเอียดเพิ่มเติม การเสนอร่างกฎหมายต่อสภาในวาระนี้ถือว่ามีผลได้รับการรับหลักการในวาระที่หนึ่งโดยจะไม่มีกรอภิปรายหรือลงมติ เพราะการพิจารณาในวาระที่หนึ่งนี้เป็นเพียงการให้ข้อมูลเท่านั้น จากนั้นเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดที่ได้มีการรับหลักการในวาระที่หนึ่งจะถูกนำไปเปิดเผยต่อสาธารณชนรวมทั้งทางอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ทั้งในและนอกรัฐสภา ตลอดเวลาก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาในวาระที่สาม⁹⁵ วัตถุประสงค์ของพิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติในวาระแรกนี้ก็เพื่อกระตุ้นความสนใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็จะถูกตีพิมพ์แล้วส่งสำเนาแจกจ่ายไปยังสมาชิกสภา และกำหนดวันที่จะพิจารณาในวาระที่สองต่อไป นอกจากนั้นในการเผยแพร่ร่างกฎหมายต่อสาธารณชนยังรวมถึงเอกสารอธิบายร่างกฎหมาย (Explanatory Note) ข้อสรุป (Summary) หลักการของร่างกฎหมาย ความเห็น และตารางเวลาในการพิจารณา และอาจมีเอกสารอธิบายความเป็นมา เช่นกฎหมายในลักษณะเดียวกันที่เคยมี หรือรายงานก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภา

ส่วนขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bills) หรือร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bills) ในวาระที่หนึ่งก็มีกระบวนการพิจารณาคัดคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills) แต่สำหรับร่างพระราชบัญญัติเอกชนนั้นมิได้เสนอต่อสภาโดยสมาชิกสภาตามครรลองปกติ แต่ตัวแทนของผู้ที่ต้องการพระราชบัญญัติประเภทนี้จะเป็นผู้เสนอต่อสำนักงานร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Private Bill Office) โดยการยื่นเป็นฎีกา โดยผู้เสนอซึ่งจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมดด้วย การยื่นฎีกานั้นจะต้องได้รับการตรวจสอบอย่างเข้มงวดก่อนที่จะรับไว้พิจารณา ถ้าหากรับไว้พิจารณาแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินี้จะเริ่มต้นจากสภาใดก็ได้ และจะต้องผ่านขั้นตอนต่างๆเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติมหาชน ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) โดยปกติจะเสนอต่อสภาสามัญ ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นเรื่องของส่วนบุคคล (ซึ่งมีน้อยมาก) จึงจะเสนอต่อสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาสามัญนั้นมิได้นำไปพิจารณาในสภาสามัญเป็นสภาแรก

⁹⁴ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 , Orders of the Day, No. 57A (1).

⁹⁵ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยเรื่อง โครงการการปรับปรุงกระบวนการริเริ่มการนำเสนองานพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), หน้า 4-15.

ทั้งหมด หากแต่จะแบ่งไปให้สภาขุนนางเป็นผู้พิจารณาเป็นสภาแรกประมาณครึ่งหนึ่งโดยคณะผู้ตรวจสอบที่มีชื่อว่า Examiners of Petitions for Private Bills

โดยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัติประเภท Private Bill มักจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคลของกลุ่มบุคคลต่างๆ จึงจำเป็นต้องแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบและให้สิทธิผู้ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องโต้แย้งหรือคัดค้านได้ ดังนั้น ในข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภาจึงได้กำหนดให้ต้องตีพิมพ์ข้อเสนอร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับใน “ราชกิจจานุเบกษากรุงลอนดอน” (London Gazette) และในหนังสือพิมพ์ท้องถิ่นต่างๆ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องได้รับทราบ

ถ้าหากหลักการของร่างพระราชบัญญัติเอกชนไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาที่เริ่มเสนอก็จะถูกยับยั้งในวาระที่สอง หรือไม่ก็จะถูกส่งไปยังกรรมาธิการ ถ้าหากมีการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติ โดยบุคคลหรือนิติบุคคลที่ถูกกระทบกระเทือนจากบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว กระบวนการในคณะกรรมาธิการก็จะคล้ายกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมนั่นเอง กล่าวคือบรรดาผู้สนับสนุนจะต้องพิสูจน์ให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีอำนาจ หรือเอกสิทธิ์ซึ่งตนกำลังแสวงหา และจะต้องรับฟังบุคคลหรือนิติบุคคลที่คัดค้านด้วยซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็สามารถส่งตัวแทนเข้ามาร่วมในการพิจารณาได้⁹⁶

ส่วนขั้นตอนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bill) ซึ่งมีคุณสมบัติเป็นทั้งร่างพระราชบัญญัติมหาชนและร่างพระราชบัญญัติเอกชน ถ้าหากทราบว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติผสมแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินี้จะส่งไปยังสำนักงานร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill Office) ทางสำนักงานร่างพระราชบัญญัติมหาชนจะส่งเรื่องไปยัง “ผู้ตรวจร่างพระราชบัญญัติเอกชน” (Examiners of Petitions for Private Bills) เป็นผู้พิจารณาซึ่งมีขั้นตอนเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) ดังกล่าวข้างต้น

(2) การพิจารณาในวาระที่สอง (Second Reading)

การพิจารณาในวาระที่สองถือเป็นโอกาสสำคัญโอกาสแรกสำหรับการอภิปรายร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยทั่วไปแล้วจะเป็นการอภิปรายที่เกี่ยวข้องกับหลักการต่างๆ ของร่างพระราชบัญญัติ โดยปกติแล้วร่างพระราชบัญญัติจะเสนอโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องนั้นโดยตรง จะมีการอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งทางเลือกต่างๆ ในอันที่จะบรรลุเป้าหมาย ตลอดจนวิธีที่เสนอเพื่อให้บทบัญญัติต่างๆ มีผลใช้บังคับ ส่วนการพิจารณาในรายละเอียดซึ่งรวมทั้งการวิพากษ์วิจารณ์อันอาจจะทำให้ต้องแก้ไข (amendment) นั้น จะกระทำ

⁹⁶ คณิน บุณยสุวรรณ, รัฐสภาอังกฤษ, เอกสารข่าวรัฐสภา, (2 มีนาคม 2519), หน้า 22.

ในชั้นกรรมาธิการ หรือชั้นรายงาน ฝ่ายค้านในสภาอาจจะตัดสินใจลงคะแนนเสียงคัดค้านร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง หรืออาจจะยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองก็ได้

ในวาระที่สองนี้อาจแบ่งการพิจารณาออกเป็นขั้นตอนย่อยได้ 3 ขั้นตอน ได้แก่ (ก) ขั้นตอนการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมาย (ข) ขั้นตอนการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย และ (ค) ขั้นตอนการพิจารณาบททวนกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายซึ่งรายละเอียดของแต่ละขั้นตอนมีดังนี้

(ก) ขั้นตอนการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมาย

ในขั้นตอนนี้จะมีการอภิปราย สมาชิกสภาที่เสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง (“That a bill be now read a second time”) สมาชิกที่คัดค้านก็จะเสนอให้เลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองนี้ออกไป 6 เดือน (“ that the bill be read a second time upon this day six months”) หมายถึงการเลื่อนการพิจารณาในวาระที่สองออกไป 6 เดือน ซึ่งเป็นวิธีการอันหนึ่งที่จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นตกไป เนื่องจากหมดสมัยประชุม หรือเสนอเหตุผลที่จะไม่ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สองนี้เป็นขั้นตอนที่มีการอภิปรายโต้แย้งอย่างกว้างขวางในหลักการและขอบเขตของร่างพระราชบัญญัติ⁹⁷ การอภิปรายในขั้นตอนนี้จะอภิปรายหลักการอย่างละเอียดในความเหมาะสมที่จะออกกฎหมายเช่นนั้น โดยการอภิปรายในขั้นตอนนี้จะเป็นเรื่องคุณประโยชน์โดยทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติจะไม่พิจารณาในเรื่องของรายละเอียด ซึ่งถ้าเป็นการอภิปรายโต้แย้งกันในเรื่องที่ซับซ้อน โดยปกติจะใช้เวลามากกว่า 1 วัน ซึ่งอาจจะใช้เวลา 2 – 3 วันในการอภิปราย ผู้ที่มีสิทธิในการอภิปรายในวาระที่ 2 นี้ ได้แก่ รัฐมนตรี ฝ่ายค้าน สมาชิกสภาล่างของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านที่กำหนดไว้ และรัฐมนตรีผู้ที่มีผลประโยชน์โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับตน เช่น กฎหมายที่กำลังพิจารณามีผลกระทบต่อเขตเลือกตั้ง (Constituencies) ของตน และจะเป็นขั้นที่มีการลงมติว่าจะให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไปหรือไม่ ส่วนวิธีการในการพิจารณานั้นจะเริ่มด้วยการที่รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้นนำเสนอหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมและสมาชิก จากนั้นสมาชิกระดับหัวหน้าผู้หนึ่งของฝ่ายค้านเรียกว่ารัฐมนตรีเงา (shadow minister) จะเป็นผู้อภิปรายก่อนและตามด้วยสมาชิกสภา

⁹⁷ จะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาของอังกฤษในวาระที่สองนี้จะไม่ตรงกับระบบการตรากฎหมายของประเทศไทยที่การพิจารณารับหลักการของร่างกฎหมายจะเป็นขั้นตอนการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง

อื่นรวมถึงสมาชิกสภาที่ไม่มีตำแหน่ง (back bencher) ของทั้งสองฝ่ายก็จะอภิปรายต่อ แล้วก็จะสิ้นสุดลงโดยผู้อภิปรายฝ่ายค้านกล่าวสรุป และฝ่ายรัฐบาลตอบเป็นคนสุดท้าย ในวาระที่สองนี้ มีร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล (Government Bills) จำนวนน้อยมากที่ตกไป

ภายหลังจากมีการอภิปรายดังกล่าวเสร็จสิ้นแล้ว สภาสามัญจะลงมติว่าสมควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ หากร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาในขั้นนี้ ประธานสภาจะประกาศว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านการพิจารณาในวาระที่สอง⁹⁸ ซึ่งถ้าหากสภาสามัญลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาสามัญกำหนดให้สภาต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้คณะกรรมการกิจการที่ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชนพิจารณาในรายละเอียดต่อไป ซึ่งโดยปกติก็ได้แก่คณะกรรมการสภาสามัญประจำสภา เว้นแต่ที่ประชุมสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น⁹⁹ ในกรณีที่มีสมาชิกเสนอญัตติขอให้สภาตั้งคณะกรรมการเต็มสภา(committee of the whole House)หรือคณะกรรมการวิสามัญ (select committee) โดยถ้าหากร่างพระราชบัญญัติใดมีความสำคัญเป็นพิเศษหรือเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือถ้าหากรัฐบาลมีเสียงข้างมากเพียงเล็กน้อยในสภาสามัญ (หมายถึงมีเสียงมากกว่าครึ่งเพียงหนึ่งหรือสองเสียงในคณะกรรมการ)¹⁰⁰ หรือกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มี

⁹⁸ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No.62—(1) If on an amendment to the question ‘That a bill be now read a second time (or the third time)’ it is decided that the word ‘now’ stand part of the question, the Speaker shall forthwith declare the bill to be read a second or the third time as the case may be.

⁹⁹ เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการพิจารณาในวาระที่สองในสภาสามัญแล้วก็จะถูกส่งไปให้กรรมการวิสามัญพิจารณาโดยอัตโนมัติ นอกเสียจากว่ามีญัตติให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้คณะกรรมการเต็มสภาหรือคณะกรรมการอื่นพิจารณา ทั้งนี้ตามข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ข้อ 63(1)

Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No.63—

(1) When a public bill has been read a second time, it shall stand committed to a public bill committee unless the House otherwise orders.

(2) A motion—

(a) to commit a bill to a committee of the whole House or to a select committee,...may be made by any Member and if made immediately after the bill has been read a second time shall not require notice, and, though opposed, may be decided after the expiration of the time for opposed business, and the question thereon shall be put forthwith.

¹⁰⁰ Jack Harvey, HOW BRITAIN IS GOVERNED, แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ, หน้า 94.

ความสำคัญไม่มากนักและไม่จำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียดหรือเป็นเรื่องทางเทคนิค ก็อาจนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาในสภาในรูปของคณะกรรมการเต็มสภา¹⁰¹

ส่วนในกรณีที่สภาลงมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับใด ถ้าหากสภาที่ไม่รับหลักการเป็นสภาสามัญ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าเป็นกรณีที่สภาขุนนางไม่รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาสามัญมาแล้ว หากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน (Money Bill) ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีหรือการใช้จ่ายของรัฐ เป็นการเฉพาะ สภาสามัญมีอำนาจนำร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้สมเด็จพระบรมราชินีทรงลงพระนามาภิไธยได้เมื่อพ้น 1 เดือนนับแต่วันที่ได้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสภาขุนนาง¹⁰² แต่หากเป็นร่างกฎหมายประเภทอื่นสภาสามัญมีอำนาจที่จะนำร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อทรงลงพระนามาภิไธยได้เมื่อพ้นกำหนด 1 ปี¹⁰³

(ข) ขั้นตอนการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย

ในขั้นนี้ร่างพระราชบัญญัติจะถูกส่งไปพิจารณาถึงคณะกรรมการประจำในชุดที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาทั้งนี้ขึ้นอยู่กับชนิดของร่างพระราชบัญญัติ ในขั้นกรรมการนี้จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกถ้อยกระถวงความและมีการแก้ไขประเด็นรายละเอียดที่ได้ถกเถียงกัน ในทางทฤษฎีจะไม่มีกรอบอธิบายในเรื่องหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ แต่ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาในขั้นนี้แล้วจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงเป็นอันมาก¹⁰⁴

ในกรณีที่สภาไม่รับหลักการร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว อาจมีวิธีการดำเนินการต่อไปได้ 2 แนวทาง *แนวทางแรก* เป็นกรณีที่ร่างกฎหมายที่สภาไม่รับหลักการนั้นเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญ เช่น ร่างกฎหมายที่มีความสำคัญระดับรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางการเงินอันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายงบประมาณประจำปีที่มีความจำเป็น

¹⁰¹ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 136.

¹⁰² การกำหนดให้สภาสามัญมีอำนาจเหนือกว่าสภาขุนนางนั้นเนื่องมาจากความเชื่อที่ว่า อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายของสภาที่มีได้มาจากการเลือกตั้งต้องเป็นไปเพื่อการตรวจสอบร่างกฎหมายให้สมบูรณ์ครบถ้วนและถูกต้องยิ่งขึ้น แต่มิใช่เพื่อเป็นปฏิปักษ์กับสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

¹⁰³ “...one year has elapsed between the date of the second reading in the first of those session of the Bill in the House of Commons and the date on which it passes the House of Commons in the second of those session.” โปรดดู Section 1 of the Parliament Act 1911, as amended by the Parliament Act 1949

¹⁰⁴ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 136.

เร่งด่วนก็จะทำการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา(Committee of the Whole House) และ แนวทางที่สอง กรณีที่เป็นร่างกฎหมายทั่วไป สภาสมาญ์ก็จะมอบหมายให้คณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน 15 ถึง 50 คนเป็นผู้พิจารณาโดยคณะกรรมการที่จะพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นตอนนี้อาจเป็นคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) คณะกรรมการสามัญพิเศษ (Special Standing Committee)¹⁰⁵ หรือคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) ก็ได้

การพิจารณาในวาระที่สองจะมีการพิจารณา 2 ลักษณะ คือ การพิจารณาในขั้นกรรมาธิการ (Committee Stage) และการพิจารณาในที่ประชุมสภา หรือการพิจารณารายงาน (Report Stage) ดังนี้

การพิจารณาในขั้นกรรมาธิการ (Committee Stage)

การพิจารณาในขั้นนี้ สภาจะลงมติว่าจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) หรือคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) เป็นผู้พิจารณา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเภทของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ การพิจารณาในขั้นนี้เป็นการพิจารณาในรายละเอียดทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมาย ในขั้นตอนของคณะกรรมการนี้จะเป็นการพิจารณาในรายละเอียดทุกมาตราเป็นรายมาตรา (clause – by – clause) และคณะกรรมการมีอำนาจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติต่างๆร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ตามที่เห็นสมควร トラบเท่าที่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นสอดคล้องกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่มีการเสนอมา¹⁰⁶ ดังนั้น ในวาระนี้จึงเป็นช่วงที่ใช้เวลาของสภาไปมากที่สุด โดยอาจกล่าวได้ว่า ครึ่งหนึ่งของเวลาในสมัยประชุมหมดไปกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นคณะกรรมการ นอกจากนั้นแล้ว

¹⁰⁵ เป็นคณะกรรมการซึ่งใช้วิธีการพิจารณาร่างกฎหมายแบบผสมผสานระหว่างวิธีพิจารณาของ Standing Committee กับวิธีการพิจารณาของ Select Committee

¹⁰⁶ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 ,*Public Bills*, Amendments in committee, No.65 "All committees to which bills may be committed or referred for consideration on report shall have power to make such amendments therein as they shall think fit, provided they be relevant to the subject matter of the bill: but if any such amendments shall not be within the long title of the bill, they shall amend the long title accordingly, and report the same specially to the House. "

การแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนร่างพระราชบัญญัติก็จะกระทำลงในชั้นการพิจารณาของ คณะกรรมาธิการนี้มากที่สุด¹⁰⁷

โดยปกติแล้วสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) ขึ้นใน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง¹⁰⁸ ส่วนคณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of Whole House) และคณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select Committee) จะพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติบางเรื่องเท่านั้น และนอกจากนั้นยังมีความเป็นไปได้ที่บางส่วนของร่าง พระราชบัญญัติจะได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภา และอีกส่วนหนึ่งพิจารณาโดย คณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งขั้นตอนนี้มักใช้กับร่างพระราชบัญญัติที่มีความคละก้นของเนื้อหาที่มี ความขัดแย้งสูงและส่วนที่มีความขัดแย้งน้อย เช่นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และการ พิจารณาของคณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญปกติจะใช้เวลาโดยเฉลี่ย ประมาณครึ่งละ 2 ชั่วโมงครึ่งถึง 3 ชั่วโมง ในขั้นนี้สมาชิกสภาที่ไม่มีตำแหน่งมีโอกาสที่จะแสดง ความคิดเห็นได้เต็มที่ เพื่อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัตินั้นตามที่ต้องการ¹⁰⁹

สำหรับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bills) นั้นมี ความคล้ายคลึงกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชนมาก ยกเว้นในชั้น กรรมาธิการซึ่งจะแตกต่างไปจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) กระบวนการที่แตกต่างกันในขั้นนี้ขึ้นอยู่กับว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถูกโต้แย้งหรือไม่ กล่าวคือ ถ้าร่างพระราชบัญญัติเอกชนนั้นถูกโต้แย้งก็จะถูกส่งไปพิจารณาถึงคณะกรรมาธิการที่มีชื่อว่า “คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติเอกชน” (Private Bill Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 4 คนเป็นผู้พิจารณา ซึ่งมีกระบวนการพิจารณาคลายศาลยุติธรรม ผู้โต้แย้งอาจไปปรากฏตัวหรือ อาจให้ทนาย (counsel) เป็นตัวแทน และมีการเสนอพยานหลักฐานระหว่างฝ่ายที่เสนอร่าง พระราชบัญญัติและฝ่ายที่โต้แย้งคัดค้าน การพิจารณานั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับศาลมากกว่าจะ เป็นที่ประชุมเพื่อพิจารณากฎหมาย ส่วนผลการพิจารณานั้นถ้าหากมีผู้เห็นด้วยมากกว่า

¹⁰⁷ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 137-139.

¹⁰⁸ ในอังกฤษคำว่า “Standing Committee” (คณะกรรมาธิการประจำหรือคณะกรรมาธิการสามัญ) ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเรียกว่า “General Committee” หรือ “Public Bill Committee” ซึ่งใช้เรียกคณะกรรมาธิการที่ แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้พิจารณาร่างกฎหมายในรายละเอียด องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะแตกต่างกันออกไปจากจำนวนน้อยที่สุด 16 คนถึงจำนวนมากที่สุด 50 คน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของร่าง พระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ

¹⁰⁹ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยเรื่องโครงการการปรับปรุงกระบวนการริเริ่มการนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย, หน้า 4-16.

ไม่เห็นด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ดำเนินการไปตามกระบวนการขั้นตอนต่อไปเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติมหาชน

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชนนั้นมักใช้เวลายาวนาน และการที่มีข้อโต้แย้งในร่างพระราชบัญญัติทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นเมื่อเป็นเช่นนี้ หากมีผู้คัดค้านขึ้นมา ฝ่ายที่เสนอร่างพระราชบัญญัติจึงต้องพยายามที่จะเจรจาตกลงกับฝ่ายที่โต้แย้งคัดค้านให้ได้มากที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้ ซึ่งลักษณะนี้เองจึงทำให้จำนวนครั้งหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติเอกชนผ่านไปได้โดยไม่มีผู้ใดคัดค้าน ถ้าหากร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีการโต้แย้ง ร่างพระราชบัญญัติก็จะถูกส่งไปพิจารณายังคณะกรรมการธิการที่ชื่อว่า คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีการโต้แย้ง (Unopposed Private Bill Committee) ซึ่งประกอบด้วยประธานและรองประธานของคณะกรรมการ Ways and Means และสมาชิกอื่น ๆ อีก 3 คน คณะกรรมาธิการนี้มีหน้าที่ในการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีสิ่งใดขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะ และถ้าหากมีความจำเป็น คณะกรรมาธิการอาจเชิญผู้ที่เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมาชี้แจงแสดงเหตุผลป้องกันร่างพระราชบัญญัติของตนได้ด้วย

ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bills) จะเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาเหมือนร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) ภายหลังจากการพิจารณาในวาระที่สองแล้ว โดยทั่วไปจะเสนอไปยังคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) ชุดหนึ่ง กระบวนการที่พิจารณากันในคณะกรรมการนี้ก็เหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน แต่จะแตกต่างกันบ้างก็ตรงที่ ผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติอาจมายัง คณะกรรมาธิการเองหรือให้ทนายมาแทนก็ได้ ต่อจากนั้นก็ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาต่อยังคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of Whole House) ซึ่งจะมีกระบวนการพิจารณาเหมือนร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill)

มีข้อสังเกตว่า ในบางกรณี สภาสมาชิกอาจส่งร่างกฎหมายที่แทบจะไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ (largely uncontroversial bill) ไปยังคณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีการโต้แย้ง (Unopposed Private Bill Committee) หรือ (Second Reading Committee) เพื่อพิจารณาหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว เมื่อผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว คณะกรรมาธิการจะรายงานกลับไปยังสภาสมาชิก และในกรณีที่คณะกรรมการนี้มีมติว่าสมควรรับหลักการร่างกฎหมายใดแล้ว สภาสมาชิกจะไม่พิจารณาสัญญาหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวอีกแต่จะลงมติรับรองว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างที่สภาสมาชิกได้ให้ความเห็นชอบกับหลักการแล้ว ซึ่งวิธีเดียวกันนี้ได้นำมาใช้กับร่างกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวข้องกับเขตการปกครองสก๊อตแลนด์ (Scotland) หรือ เวลส์ (Wales) ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันด้วย โดยสภาจะส่งร่างกฎหมายดังกล่าว

ให้คณะกรรมการใหญ่แห่งสก๊อตแลนด์หรือ คณะกรรมาธิการใหญ่แห่งเวลส์ (The Scottish or Wales Grand Committee) แล้วแต่กรณีเป็นผู้พิจารณา¹¹⁰

เนื่องจากมีเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายน้อยและจำนวนสมาชิกของสภามีมาก บรรดารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติและเรื่องพิเศษต่างๆจึงต้องส่งไปให้ คณะกรรมาธิการชุดต่างๆพิจารณา ในปัจจุบันเราสามารถแบ่งประเภทคณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาสามัญของประเทศอังกฤษออกเป็นประเภทใหญ่ๆ 5 ประเภทด้วยกัน ดังนี้

1) คณะกรรมการเต็มสภา (Committees of the whole House)

สภาหนึ่งสภาใดอาจจะรวมกันเป็นกรรมาธิการคณะหนึ่งได้ คณะกรรมาธิการนี้ เรียกว่าคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ซึ่งจะทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยละเอียดเรียงตามลำดับมาตราทั้งนี้ หลังจากร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านการพิจารณาในวาระที่สองแล้ว วิธีการแบบนี้จะใช้กับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชนในสภาขุนนางเกือบทั้งหมด แต่จะใช้ในสภาสามัญก็ต่อเมื่อมีสมาชิกเสนอญัตติในพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยคณะกรรมการเต็มสภาและที่ประชุมสภาเห็นชอบด้วยเท่านั้น กระบวนการในกรรมาธิการเต็มสภา ดำเนินไปในลักษณะเดียวกันกับการประชุมสภาสามัญตามปกติต่างกันเพียงแต่ว่าประธานในที่ประชุมคณะกรรมการเต็มสภาจะไม่ใช่ประธานสภาตามปกติแต่สมาชิกจะเลือกสมาชิกผู้หนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการสามัญ (Chairman of Ways and Means) ซึ่งจะเป็นคนละคนกับประธานสภาสามัญ การประชุมจะมี Chairman of Ways and Means เป็นผู้ดำเนินการประชุมหรือผู้ดำรงตำแหน่งรองคนใดคนหนึ่ง ข้อแตกต่างที่สำคัญของการประชุมในรูปแบบนี้กับการประชุมสภาตามปกติก็คือ กระบวนการประชุมจะง่ายขึ้น สมาชิกจะสมาชิกอภิปรายได้มากกว่าหนึ่งครั้ง และเนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของทั้งสภา คณะกรรมาธิการชุดนี้จึงไม่สามารถประชุมได้ในขณะที่สภาจริงกำลังประชุมอยู่ การประชุมคณะกรรมการเต็มสภาจึงเชื่อมประสานอย่างแยกไม่ออกและขึ้นกับการประชุมของสภา กล่าวคือจะเริ่มประชุมไม่ได้จนกว่าสภาจะได้เริ่มประชุมไปแล้วและกำลังประชุมอยู่

¹¹⁰ Michael Zander, *The Law-Making Process*, 4th ed (London : Butterworths, 1994) P. 56.

อ้างถึงใน วสันต์ เทียวตระกูล และณัฐนันท์ อัครเวศศักดิ์, "อำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงหลักการของร่างกฎหมาย," *รัฐสภาสาร*, 47,8 (สิงหาคม 2542) : 83.

ต้นกำเนิดที่สภาได้ประชุมกันในรูปคณะกรรมการเต็มสภานั้น เนื่องมาจากต้องการที่จะจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงใช้อำนาจผ่านทางประธานสภา¹¹¹ ร่างพระราชบัญญัติที่จะนำเข้ามาพิจารณาในคณะกรรมการเต็มสภานั้น มีทั้งร่างพระราชบัญญัติสั้นๆที่มีเพียงมาตรา (one-clause Bill) ซึ่งจะผ่านกรรมาธิการนี้ได้อย่างรวดเร็วมาก หรือร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญทางรัฐธรรมนูญอย่างยิ่ง นอกจากนั้นร่างพระราชบัญญัติการเงินก็มักจะนำเสนอคณะกรรมการเต็มสภาทั้งในรูปของคณะกรรมการที่เรียกว่า “Committee of Way and Means” และคณะกรรมการที่เรียกว่า Committee of Supply สำหรับร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ นั้นมีน้อยมากที่จะเสนอต่อคณะกรรมการเต็มสภา นอกเสียจากว่ารัฐบาลได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นว่ามีความสำคัญยิ่ง หรือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นที่น่าสนใจกันอย่างกว้างขวาง หรือในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านวาระที่สองแล้ว รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากน้อยมาก (very narrow majority) มักจะใช้คณะกรรมการประเภทนี้ เพราะในคณะกรรมการประจำ จำนวนสมาชิกของคณะกรรมการแต่ละพรรคจะคิดเป็นสัดส่วนกับจำนวนที่นั่งที่พรรคมีอยู่ทั้งหมดในสภาอันทำให้รัฐบาลที่มีเสียงข้างมากไม่มากยิ่งจะมีเสียงน้อยลงไปอีกในคณะกรรมการประจำ

2) คณะกรรมการประจำหรือคณะกรรมการสามัญ (Standing Committees or General Committees)

ในสมัยประชุมปัจจุบันของสภาสามัญตั้งแต่ปี ค.ศ. 2006-2007 คณะกรรมาธิการสามัญ(Standing Committees) ได้ถูกเปลี่ยนชื่อเรียกใหม่เป็นคณะกรรมการประจำ (General Committee) และคณะกรรมการสามัญที่ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (Standing Committees on bill) ในปัจจุบันได้เรียกว่าคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill Committee) คณะกรรมาธิการประจำนี้มีหน้าที่ในการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาวาระที่ 2 (Second Reading) สมาชิกของคณะกรรมการนี้จะคิดจากสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ แต่ละคณะจะมีสมาชิก 16-50 คน คณะกรรมาธิการนี้จะแบ่งกันตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ และตรวจสอบความคิดเห็นของกลุ่มนอกสภา ส่วนใหญ่คณะกรรมการประจำนี้จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล

¹¹¹ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 138.

คณะกรรมการการประจำ จำแนกออกเป็นชุดๆ ได้แก่

(1) คณะกรรมการสก๊อตแลนด์ (Scottish Grand Committee) ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญที่เป็นผู้แทนจากสก๊อตแลนด์ทั้งหมด 72 คน และสมาชิกอื่นอีก 12 คน รับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับกิจการของสก๊อตแลนด์เท่านั้น

(2) คณะกรรมการเวลส์ (Welsh Grand Committee) ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาชาวเวลส์ 40 คน จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเวลส์โดยเฉพาะ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่คล้ายกับคณะกรรมการสก๊อตแลนด์ (The Scottish Grand Committee)

(3) คณะกรรมการไอร์แลนด์เหนือ (The Northern Ireland Grand Committee) ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาชาวไอร์แลนด์เหนือ 18 คน มีสมาชิกอื่นๆ รวมอีก 25 คน ทำหน้าที่โต้แย้งอภิปรายเรื่องเกี่ยวกับไอร์แลนด์เหนือโดยเฉพาะ

ร่างพระราชบัญญัติเกือบทั้งหมดที่พิจารณาในชั้นกรรมการจะพิจารณากันในคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งของคณะกรรมการประจำนี้

3) คณะกรรมการวิสามัญ (Select Committees)

กล่าวโดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการวิสามัญจัดตั้งขึ้นเพื่อที่จะช่วยเหลือรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการทำหน้าที่ตรวจสอบกิจการบางอย่างของฝ่ายบริหาร หรือทำหน้าที่สอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และเสนอเป็นรายงานให้แก่สภารับทราบ คณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวอาจได้รับการแต่งตั้งโดยแต่ละสภาเป็นคราวๆไป หรือได้รับแต่งตั้งตอนเริ่มสมัยประชุม ทั้งนี้เพื่อพิจารณารายละเอียดทุกอย่างของปัญหาที่เกิดขึ้นในระหว่างสมัยประชุม คณะกรรมการประเภทหลังรู้จักกันในนาม “คณะกรรมการเฉพาะกิจในสมัยประชุม (Sessional Select Committee) เพราะจะมีการแต่งตั้งใหม่ทุกสมัยประชุม มีร่างพระราชบัญญัติอยู่เป็นจำนวนมากที่ได้รับการพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญ¹¹²

คณะกรรมการวิสามัญ (Select Committees) อาจแบ่งย่อยลงไปอีกเป็น 3 ประเภท คือ

(1) คณะกรรมการเฉพาะกิจในสมัยประชุม (Sessional Committee) สภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการประเภทนี้ในตอนเริ่มต้นสมัยประชุม เพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลเรื่องต่างๆในสมัยประชุม คณะกรรมการที่อยู่ในประเภทนี้ เช่น คณะกรรมการบัญชีเงินแผ่นดิน (Public Account Committee) และคณะกรรมการคัดเลือกคณะกรรมการประจำ (Committee of selection) เป็นต้น คณะกรรมการคัดเลือก (Committee of selection) นี้เป็นคณะกรรมการที่

¹¹² คณิน บุญสุวรรณ, “รัฐสภาอังกฤษ,” เอกสารข่าวรัฐสภา, (2 มีนาคม 2519) : 18-19.

แต่ละสภาแต่งตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมของสภาในประเทศอังกฤษ คณะกรรมาธิการคัดเลือกของสภาสภามัญประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 11 คน องค์ประชุมมี 3 คน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการชุดนี้ คือการส่งร่างพระราชบัญญัติเอกชน และร่างพระราชบัญญัติคำสั่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายไปยังคณะกรรมาธิการ และในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้คัดค้าน คณะกรรมาธิการคัดเลือกจะทำหน้าที่แต่งตั้งประธานและสมาชิกของคณะกรรมาธิการสำหรับแต่ละร่างพระราชบัญญัติ กำหนดวันและเวลาสำหรับการประชุมครั้งแรกและวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นการคุกคามต่อหลักการมูลฐานของสภา นอกจากนี้ยังทำหน้าที่เสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสภามัญและเสนอชื่อสมาชิกสภาสภามัญเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสภามัญ ตลอดจนเสนอชื่อสมาชิกสภาสภามัญเพื่อแต่งตั้งเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาคำประท้วงคำสั่งโดยวิธีพิเศษ และคณะกรรมาธิการชุดอื่นๆ ตลอดจนจัดทำรายชื่อสมาชิกของคณะกรรมาธิการ ในแต่ละสภา คณะกรรมาธิการคัดเลือกมักจะได้รับความสะดวกให้เลือกสมาชิกคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bill) และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชนและร่างพระราชบัญญัติคำสั่งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย¹¹³

(2) คณะกรรมาธิการชั่วคราว (Adhoc Committee) คือคณะกรรมาธิการที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายบางอย่างหรือเพื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อทำหน้าที่เสร็จแล้วก็หมดหน้าที่ไป คณะกรรมาธิการประเภทนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภามัญไม่เกิน 15 คน

(3) คณะกรรมาธิการผู้เชี่ยวชาญพิเศษ (Specialist Committee) เป็นคณะกรรมาธิการที่แต่งตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญพิเศษ

4) คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committees)

คณะกรรมาธิการร่วม คือคณะกรรมาธิการที่แต่ละสภาแต่งตั้งให้มาร่วมกันเพื่อพิจารณาปัญหาหรือร่างพระราชบัญญัติเป็นพิเศษ กรรมาธิการร่วมนี้อาจได้รับแต่งตั้งตามความพอใจของแต่ละสภา แต่ขอเสนอว่าร่างพระราชบัญญัติใดควรส่งกรรมาธิการร่วมเพื่อพิจารณาจะต้องมาจากสภาที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเริ่มต้นเสนอ

ส่วนใหญ่สภาสภามัญและสภาขุนนางจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วมขึ้นเพื่อร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง เช่นร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่สำคัญๆ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและการประมวลกฎหมาย (Consolidation bills)

¹¹³ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, หน้า 57-58.

คณะกรรมการการร่วมประกอบด้วยสมาชิกของทั้งสองสภา ส่วนประกอบของคณะกรรมการการร่วมนี้มีลักษณะที่ค่อนข้างแปลก เนื่องจากแต่ละสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการของตนขึ้นมาชุดหนึ่งจากสมาชิกในสภาของตน อีกทั้งยังมีกฎเกณฑ์และอำนาจที่แตกต่างกันอีกด้วย และกรรมการทั้งสองคณะนี้จะมาประชุมร่วมกัน ประโยชน์หลักของคณะกรรมการประเภทนี้ก็คือเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีข้อขัดแย้งกัน (uncontroversial bills) ในชั้นกรรมการ เช่นร่างพระราชบัญญัติที่เรียกว่า “Consolidation bills” (คือร่างพระราชบัญญัติที่รวมกฎบัตรกฎหมายต่างๆ ที่ประกาศใช้ในช่วงเวลาต่างๆ เข้าเป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เพื่อความสะดวกในการใช้) คณะกรรมการการร่วมกันนี้ บางครั้งอาจตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสอบสวน (Committees of enquiry)

โดยปกติแล้ว คณะกรรมการการร่วมนี้จะทำหน้าที่คล้ายๆ คณะกรรมการวิสามัญ (Select Committees) สมาชิกของคณะกรรมการการร่วมจะถูกคัดเลือกมาจากแต่ละสภาด้วยจำนวนเท่ากันและกรรมการการร่วมนี้จะมีอำนาจก็แต่เพียงที่สภาทั้งสองกำหนดให้เท่านั้น นอกจากนั้นเวลาและสถานที่ในการประชุมยังกำหนดด้วยข้อตกลงระหว่างสองสภาอีกด้วย ประธานคณะกรรมการการร่วมจะได้รับเลือกตั้งจะคณะกรรมการ โดยอาจจะคัดเลือกจากบรรดาสมาชิกของแต่ละสภาเสนอมา

5) คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill Committees)

ทำหน้าที่พิจารณาและอภิปรายร่างพระราชบัญญัติเอกชน สำหรับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชนในชั้นกรรมการขึ้นอยู่กับการที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกคัดค้านหรือไม่ถูกคัดค้าน (opposed or unopposed)¹¹⁴ กรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ถูกคัดค้านก่อนเสนอสภาสามัญประกอบด้วยสมาชิก 4 คน (แต่งตั้งโดยคณะกรรมการคัดเลือก) ซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ไม่มีผลประโยชน์ส่วนตัวเกี่ยวข้องในร่างพระราชบัญญัตินั้น สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ถูกคัดค้านนั้น กรรมการประกอบด้วยประธานกรรมการเต็มสภา และรองประธานกับสมาชิกอื่นๆอีก 3 คน ซึ่งคัดเลือกโดยประธานตามรายชื่อที่คณะกรรมการคัดเลือกเสนอขึ้นมาในตอนต้นของแต่ละสมัยประชุม ในสภาขุนนาง กรรมการร่างพระราชบัญญัติ

¹¹⁴ ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกคัดค้านหรือไม่ถูกคัดค้านตามความหมายในที่นี้ไม่ได้หมายถึงร่างพระราชบัญญัติที่ถูกคัดค้านในรัฐสภา แต่หมายถึงร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้ฎีกาคัดค้าน หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ประธานของคณะกรรมการทั้งหมดรายงานว่า ควรเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ถูกคัดค้าน แม้ว่าจะไม่มีใครยื่นฎีกาคัดค้านก็ตาม

เอกชนที่ถูกคัดค้านประกอบด้วยสมาชิก 5 คน และร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ถูกคัดค้านจะถูกส่งไปให้แก่ประธานคณะกรรมการกิจการทั้งหมดพิจารณา

(ค) ขั้นตอนการพิจารณาทบทวนกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย

ในขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่จะมีการรายงานผลการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการต่อสภา จึงเรียกขั้นตอนนี้ว่า “ Report Stage” ซึ่งในทางปฏิบัติในขั้นตอนนี้ สภาจะพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติของร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นคณะกรรมการเท่านั้น โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร ภายใต้หลักการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นคณะกรรมการ กล่าวคือ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ ตราบเท่าที่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นสอดคล้องกับหลักการของร่างกฎหมายที่มีการเสนอมา อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการเต็มสภา หรือในกรณีที่มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการ ร่างกฎหมายนั้นก็จะได้รับการเสนอต่อสภาสามัญเพื่อพิจารณาในวาระที่สามโดยไม่มีการพิจารณาในขั้นตอนนี้แต่อย่างใด

การพิจารณาขั้นรายงาน (Report Stage)

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติใดเสร็จแล้วก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมารายงานต่อรัฐสภา¹¹⁵ ซึ่งในขั้นนี้รู้จักกันในชื่อ “ขั้นพิจารณา (Consideration) หรือขั้นรายงาน (Report Stage)” ในขั้นนี้สภาสามัญสามารถตรวจสอบรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขปรับปรุงโดยคณะกรรมการแล้วได้อีกครั้ง โดยสมาชิกสภาล่างที่ไม่ได้มีส่วนในคณะกรรมการสามัญที่พิจารณาในชั้นกรรมการจะมีโอกาสที่จะอภิปรายในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ และนอกจากนั้นยังสามารถขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในแต่ละมาตราได้อีกด้วย ซึ่งอาจจะเป็นการแก้ไขหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติโดยรัฐบาลเองตามที่ขอแปรญัตติไว้ในการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการก็ได้

¹¹⁵ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 ,*Public Bills*, Report of bills committed to public bill committees., No.73 “..every bill committed to and reported from a public bill committee, whether amended or not, shall be considered on report by the House...”

แต่อย่างไรก็ตามข้อแก้ไขเพิ่มเติมที่คณะกรรมการธิการไม่ยอมรับจะนำกลับมาพิจารณาอีกไม่ได้ และไม่สามารถพิจารณามาตราที่ไม่ได้มีการแก้ไขในชั้นกรรมาธิการได้¹¹⁶

ในขั้นนี้เมื่อสมาชิกสภาคนใดต้องการจะขอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม สภา ก็จะทำให้มีการอภิปรายกันซึ่งในการอภิปรายผู้ต้องการให้แก้ไขเพิ่มเติมก็จะให้เหตุผล เจ้าของร่างพระราชบัญญัติก็จะอภิปรายคัดค้านให้เหตุผลว่าไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาในคณะกรรมการ จากนั้นก็จะให้มีการลงมติ ถ้ามติเสียงข้างมากต้องการให้แก้ไขก็จะแก้ไขให้เป็นเช่นนั้น การพิจารณาในขั้นรายงานนี้ปัจจุบันก็ยังคงมีอยู่ แต่มักจะกระทำร่วมกับชั้นกรรมาธิการในกรณีที่ว่าพระราชบัญญัติพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา สำหรับการพิจารณาขั้นรายงานนั้นในทางปฏิบัติแล้วค่อนข้างจะเหมือนกับชั้นกรรมาธิการมาก จะแตกต่างกันตรงที่ ในขั้นรายงานจะมีการอภิปรายได้เฉพาะมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ได้การขอแปรญัตติไว้เท่านั้น

(3) การพิจารณาในวาระที่สาม (Third Reading)

หลังจากผ่านการรายงานแล้ว สภาก็จะพิจารณาอภิปรายและลงมติกันว่าจะให้ผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อเสนอต่อไปยังสภาขุนนางหรือไม่ (ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านการพิจารณาของสภาสามัญเป็นสภาแรก) ในขั้นนี้จะมีการอภิปรายกันเพียงแค่ว่าให้ผ่านหรือไม่ให้ผ่านเท่านั้น ไม่มีการขอแปรญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด¹¹⁷ โดยปกติแล้วร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมาถึงขั้นนี้มักจะผ่านเสมอ จากนั้นก็จะส่งไปยังสภาขุนนางเพื่อพิจารณาต่อไป

ขั้นนี้เป็นขั้นสุดท้ายของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งจะเป็นการพิจารณาภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดที่มีการแก้ไขในคณะกรรมการหรือในชั้นการพิจารณา (Consideration) อีกครั้ง ในขั้นนี้จะมีการแก้ไขได้ก็แต่เฉพาะถ้อยคำที่ยังไม่เหมาะสมเท่านั้น สภาจะแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญของร่างกฎหมายในวาระนี้ไม่ได้ ในกรณีที่มีการพิจารณารายงานการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ การพิจารณาในวาระที่สามนี้ก็จะดำเนินการทันทีเมื่อ

¹¹⁶ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 ,*Public Bills*, Amendments on report., No.75. "Upon the consideration of a bill on report no amendment which could not have been proposed in committee without an instruction from the House may be proposed unless it has been authorised by a resolution of the House."

¹¹⁷ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 ,*Public Bills*, Third reading. , No.77 "No amendments, not being merely verbal, shall be made to any bill on the third reading"

เสร็จสิ้นการพิจารณารายงานของคณะกรรมการในวาระที่สองดังกล่าว โดยทั่วไปวาระนี้เป็นวาระที่ใช้เวลาน้อยมากจนอาจกล่าวได้ว่าวาระนี้เป็นเพียง “แบบพิธี” เท่านั้น¹¹⁸ หลังจากการพิจารณาในวาระที่ 3 เสร็จสิ้นลงร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะส่งการพิจารณาของสภาสูง (House of Lords) ในทันที

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการพิจารณาในวาระที่สามของสภาสามัญแล้ว เลขาธิการสภาก็จะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นส่งไปให้สภาขุนนางเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ถ้าหากร่างพระราชบัญญัติใดที่เริ่มต้นเสนอต่อสภาขุนนางก่อน ก็ส่งไปยังสภาสามัญภายหลังจากการพิจารณาในวาระที่สามแล้วเช่นกัน ถ้าหากสองสภาเห็นพ้องต้องกัน ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปเพื่อให้สมเด็จพระบรมราชินีทรงลงพระนามาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

ถ้าหากสภาที่สองได้แปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินั้น จะต้องส่งคืนมายังสภาแรก เพื่อพิจารณาตราที่ได้มีการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมนั้นอีกครั้งหนึ่ง ถ้าสภาแรกไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ก็จะต้องแต่งตั้งกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อศึกษาเหตุผลแห่งความขัดแย้ง และจะส่งรายงานเหตุผลดังกล่าวขึ้นไปยังสภาที่สอง และสภาที่สองก็อาจจะมีทางเลือกโดยเพียงแต่เสนอขอแปรญัตติข้อความที่ได้แปรญัตติไว้ก่อนแล้วโดยสภาแรก ข้อแปรญัตติดังกล่าวนั้นอาจจะตกไป หรือคงไว้อย่างเดิม หรือแก้ไขตามการแปรญัตติครั้งใหม่ และกระบวนการนี้ก็จะดำเนินต่อไปจนกว่าจะตกลงกันได้ และถ้าหากเป็นที่แน่นอนว่าเป็นไปไม่ได้แล้วที่จะตกลงกันได้ สภาสามัญก็อาจจะใช้อำนาจของตนภายใต้พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. 1911 และ ค.ศ. 1949 (Parliament Act) ทำการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เริ่มเสนอจากสภาสามัญเองเพื่อให้สมเด็จพระบรมราชินีทรงลงพระนามาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ภายหลังจากที่เวลาได้ผ่านพ้นไป 1 ปีและอยู่ในสมัยประชุมใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาขุนนางอีก¹¹⁹

2) การพิจารณาในสภาขุนนาง (House of Lords)

การพิจารณาร่างกฎหมายในสภาสูงก็เป็นการอภิปรายอย่างกว้างขวางและมีลักษณะอย่างเดียวกันกับการพิจารณาในสภาสามัญ (House of Common) กล่าวคือ

สภาขุนนางมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาลั่นกรองกฎหมายที่เสนอต่อสภาขุนนาง หรือร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาสามัญและสภาสามัญพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจึงส่ง

¹¹⁸ โดยปกติขั้นตอนต่างๆของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาสามัญจะใช้เวลาหลายวัน แต่การพิจารณาขั้นรายงาน (Report Stage) และการพิจารณาในวาระที่สาม (Third Reading) มักจะกระทำในวันเดียวกัน ยกเว้นในกรณีพิเศษที่ทุกขั้นตอนดังกล่าวจะกระทำเสร็จสิ้นในวันเดียว

¹¹⁹ ศลินิน บุญสุวรรณ, “รัฐสภาอังกฤษ,” เอกสารข่าวรัฐสภา, (2 มีนาคม 2519) : 20.

ให้สภาขุนนางพิจารณาต่อไป ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตามสภาขุนนางจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ (First Reading) ในขั้นนี้ผู้เสนอร่างกฎหมายต้องเสนอชื่อพระราชบัญญัติ ชื่อผู้เสนอและผู้รับรองหลักการและความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกจะอภิปรายว่าจะรับหลักการหรือไม่ หากไม่รับร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ตกไป แต่ถ้ารับหลักการแล้วร่างพระราชบัญญัติจะถูกนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น จากนั้นเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา (Second Reading) โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ (1) การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ (Committees Stage) ซึ่งอาจส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการวิสามัญ หรือคณะกรรมาธิการเต็มสภาพิจารณาแล้วเสนอรายงานต่อสภาขุนนางก็ได้ และ (2) การพิจารณาในที่ประชุมสภาขุนนาง (Report Stage) เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพร้อมรายงานของคณะกรรมาธิการในสภาขุนนาง ในขั้นนี้เป็นการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติในรายละเอียด และวาระที่ 3 ชั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบ (Third Stage) ในขั้นนี้เป็นการพิจารณาและลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนางภายใน 1 สัปดาห์ประชุมของรัฐสภา (12 เดือน) มิฉะนั้นถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

แต่อย่างไรก็ตามแม้ขั้นตอนต่าง ๆ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาสูงจะมีลักษณะอย่างเดียวกันกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาล่าง แต่ก็มี 2 ประการที่แตกต่างกันออกไป ประการแรก ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการ (Committee Stage) ในสภาสูง ส่วนมากมักจะพิจารณาในสภาสูงนั่นเองโดยไม่นำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาในคณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committee) เพราะฉะนั้นเมื่อสภาขุนนางได้รับหลักการของร่างกฎหมายมาแล้วก็จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภา มีน้อยครั้งที่สภาขุนนางได้ตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นกรณีเฉพาะ¹²⁰ และนอกจากนั้นสมาชิกสภาสูงอาจเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาและสามารถอภิปรายได้ ประการที่สอง ไม่สามารถตัดทอนเวลาที่ใช้ในการอภิปรายของสมาชิกสภาสูง โดยใช้มาตรการกิโยติน (Guillotine) ได้ แม้ว่าสมาชิกนั้นจะ

¹²⁰ สำหรับในสภาขุนนางนั้น นอกจากสภาจะสั่งให้เป็นอย่างอื่นแล้ว ร่างพระราชบัญญัติจะต้องส่งให้กรรมาธิการเต็มสภาพิจารณาเสมอ ดูข้อบังคับการประชุมสภาขุนนาง

Standing Orders Of The House Of Lords Relating To Public Business, Bill, No. 47

“No Bill shall be read twice the same day; no Committee of the Whole House shall proceed on any Bill the same day as the Bill has been read the Second time...”

แก่งัดขวางการพิจารณาหรือใช้วิธีการต่าง ๆ ที่ทำให้การพิจารณาล่าช้า แต่โดยปกติแล้ว สภาขุนนางจะไม่ขัดขวางร่างกฎหมายที่เริ่มต้นพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากสภาสามัญแล้ว แต่มักแก้ไขเพิ่มเติมและส่งให้สภาสามัญพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเพื่อดำเนินการหาข้อยุติต่อไป อย่างไรก็ตามในกรณีที่สภาขุนนางแก้ไขร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องทางการเงิน (non-financial bill) ที่สภาสามัญให้ความเห็นชอบและไม่อาจหาข้อยุติระหว่างสภาทั้งสองได้ สภาสามัญก็มีอำนาจนำร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้สมเด็จพระบรมราชินีทรงลงพระนามาภิไธยได้เมื่อพ้น 1 ปีนับแต่วันที่ได้นำร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสภาขุนนาง¹²¹

ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (money bill หรือ financial legislation) สภาขุนนางจะไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายดังกล่าว¹²² และได้มีการกำหนดให้สภาสามัญมีอำนาจนำร่างกฎหมายประเภทนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้สมเด็จพระบรมราชินีทรงลงพระนามาภิไธยได้เมื่อพ้นกำหนด 1 เดือน นับแต่วันที่สภาสามัญได้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสภาขุนนาง¹²³

ร่างกฎหมายที่เริ่มต้นพิจารณาในสภาขุนนางและได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางแล้ว ร่างกฎหมายนั้นส่วนมากมักจะได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่กรณีปรากฏแก่สภาผู้แทนราษฎรว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการที่ไม่อาจยอมรับได้ (Proved unacceptable to the Commons)

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านสภาขุนนางโดยไม่มีกรแก้ไข ร่างนั้นก็ถือว่าได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาและไปสู่ขั้นตอนการลงพระนามาภิไธย (Royal Assent) ของสมเด็จพระบรมราชินีนาถของอังกฤษ แต่ถ้ามีการแก้ไขโดยสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่มีการแก้ไขโดยสภาขุนนางก็จะถูกส่งกลับคืนมายังสภาสามัญเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

ถ้าหากสภาสามัญเห็นด้วยกับข้อแก้ไขเพิ่มเติมของสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะถูกนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายสมเด็จพระราชินีเพื่อทรงลงพระนามาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ถ้าหากสภาสามัญไม่เห็นด้วยกับข้อแก้ไขของสภาขุนนางก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปให้สภาขุนนางพิจารณาอีกครั้งพร้อมกับเอกสารแสดงเหตุผลในการแก้ไขของสภาสามัญ

¹²¹ การกำหนดให้สภาสามัญมีอำนาจเหนือกว่าสภาขุนนางนั้นเนื่องมาจากความเชื่อที่ว่า อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายของสภาที่มีได้มาจากการเลือกตั้งต้องเป็นไปเพื่อการตรวจสอบร่างกฎหมายให้สมบูรณ์ครบถ้วนและถูกต้องยิ่งขึ้น แต่มิใช่เพื่อเป็นปฏิปักษ์กับสภาที่มาจากการเลือกตั้ง

¹²² ทำได้เพียงพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบทั้งฉบับเท่านั้น และต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 1 เดือน มิฉะนั้นให้ถือว่าสภาขุนนางได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว

¹²³ Section 1 of the *Parliament Act 1911*, as amended by the *Parliament Act 1949*.

ซึ่งถ้าหากสภาขุนนางยังคงยืนยันที่จะแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเช่นเดิม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอาจจะตกไป (กรณีนี้ก็เกิดขึ้นครั้งเดียวในปี 1945) หรือสภาสภามัญอาจใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติ Parliament Act ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามเดิมที่สภาสภามัญให้ความเห็นชอบให้พระมหากษัตริย์ทรงให้ความเห็นชอบภายใน 1 ปี นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนจากสภาสูง ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้แม้ว่าสภาขุนนางจะยังคงไม่เห็นด้วยก็ตาม¹²⁴

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนางนั้น ไม่ว่าจะเป็กร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ตาม สภาขุนนางมิได้มีอำนาจที่แท้จริงในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่มีเพียงอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายเท่านั้น เพราะในท้ายที่สุดสภามัญมีอำนาจในการลงมติยืนยันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับต่อไปได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่สภาขุนนางเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม

หลังจากที่สภามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords) มีมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นที่ตรงกันและไม่มีการแก้ไขใด ๆ เพิ่มเติมอีกแล้ว รัฐสภาก็ต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอกราบบังคมทูลต่อสมเด็จพระบรมราชินีนาถเพื่อทรงลงพระนามาภิไธย (Royal Assent) ประกาศใช้เป็นกฎหมายใหม่ที่บังคับใช้ภายในประเทศ (อาจมีผลใช้บังคับทันทีหรือตามวันเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ) ในการลงพระนามาภิไธยนี้พระมหากษัตริย์อาจเสด็จมายังสภาขุนนางเพื่อลงพระนามาภิไธยด้วยพระองค์เอง เมื่อเปิดสมัยประชุมสภาหรือกระทำโดยคณะขุนนางคณะหนึ่งที่ทรงแต่งตั้งขึ้น และแม้ว่าในปัจจุบันอังกฤษถือกันว่าสถาบันกษัตริย์ (The Crown) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สามขององค์ประกอบของรัฐสภา (the third element in parliament's composition) จะต้องให้ความยินยอมโดยการลงนามในร่างกฎหมายเสมอไปก็ตาม แต่ขั้นตอนการทูลเกล้าถวายร่างกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบ (Royal Assent) จากสถาบันกษัตริย์ก็ยังคงเป็นขั้นตอนที่เป็นเงื่อนไขสำหรับการมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

¹²⁴ Section 2 of the *Parliament Act 1911*, as amended by the *Parliament Act 1949*.

ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติมหาดิน คำพระราชทานพระบรมราชานุญาตจะมีคำว่า “le roy le veule” หมายความว่า พระมหากษัตริย์ตั้งพระทัยให้เป็นไปดังนั้น (The king wills it) ถ้าไม่ทรงยอมพระบรมราชานุญาตจะใช้คำว่า “le roy le s' avisera” หมายความว่า พระมหากษัตริย์จะได้ทรงพิจารณา (The King will consider it) การไม่ยอมให้พระบรมราชานุญาตนี้เรียกว่า “การยับยั้ง(veto) แต่พระราชอำนาจนี้ไม่เคยมีพระมหากษัตริย์พระองค์ใดเคยใช้นับตั้งแต่ ค.ศ. 1707¹²⁵ เป็นต้นมา

ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติการเงิน คำพระราชทานพระบรมราชานุญาตจะใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์ทรงขอขบใจพลเมืองที่ดีของพระองค์ ทรงยอมรับความช่วยเหลือของเขาเหล่านั้นและทรงตั้งพระทัยให้เป็นไปตามนั้น”

ในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติเอกชน คำพระราชทานพระบรมราชานุญาตจะมีว่า “Soit fait comme il est desire” ซึ่งหมายความว่า ให้เป็นไปตามความประสงค์ได้ (Let it be done as is desired)

โดยปกติร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดจะมีอายุเพียงสมัยประชุมเดียว กล่าวคือ ถ้าหากไม่ผ่านการพิจารณาในสมัยประชุมหนึ่งก็จะตกไป จะนำขึ้นมาพิจารณาในสมัยประชุมต่อมาไม่ได้ ในทางปฏิบัติผู้นำของพรรคเสียงข้างมากในสภาจะปรึกษาหารือกับผู้คุมเสียงของฝ่ายค้านเพื่อกำหนดตารางเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในสภาสภาสามัญการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกขั้นตอนสามารถที่จะกระทำโดยใช้เวลาวันเดียว ถึงแม้ว่าตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติ (Standing Order of the House of Lords) ข้อที่ 47¹²⁶ ห้ามมิให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 2 วาระภายในวันเดียว แต่ในทางปฏิบัติก็มักจะมีการระงับใช้กฎข้อบังคับนี้อยู่เสมอๆ

มีข้อสังเกตว่าตามระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กรณีที่ร่างกฎหมายใดยังมีได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้นและอายุของสภาสามัญ

¹²⁵ สถาบันกษัตริย์เคยใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายครั้งสุดท้ายเมื่อปี ค.ศ. 1707 (พ.ศ. 2250) โดย Queen Anne โดยทรงปฏิเสธที่จะลงพระนามาภิไธยในร่างกฎหมายจัดตั้งกองทหารในสก๊อตแลนด์ (a Bill for setting the militia in Scotland)

¹²⁶ Standing Orders Of The House Of Lords Relating To Public Business, Bill, No. 47

“No Bill shall be read twice the same day; no Committee of the Whole House shall proceed on any Bill the same day as the Bill has been read the Second time; no report shall be received from any Committee of the Whole House the same day such Committee goes through the Bill, when any amendments are made to such Bill; and no Bill shall be read the Third time the same day that the Bill is reported from the Committee, or the order of commitment is discharged.”

สิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาสามัญ จะมีผลกระทบต่อร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาดังกล่าวแตกต่างกันตามประเภทของกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าเป็น Private Bill หรือ Hybrid Bill ผู้เสนอกฎหมายอาจร้องขอให้สภาที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นอยู่ก่อนที่อายุของสภาสามัญสิ้นสุดลงหรือก่อนที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างกฎหมายนั้นต่อไปได้ แต่สำหรับ Public Bill ไม่มีบทบัญญัติให้ทำเช่นนั้นได้ ดังนั้น Public Bill ที่ค้างการพิจารณาอยู่ดังกล่าวจึงต้องตกไป อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อ “The Modernisation Committee” เพื่อดำเนินการปรับปรุงกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาให้ทันสมัยยิ่งขึ้น ซึ่งตามรายงานของคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอให้มีการนำเอาวิธีการร้องขอให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาอยู่ในขณะที่อายุของสภาสามัญสิ้นสุดลงหรือขอขณะที่มีการยุบสภาสามัญมาใช้บังคับกับ Public Bill ภายใต้สถานการณ์ที่กำหนดและหลักเกณฑ์บางประการ

ง) การกำหนดตารางเวลาพิจารณาร่างกฎหมาย (PROGRAMMING OF BILLS)

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษนั้น ร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดจะมีอายุเพียงสมัยประชุมเดียว กล่าวคือ ถ้าหากไม่ผ่านการพิจารณาในสมัยประชุมหนึ่งก็จะตกไป จะนำขึ้นมาพิจารณาในสมัยประชุมต่อมาไม่ได้ ผู้นำของพรรคเสียงข้างมากในสภาจะปรึกษาหารือกับผู้คุมเสียง (whip) ของฝ่ายค้านเพื่อกำหนดตารางเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในสภาสามัญการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกชั้นตอนสามารถที่จะกระทำได้โดยใช้เวลาเพียงวันเดียว ตัวอย่างเช่น การผ่านร่างพระราชบัญญัติ Rhodesia Bill เมื่อปี ค.ศ. 1965 แต่ในสภาขุนนางจะมีข้อบังคับการประชุมของสภาขุนนางข้อที่ 41 (Lord's Standing Order No.41) ห้ามมิให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 2 วาระในวันเดียว แต่ในทางปฏิบัติก็มักจะระงับใช้ข้อบังคับนี้อยู่เสมอๆ

นอกจากนั้นในสภาสามัญยังมีวิธีการที่ใช้เพื่อมิให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกินเวลามากเกินไป คือ การเสนอญัตติเพื่อให้มีการจัดสรรเวลาในการอภิปรายร่างกฎหมายในแต่ละส่วนหรือที่เรียกว่า “Programming motions” หรือ “Allocation of time motion” โดยญัตติดังกล่าวเป็นการกำหนดวันและเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละส่วนไว้ล่วงหน้า โดยข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ ข้อที่ 83 A (Standing Order No.83A) ได้กำหนดให้สมาชิกเสนอญัตติดังกล่าวได้ทันทีที่เข้าสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองโดยใช้เวลาในการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติในแต่ละส่วนไม่เกิน 45 นาที ซึ่งส่วนใหญ่สมาชิกของฝ่ายรัฐบาลจะเป็นผู้เสนอญัตติดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล (Government' bill) การกำหนดเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้ล่วงหน้านี้ยังรวมไปถึงไปกำหนดวันที่คณะกรรมการสามัญที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องเสนอรายงาน

ต่อสภาด้วย วิธีการเสนอนี้มีส่วนช่วยรัฐบาลให้สามารถกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละส่วนได้อย่างแน่นอน¹²⁷

นอกจากญัตติดังกล่าวข้างต้นแล้วยังมีวิธีที่รัฐบาลใช้ตัดการอภิปรายได้เพียงในรัฐสภาโดยให้สมาชิกฝ่ายตนเสนอปิดอภิปรายเป็นส่วนๆ โดยการกำหนดเวลาให้ระยะหนึ่ง สำหรับการอภิปรายมาตราต่างๆของร่างพระราชบัญญัติ และจะมีการถามมติเกี่ยวกับเรื่องนั้นทันทีหรือที่เรียกว่า “Guillotine motion”

3.1.4.3 ระบบการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร (Checking the work of government)

ก) การตั้งกระทู้ถาม (NOTICES OF QUESTIONS)

กระทู้ถาม (Question) เป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสภาสามัญของอังกฤษ¹²⁸ คำว่า “Question” นั้น หมายถึงการซักถามต่อรัฐมนตรีในฝ่ายบริหารซึ่งสมาชิกสภาเป็นผู้ซักถาม และรัฐมนตรีเป็นผู้ตอบ สมาชิกมีสิทธิที่จะตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่และเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา¹²⁹

การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในสภาสามัญถือได้ว่าเป็นวิธีที่ดีที่สุดในอันที่จะสอบถามข่าวคราวจากรัฐบาลและยังนับได้ว่าเป็นหนทางที่ดีที่สุดที่จะถ่ายทอดความต้องการของประชาชนในเขตเลือกตั้งของสมาชิก ให้รัฐบาลได้ทราบได้อีกด้วย บางครั้งการตั้งกระทู้ถามก็ใช้เป็นส่วนหนึ่งของการหาเสียงของสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามและเพื่อที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล

เวลาการตั้งกระทู้ถาม (Question Time) ในสภาสามัญของอังกฤษจะมีขึ้นในเวลา 1 ชั่วโมงของการประชุมในวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดีภายหลังจากพิธีสวด โดยจะมีการตั้งคำถามจากสมาชิกสภาสามัญเพื่อถามรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ และการตอบคำถามของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือหน่วยงานที่ถูกตั้งกระทู้ถามตามตารางการตั้งกระทู้ถามที่เรียกว่า “the Order of Oral Questions.” คำถามที่นำมาถามมักจะเกี่ยวกับงานในหน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรีกระทรวงนั้นๆ ส่วนการตั้งกระทู้ถามในสภาขุนนางของอังกฤษจะได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระ

¹²⁷ พฤทธิสถาน ชุมพล, ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ, หน้า 167.

¹²⁸ ช่วงเวลาการตั้งกระทู้ถาม (Question Time) ถือเป็นโอกาสของสมาชิกสภาสามัญและสมาชิกวุฒิสภาที่จะตั้งคำถามรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆในรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถามดังกล่าวจะเริ่มถามในช่วงเริ่มต้นการประชุมก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของแต่ละสภา นอกจากนั้นนายกรัฐมนตรีก็ต้องมีตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาสามัญในการประชุมทุกวันพุธ

¹²⁹ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 90.

การประชุมในแต่ละวัน โดยใช้เวลาประมาณครึ่งชั่วโมงของการประชุมตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี สำหรับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาขุนนางของอังกฤษนั้น มักจะเป็นการตั้งคำถามต่อรัฐบาลโดยรวม โดยไม่ได้เจาะจงลงไปถึงกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งในรัฐบาลซึ่งจะต่างกับการตั้งกระทู้ถามในสภาสภาสามัญที่มักจะต้องตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ

ในสภาสภาสามัญ กฎที่ใช้กันอยู่ในเรื่องเกี่ยวกับกระทู้ถามคือ เมื่อเริ่มเปิดประชุมสภาแล้ว ระเบียบวาระในเรื่องกระทู้ถามจะต้องเริ่มต้นไม่ช้ากว่า 14.45 นาฬิกาของการประชุมในวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดีของทุกสัปดาห์ และดำเนินต่อไปจนกระทั่งเวลา 15.30 นาฬิกา การยื่นกระทู้ถามของสมาชิกอาจจะส่งทางไปรษณีย์ หรือส่งกับมือที่ Table office¹³⁰ ก็ได้ แต่จะต้องส่งล่วงหน้าอย่างน้อย 2 วันก่อนวันที่ต้องการให้ตอบกระทู้ถามนั้น ถ้าสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามประสงค์จะให้รัฐมนตรีผู้ที่ถูกตั้งกระทู้ถามตอบด้วยวาจาในที่ประชุมสภาจะต้องใส่เครื่องหมายดอกจันไว้บนกระดาษคำถามที่ตนตั้งกระทู้ถามนั้น และกระทู้ที่ไม่มีเครื่องหมายดอกจันจะได้รับการตอบเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งหมด ในการประชุมในแต่ละวัน สมาชิกจะตั้งกระทู้ถามประเภทที่ขอให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรเกินกว่า 5 กระทู้ไม่ได้¹³¹ ส่วนกระทู้ถามที่ขอให้ตอบด้วยวาจาในที่ประชุมสมาชิกผู้หนึ่งจะซักถามกระทู้ถามประเภทนี้ได้ไม่เกิน 2 กระทู้ กระทู้ถามประเภทที่ขอให้ตอบด้วยวาจาที่สมาชิกได้ยื่นไว้แล้วจะถูกส่งด้วยระบบคอมพิวเตอร์เพื่อคัดเลือกกระทู้ถามดังกล่าวขึ้นมา 1 กระทู้¹³² เพื่อนำมาบรรจุในระเบียบวาระการประชุมในแต่ละวันโดยจะมีการพิมพ์ออกมาเป็นตารางกระทู้ถามเพื่อเผยแพร่แก่สมาชิกได้ทราบล่วงหน้าในสมุดกระทู้ถาม (The Commons Questions Book) เป็นรายเดือน ตัวอย่างเช่น Order of Oral Questions (Next Sitting period N.B. All dates are provisional) Monday 25th February - Thursday 1st May 2008

¹³⁰ Table office ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 4 คนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบเรื่องกระทู้ถามและญาติ ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ช่วยเลขาธิการสภา (Clerk Assistant)

¹³¹ Standing Orders of the House of Commons, No. 22 (4) (b).

¹³² สมาชิกแต่ละคนจะถามกระทู้ถามที่ขอให้ตอบด้วยวาจากับรัฐมนตรีคนเดียวเกินกว่า

ตารางที่ 2 ตารางแสดงการจัดลำดับกระทู้ถามประเภทที่ขอให้ตอบด้วยวาจาในที่ประชุมสภาสามัญ

Order of Oral Questions

Monday 25th February - Thursday 1st May 2008

ที่มา: www.parliament.uk (ข้อมูล ณ วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2551)

Mon. 25 Feb	Tues. 26 Feb	Wed. 27 Feb	Thu. 28 Feb
Home Office	Communities and Local Government	Wales Prime Minister	Business, Enterprise and Regulatory Reform
Mon. 3 March	Tues. 4 March	Wed. 5 March	Thu. 6 March
Defence	Transport	Scotland Prime Minister	Treasury
Mon. 10 March	Tues. 11 March	Wed. 12 March	Wed. 13 March
Culture, Media and Sport Olympics	Justice	International Development Prime Minister	Environment, Food and Rural Affairs
Mon. 17 March	Tues. 18 March	Wed. 19 March	Thu. 20 March
Children, Schools and Families	Health	Chancellor of the Duchy of Lancaster Prime Minister	Church Commissioners Public Accounts Commission and Speaker's Committee on the Electoral Commission Solicitor General Women and Equality Leader of the House House of Commons Commission
Mon. 24 March	Tues. 25 March	Wed. 26 March	Thu. 27 March
None	Foreign and Commonwealth Office	Northern Ireland Prime Minister	Innovation, Universities and Skills
Mon. 31 March	Tues. 1 April	Wed. 2 April	Thu. 3 April
Work and Pensions	Communities and Local Government	Wales Prime Minister	Business, Enterprise and Regulatory Reform
Mon. 21 April	Tues. 22 April	Wed. 23 April	Thurs. 24 April
Home Office	Transport	Scotland Prime Minister	Treasury
Mon. 28 April	Tues. 29 April	Wed. 30 April	Thurs. 1 May
Defence	Communities and Local Government	Wales Prime Minister	Business, Enterprise and Regulatory Reform

การตั้งกระทู้ถามนั้นข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ¹³³ กำหนดให้การตั้งกระทู้ถามและการถามกระทู้ถามในที่ประชุมสภาสามัญนั้นจะมีขึ้นในการประชุมในวันจันทร์ วันอังคาร วันพุธ และวันพฤหัสบดี ภายหลังจากที่ได้พิจารณาระเบียบวาระเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเอกชนที่สมาชิกเสนอ (Private Business) และญัตติที่เสนอเพื่อให้สภาให้ความเห็นชอบโดยไม่มีผู้คัดค้าน (Motions for unopposed) แล้ว โดยการถามและตอบกระทู้ถามในการประชุมในแต่ละวันนั้นจะใช้เวลามากกว่า 1 ชั่วโมงหลังจากที่เริ่มประชุมไม่ได้ เว้นแต่ กระทู้ถามที่ไม่ได้ปรากฏในระเบียบวาระการประชุมในวันนั้นซึ่งประธานสภาได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเร่งด่วนหรือเป็นเรื่องที่สำคัญเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ที่สำคัญยิ่งของชาติ ถึงแม้จะมีได้มีปรากฏอยู่ในระเบียบวาระ ประธานสภาอาจอนุญาตให้ถามกระทู้ถามที่มีลักษณะนี้ได้ในตอนปลายของชั่วโมงกระทู้ถามก็ได้ และในกรณีที่มีการประชุมในวันนั้นมีกระทู้ถามประเภทที่ขอให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรค้างอยู่ กระทู้ถามเหล่านั้นจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระเป็นกระทู้ถามในการประชุมครั้งต่อไปและจะปรากฏในสมุดตารางกระทู้ของสมาชิก(questions book) จะเห็นได้ว่าเวลาในการถามตอบกระทู้ถามซึ่งมีเพียงประมาณเกือบหนึ่งชั่วโมงเต็มนั้นย่อมไม่เป็นการเพียงพอสำหรับกระทู้ถามทั้งหมดที่ปรากฏในระเบียบวาระ แต่ข้อบังคับการประชุมของสภาก็กำหนดทางออกไว้สำหรับกระทู้ที่ตอบในวาระกระทู้ถามไม่หมด โดยขออนุญาตประธานสภาไปตอบในเวลาอื่นได้

นอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ¹³⁴ ยังกำหนดให้การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาสามัญของอังกฤษจะต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือตามแบบฟอร์มที่กำหนดไว้แน่นอน โดยประธานสภา โดยสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะเลือกว่าจะให้รัฐมนตรีตอบด้วยวาจาในที่ประชุมสภา หรือจะให้รัฐมนตรีตอบเป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งจะถูกตีพิมพ์ลงในเอกสารของรัฐสภาที่เรียกว่า "Hansard" โดยสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามที่ต้องการให้ตอบกระทู้ของเขาด้วยวาจาในที่ประชุมจะต้องทำเครื่องหมายดอกจัน (*) ไว้บนหัวกระดาษกระทู้ถามที่ตนเสนอ และต้องเสนอล่วงหน้าเพื่อแจ้งให้รัฐมนตรีได้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 4 วัน ก่อนวันที่ต้องการจะให้ตอบ ถ้าเป็นการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีว่าการไอแลนด์เหนือ สกอตแลนด์ หรือเวลส์ แต่ถ้าเป็นการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีกระทรวงอื่นต้องยื่นเป็นหนังสือแจ้งให้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 2 วัน ก่อนวันที่ต้องการให้ตอบ (ไม่นับวันศุกร์ เสาร์และอาทิตย์) และในการประชุมแต่ละครั้งกระทู้ถามที่ต้องการให้ตอบด้วย

¹³³ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 , NOTICES OF QUESTIONS, ETC., Time for taking questions., No. 21.

¹³⁴ Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 , NOTICES OF QUESTIONS, ETC., Notices of questions., No. 22.

วาจาก็ได้รับการคัดเลือกให้ถามรัฐมนตรีเพียงหนึ่งเรื่องเท่านั้น¹³⁵ กระทู้ถามที่ต้องการให้ตอบด้วย วาจาที่สมาชิกได้ยื่นไว้และได้รับการคัดเลือกแล้วจะถูกส่งไปยังรัฐมนตรีที่ถูกต้องกระทู้ถามในวันรุ่งขึ้นเพื่อแจ้งให้รัฐมนตรีทราบเพื่อจะได้เตรียมตัวตอบกระทู้ถามนั้นด้วยวาจาในที่ประชุมสภา โดยในวันประชุมสมาชิกผู้หนึ่งจะถามกระทู้ถามที่ต้องตอบด้วยวาจาในที่ประชุมสภาได้ไม่เกิน 2 กระทู้

การตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภานั้น รัฐมนตรีแต่ละท่านจะเลือกกันเองว่า รัฐมนตรีคนใดจะเป็นผู้ตอบข้อซักถามข้อไหน และถ้าหากสมาชิกส่งกระทู้ถามไปผิดกระทรวง กระทู้ถามนั้นจะถูกส่งต่อไปยังกระทรวงที่ถูกต้อง โดยไม่ต้องปรึกษาผู้ตั้งกระทู้ถามก่อนแต่จะต้องแจ้งให้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ทราบว่กระทู้ถามนั้นถูกส่งไปยังกระทรวงใด และถ้ารัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องกระทู้ถามนั้นไม่เป็นเรื่องที่สำคัญต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติก็จะไม่ตอบกระทู้ถามนั้นก็ได้

เวลาสำหรับที่จะตอบข้อซักถามดังกล่าวด้วยวาจาในสภา หรือที่เรียกว่า “Question Hour” นั้นมีเพียงหนึ่งชั่วโมงเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นการเพียงพอสำหรับการถามและตอบกระทู้ดังกล่าว คำตอบที่ไม่สามารถตอบได้ภายในเวลาหนึ่งชั่วโมงดังกล่าวก็จะตกไป และจะถูกนำไปจัดพิมพ์ลงในเอกสารข่าวรัฐสภา (Hansard) ร่วมกับกระทู้ถามที่ให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่สมาชิกที่ถามกระทู้นั้นจะขอให้เลื่อนไปตอบด้วยวาจาในเวลาอื่น หรือถอนคำถามนั้นเสีย

ในเวลาซักถามกระทู้ของวันประชุมสภา เมื่อประธานอนุญาตให้ถามกระทู้ได้ สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามจะต้องลุกขึ้นขานเลขคำถามหรือกระทู้ของตนแล้วนั่งลงโดยไม่ต้องทวนคำถามนั้นต่อที่ประชุมสภาอีกครั้ง เนื่องจากสมาชิกและรัฐมนตรีที่ถูกต้องกระทู้ถามจะทราบคำถามนั้นล่วงหน้าอยู่แล้วและกระทู้ดังกล่าวก็ได้ปรากฏอยู่ได้สมุดกระทู้ถาม (The Commons Questions Book) ที่ประกาศให้ทราบล่วงหน้าแล้ว จากนั้นรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็จะลุกขึ้นยืนในที่ๆกำหนด เพื่ออ่านคำตอบที่เจ้าหน้าที่ในกระทรวงเป็นผู้จัดเตรียมไว้ให้ เมื่อจบคำตอบแล้ว ต่อจากนั้นประธานก็จะอนุญาตให้สมาชิกซักถามเพิ่มเติม และได้รับคำตอบเพิ่มเติมได้อีก นอกจากนี้ยังอาจมีสมาชิกอื่นๆ เข้าร่วมในการซักถามเพิ่มเติมได้อีกด้วย กระบวนการซักถามเช่นนี้จะดำเนินไปเป็นเวลาพอสมควร จนกว่าประธานจะสั่งยุติแล้วสั่งอนุญาตให้ถามกระทู้อื่นต่อไปได้

ในกรณีที่สมาชิกมีเรื่องด่วนเป็นกรณีพิเศษจริงๆ ภายหลังจากที่หมดชั่วโมงซักถามแล้วสมาชิกอาจจะขอซักถามเป็นการเพิ่มเติม เพื่อให้ตอบด้วยวาจาต่อที่ประชุมได้อีก แต่ทั้งนี้สมาชิกผู้นั้นจะต้องยื่นคำถามของตนต่อรัฐมนตรีและต่อประธานสภาภายในเวลาไม่เกิน 12 นาฬิกา

¹³⁵ จเร พันธุ์เปรื่อง, “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร : การจัดทำระเบียบวาระการประชุมและการดำเนินการประชุม,” หน้า 90.

ของวันที่มีการประชุมนั้น และถ้าหากประธานสภาพิจารณาเห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องด่วนพิเศษจริงๆ ประธานก็จะอนุญาตให้ทำการซักถามกระทู้ถามด่วน (Urgent Questions) นั้นได้อีก

ส่วนกระทู้ถามที่ขอให้รัฐมนตรีตอบเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถาม จะต้องเขียนข้อความกระทู้ถามและลงชื่อสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามรวมทั้งระบุชื่อรัฐมนตรีที่จะต้องการให้ตอบกระทู้ถามนั้นด้วย ในกรณีนี้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามอาจจะระบุวันที่ต้องการคำตอบจาก รัฐมนตรีที่ถูกถามไว้ในหนังสือแจ้งกระทู้ถามนั้นเพื่อให้รัฐมนตรีได้ทราบล่วงหน้าอย่างน้อย 2 วัน ก่อนวันที่ต้องการให้ตอบ ซึ่งถ้าหากมีการระบุวันที่ต้องการให้ตอบนั้น รัฐมนตรีผู้ที่ถูกถามก็จะส่ง คำตอบกระทู้ถามมาให้สมาชิกที่ตั้งกระทู้ในวันที่ระบุไว้ในการยื่นกระทู้ถาม สำหรับในการตอบ กระทู้ถามที่ขอให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรนั้น รัฐมนตรีผู้ที่ถูกถามจะตอบกระทู้ถามลงในหนังสือ “Hansard” ซึ่งเป็นเอกสารข่าวของรัฐสภา และส่งคำตอบตรงถึงสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามในวัน เดียวกับที่กระทู้ถามปรากฏในระเบียบวาระ และถ้าหากรัฐมนตรีตอบกระทู้ถามล่าช้า สมาชิกผู้ตั้ง กระทู้ถามมีสิทธิที่จะยื่นคำถามนั้นใหม่ได้¹³⁶ กระทู้ถามประเภทที่ขอให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรนี้ มักจะใช้สำหรับถามเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวเลขจำนวนมากๆ

การจัดกระทู้ถามดำเนินไปเพื่อให้รัฐมนตรีแต่ละคนได้มีโอกาสที่จะตอบกระทู้ถาม ได้ในวันใดวันหนึ่งหรือหลายวันของสัปดาห์ คำตอบกระทู้ที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะถูกตีพิมพ์ลงใน “Hansard” ซึ่งเป็นเอกสารข่าวของรัฐสภาและจะถูกส่งตรงไปให้แก่ผู้ตั้งกระทู้ถาม นอกจากนี้ ยังมีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง สำหรับกระทู้ถามประเภทที่ขอให้ตอบเป็นลายลักษณ์ อักษรอีกด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติก็คือ สมาชิกสามารถระบุว่าจะให้ตอบกระทู้ของตนในวันเดียวกับที่ ปรากฏในระเบียบวาระก็ได้ ส่วนกระทู้ที่ขอให้ตอบด้วยวาจา (Oral Questions) ที่ยังไม่ได้ตอบ เนื่องจากหมดเวลา รัฐมนตรีอาจจะนำไปตอบเป็นลายลักษณ์อักษรแทน ทั้งนี้เว้นแต่ผู้ตั้งกระทู้จะ ขอเลื่อนไปถามในการประชุมวันอื่น¹³⁷

ในการตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภาของรัฐมนตรี ถ้าหากสมาชิกผู้ใดมี ความรู้สึกว่าคำตอบกระทู้ถามของตนยังไม่กระจ่างชัดเพียงพอ ก็อาจจะซักถามต่อไปได้อีกหนึ่ง หรือหลายคำถามหรือที่เรียกว่า “supplementary” โดยคำถามเสริมเพิ่มเติมนี้จะต้องเป็นประเด็น เรื่องเดียวกันกับเรื่องที่ตั้งกระทู้ถาม ทั้งนี้ โดยให้อยู่ในดุลพินิจของประธานสภา และเมื่อมีการ ซักถามเพิ่มเติมดังกล่าว รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องเป็นผู้ตอบคำถามเหล่านั้นต่อไป นอกจากนี้ สมาชิกคนอื่นๆยังสามารถที่จะซักถามเรื่องเดียวกันนั้นได้อีกด้วยหรือที่เรียกว่า “supplementary questions” ประธานสภาจะเป็นผู้ระงับมิให้คำถามที่ถามเพิ่มเติมนั้นมากเกินไปหรือน้อยเกินไป

¹³⁶ มন্ত্রী ฐปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 91-92.

¹³⁷ ศลทิน บุญสุวรรณ, “รัฐสภาอังกฤษ,” เอกสารข่าวรัฐสภา, (2 มีนาคม 2519) : 21.

แต่ที่สำคัญที่สุดก็คือ ประธานสภาจะต้องระวังมิให้การซักถามเช่นนั้นขยายตัวกลายเป็นการอภิปรายไปในที่สุด

ปัจจุบันเมื่อพิจารณาจากระเบียบวาระการประชุมของสภาสมาญแล้วอาจแบ่งประเภทของกระทู้ถามออกได้เป็น 4 ประเภท¹³⁸ ดังนี้

1) Questions for Written Answer (Written Questions or WPQs) เป็นกระทู้ถามที่ขอให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร ในระหว่างสมัยประชุมปี ค.ศ. 2007 – 2008 ตั้งแต่เดือนตุลาคมปี ค.ศ. 2007 ถึงเดือนตุลาคมปี ค.ศ. 2008 มีสมาชิกสภาสมาญตั้งกระทู้ประเภทนี้ 795 กระทู้

2) Questions for Oral Answer (Oral Questions or OPQs taken in the Chamber) เป็นกระทู้ถามที่ขอให้ตอบด้วยวาจาในที่ประชุมสภา ในระหว่างสมัยประชุมปี ค.ศ. 2007 – 2008 ตั้งแต่เดือนตุลาคมปี ค.ศ. 2007 ถึงเดือนตุลาคมปี ค.ศ. 2008 มีสมาชิกสภาสมาญตั้งกระทู้ประเภทนี้ 289 กระทู้

3) Cross-cutting questions (taken in Westminster Hall) เป็นกระทู้ถามในที่ประชุม Westminster Hall

4) Urgent Questions (formerly Private Notice Questions, taken in the Chamber) เป็นกระทู้ถามด่วนที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา โดยหากกระทู้ถามใดเป็นเรื่องด่วนและเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งของชาติ ถึงแม้จะมีได้มีปรากฏอยู่ในระเบียบวาระการประชุมสภา ประธานสภาก็อาจจะอนุญาตให้นำมาซักถามกันในตอนปลายของชั่วโมงกระทู้ก็ได้ แต่ทั้งนี้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องทราบและมีเวลาเตรียมตัวเพียงพอด้วย

สำหรับกฎเกณฑ์ต่างๆ ไปเกี่ยวกับกระทู้ถามในสภาสมาญของอังกฤษ ประการแรกกำหนดไว้ว่ากระทู้ถามจะต้องเป็นรูปคำถามจริงๆ ซึ่งจะต้องเป็นการถามเพื่อแสวงหาข้อมูล หรือก่อให้เกิดการกระทำบางอย่าง และจะต้องไม่เป็นแบบถามเองตอบเอง และต้องไม่เป็นในเชิงโต้เถียงหรือสันนิษฐาน ประการที่สอง เรื่องที่ถามจะต้องเกี่ยวข้องกับสิ่งที่รัฐมนตรีรับผิดชอบอยู่ ซึ่งในลักษณะปัจจุบันในขณะที่หน้าที่และระบบงานบริหารขยายตัวกว้างขวางขึ้น ก็เป็นการยากที่จะตัดสินว่า ความรับผิดชอบดังกล่าวของรัฐมนตรีมีแค่นั้นเพียงใด นอกจากนั้นผู้ตั้งกระทู้ถามจะถามเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์ ศาลยุติธรรม หรือเอกอัครราชทูตประจำ ณ ต่างประเทศและผู้พิพากษาไม่ได้

¹³⁸ House of Commons, Factsheet P1 - Parliamentary Questions,

นอกจากนี้ยังห้ามถามกระทู้ถามเพื่อให้ตีความกฎหมายหรือขอความคิดเห็นทางด้านกฎหมาย หรือถามเกี่ยวกับข่าวสารซึ่งได้ตีพิมพ์ไปแล้ว หรือได้ตอบกระทู้ไปแล้วไม่นานนัก หรือการให้ยืนยันข่าวลือหรือรายงานข่าวทางหน้าหนังสือพิมพ์ หรือกระทู้ถามที่เป็นการโน้มน้ำหนักขัดแย้งในตัวเอง มีลักษณะเป็นการถากถาง ไร้สาระ คลุมเครือ หรือซ้ำซากก็มีการกำหนดห้ามไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาด้วยเช่นกัน และรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามใดก็ได้ ถ้าหากเห็นว่าจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์สำคัญของชาติ

สำหรับในสภาขุนนางนั้น สมาชิกสภาขุนนางสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาสามัญ แต่จำนวนกระทู้ในสภาขุนนางมีน้อยกว่าในสภาสามัญ แม้ว่ากฎเกณฑ์การตั้งกระทู้ของสมาชิกสภาขุนนางจะมีน้อยกว่าของสมาชิกสภาสามัญก็ตาม¹³⁹ การตั้งกระทู้ตามของสมาชิกสภาขุนนาง เป็นการพิจารณาตรวจสอบการกระทำของฝ่ายบริหาร และชักใช้ไล่เลียงเพื่อให้ได้ข้อมูลจากฝ่ายบริหาร โดยกระทู้เหล่านั้นจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับพระราชวงศ์หรือศาสนจักร (Church of England) ข้อความต้องไม่มีลักษณะเป็นการสบประมาท ไม่เป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาล (sub judice) เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติและไม่เป็นอันตรายหรือมีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดี และไม่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมของชาติ เว้นแต่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสถิติและเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญต่อส่วนรวมและไม่เป็นการรวมข้อเท็จจริงและความเห็นไว้กระทู้ถาม¹⁴⁰

ในสภาขุนนางนั้นระเบียบวาระกระทู้ถามจะเริ่มต้นในเวลาครึ่งชั่วโมงแรกของการประชุมในวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี โดยไม่ได้มีการกำหนดเวลาสำหรับกระทู้ถาม (Question Time) ไว้แน่นอนเหมือนสภาสามัญ และบรรดากฎกระทู้ถามทั้งแบบที่ขอให้ตอบด้วยวาจาและแบบที่ขอให้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องเป็นการถามรัฐบาลทั้งคณะเป็นการทั่วไป โดยไม่จำเพาะเจาะจงต่อรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง กระทู้ถามที่มีเครื่องหมายดอกจันจำนวนไม่เกิน 4 กระทู้จะได้รับอนุญาตให้ถามได้ในตอนเริ่มการประชุมในแต่ละวัน โดยกระทู้ถามเหล่านี้จะอภิปรายไม่ได้ แต่การซักถามเพิ่มเติมเป็นสิ่งที่ทำได้ นอกจากนั้น กระทู้ถามที่ไม่มีเครื่องหมายดอกจันอาจจะถามได้ในตอนปลายของการประชุมแต่ละวัน และจะอภิปรายก็ได้¹⁴¹ การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาขุนนางนี้แบ่งตามลักษณะการตอบได้ 3 ประเภท ได้แก่¹⁴²

¹³⁹ Paul Silk and Rhodri Walters, *How parliament Works*, 4th ed (New York : Addison Wesley Longman Limited, 1998), p.176.

¹⁴⁰ Ibid., p.193.

¹⁴¹ คณิน บุญสุวรรณ, "รัฐสภาอังกฤษ," *เอกสารข่าวรัฐสภา*, (2 มีนาคม 2519) : 21.

¹⁴² Paul Silk and Rhodri Walters, *How parliament Works*, p.193 – 195.

(1) กระทู้ถามที่ตอบด้วยวาจา (Starred Questions) สมาชิกสภาขุนนางที่จะตั้งกระทู้ถามประเภทนี้ต้องทำเครื่องหมาย * ไว้ในสมุดกระทู้ถาม (Order Paper) และต้องเสนอกระทู้ล่วงหน้า 1 เดือน ด้วยเหตุนี้ทำให้กระทู้ถามไม่ทันต่อสถานการณ์ ปัจจุบันกระทู้ที่เสนอจะถูกเลือกขึ้นมาเป็นกระทู้หลัก 4 กระทู้ เพื่อให้รัฐมนตรีตอบในทุก ๆ วันอังคาร โดยที่ไม่มีการจำกัดเวลาในการตอบและถาม แต่ไม่ควรเกินกว่าครึ่งชั่วโมง ในระหว่างสมัยประชุมปี ค.ศ. 1995 – 1996 มีสมาชิกสภาขุนนางตั้งกระทู้ประเภทนี้ จำนวน 498 กระทู้ ซึ่งถูกเลือกเป็นกระทู้หลัก จำนวน 26 กระทู้

(2) กระทู้ถามที่ตอบด้วยวาจาภายหลังการอภิปราย (Unstarred Questions) เป็นกระทู้ถามที่ตอบด้วยวาจาภายหลังจากการอภิปรายซักถามกันเสียก่อน โดยที่ไม่ต้องทำเครื่องหมาย (*) ไว้ในสมุดกระทู้ถาม (Order Paper) การถามและตอบกระทู้มีการจำกัดเวลาไว้ไม่เกินหนึ่งชั่วโมงครึ่ง สมาชิกสภาขุนนางให้ความสนใจตั้งกระทู้ถามประเภทนี้กันเป็นจำนวนมาก

(3) กระทู้ถามที่ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร เสนอกระทู้ไว้ในสมุดกระทู้ถาม (Order Paper) ในหมวดกระทู้ถามที่ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร (Questions for written answer) กระทู้ถามประเภทนี้จะมีได้ไม่เกิน 6 กระทู้ในการประชุมในแต่ละวัน เมื่อรัฐมนตรีได้รับทราบกระทู้ถามจะตอบเขียนตอบกระทู้ถามภายใน 4 วัน แล้วส่งให้สภาขุนนาง และพิมพ์เผยแพร่ใน Hansard ในสมัยประชุมระหว่างปี ค.ศ. 1995 – 1996 มีการตั้งกระทู้ถามประเภทนี้ จำนวน 2471 กระทู้

นอกจากกระทู้ซึ่งแบ่งตามลักษณะการตอบทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว สมาชิกสภาขุนนางมีสิทธิตั้งกระทู้ถามด่วน (Urgent Questions) ซึ่งจะต้องเป็นเรื่องเร่งด่วนและต้องเสนอกระทู้ภายในช่วงบ่าย มีการตั้งกระทู้ประเภทนี้จำนวนน้อยมากนาน ๆ ครั้งจะมี 1 หรือ 2 กระทู้ต่อสมัยประชุม

ข) คณะกรรมาธิการ (COMMITTEES)

คณะกรรมาธิการ (Committees) ในสภาสามัญและสภาขุนนางมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การตรวจสอบนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เป็นต้น ในสมัยประชุมปี 2006–2007 ได้มีการเปลี่ยนชื่อคณะกรรมาธิการในสภาสามัญเนื่องจากก่อนหน้านี้คณะกรรมาธิการลั่นกรอง (Select Committees) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมาธิการสามัญ ในขณะที่คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing Committees) ส่วนใหญ่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ ดังนั้น จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อเรียกคณะกรรมาธิการให้สอดคล้องกับหน้าที่และภารกิจ โดยในปัจจุบันการทำงานของสภาสามัญจึงมี

คณะกรรมการหลัก ๆ อยู่ 4 ประเภทในการพิจารณากฎหมายและนโยบาย¹⁴³ ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการทั่วไปหรือคณะกรรมการสามัญ (General Committees) คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) คณะกรรมการถาวร (Select Committees) และคณะกรรมการร่วม (Joint Committee)

1) คณะกรรมการทั่วไปหรือคณะกรรมการสามัญ (GENERAL COMMITTEES OR STANDING COMMITTEE)

คณะกรรมการทั่วไปคือคณะกรรมการสามัญประจำสภา (Standing Committee) ซึ่งได้มีการเปลี่ยนชื่อเรียกในสมัยประชุมปี 2006-2007 คณะกรรมการสามัญมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน ซึ่งคณะกรรมการสามัญที่ทำหน้าที่นี้เรียกว่า คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills Committees) ส่วนคณะกรรมการสามัญคณะอื่นๆเช่น คณะกรรมการสก๊อตแลนด์ คณะกรรมการเวลส์ และ คณะกรรมการไอร์แลนด์เหนือมีหน้าที่ในการอภิปรายและพิจารณาเรื่องต่างๆ ที่รับผิดชอบ และทำรายงานพร้อมเสนอข้อแนะนำต่างๆ ในการนี้คณะกรรมการสามัญอาจเรียกหลักฐานจากหน่วยงานภาครัฐ หรือเรียกเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้เชี่ยวชาญภายนอกรัฐสภามาให้ข้อมูลได้ คณะกรรมการประเภทนี้มีเฉพาะในสภาสามัญเท่านั้น ในสภาขุนนาง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมการ จะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา

คณะกรรมการสามัญจะทำหน้าที่พิจารณารายละเอียดร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาวาระที่ 2 (Second Reading) สมาชิกของคณะกรรมการนี้จะคิดจากสัดส่วนของพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในสภาสามัญ แต่ละคณะจะมีสมาชิก 16-50 คน คณะกรรมการสามัญนี้จะแบ่งกันตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และตรวจสอบความคิดเห็นของกลุ่มนอกสภา และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาล

คณะกรรมการสามัญของสภาสามัญ จำแนกออกเป็น 3 ชุด

(1) คณะกรรมการสก๊อตแลนด์ (The Scottish Grand Committee) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากสก๊อตแลนด์ทั้งหมด 72 คนและสมาชิกอื่นอีก 12 คน รับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายสาธารณะในสก๊อตแลนด์และเรื่องเกี่ยวกับกิจการของสก๊อตแลนด์เท่านั้น

¹⁴³ ข้อมูล ณ วันที่ 5 มิถุนายน 2550

(2) คณะกรรมาธิการเวลส์ (Welsh Grand Committee) ประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาชาวเวลส์ 40 คน จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเวลส์โดยเฉพาะ มีบทบาทและอำนาจคล้ายกับคณะกรรมาธิการสกอตแลนด์ (The Scottish Grand Committee)

(3) คณะกรรมาธิการไอร์แลนด์เหนือ (The Northern Ireland Grand Committee) ประกอบด้วย สมาชิกรัฐสภาชาวไอร์แลนด์เหนือ 18 คน มีสมาชิกอื่น ๆ รวมอีก 25 คน จะได้แย้งอภิปรายเกี่ยวกับเรื่องไอร์แลนด์เหนือโดยเฉพาะ

2) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

หมายถึงคณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของสภา ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญและน่าสนใจมากเป็นพิเศษ ผู้ที่เป็นประธานของคณะกรรมาธิการเต็มสภานี้มิใช่ประธานสภา แต่เป็นสมาชิกผู้หนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการเต็มสภาตำแหน่งนี้เรียกว่า “Chairman of Way and Means”

3) คณะกรรมาธิการกลั่นกรอง (Select Committee)

คณะกรรมาธิการกลั่นกรองเป็นคณะกรรมาธิการที่ตั้งขึ้นมาเฉพาะกิจ โดยตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ เมื่อทำหน้าที่เสร็จแล้วก็จะหมดสภาพการเป็นคณะกรรมาธิการอาจจะเป็นการตั้งขึ้นมาในสมัยประชุม (Sessional) เพื่อทำหน้าที่ดูแลเรื่องต่าง ๆ คณะกรรมาธิการกลั่นกรองเหล่านี้มาจากพรรคการเมืองในสภาสามัญ

คณะกรรมาธิการกลั่นกรองคือ คณะกรรมาธิการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อทำหน้าที่เสร็จแล้วก็จะหมดสภาพไป สำหรับคณะกรรมาธิการกลั่นกรองในสภาสามัญจะมีจำนวนเท่ากับจำนวนกระทรวงของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้แต่ละคณะกรรมาธิการทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานผลการปฏิบัติงานและนโยบายของกระทรวงที่รับผิดชอบ โดยคณะกรรมาธิการมีหน้าที่รวบรวมหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรและเรียกบุคคลมาสอบถามเพื่อทำรายงานส่งสภาสามัญ โดยปกติแล้วเมื่อรัฐบาลได้รับรายงานและข้อเสนอแนะจากคณะกรรมาธิการกลั่นกรอง รัฐบาลจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงงานของตนภายใน 60 วัน

อย่างไรก็ตาม อาจมีการตั้งคณะกรรมาธิการกลั่นกรองชั่วคราวเพิ่มเติมจากข้างต้นเพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญๆ โดยเฉพาะ

4) คณะกรรมการร่วม (Joint Committee)

คณะกรรมการร่วมประกอบด้วยสมาชิกทั้งสภาสามัญและสภาขุนนาง มีประธานคณะกรรมการหนึ่งคน โดยจะเป็นสมาชิกสภาใดก็ได้ คณะกรรมการร่วมทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการถาวร คือทำหน้าที่ตรวจสอบในเรื่องเฉพาะด้าน อย่างเช่น คณะกรรมการร่วมสิทธิมนุษยชนรับผิดชอบเรื่องสิทธิของประชาชนการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้คณะกรรมการร่วมบางคณะตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ เช่น การพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง อาทิ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการพนัน ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย stem cell เป็นต้น

คณะกรรมการในสภาขุนนาง

สภาขุนนางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือพิจารณาสอบสวนเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งหมด 5 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการถาวร (Permanent Committees) คณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการถาวร (Ad Hoc Committees) คณะกรรมการร่วม (Joint Committee) คณะกรรมการแห่งศาสนา (Ecclesiastical Committee) และคณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House)¹⁴⁴ ดังต่อไปนี้

1) คณะกรรมการสามัญหรือถาวร (Permanent Committees)

คณะกรรมการประเภทนี้มีได้ตั้งชื่อตามขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่เหมือนเช่นบางประเทศยึดถือ แต่เป็นการตั้งโดยใช้ตัวอักษร A B C D E หรืออื่น ๆ ไม่มีการกำหนดจำนวนสมาชิกไว้จะมีกี่คนก็ได้ ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่ประธานรัฐสภาจัดสรรให้¹⁴⁵ ซึ่งปัจจุบันสภาขุนนางแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญหรือถาวรจำนวน 14 คณะดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการสามัญพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ (Committee on Appeal)
- คณะกรรมการพิธีการแนะนำตัว (Committee on Ceremony of Introduction)
- คณะกรรมการการคัดเลือก (Committee of Selection)
- คณะกรรมการเกี่ยวกับการมอบอำนาจและการออกกฎระเบียบ (Committee on Delegated Power and Deregulation)

¹⁴⁴ The international centre for parliamentary documentation of the inter - parliamentary union, Parliament of the world, 2th ed. (England : Gower Publishing Company Limited, 1986), p.648.

¹⁴⁵ Ibid., p.627.

- คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติข้อมูลด้านเสรีภาพ (Draft Freedom of Information Bill)
- คณะกรรมาธิการสหภาพยุโรป (European Union)
- คณะกรรมาธิการกิจการสภาขุนนาง (House of Lords Offices)
- คณะกรรมาธิการทหาร (Committee on Liaison)
- คณะกรรมาธิการนโยบายการเงินของธนาคารของอังกฤษ (Monetary Policy Committee of the Bank of England)
- คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ (Committee for Privileges)
- คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภา (Procedure of the House)
- คณะกรรมาธิการบริการสาธารณะ (Public Service)
- คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science Technology)
- คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติสะพานทาร์มา (Tamar Bridge Bill)

2) คณะกรรมาธิการวิสามัญหรือคณะกรรมาธิการถนัดกรร (Ad Hoc Committees หรือ Select Committees)

ส่วนคณะกรรมาธิการถนัดกรรในสภาขุนนางมิได้ทำหน้าที่เป็นเงาของกระทรวงต่างๆดังเช่นคณะกรรมาธิการถนัดกรรในสภาสามัญ แต่ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องเฉพาะโดยอาศัยความเชี่ยวชาญของสมาชิกสภาขุนนางแต่ละคน และใช้เวลาในการตรวจสอบนานกว่าคณะกรรมาธิการถนัดกรรในสภาสามัญ ปัจจุบันสภาขุนนางมีคณะกรรมาธิการถนัดกรร 4 คณะ คือ The European Union Committee ; The Science and Technology Committee ; The Constitution Committee; The Economic Affairs Committee

โดยทั่วไป สภาขุนนางที่แต่งตั้งคณะกรรมาธิการถนัดกรรเพื่อให้ทำหน้าที่สอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แล้วทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อสภาขุนนางมีเป็นส่วนน้อยที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ภายในกระบวนการนิติบัญญัติ เมื่อทำหน้าที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นคณะกรรมาธิการก็หมดวาระ แต่ในบางครั้งอายุของคณะกรรมาธิการประเภทนี้เป็นไปตามสมัยประชุมจึงอาจเรียกว่า “sessional select committees”¹⁴⁶

¹⁴⁶ Ibid., p.627.

3) คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committee)

สภาสามัญและสภาขุนนางมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะก็ได้ ซึ่งในปัจจุบันทั้งสองสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกัน จำนวน 4 คณะดังต่อไปนี้

- คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติรัฐบาลส่วนท้องถิ่น (Draft Local Government Bill)
- คณะกรรมาธิการบริการทางการเงินและการตลาด (Financial Service and Markets)
- คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา (Parliamentary Privilege)
- คณะกรรมาธิการเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาในกรณีพิเศษ (Special Parliamentary Procedure)

4) คณะกรรมการแห่งศาสนา (Ecclesiastical Committee)

สภาขุนนางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการแห่งศาสนา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับศาสนา¹⁴⁷

5) คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

ประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบของระบบคณะกรรมการ โดยเฉพาะคณะกรรมการเต็มสภา คณะกรรมาธิการเต็มสภานี้ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งในแต่ละสภามัชประชุมจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติการเงินที่มีความสำคัญมาก หรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเอกสิทธิ์หรือลักษณะที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น นอกจากนี้คณะกรรมการเต็มสภามีหน้าที่ประชุมพิจารณารายจ่ายและภาษีอากร ซึ่งเรียกว่า “Committee of Supply หรือ Committee of Ways and Means”¹⁴⁸

¹⁴⁷ Ibid., p.648.

¹⁴⁸ Ibid., p.627.

โดยสรุป สิ่งที่ทำให้การดำเนินการประชุมสภาสามัญของประทศอังกฤษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น คือจารีตประเพณีที่เกี่ยวกับการประชุมสภาที่สืบทอดกันมาเป็นเวลานาน ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญ (Standing Order) ซึ่งได้กำหนดวิธีการดำเนินการประชุมของสภาอย่างเป็นระบบ ทั้งเรื่องการจัดระเบียบวาระการประชุมและการดำเนินการประชุม ดังนี้

1. ในด้านการดำเนินการประชุม

1.1 มีการกำหนดวันและเวลาในการประชุมในแต่ละสัปดาห์ให้ไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับการประชุมของสภา นอกจากนั้นยังมีการประชุมสัปดาห์ละ 5 ครั้ง ถึงแม้จะมีสมัยประชุมปีละสมัย แต่จะมีการประชุมประมาณ 160 วัน ทำให้การพิจารณาเรื่องต่างๆ ของสภาเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเพียงพอต่อภารกิจต่างๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา

1.2 มีการบริหารเวลาที่มีประสิทธิภาพ มีการจัดระเบียบวาระการประชุมที่ชัดเจนแน่นอน มีการจัดลำดับความสำคัญของเรื่องที่จะพิจารณาแต่ละเรื่องว่าสมควรใช้เวลาพิจารณามากน้อยเพียงใด และมีการกำหนดเวลาพิจารณาเรื่องต่างๆ ไว้แน่นอนชัดเจนและต้องพิจารณาแต่เรื่องให้เสร็จสิ้นตามกำหนดเวลา ทั้งธรรมเนียมปฏิบัติข้อบังคับการประชุมเอื้ออำนวยให้สมาชิกสภาสามัญมีความรับผิดชอบในการอภิปราย ในกรณีที่เป็นเรื่องที่สภาเคยพิจารณามาแล้ว หรือเป็นเรื่องเร่งด่วน ข้อบังคับการประชุมจะกำหนดให้มีเวลาสำหรับการอภิปรายจำกัด

1.3 ประธานสภาสามัญของอังกฤษเป็นผู้ที่มีบทบาทสูงต่อการประชุมสภาสามัญ รวมทั้งการสั่งบรรจุเรื่องต่างๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมและการจัดระเบียบวาระการประชุมหรือการจัดลำดับเรื่องต่างๆ ไว้ในระเบียบวาระการประชุม แต่อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ (Standing Order of the House of Commons) ก็ได้จำกัดบทบาทของประธานสภาในการบรรจุเรื่องต่างๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมของสภาสามัญเอาไว้ เช่น บังคับให้เรื่องที่รัฐบาลเสนอต้องได้รับการพิจารณาลำดับแรก 20 วัน ส่วนเรื่องที่ผู้ค้านเสนอต้องได้รับการพิจารณาลำดับแรก 17 วัน และเรื่องที่หัวหน้าพรรคการเมืองฝ่ายค้านอันดับสองเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาเป็นลำดับแรก 3 วัน โดยในทางปฏิบัติประธานสภาสามัญมักจะประสานกับวิป Whip ของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านเพื่อประโยชน์ในการจัดเรื่องต่างๆ เข้าระเบียบวาระการประชุม นอกจากนี้เรื่องต่างๆ ที่ถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาสามัญจะได้รับการพิจารณาตามกำหนดเวลา หรือตารางการพิจารณาของการประชุมสภาตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์ โดยข้อบังคับการประชุมสภาจะกำหนดไว้แน่นอนว่าในแต่ละวันและเวลาเท่าใดจะเป็นการประชุมเพื่อพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม ญัตติ หรือร่างพระราชบัญญัติประเภทใด หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสาธารณะ (Public Business) หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเอกชน (Private Business) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าข้อบังคับการประชุมและธรรมเนียมปฏิบัติในการประสานงานกันระหว่างฝ่ายค้านกับ

ฝ่ายรัฐบาลในการกำหนดระเบียบวาระการประชุมของสภามีส่วนช่วยให้ประธานสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางได้ และส่งผลให้การประชุมสภาของประเทศอังกฤษมีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก

1.4 การจัดระเบียบวาระการประชุมมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถรับรู้ถึงระเบียบวาระการประชุมของสภา และสามารถติดตามเรื่องที่ตนสนใจได้ โดยบุคคลทั่วไปมีสิทธิติดตามการดำเนินงานของสภาได้ทุกขั้นตอน และมีการถ่ายทอดสดการประชุมทางโทรทัศน์ทุกครั้ง

1.5 การขอเปลี่ยนระเบียบวาระจะต้องแจ้งล่วงหน้าโดยมีการบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุม (Order Paper) ในลำดับที่เป็นการพิจารณาวาระการประชุมของวัน การยกเรื่องจำเป็นเร่งด่วนขึ้นมาพิจารณาก่อนเรื่องที่เรียงลำดับตามระเบียบวาระการประชุมจึงไม่ค่อยมี ทำให้สมาชิกสามารถเตรียมข้อมูลสำหรับการพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้ทัน

1.6 ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้สภาเปิดประชุมในแต่ละวันเป็นเวลาที่เหมาะสม โดยธรรมเนียมปฏิบัติของสภาสมาชิก เรื่ององค์ประชุมไม่ค่อยมีความสำคัญโดยถือเป็นความรับผิดชอบของสมาชิกแต่ละคนที่เข้าร่วมประชุมในเรื่องที่ตนเป็นผู้เสนอ หรือที่ตนสนใจ และนอกจากนั้นประชาชนชาวอังกฤษจะเป็นผู้ตรวจสอบการทำงานของสมาชิกสภาสมาชิกอย่างใกล้ชิด ทำให้สภาสมาชิกไม่มีปัญหาเรื่ององค์ประชุมของสภา

1.7 ในการดำเนินการประชุมสภาสมาชิกของประเทศอังกฤษสามารถดำเนินการประชุมไปได้ด้วยความเรียบร้อย เพราะประธานสภาสมาชิกล้วนมีอำนาจมากในการควบคุมการประชุม การอนุญาตให้สมาชิกอภิปราย หรือสั่งให้สมาชิกหยุดอภิปราย หรือสั่งให้ถอนคำพูดที่อภิปราย พร้อมทั้งมีอำนาจสั่งพักการประชุมหรือสั่งให้เลิกการประชุมได้เมื่อมีเหตุการณ์วุ่นวาย แต่อย่างไรก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาสมาชิกล้วนก็ต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภา (Standing Orders) และธรรมเนียมปฏิบัติของรัฐสภาที่ถูกกำหนดไว้ ดังจะเห็นได้จากการที่สภาสมาชิกล้วนจะต้องดำเนินการประชุมไปตามระเบียบวาระการประชุมที่กำหนดไว้ การประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ แต่ละเรื่องจะต้องมีกำหนดเวลาที่แน่นอนชัดเจน เมื่อถึงเวลาตามที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดหรือตามที่กำหนดไว้ตามระเบียบวาระการประชุม ประธานสภาจะต้องดำเนินการให้มีการออกเสียงลงคะแนนทันที

2. ในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาสมาชิกเป็นไปอย่างมีระบบ โดยเน้นที่การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการและเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายและเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการ ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใน

ที่ประชุมสภาทั้งในวาระที่ 1 วาระที่ 2 และวาระที่ 3 ใช้เวลาไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะประเพณีปฏิบัติ และข้อบังคับการประชุมของสภาสมาชิกมีข้อกำหนดต่อการพิจารณากฎหมาย ดังนี้

2.1 การพิจารณาในวาระที่ 1 จะเป็นการเสนอหลักการและเหตุผลของผู้เสนอ เพื่อให้สภามีมติ ถ้าสภามีมติรับไว้พิจารณาจะมีการจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัตินั้นเผยแพร่ เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ทราบรับข้อมูล

2.2 การพิจารณาในวาระที่ 2 จะเป็นการพิจารณารายละเอียดของหลักการ ผลดีผลเสียของร่างพระราชบัญญัติ โดยถ้าหากสภามีมติรับหลักการก็จะส่งให้คณะกรรมการ สภาสามัญพิจารณา

2.3 การพิจารณาของคณะกรรมการจะเป็นคณะกรรมการสภาสามัญประจำ สภาที่มีความเชี่ยวชาญ และมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกมีส่วนร่วมในการพิจารณาและแปรญัตติ แก้ไขเพิ่มเติมได้อย่างเต็มที่ ทำให้การพิจารณาเกือบทั้งหมดได้ทำความตกลงในคณะกรรมการ ไม่ค่อยมีประเด็นที่จะต้องนำมาอภิปรายกันในที่ประชุมสภามาก ทำให้สภาสมาชิกไม่ต้องใช้เวลา ในการพิจารณามาก

2.4 การพิจารณาในวาระที่ 3 เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบกับร่าง พระราชบัญญัติที่ผ่านคณะกรรมการแล้วหรือไม่ ซึ่งสมาชิกจะพิจารณาจากรายงานของ คณะกรรมการและเอกสารประกอบการพิจารณาเป็นหลัก จึงใช้เวลาในการอภิปรายน้อย นอกจากนี้ยังมีการแบ่งประเภทของร่างกฎหมายที่ไม่มีผู้คัดค้านหรือไม่มีผู้แปรญัตติไว้พิจารณา ต่างหากก่อนวาระกระทู้ถามภายใต้กฎสิบนาที (Ten Minutes Rule Bill) เพื่อความสะดวกรวดเร็ว ของการพิจารณา โดยจะมีการจำกัดเวลาในการอภิปรายร่างกฎหมายดังกล่าว โดยส่วนใหญ่จะไม่ ค่อยมีการอภิปราย นอกจากนี้รัฐสภาก็มีสิทธิขอให้สภาจำกัดเวลาในการอภิปรายร่างกฎหมายได้

3. ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ข้อบังคับการประชุมของสภาสมาชิก กำหนดให้มีวันประชุมสำหรับการพิจารณาเรื่องที่ฝ่ายค้านเสนอ ในขณะที่เดียวกันข้อบังคับการประชุมและธรรมเนียมปฏิบัติของสภาสมาชิกยังให้อำนาจให้กระทู้ถามเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุม การบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น จะต้องมีการถามตอบกระทู้ถามจนหมดตาม ระเบียบวาระ หรือต้องให้หมดเวลาก่อนจึงเลื่อนเรื่องอื่นขึ้นมาพิจารณาได้ และมีการกำหนดให้ นายกรัฐมนตรีต้องมาตอบกระทู้ถามสัปดาห์ละ 1 ครั้งในวันพุธตั้งแต่เวลา 15.00 นาฬิกา

3.2 กรณีศึกษา: ประเทศฝรั่งเศส

3.2.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภาตามข้อบังคับ การประชุมสภาของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งในหลายประเทศที่มีระบบรัฐสภาเป็นระบบสภาคู่ (le Parlement bicameral) ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (L'Assemblée nationale) และวุฒิสภา (Le Sénat) ทั้งนี้ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 24 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม 1958 (รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (les députés) ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวน 577 คนประกอบกันขึ้นเป็นสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาล่าง (la Chambre basse) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน (au suffrage direct) ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก (les sénateurs) จำนวน 321 คน มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม (le suffrage universel indirect)¹⁴⁹ และเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรวมถึงประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ต่างประเทศ สมาชิกวุฒิสภาจะอยู่ในตำแหน่งเป็นเวลา 9 ปี โดยมีการสับเปลี่ยนจำนวน 1 ใน 3 ทุก 3 ปี

ระบบสภาคู่ของฝรั่งเศสเป็นระบบสภาคู่ที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1958 ได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ รัฐบาลไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารประเทศต่อวุฒิสภาและในทางกลับกันไม่มีอำนาจในการยุบวุฒิสภา อีกประการหนึ่งก็คือ วุฒิสภามีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย สังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญได้พยายามสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างสองสภา กล่าวคืออำนาจในการเสนอร่างกฎหมายในมาตรา 39

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา บทบาทอำนาจหน้าที่รัฐสภาได้ถูกควบคุมและจำกัดขอบเขตมากยิ่งขึ้น และในทางกลับกันก็เพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้กับรัฐบาลมากกว่าเดิม เช่น รัฐบาลไม่ได้เป็นผู้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา และกำหนดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว¹⁵⁰ การจัดลำดับระเบียบวาระการประชุมต้องให้ความสำคัญต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลก่อนแล้วพิจารณาร่างกฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาเสนอภายหลัง การกำหนดให้รัฐสภาต้องอยู่ภายใต้คำเสนอ คำคัดค้าน

¹⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 24 บัญญัติว่า

“รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

สภาผู้แทนราษฎรได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

วุฒิสภาได้รับการเลือกตั้งโดยอ้อม วุฒิสภาเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งสาธารณรัฐ

ประชาชนชาวฝรั่งเศสซึ่งตั้งถิ่นฐานอยู่นอกสาธารณรัฐย่อมมีตัวแทนในวุฒิสภา”

¹⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 61

คำร้องขอของรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมาย การพิจารณาคำขอแปรญัตติ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญมาตรา 41 วรรคแรก และมาตรา 44 วรรคสองและวรรคสาม และการจำกัดจำนวนคณะกรรมาธิการวิสามัญของทั้งสองสภาที่มีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมาย และการกำหนดให้สิทธิออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิส่วนตัวและไม่สามารถโอนให้แก่บุคคลใดได้¹⁵¹

3.2.2 สถานะในทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสถือว่าข้อบังคับการประชุมสภาของทั้งสองสภา (Règlement de l'Assemblée nationale และ Règlement du Sénat)เป็นกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ภายในองค์กร (Internal law) โดยข้อบังคับการประชุมสภาถือเป็นบทบัญญัติที่ไม่มีสถานะตามรัฐธรรมนูญแต่ข้อบังคับการประชุมสภาจะต้องตราขึ้นโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและระบบกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของสภา และต้องสอดคล้องกับรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 1958 ที่ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา (Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires)

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสได้รับอนุมัติและอาจจะถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยการเสนอญัตติของสภาผู้แทนราษฎร องค์กรภายในของสภาผู้แทนราษฎร โดยภายใต้บทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาจะเป็นเรื่องที่ว่าด้วยกระบวนการในการประชุมปรึกษาหารือและการลงมติของสภาในเรื่องต่างๆ ตลอดจนมาตรการในการรักษาระเบียบวินัยที่จะนำไปใช้บังคับแก่สมาชิกของสภา ถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญอย่างยิ่งของประธานสภาที่จะต้องทำให้สมาชิกสภาเคารพและปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งสิ่งที่สำคัญที่จะทำให้สมาชิกสภาเคารพและปฏิบัติตามกฎ ข้อบังคับการประชุมสภาคือการพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาต่างๆ ของประธานสภา โดยในระหว่างที่มีการประชุมสภาสมาชิกสภาสามารถที่จะนำเสนอความคิดเห็นของตนได้ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสได้รับอนุมัติให้มีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรกในวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1959 และได้รับการยอมรับว่าเป็นบทบัญญัติที่จะต้องตราขึ้นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญโดยคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ 59-2 ลงวันที่ 24 กรกฎาคม

¹⁵¹ เกอริงไกร เจริญธนาวัฒน์, ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 98.

1959 (Décision n° 59-2 du 17 juin 1959 Règlement de l'Assemblée nationale) และถือว่าเป็นป้อมเกิดของระบบกฎหมายรัฐสภา โดยรูปแบบในการอนุมัติและการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา การใช้บังคับในทางปฏิบัติ ตลอดจนเนื้อหาสาระต่างๆในข้อบังคับการประชุมล้วนแล้วต่อมีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะศึกษาทำความเข้าใจถึงบทบาทและหน้าที่ของสถาบันรัฐสภา

สำหรับในประเด็นเรื่องสถานะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภา (The legal nature of the Rules of Procedure of the National Assembly) ได้มีนักกฎหมายรัฐสภาของฝรั่งเศสได้อธิบายไว้ว่า “ข้อบังคับการประชุมเป็นระเบียบข้อบังคับที่ใช้ภายในองค์กรของแต่ละสภาซึ่งถูกบัญญัติขึ้นโดยความเห็นชอบของสภา ในการที่สภาได้บัญญัติข้อบังคับการประชุมขึ้นมานั้นไม่ถือเป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติของรัฐสภาแต่ถือเป็นการบริหารจัดการองค์กรภายในของตนและอำนาจในการควบคุมระเบียบวินัยเหนือสมาชิกสภา”¹⁵²

เมื่อพิจารณาถึงสถานะของข้อบังคับการประชุมสภาตามทฤษฎีลำดับชั้นแห่งกฎหมาย (the hierarchy of legal norms) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในปี 1980 ว่า “บทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้มีสถานะในทางรัฐธรรมนูญ” (“the provisions of the Rules of Procedure do not have a Constitutional status”) นั้นหมายความว่าบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาจะไม่สามารถยกขึ้นกล่าวอ้างในการพิจารณาวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้¹⁵³

ในระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้มีการบัญญัติถึงกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 โดยในมาตรา 61 วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและก่อนที่จะมีการใช้บังคับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้ส่งร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวเสียก่อน”

¹⁵² As Paul Bastid underlined in 1954, “the Rules of Procedure are the internal laws of each chamber, laid down by themselves. The Chamber in establishing its Rules of Procedure acts not as a branch of the legislative power but as an autonomous corporation possessing the power of organization and wielding disciplinary authority over its members”.

¹⁵³ Décision n° 80-118 du 17 juillet 1980 Résolution tendant à compléter l'article 118 du règlement de l'Assemblée nationale ; Décision n° 80-114 du 17 juin 1980 Résolution modifiant les articles 39, 87 et 91 du règlement de l'Assemblée nationale ; Décision n° 80-113 du 6 mai 1980 Résolution tendant à modifier les articles 32, 87, 134 et 139 du règlement de l'Assemblée nationale

บทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาที่น่าสนใจถึง “ลำดับ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับของรัฐสภาว่าอยู่ใน “สถานะ” หรือ “ลำดับ” เดียวกันหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้เพราะมีความสำคัญที่จะต้องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เช่นเดียวกัน

ข้อบังคับของรัฐสภา (les reglements des assemblees parlementaires) ได้แก่ ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร (le reglement de l'Assemblee nationale) และข้อบังคับของวุฒิสภา (le reglement du Senat) ข้อบังคับดังกล่าวถือได้ว่าเป็นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ภายในของแต่ละสภาที่มีขึ้นเพื่อกำหนดขอบเขตในการทำงาน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่างๆ ในการปฏิบัติงานของแต่ละสภาเอาไว้ให้เป็นระบบ

เหตุผลที่จะต้องมีการส่งร่างข้อบังคับของรัฐสภาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้ ก็เพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่าร่างข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันที่ต้องการสร้างฝ่ายบริหารให้แข็งแกร่งขึ้นกว่าเดิมและลดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จะสังเกตเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องต่างๆ ที่ “น่าจะ” เป็นเรื่องที่เหมาะสมกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภามากกว่าจะบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญหลายๆ เรื่อง เช่น มาตรา 27 การมอบให้สมาชิกรัฐสภาผู้อื่นออกเสียงลงคะแนนแทนตน มาตรา 28 สมัยประชุม มาตรา 38 การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้รัฐบาลเป็นการชั่วคราว มาตรา 39 ถึง มาตรา 46 กระบวนการตรากฎหมาย มาตรา 34 และมาตรา 47 กระบวนการตรากฎหมายทั่วไป และกฎหมายเกี่ยวกังบงบประมาณ และมาตรา 48 การจัดระเบียบวาระการประชุม

นอกจากรัฐธรรมนูญจะนำเรื่องซึ่งควรบรรจุอยู่ในข้อบังคับมากำหนดไว้แล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเองในบางเรื่องก็ถูกรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วางกฎเกณฑ์ในบางเรื่องที่ต้องอยู่ในข้อบังคับของรัฐสภา เช่น เรื่องเงินประจำตำแหน่ง การขาดคุณสมบัติและการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น ส่วนเรื่องอื่นๆ นอกจากที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของรัฐสภาและไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ก็จะเป็นเรื่องของแต่ละสภาจะต้องตราข้อบังคับการประชุมสภาของตนกำหนดเอาไว้

ดังนั้น เหตุผลที่จะต้องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับรัฐสภาก่อนที่จะมีการประกาศใช้ ก็เพื่อให้ข้อบังคับของรัฐสภานั้น บัญญัติเรื่องที่ไม่ขัดหรือแย้ง หรือก้าวล่วงเข้าไปในส่วนที่รัฐธรรมนูญได้นำมาบัญญัติไว้แล้ว รวมทั้งเพื่อ “ควบคุม” มิให้กระบวนการในการดำเนินงานของรัฐสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

ส่วนปัญหาในเรื่องลำดับศักดิ์ของข้อบังคับรัฐสภานั้นไม่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าข้อบังคับรัฐสภาอยู่ในลำดับใด แต่ถ้าหากพิจารณามาตรา 61 ดังกล่าวข้างต้น ก็อาจทำให้เข้าใจได้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับข้อบังคับรัฐสภาเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกัน¹⁵⁴ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาและกระบวนการได้มาซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับข้อบังคับรัฐสภาแล้วจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันมาก กล่าวคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นจากการที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้ตรากฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญเป็นผลงานของรัฐสภา มีผลใช้บังคับทั่วไปกับทุกองค์กรทางการเมืองต่างๆ รวมทั้งรัฐสภาด้วย ในขณะที่ข้อบังคับของแต่ละสภาเป็นผลงานของสภาเพียงสภาเดียวและมีผลใช้บังคับได้กับเฉพาะสภาที่ตราข้อบังคับนั้นเท่านั้น

ในเรื่องลำดับศักดิ์ของข้อบังคับรัฐสภานี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้เป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยที่ 59-2 ลงวันที่ 17, 18 และ 24 มิถุนายน ค.ศ. 1959 ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบพบว่าร่างข้อบังคับข้อ 79 นั้นขัดกับมาตรา 19 ของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-998 ลงวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับเงื่อนไขในการขาดคุณสมบัติและการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา ในคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้ประกาศถึงความไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาข้อดังกล่าว อันมีผลทำให้เห็นถึงสถานะของข้อบังคับรัฐสภาซึ่งอยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

หลังจากนั้น ก็ได้มีคำวินิจฉัยอื่นๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามมา ซึ่งล้วนแล้วแต่ยืนยันหลักในคำวินิจฉัยแรกข้างต้น คือข้อบังคับรัฐสภาอยู่ในลำดับศักดิ์ซึ่งต่ำกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้

สำหรับเนื้อหาของสาระของข้อบังคับการประชุมสภา (The content of the Rules of Procedure of the National Assembly) ข้อบังคับการประชุมสภาถือว่ามีผลสำคัญต่อการจัดระเบียบการทำงานภายในองค์กรของแต่ละสภา เริ่มตั้งแต่กระบวนการในการประชุมปรึกษาหารือเพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งและการกำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องการรักษาวินัยซึ่งจะใช้บังคับแก่สมาชิกของสภา

¹⁵⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา, 2541), หน้า 156-157.

ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรของประเทศฝรั่งเศสจะประกอบไปด้วย บทบัญญัติต่างๆประมาณเกือบ 200 ข้อ โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 ที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กรและการทำงานภายในสภาผู้แทนราษฎร โดยจะประกอบไปด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะกรรมการบริหารของสภาผู้แทนราษฎร (the Bureau) สำนักงานของประธานสภา (the Office of the President) กลุ่มการเมือง (the political groups) คณะกรรมาธิการ (the committees) การแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งต่างๆ appointments และการจัดระเบียบวาระการประชุม การประชุมสภาตามปกติ (the holding of plenary sittings) วิธีการออกเสียงลงคะแนนและมาตรการในการรักษาระเบียบวินัยในการประชุม (the methods of voting and discipline)

ส่วนที่ 2 เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ โดยประกอบไปด้วยกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ ร่างรัฐบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ร่างรัฐบัญญัติการเงินของรัฐบาล และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับระบบสวัสดิการสังคม และกระบวนการนิติบัญญัติในกรณีพิเศษ (การทำประชามติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การทำสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ และการประกาศสงคราม)

ส่วนที่ 3 เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและกระบวนการในการควบคุมดูแลฝ่ายบริหาร (การติดต่อกับรัฐบาล การตั้งกระทู้ถาม และการกระบวนการในการสอบสวนของคณะกรรมาธิการ และการตรวจการใช้จ่ายงบประมาณ ฯลฯ) หน้าที่เกี่ยวกับความไว้วางใจและความรับผิดชอบของรัฐบาล และความรับผิดชอบทางอาญาขอ ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล

ส่วนในเรื่องสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภาในรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส นั้น ถือว่าข้อบังคับการประชุมสภาเป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์ประเภทที่เป็นมาตรการภายในขององค์กร (loi interieur) สภาพบังคับหรือการมีผลบังคับได้ของข้อบังคับฯ นั้นมีลักษณะจำกัดคือจะมีผลใช้บังคับเฉพาะกับองค์กรภายในของสภาเท่านั้น แต่จะไม่มีผลใช้บังคับของบุคคลภายนอกเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด และเนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภานั้นถูกเริ่มต้นกำหนดโดยองค์กรภายในของสภาซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการใช้บังคับกฎข้อบังคับฯ ดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมจึงจะใช้บังคับแต่เฉพาะกับบุคคลทุกคนที่เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรภายในของสภา เช่น สมาชิกรัฐสภา เจ้าหน้าที่ของสภา ประชาชนผู้มาเยือน รวมถึงสมาชิกของคณะรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล กระทรวงในรัฐบาลต่างๆ ที่จะต้องมาร่วมประชุมสภาเท่านั้น

3.2.3 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับ

การประชุมสภาของประเทศฝรั่งเศส

ในเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภานั้นจำเป็นจะต้องศึกษาถึงระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสเสียก่อน

สำหรับระบบในการการควบคุมตรวจสอบมิให้กฎหมายขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายซึ่งจะต้องทำการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ 3 ประการด้วยกัน คือ รัฐบัญญัติ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส จัดเป็นระบบการควบคุมแบบป้องกัน(preventive system) ซึ่งรูปแบบของการควบคุมนั้น เน้นหนักไปในทางควบคุม “ร่างกฎหมาย” ก่อนประกาศใช้ (le controle a priori) เป็นสำคัญ โดยวิธีการควบคุมดังกล่าวเป็นการให้อำนาจแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (le conseil constitutionnel) ที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบสิ่งที่กำลังจะเป็นกฎหมาย ซึ่งการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วยวิธีนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ (รัฐสภา) ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ การควบคุมเป็นการควบคุมร่างกฎหมายที่รัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว และก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ร่างกฎหมายนั้นจะยังออกมาใช้บังคับมิได้ จนกว่าจะได้มีการวินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก็ไม่สามารถนำออกใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ซึ่งเป็นวิธีการป้องกันล่วงหน้ามิให้กฎหมายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก่อนที่จะนำกฎหมายนั้นไปประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปซึ่งคล้ายคลึงกับบทบัญญัติในมาตรา 141 และมาตรา 154 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ของไทย

เนื่องจากระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเป็นระบบป้องกัน (preventive system) คือเป็นระบบที่มีการใช้อำนาจควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย (pre-publication control) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การควบคุมแบบนามธรรม(abstract control) ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส จึงมีรูปแบบขององค์กรในรูปของ “คณะกรรมการ” ที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยไม่ต้องมีคดีที่พิพาทเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงจะมีอำนาจวินิจฉัยเหมือนดังองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญในรูปแบบขององค์กร “ศาล” เหมือนอย่างเช่นองค์กรศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งมีวิธีการควบคุมกฎหมาย มิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญในรูปแบบขององค์กร “ศาล” โดยมีรูปแบบของการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแบบระบบแก้ไข (amend

system) ซึ่งเป็นระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ “ภายหลัง” จากที่กฎหมายประกาศใช้แล้ว หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นระบบการควบคุมแบบรูปธรรม (concrete control)

ด้วยเหตุผลที่กล่าวแล้วข้างต้น ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส จึงมีการจำกัดจำนวนผู้มีสิทธิเสนอปัญหาต่อตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1958 หมวด 7 มาตรา 61 ซึ่งบัญญัติวางหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

“ก่อนที่จะนำบรรดาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois organiques) และร่างข้อบังคับต่างๆของรัฐสภา (règlements des assembles parlementaires) ออกประกาศใช้บังคับนั้น จะต้องผ่านการตรวจสอบและได้รับการรับรองจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงจะประกาศใช้ร่างกฎหมายหรือร่างข้อบังคับดังกล่าวได้

เพื่อความมุ่งหมายเดียวกันก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 60 คน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คนอาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัตินั้นก่อนได้”

กรณีรัฐบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมาตรา 61 วรรคสอง¹⁵⁵ เป็นการกำหนดให้สิทธิแก่ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 60 คน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 60 คน สามารถส่งร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ แต่มิได้กำหนดเชิงบังคับว่าต้องมีการส่งร่างรัฐบัญญัตินั้นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาทุกกรณี

ส่วนกรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมาตรา 61 วรรคแรก ได้กำหนดเชิงบังคับว่าก่อนจะประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภา จะต้องมีการส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับการประชุมสภา (règlements des assembles parlementaires) นั้นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสมอ โดยตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มาตรา 61 วรรคแรก บัญญัติว่า “ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมาย

¹⁵⁵ มาตรา 61 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส บัญญัติว่า “เพื่อความมุ่งหมายเดียวกันก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคนอาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัตินั้นก่อนได้”

ประกอบรัฐธรรมนูญและก่อนที่จะมีการบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมสภา ให้ส่งร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวไปลักษณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวเสียก่อน”¹⁵⁶ จึงกล่าวได้ว่าบรรดาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois organiques) และบรรดาร่างข้อบังคับการประชุมของสภาจะตกอยู่ภายใต้การควบคุมโดยปริยายของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพราะตามบทบัญญัติมาตรา 61 วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้วางหลักว่า ก่อนประกาศใช้บรรดาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมสภา จะต้องผ่านการตรวจสอบและได้รับการยืนยันจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงจะประกาศใช้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวได้¹⁵⁷

เหตุผลที่จะต้องมีการส่งร่างข้อบังคับของรัฐสภาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้ ก็เพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาว่าร่างข้อบังคับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากหลักการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ต้องการสร้างฝ่ายบริหารให้แข็งแกร่งขึ้นกว่าเดิมและลดอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น จะสังเกตเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติเรื่องต่างๆ ที่ “น่าจะ” เป็นเรื่องที่เหมาะสมกำหนดไว้ในข้อบังคับของแต่ละสภามากกว่าจะบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญหลายๆ เรื่อง เช่น มาตรา 27 การมอบให้สมาชิกรัฐสภาผู้ยื่นออกเสียงลงคะแนนแทนตน มาตรา 28 สมัยประชุม มาตรา 38 การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้รัฐบาลเป็นการชั่วคราว มาตรา 39 ถึงมาตรา 46 กระบวนการตรากฎหมาย มาตรา 34 และมาตรา 47 กระบวนการตรากฎหมายทั่วไปและกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ และมาตรา 48 การจัดระเบียบวาระการประชุม

นอกจากรัฐธรรมนูญจะนำเรื่องซึ่งควรบรรจุอยู่ในข้อบังคับมากำหนดไว้แล้ว กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเองในบางเรื่องก็ถูกรัฐธรรมนูญบัญญัติให้วางกฎเกณฑ์ในบางเรื่องควรอยู่ในข้อบังคับของรัฐสภา เช่น เรื่องเงินประจำตำแหน่ง การขาดคุณสมบัติและการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น

¹⁵⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์, บรรเจิด สิงคะเนติ, รายงานการวิจัย เรื่อง อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทยตาม มาตรา 264 และมาตรา 266, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543) ,หน้า 105.

¹⁵⁷ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสจะต้องมีการส่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมรัฐสภาไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนประกาศใช้เสมอ กล่าวอีกนัยหนึ่งการควบคุมตรวจสอบข้อบังคับการประชุมขององค์กรนิติบัญญัติก่อนที่จะมีการประกาศใช้ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นการควบคุมตรวจสอบแบบบังคับ ในขณะที่การควบคุมตรวจสอบข้อบังคับการประชุมขององค์กรนิติบัญญัติในระบบกฎหมายไทยเป็นการควบคุมตรวจสอบแบบไม่บังคับ กล่าวคือต้องมีสมาชิกรัฐสภาหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มคดีโดยเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

เรื่องอื่นๆ นอกจากที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของรัฐสภาและไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็จะเป็นเรื่องที่แต่ละสภาจะต้องตราข้อบังคับของตนกำหนดเอาไว้

ดังนั้น เหตุผลที่จะต้องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับรัฐสภาก่อนที่จะมีการประกาศใช้ ก็เพื่อให้ข้อบังคับของรัฐสภานั้นบัญญัติเรื่องที่ไม่ขัดหรือแย้ง หรือก้าวล่วงเข้าไปในส่วนที่รัฐธรรมนูญได้นำมาบัญญัติไว้แล้วรวมทั้งเพื่อ “ควบคุม” มิให้กระบวนการในการดำเนินงานของรัฐสภาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

สำหรับในการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ได้มีการบัญญัติวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ปี ค.ศ.1958 มาตรา 61 วรรคสามและวรรคสี่ ซึ่งบัญญัติวางหลักว่า

“ในการพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ดี ร่างข้อบังคับต่างๆของรัฐสภา ก็ดี หรือร่างรัฐบัญญัติทั่วไปก็ดี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องทำการพิจารณาให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลา 1 เดือน เว้นแต่ถ้ามีเหตุฉุกเฉินรีบด่วน รัฐบาลสามารถร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 8 วันได้

ในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญกำลังพิจารณาวินิจฉัยนั้นร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างข้อบังคับต่างๆของรัฐสภา หรือร่างรัฐบัญญัติดังกล่าว จะถูกระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว”

ข้อบังคับการประชุมที่รัฐสภาออกนั้นต้องมอบให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบ เพราะข้อบังคับการประชุมนั้นมีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญและเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของพรรคการเมือง จึงต้องมีการตรวจสอบเพื่อมิให้ข้อบังคับการประชุมนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ¹⁵⁸ ซึ่งต้องมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมให้ชัดเจน คือ ควบคุมข้อบังคับการประชุมเท่านั้นมิใช่ควบคุมการทำงานของรัฐสภา ถ้าข้อบังคับการประชุมนั้นแย้งกับรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถประกาศใช้ได้¹⁵⁹

¹⁵⁸ François LUCHAIRE, “Le contrôle des règlements des Assemblées parlementaires”

Le Conseil Constitutionnel, (Tome I : 2 édition refondue, Economica, 1980), p. 125.

¹⁵⁹ Ibid., p. 126.

ดังนั้น การควบคุมข้อบังคับการประชุมสภาเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้¹⁶⁰ และบังคับให้ต้องมีการส่งร่างข้อบังคับไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งจะต่างกับกรณีของรัฐธรรมนูญตีทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีได้บังคับให้ต้องส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่ต้องให้มีผู้ร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเสียก่อน และนอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายทั่วไปซึ่งหมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติอีกด้วย และจะไม่มี การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภานั้นอีกในภายหลัง

3.2.4 หลักการและกลไกการทำงานที่สำคัญของสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศฝรั่งเศส

3.2.4.1 กลไกเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภา

ก) องค์กรและการจัดองค์กรภายในของสภา (Organisation et fonctionnement de l'Assemblée)

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (Règlement de l'Assemblée nationale) และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของฝรั่งเศส (Règlement du Sénat) ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วยองค์กรหลัก 5 องค์กร ดังต่อไปนี้

1) สำนักงานของสภา (Bureau de l'Assemblés)

(1) สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานของวุฒิสภา

เนื่องจากการจัดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานธุรการที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของทั้งสองสภา กล่าวคือ สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานของวุฒิสภา (Le bureau des assemblées parlementaires)

สำนักงานของแต่ละสภาเป็นองค์กรกลุ่ม (un organe collectif) ที่ได้รับการเลือกตั้งโดยสมาชิกของสภา ทั้งนี้ เงื่อนไขของการแต่งตั้งสำนักงานของแต่ละสภามีได้กำหนด

¹⁶⁰ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับการประชุมสภาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนก็ได้ แต่ถ้าหลักการสำคัญของร่างข้อบังคับดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าร่างข้อบังคับนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญทั้งฉบับก็ได้

โดยรัฐธรรมนูญฯ หากแต่โดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (la loi organique)¹⁶¹ และข้อบังคับการประชุมของสภา (le règlement)

(2) องค์ประกอบของสำนักงานสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานของวุฒิสภา สำนักงานสภามีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการภายในสภาและมีหน้าที่ควบคุมและกำกับกำกับการดำเนินงานของสภา ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของฝรั่งเศส¹⁶² กำหนดให้สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานของวุฒิสภามีคณะกรรมการบริหารกิจการของแต่ละสภา (Le Bureau de L'Assemblée) ประกอบด้วยสมาชิก 22 คน¹⁶³ ดังนี้

- ประธานสภา (président) (1 คน)
- รองประธานสภา (vice - président) (6 คน)
- ผู้รับผิดชอบการบริหารภายในของสภา (questeurs) (3 คน) และ
- เลขานุการ (secrétaires) (12 คน) ซึ่งรับผิดชอบในการจัดทำรายงาน

การประชุม (les procès – verbaux) รับรองบันทึกต่าง ๆ ควบคุมการมอบอำนาจ (contrôlent les délégations) ให้ออกเสียงลงคะแนน และควบคุมการดำเนินการออกเสียงลงคะแนน (le déroulement des scrutins)

ทั้งนี้ การเลือกตั้งสมาชิกของสำนักงานสภา จะกระทำเมื่อเริ่มสมัยประชุมในแต่ละคราว และให้มีการเลือกตั้งใหม่ในแต่ละปีถัดไป¹⁶⁴ เมื่อได้มีการเลือกตั้งสมาชิกทั้งหมดของสำนักงานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปยังประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (le Président de la République) นายกรัฐมนตรี (le premier ministre) และประธานวุฒิสภา (le Président du Sénat) เกี่ยวกับองค์ประกอบของสำนักงานสภา¹⁶⁵

¹⁶¹ l'ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 portant loi organique relative au fonctionnement des assemblées parlementaires

¹⁶² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 8, (Règlement de l'Assemblée nationale, CHAPITRE III ,Bureau de l'Assemblée :composition, mode d'élection, Article 8) และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของฝรั่งเศส ข้อที่ 3 (Règlement du Sénat, Article 3)

¹⁶³ นอกจากตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะอยู่ในตำแหน่งตลอดวาระของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ตำแหน่งอื่นไม่ว่าจะเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ตรวจสอบ และเลขานุการ จะมีการเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ ครั้งที่มีการเปิดประชุมสมัยสามัญ

¹⁶⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 10 วรรคหนึ่ง

¹⁶⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 12

(3) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานสภา

นอกจากการใช้อำนาจหน้าที่ของสมาชิกแต่ละบุคคลในสำนักงานสภาแล้ว สมาชิกของสำนักงานสภา ยังอาจใช้อำนาจร่วมกัน (pouvoirs collectifs) ในนามของสำนักงานสภาได้ ด้วยเหตุนี้สำนักงานสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถทำคำสั่งว่าร่างรัฐบัญญัติที่สภาเสนอ (propositions) หรือร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม (des amendements) ได้ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ด้วยเหตุทางการเงิน หรือเหตุทางกฎหมาย (l'irrecevabilité financière ou législatives)¹⁶⁶ และรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดการทั้งหลายของสภา

ในสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 ได้เป็นที่ยอมรับกันว่า หน่วยงานของแต่ละสภา ต้องเป็นตัวแทนแนวความคิดของมวลสมาชิก หลักการนี้ได้เป็นที่ยอมรับอย่างมากในรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส โดยในปัจจุบันหน่วยงานนี้ก็ประกอบไปด้วยตัวแทนของกลุ่มการเมืองทุกกลุ่ม¹⁶⁷

2) ผู้รับผิดชอบจัดการภายในของสภา (Questeurs)

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ผู้รับผิดชอบจัดการภายในของสภา (Questeurs) มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานภายในของสภา รวมทั้งรับผิดชอบทางการเงินของสภาผู้แทนราษฎร¹⁶⁸ ผู้รับผิดชอบจัดการภายในของสภามีจำนวน 3 คน มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในตอนเริ่มต้นวาระของรัฐสภาและเริ่มต้นสมัยประชุมสามัญของทุกปี ซึ่งในจำนวน 3 คนนี้ ผู้รับผิดชอบจัดการภายในของสภา 2 คนเป็นสมาชิกของฝ่ายเสียงข้างมาก ส่วนอีกหนึ่งคนที่เหลือจะเป็นสมาชิกของฝ่ายค้าน

สำหรับการทำหน้าที่ของผู้รับผิดชอบจัดการภายในของสภาในการจัดทำงบประมาณของสภานั้น เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาของฝรั่งเศสได้บัญญัติถึงหลักความเป็นอิสระในด้านงบประมาณของสภาไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในข้อ 14¹⁶⁹ วรรคสองแห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันได้บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นอิสระในด้านการทำงานงบประมาณของสภาเอง ตามบทบัญญัติของรัฐกำหนดที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 มาตรา 7”

¹⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40

¹⁶⁷ มนตรี รูปสุวรรณ, รายงานการวิจัยเรื่อง “ระบบการบริหารงานหน่วยราชการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ,” (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 26-27.

¹⁶⁸ Règlement de l'Assemblée nationale ,CHAPITRE IV, Présidence et Bureau de l'Assemblée : pouvoirs, Article 15.

¹⁶⁹ Règlement de l'Assemblée nationale , Article 14.

ด้วยเหตุนี้จึงทำให้รัฐสภาฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระในการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของสภาเองโดยปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 7 ของรัฐกำหนดที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ซึ่งบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ที่ชื่อว่า “Questeur” เป็นผู้เสนอค่าใช้จ่ายของสภาและเป็นผู้รับผิดชอบในการกำหนดค่าใช้จ่ายของสภา ทั้งนี้ต้องขึ้นอยู่กับภายใต้การบังคับบัญชาของสำนักงานของสภาหรือคณะกรรมการบริหารกิจการของสภา (Le Bureau de L'Assemblée)

จากบทบัญญัติในรัฐกำหนดดังกล่าวจึงทำให้แต่ละสภาสามารถตั้งงบประมาณได้เองโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ตามรัฐกำหนดที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พ.ย. 1958 มาตรา 7 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 7 “แต่ละสภามีอิสระในการงบประมาณและการคลัง งบประมาณที่จำเป็นแก่การดำเนินงานของแต่ละสภาให้จัดทำโดยคณะผู้รับผิดชอบจัดการภายในของสภา (Questeurs) ของแต่ละสภา แล้วเสนอให้คณะกรรมการร่วมของทั้งสองสภา อันประกอบด้วยคณะผู้รับผิดชอบจัดการภายในของสภา (Questeurs) ของทั้งสองสภา โดยมีประธานแผนกศาลบัญชี (la Cour des Comptes) คนหนึ่งซึ่งประธานศาลบัญชีแต่งตั้งเป็นประธาน รวมทั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงให้คำปรึกษา (voix consultative) ได้

เมื่อคณะกรรมการร่วมให้ความเห็นชอบแก่งบประมาณแล้ว ให้นำไปบรรจุไว้ในร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่จะเสนอต่อรัฐสภา ทั้งนี้โดยมีภาคผนวกอธิบายรายการต่างๆในงบประมาณได้ด้วย

ความเป็นอิสระในการตั้งงบประมาณนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้เสนอร่างรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาจะไม่อภิปรายหรือตัดทอนคำขอของงบประมาณของสภาเลย และในสภาเองก็มีธรรมเนียมปฏิบัติว่า จะไม่มีการอภิปรายหรือแปรญัตติคำขอของงบประมาณของสภาเลย¹⁷⁰

หนึ่งในระบบรัฐสภาฝรั่งเศสซึ่งมี 2 สภา คือสภาผู้แทนราษฎร และสภาเซนาท์ (วุฒิสภา) ดังนั้น แต่ละจะไม่มีอำนาจไปตัดทอนค่าใช้จ่ายกับของอีกสภาหนึ่ง และแต่ละสภาจะมีความเคารพซึ่งกันและกันในการกำหนดงบประมาณของสภาของตน

นอกจากนี้ สภาจะตั้งคณะกรรมการพิเศษ (commission spéciale) จำนวน 15 คน ในสมัยประชุมสามัญ(ประมาณเดือนเมษายนของทุกปี) คณะกรรมการพิเศษนี้จะมาจากการเลือกตั้งของพรรคการเมืองทุกกลุ่มในสภา โดยระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วน (La Représentation

¹⁷⁰ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา, ภาคผนวก ค. 4-24.

Proportionnelle) หน้าที่ของคณะกรรมการการคณะนี้ก็คือ การควบคุมค่าใช้จ่ายของสภาว่าถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ และกำหนดให้มีการทำรายงานเกี่ยวกับบัญชีประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร (Report sur les comptes de l'Assemblée Nationale) เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบทุกปี ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อที่ 16¹⁷¹

3) กลุ่มการเมือง (groupes politiques)

กลุ่มการเมืองประกอบด้วยสมาชิกที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายกัน โดยในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 20 คน และในวุฒิสภาก็ต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 15 คน ซึ่งสมาชิกคนหนึ่งสามารถเป็นสมาชิกของกลุ่มทางการเมืองได้เพียงกลุ่มเดียว กลุ่มการเมืองต่าง ๆ จะมีผู้แทนอยู่ในสำนักงานของสภาในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน และในคณะกรรมการการสามัญตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกกลุ่มการเมือง ตลอดจนมีผู้แทนตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกอยู่ในองค์กรต่าง ๆ ที่สภาตั้งขึ้น เช่น คณะกรรมการการวิสามัญ คณะกรรมการการสอบสวนและหน่วยงานต่าง ๆ ของสภา (Offices parlementaires) เป็นต้น หรือมีส่วนร่วมในการแบ่งสรรภาระหน้าที่ต่าง ๆ อาทิ คณะกรรมการร่วมกัน และการเป็นผู้แทนในองค์กรภายนอก

ผู้แทนกลุ่มการเมือง (intermédiaire des groupes) จะได้รับสิทธิบางประการที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภา โดยเฉพาะประเด็นเรื่องสิทธิในการอภิปรายในสภา การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และประธานกลุ่มจะได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมในที่ประชุมร่วมของประธานสภา เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

4) ที่ประชุมร่วมกันของประธาน (Conferences des Presidents)

ที่ประชุมร่วมกันของประธาน เป็นองค์กรบริหารองค์กรที่สองของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่สร้างความสัมพันธ์กับฝ่ายรัฐบาล หน่วยงานนี้ประกอบด้วย

- (1) ประธานสภา
- (2) รองประธานสภา
- (3) ประธานคณะกรรมการ
- (4) กลุ่มการเมือง

¹⁷¹ Règlement de l'Assemblée nationale ,CHAPITRE IV, Présidence et Bureau de l'Assemblée : pouvoirs, Article 16.

(5) ผู้รายงานทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ

(6) รัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไป ได้แก่ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ประชุมของประธานสภาทำหน้าที่ในการกำหนดตารางการทำงานของสภาให้สัมพันธ์กับฝ่ายรัฐบาล ที่ประชุมนี้มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของสภา อนึ่ง ในปัจจุบันนี้ที่ประชุมของประธานสภาได้ถูกจำกัดอำนาจและบทบาทลง ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้จำกัดอำนาจของสภาลงค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมของประธานสภายังคงมีความเป็นอิสระในการกำหนดวาระการประชุมเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวกับการตอบคำถามแบบวาจา ซึ่งจะมีประจำในทุกสัปดาห์¹⁷²

5) คณะกรรมาธิการสามัญ (commissions permanentes)

คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 6 คณะ ดังนี้

- คณะกรรมาธิการกิจการวัฒนธรรม ครอบครัวและสังคม
- คณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และเขตแดน
- คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ
- คณะกรรมาธิการการป้องกันประเทศและการทหาร
- คณะกรรมาธิการการคลัง เศรษฐกิจทั่วไป และการวางแผน
- คณะกรรมาธิการกฎหมายรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายและการบริหารจัดการทั่วไปของสาธารณรัฐ

ในตอนเริ่มต้นวาระของสภา และเริ่มต้นสมัยประชุมสามัญของทุกปี สภาจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญ โดยตั้งตามสัดส่วนของกลุ่มการเมืองและตามข้อเสนอของหัวหน้ากลุ่มการเมือง คณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะตั้งคณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย ประธาน 1 ตำแหน่ง รองประธาน 3 – 4 ตำแหน่ง และเลขานุการ 3 – 4 ตำแหน่ง ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการการคลังจะตั้งกรรมาธิการผู้รับผิดชอบ (rapporteur général) อีก 1 ตำแหน่ง

หน้าที่ของคณะกรรมาธิการสามัญมี 2 ประการ คือ การจัดเตรียมข้อมูลสำหรับการอภิปรายกฎหมายในการประชุมสภา และการให้ข้อมูลแก่สภาและควบคุมการทำงานของรัฐบาล

คณะกรรมาธิการกิจการวัฒนธรรม ครอบครัว และสังคม และคณะกรรมาธิการการเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและเขตแดน มีสมาชิกจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

¹⁷² สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัด

ทั้งหมด หรือประมาณ 145 คน ส่วนคณะกรรมการอื่นมีสมาชิกจำนวน 1 ใน 8 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะจะมีห้องประชุมประจำและมีเจ้าหน้าที่ประจำคณะที่เป็นข้าราชการภายใต้การบังคับบัญชาของหัวหน้าฝ่าย โดยฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการสามัญทั้ง 6 คณะ มีเจ้าหน้าที่ทั้งหมดรวม 150 คน นอกจากนี้ยังมีการช่วยเหลือทางการเงินเฉพาะด้าน เช่น ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่หรือในการพิจารณาศึกษา เป็นต้น

โดยหลักการแล้ว คณะกรรมการจะไม่ประชุมในเวลาเดียวกับการประชุมสภา (เว้นแต่ในกรณีจำเป็น) โดยสภาผู้แทนราษฎรจะประชุม 3 วัน คือ วันอังคาร พุธ และพฤหัสบดี ส่วนคณะกรรมการจะประชุมในวันพุธช่วงเช้า แต่โดยมากแล้ว คณะกรรมการมีการประชุมในช่วงบ่ายวันอังคารและวันพุธ ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ข) ประธานสภา (Le Président de L'Assemblée)

ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี โดยรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งทั้งสองสภาประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง รัฐสภาฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย โดยมีประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา¹⁷³

ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาของฝรั่งเศสเป็นสมาชิกซึ่งแต่ละสภามีมติให้ทำหน้าที่เป็นประธานสภา โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรถือเป็นตำแหน่งที่สำคัญเป็นอันดับ 4 ของฝรั่งเศส¹⁷⁴ มีที่มาจากจากการเลือกตั้งโดยวิธีการลงคะแนนลับ (secret ballot) ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาครั้งแรกและจะอยู่ในตำแหน่งตลอดวาระของสภาผู้แทนราษฎร¹⁷⁵ คือ 5 ปี ในการเลือกตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะใช้วิธีลงคะแนนลับ ถ้าหากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเลือกตั้งด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด (absolute majority) ในการออกเสียงเลือกตั้งในรอบที่ 1 และรอบที่ 2 ให้เลือกตั้งอีกรอบหนึ่งเป็นรอบที่สามซึ่งถ้าหากในการ

¹⁷³ กิตติ เจริญรงค์, “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร,” หน้า 125.

¹⁷⁴ ตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรีเป็นตำแหน่งที่สำคัญต่อสาธารณรัฐเป็นลำดับที่ 1 - 3 ตามลำดับ

¹⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 32.

เลือกตั้งรอบที่ 3 ผู้สมัครคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา ก็จะได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานสภา แต่ถ้าหากได้คะแนนเสียงเท่ากัน ให้ผู้สมัครที่มีอายุมากกว่าเป็นผู้ที่ได้รับเลือก¹⁷⁶

ส่วนประธานวุฒิสภาจะถูกเลือกทุกๆ 3 ปีตามนัยมาตรา 32 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ประธานสภาปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้ กล่าวคือควบคุมและกำกับการประชุมสภา และปฏิบัติหน้าที่อื่นๆตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้

การเลือกประธานสภา

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานสภาและมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับอายุของสภาผู้แทนราษฎร¹⁷⁷ ซึ่งการเลือกตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรจะมีขึ้นในการประชุมสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ส่วนการเลือกตั้งประธานวุฒิสภานั้น จะมีการเลือกตั้งกันภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่บางส่วนตามวาระทุกครั้ง¹⁷⁸

สำหรับกระบวนการเลือกตั้งประธานสภานั้น แต่ละสภาจะดำเนินการเลือกประธานสภาของตน ในการประชุมครั้งแรกหลังเริ่มต้นสภาชุดใหม่ ซึ่งในการประชุมดังกล่าวจะเชิญสมาชิกที่อาวุโสสูงสุดเป็นประธานในที่ประชุม¹⁷⁹ ดำเนินกระบวนการสรรหาประธาน โดยการลงคะแนนลับที่หน้าบัลลังก์สภา ใช้ระบบการเลือกตั้งสองครั้งเช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งทั่วไป และใช้เกณฑ์เสียงข้างมากเด็ดขาด (majorité absolue) เป็นเกณฑ์ที่ได้รับเลือก อย่างไรก็ตาม หากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดในการลงคะแนนสองครั้งแรก จะให้มีการลงคะแนนครั้งที่สาม ซึ่งครั้งที่สามนี้ใช้เกณฑ์เสียงข้างมากปกติ (majorité relative) เป็นเกณฑ์ที่ได้รับเลือก หากสุดท้ายแล้วมีผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ถือว่าผู้ที่มีอาวุโสทางวุฒิมากกว่าเป็นผู้ได้รับเลือก

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้การเลือกตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ (au scrutin secret) และผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งในดำรงตำแหน่งประธานสภาจะต้องได้รับเสียงข้างมากจากการลงคะแนนทั้งสามรอบ (à trois tours) ทั้งนี้ จะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดหรือมากกว่ากึ่งหนึ่ง (la majorité absolue)

¹⁷⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 9

¹⁷⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 32.

¹⁷⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 32

¹⁷⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 9 วรรคหนึ่ง

ในสองรอบแรก และเสียงข้างมากปกติ (la majorité relative) ในรอบที่สามจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด¹⁸⁰ โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะอยู่ในตำแหน่งเท่ากับสมัยประชุมสภา (la durée de la législature)¹⁸¹

ประธานสภาผู้แทนราษฎร มีวาระการทำงานเท่ากับวาระของสภาผู้แทนราษฎร คือ 5 ปี ประธานสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสคนปัจจุบันคือนาย Bernard Accoyer (เข้าดำรงตำแหน่งตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2007) มีลำดับทางพิธีการเป็นลำดับที่ 4 ของสาธารณรัฐ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐสภาจะต้องมีการประชุมร่วมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม (การประชุมร่วมนี้จะดำเนินการเฉพาะบางกรณีเท่านั้น ไม่ใช่การประชุมปกติ เช่นการประชุมร่วมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นต้น)

ส่วนประธานวุฒิสภามีวาระการทำงาน 3 ปี โดยจะเลือกตั้งใหม่ทุกครั้งหลังการเลือกตั้งสมาชิกใหม่ หนึ่งในสามตามรัฐธรรมนูญ ปัจจุบัน คือ นายคริสต็อง ป็องเซอเว่ (M. Cristian Poncelet) ส่วนลำดับทางพิธีการนั้น ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นลำดับที่ 3 แต่ในทางปฏิบัติจะคล้ายกับเป็นลำดับที่ 2 เนื่องจากในกรณีที่ประธานาธิบดีเสียชีวิตระหว่างอยู่ในตำแหน่ง หรือลาออกก่อนครบวาระ หรือกลายเป็นผู้ขาดคุณสมบัติในตำแหน่งตามประกาศของตุลาการรัฐธรรมนูญ กรณีใดกรณีหนึ่ง ประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้รักษาการในตำแหน่งประธานาธิบดีไปก่อนจนกว่าจะมีการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่ (แต่ในฐานะของประธานาธิบดีรักษาการนี้ จะไม่มีอำนาจในการขอพระราชทานติและประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร)

ค) อำนาจหน้าที่ของประธานสภา

ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในสองลักษณะ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ส่วนบุคคลของประธานสภา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958 กล่าวคือ การให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีในกรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (dissolution de l'Assemblée nationale)¹⁸² และกรณีที่ประธานาธิบดีจะใช้อำนาจพิเศษ (pouvoirs exceptionnels)¹⁸³ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งสมาชิกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

¹⁸⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 9 กำหนดว่าถ้าการลงคะแนนในสองรอบแรก ไม่สามารถได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดได้ การลงคะแนนในรอบที่สามให้ได้รับเสียงข้างมากปกติ (la majorité relative) ก็เป็นการเพียงพอแล้ว และในกรณีที่ได้รับเสียงเท่ากัน ให้ถือว่าผู้ที่มีอายุสูงกว่าได้รับเลือกตั้ง

¹⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 32

¹⁸² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 12

¹⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 16

(le Conseil constitutionnel)¹⁸⁴ การส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยกรณีที่รัฐบาลโต้แย้งไม่ให้รับร่างรัฐธรรมนูญที่สภาเสนอ หรือร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม¹⁸⁵ หรือการส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือข้อตกลงระหว่างประเทศ (un engagement international)¹⁸⁶

นอกจากอำนาจหน้าที่ส่วนบุคคลของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประธานสภายังเป็นตัวแทน ตลอดจนการกำหนดนโยบายในการจัดการและการดำเนินงานของสภาอีกด้วย ดังนั้น ประธานสภาจึงมีอำนาจในการกำหนดลำดับในการอภิปรายของสมาชิกได้ เป็นต้น

เพื่อศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาของฝรั่งเศสนั้น จึงสมควรที่จะแยกแยะให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของประธานสภาทั้งสองเพื่อให้เห็นชัดเจนเป็นข้อๆ ดังนี้

อำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ประธานสภาผู้แทนราษฎรถือได้ว่าเป็นบุคคลหมายเลข 4 ของประเทศฝรั่งเศส (รองจากประธานาธิบดี ประธานวุฒิสภา และนายกรัฐมนตรี) ประธานสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1) กำหนดกระบวนการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร โดยทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม (Rules of Procedure of the Assembly) รวมทั้งมีอำนาจกำหนดลำดับการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเนื่องจากประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานคณะกรรมการบริหารกิจการของสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดแนวทางการให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในด้านต่าง ๆ ตลอดจนยังสามารถกำหนดระเบียบการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสำนักงานของสภาผู้แทนราษฎร

2) เป็นประธานในที่ประชุมร่วมกันของประธาน (Chairmen's Conference) ซึ่งประกอบด้วย

(1) ประธานสภาผู้แทนราษฎร

(2) รองประธานสภาผู้แทนราษฎรทั้ง 6 คน

¹⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 56

¹⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 41

¹⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 61 วรรค 2 และมาตรา 54

- (3) ประธานกรรมการสิทธิการสามัญ 6 คน
- (4) ประธานกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร (ปัจจุบันมี 6 คน)¹⁸⁷
- (5) เลขานุการคณะกรรมการการคลังหนึ่งคน
- (6) ผู้แทนรัฐบาลหนึ่งคน

ที่ประชุมร่วมกันประธานดังกล่าวมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การออกระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร

3) เป็นผู้เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร และเรียกประชุมและเป็นประธานในการประชุมคณะกรรมการบริหารของสำนักงานสภาผู้แทนราษฎร (Bureau de l'Assemblée) และเรียกประชุมและเป็นประธานในการประชุมของที่ประชุมร่วมของประธาน (Chairmen's Conference)¹⁸⁸ ในทุกสัปดาห์เพื่อกำหนดระเบียบวาระการประชุมของสัปดาห์นั้นและในอีกสองสัปดาห์ถัดไปเป็นการล่วงหน้า ซึ่งประธานจะต้องแจ้งกำหนดวันประชุมร่วมดังกล่าวให้ผู้แทนฝ่ายรัฐบาลทราบทุกครั้ง

4) เป็นผู้เสนอให้มีการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวน 3 คนจากทั้งหมด 9 คนตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 56

5) เป็นผู้เสนอความเห็นในเรื่องที่สำคัญ ๆ เช่น การตีความรัฐธรรมนูญให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

6) ให้คำปรึกษากับประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐในกรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหรือการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 16

7) ให้คำปรึกษากับนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดวันประชุมเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมจากที่มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า ให้สมัยประชุมสามัญมีวันประชุม 120 วัน

8) ให้ความเห็นชอบตามที่รัฐบาลร้องขอให้เลิกการพิจารณาร่างกฎหมายเพราะเป็นร่างกฎหมายที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาหรือเป็นเรื่องที่รัฐสภาได้มอบหมายให้รัฐบาลออกรัฐกำหนด

9) ทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภา และเป็นประธานในการประชุมรัฐสภา (Congrès) ในกรณีที่มีการประชุมร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

¹⁸⁷ Nationale Assemblée, Le Conference des President, <http://www.assemblee-nationale.fr/tribun/genglb.htm>, [2007, January 5]

¹⁸⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 13 วรรคหนึ่ง

10) อำนาจในการร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติ

11) เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแลความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมสภาและในบริเวณสภา ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเรียกหรือสั่งกำลังทหารเพื่อดูแลความสงบเรียบร้อยในบริเวณสภาได้¹⁸⁹

12) เป็นผู้แทนของสภาผู้แทนราษฎรในการรับทราบข่าวสารที่เป็นทางการและแจ้งข่าวสารดังกล่าวให้แก่สภาผู้แทนราษฎร¹⁹⁰

อำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภา

ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมได้กำหนดให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

1) ประธานวุฒิสภาหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 60 คน มีอำนาจเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติ (loi) ก่อนประกาศใช้ และเสนอให้ตรวจสอบว่าสนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือข้อตกลงระหว่างประเทศใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

2) ประธานวุฒิสภำทำหน้าที่เป็นประธานาธิบดีชั่วคราว ในกรณีที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง หรือกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ซึ่งในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ประธานวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ และไม่มีอำนาจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร

3) ประธานวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 คน ประกอบเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

4) ประธานวุฒิสภามีอำนาจให้คำปรึกษาประธานาธิบดีในการประกาศยุบสภา⁹⁹ หรือในการใช้อำนาจเผด็จการชั่วคราว

¹⁸⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 13 วรรคสอง

¹⁹⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 13 วรรคสาม

ง) การจัดระเบียบวาระการประชุม

ในเรื่องการจัดวาระการประชุม มาตรา 48 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้บัญญัติถึงเรื่องเกี่ยวกับวาระการประชุมไว้ดังนี้

“มาตรา 48 ภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในสามวรรคสุดท้ายของมาตรา 28 การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาทั้งสองจะต้องจัดลำดับความเร่งด่วนตามที่รัฐบาลกำหนด โดยให้ความสำคัญต่อการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอก่อน จากนั้นจึงพิจารณา ร่างรัฐบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้ว

ให้กำหนดให้มีวาระการประชุมอย่างน้อยสัปดาห์ละครั้งสำหรับการตั้งกระทู้ถาม โดยสมาชิกรัฐสภาและการตอบกระทู้โดยรัฐบาล

ให้สงวนการประชุมเดือนละหนึ่งครั้งไว้สำหรับระเบียบวาระที่สภาแต่ละสภาเป็นผู้กำหนด”

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวให้เอกสิทธิ์แก่รัฐบาลในการจัดวาระการประชุมซึ่งรัฐบาลก็จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานของรัฐบาล (Programme de travail du gouvernement) ที่ได้จัดทำไว้ถึงรายละเอียดเกี่ยวกับระดับความจำเป็นของการมีกฎหมายใหม่ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

ในทางปฏิบัตินั้น นายกรัฐมนตรีจะแจ้งชื่อร่างกฎหมายที่ต้องการให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะแจ้งต่อไปยังประธานคณะกรรมการซึ่งพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเพื่อทราบและแจ้งไปยังที่ประชุมร่วมกันของประธาน (Conférence des Présidents) เพื่อทราบด้วย¹⁹¹ การจัดระเบียบวาระการประชุมของที่ประชุมร่วมกันของประธาน จะต้องจัดร่างกฎหมายเข้าระเบียบวาระล่วงหน้า 15 วัน และโดยปกติจะจัดตามลำดับที่รัฐบาลร้องขอ ในขณะที่รัฐบาลมีเอกสิทธิ์ที่จะเห็นยกร่างกฎหมายที่รัฐบาลไม่เห็นชอบเพื่อมิให้บรรจวาระการประชุมได้¹⁹²

ในสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส องค์กรที่ทำหน้าที่จัดระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร¹⁹³ คือ “ที่ประชุมร่วมกันของประธาน” (La Conférence des Présidents) ที่ประชุมร่วมกันของประธาน ได้แก่ การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธาน สัปดาห์ละ 1 ครั้งตลอดระยะเวลาในสมัยประชุม โดยที่ประชุมร่วมกันของประธานประกอบด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎร (Le Président de l'Assemblée) รองประธานสภาผู้แทนราษฎร

¹⁹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสข้อที่ 89 วรรคสอง

¹⁹² มন্ত্রী รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 60.

¹⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

(Les vice-présidents de l'Assemblée) ประธานคณะกรรมการธิการสามัญทุกคณะ (Les présidents des commissions permanents) กรรมการธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย (rapporteur) ของคณะกรรมการธิการด้านการคลัง เศรษฐกิจทั่วไปและแผน (Le rapporteur général de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan) ประธานกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎร (Les présidents des groupes) รวมทั้งประธานกลุ่มตัวแทนสหภาพยุโรป (Le président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne) และนอกจากนี้รัฐบาลก็จะมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา (minister des relations avec le Parlement) เป็นผู้เข้าร่วมประชุม ที่ประชุมร่วมนี้จะพิจารณาเรื่องที่จะเข้าประชุมในสภาผู้แทนราษฎรเป็นการล่วงหน้า 2 สัปดาห์ อันมีผลทำให้รัฐบาลและรัฐสภาทราบถึงเรื่องที่จะต้องดำเนินการเพื่อจะได้เตรียมได้ถูกต้อง

ในเรื่องการจัดระเบียบวาระการประชุมโดยที่ประชุมร่วมกันของประธานนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสกำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานประชุมกันทุกสัปดาห์เพื่อกำหนดเรื่องที่จะบรรจุระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรสำหรับสัปดาห์นั้นและในอีก 2 สัปดาห์ถัดไป ในกรณีที่ที่ประชุมได้รับแจ้งจากประธานสภา ในเรื่องที่รัฐบาลร้องขอให้จัดระเบียบวาระเรื่องของรัฐบาลไว้ก่อนระเบียบวาระการประชุมของสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 89 วรรคสอง ในกรณีนี้ที่ประชุมร่วมกันของประธานอาจให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระเบียบวาระการประชุมนั้นและอาจมีการอภิปรายก่อนที่จะบรรจุเรื่องดังกล่าวในระเบียบวาระการประชุมตามที่รัฐบาลร้องขอ¹⁹⁴

ในสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสมีการจัดเตรียมการประชุมที่เป็นระบบและค่อนข้างสะดวก เพราะเรื่องที่จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมโดยปกติจะมีแต่ร่างรัฐบัญญัติ ข้อเสนอรัฐบัญญัติและกระทู้ถามเท่านั้น ส่วนญัตติอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือการให้ความเห็นชอบต่าง ๆ นั้น จะไม่ค่อยมีขึ้นและถ้ามีจะเป็นการประชุมพิเศษตามที่รัฐบาลร้องขอในที่นี้จึงขอกล่าวถึงเฉพาะการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นตามปกติ ซึ่งมีการจัดระเบียบวาระการประชุม ดังนี้¹⁹⁵

¹⁹⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 48 วรรคสี่

¹⁹⁵ จเร พันธุ์เปรื่อง, "การประชุมสภาผู้แทนราษฎร : การจัดทำระเบียบวาระและการดำเนินการประชุม," , หน้า 130 – 132.

1) การเตรียมเรื่องที่จะบรรจุระเบียบวาระการประชุม

เรื่องที่จะบรรจุระเบียบวาระการประชุม ได้แก่ ร่างกฎหมายที่เป็นร่างรัฐบัญญัติ ข้อเสนอรัฐบัญญัติและกระทู้ถาม

(1) การเตรียมร่างกฎหมาย ร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลเสนอและข้อเสนอรัฐบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ จะต้องยื่นต่อสำนักงานของสภาผู้แทนราษฎร (Le Bureau de L'Assemblée) เพื่อลงทะเบียน และจัดพิมพ์เผยแพร่โดยกรมรัฐกิจจานุเบกษา โดยสำนักงานของสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ตรวจสอบร่างกฎหมายว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจจัดทำกฎหมายได้จำกัดเป็นบางเรื่องเท่านั้น และร่างกฎหมายที่สมาชิกเสนอจะต้องไม่เป็นการเพิ่มรายจ่ายหรือลดรายรับของทางราชการ¹⁹⁶ หรือถ้ารัฐสภามอบอำนาจให้รัฐบาลออกรัฐกำหนดแล้วสภาก็จะรับร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้นมาพิจารณาอีกไม่ได้¹⁹⁷

เมื่อมีการตรวจสอบร่างกฎหมายแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาว่าร่างกฎหมายแต่ละฉบับจะส่งให้คณะกรรมการคณะใดพิจารณา¹⁹⁸ ในการพิจารณาของคณะกรรมการจะมีการมอบให้กรรมการคนใดคนหนึ่งทำการพิจารณาศึกษา แล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการว่าจะสมควรรับหลักการหรือไม่รับหลักการ หรือรับหลักการแต่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อคณะกรรมการพิจารณาความเห็นนั้นแล้วจะเสนอรายงานต่อสภาและจัดพิมพ์รายงานนั้นเผยแพร่ก่อนที่ร่างกฎหมายนั้นจะถูกบรรจุระเบียบวาระการประชุมต่อไป

(2) การเตรียมกระทู้ถาม กระทู้ถามที่สมาชิกเสนอจะยื่นต่อคณะกรรมการบริหารกิจการของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อส่งไปยังรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ กระทู้ถามที่รัฐมนตรีต้องตอบด้วยวาจาในสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท คือ กระทู้ถามที่ไม่มีการอภิปรายซึ่งเริ่มโดยการตอบของรัฐมนตรี และกระทู้ถามที่มีการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยสมาชิกที่ประสงค์จะอภิปรายต้องลงชื่อแจ้งความประสงค์ที่จะอภิปรายหลังการตอบของรัฐมนตรี¹⁹⁹

¹⁹⁶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2417 – พ.ศ. 2537, (กรุงเทพฯ : ประชาชน, 2537), หน้า 516.

¹⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 38.

¹⁹⁸ มন্ত্রী รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 60.

¹⁹⁹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2417 – พ.ศ. 2537, หน้า 519 – 520.

2) หลักเกณฑ์การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดระเบียบวาระการประชุมที่สำคัญไว้ดังนี้

(1) การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสจะมีการจัดเตรียมเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภาประกอบไปด้วยเรื่องดังต่อไปนี้²⁰⁰

(ก) ร่างกฎหมายซึ่งจัดเรียงลำดับตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อที่ 89

(ข) กระทั่งถามและการตอบกระทั่งถามด้วยวาจา ตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อที่ 134

(ค) ระเบียบวาระการประชุมอื่นๆ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อที่ 48

(2) การจัดระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 89 กำหนดว่า “ร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลและร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา จะต้องได้รับการบรรจุระเบียบวาระตามนัยแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 วรรคสอง หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมข้อ 48²⁰¹ ซึ่งโดยปกติรัฐบาลจะขอให้จัดร่างกฎหมายของรัฐบาลไว้ก่อนร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ได้รับการพิจารณาก่อนร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้จัดระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอเรียงตามลำดับก่อนหลังตามที่รัฐบาลกำหนด และเมื่อประธานสภาได้รับแจ้งแล้วก็และแจ้งให้ประธานคณะกรรมการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่รัฐบาลจะเสนอนั้นทราบ และนอกจากนั้นประธานสภาก็จะแจ้งต่อที่ประชุมร่วมกันของประธานในการประชุมคราวถัดไปเพื่อจัดระเบียบวาระการพิจารณาร่างกฎหมายตามที่รัฐบาลร้องขอ²⁰²

²⁰⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 47

²⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง. ซึ่งบัญญัติว่า “ภายใต้บทบัญญัติที่กำหนดไว้ในสามวรรคสุดท้ายของมาตรา 28 ระเบียบวาระการประชุมของสภาให้เป็นไปตามการจัดลำดับความเร่งด่วนตามที่รัฐบาลกำหนดโดยให้พิจารณาร่างบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอก่อน จากนั้นจึงพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้ว”

²⁰² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 89 วรรคสอง

แต่อย่างไรก็ตาม แม้จะกำหนดวาระการประชุมไปแล้วในที่ประชุมร่วมกันของประธาน แต่รัฐบาลก็ยังคงมีเอกสิทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 48 วรรคหนึ่ง ที่จะเพิ่มเติมเรื่องต่างๆ หรือขอลงเรื่องออกจากระเบียบวาระการประชุม หรือร้องขอให้จัดลำดับเรื่องใดไว้ก่อนระเบียบวาระของสภาได้โดยมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร²⁰³ ในกรณีนี้ให้ประธานสภาแจ้งให้ที่ประชุมทราบโดยด่วน และในบางครั้งหากเป็นกรณีเร่งด่วนและจำเป็นรัฐบาลโดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบอาจแถลงในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอลงหรือเสนอเรื่องใหม่ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้

นอกจากนั้น ประธานคณะกรรมการสิทธิการที่รับผิดชอบร่างกฎหมายนั้นหรือประธานกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มอาจร้องขอให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานจัดระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาเพื่อบรรจุระเบียบวาระเพิ่มเติม (supplementary agenda) ไปจากร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลได้โดยการร้องขอให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมดังกล่าวนี้ให้นำไปปรับใช้ในกรณีการขอให้บรรจุเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ในระเบียบวาระการประชุมของสภาตามรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 38 วรรคสามได้กำหนดให้สงวนการประชุมเดือนละหนึ่งครั้งไว้สำหรับระเบียบวาระที่สภาแต่ละสภาเป็นผู้กำหนดด้วย²⁰⁴

การออกเสียงลงคะแนนที่กระทำในที่ประชุมร่วมกันของประธานในการพิจารณาข้อเสนอให้บรรจุเรื่องใดในระเบียบวาระการประชุม ซึ่งเสนอโดยประธานกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มนั้น ในการคำนวณคะแนนเสียง ให้ถือว่ากลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มมีคะแนนเสียงเท่ากับจำนวนสมาชิกที่อยู่ในสังกัดของกลุ่มการเมืองนั้น โดยไม่นับรวมสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมร่วมกันของประธานนั้น²⁰⁵

(3) ในการจัดระเบียบวาระกระทู้ถามนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาจะต้องมีการประชุมเพื่อพิจารณากฎบัตรถามสัปดาห์ละ 1 ครั้งเป็นอย่างน้อย เพื่อให้สมาชิกถามและรัฐมนตรีตอบ²⁰⁶ โดยจะมีการจัดระเบียบวาระกระทู้ถามไว้ในการประชุมช่วงเช้าของวันอังคาร ซึ่งจะเริ่มประชุมเวลา 9.30 นาฬิกา²⁰⁷ และถ้าเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในสมัยประชุมสามัญที่สอง ซึ่งเปิดสมัยในเดือนเมษายน จะต้องมีการจัดระเบียบวาระการประชุมสำหรับกระทู้ถามที่รัฐมนตรีจะต้อง

²⁰³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 89 วรรคสาม

²⁰⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 89 วรรคสี่

²⁰⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 48 วรรคเจ็ด

²⁰⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 48 วรรคสอง

²⁰⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 50 วรรคหนึ่งและวรรคสี่

ตอบแทนกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เป็นเวลาหนึ่งชั่วโมง²⁰⁸ สำหรับการจัดระเบียบวาระการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภาและการตอบกระทู้ถามนั้นให้เป็นที่ประชุมร่วมกันของประธานกำหนด²⁰⁹

ระเบียบวาระการประชุมที่กำหนดโดยประชุมร่วมกันของประธานจะต้องถูกนำออกไปเผยแพร่ในที่ตีพิมพ์ของสภาและแจ้งไปยังรัฐบาลและประธานกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มทราบโดยทันที²¹⁰

ในระหว่างการประชุมสภาตามระเบียบวาระที่กำหนดโดยที่ประชุมร่วมกันของประธานประธานสภาอาจหยิบยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นหารือต่อที่ประชุม และไม่มีขอแปรญัตติใดที่จะได้รับการพิจารณาจนกว่าที่ประชุมจะได้มีมติเกี่ยวกับเรื่องเสนอตั้งกล่าวเสียก่อน การอภิปรายในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้อภิปรายได้เฉพาะฝ่ายรัฐบาล ประธานคณะกรรมการผู้แทนกลุ่มการเมืองกลุ่มละหนึ่งคน และต้องเป็นการอภิปรายเพื่ออธิบายทำความเข้าใจถึงเรื่องดังกล่าวก่อนที่จะมีการลงมติในเรื่องเท่านั้น ซึ่งต้องใช้เวลาไม่เกิน 5 นาที²¹¹

ระเบียบวาระการประชุมที่กำหนดโดยสภาอาจถูกแก้ไขเพิ่มเติมภายหลังจากนั้นได้ในที่ประชุมสภา โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวาระที่มีความสำคัญ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 48 วรรคแรก และภายใต้บทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภา ข้อที่ 89 ระเบียบวาระดังกล่าวอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในภายหลังจากการประชุมของที่ประชุมร่วมกันของประธาน²¹²

จ) กำหนดวันและเวลาในการประชุมของสภา (Horaire de séance)

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมโดยเปิดเผย (public sitting) ในทุกวันอังคาร พุธและพฤหัสบดีของทุกสัปดาห์ ตามตารางเวลา ดังนี้²¹³

²⁰⁸ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาวิชาการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2417 – พ.ศ. 2537, หน้า 520.

²⁰⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 134

²¹⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 48 วรรคแปด

²¹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 48 วรรคเก้า

²¹² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 48 วรรคสิบ

²¹³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 50 วรรคสี่

- วันอังคาร ช่วงเช้า ช่วงกลางวัน และช่วงค่ำ

- วันพุธและวันพฤหัสบดี ช่วงกลางวัน และช่วงค่ำ

โดยในข้อบังคับการประชุมได้กำหนดช่วงเวลาที่จะดำเนินการประชุมไว้แน่นอน ดังนี้ การประชุมในช่วงเช้าจะเริ่มประชุมตั้งแต่เวลา 09.30 – 13.00 นาฬิกา ส่วนการประชุมในช่วงกลางวันจะเริ่มประชุมตั้งแต่เวลา 15.00 – 20.00 นาฬิกา และการประชุมในช่วงค่ำจะเริ่มประชุมตั้งแต่เวลา 21.30 – 01.00 นาฬิกา

นอกจากนี้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติให้มีการประชุมออกไปจากวันและเวลาที่กำหนดไว้สำหรับระเบียบวาระที่กำหนดขึ้นเป็นพิเศษ โดยข้อเสนอของที่ประชุมร่วมกันของประธาน หรือข้อเสนอของรัฐบาลหรือคณะกรรมการที่รับผิดชอบเรื่องดังกล่าว ในกรณีที่มีข้อเสนอดังกล่าวให้ประธานสภาปรึกษาที่ประชุมเพื่อมีมติให้มีการประชุมตามที่มีการร้องขอนั้นได้²¹⁴ และนอกจากนี้ข้อบังคับการประชุม²¹⁵ ยังกำหนดให้สภาอาจกำหนดสัปดาห์ที่จะไม่มีการประชุมไว้เป็นการล่วงหน้าได้ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 28 วรรคสอง²¹⁶

ส่วนตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของฝรั่งเศสกำหนดให้วุฒิสภามีการประชุมโดยเปิดเผย (public sitting) ในทุกวันอังคาร พุธและพฤหัสบดีของทุกสัปดาห์ ตามตารางเวลา ดังนี้²¹⁷

- ช่วงเช้าของวันอังคารและวันพฤหัสบดี เวลา 09.30-13.00 นาฬิกา

- ช่วงบ่ายของวันอังคาร เวลา 16.00-20.00 นาฬิกา หรือช่วงบ่ายของวันพุธ และวันพฤหัสบดี เวลา 15.00-20.00 นาฬิกา

โดยที่ประชุมวุฒิสภาอาจมีมติให้มีการประชุมในวันอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ก็ได้ โดยการร้องขอของที่ประชุมร่วมกันของประธาน หรือการร้องขอโดยรัฐบาลหรือคณะกรรมการ แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินกำหนดเวลาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 28 วรรคสอง นอกจากนี้ที่ประชุมอาจมีมติให้ขยายระยะเวลาประชุมให้มากกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้ โดยข้อเสนอของที่ประชุมร่วมกันของประธาน หรือข้อเสนอของรัฐบาลและคณะกรรมการ

²¹⁴ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของฝรั่งเศส ข้อ 50 วรรคห้า

²¹⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของฝรั่งเศส ข้อ 50 วรรคหก

²¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 28 วรรคสอง บัญญัติว่า “จำนวนวันประชุมของแต่ละสภาในระหว่างสมัยประชุมจะต้องไม่เกินกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน ให้แต่ละสภาเป็นผู้กำหนดสัปดาห์ที่จะมีการประชุมในสมัยประชุมสามัญ”

²¹⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของฝรั่งเศส ข้อ 32

จ) สมัยประชุม องค์ประชุมและการดำเนินการประชุมสภา

ในส่วนนี้จะแบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็น 2 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง สมัยประชุมสภา และประการที่สอง องค์ประชุมและการดำเนินการประชุม

1) สมัยประชุมสภา (Sessions)

สมัยประชุมสภา แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ สมัยประชุมสามัญและสมัยประชุมวิสามัญ

(1) สมัยประชุมสามัญ (Sessions ordinaires)

รัฐสภาจะเรียกประชุมเองเป็นสมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่ง ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ทำงานวันแรกของเดือนตุลาคมไปจนถึงวันทำงานวันสุดท้ายของเดือนมิถุนายน โดยจำนวนวันประชุมของแต่ละสภาในระหว่างสมัยประชุมสามัญจะต้องไม่เกินกว่า 120 วัน การกำหนดสัปดาห์ที่จะมีการประชุมกันในสมัยประชุมสามัญให้แต่ละสภาเป็นผู้กำหนด

แต่อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีเมื่อได้ปรึกษาหารือกับประธานสภาที่เกี่ยวข้องแล้ว หรือโดยเสียงข้างมากของสมาชิกสภาที่เกี่ยวข้องแล้ว สามารถกำหนดให้มีวันประชุมเพิ่มเติมของสภาดังกล่าวได้ และการกำหนดวันและระยะเวลาในการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละสภา²¹⁸ ทั้งนี้ การตัดสินใจดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีจะต้องประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา²¹⁹ แต่หากการขอให้จัดวันประชุมเพิ่มเติมดังกล่าวมาจากคำขอของสมาชิกสภามากกว่ากึ่งหนึ่ง (la moitié plus un) โดยการยื่นหนังสือต่อประธานพร้อมลงลายมือชื่อสมาชิกที่เกี่ยวข้องมากกว่ากึ่งหนึ่งแล้ว ในกรณีเช่นนี้ ให้ประธานสภาเรียกประชุมสภา²²⁰ เพื่อประชุมหารือและมีมติในเรื่องดังกล่าว

²¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 28 ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฯ ค.ศ.1958 มาตรา 48 วรรคสองและวรรคสาม ได้กำหนดไว้ว่า "ให้มีวาระการประชุมสัปดาห์ละครั้งสำหรับการตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกรัฐสภาและการตอบกระทู้โดยรัฐบาล และให้มีวาระการประชุมเดือนละหนึ่งครั้งเพื่อจัดการประชุมตามระเบียบวาระที่สภาแต่ละสภาเป็นผู้กำหนดเอง"

²¹⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 49-1 วรรคสอง

²²⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 49-1 วรรคสาม

การประชุมสภาสามัญสามัญมีวัตถุประสงค์เพื่อการอภิปรายทั่วไปและลงมติในร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่เสนอโดยรัฐบาลและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือการซักถามในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุม (l'ordre du jour)²²¹ ทั้งนี้ การประชุมของทั้งสองสภาต้องเป็นการประชุมโดยเปิดเผย (les séances publiques) และให้จัดพิมพ์รายงานการอภิปราย (รายงานการประชุม) โดยละเอียดในรัฐกิจจานุเบกษา (le compte rendu intégral des débats)²²²

มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การปิดประชุมสภาสามัญสามัญ (หรือการประชุมสภาสามัญวิสามัญ) จะต้องเลื่อนออกไป ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 49²²³ กล่าวคือการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ให้สภากำหนดให้มีวันประชุมเพิ่มเติมได้ด้วยตนเอง²²⁴

(2) สมัยประชุมวิสามัญ (Sessions extraordinaires)

รัฐสภาอาจเปิดประชุมสมัยวิสามัญ ตามคำร้องขอของนายกรัฐมนตรี หรือเสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ เพื่อพิจารณาระเบียบวาระการประชุมหนึ่งระเบียบวาระการประชุมใดโดยเฉพาะได้ หรือโดยมีระเบียบวาระการประชุมที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าโดยแจ้งชัดแล้วได้

²²¹ การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร (และวุฒิสภา) จะต้องจัดลำดับโดยให้ความสำคัญต่อการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลตามลำดับที่รัฐธรรมนูญกำหนดก่อน จากนั้นจึงเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาเสนอและได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 วรรคแรก

²²² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 33 วรรคแรก
การประชุมโดยเปิดเผยอาจจะกระทำได้ 2 ลักษณะ คือการให้ประชาชนเข้าไปในห้องจัดอภิปราย (salle des séances) โดยเฉพาะนักรับหนังสือพิมพ์ (la presse) ซึ่งจะมีสถานที่จัดไว้เป็นพิเศษ และโทรทัศน์อาจได้รับอนุญาตให้ถ่ายทอดการอภิปรายได้ และการจัดพิมพ์รายงานการอภิปรายโดยละเอียดในรัฐกิจจานุเบกษา

²²³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 49 บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจขอผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้กับแผนการดำเนินงานหรือคำแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาลได้”

²²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 51 บัญญัติว่า “การปิดประชุมสามัญสามัญหรือสมัยวิสามัญจะต้องเลื่อนออกไปโดยอัตโนมัติเพื่อเปิดโอกาสให้มีการนำมาตรา 49 มาใช้บังคับและเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ให้สภาอาจกำหนดให้มีวันประชุมเพิ่มเติมได้เอง”

ในกรณีที่มีการเปิดประชุมสมัยวิสามัญ ตามคำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ตราวิสุทธิกฤษฎีกาเปิดประชุมสมัยวิสามัญ เมื่อรัฐสภาได้ประชุมตามระเบียบวาระที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งจะต้องไม่ช้ากว่า 12 วันนับแต่วันที่รัฐสภาได้ประชุมกัน

ภายในระยะเวลา 1 เดือนนับแต่วันเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญ เฉพาะแต่นายกรัฐมนตรีเท่านั้นที่อาจร้องขอให้เปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญครั้งใหม่ได้²²⁵

นอกจากนี้ นอกเหนือจากการประชุมของรัฐสภาที่กฎหมายกำหนดให้รัฐสภาเปิดประชุมเองแล้ว การเปิดหรือปิดการประชุมสมัยวิสามัญให้เป็นไปตามวิสุทธิกฤษฎีกาที่ตราโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งจะเป็นผู้กำหนดระเบียบวาระการประชุมด้วย²²⁶

2) องค์ประชุม

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของฝรั่งเศสบัญญัติถึงเรื่ององค์ประชุม(quorum) ว่าเมื่อมีสมาชิกมาประชุมเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม²²⁷ การออกเสียงลงมติของสภาจะมีผลก็ต่อเมื่อมีสมาชิกอยู่ครบจำนวนองค์ประชุมในขณะนั้น โดยในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้องค์ประชุมจะต้องมีมากกว่ากึ่งหนึ่ง โดยกำหนดให้นับองค์ประชุมจากจำนวนสมาชิกที่นั่งอยู่ในห้องประชุมในขณะนั้น²²⁸ นอกจากนั้นยังกำหนดห้ามมิให้มีการลงมติใดๆ โดยที่ยังไม่ครบองค์ประชุมของสภา โดยประธานจะต้องประกาศให้เลื่อนการลงคะแนนออกไปและสั่งพักการประชุมชั่วคราวซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง จนกว่าจะมีสมาชิกมาอยู่ในห้องประชุมจนครบองค์ประชุมจึงจะดำเนินการให้มีการออกเสียงลงคะแนนได้

3) การดำเนินการประชุมสภา

ดังที่กล่าวไว้แล้วข้างต้น การดำเนินการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร (และของวุฒิสภา) เป็นการประชุมโดยเปิดเผยและให้จัดพิมพ์รายงานการอภิปรายโดยละเอียดในรัฐกิจจานุเบกษา²²⁹

²²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 29

²²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 30

²²⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 43 และ ข้อ 61

²²⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 51 "...a quorum being the absolute majority of the number of deputies, calculated by reference to the number of seats actually filled."

²²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 33 บรรทัดหนึ่ง

แต่อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎร (และวุฒิสภา) อาจทำการประชุมลับ (siéger en comité secret) ได้โดยการร้องขอของนายกรัฐมนตรี หรือเมื่อสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกของสภานั้นร้องขอ²³⁰ โดยในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดว่าจำนวนสมาชิกหนึ่งในสิบนั้นให้นับจากสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุมในขณะนั้น และเมื่อมีการร้องขอให้ประชุมลับให้ที่ประชุมลงมติโดยทันทีโดยไม่มีการอภิปราย เมื่อเหตุที่ขอให้มีการประชุมลับได้หมดไปแล้ว ให้ประธานสภาปรึกษาที่ประชุมสภาเพื่อให้มีการประชุมโดยเปิดเผยต่อไป

การดำเนินการประชุมในสภาผู้แทนราษฎร

ในเรื่องการดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 50 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ในแต่ละสัปดาห์ สภาผู้แทนราษฎรจะจัดประชุมโดยเปิดเผยในช่วงเช้า ช่วงบ่ายและช่วงเย็นของวันอังคาร และช่วงบ่ายและช่วงค่ำของวันพุธและวันพฤหัสบดี²³¹ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุม ข้อ 48 วรรคหก สภาผู้แทนราษฎรอาจจัดให้มีการประชุมเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวในวันศุกร์ด้วย สำหรับการประชุมในช่วงเช้าของวันอังคารให้จัดไว้สำหรับการตั้งกระทู้ถามและการตอบกระทู้ถามโดยไม่มีการอภิปรายหรือการประชุมตามระเบียบวาระการประชุมที่สภาแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนด²³²

โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 48 วรรคหก บัญญัติว่า “ให้ที่ประชุมร่วมกันของประธาน ประชุมร่วมกันเดือนละหนึ่งครั้ง เพื่อกำหนดระเบียบวาระที่สำคัญที่จะต้องจัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมเป็นการล่วงหน้าสำหรับการประชุมในทุกๆ เดือน โดยให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 48 วรรคสาม²³³ (กำหนดระเบียบวาระ

²³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 33 วรรคสอง และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 51 วรรคสอง บัญญัติว่า “เมื่อเหตุผลแห่งการจัดให้มีการประชุมลับหมดไป ให้ประธานสภาปรึกษาสภาให้ดำเนินการประชุมโดยเปิดเผย”

²³¹ การประชุมในช่วงเช้าจะเริ่มตั้งแต่เวลา 9.30 นาฬิกาถึง 13.00 นาฬิกา ส่วนการประชุมในช่วงบ่ายจะเริ่มตั้งแต่ 15.00 นาฬิกาถึง 20.00 นาฬิกา และการประชุมในช่วงเย็นจะเริ่มตั้งแต่เวลา 21.30 นาฬิกา ถึง 01.00 นาฬิกา ดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 50 วรรคสี่

²³² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 48 วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้กำหนดให้มีการประชุมอย่างน้อยสัปดาห์ละครั้งสำหรับการตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกสภาและการตอบกระทู้ถามโดยรัฐบาล”

²³³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 48 วรรคสาม บัญญัติว่า “ให้ส่งวนการประชุมเดือนละหนึ่งครั้งไว้สำหรับระเบียบวาระที่สภาแต่ละสภาเป็นผู้กำหนด”

การประชุมของสภา) ทั้งนี้ การกำหนดระเบียบวาระการประชุมของสภาให้เป็นไปตามมติของสภา ในการนี้ที่ประชุมร่วมกันของประธานมีอำนาจในการกำหนดว่าเรื่องใดควรที่จะบรรจุในระเบียบวาระนี้เพื่อนำไปพิจารณาอภิปรายในที่ประชุมสภาต่อไปด้วย”

ในเรื่องการดำเนินการประชุมสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 28 บัญญัติว่า

มาตรา 28 “รัฐสภาต้องเรียกประชุมสมัยประชุมสามัญโดยเริ่มตั้งแต่วันทำการแรกของเดือนตุลาคมไปจนถึงวันทำการวันสุดท้ายของเดือนมิถุนายน

จำนวนวันประชุมของแต่ละสภาในระหว่างสมัยประชุมสามัญจะต้องไม่เกิน 120 วัน ให้แต่ละสภาเป็นผู้กำหนดสัปดาห์ที่จะมีการประชุมในสมัยประชุม

นายกรัฐมนตรี เมื่อได้ปรึกษาหารือกับประธานสภาที่เกี่ยวข้องหรือเสียงข้างมากของสมาชิกสภาที่เกี่ยวข้องแล้วสามารถที่จะกำหนดวันประชุมเพิ่มเติมของสภาดังกล่าวได้

วันและกำหนดเวลาในการประชุมสภา ให้กำหนดโดยข้อบังคับของแต่ละสภา”

นอกจากนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสยังได้บัญญัติถึงเรื่องการกำหนดวันประชุมเพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 28 วรรคสาม โดยในข้อ 50 วรรคสองของข้อบังคับฯ ได้กำหนดว่า “ในการกำหนดวันประชุมเพิ่มเติมนั้น ที่ประชุมร่วมของประธานอาจเสนอให้ที่ประชุมสภามีมติกำหนดวันประชุมเพิ่มเติมซึ่งจะต้องไม่เกินจำนวนวันประชุมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 28 วรรคสอง และให้กำหนดวันประชุมเพิ่มเติมนั้นมีผลผูกพันสภา ถ้าผู้แทนของฝ่ายรัฐบาลในที่ประชุมร่วมของประธานเป็นผู้ร้องขอให้เป็นอย่างนั้น²³⁴

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 50 วรรคสาม บัญญัติว่า

“สำหรับการประชุมในช่วงเช้าของวันพุธให้จัดไว้สำหรับระเบียบวาระเรื่องของคณะกรรมการธิการ และอาจจะไม่มีการจัดการประชุมในช่วงเช้าของวันดังกล่าวไว้เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 48 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส”

ในการดำเนินการประชุมสภาตามปกติ (Plenary sittings) นั้นประธานสภามีอำนาจหน้าที่ในการเปิดการประชุมสภา ควบคุมการอภิปรายของสมาชิก บังคับใช้และรักษากฎ ระเบียบ ข้อบังคับการประชุมสภา และถ้ามีเหตุจำเป็นประธานสภาอาจมีคำสั่งให้พักการประชุมหรือเลื่อนการประชุมในเวลาใดๆก็ได้²³⁵ ถ้ามีการร้องขอให้พักการประชุมชั่วคราว ประธานสภาจะต้องให้ที่ประชุมพิจารณาตัดสิน เว้นแต่จะเป็นการร้องขอจากรัฐบาล ประธานคณะกรรมการ ธิการ กรรมการ

²³⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 50 วรรคสอง

²³⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 52

ผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายของคณะกรรมการ ประธานกลุ่มการเมืองหรือผู้แทนกลุ่มการเมือง ก็ให้ประธานสั่งให้พักการประชุมตามที่ร้องขอ

ส่วนการเลื่อนการประชุมนั้น เมื่อมีสมาชิกร้องขอให้เลื่อนการประชุมเป็นอำนาจของประธานสภาในการสั่งให้เลื่อนการประชุมเมื่อได้ปรึกษาที่ประชุมสภาแล้ว และก่อนที่จะมีการเลื่อนการประชุม ประธานสภาจะต้องแจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงกำหนดวันและระเบียบวาระที่จะพิจารณาในการประชุมครั้งถัดไปด้วย²³⁶

ข) กฎเกณฑ์การอภิปราย (débat)

การจัดลำดับในการอภิปรายนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดว่าสมาชิกที่ต้องการอภิปรายในที่ประชุมสภาจะอภิปรายได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากประธานสภา แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่มีสมาชิกคนใดในที่ประชุมได้รับโอกาสให้อภิปรายได้เป็นกรณีพิเศษ ในกรณีเช่นนี้การอภิปรายดังกล่าวควรจะยุติลงในเวลาไม่เกิน 5 นาที²³⁷ และสมาชิกที่ต้องการอภิปรายจะต้องลงชื่อขออภิปรายต่อประธานสภา เพื่อที่ประธานสภาจะได้เรียกให้อภิปรายเป็นลำดับ²³⁸ ในการอภิปรายที่อยู่ภายใต้ข้อบังคับการประชุมนี้ ประธานสภาอาจอนุญาตให้สมาชิกคนใดคนหนึ่งของกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มได้อภิปรายเพื่ออธิบายเรื่องใดเรื่องหนึ่งภายในระยะเวลา 5 นาทีก่อนที่จะมีการลงมติในเรื่องดังกล่าว²³⁹ ในการอภิปรายสมาชิกอาจพูดบนเวทีสำหรับเป็นที่กล่าวปราศรัยหรืออาจจะพูดจากที่นั่งของตนก็ได้ แต่ประธานอาจขอให้สมาชิกผู้อภิปรายออกมาพูด ณ เวทีเล็กที่จัดไว้ก็ได้ เมื่อประธานสภาเห็นว่าที่ประชุมได้ข้อมูลเพียงพอจากการอภิปรายแล้ว อาจบอกให้สมาชิกคนนั้นยุติการอภิปราย แต่อย่างไรก็ตามเพื่อประโยชน์ของการอภิปราย ประธานสภาอาจอนุญาตให้สมาชิกพูดหรือใช้เวลาในการอภิปรายมากกว่าที่กำหนดก็ได้²⁴⁰

นอกจากนั้นผู้อภิปรายจะต้องอภิปรายให้อยู่ในประเด็น ห้ามอภิปรายออกนอกประเด็นของเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ ถ้าหากผู้อภิปรายได้อภิปรายออกนอกประเด็น ประธานสภาจะสั่งให้ผู้อภิปรายให้อภิปรายให้เข้าประเด็นได้ ถ้าหากผู้อภิปรายไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของประธานสภาหรืออภิปรายโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธาน หรืออภิปรายต่อไปภายหลังจากที่ประธานสภาได้สั่งให้ผู้นั้นหยุดอภิปรายแล้ว หรือนำเอกสารใด ๆ มาอ่านให้ที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น กรณีเช่นนี้ ประธาน

²³⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 59

²³⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 54 วรรคหนึ่ง

²³⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 54 วรรคสอง

²³⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 54 วรรคสาม

²⁴⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 54 วรรคห้า

อาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดอภิปรายได้ และประธานอาจจะสั่งไม่ให้มีการบันทึกถ้อยคำที่ผู้นั้นอภิปรายลงในรายงานการประชุมของสภาได้ ทั้งนี้เพื่อไม่เกิดความเสียหายให้ต่อสภา²⁴¹

ในการอภิปรายทุกครั้งที่มีการจำกัดเวลาในการอภิปราย สมาชิกผู้อภิปรายไม่ควรจะอภิปรายเกินกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ให้กลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่ม²⁴² ถ้าหากการอภิปรายได้เกินกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ ประธานอาจจะนำข้อบังคับข้อที่ 54 วรรคห้าและหกมาใช้โดยอนุโลม กล่าวคือเพื่อประโยชน์ของการอภิปรายของที่ประชุม ประธานอาจอนุญาตให้สมาชิกผู้อภิปราย ใช้เวลาในการอภิปรายมากกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้ หรือถ้าประธานเห็นว่าผู้ใดได้อภิปรายพอสมควรแล้ว ประธานจะให้ผู้นั้นหยุดอภิปรายก็ได้ และเมื่อกลุ่มการเมือง กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ใช้เวลาในการอภิปรายครบตามที่กำหนดไว้ให้แล้ว จะไม่มีสมาชิกคนอื่นๆของกลุ่มการเมืองนั้นถูกเรียกให้อภิปรายอีก²⁴³

ถ้าหากปรากฏว่าในการอภิปรายครั้งใด เวลาการอภิปรายไม่เพียงพอ ประธานสภา โดยความเห็นชอบของที่ประชุมอาจลงมติให้ขยายเวลาในการอภิปรายออกไปเป็นพิเศษได้²⁴⁴

นอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ยังได้บัญญัติให้รัฐมนตรี ประธานกรรมการ และกรรมการผู้รับผิดชอบในคณะกรรมการ มีสิทธิได้รับอนุญาตให้อภิปราย เมื่อไรก็ตามที่เขาเหล่านั้นต้องการจะอภิปราย และผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาลในปฏิบัติหน้าที่ชี้แจงเรื่องต่างๆในสภา (Government Commissioners) อาจได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมประชุมและอภิปรายตามคำร้องขอของฝ่ายรัฐบาล²⁴⁵ ประธานสภาอาจจะอนุญาตให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตอบข้อซักถามของฝ่ายรัฐบาลและกรรมการได้²⁴⁶

ส่วนการเสนอขอให้ปิดอภิปราย (Closure) นั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสกำหนด การเสนอให้ปิดอภิปรายนั้น จะกระทำได้ในกรณีที่สมาชิกผู้อภิปรายอย่างน้อยสองฝ่ายที่มีความเห็นไม่สอดคล้องกันในการอภิปรายทั่วไปในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญ หรือในการอภิปรายได้เพียงก่อนที่จะมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สำหรับการปิดอภิปรายในช่วงใดช่วงหนึ่งของการอภิปราย อาจได้รับการวินิจฉัยโดยประธานสภาโดยการเสนอขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเมื่อมีสมาชิกสภาเสนอญัตติต่อประธานสภาให้ปิดการ

²⁴¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 54 วรรคหก

²⁴² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 55 วรรคหนึ่ง

²⁴³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 55 วรรคสาม

²⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 55 วรรคสี่

²⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 56 วรรคสอง

²⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 56 วรรคสาม

อภิปรายในช่วงใดของการอภิปรายทั่วไป ให้ประธานเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะให้มีการปิดอภิปรายหรือไม่ แต่การขอปิดอภิปรายนี้จะไม่นำไปใช้ในกรณีที่การอภิปรายนั้นเป็นการอภิปรายข้อที่จะทำให้การลงมติให้มีความสมบูรณ์และครบถ้วน ก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติในเรื่องนั้น

ในกรณีที่มีการร้องขอให้ปิดอภิปรายนอกช่วงเวลาการอภิปรายทั่วไป ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมที่จะลงมติตัดสินว่า จะให้มีการปิดอภิปรายหรือไม่ แต่จะไม่มีผลกระทบลงคะแนนในการลงมติให้ปิดอภิปราย ในกรณีที่ที่ประชุมจะต้องลงมติ ให้ประธานสอบถามมติจากที่ประชุมโดยการเรียกให้ชูมือ ถ้าหากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับผลการลงมติโดยวิธีการชูมือ ให้ที่ประชุมลงมติด้วยวิธีการนั่งและการลุกขึ้นยืน และถ้าหากวิธีการดังกล่าวยังคงเกิดข้อสงสัย ให้การอภิปรายยังคงดำเนินต่อไป²⁴⁷

นอกจากนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังได้กำหนดมาตรการในการบังคับให้เป็นไปตามกฎ ข้อบังคับการประชุมสภา โดยเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ใช้สิทธิประท้วงหรือร้องขอให้ที่ประชุมพิจารณาการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา โดยเมื่อมีสมาชิกได้ยกเรื่องดังกล่าวขึ้น ประธานสภาจะต้องให้โอกาสสมาชิกผู้นั้นพูดถึงประเด็นที่เขาต้องการจะให้ที่ประชุมวินิจฉัยก่อน โดยสมาชิกผู้ที่กำลังอภิปรายอยู่ก่อนหน้าจะต้องหยุดการอภิปรายชั่วคราว ส่วนสมาชิกท่านอื่นๆที่ต้องการจะพูดหรือซักถามในประเด็นดังกล่าวจะต้องรอให้สมาชิกผู้ที่ยกประเด็นดังกล่าวขึ้นมาได้อภิปรายเสร็จสิ้นก่อน²⁴⁸ ถ้าประเด็นที่หยิบยกขึ้นมาดังกล่าวไม่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับการประชุมสภาหรือการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมสภาหรือการคัดค้านเรื่องที่ถูกกำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุม ประธานสภาจะต้องสั่งห้ามมิให้สมาชิกผู้นั้นอภิปรายต่อไป ในการพูดหรืออภิปรายในข้อบังคับการประชุมข้อนี้ สมาชิกแต่ละคนจะได้รับอนุญาตให้พูดคนละไม่เกิน 5 นาทีเท่านั้น

ซ) การออกเสียงลงคะแนน (le vote)

สิทธิในการออกเสียงลงคะแนน (le droit de vote) ของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิส่วนตัวของสมาชิกแต่ละคน²⁴⁹ ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสได้กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกอาจทำได้ 3 วิธี²⁵⁰ กล่าวคือ

²⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 57

²⁴⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 58

²⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 27 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 62 วรรคแรกซึ่งบัญญัติว่า “Le vote des députés est personnel.”

²⁵⁰ Règlement de l'Assemblée nationale , CHAPITRE XIII, Modes de votation, Article 63

1) การออกเสียงลงคะแนนโดยการชูมือ (vote à main levée) หรือการนั่งและการลุกขึ้นยืน (vote par assis et levée)

การลงคะแนนเสียงซึ่งกระทำโดยการชูมือเป็นการออกเสียงลงคะแนนปกติในทุกเรื่อง เว้นแต่จะได้มีการร้องขอให้ลงคะแนนโดยเปิดเผย ส่วนการออกเสียงโดยวิธีการนั่งและการลุกขึ้นยืนใช้เพื่อควบคุมการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีแรก ในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับผลการลงคะแนนเสียง (en cas de doute)²⁵¹ สำหรับการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือเรื่องทั่วไปแล้ว โดยหลักจะใช้วิธีการชูมือ ในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับผลของการออกเสียงโดยวิธีการชูมือ ที่ประชุมก็จะใช้วิธีการนั่งและการลุกขึ้นยืน ซึ่งทั้งสองวิธีนี้จะไม่มีการบันทึกผลคะแนนและตีพิมพ์เผยแพร่ อย่างไรก็ตาม หากมีคำขอจากประธานกลุ่มการเมือง ประธานคณะกรรมาธิการที่รับผิดชอบ หรือรัฐบาลหรือแม้แต่เป็นการตัดสินใจของประธานสภาเองก็อาจจัดให้มีการลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยต่อสาธารณะได้

2) การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย (vote par scrutin public ordinaire)

การลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยมีวัตถุประสงค์เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งชื่อและแนวความคิดเห็นของสมาชิกท่านนั้นจะถูกบันทึกไว้ และกำหนดไว้ในเอกสารแนบท้ายรายงานการอภิปรายโดยละเอียด ทั้งนี้ การลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยอาจเป็นการลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยตามปกติ (les scrutins publics ordinaires) หรือการลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยบนเวที (les scrutins publics à la tribune) ซึ่งใช้โดยเฉพาะในการเปิดการออกเสียงลงคะแนนไม่ไว้วางใจ (une motion de censure) รัฐบาล

การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยนั้นจะนำมาใช้ในกรณีที่ได้รับการร้องขอจากรัฐบาล หรือประธานคณะกรรมาธิการที่รับผิดชอบ หรือมีคำขอจากประธานกลุ่มการเมืองหรือผู้แทนกลุ่มการเมืองหรือโดยคำสั่งของประธานของประธานในที่ประชุม หรือในกรณีที่มิชอบด้วยรัฐธรรมนูญต้องการให้สภามีมติโดยเสียงข้างมากในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือในกรณีที่เป็นการออกเสียงลงคะแนนในประเด็นที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐบาล หรือแม้แต่เป็นการตัดสินใจของประธานสภาเองเพื่อให้การลงคะแนนเสียงเป็นที่เปิดเผยต่อสาธารณะ²⁵²

²⁵¹ ดูประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 64 วรรคสอง

²⁵² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 65

สำหรับกระบวนการในการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยนั้นอาจกระทำบนเวทีหรือในห้องที่ติดกับห้องประชุมตามที่กำหนดโดยที่ประชุมร่วมกันของประธาน²⁵³ และเมื่อจะมีการใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย ก่อนที่จะมีการออกเสียงจะต้องมีการประกาศให้สมาชิกทุกคนที่อยู่ในบริเวณพื้นที่ของสภาทราบ และภายหลังจากที่ประกาศแล้วอย่างน้อย 5 นาทีให้ประธานเชิญสมาชิกทุกคนกลับเข้าสู่ห้องประชุมและประกาศให้เปิดการออกเสียงลงคะแนน²⁵⁴

สำหรับการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยนั้น 2 วิธี คือ

(1) การลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยตามปกติ (les scrutins publics ordinaires) และการลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยบนเวที (les scrutins publics à la tribune) ซึ่งทั้งสองวิธีมีกระบวนการขั้นตอนที่แตกต่างกันดังนี้

การลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยตามปกตินั้นในปัจจุบันดำเนินการด้วยเครื่องมือการออกเสียงด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์²⁵⁵ การออกเสียงลงมติจะกระทำโดยวิธีกดปุ่มออกเสียงประจำที่นั่งของสมาชิกแต่ละคน โดยสมาชิกอาจกดปุ่มเพื่อออกเสียงเห็นด้วย (pour l'adoption) ไม่เห็นด้วย (contre) หรืองดออกเสียง (abstenir) ผลคะแนนที่ได้จะปรากฏบนจอภาพอิเล็กทรอนิกส์ให้เห็นกันทั่วห้องประชุมอย่างรวดเร็ว ในกรณีที่เครื่องมือออกเสียงด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ใช้การไม่ได้ ให้ออกเสียงโดยการใช้บัตรลงคะแนน โดยให้สมาชิกแต่ละคนหย่อนบัตรลงคะแนนในชื่อของตนลงในหีบบัตรลงคะแนนภายใต้การควบคุมดูแลของเลขาธิการสภา ในการออกเสียงลงคะแนนนั้นถ้าหากสมาชิกท่านใดประสงค์จะออกเสียงเห็นด้วยให้ใช้บัตรสีขาว ส่วนสมาชิกท่านใดประสงค์จะออกเสียงไม่เห็นด้วยให้ใช้บัตรสีฟ้า และถ้าหากสมาชิกท่านใดประสงค์จะงดออกเสียงให้ใช้บัตรสีแดง และห้ามสมาชิกท่านใดท่านหนึ่งใช้บัตรลงคะแนนมากกว่าหนึ่งใบในการออกเสียงลงคะแนนลงในหีบบัตรลงคะแนนไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดก็ตาม²⁵⁶

เมื่อไม่มีสมาชิกท่านใดประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนแล้ว ให้ประธานสภาประกาศปิดการลงคะแนนเสียง และให้นำหีบบัตรลงคะแนนไปที่บนเวทีเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสภาทำหน้าที่นับคะแนน เมื่อนับคะแนนเสร็จแล้ว ให้ประธานสภาประกาศผลการออกเสียงลงคะแนนให้ที่ประชุมทราบ

²⁵³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 65 วรรคห้า

²⁵⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 66 วรรคหนึ่ง

²⁵⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 66 วรรคสอง กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยกระทำได้โดยการลงคะแนนด้วยเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์

²⁵⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 66 วรรคสาม

(2) การลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยบนเวที (les scrutins publics à la tribune) ซึ่งใช้โดยเฉพาะในการเปิดการออกเสียงลงคะแนนไม่ไว้วางใจ (une motion de censure) รัฐบาลเท่านั้น ตามข้อบังคับการประชุมกำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนจะต้องเป็นการเปิดเผยต่อสาธารณะ ให้โดยจะใช้วิธีเรียกชื่อสมาชิกทุกคนเรียงตามลำดับตัวอักษรที่จับฉลากได้ (ไม่ได้เรียง A-Z ตามปกติ) เมื่อเรียกชื่อสมาชิกท่านใดแล้วสมาชิกท่านนั้นจะเดินไปที่หน้าบัลลังก์หน้าที่ประชุม แล้วออกเสียงลงคะแนนโดยการเสียบบัตรแม่เหล็กเข้ากับกล่องรับคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ เมื่อสมาชิกท่านใดได้ออกเสียงลงคะแนนแล้วเจ้าหน้าที่สภาจะทำเครื่องหมายเพื่อเป็นสัญลักษณ์ว่าได้เรียกชื่อให้ออกเสียงลงคะแนนแล้ว แต่ในกรณีที่เครื่องออกเสียงเกิดขัดข้อง ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ออกเสียงโดยใช้บัตรลงคะแนน โดยให้สมาชิกแต่ละคนนำบัตรลงคะแนนของตนมาให้เจ้าหน้าที่สภาย่อยลงในหีบบัตรลงคะแนนซึ่งตั้งอยู่บนเวทีที่จัดไว้²⁵⁷

ในการลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยบนเวทีนี้จะเปิดให้ลงคะแนนเป็นเวลาหนึ่งชั่วโมง และให้ลดลงมาเหลือ 45 นาทีในกรณีที่เป็นการออกเสียงลงคะแนนไม่ไว้วางใจ (une motion de censure) รัฐบาล ผลการออกเสียงจะถูกบันทึกโดยเลขาธิการสภาและประกาศผลการออกเสียงโดยประธานสภา²⁵⁸ กรณีนี้ผลของการลงคะแนนจะถูกแนบผนวกเข้ากับรายงานการประชุมและนำไปตีพิมพ์ลงในรัฐกิจจานุเบกษา

3) การออกเสียงลงคะแนนลับ (les votes secrets หรือ Les scrutins secrets)

การลงคะแนนเสียงโดยวิธีลงคะแนนลับนี้ จะใช้กับกรณีการออกเสียงลงคะแนนในการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ (les nominations personnelles) เพียงกรณีเดียวตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 63 วรรคสอง

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อที่ 64²⁵⁹ กำหนดให้การออกเสียงลงมติในเรื่องปกติทั่วไป ให้กระทำโดยวิธีการชুমมือ (vote à main levée) ในกรณีที่มิใช่ข้อสงสัยเกี่ยวกับผลของการออกเสียงโดยวิธีการชুমมือ ให้ที่ประชุมออกเสียงโดยวิธีการนั่งและการลุกขึ้นยืน (vote par assis et levé) และถ้าหากยังคงมีข้อสงสัยเกี่ยวกับผลการลงคะแนนเสียงอีก ให้ที่ประชุมให้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยตามปกติ (vote par scrutin public ordinaire)

²⁵⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 66 วรรคห้าและวรรคหก

²⁵⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 66 วรรคเจ็ด

²⁵⁹ Règlement de l'Assemblée nationale , CHAPITRE XIII, Modes de votation , Article 64.

แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากว่าการออกเสียงลงคะแนนครั้งแรกโดยวิธีการชুমือได้รับการประกาศว่ามีข้อสงสัยเกิดขึ้น ประธานสภาอาจวินิจฉัยให้ที่ประชุมออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยตามปกติก็ได้ และในระหว่างที่มีการเปลี่ยนวิธีการออกเสียงลงคะแนนนั้น ห้ามมิให้สมาชิกท่านใดอภิปราย

ในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสนั้น ยังมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ กล่าวคือได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถออกเสียงแทนกันได้²⁶⁰ ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อที่ 62 วรรคสองที่กำหนดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิออกเสียงแทนสมาชิกท่านอื่นได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในรัฐกำหนดที่ 58-1066 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 1958

สำหรับเงื่อนไขเกี่ยวกับการให้ออกเสียงลงคะแนนแทนกันนั้นได้กำหนดไว้ในรัฐกำหนด (Ordonnance) ที่ 58-1066 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 1958 โดยกำหนดการให้ออกเสียงลงคะแนนแทนกันเป็นเรื่องส่วนตัว และจะต้องระบุชื่อสมาชิกที่ทำหน้าที่ออกเสียงแทนเพียงคนหนึ่งเท่านั้น และจะต้องเสนอหนังสือ (ให้ออกเสียงแทน) ต่อประธานสภาก่อนเปิดให้มีการลงมติในแต่ละคราว ทั้งนี้ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 62 วรรคสองและวรรคสาม

ณ) กลุ่มการเมืองต่างๆในสภา (Groupes politiques)

ในระบบรัฐสภาของฝรั่งเศส สมาชิกรัฐสภาอาจร่วมกันจัดตั้งเป็นกลุ่มตามความสัมพันธ์ในทางการเมือง (les affinités politiques) โดยการประกาศเจตนารมณ์ร่วมกันทางการเมือง โดยการเสนอนโยบายทางการเมือง (une déclaration politique) ต่อประธานสภา ซึ่งลงนามโดยสมาชิกของกลุ่มประกอบกับรายชื่อของสมาชิกในสังกัดตลอดจนชื่อของประธานกลุ่มการเมือง และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (le Journal Officiel) โดยในสภาผู้แทนราษฎรกำหนดว่า แต่ละกลุ่มการเมืองจะต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 20 คน ส่วนในวุฒิสภากำหนดจำนวนสมาชิกของกลุ่มไว้อย่างน้อย 15 คน โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจะเป็นสมาชิกกลุ่มการเมืองหนึ่งได้เพียงกลุ่มการเมืองเดียวเท่านั้น

กลุ่มการเมืองต่าง ๆ เป็นองค์กรภายในที่มีบทบาทอย่างมากในการปฏิบัติภารกิจของแต่ละสภา ทั้งนี้ สมาชิกสภาจะรวมกันเป็นกลุ่มการเมืองตามอุดมการณ์ทางการเมืองของตนบ่อยครั้งมักจะเป็นผู้อยู่ในพรรคการเมืองเดียวกัน แต่ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของกลุ่ม แต่การไม่เป็นสมาชิกกลุ่มการเมืองใดเลย อาจทำให้

²⁶⁰ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958 มาตรา 27 วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ (les lois organiques) อาจอนุญาตเป็นกรณีพิเศษให้มีการออกเสียงลงคะแนนแทนกัน (la délégation de vote) ได้ ในกรณีดังกล่าว สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งจะออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกรัฐสภาคนอื่นเกินกว่าหนึ่งคนไม่ได้”

เสียประโยชน์หลายประการ เช่น อาจไม่ได้เข้าเป็นกรรมาธิการ ทั้งนี้เนื่องจากสัดส่วนของกรรมาธิการในแต่ละชุดเป็นไปตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกของกลุ่มการเมืองในสภา (groupes parlementaires) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามความสมัครใจของสมาชิกรัฐสภา หรืออาจไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายเลขานุการของกลุ่ม นอกจากนั้นอาจใช้สิทธิในการอภิปรายในสภาได้น้อยมาก เพราะเวลาการให้การอภิปรายในสภาจะถูกจัดสรรให้แต่ละกลุ่มการเมือง

อย่างไรก็ตาม สมาชิกที่ไม่สังกัดกลุ่มการเมืองใด ๆ ก็มีอยู่เช่นกัน เรียกว่าเป็น “กลุ่มผู้ไม่ลงชื่อเข้าสังกัด” (non inscrits)²⁶¹ แต่สมาชิกรัฐสภาที่ไม่มีกลุ่มเหล่านี้ อาจสมัครเข้าเป็นพันธมิตร (apparenté) ของกลุ่มเพื่อได้สิทธิบางประการได้ ซึ่งจะมีบทบาทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมในการแต่งตั้งพวกเขาเข้าเป็นสมาชิกในคณะกรรมาธิการ รวมทั้งในการจัดสรรเวลาการอภิปรายในที่ประชุมสภาไว้ให้เป็นการเฉพาะ

เมื่อได้จัดตั้งกลุ่มการเมืองดังกล่าวแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะจัดประชุมผู้แทนของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เพื่อการจัดสรรห้องประชุม (salle des séances) ตามสาขาต่าง ๆ เท่ากับจำนวนกลุ่มการเมือง ตลอดจนการกำหนดสถานะของสมาชิกที่ไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกในกลุ่มการเมืองในการเข้าร่วมประชุมและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเหล่านั้นกับกลุ่ม²⁶² นอกจากนี้ กลุ่มการเมืองที่จัดตั้งขึ้นดังกล่าว สามารถจัดทำบริการภายในกลุ่มโดยจัดตั้งสำนักงานธุรการ (un secrétariat administratif) โดยข้อบังคับการประชุมยังกำหนดให้มีฝ่ายเลขานุการของกลุ่มซึ่งกลุ่มการเมืองเป็นผู้รับสมัคร คัดเลือกและแต่งตั้ง ส่วนรายได้หรือค่าตอบแทนของเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่แต่ละกลุ่มกำหนดขึ้น²⁶³ ซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากงบประมาณของสภาและการบริจาคของสมาชิกรัฐสภาในกลุ่ม โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการของกลุ่มนี้จะไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐสภาแต่เป็นลูกจ้างตามกฎหมายแพ่ง

ในวุฒิสภา กลุ่มการเมืองถือเป็นตัวจักรสำคัญในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของวุฒิสภาโดยตั้งขึ้นจากการรวมตัวของสมาชิกวุฒิสภาที่มีความสัมพันธ์กันทางการเมือง หรือโดยมากจะเป็นสมาชิกที่อยู่ในพรรคการเมืองเดียวกัน โดยกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน และจะจัดตั้งใหม่ทุกครั้งหลังการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่จำนวนสามในสี่ทุก ๆ 3 ปี ตามรัฐธรรมนูญ

²⁶¹ สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้เป็นสมาชิกในกลุ่มการเมืองใด มักจะเรียกกันโดยทั่วไปว่าพวก “non-inscrits” ซึ่งมักจะมีบทบาทพิเศษเกี่ยวกับระเบียบและกระบวนการในการแต่งตั้งสมาชิกเหล่านี้ในคณะกรรมาธิการ และในการกำหนดระยะเวลาของการอภิปรายในสภาของสมาชิกเหล่านี้

²⁶² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 22

²⁶³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 20

นอกจากนั้น ข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภายังได้กำหนดห้ามมิให้ตั้งกลุ่มการเมืองเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคล (intérêts particuliers) ผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่น (intérêts locaux) หรือผลประโยชน์ของกลุ่มอาชีพใด (intérêts professionnels) ดังนั้น แต่ละกลุ่มจึงต้องตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ (intérêts publics) และจะบังคับให้สมาชิกในกลุ่มลงมติในเรื่องใดเหมือนกันมิได้ เพราะถือว่าเป็นการขัดต่อหลักการห้ามตกอยู่ภายใต้อาณัติของสมาชิกรัฐสภา (mandate impératif) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติห้ามไว้ในมาตรา 27 ดังนี้

“มาตรา 27 การกำหนดอาณัติมอบหมายเพื่อให้สมาชิกรัฐสภากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมเป็นโมฆะ

สิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคน”

ในสภาผู้แทนราษฎร ตามทางปฏิบัตินั้นกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะรวมกันตามพรรคที่ตนสังกัด เช่น สภาผู้แทนราษฎรชุดปัจจุบันที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2007 ซึ่งมีจำนวนสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด 577 คนนั้น มีการจัดตั้งกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรแยกเป็น ดังนี้

ตารางที่ 3 ตารางแสดงองค์ประกอบของกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรของประเทศฝรั่งเศส

Composition des groupes politiques

ชื่อกลุ่ม (Nom du groupe)	สมาชิก (members)	พันธมิตร (apparentés)
Groupe de l' union pour un mouvement poulaire	311	5
Groupe socialiste radical, citoyen et divers gauche	187	18
Groupe de la gauche démocrate et républicaine	24	-
Groupe nouveau centre	20	2

ที่มา : <http://www.assemblee-nationale.fr> ข้อมูล ณ วันที่ 3 เมษายน 2008

นอกจากนั้นยังมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่สังกัดกลุ่มใด (Députés n'appartenant à aucun group) จำนวน 7 คน

ส่วนในวุฒิสภา ซึ่งไม่มีอำนาจไม่ไว้วางใจรัฐบาลนั้น ความเป็นการเมืองของพรรค ลดลงมาก ดังนั้น การตั้งกลุ่มจึงไม่สัมพันธ์โดยตรงกับพรรคการเมือง โดยในวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 331 คน (ข้อมูล ณ ปี 2006) การเลือกตั้งครั้งล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อ วันที่ 26 กันยายน 2004 มีการจัดตั้งกลุ่มการเมืองต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 4 ตารางแสดงองค์ประกอบของกลุ่มการเมืองในวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศส

Composition des groupes politiques

ชื่อกลุ่ม (Nom du groupe)	สมาชิก (Nombre de membres)	พันธมิตร (apparentés)
Groupe Communiste Républicain et Citoyen	21	2
Groupe Union centriste - UDF	30	-
Groupe du Rassemblement Démocratique et Social Européen	15	1
Groupe Socialiste	88	8
Groupe Union pour un Mouvement Populaire	147	12
Réunion administrative des Sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe	6	-

ที่มา : <http://www.senat.fr> ข้อมูล ณ วันที่ 3 เมษายน 2008

การจัดตั้งกลุ่มการเมืองในทั้งสองสภาเป็นไปเพื่อให้การบริหารงานของสภาทั้งสอง ในการประชุมและการอื่นเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพแทนที่จะให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคน มีบทบาทดังปรากฏในสาธารณรัฐที่ 3 ดังนั้น กลุ่มจึงได้รับประโยชน์ต่างๆ ดังนี้ คือ การคัดเลือก สมาชิกวุฒิสภาเพื่อดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการสามัญของสภาทุกคณะจะคำนวณตาม สัดส่วนของจำนวนสมาชิกของกลุ่มการเมือง การเลือกรองประธานสภาและ Questeurs ตาม จำนวนกลุ่ม การอภิปรายในสภา การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และประธานกลุ่มการเมืองจะได้รับเชิญ ให้เข้าร่วมประชุมในที่ประชุมร่วมของประธานสภาของสภานั้น (conférence de présidents) ซึ่ง ทำหน้าที่กำหนดระเบียบวาระ วิธีการประชุม และควบคุมการประชุมสภา บทบาทที่สำคัญของ กลุ่มการเมืองคือการพิจารณาอบหมายตัวแทนของกลุ่มเข้าร่วมในคณะทำงานทุกลักษณะและ ในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของสภา เพื่อเป็นหลักประกันของความเสมอภาคในการเป็นตัวแทน ของประชาชนทุกฝ่ายในงานของสภา

ฎ) การรักษาระเบียบวินัยในการประชุมสภา (Discipline)

ข้อบังคับการประชุมในหมวดที่ว่าด้วยมาตรการในการรักษาระเบียบวินัยที่เหมาะสมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับมาตรการในการรักษาระเบียบวินัยของสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้การประชุมสภาดำเนินไปได้โดยความสงบเรียบร้อย สำหรับมาตรการในการรักษาระเบียบวินัยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อที่ 70 โดยบัญญัติว่า

มาตรการในการรักษาวินัยในการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีดังนี้

- 1) การสั่งให้สมาชิกทุกคนอยู่ในความสงบ หรือสั่งให้สมาชิกคนใดอยู่ในระเบียบวินัย (le rappel à l'ordre)
- 2) การสั่งให้สมาชิกคนใดในอยู่ในระเบียบวินัยและให้บันทึกพฤติกรรมเหล่านั้นไว้ในรายงานการประชุมของสภา (le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal)
- 3) การตักเตือนหรือตำหนิติเตียน (la censure)
- 4) การตำหนิติเตียนและสั่งให้ออกไปจากที่ประชุมเป็นการชั่วคราว (la censure avec exclusion temporaire)

โดยข้อบังคับการประชุมของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการรักษาระเบียบวินัยในการประชุม และอำนาจของประธานสภาในการรักษาระเบียบวินัยในการประชุมที่เหมือนกัน ดังนี้

- 1) ประธานเป็นผู้มีอำนาจแต่ผู้เดียวในการสั่งให้สมาชิกทุกคนอยู่ในความสงบ หรือสั่งให้อยู่ในระเบียบวินัย (le rappel à l'ordre) สมาชิกผู้ใดที่ประพฤติผิดระเบียบวินัยอาจถูกประธานสั่งให้อยู่ในความสงบหรือสั่งให้อยู่ในระเบียบวินัย
- 2) สมาชิกคนใดที่อภิปรายโดยที่ไม่ได้รับอนุญาตจากประธาน หรือสมาชิกที่ถูกประธานสั่งให้อยู่ในระเบียบวินัย จะไม่ได้รับอนุญาตให้อภิปรายชี้แจงถึงความประพฤติของตน จนกว่าจะปิดการประชุม เว้นแต่ประธานจะวินิจฉัยเป็นอย่างอื่น
- 3) ในการประชุมครั้งใด สมาชิกคนใดได้ถูกประธานสั่งให้อยู่ในระเบียบวินัยมาครั้งหนึ่งแล้ว ต่อมากลับถูกสั่งเช่นนั้นอีกครั้งหนึ่งในการประชุมครั้งนั้น คำสั่งดังกล่าวจะถูกบันทึกไว้ในรายงานการประชุมของสภา (le rappel à l'ordre avec inscription au procès-verbal)
- 4) สมาชิกผู้ใดอภิปรายด้วยคำพูดดูถูกหรือเหยียดหยาม หรืออภิปรายในทำนองยุยงสมาชิกคนอื่นให้โกรธ หรืออภิปรายข่มขู่สมาชิกท่านอื่น จะต้องถูกสั่งให้อยู่ในระเบียบวินัย และคำสั่งดังกล่าวจะถูกบันทึกไว้ในรายงานการประชุมของสภา

ในกรณีที่สมาชิกคนใดถูกคำสั่งให้บันทึกพฤติกรรมลงในรายงานการประชุมของสภาจะถูกหักเงินค่าตอบแทนที่จะได้รับเป็นเวลาหนึ่งเดือนทันที

5) สมาชิกจะถูกตักเตือนหรือตำหนิ (la censure) ในกรณีที่ภายหลังจากประธานสภามีคำสั่งให้อยู่ในระเบียบวินัยโดยให้บันทึกพฤติกรรมดังกล่าวไว้ในรายงานการประชุมสภาแล้ว สมาชิกผู้นั้นไม่เคารพหรือไม่เชื่อฟังคำสั่งโดยชอบธรรมของประธาน หรือในกรณีที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำการรบกวนการประชุมหรือก่อความไม่สงบในที่ประชุมสภา²⁶⁴

6) สมาชิกจะถูกตำหนิตีเดียและสั่งให้ออกไปจากบริเวณที่ประชุมเป็นการชั่วคราว เมื่อ

- สมาชิกผู้นั้นเพิกเฉยหรือไม่เชื่อฟังการตำหนิตีเดียของประธาน หรือกรณีที่ประธานได้ตำหนิตีเดียสมาชิกผู้นั้นแล้วถึงสองครั้ง

- สมาชิกผู้นั้นได้กระทำการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับอย่างรุนแรงบ่อยครั้งในการประชุมโดยเปิดเผย

- สมาชิกผู้นั้นได้ตำหนิประธานสภาหรือประธานาธิบดี

- สมาชิกผู้นั้นได้พุดตักเตือนเยียดหยามหรือพุดในทำนองยั่วๆทำให้เกิดอารมณ์หรือพุดจาบจ้วงประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี

7) ห้ามมิให้สมาชิกที่ถูกใช้มาตรการตำหนิตีเดียและสั่งให้ออกไปจากที่ประชุมเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องใดๆ ในระเบียบวาระการประชุมของสภา หรือกลับเข้ามาในบริเวณที่ประชุมจนกว่าวันที่มีการประชุมจะได้ผ่านพ้นไปแล้ว 15 วัน (จะถูกห้ามมิให้เข้าร่วมประชุม 15 ครั้ง) นับแต่วันที่ถูกลงคำสั่งดังกล่าว

8) ในกรณีที่สมาชิกคนใดปฏิเสธไม่ยอมเชื่อฟังคำสั่งที่สั่งให้ออกไปจากที่ประชุมเป็นการชั่วคราว และเป็นกรณีที่สมาชิกผู้นั้นได้ถูกคำสั่งดังกล่าวเป็นครั้งที่สอง สมาชิกผู้นั้นจะถูกสั่งห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมเป็นระยะเวลา 30 วันของวันที่มีการประชุม²⁶⁵

9) ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทำร้ายร่างกายสมาชิกคนอื่น ประธานอาจเสนอต่อคณะกรรมการบริหารกิจการของสภาเพื่อสั่งลงโทษสมาชิกผู้ที่ทำผิดนั้นโดยการตำหนิตีเดียและสั่งออกไปจากที่ประชุมเป็นการชั่วคราว คำสั่งดังกล่าวให้เสนอโดยประธานสภา ในกรณีนี้สมาชิกทุกคนอาจมีหนังสือเพื่อสอบถามคณะกรรมการบริหารกิจการของสภาเกี่ยวกับการใช้มาตรการลงโทษดังกล่าวได้

²⁶⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 72

²⁶⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 73

เมื่อมีข้อเสนอจากประธานให้สั่งลงโทษสมาชิกผู้ใดโดยการดำหนิติเตียนและสั่งให้สมาชิกคนใดออกไปจากที่ประชุมเป็นการชั่วคราว ประธานจะต้องเรียกประชุมคณะกรรมการบริหารกิจการของสภา เพื่อที่จะเปิดรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย โดยคณะกรรมการบริหารกิจการของสภาอาจมีคำสั่งลงโทษโดยใช้มาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาข้อ 70 ได้ ในกรณีที่มีคำสั่งให้ใช้มาตรการลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้ประธานสภาแจ้งให้สมาชิกผู้นั้นทราบถึงคำตัดสินของคณะกรรมการบริหารกิจการของสภา ถ้าคณะกรรมการบริหารกิจการของสภาไม่คำสั่งให้ดำหนิติเตียนและสั่งให้สมาชิกผู้นั้นออกไปจากที่ประชุมเป็นการชั่วคราว สมาชิกผู้นั้นจะถูกเชิญตัวให้ออกจากสถานที่ประชุมโดยเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยของสภา²⁶⁶

10) มาตรการในการดำหนิติเตียนและสั่งให้ออกไปจากที่ประชุมเป็นการชั่วคราว โดยปกติจะถูกสั่งโดยมติของที่ประชุมสภา โดยการลงมติโดยวิธีการนั่งและลุกขึ้นยืนโดยไม่มีการอภิปราย ข้อเสนอในให้ใช้มาตรการดังกล่าวให้เสนอโดยประธานสภา

11) ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรการในการรักษาระเบียบวินัย สมาชิกที่ฝ่าฝืนจะถูกเรียกเพื่อให้มีสิทธิได้รับฟังเหตุผลในการกระทำของตนตลอดจนความคิดเห็นของสมาชิกคนอื่นที่มีต่อการกระทำของเขา

12) สมาชิกผู้ใดที่ถูกดำหนิติเตียนจะถูกตัดสิทธิในการได้รับเงินเดือนครั้งหนึ่งเป็นเวลา 1 เดือน และสมาชิกผู้ใดที่ถูกดำหนิติเตียนและสั่งให้ออกไปจากที่ประชุมเป็นการชั่วคราวจะถูกตัดสิทธิในการได้รับเงินเดือนครั้งหนึ่งเป็นเวลา 2 เดือน²⁶⁷

13) ในกรณีที่มีสมาชิกคนใดพยายามที่จะขัดขวางเสรีภาพในการอภิปรายหรือการออกเสียงลงคะแนนของที่ประชุมสภา หรือภายหลังจากที่มีการทำร้ายร่างกายระหว่างสมาชิกด้วยกันไม่ว่าเพียงคนเดียวหรือหลายคนและสมาชิกผู้ที่เกี่ยวข้องได้ปฏิเสธหรือไม่เชื่อฟังคำสั่งของประธานสภาที่สั่งให้อยู่ในความสงบ ให้ประธานสภาสั่งให้เลื่อนการประชุมออกไปและให้เรียกประชุมคณะกรรมการบริหารกิจการของสภาโดยทันที

ในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการบริหารกิจการของสภาอาจเสนอให้ที่ประชุมสภาสั่งดำหนิติเตียนและสั่งให้สมาชิกผู้ที่ฝ่าฝืนระเบียบวินัยให้ออกไปจากที่ประชุมเป็นการชั่วคราวและให้สูญเสียสิทธิที่จะได้รับเงินเดือนครั้งหนึ่งเป็นเวลา 6 เดือนก็ได้²⁶⁸

²⁶⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 74

²⁶⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 76

²⁶⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 77

14) ถ้าในช่วงเวลาที่ประชุมมีการทำร้ายร่างกายอย่างรุนแรงเกิดขึ้น ให้ประธานสภาส่งเรื่องดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป²⁶⁹

15) การออกเสียงลงคะแนนโดยฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการไม่เคารพสิทธิส่วนบุคคลในการออกเสียงลงคะแนน อาจมีผลทำให้ถูกตัดสิทธิในการได้รับเงินเดือนหนึ่งนีสี่เป็นเวลา 1 เดือน สมาชิกผู้ใดได้กระทำการฝ่าฝืนอีกในระหว่างสมัยประชุมเดียวกันนั้นอาจมีผลทำให้ถูกตัดสิทธิในการได้รับเงินเดือนหนึ่งนีสี่เป็นเวลา 6 เดือน

16) ถ้ามีการกระทำที่เป็นการกระทำความผิดอาญาอย่างรุนแรงสภาเกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่ของสภาโดยการกระทำของสมาชิก ในขณะที่มีการประชุมสภา ให้ที่ประชุมหยุดการพิจารณาเรื่องต่างๆลงทันที และให้ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงการกระทำดังกล่าวโดยทันที ในกรณีที่การกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่มีการพักการประชุมหรือในช่วงที่มีการเลื่อนการประชุม ให้ประธานสภาแจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงการกระทำดังกล่าวเมื่อเริ่มดำเนินการประชุมต่อหรือในการประชุมครั้งถัดไป

สมาชิกผู้กระทำการฝ่าฝืนนั้นมีสิทธิที่จะอธิบายถึงการกระทำของเขาเมื่อเขาร้องขอ ในกรณีนี้ประธานสภาอาจมีคำสั่งให้สมาชิกผู้นั้นออกไปจากห้องประชุมและให้ควบคุมตัวไว้ในบริเวณพื้นที่ของสภา ถ้าสมาชิกผู้นั้นขัดขืนหรือขัดขวางการควบคุมตัวให้อยู่ในบริเวณสภา ให้ประธานสภาสั่งเลื่อนการประชุมออกไปครั้งหนึ่ง²⁷⁰

เมื่อมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นในบริเวณพื้นที่ของสภา ให้คณะกรรมการบริหารกิจการของสภาแจ้งให้อัยการสูงสุดทราบถึงการกระทำความผิดดังกล่าวทันที

3.2.4.2 กลไกและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาฝรั่งเศส

กระบวนการนิติบัญญัติ (Pouvoir législatif) ของรัฐสภาฝรั่งเศสนั้น ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ²⁷¹ ได้กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้ตราบัญญัติ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาต่างฝ่ายต่างมีสิทธิในการเสนอร่างบัญญัติ (l'initiative des lois)²⁷² ตลอดจนสิทธิในการเสนอขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติม (droit d'amendement)²⁷³ ร่างบัญญัติ

²⁶⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 77-1

²⁷⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 78

²⁷¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34 วรรคแรก

²⁷² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 39 วรรคแรก

²⁷³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 44 วรรคแรก

รัฐบัญญัติจึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาในเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ (domaine législatif) เรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตรารัฐบัญญัติ ให้อาศัยอยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร (un caractère réglementaire)²⁷⁴ อย่างไรก็ตาม เพื่อการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ รัฐบาลอาจขออนุญาตต่อรัฐสภาตราข้อกำหนด (les ordonnances) ภายในระยะเวลาที่กำหนด ในเรื่องซึ่งโดยปกติแล้วเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตราบัญญัติของรัฐสภาได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958

นอกจากนี้ รัฐบัญญัติซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร อาจจะถูกแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยรัฐสภาภายหลังจากที่ได้รับความคิดเห็นจากสภาแห่งรัฐแล้ว และรัฐบัญญัติซึ่งมีลักษณะดังกล่าวที่ตราขึ้นใช้บังคับภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแล้วจะแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐสภาได้ก็ต่อเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil constitutionnel) ได้ประกาศว่ารัฐบัญญัตินั้นมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร²⁷⁵ หากไม่มีการปรึกษาหารือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กระบวนการตรากฎหมายจะไม่สมบูรณ์และร่างกฎหมายนั้นจะไม่มีค่าบังคับแต่อย่างใด

กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ และข้อบังคับการประชุมสภาของฝรั่งเศสประกอบไปด้วยขั้นตอนหลายขั้นตอนนับแต่เมื่อรัฐมนตรีตัดสินใจที่จะตรากฎหมายขึ้นใหม่ จนถึงการเสนอร่างกฎหมายนั้นแก่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาและการประกาศใช้เป็นกฎหมายในที่สุด นอกจากนี้ การตรากฎหมายในบางกรณียังจะต้องอยู่ภายใต้กระบวนการพิเศษ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ให้แตกต่างจากกระบวนการในการตรากฎหมายทั่วไปอันได้แก่ กรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจแบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็น 3 ประการตามลำดับคือ สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายและขอบเขตของการตรารัฐบัญญัติ กระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป และกระบวนการพิเศษในการตรากฎหมายบางประเภท

²⁷⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 37 วรรคแรก

²⁷⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 37 วรรคสอง

ก) สิทธิในการเสนอร่างกฎหมายและขอบเขตของการตรารัฐธรรมนูญ

1) สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น นายกรัฐมนตรีและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิในการเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรี เรียกว่า “ร่างรัฐธรรมนูญ” (les projets de loi) และร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา เรียกว่า “ข้อเสนอรัฐธรรมนูญ” (les propositions de loi) รัฐบาลสามารถเลือกที่จะเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาล (les projets de loi) ต่อสภาใดเพื่อพิจารณาเป็นสภาแรกก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก และนอกจากนี้ หากเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อกับงบประมาณหรือกฎหมายการเงิน รัฐบาลก็จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนเช่นกัน ร่างกฎหมายจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา และร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเสนอต่อสำนักงานของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงทะเบียนรับร่างกฎหมายดังกล่าวไว้²⁷⁶ โดยร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลและร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรจะถูกประกาศในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเปิดเผยเพื่อให้ที่ประชุมรับทราบ²⁷⁷

นอกจากนั้น ร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา (les propositions de loi) ทุกฉบับจะต้องเสนอต่อสำนักงานของสภาที่ตนสังกัดอยู่เพื่อตรวจสอบตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 40 ร่างรัฐธรรมนูญหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ถ้าจะเป็นผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ”

สำหรับขั้นตอนการตรวจสอบร่างกฎหมายดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้ สำนักงานของสภาที่ได้รับร่างกฎหมายจะทำการตรวจสอบว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีผลเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในทางปฏิบัติร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาจะถูกส่งไปให้คณะกรรมการบริหารกิจการของสภา (Le Bureau de l'Assemblée) หรือสมาชิกคนใดคนหนึ่งในคณะกรรมการฯ ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจตรวจสอบร่างกฎหมายนั้นพิจารณาว่าร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถรับไว้

²⁷⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 81 วรรคหนึ่ง

²⁷⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 81 วรรคสอง

พิจารณาหรือไม่ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากพบว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินก็มีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายดังกล่าวไว้พิจารณา แต่ถ้าหากไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินก็จะรับลงทะเบียนไว้ จัดพิมพ์และเผยแพร่และมีการดำเนินการตามกระบวนการปกติของรัฐสภาต่อไป²⁷⁸

ในกรณีที่ไม่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การเสนอร่างรัฐบัญญัติให้กระทำโดยการประกาศลงในรัฐกิจจานุเบกษา (Journal officiel)²⁷⁹

ร่างรัฐบัญญัติหรือข้อเสนอรัฐบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรทุกเรื่องจะถูกพิมพ์เผยแพร่และแจกจ่ายไปยังสมาชิกและบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องและถูกส่งไปให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา หรือมิฉะนั้นก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นพิจารณาต่อไป²⁸⁰

เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ในกรณีที่เป็นร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลแล้ว รัฐบาลมีสิทธิถอนร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวในเวลาใดๆก็ได้ก่อนที่ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาอนุมัติโดยรัฐสภา²⁸¹ ส่วนในกรณีที่เป็นข้อเสนอรัฐบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา สมาชิกผู้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นคนแรก อาจใช้สิทธิถอนร่างข้อเสนอรัฐบัญญัติดังกล่าวในเวลาใดๆก็ได้ก่อนที่สภาจะมีมติรับหลักการร่างกฎหมายนั้นในวาระที่หนึ่ง ในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นถูกถอนออกไปในขณะที่กำลังพิจารณาอภิปรายกันในที่ประชุมสภาและมีสมาชิกท่านอื่นเสนอให้ยกร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาต่อไป ก็ให้การอภิปรายดำเนินต่อไป²⁸²

ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาที่ถูกสภาปฏิเสธไม่รับหลักการ หรือไม่อนุมัติ จะถูกห้ามมิให้เสนอเข้ามาใหม่จนกว่าระยะเวลาจะได้ผ่านพ้นไป 1 ปีนับแต่วันที่ถูกปฏิเสธดังกล่าว²⁸³

²⁷⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 81 วรรคสาม

²⁷⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 81 วรรคสี่

²⁸⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 83

²⁸¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 84 วรรคหนึ่ง

²⁸² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 83 วรรคสอง

²⁸³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 83 วรรคสาม

2) ขอบเขตของการตรารัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958 ได้บัญญัติถึงเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในขอบเขตของการตรารัฐธรรมนูญของรัฐสภาไว้ในมาตรา 34²⁸⁴ ดังนี้

มาตรา 34 รัฐสภาเป็นผู้ตรารัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในการใช้เสรีภาพ รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเกณฑ์แรงงานและการเกณฑ์ทรัพย์สินของพลเมืองเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ

- สัญชาติ สถานะ และความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสนาหา

- การกำหนดความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษและมัชฌิมโทษ รวมทั้งการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่และสถานภาพของผู้พิพากษา

- สุภาพาษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น

- การจัดตั้งองค์การมหาชนประเภทต่าง ๆ ขึ้นใหม่

- หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร

- การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของวิสาหกิจของรัฐไปเป็นของเอกชน

นอกจากนี้รัฐสภายังมีอำนาจในการตรารัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักการที่สำคัญ (les principes fondamentaux) ในเรื่องดังต่อไปนี้

- การจัดระเบียบในการป้องกันประเทศ

- การบริหารงานโดยอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การศึกษา

- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินและข้อผูกพันตามกฎหมายแพ่งและทางพาณิชย์

²⁸⁴ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958 ได้จำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจของรัฐสภาในการตรารัฐธรรมนูญไว้เฉพาะแต่ในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา 34 ดังกล่าวข้างต้น เรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตรารัฐธรรมนูญ ก็ให้อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร ตามมาตรา 37 ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารเป็นไปในลักษณะกว้างขวางกว่าอำนาจของรัฐสภา

- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงาน และการประกันสังคม
รัฐบัญญัติว่าด้วยงบประมาณ (les lois de finances) กำหนดรายได้และค่าใช้จ่าย
ของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และ

รัฐบัญญัติว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม กำหนดเงื่อนไขทั่วไป
เกี่ยวกับความสมดุลทางการเงิน บัญชีประมาณการรายรับ กำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้
ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติว่าด้วยแผนงานกำหนดเป้าหมายของการดำเนินการทางเศรษฐกิจและ
สังคมของรัฐ

ส่วนกฎหมายเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 จะอยู่ในอำนาจของ
ฝ่ายบริหารที่จะออกกฎหมายได้ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ดังนี้ คือ

มาตรา 37 เรื่องใดที่อยู่นอกขอบเขตของการตรารัฐบัญญัติ ให้อยู่ในอำนาจของ
ฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ได้

รัฐบัญญัติซึ่งตราขึ้นในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออกกฎเกณฑ์ได้
อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้โดยรัฐกฤษฎีกา ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นจากสภาแห่งรัฐแล้ว รัฐบัญญัติ
ซึ่งมีลักษณะดังกล่าวที่ตราขึ้นหลังจากที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับแล้วจะแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐ
กฤษฎีกาได้ก็ต่อเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศว่ารัฐบัญญัตินั้นมีสาระเป็นการกำหนด
กฎเกณฑ์ในเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎเกณฑ์ตามความในวรรคก่อน

จะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญฯ ค.ศ. 1958 ได้มีบทบัญญัติที่ลดบทบาทของรัฐสภาใน
การออกกฎหมายแต่เพิ่มบทบาทให้แก่ฝ่ายรัฐบาลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดบทบาทใน
การออกกฎหมายของรัฐสภาฝรั่งเศส ซึ่งได้มีบทบัญญัติที่จำกัดขอบเขตของการตรากฎหมายของ
รัฐสภาและเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารโดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถให้อำนาจนิติบัญญัติได้ แม้
รัฐสภาจะเป็นสถาบันที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแต่ก็ถูกจำกัดอำนาจดังกล่าวในมาตรา 34 แห่ง
รัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 34 ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการตรารัฐบัญญัติ (loi) ได้เฉพาะในเรื่อง
ที่กำหนดไว้ ส่วนเรื่องอื่นที่มีได้กำหนดไว้ในมาตรา 34 ก็จะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะออก
“กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร (règlement)” ได้

แต่เดิมนั้น อำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา ฝ่ายบริหารเพียงออกกฎเกณฑ์หรือ
ข้อบังคับเพื่อบังคับใช้หรือกำหนดรายละเอียดของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี
ค.ศ. 1958 ได้กลับหลักดังกล่าวเพื่อที่จะลดอำนาจรัฐสภาและเพิ่มบทบาทให้ฝ่ายบริหาร จึง
กำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติเป็นหลัก ส่วนรัฐสภายังคงมีอำนาจนิติบัญญัติอยู่

ต่อไปแต่ถูกจำกัดอำนาจว่าจะตราบัญญัติ (loi) ในเรื่องใดได้บ้าง จึงทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภากลายเป็นข้อยกเว้น²⁸⁵

กฎหมายที่จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะมีกระบวนการการจัดทำที่บัญญัติไว้ในมาตรา 39 ถึงมาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นสำหรับกฎหมายบางประเภทที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้มีกระบวนการจัดทำเป็นพิเศษเพิ่มเติมจากกระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดาเนื่องจากเป็นกฎหมายสำคัญ อันได้แก่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47 กฎหมายเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 47-1 และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 89

ส่วนกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะจัดทำได้แก่รัฐกำหนด (ordonnance) ที่แม้จะเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาซึ่งรัฐธรรมนูญจะสงวนไว้ให้อยู่ในขอบเขตอำนาจของรัฐสภา แต่รัฐสภาก็ยังสามารถมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นการชั่วคราวได้โดยมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนดดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญ

ข) กระบวนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยทั่วไป (Examen des lois)

ภายหลังจากที่ได้มีการเสนอร่างรัฐบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็รร่างที่เสนอโดยรัฐบาลหรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม การลงมติในร่างรัฐบัญญัตินั้นจะเริ่มต้นขึ้นต่อเมื่อได้มีการดำเนินการตามเงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบ (formalités) บางประการก่อนที่จะได้เสนอร่างกฎหมายนั้นต่อสำนักงานของสภาใดสภาหนึ่ง กล่าวคือร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาลจะต้องผ่านการพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (Conseil des ministres) ภายหลังจากที่ได้รับความเห็นจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) แล้วและจะต้องนำเสนอต่อสำนักงานของสภาใดสภาหนึ่ง²⁸⁶ สำหรับร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภา จะรับไว้พิจารณาไม่ได้หากปรากฏว่าการตรากฎหมายดังกล่าวจะเป็นผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่าย

²⁸⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 33.

²⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 39 วรรคแรก แต่ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และร่างรัฐบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการจัดองค์กรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการจัดให้มีตัวแทนของชาวฝรั่งเศสที่ตั้งถิ่นฐานอยู่นอกประเทศจะต้องเสนอต่อวุฒิสภาก่อน ทั้งนี้ตามมาตรา 39 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958

ของรัฐ²⁸⁷ ดังนั้น สภาแต่ละแห่งจะต้องพิจารณาเงื่อนไขดังกล่าวนี้ก่อนที่จะได้รับร่างรัฐบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเสนอไว้พิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ ให้สภาที่ได้รับการเสนอร่างรัฐบัญญัตินั้นเป็นสภาแรกทำการพิจารณาจากร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลเสนอ และให้สภาที่ได้รับการเสนอร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากอีกสภาหนึ่งมาแล้วพิจารณาร่างรัฐบัญญัติตามร่างที่ได้รับมา²⁸⁸

นอกจากนั้นในการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาล (projet de loi) ต่อสภาจะต้องมี “เอกสารเตรียมร่างกฎหมาย” (travaux préparatoires) ซึ่งเป็นเอกสารที่รวบรวมความเป็นมาของการร่างกฎหมายแต่ละฉบับทุกขั้นตอนเริ่มตั้งแต่ฝ่ายบริหาร โดยเนื้อหาสาระของเอกสารจะต้องประกอบด้วย การยกร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่จะร่างกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือกฎหมายของต่างประเทศ คำอธิบายเหตุผลของร่างกฎหมาย (exposé des motifs) การศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมาย (étude d' impact) โดยคำอธิบายเหตุผลของร่างกฎหมายจะมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอโดยจะระบุความจำเป็นการจัดทำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อรัฐสภา เจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แนวความคิดที่นำมาร่างกฎหมายนั้น และคำอธิบายรายละเอียดอย่างสั้นๆ แต่หากร่างกฎหมายนั้นมีความยาวก็อาจทำเป็นคำอธิบายรายละเอียดก็ได้ ส่วนถ้าหากเป็นกรณีแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วก็ต้องอธิบายให้ชัดถึงเหตุผลในการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว กล่าวโดยสรุป คำอธิบายเหตุผลของร่างกฎหมาย (exposé des motifs) ก็คือ ข้อมูลที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องจัดทำขึ้นประกอบร่างกฎหมายเพื่อแสดงเหตุผลและความจำเป็นของการเสนอร่างกฎหมายนั้น รวมทั้งเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ วัตถุประสงค์หรือที่มาของร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย

ส่วนรายงานการศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมาย (étude d' impact) นั้น วัตถุประสงค์ของการศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมาย คือ เพื่อให้เกิดการประเมินผลกระทบทางด้านการปกครอง กฎหมาย สังคม เศรษฐกิจและการคลังที่จะเกิดจากมาตรการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายนั้น โดยผลกระทบของร่างกฎหมายทางการปกครองและกฎหมายนั้นจะต้องอธิบายและวิเคราะห์อย่างชัดเจนถึงกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ข้อเสนอขอแก้ไข ความจำเป็นในการแก้ไข วิธีการต่างๆ ในการแก้ไขและข้อสนับสนุนทางแก้ไขที่ได้เลือก จากนั้นจะต้องแสดงให้เห็นด้วยว่าร่างกฎหมายนั้นมีการเพิ่มอำนาจอะไรให้กับรัฐบาล รวมถึงมีผลกระทบต่อองค์กรของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นในแง่ใดบ้าง ส่วนผลกระทบของร่างกฎหมายทางสังคม เศรษฐกิจและการคลัง จะต้องอธิบายถึงมาตรการใหม่ๆ ของร่างกฎหมายและผลกระทบที่อาจจะ

²⁸⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40

²⁸⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 42

เกิดขึ้นจากมาตรการเหล่านั้นต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ต่อบุคคลหรือนิติบุคคลทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการคลัง ผลกระทบด้านแรงงานและนอกจากนี้ผลกระทบด้านการคลังจะต้องมีการประมาณการเป็นตัวเลขแนบมาด้วย เอกสารดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นเอกสารที่ประชาชนสามารถขอได้ตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของประเทศฝรั่งเศส

เมื่อได้ผ่านขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นแล้ว สภาที่รับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณา ก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญ แล้วแต่กรณีเพื่อตรวจพิจารณา กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลหรือสภาที่รับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณาร้องขอ ให้ส่งร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอ²⁸⁹ ไปยังคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้โดยเฉพาะเป็นผู้พิจารณาต่อไป หากไม่มีการร้องขอให้ส่งร่างกฎหมายไปยังคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา ก็ให้ส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะกรรมการสามัญซึ่งมีจำนวนไม่เกินสภาละหกคณะเป็นผู้พิจารณา²⁹⁰ ทั้งนี้ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองสภาต่อเนื่องกันไปเพื่อให้มีการอนุมัติร่างกฎหมายที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน (un texte identique)²⁹¹ และร่างกฎหมายที่ได้รับการลงมติโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน โดยทั้งสองสภาจะเป็นที่สุดและมีค่าบังคับเป็นกฎหมาย²⁹² อย่างไรก็ตาม การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายในบางกรณีอาจอยู่ภายใต้กระบวนการพิเศษที่แตกต่างไปจากกระบวนการตามปกติในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

²⁸⁹ ร่างกฎหมายที่รัฐบาลและที่สมาชิกรัฐสภาเสนอ ประกอบด้วยสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นการชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย (l'exposé des motifs) ซึ่งแสดงเกี่ยวกับคำชี้แจง (les arguments) ของผู้ยกร่างเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกฎหมายที่ยกร่างขึ้นใหม่นั้น และส่วนที่เป็นตัวเนื้อหาสาระกฎหมาย (le dispositif) ซึ่งร่างเป็นรายมาตราตามลำดับซึ่งเป็นส่วนเดียวที่จะต้องส่งให้สภาตรวจพิจารณา มาตราแต่ละมาตราอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หรือการกำหนดบทบัญญัติขึ้นใหม่

²⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 43

²⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 45 วรรคแรก

²⁹² กระบวนการที่จะได้มีการลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายในขั้นสุดท้ายดังกล่าว จะต้องมีการส่งร่างกฎหมายที่สภาหนึ่งลงมติแล้วให้ไปอีกสภาตรวจพิจารณา การส่งร่างกฎหมายไปมาระหว่างสภาทั้งสองเรียกกันโดยทั่วไปว่า "la navette" ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะสิ้นสุดลงเมื่อสภาหนึ่งลงมติโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในทุกมาตราของร่างกฎหมายที่ได้รับการลงมติก่อนแล้วโดยอีกสภาหนึ่ง

ในส่วนนี้จึงอาจแบ่งประเด็นในการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการตรวจพิจารณาร่างรัฐบัญญัติได้ 2 กรณี คือ กระบวนการปกติในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และกระบวนการเฉพาะในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย

1) กระบวนการปกติในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

กระบวนการปกติในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายทั่วไป ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนการตรวจพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขั้นตอนการส่งร่างกฎหมายไปอีกสภาหนึ่งเพื่อการตรวจพิจารณาต่อเนื่องกันและการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม

(1) การตรวจพิจารณาในวาระที่หนึ่ง (l'examen en première lecture)

การตรวจพิจารณาในวาระที่หนึ่งเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาประกอบด้วยหลายขั้นตอน ได้แก่ การตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการ การกำหนดระเบียบวาระการประชุม และการประชุมสภาโดยเปิดเผยและการลงมติ ต่อจากนั้นก็ส่งร่างกฎหมายนั้นไปอีกสภาหนึ่ง กระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ถือปฏิบัติอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งในหลักการแล้วจะมีความคล้ายคลึงกับกระบวนการในวุฒิสภาแม้จะมีความแตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียด

การตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการ

เมื่อได้มีการเสนอร่างกฎหมายมายังสภา ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อตรวจพิจารณา ทั้งนี้ คณะกรรมการดังกล่าวอาจเป็นคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษเพื่อตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนั้นโดยเฉพาะ (คณะกรรมการวิสามัญ) แต่โดยทั่วไปการตรวจพิจารณามักจะกระทำโดยคณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งในหกคณะในแต่ละสภา ทั้งนี้ การส่งร่างกฎหมายไปยังคณะกรรมการสามัญจะกระทำโดยพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ในชั้นการตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการของสภานี้ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 43 ได้บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 43 เมื่อรัฐบาลหรือสภาที่รับร่างรัฐบัญญัตินั้นไว้พิจารณาร้องขอ ให้ส่งร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอไปยังคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้ โดยเฉพาะเป็นผู้พิจารณาต่อไป

หากไม่มีการร้องขอ ให้ส่งร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอไปยังคณะกรรมการสามัญซึ่งมีจำนวนไม่เกินสภาละหกคณะเป็นผู้พิจารณา”

จากบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อร่างกฎหมายถูกเสนอเข้าสภาใดสภาหนึ่ง จะต้องมีการส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะกรรมการการสามัญพิจารณาเป็นหลัก เว้นแต่ว่าหากผู้เสนอร่างกฎหมายเห็นสมควรให้คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาก็สามารถทำได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวก็จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น

นอกจากนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังได้กำหนดว่า ร่างรัฐบัญญัติหรือข้อเสนอรัฐบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรทุกเรื่องจะถูกพิมพ์เผยแพร่และแจกจ่ายไปยังสมาชิกและบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และจะถูกส่งไปให้คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณา หรือมิฉะนั้นก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นพิจารณาต่อไป²⁹³ โดยประธานสภาที่ร่างกฎหมายนั้นถูกเสนอเข้ามาจะเป็นผู้พิจารณาว่าคณะกรรมการใดจะเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายนั้นๆ²⁹⁴ และในกรณีที่คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งปฏิเสธว่าเรื่องดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน หรือมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในระหว่างคณะกรรมการสามัญประจำสภาสองคณะหรือหลายคณะที่อาจมีความไม่ชัดเจนหรืออาจมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ ในกรณีนี้ให้ประธานสภา หลังจากที่ได้ประชุมหารือกับรัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาผู้ที่เสนอร่างพระราชบัญญัติและประธานคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาหาข้อยุติแล้ว อาจมีมติให้ส่งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการวิสามัญที่แต่งตั้งขึ้นพิจารณาเฉพาะกรณีนั้นต่อไปได้ และหากไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ ให้ประธานสภาเสนอปัญหาดังกล่าวต่อที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาหาข้อยุติต่อไป²⁹⁵

เมื่อร่างกฎหมายส่งไปถึงคณะกรรมการทั้งในกรณีของคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญแล้วแต่กรณี คณะกรรมการที่ได้รับร่างกฎหมายนั้นก็แต่งตั้งกรรมการท่านหนึ่งเป็นเจ้าของเรื่องหรือเป็นกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย (rapporteur) จากบรรดากomitee ในคณะของตน กรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายจะต้องทำหน้าที่ศึกษาร่างกฎหมายนั้นจากเอกสารที่ได้รับมาทั้งหมด โดยอาจปรึกษาบุคคลและหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องได้ จากนั้นก็จะจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของตน²⁹⁶ เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาต่อไป โดยจะต้องเสนอความเห็นที่เป็นรูปธรรม คือสมควรรับหลักการหรือไม่สมควรรับหลักการร่าง

²⁹³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 83

²⁹⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 85 วรรคหนึ่ง

²⁹⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 85 วรรคสอง

²⁹⁶ กรรมการเจ้าของเรื่องจะต้องสรุปความเห็นของตนแล้วจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการว่าสมควรรับหลักการ ไม่รับหลักการ หรือรับหลักการแต่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้นตามที่กรรมการเจ้าของเรื่องเสนอ

กฎหมายนั้น หรือรับหลักการแต่มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนั้น ก็จะต้องเสนอร่างแก้ไขต่อคณะกรรมการด้วย เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว กรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายจะต้องจัดทำรายงาน (report) ของคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นเพื่อเสนอต่อสภา²⁹⁷ซึ่งในรายงานดังกล่าวจะต้องสรุปผลการพิจารณาว่าเห็นสมควรให้รับหลักการหรือไม่รับหลักการหรือมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยจะต้องประกอบด้วยสาระสองส่วน ส่วนแรกจะเป็นรายงานการพิจารณาร่างกฎหมาย การศึกษาประเด็นที่มีการขอแปรญัตติทั้งจากสมาชิกสภาและกรรมการ ความเห็นของคณะกรรมการ รวมทั้งข้อเสนอของกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย ส่วนที่สองจะเป็นตารางเปรียบเทียบระหว่างร่างกฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมด ร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการและข้อเสนอขอแก้ไขโดยคณะกรรมการ

รายงานดังกล่าวจะแจกให้กับสมาชิกสภาที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นเป็นครั้งแรก เมื่อสภาแรกพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จก็จะส่งให้สภาที่สองพิจารณาต่อไป และจะต้องเพิ่มเติมเนื้อหาในรายงานในส่วนที่สองอีกหนึ่งช่อง คือ การแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่สภาแรกพิจารณา

รายงานของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลจะต้องถูกนำเสนอครั้งแรกในสภาผู้แทนราษฎรหรือในเอกสารที่วุฒิสภานำเสนอผลการพิจารณาว่าจะเห็นชอบ ไม่เห็นชอบ หรือเห็นชอบแต่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

ส่วนคำขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย²⁹⁸ที่ยื่นต่อคณะกรรมการจะถูกส่งมายังคณะกรรมการโดยสำนักงานของสภา หรือผู้เสนอขอแปรญัตตินำมาขึ้นโดยตรงต่อคณะกรรมการแต่ต้องยื่นมาก่อนที่คณะกรรมการนำเสนอรายงานการพิจารณาร่างกฎหมายต่อที่ประชุมสภา โดยคำขอแปรญัตติทั้งหมดจะถูกรวบรวมไว้ในภาคผนวกของรายงาน²⁹⁹

คำขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่ยื่นต่อคณะกรรมการต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รับไว้พิจารณาได้ตามรัฐธรรมนูญฯ ค.ศ. 2958 มาตรา 40 ด้วย กล่าวคือคำขอแปรญัตติดังกล่าวจะต้องไม่เป็นผลทำให้รายได้ของรัฐบาลลงหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ ในกรณีที่คำขอแปรญัตติที่ยื่นต่อคณะกรรมการนั้นไม่อาจ

²⁹⁷ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วกรรมการผู้รับผิดชอบก็ต้องจัดทำรายงานการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาและอภิปรายร่างกฎหมายต่อไป

²⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 44 บัญญัติว่า
มาตรา 44 สมาชิกวุฒิสภาและรัฐบาลมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติ
ภายหลังการเปิดอภิปราย รัฐบาลมีสิทธิคัดค้านมิให้มีการพิจารณาคำแปรญัตติที่ไม่ได้มีการเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเสียก่อน

²⁹⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 86 วรรคสอง

รับไว้พิจารณาได้ให้วินิจฉัยโดยประธานคณะกรรมการสิทธิ หรือกรณีเป็นที่สงสัยก็ให้เสนอเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการบริหารกิจการของสภาเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย³⁰⁰

ในการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการ สมาชิกผู้ที่เสนอร่างกฎหมายหรือคำขอแปรญัตติอาจเข้าไปมีส่วนร่วมในการอภิปรายชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการ ส่วนรัฐบาลมีสิทธิเข้าร่วมอภิปรายชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการ³⁰¹ และตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 วรรคสอง ประธานคณะกรรมการและกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายของคณะกรรมการมีอำนาจที่จะรับคำขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อนำไปอภิปรายในที่ประชุมสภา หรือปฏิเสธคำขอแปรญัตติถ้าหากคำขอแปรญัตตินั้นมิได้ยื่นให้คณะกรรมการพิจารณาเสียก่อน ในกรณีที่ประธานคณะกรรมการและกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายมีความเห็นในเรื่องดังกล่าวไปตรงกันให้นำเรื่องดังกล่าวมาปรึกษาต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ถ้าหากที่ประชุมคณะกรรมการเห็นควรให้รับคำขอแปรญัตติไว้พิจารณาด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ก็ให้รับคำแปรญัตติดังกล่าวไว้นำไปพิจารณาในที่ประชุมสภาต่อไป³⁰²

การกำหนดระเบียบวาระการประชุมและการจัดร่างกฎหมายเข้าบรรจุระเบียบวาระการประชุมของสภา (l'inscription à l'ordre du jour)

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายแล้วเสร็จก็จะมีกรบรรจุร่างกฎหมายดังกล่าวในระเบียบวาระการประชุมของสภาเพื่อพิจารณาในที่ประชุมสภาโดยเปิดเผยต่อไป การประชุมเกี่ยวกับร่างกฎหมายโดยเปิดเผยจะกระทำได้อีกต่อเมื่อร่างกฎหมายนั้นได้กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุมของสภา ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 1958 ได้ให้สิทธิแก่รัฐบาลในลำดับแรกในการกำหนดระเบียบวาระการประชุม³⁰³ อย่างไรก็ตามสภาทั้งสองสภาก็สามารถกำหนดระเบียบวาระการประชุมเพิ่มเติมจากวาระการประชุมของรัฐบาลได้ และด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลก็จะ

³⁰⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 86 วรรคสี่

³⁰¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 86 วรรคห้า

³⁰² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 88 วรรคสาม

³⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 48 วรรคแรก

กำหนดรายชื่อร่างกฎหมายต่าง ๆ ไว้ในระเบียบวาระการประชุมตามลำดับ³⁰⁴ โดยรัฐบาลสามารถที่จะบรรจุร่างรัฐบัญญัติ และข้อเสนอรัฐบัญญัติที่รัฐบาลเห็นชอบเข้าระเบียบวาระการประชุมในลักษณะที่เป็นเอกสิทธิ์และสามารถเห็นยั้งข้อเสนอรัฐบัญญัติที่รัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยได้³⁰⁵ กล่าวคือ รัฐบาลอาจขอให้สภาบรรจุร่างกฎหมายของรัฐบาลไว้ในระเบียบวาระการประชุมตามลำดับที่กำหนดเพื่อให้ได้รับการพิจารณาเป็นลำดับแรก ขอให้บรรจุเรื่องใดเพิ่มเติมเข้าไปในระเบียบวาระการประชุม หรือขอให้ถอนเรื่องใดออกจากระเบียบวาระการประชุมได้³⁰⁶ ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาจะถูกพิจารณาบรรจุระเบียบวาระการประชุมเพิ่มเติมจากระเบียบวาระการประชุมของรัฐบาลโดยที่ประชุมร่วมกันของประธาน โดยการเสนอขอประธาน คณะกรรมาธิการที่รับผิดชอบหรือประธานกลุ่มการเมืองในสภา³⁰⁷ ทั้งนี้ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 วรรคสามที่กำหนดให้มีวาระการประชุมเดือนละหนึ่งครั้งเพื่อจัดการประชุมตามระเบียบวาระที่สภาแต่ละสภาเป็นผู้กำหนดเอง

การประชุมสภาโดยเปิดเผยและทำการลงมติ (la discussion en séance publique)

เมื่อถึงวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็จะพิจารณาร่างกฎหมายในวาระแรก (premiere lecture) โดยการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการประชุมโดยเปิดเผย โดยในการพิจารณาวาระแรกนั้นแบ่งได้กระทำเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการตรวจพิจารณาทั่วไป และขั้นตอนการตรวจพิจารณาในรายละเอียด

- ขั้นตอนการตรวจพิจารณาทั่วไป (la phase d'examen général)

ขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนการเปิดประชุม ภายหลังจากที่ได้ประกาศระเบียบวาระการประชุมของสภา โดยเมื่อประธานในที่ประชุมได้สั่งให้เริ่มการพิจารณาร่างกฎหมาย การอภิปราย

³⁰⁴ อย่างไรก็ตาม เพื่อการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ การกำหนดระเบียบวาระการประชุมภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวมิได้ต้องห้ามการแจ้งข้อมูลแก่สภาเป็นการล่วงหน้า (une information préalable) เพื่อการทำ ความตกลงร่วมกัน (concertation) กับสภาทั้งสอง การทำความตกลงร่วมกันดังกล่าวมักจะกระทำในการประชุมของประธานสภา รองประธานสภา ประธานคณะกรรมาธิการสามัญและประธานกลุ่มการเมือง (la Conférence des Présidents) ทั้งนี้ รัฐบาลจะส่งตัวแทนเข้าร่วมในการประชุมดังกล่าวด้วย

³⁰⁵ มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 60.

³⁰⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 89 วรรคสาม

³⁰⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 89 วรรคสี่

ในการพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นตอนนี้จะเริ่มต้นจาก การที่ประธานที่ประชุม (le Président de séance) เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่จะทำการประชุมนั้นทำการชี้แจงการถึงหลักการหรือวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นต่างๆจากฝ่ายรัฐบาล ต่อจากนั้นจะเป็นการนำเสนอรายงานการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการ จากนั้นเปิดโอกาสให้กรรมการผู้รับผิดชอบในร่างกฎหมายของคณะกรรมการ (reporteur) เป็นผู้ชี้แจง³⁰⁸ และแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมสภาและตอบข้อซักถามของกรรมการผู้รับผิดชอบของคณะกรรมการอื่นๆ³⁰⁹

สำหรับบทบาทของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภานั้นได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 31 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 31 รัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมในการประชุมของสภาทั้งสองได้ และมีสิทธิที่จะขอแถลงต่อที่ประชุมสภาได้”

รัฐมนตรีอาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลช่วยเหลือในการแถลงต่อที่ประชุมสภาได้”

โดยปกติแล้วรัฐบาลจะมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้กำกับดูแลงานในกระทรวงหรือหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายนั้นเป็นผู้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อรัฐมนตรีเสนอเสร็จแล้วก็จะทำหน้าที่ของกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายที่จะต้องเสนอรายงานการศึกษาร่างกฎหมายของตน อันประกอบด้วย การวิเคราะห์ร่างกฎหมายพร้อมทั้งมติของคณะกรรมการต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

เมื่อฝ่ายบริหารได้ชี้แจงถึงร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะเป็นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภาที่ต้องการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นก็สามารถกระทำได้ในขั้นตอนนี้³¹⁰ ในการอภิปรายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นจะมีการเตรียมการเอาไว้ล่วงหน้าโดยเป็นไปตามที่ที่ประชุมร่วมกันของประธาน(Conférence des Présidents) กำหนด หากที่ประชุมร่วมของประธานไม่ได้กำหนดถึงรายละเอียดในการอภิปรายเอาไว้ สมาชิกผู้สนใจอภิปรายจะต้องไปลงชื่อขอเป็นผู้อภิปรายต่อสำนักงานของสภาผู้แทนราษฎร

³⁰⁸ ในกรณีที่เป็นการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา ให้กรรมการผู้รับผิดชอบในร่างกฎหมายนั้นเป็นผู้เริ่มชี้แจง

³⁰⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 91 วรรคหนึ่ง

³¹⁰ การตรวจพิจารณาทั่วไปจะกำหนดโดยที่ประชุมร่วมกันของประธานสภา รองประธานสภา ประธานคณะกรรมการสามัญ และประธานกลุ่มการเมือง ซึ่งจะกำหนดระยะเวลาทั้งหมดของการประชุมและจัดสรรระยะเวลาในการอภิปรายตามกลุ่มการเมืองต่างๆ โดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกกลุ่มการเมือง

ในทางปฏิบัติ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1981 เป็นต้นมา การอภิปรายของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นไปตามที่กำหนดโดยที่ประชุมร่วมกันของประธาน ซึ่งจะกำหนดระยะเวลาทั้งหมดในการ อภิปรายร่างกฎหมายนั้น โดยคำนวณจากจำนวนพรรคหรือกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรหรือ ในวุฒิสภาซึ่งประธานพรรคหรือประธานกลุ่มจะต้องแจ้งให้ประธานสภาทราบถึงชื่อของผู้ที่จะ อภิปราย โดยปกติแล้วการอภิปรายร่างกฎหมายจะใช้เวลาไม่เกิน 4 ชั่วโมง เว้นแต่ร่างกฎหมายที่ เกี่ยวกับการคลังซึ่งจะใช้เวลาประมาณ 6 ชั่วโมง และในส่วนของผู้อภิปรายนั้นโดยปกติจะอภิปราย ไม่นานนัก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 5 นาที เมื่อมี ผู้อภิปรายครบแล้วประธานในที่ประชุมก็จะให้รัฐบาลตอบชี้แจง และประธานที่ประชุมก็จะปิดการ ประชุมขั้นตอนพิจารณาทั่วไปและผ่านไปยังการพิจารณารายละเอียดต่อไป

ในขั้นตอนการตรวจพิจารณาทั่วไปนี้อาจมีการเสนอญัตติให้พิจารณาความชอบ ของกระบวนการตรวจพิจารณา (la discussion de motions de procédure) กล่าวคือ หากฝ่าย ค้าน (l'opposition) ไม่ประสงค์จะให้มีการอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว ฝ่ายค้านก็อาจ ยกประเด็นใดประเด็นหนึ่งขึ้นกล่าวอ้างคือ ข้อยกเว้นที่ไม่อาจรับ (ร่างกฎหมาย) ไว้พิจารณาได้ (exemption d'irrecevabilité) เนื่องจากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อ แสดงให้เห็นว่าร่างกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือการตั้งกระทู้ถามก่อน (question préalable) เพื่อให้วินิจฉัยว่าไม่มีความจำเป็นต้องลงมติในร่างกฎหมายนั้น หรือการเสนอให้ส่ง (ร่างกฎหมาย) กลับไปให้คณะกรรมการ (renvoi en commission) เพื่อให้คณะกรรมการ ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนั้นให้ละเอียดอีกครั้งหนึ่งก่อนเสนอให้เรียกประชุมสภา โดยเรื่องที่ สมาชิกฝ่ายที่คัดค้านร่างกฎหมายเสนอนั้นจะต้องเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นในรายงาน การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการ ซึ่งเมื่อมีการเสนอให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว ที่ ประชุมจะต้องอภิปรายและลงมติในประเด็นที่มีการเสนอนั้น³¹¹

- ขั้นตอนการตรวจพิจารณาในรายละเอียด (le phase d'examen détaillé)

ขั้นตอนนี้ประกอบด้วยกรอภิปรายเป็นรายมาตรา (la discussion article par article)³¹² ซึ่งมักจะเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายโดยการเสนอขอ

³¹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 90

³¹² บุคคลทุกคนที่มีส่วนร่วมในการอภิปรายมีสิทธิที่จะขอแปรญัตติได้ ได้แก่ รัฐบาล กรรมการ ผู้รับผิดชอบในร่างกฎหมายนั้น (ในนามของคณะกรรมการ) และสมาชิกรัฐสภาที่ได้อภิปรายในนามของกลุ่ม การเมืองหรือตามความเห็นส่วนตัว (à titre individuel) อย่างไรก็ตาม เพื่อการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ การ แปรญัตติควรจะต้องเสนอภายในระยะเวลาที่กำหนด หรืออย่างช้าก่อนการเปิดการอภิปรายทั่วไป

แปรญัตติ (poar voie d'amendements)³¹³ โดยสมาชิกรัฐสภา เว้นแต่การแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยรัฐบาลหรือคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม การแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขทางการเงินที่ยอมรับได้ (conditions de recevabilité financière)³¹⁴ ประธานที่ประชุมจะขานรายมาตราตามลำดับเลขมาตรา โดยจะทำการอภิปรายในแต่ละมาตรา และในส่วนของแก้ไขเพิ่มเติมในมาตรานั้น ๆ ทั้งนี้สมาชิกสภาแต่ละคนสามารถทำการอภิปรายในมาตราต่าง ๆ ได้ภายใน 5 นาที³¹⁵ หลังจากนั้นประธานก็จะขานส่วนที่เป็นการแปรญัตติ โดยให้ผู้ขอแปรญัตติ กรรมการผู้รับผิดชอบในร่างกฎหมายนั้น และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการแปรญัตตินั้น (un orateur hostile à l'amendement) ทำการชี้แจงตามลำดับ³¹⁶

การแปรญัตตินั้นจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและลงชื่อผู้แปรญัตติเสนอไปยังสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยคำแปรญัตติ 1 ฉบับจะสามารถแปรญัตติได้ 1 มาตรา เว้นแต่เป็นการแปรญัตติขอแก้ไขทั้งหมดก็สามารถแปรญัตติเป็นหมวดได้ในคำแปรญัตติ 1 ฉบับ คำแปรญัตติจะต้องประกอบด้วยข้อเสนอที่เป็นร่างกฎหมายหรือคำอธิบาย (expose sommaire) เหตุผลในการขอแปรญัตติ และภายหลังการตรวจพิจารณาการแปรญัตติสุดท้ายในมาตราใดมาตราหนึ่งแล้ว สภาก็จะทำการออกเสียงลงมติในมาตรานั้น³¹⁷ และก็จะพิจารณามาตราอื่นตามลำดับต่อไป ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวจนถึงมาตราสุดท้าย ในขั้นการออกเสียงลงคะแนนเป็นรายมาตรานั้น หลังจากที่ได้มีการถกเถียงในญัตติที่สมาชิกบางคนขอสงวนคำแปรญัตติไว้ เมื่อมีคำแปรญัตติอยู่มากมาย สภาก็จะพิจารณาคำแปรญัตติที่ขอให้ยกเลิกบางมาตราก่อนแล้วจึงพิจารณาคำแปรญัตติที่มีลักษณะทำลายร่างกฎหมายนั้นๆ นอกจากนี้ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมที่เสนอโดยรัฐบาล หรือโดยคณะกรรมการจะได้รับการพิจารณาก่อน โดยการออกเสียงลงคะแนน

³¹³ การแปรญัตติจะต้องทำเป็นรายมาตรา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ยอมรับการแปรญัตติ (การแก้ไขเพิ่มเติม) ร่างกฎหมายทั้งฉบับ ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า "contre project"

³¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40

³¹⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 100 ประกอบข้อ 58 วรรคห้า

³¹⁶ ลำดับของการขานส่วนที่มีการแปรญัตติจะมีความสำคัญต่อการดำเนินการอภิปรายอย่างมาก เนื่องจากการลงมติรับทางเลือกใดทางเลือกหนึ่งจะเป็นการตัดทางเลือกอื่นโดยอัตโนมัติ ทั้งนี้ หลักการพื้นฐานของการดำเนินการอภิปรายส่วนที่แปรญัตติจะกระทำจากส่วนทั่วไปก่อนแล้วจึงพิจารณาส่วนเฉพาะ กล่าวคือ การตัดมาตราหนึ่งให้ขานก่อนการตัดวรรค ๆ หนึ่ง การตัดวรรค ๆ หนึ่งให้ขานก่อนการตัดประโยค ๆ หนึ่ง ในวรรคหนึ่ง

³¹⁷ ดูรายละเอียดในเรื่องการออกเสียงลงคะแนนในหัวข้อข้างต้น

ในบทบัญญัติแต่ละมาตรา ไม่ว่าจะมีการขอแปรญัตติหรือไม่ก็ตามจะต้องโหวตโดยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกผู้ลงมติ (la majorité des suffrages exprimés)

หลังจากการพิจารณารายมาตราเสร็จทั้งหมดในร่างกฎหมายแล้ว ประธานจะให้ที่ประชุมออกเสียงลงมติในร่างกฎหมายนั้นทั้งฉบับอีกครั้งหนึ่ง หากสภาแรกเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น ก็จะต้องส่งร่างกฎหมายไปยังสภาที่สองเพื่อพิจารณาต่อไป

(2) การส่งร่างกฎหมายไปอีกสภาหนึ่งเพื่อการตรวจพิจารณาอย่างต่อเนื่อง

(la transmission et les lectures successives)

ร่างกฎหมายที่ได้รับการลงมติโดยสภาหนึ่งแล้ว จะถูกส่งไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อทำการตรวจพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ตามกระบวนการในทำนองเดียวกับที่กระทำในสภาแรกนั้น

หากสภาที่สองลงมติรับร่างกฎหมายนั้นโดยไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ เลย ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับการลงมติในขั้นสุดท้ายแล้ว แต่หากกรณีเป็นไปในทางตรงกันข้าม จะต้องมีการส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปมาระหว่างสภาทั้งสองสภา ในกรณีเช่นนี้ นับแต่การตรวจพิจารณาในวาระที่สอง จะไม่มีการอภิปรายในมาตราที่ได้รับการออกเสียงลงมติในเนื้อความอย่างเดียวกันโดยสภาทั้งสองสภาแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งเฉพาะแต่มาตราของร่างกฎหมายที่ไม่ได้รับการลงมติในเนื้อความอย่างเดียวกันโดยสภาทั้งสองสภานั้นที่จะมีการอภิปรายต่อไป จนกว่าจะได้มีการลงมติเห็นชอบมาตรานั้นในเนื้อความอย่างเดียวกันโดยสภาทั้งสองสภา³¹⁸ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 1958 ได้กำหนดมาตรการในการประนีประนอมกัน (une procédure de conciliation) ของสภาทั้งสองสภา ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลสามารถเร่งรัดให้มีการลงมติเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้นในขั้นสุดท้าย มาตรการดังกล่าวได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม

การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม (la commission mixte paritaire)

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ ภายหลังจากที่แต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วสภาละ 2 ครั้ง หรือในกรณีที่สภาแต่ละสภาได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวไปเพียงครั้งเดียว แต่รัฐบาลแจ้งว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้ง

³¹⁸ รัฐธรรมนูญฯ ค.ศ. 1958 มาตรา 45 วรรคแรก บัญญัติว่า “ร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองสภาต่อกันเพื่อให้มีการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติที่มีเนื้อหาอย่างเดียวกันจึงจะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวได้”

คณะกรรมการการร่วมที่มีสมาชิกจากแต่ละสภาในจำนวนเท่ากัน³¹⁹ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอ
บทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้นั้น³²⁰

การดำเนินการของคณะกรรมการการร่วมให้จัดทำเป็นรายงาน ในกรณีที่
คณะกรรมการการกร่างและลงมติเห็นชอบร่างกฎหมายขึ้น ก็ให้ระบุร่างกฎหมายนั้นไว้ในรายงาน
ดังกล่าวในกรณีตรงกันข้าม รายงานดังกล่าวก็จะต้องแสดงเหตุผลแห่งการที่ไม่สามารถทำข้อตกลง
กันได้

(ก) กรณีคณะกรรมการการร่วมสามารถจัดทำร่างกฎหมายที่ประนีประนอมกัน
ได้ ในกรณีนี้ให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบของ
คณะกรรมการการร่วมแล้วต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ในกรณีดังกล่าวจะมีการ
เสนอขอแปรญัตติไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล³²¹

หลังจากนั้น สภาก็จะทำการออกเสียงลงคะแนนร่างกฎหมายนั้นทั้งฉบับ และหาก
สภาทั้งสองลงมติเห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้นทั้งฉบับ ร่างกฎหมายนั้นก็ถึงที่สุด

(ข) กรณีคณะกรรมการการร่วมไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบร่าง
กฎหมาย หากคณะกรรมการการร่วมไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบบทบัญญัติของร่าง
กฎหมายดังกล่าวหรือบทบัญญัติของร่างกฎหมายนั้นไม่ผ่านการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กล่าว
แล้วข้างต้น ภายหลังจากที่ได้มีการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรและในวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งแล้ว
รัฐบาลมีอำนาจจะร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณายืนยันร่างบทบัญญัตีดังกล่าวเป็น
องค์การสุดท้ายได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้สภาผู้แทนราษฎรอาจนำร่างที่ผ่านการพิจารณาของ
คณะกรรมการการร่วมหรือร่างที่ผ่านการพิจารณารั้งสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอาจมีการ
แก้ไขโดยคำแปรญัตติที่ได้รับความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว แล้วแต่กรณี มาเป็นร่างที่ใช้ในการ
พิจารณาต่อไปก็ได้³²²

³¹⁹ คณะกรรมการการร่วมประกอบด้วยกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 7 คน และ
กรรมการที่เป็นวุฒิสมาชิกอีก 7 คน คณะกรรมการการร่วมจะแต่งตั้งกรรมการผู้รับผิดชอบในร่างกฎหมายนั้น
2 คน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และวุฒิสมาชิก 1 คน) ซึ่งจะรับผิดชอบในการจัดทำรายงานการปฏิบัติ
หน้าที่ของคณะกรรมการการร่วมต่อสภาทั้งสองสภาตามลำดับ

³²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 45 วรรคสอง

³²¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 45 วรรคสาม

³²² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 45 วรรคสี่

2) กระบวนการเฉพาะในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย

(Procédures particulières d'adoption)

กระบวนการเฉพาะในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย อาจแบ่งออกได้ 2 กรณี ได้แก่ กระบวนการพิจารณาแบบไม่ซับซ้อน และการออกเสียงลงคะแนนแบบจำกัดเงื่อนไข

(1) กระบวนการตรวจพิจารณาแบบไม่ซับซ้อนหรือแบบลดขั้นตอน

(La procédure d'examen simplifiée)

กระบวนการตรวจพิจารณาแบบไม่ซับซ้อนนั้นเป็นกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยการยื่นข้อขึ้นตอนต่างๆลงมีผลทำให้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาว่างและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น เนื่องจากในทางปฏิบัติมีกรณีที่เรียกประชุมสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่เป็นเรื่องของเทคนิคมากกว่าทางการเมือง ในกรณีเช่นนี้ สภาผู้แทนราษฎรอาจใช้กระบวนการตรวจพิจารณาแบบไม่ซับซ้อนได้ ซึ่งมีผลทำให้พิจารณาเรื่องต่างๆที่ค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุมสภาได้มากยิ่งขึ้น ทำให้ไม่ค่อยมีเรื่องค้างพิจารณาในระเบียบวาระเป็นจำนวนมาก โดยวิธีการดังกล่าวจะลดเวลาที่จะต้องใช้ในการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมสภาและตัดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นลงไป

กระบวนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายแบบไม่ซับซ้อนนี้ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสกำหนดให้กระทำได้ต่อเมื่อมีการร้องขอเท่านั้นซึ่งการร้องขอให้ใช้กระบวนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายแบบไม่ซับซ้อนนี้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ ประธานสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาล ประธานคณะกรรมการสิทธิการที่ได้รับร่างกฎหมาย หรือประธานกลุ่มการเมืองอาจร้องขอต่อที่ประชุมร่วมกันของประธาน (Conférence des Présidents) ให้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายตามกระบวนการตรวจพิจารณาแบบไม่ซับซ้อน และต้องไม่มีการคัดค้านในที่ประชุมนั้น อย่างไรก็ตาม คำขอดังกล่าวจะรับไว้ได้เฉพาะในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นยังมิได้มีการตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องมาก่อน หรือกรณีที่ประธานคณะกรรมการที่รับร่างกฎหมายนั้นไว้เป็นผู้ร้องขอ คำขอดังกล่าวจะต้องติดประกาศไว้ตลอดจนแจ้งต่อสภาและให้รัฐบาลทราบ³²³ หากที่ประชุมแห่งประธานกำหนดให้ทำการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายได้ด้วยกระบวนการนี้ การคัดค้านก็สามารถกระทำได้ โดยผู้มีสิทธิคัดค้านก็คือบุคคลประเภทเดียวกันกับที่มีสิทธิในการร้องขอให้ใช้กระบวนการเช่นนี้ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นนั่นเอง

³²³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 103 และ 104

กระบวนการดังกล่าวประกอบด้วย การอภิปรายทั่วไปโดยสังเขป โดยจะมีการจำกัดเวลาในการรับฟังด้วยแถลงจากผู้ที่เกี่ยวข้องและจำกัดเวลาในการอภิปรายทั่วไปในช่วงแรกให้มีลักษณะรวบรัดมากขึ้น โดยยังคงส่วนของการแถลงของรัฐบาลและการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการไต่อย่างเดิม แต่มีการจำกัดเวลาในการชี้แจงของกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายให้มีระยะเวลาจำกัดเพียง 10 นาทีเท่านั้น ในส่วนการอภิปรายของสมาชิกจะเป็นการอภิปรายของตัวแทนกลุ่มการเมืองกลุ่มละ 5 นาที และการอภิปรายมาตราต่าง ๆ ก็จะทำโดยย่อ (une discussion abrégée) กล่าวคือ มาตราใดที่มีได้มีการขอแปรญัตติก็ จะไม่มีการกล่าวถึง จะทำการอภิปรายเฉพาะแต่มาตราที่มีการขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ปรากฏในรายงานเท่านั้น ทั้งนี้คณะกรรมการและรัฐบาลไม่มีสิทธิอภิปรายในมาตราต่างๆหรือตอบชี้แจงเกี่ยวกับการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด

นอกจากนั้น ยังได้ตัดการอภิปรายช่วงแรกอันเป็นการเสนอญัตติว่าด้วยกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายออกไป และมีการกำหนดกำหนดเงื่อนไขสิ้นสุดของการเสนอการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย จากกระบวนการปกติที่สมาชิกสามารถเสนอแก้ไขเพิ่มเติมในที่ประชุมใหญ่ได้ ตั้งแต่ตอนเริ่มต้นการอภิปรายทั่วไป ให้สมาชิกต้องเสนอล่วงหน้าภายใน 18.00 นาฬิกาของวันก่อนหน้าที่ย่างกฎหมายนั้นจะเข้าสู่การพิจารณาของสภา วันแต่เป็นการเสนอแก้ไขจากรัฐบาลจะไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขนี้ แต่ก็ได้มีการกำหนดรูปแบบการคำนาจากฝ่ายสมาชิกหรือฝ่ายค้านไว้แล้ว ด้วยการให้สิทธิในการคัดค้านการใช้กระบวนการพิจารณาอย่างย่อได้ดังที่กล่าวแล้ว โดยการคัดค้านการใช้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายอย่างย่อ จะต้องเสนอต่อที่ประชุมแห่งประธานของสภา ภายในไม่เกิน 18.00 นาฬิกา ของวันก่อนหน้าที่จะมีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเช่นเดียวกัน และในกรณีที่มิได้คัดค้าน ร่างกฎหมายดังกล่าวจะถูกถอดออกจากระเบียบวาระของวันที่กำหนดไว้ และเสนอใหม่เพื่อเข้าสู่การพิจารณาด้วยกระบวนการตามปกติในการประชุมครั้งต่อไป

ในส่วนของการอภิปรายทั่วไปช่วงหลัง คือช่วงการอ่านร่างกฎหมายรายวรรค และรายมาตรา เพื่อขอมติเห็นชอบจากสมาชิกนั้น ในกระบวนการปกติจะอ่านทุกวรรคไปตามลำดับ และให้สมาชิกทุกคนที่ประสงค์จะอภิปรายได้อภิปราย แต่ในกระบวนการย่อจะอ่านเฉพาะวรรคที่มีการแก้ไขเท่านั้น และให้สิทธิเฉพาะผู้ขอแก้ไข ผู้นำเสนอรายงานจากคณะกรรมการ รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และผู้คัดค้านข้อความในวรรคนั้นเท่านั้นที่จะอภิปรายได้ จะไม่อนุญาตให้สมาชิกคนอื่นอภิปรายตอบโต้คำอภิปรายของบุคคลที่เกี่ยวข้องดังกล่าวโดยเด็ดขาด

ในขั้นตอนสุดท้ายที่จะต้องลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายทั้งฉบับ กลุ่มการเมืองยังคงมอบหมายตัวแทนชี้แจงเหตุผลประกอบการลงมติได้อยู่ โดยให้ชี้แจงได้กลุ่มละไม่เกิน 5 นาที

กระบวนการพิจารณาลักษณะนี้ ไม่ได้เป็นการปฏิเสธกระบวนการอภิปรายร่างกฎหมาย เป็นแต่เพียงการลดภาระของที่ประชุมใหญ่และประหยัดเวลาการพิจารณาร่างกฎหมายของที่ประชุมใหญ่ลง อย่างไรก็ตาม การใช้กระบวนการพิจารณากฎหมายอย่างย่อนี้ มักจะใช้กับร่างกฎหมายที่ไม่สำคัญมากนัก

(2) การออกเสียงลงคะแนนแบบจำกัดเงื่อนไข (le vote bloqué)

ในขั้นการลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมายก่อนที่จะผ่านไปยังอีกสภาหนึ่ง รัฐบาลอาจขอให้มีการออกเสียงลงคะแนนแบบจำกัดเงื่อนไขได้ (ขอให้โหวตแบบบล็อก) ซึ่งเป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ รัฐบาลสามารถร้องขอต่อสภาใดสภาหนึ่งให้ทำการลงมติร่างกฎหมายทั้งร่างหรือเพียงบางส่วนเพียงครั้งเดียว โดยยึดเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐบาลเสนอหรือให้ความเห็นชอบเท่านั้น รัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจอย่างมากในการใช้กระบวนการนี้ กล่าวคือ รัฐบาลมีอิสระในการเลือกเวลาที่จะใช้กระบวนการนี้ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดร่างที่จะให้ลงมติเพียงครั้งเดียว ซึ่งอาจจะเป็นส่วนหนึ่งของร่างกฎหมาย (มาตราใดมาตราหนึ่ง หรือหลายมาตรา หรือทั้งร่าง) อีกทั้งรัฐบาลยังเป็นผู้ตัดสินว่าจะให้ยึดการแก้ไขเพิ่มเติมใด

วัตถุประสงค์ของการใช้กระบวนการนี้ คือ เพื่อตัดขั้นตอนการลงมติการแก้ไขเพิ่มเติมและมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม แต่กระบวนการนี้ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการอภิปรายในทุกมาตรา และการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมที่ได้รายงานไว้ รวมไปถึงคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมที่รัฐบาลได้เลือกไว้

โดยรัฐธรรมนูญฯ ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่รัฐบาลร้องขอ สภาที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นอาจลงมติเพียงครั้งเดียวเพื่อให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายที่กำลังพิจารณาอยู่นั้นทั้งฉบับหรือบางส่วนได้ ทั้งนี้ โดยในกรณีดังกล่าวจะมีการแปรญัตติได้ก็แต่เฉพาะตามคำขอแปรญัตติที่มีการเสนอหรือได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้วเท่านั้น”³²⁴

จากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้สภาต้องออกเสียงว่าจะรับร่างกฎหมายนั้นบางส่วนหรือทั้งหมดโดยการโหวตครั้งเดียวเท่านั้น การดำเนินกระบวนการดังกล่าวมีผลเป็นการตัดการออกเสียงลงคะแนนเกี่ยวกับการแปรญัตติและมาตราต่าง ๆ ของร่างกฎหมายนั้น แต่ไม่ได้ก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการอภิปรายในทุกมาตราและการแปรญัตติในมาตราต่าง ๆ

³²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 44 วรรคสาม ทั้งนี้ รัฐบาลมีเสรีภาพในอันที่จะร้องขอเวลาให้ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว และกำหนดร่างกฎหมายที่จะให้ใช้กระบวนการนี้ตลอดจนพิจารณาคำขอแปรญัตติที่ยอมรับได้

กระบวนการนี้มักจะนำมาใช้ในการจำกัดญาติติของสมาชิกที่รัฐบาลไม่เห็นชอบด้วย โดยไม่ต้องมีการอภิปรายแต่อย่างใด

ค) กระบวนการพิเศษในการตรากฎหมายบางประเภท (Procédures spéciales)

รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958 ได้กำหนดกระบวนการในการตรากฎหมายบางประเภทไว้เป็นพิเศษ ซึ่งได้แก่กรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ

1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois organiques)

ในบรรดารัฐบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique)³²⁵ จะต้องผ่านกระบวนการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

สภาแรกที่ได้รับการเสนอร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอให้พิจารณา จะทำการพิจารณาและลงมติในร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวได้ ก็ต่อเมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาดังกล่าว

ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายไม่ได้รับความเห็นชอบก็ให้ดำเนินการตามบทบัญญัติในมาตรา 45 กล่าวคือ การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมและในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรจะใช้อำนาจพิจารณายืนยันร่างบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวเป็นองค์กรสุดท้าย มติยืนยันของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

นอกจากนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยเนื้อความอย่างเดียวกัน³²⁶

³²⁵ Loi organique หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาเพื่อกำหนดรายละเอียดหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958 ได้กำหนดกรณีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ค่อนข้างจำกัด และกำหนดให้กฎหมายประเภทนี้เป็นกฎหมายประเภทใหม่อยู่ระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ (les lois constitutionnelles) กับกฎหมายปกติทั่วไป (les lois ordinaires) โดยกำหนดให้กฎหมายประเภทนี้อยู่ภายใต้เงื่อนไขการให้ความเห็นชอบและการควบคุมที่พิเศษ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958

³²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 46 วรรคหนึ่งถึงวรรคสาม

2) กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ (loi de finances)

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณซึ่งกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐก็เป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญ³²⁷ ทั้งนี้ ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน³²⁸

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่พิจารณาเห็นชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณในการพิจารณาครั้งแรกภายในกำหนดเวลาที่สืบวันนับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมาย ให้รัฐบาลส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาสิบห้าวัน หลังจากนั้นให้นำบทบัญญัติในมาตรา 45 มาใช้บังคับ (การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม)

ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างกฎหมายดังกล่าวภายในกำหนดเจ็ดสิบวันรัฐบาลอาจประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นโดยการตราเป็นรัฐกำหนดได้

ถ้ารัฐบาลไม่อาจเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณที่กำหนดรายรับและรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณภายในระยะเวลาที่พอเพียงสำหรับการพิจารณา จนเป็นเหตุให้ไม่สามารถตรากฎหมายดังกล่าวใช้ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ รัฐบาลอาจขออนุมัติต่อรัฐสภาเป็นกรณีฉุกเฉินเพื่อให้อนุญาตให้เก็บภาษีและตราภาษีเพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินที่จำเป็นในการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่ได้ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาให้ดำเนินการได้ไปแล้ว³²⁹

ง) การประกาศใช้กฎหมาย (Promulgation de la loi)

เมื่อได้มีการลงมติเห็นชอบในร่างกฎหมายในขั้นสุดท้ายแล้ว กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาก็เป็นอันสิ้นสุดลง และจะต้องมีการประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายต่อไป โดยส่งร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบในขั้นสุดท้ายไปยังสำนักเลขาธิการรัฐบาล (Secrétariat général du Gouvernement) ซึ่งรับผิดชอบในการเสนอร่างกฎหมายนั้นให้ประธานาธิบดีลงนามเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รัฐบาลได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการลงมติเห็นชอบในขั้นสุดท้ายของรัฐสภาแล้ว³³⁰ และเมื่อประธานาธิบดีลงนาม

³²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34 วรรคห้า ประกอบมาตรา 47 วรรคแรก

³²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 39 วรรคสอง

³²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 47 วรรคสองถึงวรรคสี่

³³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 10 วรรคแรก บัญญัติว่า "ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้รัฐบัญญัติภายใน 15 วันนับจากวันที่รัฐบาลได้รับร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว"

ในร่างกฎหมายแล้ว สำนักเลขาธิการรัฐบาลก็จะประกาศกฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษา (journal official) ต่อไป

อย่างไรก็ตาม การประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวอาจถูกเลื่อนหรือยับยั้งได้ใน 2 กรณี คือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และการให้ดำเนินการลงมติใหม่ในร่างกฎหมายนั้น

1) กรณีที่มีการร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายนั้น (Contrôle de constitutionnalité)

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่ได้รับการลงมติเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยทันทีหรือมีลักษณะบังคับสำหรับกรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมาย³³¹ แต่ในกรณีของรัฐบัญญัติโดยทั่วไป การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัตินั้นจะกระทำได้โดยการร้องขอของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคนหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคนต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัตินั้นก่อนได้ และคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือน แต่ในกรณีเร่งด่วนตามที่รัฐบาลร้องขอ ให้วินิจฉัยในเวลาแปดวัน³³²

การร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวย่อมทำให้การนับระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการประกาศใช้กฎหมายหยุดลง³³³

ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกาศว่าร่างกฎหมายนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ในกรณีกลับกัน คำวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้นทั้งฉบับขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมทำให้ไม่อาจประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายได้ กระบวนการนิติบัญญัติที่ได้มีการลงมติเห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นผลไป และจะต้องเริ่มกระบวนการตรวจพิจารณาใหม่ตั้งแต่เริ่มแรก

อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติบางส่วน ของร่างกฎหมายนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนี้ อาจประกาศร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายได้ ทั้งนี้ ยกเว้นมาตราหรือบทบัญญัติที่วินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ

³³¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 46 วรรคสุดท้าย ประกอบมาตรา 61 วรรคแรก

³³² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 61 วรรคสองและวรรคสาม

³³³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 61 วรรคสุดท้าย

2) กรณีที่ประธานาธิบดีขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน

สำหรับการร้องขอให้ดำเนินการพิจารณาและลงมติในร่างกฎหมายใหม่ รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดให้มีการร้องขอได้ก่อนพ้นกำหนดระยะเวลาที่กำหนดสำหรับการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวแล้วข้างต้น ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐสามารถขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นใหม่ทั้งหมดหรือเพียงบางมาตราก็ได้ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายนั้นหรือในมาตรานั้น

ทั้งนี้ รัฐสภาจะไม่พิจารณาตามคำขอของประธานาธิบดีไม่ได้³³⁴ ในกรณีที่ประธานาธิบดีร้องขอให้พิจารณาร่างกฎหมายอีกครั้งหนึ่งให้ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบโดยด่วนและปรึกษาที่ประชุมว่าจะส่งร่างกฎหมายฉบับนั้นให้คณะกรรมการการคณะเดิมที่พิจารณาหรือจะส่งให้คณะกรรมการคณะอื่นพิจารณา³³⁵

3.2.4.3 ระบบการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล (Contrôle de l'action du gouvernement) ของรัฐสภาของฝรั่งเศส

ในส่วนนี้จึงอาจแบ่งหัวข้อในการศึกษาออกเป็น 3 หัวข้อหลักๆ คือ การตั้งกระทู้ถาม คณะกรรมการ และความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภา

ก) การตั้งกระทู้ถาม (Les questions)

การควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยการตั้งกระทู้ถาม (questions) เป็นมาตรการที่ใช้กันมาแต่ดั้งเดิมและยังถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958 ยังได้กำหนดให้รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามเงื่อนไขและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 และมาตรา 50³³⁶

ทั้งนี้ การยอมรับให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในระบบสภาคู่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล ถือเป็นลักษณะพื้นฐานของระบบรัฐสภา (régimes

³³⁴ รัฐธรรมนูญฯ ค.ศ. 1958 มาตรา 10 วรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนพ้นระยะเวลา 15 วันนับจากวันที่รัฐบาลได้รับร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ประธานาธิบดีอาจขอให้รัฐสภาพิจารณาทบทวนร่างรัฐบัญญัตินั้นใหม่ทั้งหมด หรือบางมาตราโดยที่รัฐสภาไม่สามารถปฏิเสธได้”

³³⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 116

³³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 20 วรรคสุดท้าย

parlementaires) ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบประธานาธิบดี (régimes dits présidentiels) ตามแบบอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกา

การตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสอาจแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา การตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร และการตั้งกระทู้ถามรัฐบาล

1) การตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร (Les questions écrites)

การตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นจะเสนอต่อรัฐมนตรีในประเด็นเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องในการบริหารงานหรือขอคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบาย การตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรจะถูกส่งไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้รับความกระจ่างชัดเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือเพื่อกำหนดนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลให้ชัดเจน รัฐบาลจะมีระยะเวลา 2 เดือนในการตอบกระทู้ถามดังกล่าว³³⁷ ซึ่งทั้งคำถามและคำตอบกระทู้จะได้รับการตีพิมพ์ลงในรัฐกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษโดยจะลงเฉพาะกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

กระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษร สมาชิกจะถามไปยังรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เพื่อให้ตอบใน 1 เดือน แต่ถ้ารัฐมนตรีประสบปัญหาในการหาข้อมูลที่จะตอบ ก็สามารถขยายเวลาในการตอบออกไปได้อีกหนึ่งเดือน

2) การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา (Les questions orales)

เมื่อมีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา จะกระทำในการประชุมในวันอังคารช่วงเช้า สลับกันกับการประชุมตามระเบียบวาระการประชุมที่สภากำหนด รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือที่ถูกตั้งกระทู้ถามจะต้องให้คำตอบ และอาจมีการตั้งกระทู้ถามและตอบตั้งกระทู้ถามตามลำดับ ทั้งนี้ การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเรื่องประโยชน์ของท้องถิ่น (intérêt local)

ในการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจานั้น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 48 วรรคสอง ได้กำหนดให้ในหนึ่งสัปดาห์ ต้องมีระเบียบวาระการประชุมที่ระบุถึงการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาและการตอบของรัฐบาล และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสได้กำหนดว่า สภาจะต้องจัดการประชุมไว้สัปดาห์ละหนึ่งครั้งสำหรับการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจา และได้แยกกระทู้

³³⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาของฝรั่งเศสกำหนดให้ประกาศกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรตลอดจนคำตอบของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในแต่ละสัปดาห์ในรัฐกิจจานุเบกษาในส่วนที่ว่าด้วย “การตั้งกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎร” (Questions de l'Assemblée nationale)

ถามด้วยวาจาที่รัฐมนตรีตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น 2 ประเภท คือ กระทู้ถามด้วยวาจาธรรมดาหรือกระทู้ถามที่ไม่มีการอภิปรายและกระทู้ถามด้วยวาจาแบบมีการอภิปราย

(1) กระทู้ถามด้วยวาจาธรรมดาหรือกระทู้ถามที่ไม่มีการอภิปราย โดยการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่มีการอภิปรายนั้น จะเป็นการซักถามระหว่างสมาชิกผู้ถามกับรัฐมนตรีผู้ตอบเท่านั้นโดยจะเริ่มด้วยการตอบชี้แจงของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง การสอบถามเพิ่มเติมโดยผู้ตั้งกระทู้ถามและการตอบชี้แจงเพิ่มเติมโดยรัฐมนตรีดังกล่าว โดยที่สมาชิกอื่นจะไม่มีสิทธิอภิปราย

(2) กระทู้ถามด้วยวาจาแบบมีการอภิปราย สมาชิกอื่นสามารถมีส่วนร่วมในการอภิปรายได้ และเมื่อปิดการซักถามแล้วก็จะมีการอภิปรายได้ ซึ่งการอภิปรายของสมาชิกอื่นจะต้องลงชื่อแจ้งความประสงค์ขออภิปรายล่วงหน้าและจะอภิปรายได้ภายหลังการตอบชี้แจงของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องแล้ว การอภิปรายและการลงมติดังกล่าวเป็นไปทำนองเดียวกับการพิจารณาญัตติในรัฐสภาไทย³³⁸

นอกจากนี้ กฎหมายข้อบังคับฉบับลงวันที่ 23 ตุลาคม 1969 กำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ปัจจุบัน (Les questions orales d'actualité) และการตั้งกระทู้ถามถึงรัฐบาล (Les Questions au gouvernement) ขึ้นด้วย

3) การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล (Les questions au gouvernement)

การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในที่ประชุมจะกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับการตอบกระทู้ไว้ในระเบียบวาระของแต่ละสัปดาห์ไว้ล่วงหน้าแล้ว เมื่อถึงเวลานั้นกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มจะมอบหมายผู้แทนกลุ่มของตนเป็นผู้ถามกระทู้ ในขณะที่รัฐบาลก็จะตอบกระทู้ การตั้งกระทู้ถามในกรณีนี้จะเป็นการตั้งกระทู้ถามโดยทันที (หรือกระทู้ถามสด) (spontané) และจะมีการถ่ายทอดสด (en direct) ทางสถานีโทรทัศน์ France 3 เป็นจำนวนสองครั้งในทุก ๆ 15 วัน (les deux séances hebdomadaires) ซึ่งได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ แต่ละกลุ่มการเมืองจะมีช่วงเวลาเต็มตลอดรายการ ทั้งสำหรับการตั้งกระทู้ถามและการตอบกระทู้ถาม ตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกของกลุ่ม

สำหรับการตั้งกระทู้ถาม (Les questions) ในวุฒิสภาของฝรั่งเศส วุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามได้ 3 ประเภท ได้แก่

³³⁸ จเร พันธุ์เปรื่อง, “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร : การจัดทำระเบียบวาระการประชุมและการดำเนินการประชุม,” หน้า 91.

1) กระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษร (questions écrites)

สมาชิกวุฒิสภาสมาชิกสามารถตั้งกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อถามรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องใด ๆ โดยสมาชิกผู้นั้นต้องเสนอกระทู้ต่อประธานวุฒิสภาเพื่อแจ้งไปยังรัฐบาล ซึ่งกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรจะได้รับการประกาศในสวนพิเศษของรัฐกิจจานุเบกษา (Journal officiel) และรัฐมนตรีต้องตอบในรัฐกิจจานุเบกษาภายในเวลา 1 เดือน นับแต่วันที่กระทู้ถามได้รับการประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา

สมาชิกวุฒิสภาซึ่งต้องการถามกระทู้จะต้องจัดทำกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรและส่งไปให้รัฐมนตรีซึ่งตนต้องการถามเพื่อให้ตอบกระทู้ในภายใน 1 เดือน แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว สามารถขยายระยะเวลาได้อีก 1 เดือน และภายหลังจากมีการตอบกระทู้ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ตั้งกระทู้ทราบแล้ว ต้องมีการนำกระทู้ถามและคำตอบกระทู้ในพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาต่อไป

2) กระทู้ถามด้วยวาจา (question orales)

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวาระการประชุมสัปดาห์ละครั้งสำหรับการพิจารณากระทู้ถาม ซึ่งถามโดยสมาชิกวุฒิสภาและตอบโดยรัฐมนตรี³³⁹ สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งจะไม่มีการอภิปรายในกระทู้ถามนั้น เรียกว่า “กระทู้ถามด้วยวาจาแบบไม่มีการอภิปราย” (Oral Questions without debate) เพราะเป็นการซักถามระหว่างสมาชิกวุฒิสภาผู้ถามกับรัฐมนตรีผู้ตอบเท่านั้น นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามอีกประเภทหนึ่ง เรียกว่า “กระทู้ถามด้วยวาจาแบบมีการอภิปราย” (questions orales avec débat en séance publique)³⁴⁰ กระทู้ถามด้วยวาจาแบบมีการอภิปรายเป็นกระทู้ถามด้วยวาจาซึ่งต้องเป็นการถามกระทู้ที่เป็นหัวข้อสำคัญทางการเมือง มีการถ่ายทอดการถามตอบและอภิปรายกระทู้ถามนี้ทางโทรทัศน์ช่อง 3 ของประเทศฝรั่งเศส และเรียกเวลาในการถามตอบและอภิปรายกระทู้ถามนี้ว่า “question – time) และต้องจัดให้มีการถามกระทู้ประเภทนี้เดือนละ 2 ครั้ง ซึ่งกระทู้ถามประเภทนี้สมาชิกวุฒิสภาคนอื่นๆ นอกจากสมาชิกผู้ถามกระทู้สามารถลงชื่อเพื่ออภิปรายแสดงความคิดเห็นได้

ที่ประชุมวุฒิสภาจะพิจารณากระทู้ถามด้วยวาจาในช่วงเช้าของวันอังคารทุก 15 วันของสมัยประชุมสามัญตามปฏิทินที่ที่ประชุมแห่งประธาน (Conférence des présidents)

³³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 48 วรรค 2

³⁴⁰ Senate, “The French Senate”, *Service de la Communication* (Paris : Rampazzo & Associates, 1999)

ได้กำหนดไว้ โดยในการประชุมแต่ละครั้งจะมีการพิจารณา 18 กระทั่งผู้ตั้งกระทู้ถามมีเวลา 3 นาที ในการถามซึ่งรัฐมนตรีจะตอบกระทู้ภายในเวลา 4-5 นาทีและจากนั้นผู้ตั้งกระทู้ถามจะอภิปรายอีกครั้งภายในเวลาไม่เกิน 2 นาที

3) กระทั่งถามเกี่ยวกับเหตุการณ์ปัจจุบัน (questions d'actualités)

ใน 1 เดือน วุฒิสภาสสามารถตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นทั้งในประเทศฝรั่งเศส และต่างประเทศได้ 2 ครั้งโดยจะมีขึ้นในวันพฤหัสบดีและจะมีการถ่ายทอดสดทางสถานีโทรทัศน์ช่อง France 3 และ Public Sénat

ข) คณะกรรมาธิการ (Commissions)

รัฐสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลภายในขอบอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งคณะกรรมาธิการแต่ละคณะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องแตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 มีการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเป็นจำนวนมาก คณะกรรมาธิการสามัญนี้สามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพส่งผลให้รัฐบาลอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพ ต่อมาในสาธารณรัฐที่ 5 จึงได้กำหนดให้ลดจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญของแต่ละสภาให้เหลือเพียง 6 คณะเท่านั้น และคณะกรรมาธิการวิสามัญก็ลดจำนวนลงไปด้วย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการสามัญได้สภาละไม่เกิน 6 คณะ³⁴¹ ซึ่งการจัดสรรจำนวนกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะนั้น พิจารณาจากกลุ่มการเมือง (Political Group) หากกลุ่มการเมืองใดมีสมาชิกกลุ่มมากก็จะได้รับการจัดสรรให้มีกรรมาธิการจำนวนมากตามไปด้วย

คณะกรรมาธิการของสภา(Commissions) ประกอบด้วยคณะกรรมาธิการ 4 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการวิสามัญ และคณะกรรมาธิการสอบสวนและควบคุม และคณะกรรมาธิการร่วมกันของทั้งสองสภา ทั้งนี้ คณะกรรมาธิการแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการสอบสวนและควบคุมจะมีบทบาทสำคัญอย่างแท้จริงในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ส่วนคณะกรรมาธิการวิสามัญและคณะกรรมาธิการร่วมกันจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่โดยทั่วไปในการตรวจพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ได้มีการเสนอมาตั้งแต่สภา แต่

³⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 43 วรรคสอง

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการของสภาก็ถือเป็นกลไกที่สำคัญของสภาในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะได้อธิบายถึงคณะกรรมาธิการแต่ละประเภท ดังนี้

1) คณะกรรมาธิการสามัญ

(1) คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร (Commissions permanentes)

คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย คณะกรรมาธิการ 6 คณะ ได้แก่

- คณะกรรมาธิการกิจการด้านวัฒนธรรม ครอบครัวและสังคม (Commission des affaires culturelles, familiales et sociales) (จำนวนไม่เกิน 45 คน) รับผิดชอบการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาและการวิจัย การประกอบวิชาชีพ การกีฬา เยาวชน วัฒนธรรม สื่อสารมวลชน แรงงาน สาธารณสุข ครอบครัว พลเมือง สวัสดิการสังคม บำนาญ ทหาร ผู้เกษียณอายุ และทหารผ่านศึก
- คณะกรรมาธิการกิจการต่างประเทศ (Commission des affaires étrangères) (จำนวน 73 คน) รับผิดชอบการพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การเมืองภายนอกประเทศ ความร่วมมือ สนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ
- คณะกรรมาธิการด้านการป้องกันประเทศและกำลังทหาร (Commission de la défense nationale et des forces armées) (จำนวน 73 คน) รับผิดชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ การทหาร อาวุธ อุตสาหกรรมอวกาศ
- คณะกรรมาธิการด้านการคลัง เศรษฐกิจทั่วไปและแผน (Commission des finances, de l'économie générale et du plan) (จำนวน 73 คน) รับผิดชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายรับรายจ่ายของรัฐ การใช้งบประมาณ เงินตรา กิจกรรมการคลังภายในและภายนอกประเทศ การควบคุมวินัยทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- คณะกรรมาธิการด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ นิติบัญญัติและการปกครองทั่วไปแห่งสาธารณรัฐ (Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République) (จำนวน 73 คน) รับผิดชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายของฝ่ายบริหาร โครงสร้างกระบวนการยุติธรรม กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไปของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่มีบทลงโทษทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง

- คณะกรรมาธิการด้านการผลิตและแลกเปลี่ยน (Commission de la production et des échanges) (จำนวน 145 คน)³⁴² รับผิดชอบร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเกษตร ประมง พลังงาน อุตสาหกรรม คุ้มครองผู้บริโภค การพาณิชย์ การศุลกากร การท่องเที่ยว การจัดรูปที่ดินและการผังเมือง การโยธาสาธารณะ ที่อยู่อาศัยและการก่อสร้าง

สำหรับสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกคณะกรรมาธิการสามัญมาจากการเสนอชื่อจากกลุ่มการเมืองต่างๆในสภา ตามสัดส่วนของจำนวนที่นั่งในสภาของกลุ่มการเมืองนั้นๆ ทั้งนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนจะได้รับการจัดสรรให้สังกัดคณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งคนละไม่เกิน 1 คณะ สมาชิกคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะจะมีจำนวนไม่เท่ากันตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร เช่น คณะกรรมาธิการกิจการด้านวัฒนธรรม ครอบคลุมและสังคม และคณะกรรมาธิการด้านการคลัง เศรษฐกิจทั่วไปและแผน กำหนดให้มีสมาชิกได้สองในแปดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ส่วนอีกสี่คณะที่เหลือกำหนดให้มีจำนวนสมาชิกได้หนึ่งในแปดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา

การเสนอชื่อบุคคลเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมาธิการสามัญของทั้งสองสภาจะกระทำเมื่อเริ่มต้นสมัยประชุมภาคแรกของทุกปี สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเหล่านี้โดยการประชุมโดยเปิดเผย โดยแต่งตั้งจากผู้แทนของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกในแต่ละกลุ่มการเมืองเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเริ่มเปิดสมัยประชุมและในแต่ละปีถัดไป สำหรับที่นั่งที่ยังคงเหลืออยู่จากการจัดสรรดังกล่าวข้างต้น ให้เป็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เข้าเป็นสมาชิกในกลุ่มการเมืองใด ทั้งนี้ตามที่ได้ตกลงกันในระหว่างสมาชิกเหล่านี้ในกรณีที่ตกลงกันไม่ได้ให้คัดเลือกโดยใช้อายุเป็นเกณฑ์³⁴³

อย่างไรก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะดำรงตำแหน่งสมาชิกในคณะกรรมาธิการเกินกว่าหนึ่งคณะมิได้ แต่สามารถเข้าฟังการประชุมของคณะกรรมาธิการที่ตนมิได้เป็นสมาชิกได้³⁴⁴ เมื่อได้องค์ประกอบของคณะกรรมาธิการประจำแล้ว แต่ละคณะก็จะเลือกประธาน รองประธาน และเลขานุการของคณะกรรมาธิการ เว้นแต่คณะกรรมาธิการด้านการคลัง เศรษฐกิจทั่วไปและแผน จะต้องเลือกผู้นำเสนอรายงานทั่วไป (Rapporteur general) เพิ่มอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งตำแหน่งดังกล่าวนี้มีบทบาทอย่างมากในกระบวนการตรากฎหมายของฝรั่งเศส

³⁴² ดูขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 36

³⁴³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 36 ประกอบ ข้อ 37

³⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 38

นับแต่เมื่อได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิการสามัญดังกล่าวข้างต้นแล้วให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมกรรมการสิทธิการทุกคนเพื่อการจัดตั้งสำนักงานของคณะกรรมการ โดยสำนักงานของคณะกรรมการสามัญ ประกอบด้วย ประธาน 1 คน รองประธาน 1 คน และเลขานุการ 1 คน ต่อจำนวนสมาชิก 30 คน และให้คณะกรรมการด้านการคลังเศรษฐกิจทั่วไปและแผนแต่งตั้งกรรมการรับผิดชอบในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับกฎหมายการคลัง (un rapporteur général) แต่จำนวนรองประธานและเลขานุการจะต้องไม่ต่ำกว่า 3 คน สำหรับสำนักงานของคณะกรรมการอื่นประกอบด้วย ประธานหนึ่งคน รองประธาน 2 คน และเลขานุการ 2 คน³⁴⁵

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการสามัญจะประชุมหารือกันก็แต่เพื่อลงมติเกี่ยวกับเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรส่งให้ตรวจพิจารณา หรือเรื่องที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น³⁴⁶

คณะกรรมการสามัญมีสิทธิขาดในการกำหนดวันประชุมของคณะและสามารถเลือกกรณีศึกษาในสาขาที่ตนชำนาญการได้เอง อย่างไรก็ตาม หากสภาซึ่งคณะกรรมการประจำนั้นสังกัดกำลังอยู่ในระหว่างดำเนินการประชุม คณะกรรมการประจำจะประชุมไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาเรื่องที่สภาต้นสังกัดได้มอบหมายมาให้หรือเป็นการเร่งด่วน และในกรณีการพิจารณาเรื่องที่บรรจุอยู่ในระเบียบวาระของสภาในวันนั้นเท่านั้น³⁴⁷

(2) คณะกรรมการสามัญของวุฒิสภา (Commissions permanentes)

ประกอบด้วยคณะกรรมการ 6 คณะ ได้แก่³⁴⁸

- คณะกรรมการกิจการวัฒนธรรม ครอบครัวและสังคม (Commission des affaires culturelles, familiales et sociales) มีสมาชิก 52 คน
- คณะกรรมการกิจการต่างประเทศ (Commission des affaires etrangeres)
- คณะกรรมการกลาโหม (Commission de la defense nationale et des forces armees) มีสมาชิก 52 คน

³⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 39

³⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 41

³⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 41

³⁴⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของฝรั่งเศส ข้อ 7

- คณะกรรมาธิการการคลัง เศรษฐกิจและแผน (Commission des finances, de l' economie generale et du plan) มีสมาชิก 43 คน
- คณะกรรมาธิการกฎหมาย (Commission des lois constitutionnelles, de la legislation et de l' administration generale de la republique) มีสมาชิก 44 คน
- คณะกรรมาธิการผลผลิตและการแลกเปลี่ยน (Commission de la production et des echanges) มีสมาชิก 78 คน

คณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะ มีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งส่งผลให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมาธิการสามัญของสภาใดก็จะประกอบด้วยสมาชิกของสภานั้น สมาชิกสภาคนหนึ่งอย่างน้อยจะต้องเป็นกรรมาธิการสามัญในสภาของตนหนึ่งคณะและนอกจากคณะกรรมาธิการสามัญทั้ง 6 คณะแล้ว แต่ละสภายังสามารถตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ (commissions speciales) ได้ตามความจำเป็น ในส่วนของวุฒิสภานั้น ตามข้อบังคับการประชุมได้กำหนดจำนวนสมาชิกคณะกรรมาธิการประจำแต่ละคณะไว้เป็นการตายตัวแล้ว โดยเฉลี่ยมีประมาณห้าสิบคนเศษ

2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ

(1) คณะกรรมาธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร (Commissions spéciales)

คณะกรรมาธิการวิสามัญถูกจัดตั้งขึ้นตามความคิดริเริ่มของรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะที่รัฐบาลเสนอหรือที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร³⁴⁹ หรือตามคำขอของประธานคณะกรรมาธิการสามัญคณะหนึ่ง ประธานกลุ่มการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 30 คน³⁵⁰ และหากคำขอดังกล่าวไม่เป็นผล ให้เสนอร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งใน 6 คณะดังกล่าวข้างต้น³⁵¹ อย่างไรก็ตาม จะต้องจัดตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นหากเป็นการร้องขอของรัฐบาลคณะกรรมาธิการวิสามัญนี้มักจะแต่งตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ไม่ใช่คณะกรรมาธิการสามัญที่ดูแลประเด็นดังกล่าวโดยตรง หรือเกิดความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมาธิการสามัญหลายคณะในเรื่องสาขาชำนาญการของตนที่เกี่ยวข้องกับประเด็นของร่างกฎหมายนั้น

³⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 43 วรรคแรก

³⁵⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 31

³⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 43 วรรคสอง

กรณีเป็นร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยรัฐบาล คำร้องขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จะต้องกระทำทันทีที่ร่างกฎหมายนั้นได้เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ส่วนกรณีที่เป็นร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภา คำร้องขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญจะต้องกระทำภายใน 2 วัน หลังจากที่ย่างกฎหมายนั้นส่งมาถึงสภานั้น ๆ เว้นเสียแต่ว่าฝ่ายรัฐบาลได้ร้องขอให้กรณีเร่งด่วนก็สามารถเสนอคำร้องขอนั้นภายใน 1 วันได้

คำร้องขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญนี้จะต้องเปิดประกาศบนกระดานข่าวให้ทราบทั่วกัน รวมทั้งแจ้งไปยังหัวหน้ากลุ่มการเมืองต่าง ๆ และประธานคณะกรรมการวิสามัญต่าง ๆ ได้ทราบพร้อมกับแนบหัวเรื่อง (ชื่อ) ของร่างกฎหมายนั้น ๆ ไปพร้อมกันด้วย กรณีไม่มีการคัดค้านจากฝ่ายรัฐบาล จากหัวหน้ากลุ่มการเมือง หรือจากประธานคณะกรรมการวิสามัญใด ๆ ภายในการประชุมครั้งที่สองหลังตีประกาศ ก็จะได้ถึงขั้นตอนของการเสนอชื่อบุคคลเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว แต่หากมีการคัดค้าน สภานั้น ๆ ก็จะเปิดอภิปรายเกี่ยวกับการที่จะตั้งหรือไม่ตั้งคณะกรรมการวิสามัญในร่างกฎหมายนั้น โดยบรรจุให้อยู่ในวาระสุดท้ายของการประชุมวันแรกหลังจากที่มีการคัดค้าน ซึ่งในการอภิปรายนี้ เฉพาะฝ่ายรัฐบาล ผู้คัดค้าน ผู้เสนอคำร้องขอหรือผู้ที่ลงนามในคำร้องขอเป็นคนแรกและประธานคณะกรรมการวิสามัญที่เกี่ยวข้องเท่านั้นที่จะมีส่วนได้รับเชิญให้ร่วมในการอภิปราย

หากคำร้องขอจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญมีผล หัวหน้ากลุ่มการเมืองต่าง ๆ ก็ จะเสนอชื่อบุคคลเข้าร่วมในคณะกรรมการวิสามัญนั้น ๆ ตามสัดส่วนที่หนึ่งของแต่ละกลุ่มการเมือง การแจ้งชื่อบุคคลจะต้องแจ้งต่อประธานภายในไม่เกิน 2 วัน หากสภานั้น ๆ อยู่ในระหว่างเปิดสมัยประชุม หรือไม่เกิน 5 วัน หากสภานั้นไม่อยู่ในระหว่างเปิดสมัยประชุม รายชื่อของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวจะปิดประกาศให้ทราบบนกระดานข่าวและตีพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษา

สำหรับสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับกำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญประกอบด้วยสมาชิก 57 คน โดยแต่งตั้งจากผู้แทนตามสัดส่วนของกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ทั้งนี้ คณะกรรมการวิสามัญจะต้องไม่มีสมาชิกที่อยู่ในคณะกรรมการวิสามัญคณะเดียวกันเกินกว่า 28 คนในขณะจัดตั้ง³⁵²

คณะกรรมการวิสามัญสิ้นสุดหน้าที่ในทันทีที่สภาต้นสังกัดได้มีมติอันเป็นที่สิ้นสุดในร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญจึงมีลักษณะเป็นการชั่วคราว (temporaire) ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการวิสามัญตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่สำคัญเป็นการเฉพาะตามที่รัฐบาลหรือสภา

³⁵² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 33 ประกอบข้อ 34

ร้องขอ เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกว่า “Commission Neuwirth” ในปี ค.ศ. 1966 ให้รับผิดชอบในการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการกำหนด กฎเกณฑ์ว่าด้วยการเกิด (la régulation des naissances) หรือกรณีรัฐบัญญัติสองฉบับในปี ค.ศ. 1994 เกี่ยวกับพันธุกรรม (la bioéthique) ก็เป็นผลงานของคณะกรรมการวิสามัญที่จัดตั้งขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 7 เมษายน 1992 เพื่อตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับร่างกายมนุษย์ (les corps humain) การให้กำเนิดบุตรโดยใช้วิธีการทางการแพทย์ (la procréation médicale assistée) เป็นต้น

(2) คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา (Special Committees)

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยการร้องขอจากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาได้³⁵³ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญนี้จะสิ้นสุดลงภายหลังการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นลง ข้อบังคับกำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญมีสมาชิกมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลภายนอกซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องมีจำนวนไม่เกิน 57 คน

3) คณะกรรมการสอบสวนและควบคุม (Commissions d'enquête)

คณะกรรมการสอบสวน (Commissions d'enquête) เป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นในสภาแต่ละสภา เมื่อคณะกรรมการประจำคณะใดคณะหนึ่งที่ได้รับมอบหมายงานจากสภาของตนในการพิจารณาร่างกฎหมายใดแล้ว เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องสอบสวนหาความจริงเกี่ยวกับการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐหรือวิสาหกิจแห่งรัฐแห่งใดแห่งหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ก็จะเสนอญัตติเข้าสู่สภาเพื่อให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนเรื่องดังกล่าว

คณะกรรมการสอบสวนของสภาผู้แทนราษฎรจะมีจำนวนสมาชิกได้ไม่เกิน 30 คน ส่วนของวุฒิสภามีจำนวนสมาชิกได้ไม่เกิน 21 คน การเสนอชื่อบุคคลเข้าเป็นสมาชิกคณะกรรมการสอบสวนจะเสนอโดยหัวหน้ากลุ่มการเมืองต่าง ๆ และโดยตัวแทนของสมาชิกสภาส่วนที่ไม่ได้สังกัดกลุ่มการเมืองใด ๆ ด้วย แต่มีข้อห้ามคือไม่ให้แต่งตั้งสมาชิกสภาคนใดของรัฐสภาสมัยนั้นที่ต้องโทษทางอาญาหรือทางวินัย ซึ่งยังต้องพิสูจน์ความบริสุทธิ์ในข้อกล่าวหากรณีเปิดเผยความลับของทางการเข้าไปเป็นสมาชิกของคณะกรรมการสอบสวน

เมื่อได้รายชื่อคณะกรรมการสอบสวนแล้วจะติดประกาศบนกระดานข่าวของสภาให้ทราบทั่วกัน

³⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 43

บทบาทของคณะกรรมการสอบสวนจะต่างจากบทบาทของคณะกรรมการประจำ กล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนจะเข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการร่างและตรากฎหมาย แต่จะมีหน้าที่เพียงการสอบสวนข้อเท็จจริงและตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล นำเสนอต่อคณะกรรมการประจำซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง เพื่อประกอบการพิจารณาเสนอแนะต่อสภาเพื่อจะมีมติใด ๆ ในการปฏิบัติต่อไปเท่านั้น

คณะกรรมการสอบสวนนี้ มีอำนาจเรียกพยาน/บุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการได้³⁵⁴ ซึ่งในขั้นตอนสุดท้ายเมื่อจัดทำรายงานสรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว จะต้องให้พยาน/บุคคลเหล่านั้นมาร่วมตรวจสอบความถูกต้องของบันทึกปากคำและพยานหลักฐานที่พวกเขาได้ให้ไว้กับคณะกรรมการด้วย อย่างไรก็ตาม พยาน/บุคคลที่ให้ปากคำจะแก้ไขข้อความในรายงานสรุปผลดังกล่าวไม่ได้ จะทำได้เพียงการบันทึกข้อสังเกตไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนจะต้องเสนอบันทึกข้อสังเกตนี้แนบไปพร้อมกับรายงานสรุปผลต่อคณะกรรมการประจำเจ้าของเรื่องเพื่อนำเสนอต่อประธานสภาด้วย

คณะกรรมการสอบสวน มีเวลาการดำเนินการในเรื่องที่ได้รับมอบหมายไม่เกิน 6 เดือน และสิ้นสุดภารกิจเมื่อนำเสนอรายงานสรุปผลการสอบสวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้รับมอบหมายต่อคณะกรรมการประจำเจ้าของเรื่องเรียบร้อยแล้ว

อย่างไรก็ตาม มีข้อกำหนดในเรื่องของการตั้งคณะกรรมการสอบสวนนี้ไว้ตั้งแต่เบื้องต้นว่า เมื่อมีการเสนอญัตติให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีเข้าสู่สภา ประธานสภานี้จะต้องรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทราบในทันทีตั้งแต่แรก หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแจ้งกลับมว่าในเวลาดังกล่าว กระบวนการของศาลได้เริ่มพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีเดียวกันกับที่ญัตตินั้นเสนออยู่ แล้วญัตติขอตั้งคณะกรรมการสอบสวนนี้จะบรรจุเข้าสู่การอภิปรายในสภาไม่ได้ แต่หากเปิดอภิปรายไปแล้วก็ต้องหยุดการอภิปรายทันที ส่วนในกรณีที่การสอบสวนของศาลเริ่มต้นหลังจากที่ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนไปแล้ว ประธานสภาจะต้องแจ้งให้ประธานคณะกรรมการสอบสวนทราบ ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนก็จะต้องยุติกระบวนการทำงานทั้งหมดทันที

³⁵⁴ คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลได้ หากฝ่าฝืนจะถูกปรับหรือถูกลงโทษทางอาญา โดยในปัจจุบันผู้ไม่ไปชี้แจงหรือให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการจะถูกปรับเป็นเงิน 7,500 ยูโร เป็นการลงโทษ ข้อมูลรัฐสภาต่างประเทศ โดย สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(1) คณะกรรมการสอบสวนและควบคุมของสภาผู้แทนราษฎร

(Commissions d'enquête et de contrôle)

คณะกรรมการสอบสวนและควบคุม ทำหน้าที่เป็นทั้งเครื่องมือในการหาข้อมูล (moyen d'information) และเครื่องมือในการควบคุม (moyen de contrôle) รัฐบาลสมาชิกคณะกรรมการนี้ได้รับการแต่งตั้งตามสัดส่วนของกลุ่มการเมืองภายหลังจากที่สภาได้มีการลงมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว

คณะกรรมการทำหน้าที่ในการสอบสวนเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือการจัดการบริการสาธารณะ (la gestion des services publics) และการจัดการของวิสาหกิจแห่งชาติ (la gestion des entreprises nationales) ตัวอย่างเช่น ในวันที่ 5 พฤษภาคม 1944 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนเกี่ยวกับสาเหตุของการเกิดอุทกภัย (les causes des inondations) และวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว หรือเมื่อวันที่ 28 เมษายน 1994 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อศึกษาถึงสาเหตุของการจัดการที่ล้มเหลว (la gestion désastreuse) ของกิจการ Crédit Lyonnais เป็นต้น

การรับฟังคณะกรรมการดังกล่าวให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่จะได้มีการตกลงไว้เป็นอย่างอื่น คณะกรรมการจะปฏิบัติหน้าที่โดยพิจารณาข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสาร และไปตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ ตลอดจนสามารถขอให้เปิดเผยเอกสารทุกชนิด เว้นแต่เอกสารที่ได้รับความคุ้มครองในฐานะที่เป็นความลับ (การป้องกันประเทศ กิจการต่างประเทศ หรือความมั่นคงของรัฐ) และการรับฟังบุคคลทุกคนที่คณะกรรมการนั้นเห็นสมควร รายงานของคณะกรรมการดังกล่าวให้เปิดเผยต่อสาธารณะ เว้นแต่กรรมการจะเห็นเป็นอย่างอื่น³⁵⁵

(2) คณะกรรมการสอบสวนของวุฒิสภา (commissions d'enquête)

นอกจากวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเสนอต่อวุฒิสภาภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล สอบสวนกิจการสาธารณะและ

³⁵⁵ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการสอบสวนและควบคุมในรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 1958 ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา (Ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires) แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติฯ ลงวันที่ 20 กรกฎาคม 1991

รัฐวิสาหกิจ ภายหลังจากการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการการสอบสวนต้องจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการการสอบสวนมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ หากฝ่าฝืนจะถูกปรับหรือถูกลงโทษทางอาญา³⁵⁶

4) คณะกรรมการร่วมกัน (Join Committee หรือ Conference Committee หรือ Commissions mixtes-paritaires)

คณะกรรมการร่วมกันเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นในขั้นตอนของการรอนกลับ (Navette) ระหว่างกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาฝรั่งเศส กล่าวคือ เมื่อสองสภามีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันในประเด็นหรือสำนวนความของร่างกฎหมายใด ๆ (ดูรายละเอียดในกระบวนการตรากฎหมาย)

ในกรณีที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกันในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ภายหลังจากที่สภาทั้งสองพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นสองครั้งหรือเพียงครั้งเดียวแต่รัฐบาลประกาศว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอให้แต่งตั้งสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนสภาละ 7 คน เป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอบทบัญญัติกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาต่อไป³⁵⁷

ค) ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภา (la responsabilité du Gouvernement)

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958 กำหนดให้รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามเงื่อนไขและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในมาตรา 49 ซึ่งอาจมีผลทำให้รัฐบาลจะต้องลาออกตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 50

1) กระบวนการในการกำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาล

กระบวนการในการกำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลโดยสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติมาตรา 49 ประกอบด้วย 3 กรณีดังนี้

³⁵⁶ มন্ত্রী ฐปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 116-117.

³⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 45 วรรคสองและวรรคสาม

(1) กรณีความคิดริเริ่มของรัฐบาล (l'initiative du gouvernement)

ในฐานะที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ดังนั้น เมื่อรัฐบาลเข้ารับหน้าที่ก็จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รวมทั้งในกรณีที่รัฐบาลจะออกนโยบายหรือโครงการสำคัญใด ๆ เพื่อป้องกันกรหยาบยกมาเป็นเหตุของการอภิปรายไม่ไว้วางใจในภายหลัง รัฐบาลก็อาจยื่นเสนอนโยบายหรือโครงการนั้น ๆ ต่อรัฐสภาในฐานะประเด็นความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อรัฐสภา เพื่อให้แสดงความเห็นและลงมติเห็นชอบตั้งแต่แรกเลยก็ได้ โดยนายกรัฐมนตรีอาจแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อแผนงานหรือนโยบายทางการเมือง (le programme ou une déclaration de politique générale) ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของรัฐบาลก็ได้ แต่ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าความคิดริเริ่มดังกล่าวของนายกรัฐมนตรี จะต้องกระทำภายหลังจากที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว³⁵⁸ ซึ่งแสดงว่าประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและสมาชิกของรัฐบาลได้ปรึกษาหารือกันแล้วอย่างน้อยก็ได้รับแจ้งเรื่องดังกล่าว³⁵⁹

อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดว่าการลงมติของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับแผนงานหรือนโยบายทางการเมืองของรัฐบาล จะต้องได้รับเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด (la majorité absolue)³⁶⁰ มิใช่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดสำหรับการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ผลของมติจะแตกต่างกันในสองสภา กล่าวคือ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบนโยบายหรือโครงการของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอใบลาออกของรัฐบาลต่อประธานาธิบดี แต่ในวุฒิสภา หากรัฐบาลเสนอนโยบายหรือโครงการต่อวุฒิสภาเพื่อให้เห็นถึงความเห็นผ่านการลงมติ มติในทางลบมักจะไม่ส่งผลต่อการล่มสลายของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจกันการโต้แย้งต่าง ๆ ไว้ก่อนด้วยการเสนอเอกสารชี้แจงแนบไปกับโครงการหรือนโยบายดังกล่าวด้วยแต่แรก

³⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 49 วรรคแรก ประกอบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 152

³⁵⁹ การกล่าวถึงแผนงานทางการเมืองของรัฐบาลดังกล่าวมิได้หมายความว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องผูกพันความรับผิดชอบของตนในขณะที่เข้ารับตำแหน่ง เพื่อให้ได้รับการแต่งตั้ง (une investiture) จากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ การดำรงอยู่ของรัฐบาลและอำนาจในการจัดตั้งรัฐบาลซึ่งได้รับมาจากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ รัฐบาลจะยังคงมีอยู่ตลอดไปตราบใดที่สภาไม่ตัดสินใจถอดถอนรัฐบาล

³⁶⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 152 วรรค 4

(2) กรณีความคิดริเริ่มของสภาผู้แทนราษฎร (l'initiative des députés)

สภาผู้แทนราษฎรอาจขอให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบในแผนงานหรือนโยบายทางการเมือง โดยการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล³⁶¹ (une motion de censure) ทั้งนี้ อาจแสดงผลประกอบด้วยก็ได้ ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจจะต้องถูกเสนอโดยสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และญัตติดังกล่าวจะรับไว้พิจารณาได้ก็ต่อเมื่อได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 1 ใน 10 ของจำนวนสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่ลงลายมือชื่อสนับสนุนญัตติ³⁶²

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ฉบับปี 1958 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกเสียงลงมติในญัตติดังกล่าว ดังนี้

- การออกเสียงลงมติในญัตติดังกล่าวจะกระทำได้หลังจากที่ได้เสนอญัตติไปแล้วไม่น้อยกว่า 48 ชั่วโมง ซึ่งหมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติก่อนที่จะครบ 48 ชั่วโมงหลังการเสนอญัตติไม่ได้³⁶³

- การลงมติจะต้องกระทำโดยเปิดเผยโดยการเดินออกมาหย่อนบัตรลงคะแนนที่หน้าบัลลังก์ การนับคะแนนเสียงในญัตติดังกล่าวให้นับเฉพาะคะแนนเสียงที่เห็นด้วยกับญัตติไม่ไว้วางใจ ซึ่งจะต้องได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร³⁶⁴ โดยการนับคะแนนเสียงถือหลักที่ว่า ถ้าสมาชิกท่านใดไม่ออกเสียงในญัตติดังกล่าวให้ถือว่าออกเสียงไว้วางใจรัฐบาล (Seul son recensés les votes favorables à la motion de censure) ญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลจะถือว่ารัฐสภาเห็นชอบก็ต่อเมื่อได้เสียงข้างมากของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผลของมติใช้เกณฑ์เสียงข้างมาก

อนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอญัตตินี้จะไม่สามารถขอเสนอได้หลายญัตติในคราวเดียวกัน³⁶⁵ และเมื่อเข้าชื่อเสนอญัตติไปแล้วจะไม่มีกรถอนรายชื่อหรือเพิ่มเติมญัตติ

³⁶¹ การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นอำนาจพิเศษในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลซึ่งตามรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้เป็นสิทธิของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

³⁶² รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 49 วรรคสอง

³⁶³ การออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจจะกระทำหลังจากเวลาผ่านไปแล้ว 48 ชั่วโมง นับแต่เมื่อมีการยื่นญัตติ และเมื่อมีการอภิปรายในญัตตินี้แล้วจะถอนญัตติกลางคันไม่ได้

³⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 49 วรรคสอง และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 153 และข้อ 154

³⁶⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 153 วรรคสอง

นี้ไม่ได้ โดย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งไม่อาจลงลายมือชื่อในญัตติเสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเกินกว่า 3 ครั้งในสมัยประชุมสามัญที่มีกำหนดเวลา 9 เดือน หรือเกินกว่าหนึ่งครั้งในสมัยประชุมวิสามัญ

(3) กรณีการดำเนินการตามสองกรณีข้างต้นร่วมกัน

ในกรณีนี้ เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรีผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการออกเสียงลงมติในร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการอภิปรายของสภา และในกรณีดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว³⁶⁶

การตัดสินใจดังกล่าวของนายกรัฐมนตรีทำให้การอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายซึ่งรัฐบาลได้ผูกพันความรับผิดชอบหยุดลงโดยทันที (une suspension immédiate) เป็นระยะยี่สิบสี่ชั่วโมง ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว อาจมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ กรณีจึงอาจเป็นไปได้ในสองลักษณะคือ

- ในกรณีที่ไม่มี การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับการลงมติเห็นชอบแล้ว

- หากมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล (ภายในยี่สิบสี่ชั่วโมง หลังจากที่นายกรัฐมนตรีผูกพันความรับผิดชอบของรัฐบาลเกี่ยวกับการออกเสียงลงมติในร่างกฎหมาย) ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะทำการประชุมและออกเสียงลงมติในญัตติดังกล่าว ในกรณีที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจไม่เป็นผล ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบและ นายกรัฐมนตรีจะต้องลาออกตามบทบัญญัติมาตรา 50

2) ผลของการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบด้วยในญัตติไม่ไว้วางใจ หรือในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับแผนงานหรือนโยบายทางการเมืองทั่วไปของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะต้องยื่นใบลาออกของคณะรัฐมนตรีต่อประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ³⁶⁷ แต่ถ้าหากมีคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเสียงทั้งหมดในสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ยื่นเสนอญัตติจะไม่มีสิทธิขอขึ้นได้อีกในสมัยประชุมเดียวกันนั้น

³⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 49 วรรคสาม

³⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 50

นอกจากนั้น นายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะขอให้วุฒิสภาให้ความเห็นชอบต่อการแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไปได้ การอภิปรายการแถลงนโยบายทั่วไปของรัฐบาล (Débat sur une déclaration de politique générale) รัฐบาลสามารถร้องขอต่อวุฒิสภาในการให้ความเห็นชอบการแถลงนโยบายทั่วไป โดยหลังจากเสร็จสิ้นจากอภิปราย วุฒิสภาจะทำการลงมติ แม้ว่าวุฒิสภาจะลงมติไม่เห็นชอบก็ไม่ได้เป็นผลให้รัฐบาลต้องลาออก แต่ก็มีผลให้รัฐบาลอยู่ในฐานะลำบาก

โดยสรุป ความมีประสิทธิภาพของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมที่เอื้ออำนวยให้การประชุมสภาเป็นไปอย่างมีระบบ เพื่อสนับสนุนการบริหารงานของรัฐบาลควบคู่ไปกับการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล แต่รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น บทบาทของวุฒิสภาฝรั่งเศสทั้งในด้านนิติบัญญัติ และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจึงถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา แต่อย่างไรก็ตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาโดยเฉพาะสภาผู้แทนราษฎรของประเทศฝรั่งเศสก็สามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยการดำเนินการประชุมสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากมีกลไกในข้อบังคับการประชุมสภา ดังนี้

1. ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้มีการประชุมสัปดาห์ละ 4 วัน ทำให้การประชุมดำเนินไปตามระเบียบวาระปกติที่แน่นอน และเป็นไปตามเวลาที่กำหนดโดยมีการประชุมที่ต่อเนื่องทุกสัปดาห์ และทำให้สามารถพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วไม่เกิดปัญหากรณีที่ร่างกฎหมาย หรือญัตติค้างระเบียบวาระการประชุม

2. มีการจัดระเบียบวาระการประชุมโดยที่ประชุมร่วมกันของประธาน (Conférences des Presidents) ซึ่งถือเป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญ เพราะประกอบด้วยบุคคลระดับผู้นำของสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่างๆ รวมทั้งตัวแทนของรัฐบาล ทำให้เกิดการประสานงานขึ้นระหว่างพรรคการเมือง กลุ่มการเมือง และรัฐบาล และฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภา ทำนองเดียวกับคณะกรรมการประสานงาน (Whip) ที่เป็นการเจรจาต่อรองกันระหว่างฝ่ายต่างๆ โดยไม่ต้องนำเรื่องที่ไม่จำเป็นเข้าไปพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร

3. การจัดระเบียบวาระการประชุม ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้มีการจัดร่างกฎหมาย และญัตติที่รัฐบาลหรือสมาชิกเสนอเข้าระเบียบวาระการประชุมล่วงหน้า 15 วัน ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีเวลาพิจารณาศึกษา เตรียมข้อมูล และทำความเข้าใจเรื่องที่ตนสนใจ ทำให้ง่ายต่อการพิจารณาในที่ประชุมสภา โดยในการจัดลำดับเรื่องต่างๆ ในระเบียบวาระนั้น รัฐบาลมีสิทธิขอให้จัดตามที่รัฐบาลต้องได้จึงไม่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนระเบียบวาระเรื่องใดๆ

4. รัฐบาลมีสิทธิขอให้จัดระเบียบวาระการประชุมตามที่รัฐบาลร้องขอทำให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนการบริหารประเทศของรัฐบาล และกำจัดเรื่องที่ไม่เป็นประโยชน์ออกไป แต่ในขณะเดียวกันรัฐบาลอาจใช้มาตรการนี้ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้

5. การอภิปรายในการพิจารณาเรื่องต่างๆของสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกที่ประสงค์จะอภิปรายจะต้องลงชื่อขออภิปรายล่วงหน้าต่อประธานสภา ก่อน เป็นผลให้สมาชิกผู้อภิปรายต้องเตรียมข้อมูลที่จะอภิปราย เพราะการอภิปรายในสภาจะต้องอยู่ในความควบคุมของพรรคการเมือง กลุ่มการเมืองและของประชาชน ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการประสานงานระหว่างกลุ่มการเมือง ตลอดจนทั้งการกำหนดเวลาสำหรับการอภิปรายในแต่ละเรื่องด้วย โดยในการพิจารณาแต่ละเรื่องนั้น ประธานสภาจะอนุญาตให้เฉพาะสมาชิกที่ได้ลงชื่อขออภิปรายไว้ล่วงหน้าการประชุมเท่านั้น และเมื่อประธานสภาเห็นว่ามี การพิจารณาเรื่องนั้นๆ พอสมควรแล้วก็มีอำนาจขอให้ที่ประชุมลงมติในเรื่องที่พิจารณานั้นได้

6. มีการกำหนดเวลาในการอภิปราย เช่นเวลาสำหรับกระทู้ถามทำให้แต่ละเรื่องที่พิจารณาต้องใช้เวลาจำกัด สมาชิกต้องใช้เวลาให้เป็นประโยชน์มากที่สุด ในขณะเดียวกันรัฐบาลก็มีสิทธิที่จะขอให้จำกัดเวลาอภิปราย แต่โดยปกติแล้วที่ประชุมร่วมกันของประธานจะเป็นผู้ประสานงานกับกลุ่มการเมืองต่างๆ ในการกำหนดเวลาการอภิปราย

7. ระบบการพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นระบบที่มีความกะทัดรัดและเหมาะสม เพราะมีการตรวจสอบความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการบริหารกิจการสภาผู้แทนราษฎรก่อน มีการจัดพิมพ์เผยแพร่ร่างกฎหมายให้สมาชิกและประชาชนทั่วไปได้รับทราบเพื่อมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น นอกจากนั้นร่างกฎหมายก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา และมีการตั้งกรรมาธิการเจ้าของร่าง (rapporteur) เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลพร้อมทั้งรายละเอียดและข้อเสนอแนะต่อสภา ทำให้สมาชิกสภาที่มีข้อมูลและสามารถพิจารณาลงมติได้สะดวกและรวดเร็วมากขึ้น

8. มีการจัดทำเอกสารรายงานการจัดทำร่างกฎหมาย (travaux préparatoires) ซึ่งเป็นเอกสารที่รวบรวมความเป็นมาของการร่างกฎหมายแต่ฉบับทุกขั้นตอนเริ่มตั้งแต่การยกกร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่จะร่างกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือกฎหมายของต่างประเทศ คำอธิบายเหตุผลของร่างกฎหมาย (exposé des motifs) รายงานการศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมาย (étude d' impact) รายงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การอภิปรายร่างกฎหมายในรัฐสภาทุกขั้นตอน รวมทั้งคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) เกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าว

9. กระทู้ถามที่รัฐมนตรีตอบด้วยวาจาเป็นมาตรการการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ เพราะมีความสะดวก รวดเร็ว ทันทับเหตุการณ์ เพราะเมื่อผู้ตั้งกระทู้ถามได้อภิปรายซักถาม และรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว สมาชิกคนอื่นมีสิทธิลงชื่อเพื่อขอใช้สิทธิอภิปรายหรือซักถามในเรื่องนั้นต่อไปได้อีก แต่ต้องลงชื่อขออภิปรายซักถามต่อประธานสภาเสียก่อน ทำให้ปัญหาที่ตั้งกระทู้ถามนั้นได้รับการพิจารณาในที่ประชุมสภา โดยไม่จำเป็นต้องเสนอเรื่องใดๆ เป็นญัตติเพื่อให้สภาพิจารณาอีก เพราะสมาชิกสามารถทราบข้อเท็จจริงได้อย่างสมบูรณ์ โดยการตอบกระทู้ด้วยวาจาของรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรี

3.3 กรณีศึกษา: ประเทศญี่ปุ่น

3.3.1 แนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่นซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947 ถึงปัจจุบัน กำหนดให้รัฐสภา (National Diet) ของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบ “สภาคู่” (Bicameral Legislatures) รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives หรือ Shugiin) และวุฒิสภา (House of Councillors หรือ Sangiin) โดยสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งทางตรงแบบแบ่งเขต (Small Electoral System) 300 คน และมาจากระบบสัดส่วนจำนวน 200 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิก 252 คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 152 คน และมาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติจำนวน 100 คน สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละประเภทจะพ้นจากตำแหน่งทุกๆ 3 ปี และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเข้ามาแทนจำนวนที่พ้นจากตำแหน่งไปทุกๆ 3 ปี

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 58 บัญญัติว่า “สภาทั้งสองจะเลือกประธานสภาและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของแต่ละสภา สภาทั้งสองจะกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมและขั้นตอนปฏิบัติต่างๆ รวมทั้งระเบียบภายในของตน และสามารถลงโทษสมาชิกที่ฝ่าฝืนระเบียบเพื่อความสงบเรียบร้อยภายในสภาได้ อย่างไรก็ตาม การให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพจำเป็นต้องได้รับมติเสียงข้างมากจากสมาชิกตั้งแต่ 2 ใน 3 ขึ้นไปของจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม”

ดังนั้น การประชุมสภาของประเทศญี่ปุ่นจึงต้องดำเนินการประชุมตามขั้นตอนปฏิบัติต่างๆ ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมซึ่งในปัจจุบันแต่ละสภาก็จะมีข้อบังคับการประชุมของตนเพื่อใช้เป็นกติกาในการประชุมกันของสมาชิกรัฐสภา โดยทั้งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(The rules of the House of Representatives) และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา (The rules of The House of Councillors) ของประเทศญี่ปุ่นจะมีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกัน โดยข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรได้ถูกตราขึ้นครั้งแรกในวันที่ 1 ตุลาคม 1960 โดยเนื้อหาในข้อบังคับการประชุมในระยะแรกจะเป็นเรื่องมารยาทในการประชุมสภาเสียเป็นส่วนมาก เช่นการกำหนดให้สมาชิกสภาโตเอทควรแต่งกายด้วยชุด haori hakama ห้ามมิให้สวมเสื้อโค้ดหรือสวมหมวกหรือถือร่มหรือไม่เท่า ห้ามมิให้สูบบุหรี่ในที่ประชุม ห้ามมิให้อ่านหนังสือพิมพ์ หนังสือ หรือสิ่งใดๆ ในระหว่างการประชุม เว้นแต่เป็นเอกสารที่ใช้สำหรับอ้างอิง และห้ามมิให้กระทำอันเป็นการรบกวนสมาชิกท่านอื่น ในขณะที่เขากำลังอภิปรายหรือกำลังอ่านเอกสาร ต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาในเรื่องต่างๆ ต่อมาโดยสภาแต่ละสมัยจนกระทั่งใช้บังคับถึงปัจจุบัน

3.3.2 สถานะในทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศญี่ปุ่น

ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1946) ได้กำหนดให้มีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา (Loi sur la Diète หมายเลข 79 ลงวันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 1947 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกหลายครั้ง) หรือที่เรียกว่า Diet Law กำหนดรายละเอียดต่างๆ ไว้หลายอย่างในการดำเนินงานของรัฐสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎร (สภาล่าง) และวุฒิสภาหรือสภาที่ปรึกษา (สภานบน) แทนที่จะให้บรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญ เพราะหากจะแก้ไขเพิ่มเติมก็จะทำได้ไม่ยากเหมือนกันการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันที่จริงรายละเอียดเหล่านี้ หลายอย่างจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาก็ได้ แต่การมีกฎหมายว่าด้วยรัฐสภาเช่นนี้ไว้ย่อมเป็นการสะดวกและมีประโยชน์ต่อการดำเนินงานของสภา เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไม่มีคลุมไปถึงทุกแง่ทุกมุมประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือ หากปล่อยให้สภากำหนดเรื่องที่สำคัญถึงแม้จะไม่มากนัก แต่ถ้าไปเกี่ยวข้องกับส่วนราชการภายนอกสภาหรือบุคคลภายนอก การที่กำหนดเรื่องเหล่านั้นไว้ในข้อบังคับภายในของสภาก็จะทำให้มีผลใช้บังคับกับส่วนราชการภายนอกสภาหรือบุคคลภายนอกไม่ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐสภาเพื่อที่จะให้มีผลใช้บังคับกับองค์กรภายนอกรัฐสภาด้วย³⁶⁸

ในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภาจึงเป็นเพียงข้อบังคับที่ใช้ในการดำเนินการภายในของสภา ไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่จะมีผลใช้บังคับแก่ส่วนราชการภายนอกสภาหรือบุคคลภายนอกเป็นการทั่วไป ดังนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติกฎหมาย

³⁶⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1

ว่าด้วยรัฐสภา (Diet Law) กำหนดเรื่องการดำเนินงานของรัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่
จะต้องมีผลใช้บังคับกับส่วนราชการภายนอกสภาหรือบุคคลภายนอก

3.3.3 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 58 บัญญัติว่า “สภาทั้งสองจะเลือกประธานสภาและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ของแต่ละสภา สภาทั้งสองจะกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมและขั้นตอนปฏิบัติต่างๆ รวมทั้งระเบียบภายในของตน และสามารถลงโทษสมาชิกที่ฝ่าฝืนระเบียบเพื่อความสงบเรียบร้อยภายในสภาได้...” ดังนั้น บทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาของแต่ละสภากำหนดขึ้นจะต้องตราขึ้นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยรัฐสภา (Diet Law)

นอกจากนั้น รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ว่า “รัฐธรรมนูญนี้เป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ กฎหมาย คำสั่ง กฎศีกา และการดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับกิจการของรัฐ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งส่วนใด หากขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ย่อมไม่มีผลบังคับ”³⁶⁹ โดยบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา แม้ว่าเป็นข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในของสภาก็ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญเป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของสภา ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาจึงต้องตราขึ้นให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยรัฐสภา (Diet Law) หากข้อบังคับการประชุมสภาไปกำหนดเรื่องที่อยู่นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ข้อบังคับนั้นก็ย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3.3.4 หลักการและกลไกการทำงานที่สำคัญของสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศญี่ปุ่น

3.3.4.1 กลไกเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภา

ก) สมัยประชุมและการเปิดสมัยประชุม

รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดเรื่องสมัยประชุมของรัฐสภาไว้ ดังนี้
มาตรา 52 บัญญัติว่า “การประชุมสภาสมัยสามัญของรัฐสภาให้มีการประชุมปีละ 1 สมัย”

³⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 98

มาตรา 53 บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดให้มีการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญของรัฐสภาได้ หากมีการร้องขอของสมาชิกที่มีจำนวนรวมกันตั้งแต่ 1 ใน 4 ขึ้นไปของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาใดสภาหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาดังกล่าว”

มาตรา 54 บัญญัติว่า “เมื่อสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ จะต้องมีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใน 40 วันนับตั้งแต่วันที่ยุบสภา และต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาภายใน 30 วันนับตั้งแต่วันเลือกตั้งดังกล่าว

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ วุฒิสภาจะปิดสมัยประชุมไปด้วยในเวลาเดียวกัน อย่างไรก็ตามในเวลาที่มีความจำเป็นฉุกเฉินของรัฐ คณะรัฐมนตรีสามารถเรียกร้องให้มีการประชุมฉุกเฉินของวุฒิสภาได้

มาตรการที่นำมาใช้ในการประชุมฉุกเฉินตามวรรคก่อน เป็นมาตรการชั่วคราว หากมิได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน นับแต่เปิดประชุมสภาสมัยถัดไปของรัฐสภาย่อมถือเป็นอันสิ้นสุดบังคับ”

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว สมัยการประชุมของรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่น หรือที่เรียกว่า สภาไดเอทนั้นจึงแบ่งออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้

1) สมัยประชุมสามัญ (Ordinary Session)

สมัยประชุมสามัญของสภาไดเอทจะกำหนดปีละ 1 ครั้ง ในเดือนมกราคม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

2) สมัยประชุมวิสามัญ (Extraordinary Session)

สมัยประชุมวิสามัญของสภาไดเอท จะเปิดสมัยประชุมวิสามัญตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ามามีร่างพระราชบัญญัติสำคัญที่ควรพิจารณา หรือกรณีที่มีสมาชิกสภาใดสภาหนึ่ง จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 หรือมากกว่านั้นร้องขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญ คณะรัฐมนตรีก็ต้องเปิดประชุมสมัยวิสามัญ การประชุมสมัยวิสามัญของรัฐสภาไดเอทจะกระทำหลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร หรือหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว

3) สมัยประชุมพิเศษ (Special Session)

การเปิดประชุมสมัยพิเศษของรัฐสภาไดเอทจะกระทำหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อมีการยุบสภาแล้ว เมื่อรัฐสภาไดเอทเปิดสมัยประชุมพิเศษแล้ว คณะรัฐมนตรีที่รักษาการณอยู่จะต้องลาออกทั้งคณะ และต้องดำเนินการเลือกนายกรัฐมนตรีคนใหม่จากสมาชิกรัฐสภาไดเอท

4) สมัยประชุมฉุกเฉินของวุฒิสภา

เมื่อยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การดำเนินงานหรือกิจกรรมของวุฒิสภา และรัฐสภาใดเอทก็ต้องสิ้นสุดลง จนกระทั่งมีการเลือกตั้งทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าหากถึงเวลาที่มีความจำเป็นหรือฉุกเฉิน คณะรัฐมนตรีก็สามารถเรียกประชุมวุฒิสภาเป็นการฉุกเฉินหรือเร่งด่วนได้ เนื่องจากวุฒิสภาเป็นเสมือนตัวแทนของรัฐสภาใดเอท ในกรณีที่มีการเรียกประชุมวุฒิสภาฉุกเฉินเร่งด่วน และหากกฎหมายได้พิจารณาว่าระหว่างที่เรียกประชุมฉุกเฉิน สภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้การรับรองในสมัยประชุมครั้งต่อไปของรัฐสภาใดเอทก็จะกลายเป็นโมฆะหรือไม่มีผลใช้บังคับ

ในการเรียกประชุมสภาแต่ละสมัย สมเด็จพระจักรพรรดิจะทรงมีพระบรมราชโองการเปิดสมัยประชุมของสภาตามคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี โดยสมัยประชุมสามัญ(Ordinary Session) ของรัฐสภาใดเอท (Diet) โดยปกติจะเรียกประชุมปีละหนึ่งครั้งตั้งแต่วันที่เดือนมกราคมโดยจะมีระยะเวลาประมาณ 150 วัน สำหรับการกำหนดการประชุมสภาสมัยวิสามัญคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องมีการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ (Extraordinary Session)หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีสมาชิกรัฐสภาจำนวนตั้งแต่หนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาร้องขอให้มีการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ คณะรัฐมนตรีจะต้องเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญตามที่สมาชิกรัฐสภาร้องขอ โดยปกติทุกๆปี จะมีการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญประมาณหนึ่งถึงสองครั้งในช่วงฤดูร้อนจนถึงฤดูใบไม้ร่วง นอกจากนั้นการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญจะต้องมีขึ้นภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปที่มีขึ้นเพราะครบอายุของสภาผู้แทนราษฎร House of Representatives และภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกวุฒิสภา House of Councillors

ส่วนสมัยประชุมพิเศษ(Special Session)จะต้องมีการเรียกภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเลือกตั้งทั่วไปของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นเพราะเหตุยุบสภา ในการประชุมสภาในสมัยประชุมพิเศษนี้จะมีการเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรีโดยการคัดเลือกของสมาชิกรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีชุดเดิมที่รักษาการณ์อยู่จะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะเมื่อมีการเรียกประชุมสภาในสมัยประชุมพิเศษนี้

สำหรับระยะเวลาของการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญหรือสมัยประชุมพิเศษนั้นจะกำหนดโดยมติที่ประชุมของทั้งสองสภา โดยระยะเวลาของสมัยประชุมอาจถูกขยายออกไปเมื่อที่ประชุมของทั้งสองสภาได้มีมติโดยเห็นพ้องต้องกัน ถ้าในกรณีที่ทั้งสองสภาไม่เห็นพ้องต้องกันในเรื่องดังกล่าวหรือเป็นกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยในการลงมติในเรื่องดังกล่าว ให้ถือตามมติของสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างสมัยประชุม การประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามปกติจะเริ่มขึ้นในเวลา 13.00 นาฬิกาในวันอังคาร วันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ส่วนการประชุมของวุฒิสภาปกติจะเริ่ม

ประชุมในเวลา 10.00 นาฬิกาในวันจันทร์ วันพุธ และวันศุกร์ นอกจากนี้ถ้าในกรณีที่มีความจำเป็น ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจในการเรียกประชุมสภาในวันอื่น ๆ นอกจากที่กำหนดไว้นี้ได้

ข) การเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในสภา

การเลือกประธานสภาและรองประธานสภาจะถูกเลือกโดยการออกเสียงลงคะแนนลับ(secret ballot) ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของประธานสภาและรองประธานสภาจะเท่ากับระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภา

สำหรับการเลือกประธานสภาและรองประธานสภานั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่นกำหนดว่า เมื่อตำแหน่งประธานสภาและรองประธานสภาว่างลงในวันที่มีการเรียกประชุม ให้สภาเลือกประธานหลังจากที่สมาชิกได้มาประชุมถึงหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด การเลือกประธานสภาให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับโดยใช้บัตร(secret ballot)³⁷⁰ เมื่อสมาชิกถูกเรียกชื่อ สมาชิกจะนำบัตรลงคะแนนเสียงและป้ายชื่อทำด้วยไม้ไปที่เวทีเพื่อลงคะแนน โดยเลขานุการของสภาคนหนึ่งจะรับป้ายชื่อ ส่วนเลขานุการของสภาอีกคนหนึ่งจะรับบัตรลงคะแนน³⁷¹ เมื่อสมาชิกที่มาได้ลงคะแนนกันหมดแล้ว ให้เลขานุการสภาประกาศปิดกล่องลงคะแนน เมื่อประกาศปิดแล้วจะไม่มี การลงคะแนนต่อ³⁷² เมื่อสิ้นสุดการลงคะแนน เลขานุการสภาจะให้เลขานุการนับป้ายชื่อและบัตรลงคะแนนทันที พร้อมทั้งตรวจสอบบัตรลงคะแนนด้วย หากจำนวนของบัตรลงคะแนนมีมากกว่าป้ายชื่อ ให้จัดให้มีการลงคะแนนอีกครั้งหนึ่ง เว้นแต่เหตุแห่งการนั้นไม่กระทบกับผลของการเลือกตั้ง³⁷³ เช่น ผู้สมัครชิงตำแหน่งประธานสภาคนหนึ่งได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงที่มากกว่าผู้สมัครคนอื่น ๆ มาก

เมื่อได้ตรวจนับบัตรลงคะแนนเสร็จเรียบร้อยแล้วให้เลขานุการสภาประกาศผลการลงคะแนนให้ที่ประชุมทราบ³⁷⁴ สมาชิกผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งจะเป็นผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานสภา หากไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงข้างมาก ก็จะใช้วิธีการให้ที่ประชุมลงคะแนนเสียงตัดสินระหว่างบุคคลสองคนที่ได้รับคะแนนมากที่สุด ผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากกว่าจะ

³⁷⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 4

³⁷¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 5

³⁷² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 6

³⁷³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 7

³⁷⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 8

เป็นผู้ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งประธานสภา ในกรณีที่บุคคลสองคนได้รับคะแนนเท่ากัน ให้ตัดสินโดยใช้วิธีจับฉลาก³⁷⁵

ในกรณีที่เกิดการถกเถียงกันในระหว่างการเลือกประธานสภา ให้เลขาธิการสภาหรือที่ประชุมเพื่อตัดสินชี้ขาด³⁷⁶ ภายหลังจากที่มีการเลือกประธานสภาแล้ว ให้ที่ประชุมดำเนินการเลือกรองประธานสภาโดยใช้วิธีการเช่นเดียวกันต่อไป³⁷⁷ เมื่อเลือกตั้งประธานสภาและรองประธานสภาได้เรียบร้อยแล้ว ให้เลขาธิการสภาแนะนำบุคคลดังกล่าวต่อที่ประชุมสภาและเชิญประธานสภาและรองประธานสภาเข้าประจำที่นั่ง³⁷⁸

ให้ประธานสภากำหนดที่นั่งของสมาชิกแต่ละคนในที่ประชุมสภาตั้งแต่ต้นเริ่มสมัยประชุมแต่ละสมัย แต่อย่างไรก็ตามประธานสภาก็อาจจะเปลี่ยนแปลงได้ถ้าหากมีความจำเป็น และในที่นั่งแต่ละที่ ให้มีการติดหมายเลขพร้อมทั้งป้ายชื่อสมาชิกแต่ละคนไว้ด้วย³⁷⁹

วิธีการเลือกประธานสภาและรองประธานสภานี้ให้นำมาใช้ในการเลือกประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาด้วย³⁸⁰

อำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร มีดังต่อไปนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการรักษากฎ ระเบียบ ข้อบังคับของสภา(The power to maintain order in the house)

เมื่อมีสมาชิกได้กระทำการฝ่าฝืน ระเบียบ ข้อบังคับการประชุม หรือกระทำการให้เป็นที่เสื่อมเสียเกียรติภูมิของสภา ประธานสภามีอำนาจเตือนหรือสั่งให้สมาชิกผู้นั้นงดเว้นไม่กระทำการดังกล่าวได้ หรืออาจสั่งให้สมาชิกผู้นั้นถอดคำพูดที่ไม่เหมาะสมได้ ถ้าหากสมาชิกผู้นั้นปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของประธานสภา ประธานสภามีอำนาจสั่งห้ามมิให้สมาชิกผู้นั้นอภิปรายในเรื่องดังกล่าวนั้นอีก จนกระทั่งจะปิดการประชุม หรืออาจสั่งให้สมาชิกผู้นั้นออกไปจากห้องประชุม หรือสั่งการใดๆตามความเหมาะสมแห่งสถานการณ์นั้น ระเบียบข้อบังคับดังกล่าวนี้ให้นำไปใช้ในการประชุมคณะกรรมการด้วย หรือในกรณีที่บุคคลที่เข้ามาเยี่ยมชมการประชุมสภาได้กระทำการรบกวนการดำเนินการประชุมสภา ประธานสภาอาจสั่งให้บุคคลนั้นออกไปจาก

³⁷⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 9

³⁷⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 10

³⁷⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 11

³⁷⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 12

³⁷⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 14

³⁸⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 16

บริเวณสภาหรือ ถ้าในกรณีที่จำเป็นอาจสั่งให้ตำรวจของสภานำผู้นั้นออกไปจากบริเวณที่ประชุมสภา หรืออาจสั่งให้ปิดกั้นพื้นที่บริเวณใดๆในสภามีให้บุคคลภายนอกเข้ามาบวกรวหรือทำให้เกิดความวุ่นวายได้

2) อำนาจหน้าที่ในการจัดระเบียบวาระการประชุมของสภา (The power to arrange the business of the house)

(1) อำนาจในการส่งร่างพระราชบัญญัติที่ถูกละทิ้งเข้ามาสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ 1 ให้คณะกรรมการกิจการที่เหมาะสมไปพิจารณาในรายละเอียด

(2) อำนาจในการกำหนดและบรรจุระเบียบวาระในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ในแต่ละวัน ตามกฎหมายรัฐสภาและข้อบังคับการประชุมแล้ว ประธานสภาจะเป็นบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบบรรจุและจัดระเบียบวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กับทั้งสองสภา โดยในทางปฏิบัตินั้น คณะกรรมการข้อบังคับและกิจการสภา(CRA : The Committee on Rules and Administration) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกของทุกพรรคการเมืองทำหน้าที่จัดระเบียบวาระการประชุมในนามของประธานสภา

(3) อำนาจในการเรียกประชุมสภาโดยการประกาศวันและเวลาในการประชุมลงในหนังสือประกาศของสภาเพื่อให้สมาชิกได้ทราบล่วงหน้า

(4) อำนาจในการจำกัดระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับการตั้งกระทู้ถามของสมาชิก การอภิปราย หรือการพูดของสมาชิกสภา เว้นแต่เรื่องที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ตัดสินโดยมติของที่ประชุมสภา

(5) อำนาจในการอนุญาตให้สมาชิกส่งกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรไปยังคณะรัฐมนตรี

(6) อำนาจในการเรียกให้สมาชิกสภา นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้แทนของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการ เลขาธิการรัฐสภา และที่ปรึกษาพิเศษของรัฐบาลพูดหรือกล่าวอภิปรายในที่ประชุมสภา

(7) อำนาจในการประกาศเลื่อนการประชุมหรือพักการประชุมสภา

3) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลและบริหารงานภายในของสภา (The power to supervise the administration of the house)

4) อำนาจหน้าที่ในการเป็นผู้แทนของสภาในกิจการภายนอก (The power to represent the house)

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรจะต้องประชุมร่วมกับวุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอื่นๆเพื่อหารือหรือเจรจาในเรื่องใดๆ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรในการเข้าร่วมประชุมดังกล่าว และโดยอาศัยอำนาจผ่านทางประธานสภา สมาชิก

จำนวนรวมกันตั้งแต่ 1 ใน 4 ขึ้นไปของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาใดสภาหนึ่งสามารถร้องขอให้คณะรัฐมนตรีเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญ นอกจากนั้นคณะกรรมการของสภาก็สามารถเรียกให้บุคคลใดๆเข้ามาชี้แจงหรือร่วมประชุมในเรื่องต่างกับคณะกรรมการได้

5) อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ (Authority over committees)

ประธานสภาอาจเข้าร่วมประชุมหรืออภิปรายในที่ประชุมของคณะกรรมการได้ นอกจากนั้นประธานสภาอาจอนุญาตให้คณะกรรมการจัดทำประชาพิจารณ์ในเรื่องใดๆที่มีความสำคัญและอาจให้กรรมการไปดำเนินการสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆได้

6) อำนาจหน้าที่ในจัดทำรายงานการประชุม (Authority to record the minutes)

รายงานการประชุมจะถูกบันทึกภายใต้การควบคุมดูแลของประธานสภาผู้ซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบความถูกต้องของรายงานการประชุม ในกรณีที่สมาชิกยังอภิปรายไม่เสร็จสิ้นเนื่องจากถูกจำกัดด้วยระยะเวลา ถ้อยคำอภิปรายในส่วนที่เหลือจะถูกบันทึกลงในรายงานการประชุมโดยการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนของประธานสภา

7) อำนาจในการสั่งการกำลังตำรวจภายในสภา (Police power in the house)

ประธานสภามีอำนาจสั่งการกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อรักษากฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในสภา

ค) การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี (Designation of Prime Minister)

ข้อบังคับการประชุมกำหนดว่า สมาชิกผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจะใช้วิธีเลือกโดยการลงคะแนนโดยใช้บัตรโดยเปิดเผย(chosen by open ballot) สมาชิกที่ได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งจะเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งและผลของการลงคะแนนเสียงจะถือเป็นมติของสภา³⁸¹ ในกรณีที่ไม่มีผู้ใดได้รับเลือกด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ให้ลงคะแนนเสียงตัดสินกันระหว่างบุคคลสองคนที่ได้คะแนนมากที่สุด และผู้ที่ได้คะแนนเสียงมากที่สุดจะเป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง ถ้าได้คะแนนเสียงเท่ากันให้ตัดสินด้วยวิธีจับฉลาก แต่อย่างไรก็ตามที่ประชุมสภาอาจทำการคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วยวิธีอื่นที่ไม่ใช้บัตรลงคะแนน หรือโดยเสนอญัตติแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือด้วยวิธีการอื่นตามที่ประชุมเห็นชอบก็ได้³⁸²

³⁸¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 18

³⁸² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 20

ง) พิธีเปิดการประชุมสภา (Opening Ceremony)

สำหรับวัน เวลา และสถานที่ของพิธีเปิดการประชุมสภาจะกำหนดโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยการปรึกษากับประธานวุฒิสภา³⁸³ ในพิธีเปิดประชุม สมาชิกทั้งสองสภาจะมาเข้าร่วมพิธีเปิดประชุม ซึ่งจะมีขึ้นที่ห้องประชุมวุฒิสภาต่อหน้าพระจักรพรรดิ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะกล่าวสุนทรพจน์ในนามของสมาชิกรัฐสภาและพระจักรพรรดิก็จะทรงกล่าวสุนทรพจน์ด้วย สำหรับการประชุมสมัยสามัญและสมัยวิสามัญจะกำหนดวันใดวันหนึ่งในสัปดาห์หลังจากเปิดสมัยประชุมแล้ว แต่สำหรับสมัยประชุมพิเศษจะมีพิธีเปิดหลังจากที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้รับการแต่งตั้งแล้ว

จ) การเปิดประชุม ปิดประชุม และการเลื่อนการประชุม (Opening, Closing and Adjournment of Sitting)

การประชุมสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) จะเริ่มตั้งแต่เวลา 13.00 นาฬิกา แต่หากสภามีมติเป็นอย่างอื่นหรือประธานสภาเห็นเป็นการจำเป็น อาจเริ่มประชุมเวลาอื่นได้³⁸⁴ สำหรับกำหนดวันประชุมสภานั้นข้อบังคับการประชุมสภามีได้กำหนดไว้แต่ให้เป็นไปตามที่ประธานสภากำหนดโดยจะต้องแจ้งให้สมาชิกทุกคนทราบล่วงหน้า แต่ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่ามีความเร่งด่วนอาจจะเรียกประชุมโดยแจ้งให้สมาชิกทราบล่วงหน้าเพียง 1 วันก่อนวันประชุมก็ได้³⁸⁵ เมื่อถึงเวลาประชุม ประธานสภาจะเข้าประจำที่นั่งประธานในที่ประชุม และหลังจากที่ได้มีการรายงานในเรื่องต่างๆแล้ว ประธานก็จะได้ประกาศเปิดประชุม³⁸⁶ เมื่อสิ้นสุดระเบียบวาระการพิจารณาของวันนั้นแล้ว ประธานก็จะกล่าวปิดประชุมภายหลังเวลา 18.00 นาฬิกา แต่อย่างไรก็ตามประธานสภาอาจกล่าวปิดประชุมโดยไม่ต้องมีคำวินิจฉัยของสภาได้ แม้ว่าจะยังมีบางเรื่องที่ยังมิได้พิจารณาอยู่ก็ตาม³⁸⁷

ส่วนการประชุมวุฒิสภา (House of Councillors) จะเริ่มตั้งแต่เวลา 10.00 นาฬิกาในวันที่ประธานสภากำหนด แต่หากสภามีมติเป็นอย่างอื่นหรือประธานสภาเห็นเป็นการจำเป็น อาจเริ่มประชุมเวลาอื่นได้³⁸⁸ สำหรับกำหนดวันประชุมสภานั้นข้อบังคับการประชุมสภามีได้

³⁸³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 19

³⁸⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 103

³⁸⁵ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 55

³⁸⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 104

³⁸⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 105

³⁸⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 81

กำหนดไว้แต่ให้เป็นไปตามที่ประธานสภากำหนดโดยจะต้องแจ้งให้สมาชิกทุกคนทราบล่วงหน้า แต่ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่ามีความเร่งด่วนอาจจะเรียกประชุมโดยแจ้งให้สมาชิกทราบล่วงหน้าเพียง 1 วันก่อนวันประชุมก็ได้³⁸⁹ เมื่อสิ้นสุดระเบียบวาระการพิจารณาร่างกฎหมายหรือเรื่องอื่น ๆ ที่ถูกบรรจุในระเบียบวาระการประชุมของวันนั้นแล้ว ประธานสภาอาจกล่าวปิดการประชุมสภา แม้ว่าจะมีเรื่องที่ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จก็ตาม หรือประธานสภาจะเลื่อนการประชุม หรืออาจยกเรื่องดังกล่าวให้ที่ประชุมลงมติเพื่อวินิจฉัยเมื่อเห็นว่าจำเป็นก็ได้ หรือจะไม่นำเข้าไปประชุมเพื่อพิจารณาเมื่อเห็นว่าล่วงเลยเวลา 16.00 นาฬิกาแล้วก็ได้³⁹⁰

เมื่อถึงเวลาประชุมสภาแล้ว ประธานสภาจะเข้านั่งประจำที่ และภายหลังจากที่ได้มีการรายงานในเรื่องต่างๆแล้ว ประธานก็จะได้ประกาศเปิดประชุม ห้ามมิให้สมาชิกพูดหรืออภิปรายเรื่องใดๆ จนกระทั่ง ประธานจะได้ประกาศเปิดประชุม³⁹¹ สำหรับองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นจะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามหรือมากกว่านั้นของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าร่วมประชุม ส่วนองค์ประชุมของคณะกรรมการคือ ต้องมีกรรมการมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเข้าร่วมประชุม

เมื่อมีสมาชิกมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม ให้ประธานสภาประกาศเลื่อนการประชุม หรือเมื่อปรากฏว่าองค์ประชุมของสภาขาดหายไปเนื่องจากมีสมาชิกส่วนหนึ่งได้ลุกออกไปจากที่นั่งในระหว่างการประชุม ประธานสภาอาจประกาศให้พักการประชุมหรือเลื่อนการประชุมไปก็ได้ หรือเมื่อในระหว่างการประชุม ถ้าประธานสภาเห็นว่าจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในขณะนั้น(ในห้องประชุม) อาจจะมีจำนวนที่ไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุม ประธานสภาอาจสั่งห้ามมิให้สมาชิกลุกออกไปจากที่นั่งหรือขอร้องให้สมาชิกผู้ที่อยู่บริเวณข้างนอกห้องประชุมเข้ามาในห้องประชุมในขณะนั้นก็ได้³⁹²

เมื่อจำนวนสมาชิกในขณะนั้นมีไม่เพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุม(ขาดองค์ประชุม) สมาชิกคนใดคนหนึ่งอาจร้องขอให้ประธานสภานับองค์ประชุมของสมาชิกที่อยู่ในห้องประชุมในขณะนั้นก็ได้³⁹³

³⁸⁹ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 55

³⁹⁰ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 82

³⁹¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 83

³⁹² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 84 วรรคแรกและวรรคสอง

³⁹³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 84 วรรคสาม

ภายหลังที่ประธานสภาประกาศปิดการประชุม เลื่อนการประชุมหรือพักการประชุม ห้ามมิให้สมาชิกคนใดพูดหรืออภิปรายเรื่องใดๆในที่ประชุม³⁹⁴

ฉ) การจัดระเบียบวาระการประชุมสภา (The Order of the Day)

วันและเวลาสำหรับการเปิดการประชุม ระเบียบวาระการพิจารณาร่างกฎหมายและเรื่องอื่นๆจะถูกนำเสนอเพื่อบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมในแต่ละวันโดยเรียงตามลำดับ โดยระเบียบวาระการประชุมในแต่ละวันจะประกาศให้สมาชิกแต่ละคนทราบล่วงหน้าโดยผ่านทางหนังสือประกาศของสภา (The Official Bulletin of the House) และประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา³⁹⁵ (The Official Gazette)

เมื่อประธานสภาต้องการให้มีการประชุม ให้ประธานสภาจัดระเบียบวาระของวันและแจ้งให้สภาทราบล่วงหน้า สำหรับวันและเวลาสำหรับการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายและเรื่องต่างๆ ก็จะระบุอยู่ในระเบียบวาระของวัน³⁹⁶ นอกจากนั้นจะต้องจัดพิมพ์ระเบียบวาระของวันลงในหนังสือประกาศของสภาและแจกจ่ายให้แก่สมาชิกแต่ละคนทราบล่วงหน้าด้วยรวมทั้งประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาดังด้วย เมื่อประธานสภาได้แจ้งให้สมาชิกทราบถึงกำหนดวันและเวลาสำหรับการประชุมแล้ว ประธานสภาจะต้องกำหนดระเบียบวาระการประชุมของวันให้เสร็จสิ้นก่อนเปิดการประชุม³⁹⁷

เมื่อประธานสภาเห็นว่าเป็นการจำเป็น หรือเมื่อมีสมาชิกเสนอญัตติ ประธานสภาอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขลำดับเรื่องพิจารณาต่างๆในระเบียบวาระการประชุม หรือเพิ่มเติมระเบียบวาระการพิจารณาร่างกฎหมายหรือเรื่องอื่นๆเข้าไปในระเบียบวาระการประชุมได้ ภายหลังจากที่ได้นำเรื่องดังกล่าวให้ที่ประชุมออกเสียงลงคะแนนโดยไม่มีกรออภิปราย แล้วที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นชอบ³⁹⁸

ถ้าระเบียบวาระการประชุมใดยังไม่ได้นำมาพิจารณา(ค้างพิจารณา)หรือยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ประธานสภาบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในระเบียบวาระการประชุมในคราวต่อไป³⁹⁹

³⁹⁴ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 85

³⁹⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 86

³⁹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 108, 109

³⁹⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 87

³⁹⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 88

³⁹⁹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 89

สำหรับการจัดลำดับระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ข้อบังคับการประชุมได้กำหนดว่า เมื่อสิ้นสุดวาระกระทู้ถามของสมาชิกสภาแล้ว ก็ให้บรรจุร่างกฎหมายหรือเรื่องต่างๆ เพื่อให้มีการอภิปราย และเมื่ออภิปรายเสร็จสิ้นแล้วก็ให้มีการลงคะแนนเสียงในเรื่องนั้นๆ⁴⁰⁰

ข) การเสนอญัตติ (Motion)

นอกจากเงื่อนไขพิเศษที่กำหนดไว้ในกฎหมายรัฐสภา (Diet Law) หรือในข้อบังคับนี้ ญัตติทุกญัตติที่เสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาจะต้องมีสมาชิกรับรองอย่างน้อย 1 คน หรือมากกว่านั้นก่อนที่จะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภา⁴⁰¹

เมื่อสมาชิกผู้เสนอญัตติต้องการจะถอนญัตติดังกล่าว การขอถอนญัตติจะต้องกระทำโดยสมาชิกผู้ยื่นญัตติและสมาชิกทั้งหมดที่รับรองการเสนอญัตติดังกล่าวก่อนที่ประธานสภาจะสั่งบรรจุญัตตินั้นเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ในกรณีที่เป็นการขอถอนญัตติภายหลังจากที่ได้มีการนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมแล้ว การขอถอนญัตติในกรณีดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากที่ประชุมสภา⁴⁰²

ในกฎหมายรัฐสภา(Diet Law) ได้บัญญัติถึงเรื่องการเสนอญัตติในเรื่องต่างๆ ของสมาชิกรัฐสภาไว้ด้วย เช่น การเสนอญัตติร่างกฎหมายหรือการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย(motion of measure amendment)ที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมสภาจะต้องมีสมาชิกรับรองญัตติดังกล่าวอย่างน้อย 20 คน ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และอย่างน้อย 10 ในกรณีของวุฒิสภา (House of Councillors) แต่อย่างไรก็ตาม การยื่นคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายซึ่งจะมีผลเป็นการเพิ่มงบประมาณรายจ่ายของรัฐหรือทำให้ต้องการงบประมาณในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีสมาชิกรับรองอย่างน้อย 50 คน ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎร และจะต้องมีสมาชิกรับรองอย่างน้อย 20 คน ในกรณีของวุฒิสภา⁴⁰³

ส่วนในกรณีที่เป็นการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณของรัฐ (motion of budgetary amendment) ที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมสภาจะต้องมีสมาชิกรับรองอย่างน้อย

⁴⁰⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 118

⁴⁰¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 90

⁴⁰² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 90-II.

⁴⁰³ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 57

50 คนในกรณีของสภาผู้แทนราษฎร และจะต้องมีสมาชิกรับรองอย่างน้อย 20 คน ในกรณีของวุฒิสภา⁴⁰⁴

ในกรณีที่ขอให้มีการประชุมสภาเป็นการลับ การเสนอญัตติขอให้ประชุมลับอาจเสนอโดยประธานในที่ประชุมหรืออาจเสนอโดยสมาชิกและผู้รับรองอย่างน้อย 10 คนขึ้นไป โดยเมื่อมีการเสนอญัตติดังกล่าวแล้วที่ประชุมสภาจะต้องลงมติให้มีการประชุมลับด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุม⁴⁰⁵

กรณีการเสนอญัตติให้มีการดำเนินการทางวินัย (motion for disciplinary action) แก่สมาชิกผู้ซึ่งกระทำการฝ่าฝืนระเบียบวินัย หรือข้อบังคับการประชุมสภา จะต้องมียุติบัตรรับรองตั้งแต่ 40 คนขึ้นไป ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎร และจะต้องมีสมาชิกรับรองตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ในกรณีของวุฒิสภา โดยญัตติดังกล่าวจะต้องยื่นเพื่อให้สภาพิจารณาภายใน 3 วัน นับแต่วันที่พฤติกรรมที่ถูกกล่าวหาได้เกิดขึ้น⁴⁰⁶

๗) การอภิปราย (Speaking)

ในการกล่าวอภิปรายของสมาชิกนั้น ข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภากำหนดว่า สมาชิกท่านใดประสงค์จะพูดหรือกล่าวอภิปรายในที่ประชุมสภาหรือในที่ประชุมคณะกรรมการจะต้องยื่นหนังสือแสดงความประสงค์ขออภิปราย (notice) ต่อเลขาธิการสภาไว้ล่วงหน้าก่อนการอภิปราย เว้นแต่พฤติการณ์ไม่เปิดช่องให้ทำเช่นนั้นได้⁴⁰⁷ สมาชิกผู้ที่ยื่นหนังสือแสดงความประสงค์ขออภิปรายจะต้องระบุให้ชัดเจนในเวลาที่ยื่นว่าตนต้องการจะอภิปรายสนับสนุนหรือต้องการอภิปรายโต้แย้งในเรื่องใดประเด็นใด⁴⁰⁸ วิธีนี้ให้นำมาในการยื่นหนังสือแสดงความประสงค์จะถามคำถามหรืออภิปรายในทุกๆ เรื่องด้วย เมื่อเลขาธิการสภาได้รับหนังสือดังกล่าวมาแล้วให้นำมาจัดลำดับลงในบัญชีขอผู้อภิปราย (Speaking List) ตามลำดับที่ได้รับหนังสือ และทำรายงานพร้อมบัญชีดังกล่าวเสนอต่อประธานสภา ให้การที่อนุญาตให้สมาชิกคนใดพูดหรือถามคำถามหรืออภิปรายในที่ประชุม ประธานสภาจะอ่านรายชื่อของสมาชิกแต่ละคนตามลำดับในบัญชีรายชื่อผู้ขอ

⁴⁰⁴ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 57-II

⁴⁰⁵ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 62

⁴⁰⁶ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 121 วรรคสาม

⁴⁰⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 91

⁴⁰⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 93

อภิปราย สมาชิกผู้ใดอภิปรายโดยไม่ฟังคำเรียกชื่อของประธานสภา ประธานสภาอาจลบลายชื่อของผู้ นั้นนอกจากบัญญัติได้⁴⁰⁹

สำหรับลำดับในการอภิปรายนั้น โดยหลักจะให้สมาชิกที่ยื่นหนังสือแสดงความ ประสงค์ที่จะอภิปรายต่อประธานสภาไว้ล่วงหน้า อภิปรายเสร็จสิ้นลงก่อน จึงจะเปิดโอกาสให้ สมาชิกที่มีได้ยื่นหนังสือดังกล่าว อภิปรายต่อไปได้⁴¹⁰ และสมาชิกที่ไม่ได้ยื่นหนังสือแสดงความ ประสงค์ขอพูดหรืออภิปรายไว้ จะไม่สามารถอภิปรายได้ จนกว่าสมาชิกที่ได้ยื่นหนังสือไว้จะ อภิปรายเสร็จสิ้นทั้งหมดทุกคนแล้ว ถ้าหากเป็นการอภิปรายในการพิจารณาร่างกฎหมาย คณะกรรมาธิการที่รับผิดชอบชี้แจงร่างกฎหมายอาจแต่งตั้งผู้อภิปรายจากสมาชิกของตนและแจ้งให้ ประธานสภาทราบล่วงหน้าก่อนการอภิปราย และผู้อภิปรายที่ประธานสภาได้รับทราบแล้วนั้น จะ ได้รับอนุญาตให้อภิปรายก่อนสมาชิกคนอื่นๆที่ได้ยื่นหนังสือแสดงความประสงค์จะขออภิปรายไว้⁴¹¹

ในกรณีที่สมาชิกที่ประสงค์จะขออภิปรายแต่ไม่ได้ยื่นหนังสือขออภิปรายไว้ ล่วงหน้า สมาชิกผู้นั้นอาจขออนุญาตประธานสภาโดยการยื่นขึ้น และเรียกท่านประธานสภาพร้อม กล่าวชื่อของตนเพื่อขออภิปราย⁴¹² โดยหลักแล้วในการพูดหรือกล่าวอภิปรายใดๆของสมาชิก ไม่ว่าจะ เป็นการถามคำถาม การอภิปราย การนำเสนอหรือชี้ให้เห็นประเด็นต่างๆของเรื่อง และการแก้ ต่างให้กับตนเอง และการกล่าวคำพูดอื่นๆ จะต้องได้รับอนุญาตหรือคำเชื้อเชิญจากประธานสภา หรือประธานคณะกรรมาธิการ

ในกรณีที่มีสมาชิกสองคนหรือมากกว่านั้นยื่นขึ้นและขออนุญาตอภิปราย ให้ ประธานสภาพิจารณาและอนุญาตไปตามลำดับที่สมาชิกที่ยื่นขึ้น⁴¹³ ส่วนในกรณีที่สมาชิกท่านใด ต้องการประท้วงผู้อภิปราย ให้ประธานเป็นผู้พิจารณาอนุญาต เว้นแต่เป็นการประท้วงที่เกี่ยวข้อง โดยตรงกับเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ กรณีนี้ถือเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะประท้วงได้ตาม ข้อบังคับการประชุม⁴¹⁴

สำหรับการอภิปรายของสมาชิกสภาในการประชุมสภา ข้อบังคับการประชุม กำหนดให้การอภิปรายทั้งหมดของสมาชิกจะต้องกระทำที่เวทีสำหรับอภิปราย(rostrum) หรือ

⁴⁰⁹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 94

⁴¹⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 126

⁴¹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 136

⁴¹² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 96

⁴¹³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 128 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ของญี่ปุ่น ข้อ 97

⁴¹⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 129

แทนยื่นพุดที่จัดไว้ในที่ประชุมสภาสำหรับให้สมาชิกออกมาอภิปราย ที่ยื่นอภิปรายนี้ปกติจะยกพื้นสูงเล็กน้อยและอยู่ตรงหน้าในที่ประชุมและหน้าประธานสภาหรือมุมใดมุมหนึ่งของบริเวณหน้าที่ประชุม เมื่อสมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดได้รับอนุญาตจากประธานสภาให้อภิปรายได้ สมาชิกผู้นั้นจะต้องลุกขึ้นจากที่นั่งของตนไปที่แท่นอภิปรายดังกล่าวแล้วอภิปรายจนจบวาระของตน อย่างไรก็ตาม ประธานสภาอาจอนุญาตเป็นอย่างอื่นได้ ในกรณีนี้สมาชิกผู้อภิปรายก็อาจจะยื่นอภิปรายจากที่นั่งของตนก็ได้⁴¹⁵ นอกจากนั้น ประธานสภายังมีอำนาจที่จะสั่งให้สมาชิกที่อภิปรายอยู่ที่ที่นั่งของตนไปอภิปรายบนเวทีที่จัดไว้ก็ได้

ในการอภิปราย ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดข้อห้ามสำหรับการอภิปรายไว้ เช่น สมาชิกผู้อภิปรายจะต้องอภิปรายให้อยู่ในประเด็นหรือเรื่องที่กำลังอภิปรายและห้ามอภิปรายออกนอกประเด็น⁴¹⁶ และในระหว่างอภิปราย ห้ามมิให้สมาชิกคนอื่นมาขัดจังหวะการอภิปรายหรือกระทำการรบกวนการอภิปราย ไม่อนุญาตให้สมาชิกอ่านเอกสารหรือเขียนแถลงการณ์ใดในระหว่างการประชุม แต่ข้อนี้ไม่นำมาใช้กับกรณีที่เป็นการอ่านเอกสารเพื่อใช้ในการอ้างอิงหรือรายงาน⁴¹⁷

เมื่อร่างกฎหมายหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการธิการเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมสภา ประธานคณะกรรมการธิการจะเป็นคนแรกที่ได้รับสิทธิให้อภิปรายชี้แจงถึงเนื้อหาและสาระสำคัญของร่างกฎหมายหรือเรื่องที่พิจารณา ต่อจากนั้นจึงเข้าสู่การนำเสนอรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ก่อนที่จะเปิดโอกาสให้สมาชิกได้ซักถามในประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในการถามคำถามในระหว่างการอภิปราย ข้อบังคับการประชุมได้กำหนดว่าสมาชิกหนึ่งคนไม่อาจถามคำถามเกิน 3 ครั้งในเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่ในเรื่องเดียวกัน⁴¹⁸ แต่ถ้าเป็นการประชุมคณะกรรมการสมาชิกจะไม่ถูกจำกัดสิทธิในการถามคำถามดังกล่าวแต่อย่างใด

เมื่อการซักถามได้ดำเนินต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว หรือเมื่อจบการซักถามแล้ว ให้ประธานสภาประกาศปิดการซักถาม หรือสมาชิกอาจเสนอญัตติขอให้ปิดการซักถามโดยต้องมีสมาชิกรับรองตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป เมื่อมีการเสนอญัตติดังกล่าว ประธานสภาจะต้องตัดสินใจให้ที่ประชุมออกเสียงลงคะแนนโดยไม่มีการอภิปราย เมื่อปิดการซักถามแล้วจะ

⁴¹⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 123 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาข้อ 98

⁴¹⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 100

⁴¹⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 103

⁴¹⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 134-II และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

เข้าสู่ขั้นตอนการอภิปรายของสมาชิก โดยสมาชิกที่ประสงค์จะขออภิปรายในประเด็นใดๆจะต้องยื่นหนังสือขออภิปรายแก่เลขาธิการสภาล่วงหน้า โดยประธานสภาจะอนุญาตให้สมาชิกอภิปรายไปตามลำดับดังกล่าว ส่วนระยะเวลาที่จะได้รับอนุญาตให้อภิปรายของสมาชิกเป็นดุลพินิจของประธานสภาที่จะกำหนดให้ตามความเหมาะสม⁴¹⁹

ในการอภิปราย ประธานจะต้องปล่อยให้ผู้คัดค้านพูดก่อน และหากสถานการณ์อำนวยก็ต้องให้ผู้สนับสนุนและผู้คัดค้านพูดสลับกันไป⁴²⁰ เมื่อสมาชิกฝ่ายหนึ่งที่ได้ยื่นหนังสือขออภิปรายไว้ได้อภิปรายเสร็จสิ้นแล้ว สมาชิกฝ่ายเดียวกันที่ไม่ได้ยื่นหนังสือขออภิปรายไว้ อาจขออนุญาตประธานสภาอภิปรายก่อนสมาชิกฝ่ายหนึ่งที่ได้ยื่นหนังสือขออภิปรายไว้ได้⁴²¹ นอกจากนี้ก็ยังห้ามมิให้สมาชิกอภิปรายสองครั้งในเรื่องเดียวกันที่กำลังพิจารณา แต่ประธานคณะกรรมการหรือกรรมการเสียงข้างน้อยและผู้เสนอร่างกฎหมาย อาจขออภิปรายหลายครั้งได้เพื่ออธิบายรายงานผลการพิจารณาและวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายดังกล่าว⁴²²

ในกรณีที่ประธานสภาต้องการร่วมอภิปรายด้วย ประธานสภาจะต้องแจ้งให้สมาชิกทราบล่วงหน้าและต้องนั่งในที่นั่งที่ได้กำหนดไว้ เมื่อประธานสภาได้ร่วมอภิปรายในเรื่องใด เขาไม่อาจกลับไปที่นั่งของประธานในที่ประชุมได้จนกว่าจะได้มีการลงคะแนนในเรื่องนั้นๆแล้ว⁴²³

ภายหลังจากที่สมาชิกทั้งสองฝ่ายหรือมากกว่านั้นได้อภิปรายถกเถียงกันมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว หรือเมื่อไม่มีสมาชิกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอภิปรายต่อไปแล้ว ประธานสภาอาจประกาศปิดการอภิปราย หรือสมาชิกอาจเสนอญัตติเพื่อปิดการอภิปรายได้โดยต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คนขึ้นไป เมื่อมีการเสนอญัตติดังกล่าว ประธานสภาจะต้องตัดสินใจให้ที่ประชุมออกเสียงลงคะแนนโดยไม่มีการอภิปราย

ในการจัดการการอภิปรายนั้น ก่อนที่จะมีการประชุมสภา คณะกรรมการข้อบังคับและการบริหารกิจการของสภาผู้แทนราษฎร(the Rules and Administration Committee) จะกำหนดจำนวนสมาชิกผู้ที่จะอภิปรายในเรื่องต่างๆ รวมทั้งจัดลำดับในการอภิปรายไว้ล่วงหน้า โดยจัดสรรเวลาในการอภิปรายของสมาชิกแต่ละคนให้เป็นไปตามสัดส่วนของสมาชิกในแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง ในการประชุมคณะกรรมการ สมาชิกผู้อภิปรายจะอภิปรายจากที่นั่งที่

⁴¹⁹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 123

⁴²⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 137 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 116

⁴²¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 116 วรรคสอง

⁴²² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 117 และ 118

⁴²³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 138 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาข้อ 119

จัดไว้สำหรับผู้อภิปราย และก่อนการประชุมคณะกรรมการ ประธานคณะกรรมการและ เลขานุการของคณะกรรมการจะประชุมกันเพื่อกำหนดจำนวนสมาชิกผู้ที่จะอภิปราย ลำดับในการอภิปรายของสมาชิกแต่ละคน และจัดสรรเวลาในการอภิปรายในแต่ละเรื่องไว้ล่วงหน้าก่อนการประชุมคณะกรรมการ

ณ) องค์ประชุมและการลงคะแนนเสียง (Quorum and Voting)

ในเรื่ององค์ประชุมและการลงคะแนนเสียงของสภา รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 56 บัญญัติว่า

“สภาทั้งสองจะไม่สามารถดำเนินการเปิดประชุมและลงมติได้ หากไม่มีสมาชิกตั้งแต่ 1 ใน 3 ขึ้นไปของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภาเข้าร่วมประชุม

การประชุมของสภาทั้งสอง ให้ถือเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจวินิจฉัย เว้นแต่จะได้มีการบัญญัติไว้เป็นพิเศษในรัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่เสียงสนับสนุนและคัดค้านเท่ากัน ให้ประธานเป็นผู้ชี้ขาด”

ในการลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินใจให้ทั้งสองสภาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง จะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหรือมากกว่านั้นของแต่ละสภาเข้าร่วมประชุม ส่วนในการประชุมคณะกรรมการจะต้องมีสมาชิกมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในคณะกรรมการเข้าร่วมประชุม จึงจะถือเป็นองค์ประชุม

ในการพิจารณาเรื่องทั้งหมดให้ใช้คะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกที่มีอยู่ในที่ประชุมเป็นเกณฑ์ ยกเว้นกรณีที่มีเสียงเสียงเท่ากันให้ประธานสภาเป็นผู้ชี้ขาดในการออกเสียงลงคะแนน นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมยังได้กำหนดให้สมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมเท่านั้นที่มีสิทธิลงคะแนนได้⁴²⁴ การลงคะแนนเสียงตามข้อบังคับการประชุมแบ่งออกเป็น 4 วิธี คือ

1) การออกเสียงโดยปากเปล่า คือการเปล่งเสียงออกมาเพื่อแสดงการคัดค้านในเรื่องนั้นๆ การออกเสียงโดยปากเปล่า (Oral) ใช้ในกรณีที่มีเรื่องสำคัญ หรือมีการคัดค้านไม่เห็นด้วย และมักจะถูกใช้ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับเรื่องที่น่าสนใจทั้งหมด ทั้งนี้เพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยอย่างเอาจริงเอาจัง

2) การออกเสียงลงคะแนนโดยการยืนขึ้น (Standing) ในการออกเสียงลงคะแนนโดยการยืนขึ้น ประธานสภาจะถามมติแก่สมาชิกสภาว่าสมาชิกท่านใดเห็นด้วยกับประเด็นที่กำลังพิจารณาโปรดยืนขึ้น หลังจากนั้นในประธานสภา ก็จะเปรียบเทียบว่าจำนวน

⁴²⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 148 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา

สมาชิกที่ยืนขึ้น(เห็นด้วย)กับจำนวนสมาชิกที่นั่งอยู่(ไม่เห็นด้วย)ว่าจำนวนใดมากกว่ากัน และให้ประธานสภาประกาศผลการลงคะแนนในเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมสภา

3) การลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยโดยวิธีหย่อนบัตรลงคะแนน(Open ballot) การหย่อนบัตรลงคะแนน (Ballot) วิธีนี้ใช้มากที่สุดในการที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสำคัญ หรือในกรณีที่ประธานสภาไม่อาจจะตัดสินได้แน่นอนว่าสมาชิกที่ออกเสียงโดยการยืนขึ้นจะเป็นเสียงข้างมากจริงหรือไม่ หรือเมื่อสมาชิกจำนวน 1 ใน 5 ของสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมในขณะนั้นหรือมากกว่านั้น ได้ยกประเด็นขึ้นมาว่าตนไม่เห็นด้วยกับการประกาศผลการออกเสียงลงคะแนนเสียงของประธานสภา กรณีนี้ประธานสภาจะต้องจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย(Open ballot) หรือการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้เครื่องออกเสียง(Push-button ballot) ⁴²⁵ ดังนั้นการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยนั้นจะนำมาใช้เฉพาะในกรณีที่ประธานสภาเห็นเป็นการสมควรเพราะเหตุว่าไม่อาจจะตัดสินได้ว่าสมาชิกฝ่ายใดเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก และในกรณีที่สมาชิกไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 เสนอต่อประธานสภาให้ใช้วิธีการการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย เมื่อที่ประชุมสภาจะมีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย ประตูทางเข้ามาสู่ห้องประชุมทุกทางจะถูกปิด สมาชิกผู้ซึ่งเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติจะเลือกใช้บัตรลงคะแนนสีขาวและเขียนชื่อของตนลงไปบนบัตรนั้น ส่วนสมาชิกผู้ซึ่งไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติจะเลือกใช้บัตรลงคะแนนสีน้ำเงินและเขียนชื่อของตนลงไปบนบัตรนั้น จากนั้นสมาชิกแต่ละคนก็จะนำบัตรลงคะแนนไปหย่อนลงในหีบใส่บัตรลงคะแนนที่ตั้งอยู่บนเวทีที่จัดไว้⁴²⁶

วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยโดยใช้บัตรลงคะแนนจึงนำมาใช้ ในกรณีที่สมาชิกคัดค้านกับผลการออกเสียงลงคะแนนที่ประธานสภาประกาศหลังจากลงคะแนนเสียงโดยการยืนขึ้นแล้ว การออกเสียงลงคะแนนโดยการหย่อนบัตร ประธานสภาจะเป็นผู้พิจารณาถึงความจำเป็นในการดำเนินการวิธีนี้หรือไม่ หรือหากสมาชิก 1 ใน 5 หรือมากกว่าใช้สิทธิตามข้อบังคับการประชุมร้องขอให้ใช้วิธีการหย่อนบัตรประธานสภาที่จะต้องดำเนินการจัดให้มีการออก

⁴²⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 151 บัญญัติว่า “ในการลงคะแนน ให้ประธานสภาขอให้สมาชิกที่สนับสนุนเรื่องยืนขึ้น และเมื่อได้สอบถามว่าสมาชิคนั้นสนับสนุนหรือมีความเห็นแย้ง ให้ประธานสภาประกาศผลการลงคะแนนนั้น เมื่อประธานพบว่าเป็นการยากในการสอบถามสมาชิกที่ยืนอยู่หรือเมื่อสมาชิกที่มาประชุมจำนวน 1 ใน 5 หรือมากกว่าได้คัดค้านการประกาศผลคะแนนของประธานนั้น ประธานสภาจะต้องบรรจุเรื่องนั้นให้มีการลงคะแนนโดยเปิดเผย” และดูข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 137

⁴²⁶ http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e_guide.htm, Guide to the House, Diet functions, Voting, [2008, September 22] และดูข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 138 และ 139

เสียงลงคะแนนโดยใช้วิธีนี้ การหย่อนบัตรลงคะแนนจะไม่มีการใช้ตัวแทนลงคะแนนแทนหากสมาชิกไม่สามารถลงคะแนนได้

สำหรับการออกเสียงลงคะแนนแบบยกมือก็มีใช้อยู่ในที่ประชุม คณะกรรมการของวุฒิสภาและคณะกรรมการการปกครองและบริหารของสภาผู้แทนราษฎร

4) การออกเสียงโดยใช้เครื่องออกเสียง (Push-button ballot) ในกรณีนี้ จำเป็น การออกเสียงลงคะแนนอาจกระทำโดยการใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนก็ได้ ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็วในการออกเสียงลงคะแนน โดยสมาชิกที่เห็นด้วยจะกดปุ่ม “เห็นด้วย” (approval) ส่วนสมาชิกที่ไม่เห็นด้วยจะกดปุ่มไม่เห็นด้วย (objection) ที่อยู่ตรงที่นั่งของสมาชิกแต่ละคน

เมื่อการออกเสียงลงคะแนนเสร็จสิ้นลงแล้ว ให้ประธานสภาประกาศผลการลงคะแนนในที่ประชุมทราบ และจะไม่อนุญาตให้สมาชิกขอเปลี่ยนแปลงการลงคะแนนใดๆทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตามที่ประชุมสภาอาจไม่ต้องออกเสียงลงคะแนนในทุกๆเรื่องที่พิจารณาก็ได้ โดยข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภาได้กำหนดว่า ประธานสภาอาจถามมติแก่สมาชิกว่ามีสมาชิกท่านใดไม่เห็นด้วยกับประเด็นที่กำลังจะพิจารณาหรือไม่ และถ้าไม่มีสมาชิกท่านใดแสดงความไม่เห็นด้วยก็ให้ประธานสภาประกาศว่าที่ประชุมเห็นชอบกับเรื่องดังกล่าวนั้นได้ แต่ถ้าหากมีสมาชิกคนใดคนหนึ่งคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยกับการประกาศผลของประธานสภา ก็ให้ประธานสภาจัดให้มีการออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีใดวิธีหนึ่งดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น⁴²⁷

ญ) การลาและการไม่เข้าประชุม

เมื่อสมาชิกผู้ใดคาดว่าตนจะไม่ได้ร่วมประชุมสภาเป็นเวลาหลายวันอันเนื่องมาจากสาเหตุบางประการ ให้ยื่นใบลาต่อประธานสภาล่วงหน้าพร้อมทั้งระบุเหตุผลที่ขอลา และระยะเวลาที่ขอลานั้น⁴²⁸

ฎ) รายงานการประชุมสภา

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร⁴²⁹ กำหนดให้บันทึกเรื่องดังต่อไปนี้ลงในรายงานการประชุมของสภา

1. วันและเวลา เปิดประชุม ปิดประชุม และเลื่อนการประชุม
2. ระเบียบวาระของวัน

⁴²⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 143

⁴²⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 181

⁴²⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น ข้อ 200

3. ชื่อสมาชิกที่เข้าประชุม
4. เรื่องที่เกี่ยวข้องกับพิธีเปิด
5. การเปลี่ยนแปลงของจำนวนสมาชิก
6. การมอบหมายและการเปลี่ยนที่นั่งของสมาชิก
7. ใบรับคำร้องและใบรับหนังสือบอกกล่าว
8. เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรายงานต่อราชบัลลังก์
9. เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างกฎหมายและการถอนร่างกฎหมาย
10. ชื่อของรัฐมนตรี ผู้แทนของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการเลขาธิการรัฐสภา ที่ปรึกษาพิเศษของรัฐบาลที่เข้าร่วมประชุม
11. กฎหมายหรือเรื่องเข้าสู่ที่ประชุม
12. รายงานคณะกรรมการและรายงานความเห็นแย้ง
13. รายงานโดยประธานสภา
14. กระบวนการพิจารณา
15. คำถามและคำตอบ
16. ชื่อของสมาชิกที่ลงคะแนนในการเลือกตั้งหรือบัตรลงคะแนนโดยเปิดเผย
17. การให้ข้อคิดเห็น
18. เรื่องอื่นๆที่สภาหรือประธานสภาเห็นว่าจำเป็นที่ควรบันทึกไว้

3.3.4.2 กลไกและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา (Legislative Proceedings)

รัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นเป็น “ระบบสภาคู่” ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร(House of Representatives) และวุฒิสภา(House of Councillors) ดังนั้น รัฐสภาจึงมีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ 3 ประการ คือ ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ก) การริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย (Introduction of Bills)

รัฐสภาไดเอท (the Diet) เป็นสถาบันที่ทรงไว้ซึ่งอำนาจนิติบัญญัติแต่เพียงองค์กรเดียว ไม่มีกระบวนการนิติบัญญัติใดที่ไม่ได้เริ่มต้นขึ้นที่รัฐสภาไดเอท สมาชิกรัฐสภาทุกคนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายทุกประเภทเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้โดยเท่าเทียมกัน แม้กระทั่งในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (a bill affecting the budget) สมาชิกที่ริเริ่มเสนอร่างกฎหมายจะต้องทำรายงานบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญเพื่ออธิบายหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายนั้นอย่างคร่าวๆและนำเสนอต่อประธานสภาที่ตนสังกัดอยู่

ร่างพระราชบัญญัติสามารถเสนอได้ตลอดสมัยประชุมของสภาไดเอท โดยที่หากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็เสนอร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่หากเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็เสนอร่างกฎหมายต่อประธานวุฒิสภา เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก⁴³⁰ เมื่อสภาที่ได้รับร่างกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วก็จะส่งต่อไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาต่อไป การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะต้อง มีสมาชิกรับรองร่างกฎหมายนั้นด้วย กล่าวคือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างกฎหมายทั่วไปได้ต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คนขึ้นไป และสมาชิกวุฒิสภาก็จะเสนอร่างกฎหมายทั่วไปได้ต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 10 คนขึ้นไป ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน (a bill affecting the budget) ต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 50 คนขึ้นไปในกรณีของสภาผู้แทนราษฎร และต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คนในกรณีของวุฒิสภา⁴³¹

ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายพิเศษ อาจเสนอได้โดยคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายดังกล่าว เรียกว่า “ร่างกฎหมายของคณะกรรมการ” (Committee bills) โดยที่ประธานคณะกรรมการเป็น ผู้นำเสนอร่างกฎหมาย⁴³² นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมายในนามของคณะรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกัน และแม้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติองค์กรเดียวของรัฐก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการวางแผนงาน นิติบัญญัติ (Legislative Program) โดยประกาศไว้ในการแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จึงถูกเสนอโดยฝ่ายบริหาร ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา (Individual members' bills) มีจำนวนน้อยมาก ซึ่งในการเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร ริเริ่มจากส่วนงานที่ต้องการบังคับใช้กฎหมาย จัดทำร่างกฎหมายเสนอเข้าสู่การพิจารณาภายในฝ่ายบริหารตามลำดับขั้น สุดท้ายต้องผ่านการพิจารณาของรัฐมนตรีและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรีส่งร่างกฎหมายไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งโดยปกติแล้วร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ และสนธิสัญญาจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน

⁴³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 60

⁴³¹ Koichi Kishimoto, “Diet Structure, Organization, and Procedure”, in *The Japanese Diet and the U.S. Congress*, eds. Francis R. Valeo and Charles E. Morrison, (Colorado : E. Westview_Press, Inc, 1983), ,p.50. และดูเรื่องการเสนอญัตติที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นประกอบ

⁴³² Ibid. ,p.50.

ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้โดยการเสนอของสมาชิกรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการ โดยที่ส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายมากที่สุด และมีจำนวนร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภามากที่สุดด้วย จากสถิติการเสนอร่างกฎหมายและจำนวนร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบระหว่างปี ค.ศ. 1975 – 1980 คณะรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมาย จำนวน 387 ฉบับ ผ่านความเห็นชอบ จำนวน 305 ฉบับ ส่วนสมาชิกรัฐสภาเสนอร่างกฎหมาย จำนวน 284 ฉบับ ผ่านความเห็นชอบ จำนวน 49 ฉบับ ซึ่งในส่วนของสมาชิกรัฐสภานี้สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายทั้งหมด จำนวน 81 ฉบับ ผ่านความเห็นชอบเพียง 2 ฉบับเท่านั้น นับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก⁴³³

โดยสรุป ในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศญี่ปุ่น สมาชิกรัฐสภาอาจเสนอร่างกฎหมายเพียงคนเดียวหรือร่วมเสนอกับสมาชิกคนอื่น ๆ ก็ได้ การริเริ่มเสนอร่างกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศญี่ปุ่นจะสามารถเป็นผลสำเร็จได้ก็แต่โดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างสมาชิกและกฎระเบียบข้อบังคับของพรรคการเมือง สมาชิกในพรรครัฐบาล สมาชิกในพรรคร่วมรัฐบาล หรือสมาชิกคนใดคนหนึ่งของพรรคการเมืองฝ่ายค้าน

ข) ขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ (The Committee Stage)

เมื่อร่างกฎหมายถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น แต่อย่างไรก็ตามถ้าสมาชิกผู้เสนอร่างกฎหมายประสงค์ที่จะไม่ให้มีการพิจารณาตรวจสอบโดยคณะกรรมการ สมาชิกผู้นั้นจะต้องแสดงความประสงค์โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานในตอนเสนอร่างกฎหมายนั้น เพื่อให้ประธานสภาบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้ที่ประชุมสภาวินิจฉัยต่อไป

ในการทำงานของคณะกรรมการในระบบรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นนั้นเป็นไปอย่างละเอียดถี่ถ้วน ซึ่งระบบกรรมการนี้จะช่วยย่นย่อเวลาของสภาไม่ให้เกิดข้อเสียไม่กับการอภิปรายถกเถียงกันในเรื่องที่เป็นรายละเอียดของร่างกฎหมาย ส่วนใหญ่ร่างกฎหมายเกือบทุกฉบับที่เสนอเข้าสู่สภาจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่งโดยทันที เพื่อพิจารณาอย่างรอบคอบในวาระที่ 1 (first stage) โดยทั่วไประยะเวลาในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในคณะกรรมการมักจะยาวนานกว่าการพิจารณาในที่ประชุมสภา ฆาตกรรมของร่างกฎหมายฉบับนั้นๆสามารถคาดคะเนได้จากการพิจารณาในขั้นกรรมการ คณะกรรมการมีสิทธิที่จะ

⁴³³ Koichi Kishimoto, "Diet Structure, Organization, and Procedure", in *The Japanese*

แก้ไขเพิ่มเติมหรือรอการพิจารณาหรือเลื่อนการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น หรืออาจจะปฏิเสธไม่พิจารณาร่างกฎหมายนั้น หรืออาจจะมีความเห็นที่ไม่ควรเสนอร่างกฎหมายนั้นให้ที่ประชุมสภาพิจารณา (ภายใต้เงื่อนไขว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นจะต้องไม่ใช่ร่างกฎหมายที่ส่งมาจากอีกสภาหนึ่ง) โดยพื้นฐานแล้วการลงมติตัดสินเรื่องใดๆในคณะกรรมการจะไม่ใช่ข้อผูกมัดการพิจารณาวินิจฉัยร่างกฎหมายในที่ประชุมสภา แต่อย่างไรก็ตามการลงมติในการพิจารณาของที่ประชุมสภาก็มักจะเหมือนกับการพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการ สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการนั้นจะประกอบไปด้วยสมาชิกของแต่ละสภาตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองที่มีความเข้มแข็งในสภา

เมื่อการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการจะเสนอรายงานการพิจารณาร่างกฎหมายต่อประธานสภา ต่อจากนั้นประธานสภาจะนำเรื่องดังกล่าวบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้คณะกรรมการนำเสนอรายงานการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการต่อที่ประชุมสภาต่อไป

ค) การพิจารณาให้ความเห็นชอบในที่ประชุมสภา (Plenary Sitings)

เมื่อร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการได้นำเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมสภาแล้ว ประธานคณะกรรมการจะเป็นคนแรกที่นำเสนอรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการ ต่อจากนั้นจึงเปิดโอกาสให้สมาชิกคนอื่นๆซักถามคำถามที่เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น และจึงมีการอภิปรายกันในประเด็นดังกล่าวในเวลาต่อมา เมื่อที่ประชุมอภิปรายถกเถียงกันมาเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้วจะมีการปิดการอภิปราย (close of the debate) และจึงมีการลงมติของที่ประชุมสภาโดยการออกเสียงลงคะแนน

กระบวนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่กล่าวมานี้จะไม่มี ความแตกต่างกันระหว่างร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา

ง) การพิจารณากลับกรองกฎหมายโดยสภาที่สอง

เมื่อสภาที่รับร่างกฎหมายพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับใดแล้วก็จะส่งให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาต่อไป หากสภาที่สองมีความเห็นไม่ตรงกับสภาแรกและแก้ไขร่างกฎหมาย ก็จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปให้สภาแรกพิจารณาอีกครั้ง หากสภาแรกยินยอมและเห็นชอบด้วย ร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมก็จะถูกส่งต่อไปในขั้นต่อไปเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่หากสภาแรกไม่เห็นชอบด้วยร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็จะเป็นอันตกไป ซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานี้แบ่งแยกได้ตามประเภทของกฎหมาย 2 ประเภท คือ

1) ร่างกฎหมายทั่วไป

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย ซึ่งหากวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ดำเนินการขั้นต่อไปเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 60 วัน อาจมีการตั้ง “คณะกรรมการธิการร่วมกัน” (Joint Committees) เพื่อพิจารณาหาข้อยุติแล้วเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นครั้งที่สอง กรณีเช่นนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมประชุม ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว⁴³⁴ ให้ประธานรัฐสภารายงานไปยังจักรพรรดิเพื่อลงนาม จากนั้นให้นายกรัฐมนตรีลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Kampo หรือ Official Gazette) และบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป

2) ร่างกฎหมายงบประมาณ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณของวุฒิสภานั้น วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎร และหากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้เสร็จได้ภายในกำหนดเวลา 30 วัน หรือกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ภายหลังจากคณะกรรมการสามัญเกี่ยวกับงบประมาณและพรรคการเมืองรายงานต่อสภาทั้งสองสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตัดสินใจได้ในฐานะเป็นรัฐสภา⁴³⁵

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา ไม่ว่าจะ เป็นร่างกฎหมายทั่วไปหรือร่างกฎหมายงบประมาณ วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หากเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่ถ้าหากมีความเห็นขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตัดสินใจเช่นใดถือว่าการตัดสินใจของรัฐสภา

⁴³⁴ Ibid. ,p.55.

⁴³⁵ Ardath W. Burks, The Government of Japan (London : Methuen & Co.Ltd.,1966),

จ) การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สมาชิกรัฐสภาที่มีสิทธิเข้าชื่อร่วมกันไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาเพื่อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลังจากผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต่อประชาชนเพื่อลงประชามติ (Referendum) โดยต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมดร่างรัฐธรรมนูญนั้นจึงจะมีผลบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้⁴³⁶

3.3.4.3 ระบบการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร

ประเทศญี่ปุ่นปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งตามทฤษฎีของการปกครองในระบบรัฐสภานั้น รัฐสภามีอำนาจควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การเปิดอภิปรายทั่ว ๆ ไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น ประเทศญี่ปุ่นยึดหลักการนี้และกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้โดยการตั้งกระทู้ถาม การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการภายในขอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภาดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

ก) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ถ้าสภาผู้แทนราษฎรได้มีการลงมติรับรองญัตติไม่ไว้วางใจ หรือปฏิเสธไม่ลงมติรับรองญัตติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีจะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ⁴³⁷ ถ้าไม่เป็นเช่นนั้นจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประสงค์จะยื่นญัตติเพื่อขอให้มีการลงมติไม่ไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรบัญญัติให้ ญัตติดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องระบุเหตุผลในการขอลงมติไม่ไว้วางใจมาด้วย และต้องมีสมาชิกลงลายมือชื่อรับรองญัตตินั้นไม่น้อยกว่า 50 คน และต้องยื่นญัตติดังกล่าวต่อประธานสภาต่อไป

⁴³⁶ Ibid. ,p.124

⁴³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 69 ให้คณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีการลงมติรับรองบัญญัติไม่ไว้วางใจ หรือมีการลงมติไม่รับรองญัตติไม่ไว้วางใจ และไม่ได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรภายใน 10 วัน

ข) การตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ โดยการตั้งกระทู้ถามมี 2 ประเภทคือ กระทู้ถามที่ถามและตอบเป็นลายลักษณ์อักษร และกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภา ในการตั้งกระทู้ถามประเภทแรกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องส่งกระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรไปยังรัฐบาล โดยการจัดทำเป็นกระทู้ถามเป็นหนังสือเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อส่งให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องตอบกระทู้ถามนั้นภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถาม หากไม่สามารถตอบได้ภายในเวลาที่กำหนดต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดแจ้งและวันเวลาที่จะสามารถตอบกระทู้ถามได้⁴³⁸

นอกจากนี้ ในกรณีที่เป็นเรื่องฉุกเฉินรีบด่วน สมาชิกรัฐสภาอาจตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาด้วยรัฐมนตรีด้วยวาจาในที่ประชุมสภาได้⁴³⁹ กรณีนี้รัฐมนตรีจะต้องมาตอบกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุม และสมาชิกที่ตั้งกระทู้ถามอาจซักถามคำถามอื่นๆแก่รัฐมนตรีได้

เมื่อดำเนินการจัดส่งกระทู้ให้แก่รัฐมนตรีแล้ว และได้กำหนดเวลาในการตอบกระทู้ (Question Periods) ซึ่งการตอบกระทู้จะมีการเผยแพร่ออกไปในสื่อต่าง ๆ เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์⁴⁴⁰ และให้ประธานสภาดำเนินการจัดพิมพ์กระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรของสมาชิก พร้อมทั้งคำตอบกระทู้ของคณะรัฐมนตรีเผยแพร่และแจกจ่ายให้แก่สมาชิกแต่ละคนด้วย

ค) การแต่งตั้งคณะกรรมการ

ระบบคณะกรรมการ (Committee System) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างระบบคณะกรรมการของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสัมพันธมิตรได้เข้ามาควบคุมและจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเอง แต่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการไว้โดยตรง ต้องพิจารณาจากกฎหมายรัฐสภา (Diet Law) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (The Rules of the House of Representatives) หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (The Rules of the House of Councillors) แล้วแต่กรณี โดยที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการได้ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

⁴³⁸ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 74 และมาตรา 75

⁴³⁹ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 76

⁴⁴⁰ Koichi Kishimoto, "Diet Structure, Organization, and Procedure", in *The Japanese*

คณะกรรมการธิการสามัญ (Standing Committees) และคณะกรรมการธิการวิสามัญ (Special Committees)⁴⁴¹

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใด ๆ ซึ่งอยู่ภายในอำนาจของแต่ละสภาได้ โดยที่ประธานสภาจะเป็นผู้เสนอรายชื่อสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการคณะต่าง ๆ รวมไปถึงเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้กรรมการลาออกจากตำแหน่งด้วย⁴⁴² และคณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (Sub - Committee) เพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาและสอบสวนด้วยก็ได้⁴⁴³ เมื่อคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาและสอบสวนเสร็จแล้วให้ทำรายงานเสนอต่อประธานสภาของตน เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมของแต่ละสภาต่อไป โดยที่จะต้องเสนอรายงานความเห็นของสมาชิกส่วนน้อยไปด้วย⁴⁴⁴ การประชุมของคณะกรรมการนั้น ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดวันและเวลาประชุม หรือกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดอาจร้องขอให้เรียกประชุมคณะกรรมการก็ได้⁴⁴⁵ แต่อย่างไรก็ตามการกำหนดวันและเวลาประชุมของคณะกรรมการนี้ ต้องมิใช่ในระหว่างที่มีการประชุมรัฐสภา⁴⁴⁶

โดยสรุป คณะกรรมการธิการของแต่ละสภาจะมีอำนาจในการสอบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐบาลและมีอำนาจในการเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำหรืออาจเรียกพยานหลักฐานอื่นๆ เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนได้ โดยเรื่องที่ทำ การสอบสวนจะต้องอยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการคณะนั้นๆ

คณะกรรมการธิการของรัฐสภาประเทศญี่ปุ่น จะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาในรายละเอียดของร่างกฎหมาย งบประมาณแผ่นดิน สนธิสัญญา และหนังสือร้องทุกข์ โดยคณะกรรมการเหล่านั้นจะสอบสวนและศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ และในบางเวลาอาจมีการตั้งคณะอนุกรรมการ (sub-committees) ขึ้นเพื่อช่วยในการสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการ

⁴⁴¹ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 40

⁴⁴² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 30

⁴⁴³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 35

⁴⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 72 และข้อ 72-II

⁴⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 38

⁴⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 37 ห้ามมีการประชุมคณะกรรมการในระหว่างการประชุมของตามปกติสภา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานสภา (Article 37. No Committee shall meet during a plenary sitting of the House without the permission of the President.)

ในการประชุมของคณะกรรมการกิจการจะต้องมีสมาชิกที่เป็นกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง โดยการประชุมจะไม่เผยแพร่ต่อสาธารณชน (closed to the public) แต่อย่างไรก็ตามประธานคณะกรรมการอาจอนุญาตให้สื่อมวลชนเข้ามาร่วมฟังการประชุมของคณะกรรมการได้

นอกจากนั้น คณะกรรมการยังมีอำนาจในการเชิญนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการ ตัวแทนของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการ เลขาธิการรัฐสภา ที่ปรึกษาพิเศษของรัฐบาลและประธานและกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมาเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการเพื่อชี้แจงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ ในกรณีนี้บุคคลดังกล่าวอาจยื่นหนังสือตอบรับว่าจะเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงเรื่องใดๆ ล่วงหน้าต่อประธานสภาก็ได้

ในการพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นกรรมการ (committee stage) กรรมการจะร่วมประชุมพิจารณาตรวจสอบร่างกฎหมายดังกล่าวอย่างถี่ถ้วน

คณะกรรมการจะต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณทั่วไปของประเทศและในร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรที่มีความสำคัญ และในร่างกฎหมายที่มีความสำคัญต่อประโยชน์สาธารณะเพื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว

ประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมและดำเนินการประชุมของคณะกรรมการ จัดระเบียบวาระการประชุมและเรื่องที่จะต้องดำเนินการของคณะกรรมการ รักษากฎ ระเบียบ และข้อบังคับในการประชุม และเป็นตัวแทนของคณะกรรมการในกิจการภายนอก นอกจากนี้ประธานคณะกรรมการยังมีอำนาจในการเรียกประชุมคณะกรรมการ เป็นผู้ตัดสินว่าเรื่องใดควรจะต้องมีการลงมติหรือขอมติจากที่ประชุม รับผิดชอบรายงานต่อสภาในเรื่องที่คณะกรรมการสอบสวนหรือศึกษาอยู่ อภิปรายชี้แจงต่อสภา อีกสภาหนึ่งในเรื่องวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายที่ริเริ่มเสนอโดยสภาที่ประธานคณะกรรมการผู้นั้นสังกัดอยู่ และมีหน้าที่ในการเสนอความคิดเห็นในการประชุมของคณะกรรมการคณะอื่นๆ คณะกรรมการอาจเลือกทรงประธานคณะกรรมการหลายคนจากสมาชิกในคณะกรรมการได้ ถ้าหากประธานคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่ต่อไม่ได้ รองประธานจะต้องทำหน้าที่ดำเนินการประชุมแทนประธานคณะกรรมการต่อไป

คณะกรรมการของรัฐสภาประเทศญี่ปุ่นมี 4 ประเภท ดังนี้

1) คณะกรรมาธิการสามัญ (Standing committees)

สภาผู้แทนราษฎรของประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมาธิการสามัญจำนวน 17 คณะ โดยแต่ละคณะจะมีสมาชิกเป็นกรรมาธิการประมาณ 20-50 คน ส่วนในวุฒิสภามีคณะกรรมาธิการสามัญ 17 คณะแต่ละคณะจะมีสมาชิกเป็นกรรมาธิการประมาณ 10-45 คน โดยสมาชิกวุฒิสภาโตเอทจะต้องเป็นสมาชิกในคณะกรรมาธิการสามัญอย่างน้อยคนละหนึ่งคณะ สมาชิกในคณะกรรมาธิการจะถูกเสนอรายชื่อโดยประธานสภาของแต่ละสภาที่ตนสังกัดอยู่ โดยสมาชิกในคณะกรรมาธิการจะมีสมาชิกภาพอยู่กระทั่งหมดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาโตเอท โดยตำแหน่งในคณะกรรมาธิการจะถูกจัดสรรไปตามสัดส่วนของพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองที่มีความเข้มแข็งหรือที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมากในสภา โดยประธานสภาจะเสนอรายชื่อสมาชิกในคณะกรรมาธิการตามคำแนะนำของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองดังกล่าว โดยเฉพาะตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการนั้น จะจัดสรรให้กับพรรคการเมืองหรือกลุ่มเมืองที่มีความเข้มแข็งหรือมีสมาชิกในพรรคหรือกลุ่มเป็นจำนวนมากตามลำดับ

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้กำหนดให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภามีอำนาจในการสอบสวนหรือพิจารณาศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม นอกจากนี้ยังมีอำนาจที่จะพิจารณาศึกษาร่างกฎหมายและเรื่องใดๆที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้อีกด้วย⁴⁴⁷

สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะแบ่งตามภารกิจหรือขอบเขตในการบริหารจัดการของกระทรวง ทบวง กรมของรัฐบาล แต่ไม่ได้ระบุหรือเจาะจงไปที่ภารกิจของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือกรมใดกรมหนึ่งโดยเฉพาะ

สำหรับรายชื่อของคณะกรรมาธิการสามัญนั้น ประกอบด้วย คณะกรรมาธิการที่รับผิดชอบดูแลงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรมของรัฐบาล เช่น คณะกรรมาธิการคณะรัฐมนตรี (Committees on Cabinet) กิจการภายในและการสื่อสาร (Internal Affairs and Communications) กิจการยุติธรรม (Judicial Affairs) การต่างประเทศ (Foreign Affairs) การเงินการคลัง (Financial Affairs) การศึกษา วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Education, Culture, Sports, Science and Technology) สุขภาพอนามัย แรงงานและสวัสดิการสังคม (Health, Labour and Welfare) การเกษตร ป่าไม้และการประมง (Agriculture, Forestry and Fisheries) เศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม (Economy, Trade and Industry) ที่ดิน โครงสร้างสาธารณูปโภค

⁴⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 74-III

Article 74-III. "A Standing Committee is authorized to investigate matters under its jurisdiction, besides the measures or matters referred to it."

ขั้นพื้นฐานและการขนส่งมวลชน (Land, Infrastructure and Transport) สิ่งแวดล้อม (Environment) ความมั่นคงและปลอดภัยของสังคม (Security) แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (Fundamental National Policies) งบประมาณของประเทศ (Budget) การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและกำกับดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร (Audit and Oversight of Administration) นอกจากนี้ยังมี คณะกรรมาธิการที่ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลกิจการภายในของสภา เช่น คณะกรรมาธิการกฎระเบียบ ข้อบังคับ และการบริหารจัดการกิจการของสภา (Rules and Administration) และ คณะกรรมาธิการระเบียบวินัยในสภาผู้แทนราษฎร (Discipline in the House of Representatives)

คณะกรรมาธิการนโยบายพื้นฐานแห่งชาติได้ถูกจัดตั้งขึ้นในแต่ละสภาเมื่อประมาณเดือนมกราคม ปี 2000 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ให้นายกรัฐมนตรีและผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้มีโอกาสอภิปรายโต้แย้งกันตัวต่อตัวในประเด็นเรื่องนโยบายพื้นฐานแห่งชาติ โดยระบบดังกล่าวได้นำแบบอย่างมาจาก “ช่วงเวลาตอบกระทู้ถามของนายกรัฐมนตรี” ("Prime Minister's Question Time") ของรัฐสภาของประเทศอังกฤษ คณะกรรมาธิการของทั้งสองสภามาประชุมร่วมกันสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง ในที่ประชุมสภาของแต่ละสภา (สลับกัน) โดยสมาชิกที่มาจากสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 30 คน และสมาชิกที่มาจากวุฒิสภาจำนวน 20 คน

คณะกรรมาธิการงบประมาณจะเป็นคณะกรรมาธิการที่มีสมาชิกของแต่ละสภาเป็นจำนวนมากที่สุด มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบรายได้จากภาษีอากรของประเทศและรายจ่ายที่จำเป็นของประเทศ และจะมีสมาชิกที่มาจากหลากหลายพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองจะถามคำถามกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นๆในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศ

คณะกรรมาธิการข้อบังคับและกิจการสภา (CRA : The Committee on Rules and Administration) มีหน้าที่ในการกำหนดวันที่จะมีการประชุมสภาเป็นปกติ จัดระเบียบวาระการประชุมในนามของประธานสภา จัดสรรเวลาให้กับสมาชิกที่ประสงค์จะอภิปรายในที่ประชุม และปรึกษาหารือในเรื่องการบริหารจัดการทั่วไปของสภา โดยการประชุมหารือของคณะกรรมาธิการข้อบังคับและกิจการสภาจะประกอบไปด้วยประธานสภา รองประธานสภา และเลขาธิการของสภา มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของสภา

ส่วนคณะกรรมาธิการกำกับดูแลฝ่ายบริหาร (The Committee on Audit and Oversight of Administration) ในสภาผู้แทนราษฎรนั้นถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและเข้มแข็งในการตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ในคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภายังประกอบไปด้วยที่ปรึกษาและผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมาธิการแต่ละคณะเข้ามาทำหน้าที่ช่วยกรรมาธิการในการทำงาน และยังมีนักวิจัยเข้ามาช่วยในการศึกษาวิจัยเรื่องต่างๆที่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจของคณะกรรมาธิการ

ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการ ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการมาธิการสามัญ (Standing Committees)

กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการสามัญได้สภาละไม่น้อยกว่า 21 คณะ แต่เมื่อปี ค.ศ. 1960 ลดจำนวนลงเหลือเพียง 16 คณะ⁴⁴⁸ ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการมาธิการสามัญจำนวน 17 คณะ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบร่างกฎหมายต่าง ๆ สนธิสัญญา เรื่องราวร้องทุกข์ คำร้องทุกข์หรือฎีกา และมีอำนาจตรวจสอบหรือสอบสวนเรื่องใดๆ ที่สภามอบหมายซึ่งอยู่ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภา⁴⁴⁹

จำนวนของกรรมการและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมาธิการสามัญแต่ละคณะ มีดังต่อไปนี้⁴⁵⁰

(1) คณะกรรมการมาธิการคณะรัฐมนตรี (Committee on Cabinet) มีสมาชิก 20 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ยกเว้นเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการทั่วไป คณะกรรมการการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ คณะกรรมการการเงิน การคลัง และคณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม

(2) คณะกรรมการกิจการทั่วไป (Committee on General Affairs) มีสมาชิก 25 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications) ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม

(3) คณะกรรมการการยุติธรรม (Committee on Judicial Affairs) มีสมาชิก 20 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) และเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทั่วไปของศาลยุติธรรม (The judicial administration of the Courts)

(4) คณะกรรมการการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ (Committee on Foreign Affairs and Defense) มีสมาชิก 21 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ (Ministry of Foreign Affairs) กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defense) และสภาความมั่นคงแห่งชาติ (The Security Council of Japan)

⁴⁴⁸ Hans H. Baerwald, *Japan's Parliament : an introduction*, p.89.

⁴⁴⁹ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 41 วรรค 1

⁴⁵⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของญี่ปุ่น มาตรา 74

(5) คณะกรรมการการเงินการคลัง (Committee on Financial Affairs) มีสมาชิก 25 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง Ministry of Finance ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการงบประมาณและเรื่องการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน

(6) คณะกรรมการการศึกษา วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ (Committee on Education, Culture and Science) มีสมาชิก 20 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม การกีฬา และวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology)

(7) คณะกรรมการสาธารณสุข สวัสดิการสังคมและแรงงาน (Committee on Health, Welfare and Labour) มีสมาชิก 25 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการสังคม Ministry of Health, Labour and Welfare

(8) คณะกรรมการการเกษตร การป่าไม้และการประมง (Committee on Agriculture, Forestry and Fisheries) มีสมาชิก 20 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตร การป่าไม้และการประมง Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries

(9) คณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม (Committee on Economy and Industry) มีสมาชิก 21 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์และอุตสาหกรรม Ministry of Economy, Trade and Industry

(10) คณะกรรมการการที่ดินและการขนส่ง (Committee on Land and Transport) มีสมาชิก 25 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงการที่ดิน โครงสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและการขนส่งมวลชน (Ministry of Land, Infrastructure and Transport)

(11) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อม (Committee on Environment) มีสมาชิก 20 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อม Ministry of Environment

(12) คณะกรรมการนโยบายพื้นฐานแห่งชาติ (Committee on Fundamental National Policies) มีสมาชิก 20 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ นโยบายพื้นฐานแห่งชาติ (Fundamental policies of the state)

(13) คณะกรรมการงบประมาณ (Committee on Budget) มีสมาชิก 45 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของประเทศ

(14) คณะกรรมาธิการการตรวจสอบ (Committee on Audit) มีสมาชิก 30 คน มีอำนาจหน้าที่สอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบบัญชี การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศ

(15) คณะกรรมาธิการกำกับดูแลฝ่ายบริหาร Committee on Oversight of Administration มีสมาชิก 30 คน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและกำกับดูแลการบริหารงานของฝ่ายบริหาร และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับบริหารงานของฝ่ายบริหาร

(16) คณะกรรมาธิการข้อบังคับและกิจการสภา Committee on Rules and Administration มีสมาชิก 25 คน มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารกิจการภายในของสภา ควบคุมดูแลกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของสภา และบริหารกิจการห้องสมุดของสภา

(17) คณะกรรมาธิการระเบียบวินัย Committee on Discipline มีสมาชิก 10 คน มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลมิให้สมาชิกสภาฝ่าฝืนระเบียบวินัยของสภา (Disciplinary action against Members of the House)

คณะกรรมาธิการสามัญทั้ง 17 คณะนี้ ส่วนใหญ่เป็นการตั้งชื่อตามชื่อกระทรวงหรือทบวงของรัฐบาล แต่ละคณะที่อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา⁴⁵¹ ซึ่งการกำหนดขอบอำนาจของคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะนั้น เป็นการกำหนดตามโครงสร้างของกระทรวงหรือทบวงนั้น ๆ โดยที่บางคณะอาจมีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากกว่าหนึ่งกระทรวงหรือทบวงใดก็ได้ เช่น คณะกรรมาธิการการต่างประเทศมีเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คณะกรรมาธิการแรงงานและสวัสดิการสังคม มีเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนคณะกรรมาธิการคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่เพียงมีเขตอำนาจตามการทำงานของคณะรัฐมนตรีและสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจครอบคลุมไปถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีอีกด้วย นอกจากนี้เป็นการตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อติดตามดูแลภารกิจภายในของสภา ที่สำคัญได้แก่คณะกรรมาธิการข้อบังคับและกิจการสภา มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของสภา

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทุกคนต้องได้รับเลือกเป็นกรรมาธิการอย่างน้อย 1 คณะ แต่อย่างมากต้องไม่เกิน 2 คณะ และในกรณีที่เป็นการกรรมาธิการ 2 คณะนั้น หนึ่งคณะในจำนวนสองคณะนั้นต้องมีชื่อคณะกรรมาธิการนโยบายพื้นฐานแห่งชาติ (Committee on Fundamental National Policies) คณะกรรมาธิการงบประมาณ (Committee on Budget) คณะกรรมาธิการกำกับดูแลฝ่ายการบริหาร (Committee on Oversight of Administration) หรือ

⁴⁵¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 74

คณะกรรมการการระเบียบวินัย (Committee on Discipline) เว้นแต่เป็นการรับโอนมาจาก
 กรรมการอื่น⁴⁵²

การจัดสรรและการคัดเลือกประธานคณะกรรมการนั้น กระทำโดยประธาน
 วุฒิสภา แต่ในทางปฏิบัติพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภามีอิทธิพลในการจัดสรรและ
 คัดเลือกประธานคณะกรรมการเป็นอย่างมาก โดยพิจารณาจากการฝึกอบรมและประสบการณ์
 เป็นหลัก ซึ่งตรงกันข้ามกับคณะกรรมการของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแม่แบบของ
 คณะกรรมการของญี่ปุ่นที่ถือตามความอาวุโสเป็นหลัก⁴⁵³

คณะกรรมการสามัญ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย พิจารณา
 สอบสวนคำร้อง และกระทำกรไต่ ทั้ที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ (Jurisdiction) ของ
 คณะกรรมการ⁴⁵⁴ ซึ่งได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการ
 ประชุมวุฒิสภา⁴⁵⁵ เมื่อพิจารณาร่างกฎหมายแล้วเสร็จ ประธานคณะกรรมการจะจัดทำรายงาน
 พร้อมกับร่างกฎหมายที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงและร่างเดิมหรือรายงานพร้อมความเห็นแล้วแต่กรณี
 มอบให้ประธานสภาเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภาต่อไป

การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการสามัญ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็น
 อย่างยิ่ง แต่มักจะมีการอภิปรายถกเถียงกันน้อยมาก และในชั้นการพิจารณาของรัฐสภาก็เช่นกัน
 เป็นเพียงในรูปแบบที่กำหนดไว้เท่านั้น

2) คณะกรรมการวิสามัญ (Special committees)

นอกจากคณะกรรมการสามัญประจำสภาแล้ว แต่ละสภาอาจแต่งตั้ง
 คณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่สภามอบหมาย หรือศึกษา
 เรื่องใดๆที่ไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภา สภา
 ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณา
 สอบสวนเรื่องต่าง ๆ ที่ไม่อยู่ภายในขอบอำนาจของคณะกรรมการสามัญได้ โดยที่กรรมการใน

⁴⁵² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 74-II

⁴⁵³ Ardath W. Burks, *The Government of Japan*, p.122.

⁴⁵⁴ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 41 วรรค 1

⁴⁵⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 74

คณะกรรมการการวิสามัญแต่ละคณะมาจากการแต่งตั้งของแต่ละสภา⁴⁵⁶ ตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกของพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมืองในสภา และอยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งเรื่องที่ได้รับมอบหมายนั้น จะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจากวุฒิสภา สำหรับตำแหน่งประธานคณะกรรมการนั้น จะมีการเลือกตั้งกันในระหว่างกรรมการด้วยกัน ซึ่งกรรมการวิสามัญที่ได้รับแต่งตั้งจะพิจารณาคัดเลือกสมาชิกเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญหนึ่งคน⁴⁵⁷ โดยวิธีการลงคะแนนลับ (secret ballot) ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดได้รับคัดเลือกเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ หรืออาจได้รับเลือกตั้งโดยมติที่ประชุมหรือวิธีอื่นก็ได้⁴⁵⁸ แต่ในทางปฏิบัติประธานคณะกรรมการจะถูกเลือกโดยการเสนอชื่อเพื่อให้ที่ประชุมมีมติแต่งตั้ง

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีแม้ว่าเป็นเรื่องที่อยู่ภายในขอบอำนาจของคณะกรรมการวิสามัญ อาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นรับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ ก็ได้ เช่น คณะกรรมการ “Special Committee on Okinawa and the Northern Islands” และ “Special Committee on Traffic Safety” ซึ่งงานของทั้ง 2 คณะดังกล่าวอาจจัดอยู่ในขอบอำนาจของคณะกรรมการวิสามัญที่ชื่อ “Standing Committee on Foreign Affairs” และ “Standing Committee on Transportation” ได้ตามลำดับ สาเหตุที่ใช้วิธีแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญนั้น ก็เนื่องจากต้องการให้ทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้านเข้ามาเป็นสมาชิกของคณะกรรมการวิสามัญได้ เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นและเพื่อลดบทบาทของคณะกรรมการวิสามัญไปในตัวไม่ให้มีอำนาจมากเกินไป⁴⁵⁹

คณะกรรมการวิสามัญส่วนมากมีความถาวรเหมือนกับคณะกรรมการวิสามัญเพียงแต่ไม่มีชื่อเจาะจงในสภา ดังนั้น จึงต้องตั้งขึ้นใหม่ในการเริ่มต้นสมัยประชุมแต่ละครั้ง และประการสำคัญยิ่งก็คือส่วนใหญ่มักจะไม่ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ควบคุม

⁴⁵⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 78

Article 78. The number of members of a Special Committee shall be decided by the House. The House may, however, increase the membership whenever necessary.

⁴⁵⁷ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 45

⁴⁵⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของญี่ปุ่น ข้อ 80

⁴⁵⁹ Hans. H. Baewald, *Japan's Parliament : an introduction* (London : Syndics of the Cambridge University Press, 1974), pp.91 – 92.

กระบวนการนิติบัญญัติทั้งหมด ตัวอย่างเช่น ปัจจุบันวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ 5 คณะ⁴⁶⁰ ดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับความวิบัติ (Special Committee on Disasters) มีสมาชิก 20 คน

- คณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับเกาะโอกินาวาและปัญหาทางเหนือ (Special Committee on Okinawa and Northern Problems) มีสมาชิก 20 คน

- คณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับจริยธรรมในทางการเมืองและการเลือกตั้ง (Special Committee on Political Ethics and Election System) มีสมาชิก 35 คน

- คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับเหตุลักพาตัวที่เกิดขึ้นในประเทศเกาหลีเหนือ (Special Committee on North Korean Abduction Issue and Related Matters) มีสมาชิก 20 คน

- คณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการ (Special Committee on Official Development Assistance and Related Matters)

ระบบคณะกรรมการวิสามัญของประเทศญี่ปุ่นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าไม่เหมาะสม โดยที่ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1960 ในรัฐสภามีการอภิปรายพิจารณาทบทวนสนธิสัญญาระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญ มีจำนวน 45 คน ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญว่าระบบคณะกรรมการที่สร้างขึ้นไม่เหมาะสมกับระบอบรัฐสภา แต่เหมาะสมกับระบอบประธานาธิบดีมากกว่า การที่กำหนดให้มีกรรมการจำนวนมากทำให้ต้องใช้เวลาในการตั้งกระทู้ถาม และรัฐบาลต้องตอบกระทู้เป็นจำนวนมาก บุคคลภายนอกที่เข้ามาเป็นกรรมการไม่มีความเหมาะสม และการตัดสินใจทางนิติบัญญัติมิได้มาจากคณะกรรมการแต่มาจากพรรคการเมือง และประเด็นสุดท้ายคือต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก⁴⁶¹

3) คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committees)⁴⁶²

คณะกรรมการร่วมกันจะแต่งตั้งขึ้นในกรณีที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทั้งสองสภามีความเห็นไม่ตรงกัน โดยที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งกรรมการ จำนวน 10 คน และวุฒิสภาแต่งตั้งกรรมการ จำนวน 8 คน ประกอบกัน

⁴⁶⁰ House of Councillors, Committees of the House of Councillors, http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/f_c_3.htm , [2008, September 6]

⁴⁶¹ Ardath W. Burks, *The Government of Japan*, pp.122 – 123.

⁴⁶² รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น มาตรา 59

เป็นคณะกรรมการร่วมกัน ทำหน้าที่ในการอภิปรายถกเถียงในประเด็นที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นไม่ตรงกัน⁴⁶³

4) คณะกรรมการศึกษาวิจัย (Research Committees)

นอกจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ 3 ประเภท ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น แต่ละสภายังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาวิจัยเพื่อศึกษาวิจัยในเรื่องต่าง ๆ ได้⁴⁶⁴ เช่น ในวุฒิสภามีจำนวน คณะกรรมการศึกษาวิจัย 3 คณะดังต่อไปนี้⁴⁶⁵

- คณะกรรมการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศและเรื่องภาวะโลกร้อน (Research Committee on International Affairs and Global Warming Issues)

- คณะกรรมการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจ (Research Committee on National Life and Economy)

- คณะกรรมการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการลดจำนวนประชากรและความร่วมมือของสมาชิกในสังคม (Research Committee on Aged Society with Declining Birthrate and Society of Cooperative Way of Life)

โดยวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว จากสมาชิกพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง โดยจัดสรรตามจำนวนสมาชิกที่อยู่ในสภา⁴⁶⁶ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี

โดยสรุป การดำเนินการประชุมของรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นมีประสิทธิภาพเพราะมีกลไกตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของสภาที่เอื้ออำนวยต่อการประชุมสภา ดังนี้

1. ในด้านการดำเนินการประชุมสภาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดว่า “ห้ามมีการประชุมคณะกรรมการในระหว่างการประชุมของตามปกติสภา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานสภา” ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกทุกคนได้เข้าร่วมประชุมสภาโดยพร้อมเพรียงกันโดยไม่เกิดปัญหาการขาดองค์ประชุมของสภา

2. การอภิปรายของสมาชิกสภาในการประชุมสภา ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้การอภิปรายทั้งหมดของสมาชิกจะต้องกระทำที่เวทีสำหรับอภิปราย (rostrum) หรือแท่นยืนพูดที่จัด

⁴⁶³ Ardath W. Burks, *The Government of Japan*, pp.121.

⁴⁶⁴ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 54-II

⁴⁶⁵ House of Councillors, *Committees of the House of Councillors*,

http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/f_c_3.htm , [2008, September 6]

⁴⁶⁶ กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 54-II.

ไว้ในที่ประชุมสภาสำหรับให้สมาชิกออกมาอภิปราย ที่ยื่นอภิปรายนี้ปกติจะยกขึ้นสูงเล็กน้อยและอยู่ตรงหน้าที่ประชุมและหน้าประธานสภาหรือมุมใดมุมหนึ่งของบริเวณหน้าที่ประชุม เมื่อสมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดได้รับอนุญาตจากประธานสภาให้อภิปรายได้ สมาชิกผู้นั้นจะต้องลุกขึ้นจากที่นั่งของตนไปที่แท่นอภิปรายดังกล่าวแล้วอภิปรายจนจบวาระของตน ทำให้การอภิปรายดูไม่วุ่นวายสับสน

3. ประเทศญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่มีระบบกรรมาธิการที่มีการจัดวางระบบและทำงานอย่างเข้มแข็งอย่างดีที่สุดประเทศหนึ่งของโลก โดยในปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาของญี่ปุ่นจะมีคณะกรรมการสามัญอยู่ 17 คณะ โดยทั้งสองสภาจะมีคณะกรรมการวิสามัญอีกหลายคณะ บางคณะก็จะเป็นคณะกรรมการวิสามัญจริงๆ แต่บางคณะก็จะถูกตั้งทุกสมัยการประชุมสภา คณะกรรมาธิการส่วนใหญ่จะรับผิดชอบพิจารณาร่างกฎหมายที่สอดคล้องกับโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ อาทิเช่น ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเกษตรจะถูกมอบหมายให้คณะกรรมการการเกษตร เป็นคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว

ข้อบังคับการประชุมสภาของไทย

วิเคราะห์ถึงสถานะ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภา

ในประเด็นเบื้องต้นที่จะต้องศึกษาคือ สถานะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภา เนื่องจากมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบว่าวัตถุประสงค์แห่งการศึกษานั้นมีสถานะในทางกฎหมายและมีสภาพบังคับอย่างไร นอกจากนี้ยังต้องศึกษาว่าข้อบังคับการประชุมมีความสำคัญและขอบเขตการใช้บังคับอย่างไร เนื้อหาและกลไกการดำเนินงานภายในที่สำคัญของสภาที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาประกอบไปด้วยอะไรบ้าง เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาถือเป็นกฎเกณฑ์ที่จะควบคุมการดำเนินงาน หรือการประชุมสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประเด็นที่จะต้องศึกษาต่อมาคือ การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา และประเด็นสุดท้ายคือ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาทั้งในด้านการดำเนินการประชุม สภาพปัญหาทางด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และสภาพปัญหาทางการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารซึ่งหน้าที่สำคัญของสภาทั้งสองประการนี้จะต้องกระทำในรูปของการประชุมสภาและต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา

4.1 ข้อพิจารณาเบื้องต้นเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมสภา

4.1.1 ความหมายและลักษณะสำคัญของข้อบังคับการประชุมสภา

ข้อบังคับการประชุมสภานั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) ซึ่งในความหมายของกฎหมายรัฐสภานั้น ศาสตราจารย์ มาร์เซล เพร็โลต์ (Professeur Macel Prélôt) ชาวฝรั่งเศสได้ให้คำจำกัดความของ “กฎหมายรัฐสภา” เป็นสองลักษณะ¹ ด้วยกัน กล่าวคือ ความหมายอย่างกว้างและความหมายอย่างแคบ

1) ความหมายอย่างกว้าง กฎหมายรัฐสภา หมายถึง “กฎหมายของรัฐสภา” โดยเฉพาะนั่นเอง ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยอาจจะกล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่บัญญัติถึงองค์ประกอบ องค์กร และอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาจากคำนิยามนี้ กฎหมายรัฐสภา

¹ มนตรี รูปสุวรรณ, “ควรศึกษากฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) ในคณะนิติศาสตร์หรือไม่?”, วารสารกฎหมาย 10,2 (ธันวาคม 2528) : 115.

จึงถือเป็นอีกสาขาหนึ่งของกฎหมายรัฐธรรมนูญ² ในลักษณะเดียวกับกฎหมายปกครอง เพราะกฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร ซึ่งนักวิชาการฝรั่งเศสท่านหนึ่ง คือ ศาสตราจารย์ ลาแฟร์แยร์ (Professeur Laferrière) ได้กล่าวไว้ว่าในท้ายที่สุดแล้วที่มาของกฎหมายปกครองก็คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญนั่นเอง

2) ความหมายอย่างแคบ หมายถึง กฎเกณฑ์ด้านต่างๆที่มีลักษณะพิเศษและเป็นลักษณะเฉพาะของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่จำเป็นจะต้องสอดคล้องกับ “กฎหมายของรัฐสภา” (Droit de Parlement) เสมอไป กฎหมายของรัฐสภานี้อาจพิจารณาได้ 2 ด้าน ด้านหนึ่งเป็นการศึกษาในแง่แบบพิธี “กฎหมายของรัฐสภา” จะประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่มีค่าเท่ากับรัฐธรรมนูญ และที่มีค่าเท่ากับกฎหมายทั่วไป อีกด้านหนึ่งพิจารณาจากแนววินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งวินิจฉัยว่า ในแต่ละสภาจะมีลักษณะความชอบด้วยกฎหมาย (légalité) ของสภาเอง ซึ่งสภาจะมีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรของตนเอง หมายถึงมีกฎข้อบังคับของสภาเอง เรียกว่า “กฎหมายภายใน” (loi interieur) ซึ่งใช้บังคับโดยองค์กรสภาและคำตัดสินนี้จะมาจากขอบเขตของอำนาจของแต่ละสภา³

ดังนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายรัฐสภาในความหมายอย่างแคบ หมายถึงการศึกษาถึงกฎเกณฑ์ต่างๆอันมีลักษณะพิเศษและเป็นลักษณะเฉพาะของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจจะเป็นการศึกษาถึงกฎเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎเกณฑ์ที่รัฐสภามีอำนาจในการจัดตั้งองค์กรของตน ในที่นี้หมายถึงข้อบังคับการประชุมของสภา ซึ่งใช้บังคับภายในองค์กรต่างๆของรัฐสภาและถือเป็นแนวปฏิบัติขององค์กรภายในรัฐสภา⁴ ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศไทยที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นคือ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นข้อบังคับการประชุมที่ตราใช้บังคับภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนข้อบังคับการ

² Marcel Prélot, “Droit Parlementaire francais”, Cours I.E.P, 1957-1958, Les cours de droit p. 5 อ้างในบทความชื่อ Droit Parlementaire et Droit Constitutionnel sous la IV République” โดย Prof. Pierre Avril, จากหนังสือ Revue du Droit public, ฉบับที่ 3-1984 L.G.D.J. หน้า 574, อ้างใน มนตรี รูปสุวรรณ, เรื่องเดียวกัน : 115.

³ Eeskinen May's Treatise on the Law, Privileges, Proceeding and Usage of Parliament, 20th ed Butterworths, London, 1983, p. 207. อ้างใน มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 116.

⁴ บทสัมภาษณ์ รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ, เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 22 มิถุนายน 2549 ณ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา อาคารสุขประพฤติ ชั้น 13 ใน วารสารจลนนิติ 3, 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2549) : 1-8.

ประชุมที่ถูกยกเลิกไปก่อนหน้านี้ได้แก่ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นข้อบังคับการประชุมที่ตราขึ้นให้บังคับภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ข้อบังคับการประชุมสภาอันเป็นวัตถุประสงค์ในการที่จะศึกษานั้นเป็นไปตามความหมายอย่างแคบนี้ คือเป็นข้อบังคับของสภาอันมีลักษณะเป็นกฎหมายภายใน ซึ่งเป็นวิธีการดำเนินงานของสภาเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการประชุมได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแต่ละสภาจะมีระเบียบข้อบังคับการประชุมเป็นของตนเอง

ท่านศาสตราจารย์วิชญ์ เครื่องงาม ได้ให้ความหมายของข้อบังคับการประชุมสภาไว้ว่า หมายถึง ระเบียบข้อบังคับหรือกติกาในการประชุมของแต่ละสภาซึ่งสมาชิกสภาร่วมกันกำหนดขึ้น ข้อบังคับจะครอบคลุมระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ของสภา⁵

4.1.2 ความเป็นมาและพัฒนาการของข้อบังคับการประชุมสภาของไทย

นับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นแล้ว ประเทศไทยเราได้มีตราข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ มากมายหลายฉบับ ซึ่งมีทั้งข้อบังคับการประชุมในสมัยที่มีสองสภา และในสมัยที่มีสภาแต่เพียงสภาเดียว ข้อบังคับที่ตราออกมาก็มีมากมายหลายฉบับ และระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญบางฉบับก็มีการตราข้อบังคับการประชุมขึ้นใช้มากกว่าหนึ่งฉบับ

สำหรับในเรื่องความเป็นมาและพัฒนาการของข้อบังคับการประชุมสภาของไทยนั้น เริ่มต้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ซึ่งตาม มาตรา 27 บัญญัติว่า “สภามีอำนาจตั้งระเบียบการปรึกษาหารือเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามธรรมนูญนี้ (ในชั้นแรกนี้ให้อนุโลมใช้ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีเฉพาะที่ไม่ขัดกับธรรมนูญนี้ไปพลางก่อน)” ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ การประชุมแบบรัฐสภาจึงได้มีขึ้น แต่ในขณะนั้นสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎรจึงได้นำข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พุทธศักราช 2472 มาใช้โดยอนุโลม โดยรัฐธรรมนูญฉบับแรกนี้ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับระเบียบการประชุมไว้เองด้วยหลายมาตรา⁶ สำหรับข้อบังคับสภาองคมนตรีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อนุโลมใช้เป็น

⁵ วิชญ์ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530), หน้า 425.

⁶ ดูพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 หมวดที่ 3 สภาผู้แทนราษฎร ส่วนที่ 3 “ระเบียบการประชุม” มาตรา 18-27

ระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในครั้งแรกนี้ ได้ออกมาโดยอาศัยอำนาจตาม มาตรา 31 ของพระราชบัญญัติองค์มนตรี พ.ศ. 2470 ซึ่งออกมาใช้ตั้งแต่สมัยรัฐบาลก่อนมีการ ปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2472

การเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกนั้นมิชชีนเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เวลา 14.00 นาฬิกา สภาผู้แทนราษฎรได้เริ่มประชุมเป็นครั้งแรก ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม โดยใช้ ห้องโถงชั้นบนเป็นที่ประชุมสภา โดยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในครั้งแรกนี้ได้ใช้ข้อบังคับ การประชุมของสภาองค์มนตรีเป็นข้อบังคับการประชุมสภาชั่วคราวไปพลางก่อน⁷ โดยอนุโลมใช้ มาจนถึงวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2476 โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ตรา “ข้อบังคับการประชุมและการ ปรีกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476” ซึ่งนับว่าเป็นข้อบังคับการประชุมฉบับแรกที่สภาได้ร่าง ขึ้น และประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม พ.ศ. 2476 โดยข้อบังคับการประชุมฉบับแรกนี้ได้ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475⁸ แต่เนื่องจากยังมี ข้อที่ควรแก้ไขให้รัดกุมขึ้นอีกมาก จึงใช้อยู่ไม่นาน โดยต่อมาสภาได้ตราข้อบังคับการประชุมฉบับ ใหม่ขึ้นคือ “ข้อบังคับการประชุมและการปรีกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2477” ซึ่งได้ ประกาศใช้เมื่อวันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2477 ข้อบังคับการประชุมฉบับนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวม ทั้งสิ้น 7 ครั้ง

ต่อมาเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2489 ได้มีการตราข้อบังคับการประชุมและการ ปรีกษาของพฤษสภา พ.ศ. 2490 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 61 ซึ่งบัญญัติว่า “พฤษสภาและสภาผู้แทนมีอำนาจตั้งข้อบังคับ การประชุมและการปรีกษาของสภาเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” โดย ข้อบังคับการประชุมสภาฉบับนี้ถือว่าเป็นข้อบังคับการประชุมฉบับแรกของสภานั่น ต่อมาสภา ผู้แทนราษฎรก็ได้ตราข้อบังคับการประชุมสภาขึ้นใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ คือ ข้อบังคับการประชุมและการปรีกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2490 ซึ่ง ประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2490 เหตุที่ต้องมีการตราข้อบังคับการประชุมทั้ง 2 ฉบับขึ้นก็ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489 ลงวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ได้ บัญญัติให้มีสภาซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติสองสภาขึ้นเป็นครั้งแรก ฉะนั้นจึงต้องมีข้อบังคับ การประชุมสำหรับแต่ละสภา

⁷ ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี 2475-2517, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : หจก.ช.ชุมนุมช่าง,พ.ศ. 2517), หน้า 20.

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 45 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจตั้งข้อบังคับการประชุมและการปรีกษาของสภา เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ข้อบังคับการประชุมของสภาต่าง ๆ ของเราที่ร่างขึ้นใหม่ก็คล้ายคลึงกันกับของเก่าในหลักใหญ่ ๆ การเปลี่ยนแปลงย่อมมีบ้างเมื่อเวลาได้ล่วงเลยมาหรือเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญใหม่ ก็ย่อมมีผลทำให้ต้องเปลี่ยนข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติด้วยเป็นธรรมดา เพราะสภาชุดเก่าหมดสภาพไปแล้วตามรัฐธรรมนูญที่ถูกยกเลิกไป แต่การแก้ไขเพิ่มเติมนี้ก็เพียงรายละเอียด ไม่ใช่หลักการใหม่ที่ตรงข้ามกับของเดิมทุกอย่าง เพราะรูปการปกครองตามรัฐธรรมนูญที่ใช้ส่วนมาก ก็มักจะเป็นระบอบการปกครองโดยรัฐสภา (Régime parlementaire) มากบ้างน้อยบ้างตามสมัย แม้จะมีหลักการใหม่บางอย่างเกิดขึ้นเกิดเพราะได้ความรู้จากการใช้บังคับและประสบการณ์ในอดีต ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติของเราจึงไม่แตกต่างกันมากมายในทันที และก็ค่อย ๆ ได้รับการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมไปที่ละน้อย ข้อบังคับการประชุมสภาฉบับแรก ๆ คือ ฉบับปี พ.ศ. 2476 – 2477 ก็ไม่แตกต่างกับฉบับต่อ ๆ มาในหลักการใหญ่ ๆ มาก นอกจากที่ต้องเป็นไปตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในขณะร่างข้อบังคับเท่านั้น⁹

ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 คือ ฉบับที่ใช้อยู่หลายปี คือ ตลอดระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ลงวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งนั้นก็ร่างตาม ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส Règlements de la Chambre des Députés (สภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส) สมัยสาธารณรัฐที่ 3 ค.ศ. 1915 ซึ่งได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมอยู่หลายครั้ง บทบัญญัติของวิธีดำเนินการประชุม การตั้งกระทู้ถาม (questions) ทั้งทางที่ ให้รัฐมนตรีตอบในสภาและทั้งที่ให้ตอบในหนังสือราชกิจจานุเบกษา การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือไว้วางใจรัฐมนตรีของสภา (interpellations) การตั้งกรรมาธิการไป พิจารณาสอบสวน (commission d'enquête) การตั้งกรรมาธิการทั้งสามัญและวิสามัญ ฯลฯ เหล่านี้ ล้วนเป็นบทบัญญัติที่นำมาจากข้อบังคับรัฐสภาของฝรั่งเศสและของประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรป หลายประเทศ¹⁰

อย่างไรก็ตามมีความจริงอยู่ว่า ข้อบังคับการประชุมของสภาจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เพียงไรก็ต้องอาศัยรัฐธรรมนูญที่มีใช้อยู่ในขณะตราข้อบังคับนั้นขึ้น คือ ถ้ารัฐธรรมนูญมี ลักษณะเป็นประชาธิปไตยมาก ข้อบังคับการประชุมสภาก็จะเป็นประชาธิปไตยมาก แต่ถ้า รัฐธรรมนูญไม่เป็นประชาธิปไตยเลย ข้อบังคับการประชุมสภาก็จะไม่เป็นเช่นเดียวกันไม่ว่าของ สภาใดสภาหนึ่ง เพราะข้อบังคับการประชุมสภาจะร่างให้มีลักษณะประชาธิปไตยผิดกว่า

⁹ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, (กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 217-219.

¹⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, หน้า 220.

รัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจสภาในการร่างไว้อย่างมากไม่ได้ แต่ถ้าวรัฐธรรมนูญมีข้อความสั้น ๆ สภาก็อาจมีเสรีภาพในการร่างข้อบังคับการประชุมสภาได้กว้างขวาง

สำหรับที่มาของข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติของเรานั้น อาจกล่าวได้ว่ามีทั้งทางรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองของอังกฤษ และทางฝรั่งเศส แต่ทางฝรั่งเศส (และทางภาคพื้นยุโรป) นั้นมีมากกว่า ทั้งนี้เป็นเพราะสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของเรา ซึ่งหลักส่วนใหญ่ก็เอามาจากประเทศที่มีระบอบการปกครองโดยรัฐสภาในยุโรปด้วย อย่างไรก็ตามจะแยกกันให้เด็ดขาดก็ไม่ได้ เพราะประเทศอังกฤษมีประเพณีการปกครองในทางประชาธิปไตยและระบอบรัฐสภา แต่ที่เป็นลายลักษณ์อักษรมีน้อยมาก และก็เป็นที่มาของหลักในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ รัฐสภาของอังกฤษก็ถือกันว่าเป็นแม่แบบของระบบรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบอบรัฐสภาก็มักจะเลียนแบบไปจากอังกฤษแต่เอาไปดัดแปลงใช้ตามความเหมาะสมและความต้องการของตน

การร่างข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภานั้น คนฝรั่งเศสมีนิสัยใจคอในทางระเบียบวินัยติดกับคนอังกฤษ มีความยุ่งยากเกิดขึ้นแก่สภานิติบัญญัติของฝรั่งเศสมากในสมัยแรก ๆ ของการปฏิวัติใหญ่ เพราะไม่พอใจที่จะเลียนแบบสถาบันรัฐสภาของอังกฤษ ข้อบังคับฉบับแรกที่ใช้ในสมัยราชาแห่งชาติ ผู้กระทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (Assemblée Nationale Constituante) คือ ข้อบังคับลงวันที่ 29 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 นั้น ก่อนที่จะร่างมีความเอนเอียงหรือแนวโน้มของสมาชิกต่างกันไปสองทาง คือทางหนึ่งต้องการให้เอาบทบัญญัติแห่งข้อบังคับของอังกฤษมาใช้ ทางนี้มีมิราบ็อ (Mirabeau) เป็นหัวหน้า แต่อีกทางหนึ่งซึ่งมีซีเอแยส (Sieyès) เป็นผู้แถลงแทน เห็นว่าไม่เหมาะที่จะเอาวิธีปฏิบัติของอังกฤษมาใช้ บทบัญญัติที่พิถีพิถันเข้มงวดของอังกฤษถูกเห็นกันไปว่ามีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของผู้แทนราษฎรมากเกินไป โดยเฉพาะไม่ต้องการให้ใครมีอำนาจส่วนตัวมาก ไม่ต้องการให้สภามีประธานที่มีอำนาจและมีอิทธิพล และในที่สุดทางฝ่ายซีเอแยสเป็นผู้ชนะในการบัญญัติข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาฉบับนั้นขึ้น เมื่อมีข้อบังคับเช่นนี้ ก็นำมาซึ่งเหตุวุ่นวายต่าง ๆ ในสภาของการปฏิวัติทุกระยะ ลักษณะการที่ไม่ชอบให้มีข้อบังคับเข้มงวดให้อำนาจประธานมากเช่นนี้ยังสืบเนื่องมาจนถึงทุกวันนี้¹¹

สำหรับในรัฐสภาของไทยนั้นนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน แต่ละสภาได้ตราข้อบังคับการประชุมของตนขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมากกว่า 30 ฉบับตามรูปแบบของสภา กล่าวคือ ถ้าหากเป็นสภาเดียว สภาก็จะตราข้อบังคับการ

¹¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, หน้า 220-222.

ประชุมออกมามีฉบับเดียว เช่น ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ถ้าเป็นสภาคู่ แต่ละสภาก็จะตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาขึ้น และจะมีข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาอีกฉบับหนึ่งเพื่อใช้ในกรณีที่มีการประชุมร่วมกันของทั้งสองสภา สำหรับในปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรได้มีการตรา “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551” ส่วนวุฒิสภาก็ได้ตรา “ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551” ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเมื่อพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นในแต่ละสมัยแล้วอาจจำแนกที่มาของข้อบังคับการประชุมตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ให้อำนาจในการตราข้อบังคับได้ ดังนี้

ตารางที่ 5 ตารางแสดงข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ

รัฐธรรมนูญฉบับที่	ชื่อ / พ.ศ.	เวลาที่เริ่มใช้	เวลาที่เลิกใช้	รวมเวลาที่ใช้	ข้อบังคับการประชุมที่ตราขึ้น
1	พ.ร.บ. ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 (สภาเดียว)	27 มิ.ย. 2475	10 ธ.ค. 2475	5 เดือน 17 วัน	- ใช้ข้อบังคับการประชุมสภากรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2472 (โดยอนุโลม)
2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม 2475 (สภาเดียว)	10 ธ.ค. 2475	9 พ.ค. 2489	13 ปี 5 เดือน	- ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 - ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477
3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2489 (สองสภา)	10 พ.ค. 2489	8 พ.ย. 2490	1 ปี 6 เดือน	- ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2490 - ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2490
4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว 2490 (สองสภา)	9 พ.ย. 2490	23 มี.ค. 2492	1 ปี 4 เดือน 14 วัน	- ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2490 (นำมาใช้โดยอนุโลม) - ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491
5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2492 (สองสภา)	23 มี.ค. 2492	29 พ.ย. 2494	2 ปี 8 เดือน 6 วัน	- ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2494 - ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491

รัฐธรรมนูญฉบับที่	ชื่อ / พ.ศ.	เวลาที่เริ่มใช้	เวลาที่เลิกใช้	รวมเวลาที่ ใช้	ข้อบังคับการประชุม ที่ตราขึ้น
6	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย 2475 แก้ไขเพิ่มเติม 2495 (สภาเดียว)	8 มี.ค. 2495	20 ต.ค. 2501	6 ปี 7 เดือน 12 วัน	- ข้อบังคับการประชุมและปรึกษา ของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495
7	ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร 2502 (สภาเดียว)	28 ม.ค. 2502	20 มิ.ย. 2511	9 ปี 5 เดือน	- ข้อบังคับการประชุมและปรึกษา ของสภาว่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504
8	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย 2511 (สองสภา)	20 มิ.ย. 2511	17 พ.ย. 2514	3 ปี 4 เดือน	- ข้อบังคับการประชุมและปรึกษา ของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 - ข้อบังคับการประชุมและปรึกษา ของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2513
9	ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร 2515 (สภาเดียว)	15 ธ.ค. 2515	7 ต.ค. 2517	1 ปี 9 เดือน	ข้อบังคับการประชุมของสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516
10	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย 2517 (สองสภา)	7 ต.ค. 2517	6 ต.ค. 2519	2 ปี	- ข้อบังคับการประชุมของสภา นิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ รัฐสภา พ.ศ. 2517 ¹² - ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518
11	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย 2519 (สภาเดียว)	22 ต.ค. 2519	20 ต.ค. 2520	1 ปี	ข้อบังคับการประชุมของสภา ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520
12	ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร 2520 (สภาเดียว)	9 พ.ย. 2520	22 ธ.ค. 2521	1 ปี 1 เดือน	ข้อบังคับการประชุมของสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521

¹² ส่วนในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2518 ภายหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติให้ใช้ข้อบังคับของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่
รัฐสภา พ.ศ. 2517 ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ตราข้อบังคับขึ้นใช้แทน

รัฐธรรมนูญฉบับที่	ชื่อ / พ.ศ.	เวลาที่เริ่มใช้	เวลาที่เลิกใช้	รวมเวลาที่ใช้	ข้อบังคับการประชุมที่ตราขึ้น
13	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2521 (สองสภา)	22 ธ.ค. 2521	23 ก.พ. 2534	12 ปี 2 เดือน	- ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 - ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2522 - ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 - ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528
14	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร 2534 (สภาเดียว)	1 มี.ค. 2534	9 ธ.ค. 2534	9 เดือน 8 วัน	ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2534
15	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2534 (สองสภา)	9 ธ.ค. 2534	10 ต.ค. 2540	5 ปี 9 เดือน	- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 - ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 - ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2535 - ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2538 - ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2539 - ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2540 - ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 และ พ.ศ. 2541

รัฐธรรมนูญฉบับที่	ชื่อ / พ.ศ.	เวลาที่เริ่มใช้	เวลาที่เลิกใช้	รวมเวลาที่ใช้	ข้อบังคับการประชุมที่ตราขึ้น
16	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 (สองสภา)	11 ต.ค. 2540	19 ก.ย. 2549	8 ปี 11 เดือน	- ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 - ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 - ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 - ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2546
17	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2549 (สภาเดียว)	19 ก.ย. 2549	24 ส.ค. 2550	9 เดือน 26 วัน	ข้อบังคับการประชุมสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549
18	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 (สองสภา)	24 ส.ค. 2550	-	กำลังใช้ อยู่เป็น เวลา 1 ปี 2 เดือน	- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 - ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 - ส่วนข้อบังคับการประชุมรัฐสภานั้นที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้มีมติให้นำ “ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544” มาใช้บังคับไปพลางก่อน

อย่างไรก็ตามมีกรณีที่ต้องพิจารณาอยู่ 2 ประการด้วยกัน กล่าวคือ

ประการแรก ทำอย่างไรจึงจะทำให้ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะมั่นคงถาวร และไม่จำเป็นที่พหุสภาขึ้นชุดใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก็ต้องเสียเวลาร่างข้อบังคับการประชุมสภาขึ้นใหม่ ทั่วๆ ที่สมัยการประชุมสามัญก็มีเพียง 1 สมัย และระยะเวลาการประชุมก็เพียงแค่ 120 วันเท่านั้น สภาน่าจะได้ใช้เวลาในการดำเนินการเรื่องที่มีประโยชน์มากกว่านี้

เหตุที่ข้อบังคับการประชุมสภาของไทยมีจำนวนมากมายหลายฉบับนั้น เกิดจากการที่รัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงอยู่บ่อยครั้ง โดยเมื่อมีการรัฐประหารและประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ ก็จะทำให้ข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติและตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

จะต้องถูกยกเลิกไปด้วยโดยปริยาย และเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่และมีสภาชุดใหม่ ก็ต้องมีการร่างข้อบังคับการประชุมสภาขึ้นใหม่ทุกครั้ง ในทางปฏิบัติของรัฐธรรมนูญไทย สภาชุดใหม่ก็จะนำข้อบังคับการประชุมสภาฉบับเดิมที่สิ้นผลใช้บังคับไปตามรัฐธรรมนูญฉบับเดิมมาใช้โดยอนุโลมไปพลางก่อนที่จะยกร่างข้อบังคับการประชุมสภาฉบับใหม่ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีข้อบังคับการประชุมสภาที่มีจำนวนมากมายหลายฉบับที่ถูกตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่ฉบับดังที่แสดงให้เห็นในตารางข้างต้น

ประการที่สอง เมื่อร่างข้อบังคับการประชุมสภาได้ผ่านการพิจารณาของสภานั้นๆ แล้ว ก่อนที่ประธานสภาจะประกาศใช้ ควรมีองค์กรหนึ่งองค์กรใด เช่น ศาลรัฐธรรมนูญได้ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยก่อนว่ามีข้อความใดๆ ในร่างข้อบังคับการประชุมสภานั้นขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาการตีความข้อบังคับการประชุมสภา และปัญหาที่ข้อบังคับการประชุมสภาในบางเรื่องขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในภายหลัง

4.2 สถานะในทางกฎหมาย สภาพบังคับ และลักษณะเฉพาะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภา

4.2.1 สถานะในทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภาในระบบกฎหมายไทย¹³

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้อธิบายถึงสถานะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาไว้ ดังนี้

1) ข้อบังคับการประชุมของสภามีลักษณะเป็นมติหรือข้อตกลง (resolution) ซึ่งเกิดขึ้นโดยผลแห่งการลงมติของสภาใดสภาหนึ่งแต่สภาเดียว แตกต่างจากกฎหมายหรือพระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านออกไปโดยผลแห่งการลงมติของทั้งสองสภา (ในกรณีที่ใช้ระบบสองสภา) และเมื่อสภาใดลงมติให้ใช้ข้อบังคับของตนแล้ว ก็ไม่ต้องเสนอไปยังรัฐบาลให้ผ่านขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากรุณาธิคุณ หรือเสนอประมุขของประเทศ แต่ประธานแห่งสภานั้น ๆ เป็นผู้ลงนามประกาศใช้ได้เอง ข้อตกลงของสภานี้ได้กระทำไปภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญ

2) ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นบทบัญญัติที่ผูกพันต่อสภาซึ่งลงมติให้ใช้ได้ดุจเดียวกับบทบัญญัติของกฎหมาย ตราบใดที่ยังมีข้อบังคับอยู่สภานั้นก็ต้องผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามจริงอยู่สภาอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อ เพียงด้วยการลงมติของสมาชิกแห่งสภานั้น แต่ตราบใดที่ยังไม่มีการแก้ไข สภาก็ต้องเคารพและปฏิบัติตาม

¹³ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, หน้า 214.

3) ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นบทบัญญัติที่ผูกพันสภาในฐานะของสถาบัน เป็นบทบัญญัติประจำตลอดไป ใช้ได้ทุกยุคทุกสมัยไม่ว่าสมาชิกของสภาชุดใหม่หรือชุดต่อ ๆ ไป ก็ต้องปฏิบัติตามตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

มีข้อน่าสังเกต คือ ทางปฏิบัติของรัฐสภาสหรัฐอเมริกาในเรื่องนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ชุดใหม่ เมื่อเปิดประชุมสภามาชิกจะต้องลงมติยืนยันในข้อบังคับการประชุมสภาเสียก่อน¹⁴ ส่วนวิธีปฏิบัติของไทยเราเมื่อเปลี่ยนแปลงสมาชิกสภาชุดใหม่ก็จะมีกร่างข้อบังคับการประชุมสภาฉบับใหม่ เว้นแต่สภาจะลงมติใช้ข้อบังคับการประชุมฉบับเดิม

4) ข้อบังคับการประชุมสภามีลักษณะเป็นบทบัญญัติภายในสภาเท่านั้น คือ จะยกเอาไปอ้างอิงใช้บังคับแก่บุคคลและองค์กรภายนอกด้วยไม่ได้ ของไทยเรายังไม่เคยเกิดปัญหานี้ แต่มีตัวอย่างในต่างประเทศคือ เคยมีคำพิพากษาลงวันที่ 30 มกราคม 1882 ซึ่งศาลสูงสุดของประเทศฝรั่งเศส ปฏิเสธไม่ยอมรับเรื่องที่ว่าผู้แทนราษฎรคนหนึ่งไปร้องต่อศาลขอให้พิจารณากรณีที่เขาถูกยึดเงินเดือนไว้โดยคำสั่งของประธานสภาเนื่องจากเขาทำผิดวินัยตามข้อบังคับการประชุมสภา

แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นเรื่องสถานะในทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภานั้น ผู้เขียนเห็นว่ากฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาของไทยจะประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) กฎเกณฑ์ที่มีค่าเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ คือกฎเกณฑ์ในที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่อยู่ในรัฐธรรมนูญและได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา เช่น กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับองค์ประชุมของสภาในการประชุมสภาและการลงมติ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เกณฑ์ในลักษณะนี้ถือว่ามีสถานะและสภาพบังคับที่เทียบเท่ากับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกฎเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้มีส่วนเชื่อมโยงกับหลักการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานของสภาโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ดังนั้น หากมีการ

¹⁴ ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนของสหรัฐอเมริกากำหนดให้สมาชิกลงมติยืนยันเมื่อเปิดประชุมสภาทุกครั้งที่ย้ายสภา (legislature) ใหม่

ปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภา จึงอาจส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

(2) กฎเกณฑ์ที่มีค่าเท่ากับบทบัญญัติภายใน (loi interieur) ซึ่งใช้บังคับภายในองค์กรของแต่ละสภาเท่านั้น เช่นกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ แต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธิการประชุมสภา การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมการเกณฑ์ในลักษณะนี้โดยหลักถือว่ามีสถานะเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสมาชิกในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเคารพและปฏิบัติข้อบังคับการประชุมสภาในส่วนนี้อย่างเคร่งครัด

ส่วนในประเด็นเรื่องสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภานั้น โดยหลักแล้วกฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และองค์กรภายนอกโดยตรง เนื่องจากเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาเท่านั้น ดังนั้น ถ้าหากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาอาจส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาในส่วนนี้มักจะเป็นเรื่องที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมและดำเนินการประชุม ตลอดจนการออกเสียงลงมติของสมาชิกสภาที่มีส่วนเชื่อมโยงกับกระบวนการในทางรัฐสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากมีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภา จึงอาจส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

แต่อย่างไรก็ตามยังพบว่ากฎเกณฑ์บางเรื่องที่ยังบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภายังมีปัญหากับสภาพบังคับที่ไม่สามารถกำหนดสภาพบังคับเมื่อมีการฝ่าฝืนได้ เช่น ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญในการเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลมาชี้แจง หรือให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการ ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการโดยให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งเรื่องนี้แสดงให้เห็นว่า กฎเกณฑ์ในข้อบังคับการประชุมสภามีสถานะเป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจมีผลใช้บังคับกับบุคคลหรือองค์กรภายนอกของรัฐสภาได้เหมือนเช่นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ

แก่บุคคลโดยทั่วไป แต่ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นกฎเกณฑ์ภายในของรัฐสภาที่มีส่วนเชื่อมโยงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยการกำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาทั้งในเรื่องกระบวนการตรากฎหมาย กระบวนการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งถ้าหากมีการดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว ก็อาจส่งผลให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภามีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

4.2.2 ลักษณะเฉพาะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เหตุที่ต้องศึกษาถึงลักษณะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากว่าข้อบังคับการประชุมสภามีกระบวนการในการเสนอและพิจารณาเช่นเดียวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยข้อบังคับการประชุมสภาทุกฉบับได้กำหนดว่าการขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา ให้เสนอเป็นญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน การเสนอและการพิจารณาญัตติดังกล่าวให้นำข้อบังคับว่าด้วยการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติและข้อบังคับการประชุมสภาก่อนประกาศใช้ไว้ในลักษณะเดียวกันด้วย กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 8 เรื่อง การควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 150 หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 151 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่า

นั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณีต่อไป”

มาตรา 155 บัญญัติว่า

“บทบัญญัติมาตรา 154 ให้นำมาใช้บังคับกับร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยโดยอนุโลม”

ส่วนเหตุที่ต้องเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมสภาก่อนการประกาศใช้ไว้ในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ในกรณีของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในส่วนของที่ 6 ว่าด้วย การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 141 บัญญัติว่า

“เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือ

วุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 90 และมาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณี ต่อไป”

หลักการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ร่าง พระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวมีข้อแตกต่างกันตรงที่ว่า ถ้าเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะใช้วิธีการควบคุมแบบบังคับ กล่าวคือ เป็นวิธีการบังคับให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต้องส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกครั้ง ส่วนกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติและร่างข้อบังคับการประชุมสภามีได้ใช้ระบบการควบคุมแบบบังคับ เพียงแต่เปิดช่องให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งมีสิทธิเสนอความเห็นต่อประธานสภาของตน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติและร่างข้อบังคับการประชุมสภาได้

ในประเด็นเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา ก่อนการประกาศใช้นั้น ได้กำหนดขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 159 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่าข้อบังคับแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก หรือข้อบังคับของรัฐสภาในเรื่องใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ให้เสนอความเห็นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งไปยังประธานแห่งสภาที่เป็นผู้ตราข้อบังคับนั้นทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป”

ต่อมาหลักการดังกล่าวก็ได้รับบัญญัติรับรองต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในมาตรา 263 ได้บัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรา 262(2) ให้นำมาใช้บังคับกับร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยโดยอนุโลม” ซึ่งเป็นหลักการที่ตรงกับมาตรา 155 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สำหรับเหตุผลที่กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบข้อบังคับการประชุมสภานั้น ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2540 ได้ให้เหตุผลว่า ข้อบังคับการประชุมสภานั้นเปรียบเสมือนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะสภาแต่ละสภาอาจจะตราข้อบังคับการประชุมให้มีบทบัญญัติที่ไปขยายหลักการในรัฐธรรมนูญ หรือทำให้หลักการในรัฐธรรมนูญ

เปลี่ยนแปลงไปได้ จึงต้องมีการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ¹⁵ นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ถือเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นภารกิจสำคัญในระบบการปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และอาจมีการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในข้อบังคับการประชุมสภาในลักษณะที่ขัดแย้งกับจุดมุ่งหมายของเรื่องแต่ละเรื่องที่ยกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญตามความประสงค์ขององค์กรที่จัดให้มีรัฐธรรมนูญหรือไม่สอดคล้องกับหลักการของระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาหรือขัดต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือไม่เคารพต่อหลักเกณฑ์ของการยอมรับฝ่ายเสียงข้างน้อยซึ่งเป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่งของระบบรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดรับรองไว้ ดังนั้น จึงต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นศาลสูงสุดเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาว่าได้เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญหรือไม่ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ ข้อบังคับการประชุมสภาเหล่านี้ ซึ่งกระบวนการกลั่นกรองโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นหลักประกันให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติในกระบวนการทางนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นไปอย่างถูกต้องและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

โดยความเห็นส่วนตัวของผู้เขียนเห็นว่า เหตุที่ต้องมีการควบคุมตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมสภาก่อนการประกาศใช้บังคับนั้น เพราะบทบัญญัติทั้งสองนี้เป็นบทบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและกำหนดรายละเอียดเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และโดยเฉพาะข้อบังคับการประชุมสภาน่าจะอนุโลมได้ว่าเป็นเสมือนหนึ่ง “ข้อกำหนดวิธีสืบบัญญัติ” ที่สภาตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ความในข้อบังคับจึงต้องอนุวัตการให้สอดคล้องกับหลักการและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับและต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ข้อกำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาก็เป็นส่วนหนึ่งกระบวนการนิติบัญญัติที่ค่อนข้างมีความสำคัญต่อการใช้อำนาจตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดกลไกหรือกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ

¹⁵ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23 (เป็นกรณีพิเศษ) วันจันทร์ที่ 21 กรกฎาคม

ดังนั้น โดยการพิจารณาแล้วจึงเห็นว่า สิ่งที่จะนำมาเปรียบเทียบกับข้อบังคับการประชุมเพื่อแสดงให้เห็นถึงสถานะของข้อบังคับการประชุมสภาชุดที่ชุดนั้น น่าที่จะเป็นพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มากกว่ากฎหมายในลำดับอื่น ๆ ด้วยเหตุผลประกอบดังนี้

4.2.2.1 ลักษณะในทางกฎหมายที่คล้ายกัน

ข้อบังคับการประชุมสภามีสถานะในทางกฎหมายคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติตรงที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ออกมาโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและข้อบังคับการประชุมสภามีกระบวนการในการเสนอและพิจารณาเช่นเดียวกับการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติและข้อบังคับการประชุมสภาก่อนประกาศใช้ไว้ในลักษณะเดียวกันด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงแยกการเปรียบเทียบเป็น 3 ประเด็น คือ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของอำนาจ และข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ก) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรที่ใช้อำนาจ

องค์กรผู้มีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมสภา กับองค์กรผู้มีอำนาจในการตราพระราชบัญญัตินั้นเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกัน

ข) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับแหล่งที่มาของอำนาจ

แหล่งที่มาของอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมสภา กับแหล่งที่มาของอำนาจในการตราพระราชบัญญัติล้วนแล้วอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นฐานอำนาจทั้งสิ้น และการที่มีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐเป็นฐานในการใช้อำนาจนั้น ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายหลายประการด้วยกัน ตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจการที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญในการออกกฎเกณฑ์ทางกฎหมายใด กฎเกณฑ์ทางกฎหมายนั้นก็คือ พระราชบัญญัติ โดยผลของความเป็นพระราชบัญญัตินั้นจะมีผลในทางกฎหมายในอันที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงเป็นแหล่งที่มาของอำนาจของฝ่ายปกครองด้วย การที่องค์กรที่มีอำนาจออกเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกัน ประกอบกับการอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเหมือนกัน จึงมีข้อนำพิจารณาถึงสถานะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาว่าการอาศัยรัฐธรรมนูญเป็นฐานในการใช้อำนาจนั้น จะมีผลทำให้ตราข้อบังคับการประชุมสภาสามารถที่จะล่วงเข้าไปจำกัดสิทธิหน้าที่ของประชาชนได้หรือไม่

**ค) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมความชอบ
ด้วยรัฐธรรมนูญ**

การควบคุมข้อบังคับการประชุมสภาไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญกับการควบคุมพระราชบัญญัติไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้นมีความใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ในการควบคุมข้อบังคับการประชุมสภาไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญขององค์กรที่ควบคุมคือ ศาลรัฐธรรมนูญ ในการควบคุมพระราชบัญญัติไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญขององค์กรที่ควบคุมคือ ศาลรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน และที่มีความคล้ายกันอีกประการในเรื่องของการควบคุมก็คือ เป็นการควบคุมก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยกำหนดเงื่อนไขในการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภานั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่นเดียวกับเงื่อนไขในการที่จะเสนอเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

4.2.2.2 ลักษณะในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

ข้อบังคับการประชุมสภาที่มีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างจากกฎหมาย เพราะข้อบังคับการประชุมสภามุ่งที่จะให้มีผลเฉพาะภายในองค์กร เฉพาะภายในที่ประชุมสภาเท่านั้นมิได้มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก กล่าวคือ มิได้มีผลใช้บังคับกับบุคคลภายนอกเป็นการทั่วไป แต่กฎหมายก็มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่บุคคลทุกคน ด้วยเหตุที่วัตถุประสงค์ของทั้งข้อบังคับการประชุมสภาและกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างที่ได้กล่าวมานี้อย่างชัดเจน จึงจะยกขึ้นเปรียบเทียบลักษณะในทางกฎหมายระหว่างข้อบังคับการประชุมสภากับกฎหมายว่าเมื่อเปรียบเทียบกันจะมีความเหมือนหรือต่างในส่วนใด และส่วนที่เหมือนหรือต่างนั้นเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญในทางกฎหมายหรือไม่ เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้นจึงแยกการเปรียบเทียบเป็น 2 ประเด็น คือ การพิจารณาเปรียบเทียบเชิงรูปแบบและการพิจารณาเปรียบเทียบเชิงเนื้อหา

ก) ข้อพิจารณาเปรียบเทียบเชิงรูปแบบ

1) ผู้มีสิทธิในการริเริ่มเสนอ

การตราข้อบังคับการประชุมสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 134 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา เรื่องหรือกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละชุด การปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ วิธิการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การบันทึกการลงมติ การเปิดเผยการลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยและกรอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับประมวลจริยธรรมของสมาชิกและกรรมาธิการ และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะพบว่าสิทธิในการริเริ่มเสนอร่างข้อบังคับการประชุมสภาจะเป็นเรื่องเฉพาะจำกัดอยู่แต่ภายในองค์กรนั้นๆเอง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และสมาชิกทั้งสองสภาร่วมกันในการตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ส่วนบุคคลหรือองค์กรภายนอกจะไม่มีสิทธิในการริเริ่มเสนอข้อบังคับการประชุม

ส่วนกรณีของร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้สิทธิในการที่จะริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติไว้ในมาตรา 142 โดยบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย (1) คณะรัฐมนตรี (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน (3) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ (4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้”

2) ขั้นตอนในการพิจารณาและการแก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับขั้นตอนในการพิจารณาและการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา ตามข้อบังคับการประชุมสภาทุกฉบับ¹⁶ได้กำหนดให้อนุโลมนำข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอและการพิจารณาพระราชบัญญัติมาบังคับใช้ โดยจะแบ่งการพิจารณาออกเป็นสามวาระเช่นเดียวกัน คือ วาระที่หนึ่งจะเป็นการพิจารณาในหลักการของข้อบังคับการประชุมสภา วาระที่สองจะเป็นการพิจารณาในรายละเอียดของข้อบังคับการประชุมสภา และวาระที่สามจะเป็นขั้นตอนในการลงมติเพื่อเห็นชอบข้อบังคับการประชุมสภา ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบขั้นตอนในการพิจารณาและการ

¹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 177 บัญญัติว่า

“การขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับนี้ ต้องเสนอเป็นญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน การเสนอและพิจารณาญัตติในวาระหนึ่ง ให้นำข้อบังคับว่าด้วยการเสนอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาบังคับใช้โดยอนุโลม” และดูข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 183 ซึ่งบัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน

แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติกับร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือ รัฐสภาจะไม่มี ความแตกต่างกัน

3) การลงมติให้ความเห็นชอบ

ในการลงมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วไม่จำเป็นต้องส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาแต่อย่างใด โดยสามารถที่จะนำไปประกาศใช้เพื่อเป็นข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรได้ทันที ในการลงมติให้ความเห็นชอบข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาก็เช่นเดียวกัน เมื่อวุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบแล้วก็สามารถมีผลใช้บังคับได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนในการลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นใช้บังคับจะต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 146 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับ มาตรา 168 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอตามมาตรา 142 และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา...” จากบทบัญญัติดังกล่าวเมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป แต่ในการลงมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วไม่จำเป็นต้องส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาแต่อย่างใด โดยสามารถที่จะนำไปประกาศใช้เพื่อเป็นข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรได้ทันที ในการลงมติให้ความเห็นชอบข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาก็เช่นเดียวกัน เมื่อวุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบแล้วก็สามารถมีผลใช้บังคับได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนการลงมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 136 บัญญัติว่า “ในกรณีต่อไปนี้ ให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน(8) การตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภาตามมาตรา 137” ดังนั้น ในการพิจารณาและการลงมติให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ทั้งสองสภาจะต้องประชุมร่วมกันและจะต้องผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภา

4) ขั้นตอนก่อนการประกาศลงราชกิจจานุเบกษา

การตราข้อบังคับการประชุมสภานั้นเกิดได้จากผลการลงมติของสภาใดสภาหนึ่งแต่สภาเดียว เมื่อผ่านการลงมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี ก็จะลงนาม จากนั้น

ก็จะประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาได้ทันทีโดยมิต้องนำเข้าทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแต่อย่างใด ซึ่งต่างกันพระราชบัญญัติที่แม้สภาจะได้ลงมติเห็นชอบแล้วก็ยังไม่บังคับไม่ได้ จะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและพระมหากษัตริย์อาจไม่ทรงเห็นชอบด้วยและจะพระราชทานคืนมายังสภาให้พิจารณาใหม่ก็ได้

ส่วนกรณีของพระราชบัญญัตินั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบตามกระบวนการทางนิติบัญญัติแล้ว ในประเทศไทยซึ่งมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ก่อนที่จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระมหากษัตริย์จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยโดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี เพื่อให้พระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 150 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำเข้าทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายภายในสี่วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

เมื่อพิจารณาเชิงรูปแบบแล้ว จะเห็นว่ามีข้อแตกต่างมากมายตั้งแต่กระบวนการเสนอร่างข้อบังคับ การลงมติ รวมถึงการให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย มีส่วนที่เหมือนกันเพียงขั้นตอนในการพิจารณาและการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้นซึ่งมิใช่สาระสำคัญ จากข้อแตกต่างเช่นนี้ก็สามารรถชี้ให้เห็นได้ว่า ข้อบังคับการประชุมสภานั้นมิได้มีสถานะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 3¹⁷ พระมหากษัตริย์จะทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภาซึ่งเป็นอำนาจในทางนิติบัญญัตินั้น พระองค์จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยเพื่อเป็นการแสดงการใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติผ่านรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงลงพระปรมาภิไธย จะถือว่าการใช้อำนาจในการตรากฎหมายใด ๆ เป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติมิได้ ซึ่งจะแตกต่างกับกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่ง คือความสำคัญของพระราชบัญญัติก็เป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและหน้าที่ของประชาชนได้ ซึ่งขั้นตอนในการพิจารณาการออกพระราชบัญญัติจึงมีขั้นตอนที่ละเอียดรอบคอบ ต้องผ่านความเห็นชอบทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา หากจะให้ข้อบังคับการประชุมสภามีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ย่อมเป็นการให้อำนาจแก่สภาใดสภาหนึ่งเพียงสภาเดียว ในการที่จะออกข้อบังคับการประชุมซึ่งสามารถที่จะกระทบต่อสิทธิของ

¹⁷ มาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ประชาชนได้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยสรุปแล้วในการพิจารณาเชิงรูปแบบ ข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้มีสถานะทางกฎหมายที่เท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ

ข) ข้อพิจารณาเปรียบเทียบเชิงเนื้อหา

การเปรียบเทียบเชิงเนื้อหาระหว่างข้อบังคับการประชุมสภากับพระราชบัญญัติ มีข้อพิจารณาดังนี้ คือ บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับ การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก สิทธิในการยกเว้นไม่ใช้บังคับกฎหมาย และความเป็นอิสระต่อการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร

1) บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับ

โดยปกติพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งจะมีผลใช้บังคับกับบุคคลทุกคนเป็นการทั่วไป โดยบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินั้นจะไม่มีส่วนร่วมในการที่ตราพระราชบัญญัติฉบับที่จะมีผลกระทบต่อพวกเขาเองโดยตรง การมีส่วนร่วมในการตราโดยตรงในที่นี้ หมายถึง การที่บุคคลที่จะต้องอยู่ภายใต้การใช้บังคับของพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีส่วนร่วมในการลงมติในการที่จะให้พระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ มีผลเป็นกฎหมาย การที่บุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินั้นจะมีส่วนร่วมในการตราพระราชบัญญัตินั้นก็ทำได้เพียงการมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมซึ่งหมายถึง การเลือกผู้แทนของตนให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจออกกฎหมายผู้แทนในที่นี้ก็หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา”

แต่สำหรับข้อบังคับการประชุมสภานั้นเป็นกฎ ข้อบังคับที่วางระเบียบในการดำเนินงานของสภา และมีผลใช้บังคับเฉพาะองค์กรภายในของสภาเท่านั้น โดยบุคคลที่จะอยู่ภายใต้บังคับของข้อบังคับดังกล่าวจะมีส่วนร่วมในการตราข้อบังคับการประชุมสภานั้นได้โดยตรง กล่าวคือ ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของข้อบังคับการประชุมสภาทั้งสิ้น แต่ตนเองก็มีสิทธิในการออกข้อบังคับการประชุมสภานั้นเองโดยตรง แม้ว่า การที่บุคคลเหล่านั้นจะทำลงในฐานะที่ตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา มิได้ทำในฐานะที่ตนเป็นราษฎรคนหนึ่งก็ตาม แต่ผลสุดท้ายแล้วข้อบังคับการประชุมสภาที่ออกมานั้นก็จะมีผลใช้บังคับโดยตรงแต่บุคคลเหล่านั้นผู้ใช้ อำนาจในการตราร่างข้อบังคับการประชุมสภาอยู่ดี ดังที่ท่านอาจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้กล่าวไว้ว่า “สภามีอำนาจบัญญัติข้อบังคับของตนได้โดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องมีใครมาบัญญัติให้ อำนาจของสภาที่จะตราข้อบังคับของตนได้โดยอัตโนมัติเป็นหลักประชาธิปไตยที่มีมานานแล้ว จึงเห็นได้ว่ามีรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่เป็นลายลักษณ์อักษรของทุก ๆ ประเทศกำหนดอำนาจของสภาในการ

ทำข้อบังคับได้เองไว้ทั้งสิ้น”¹⁸ อำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของสภานั้นเป็นอำนาจดั้งเดิมของสภาในการกำหนดข้อบังคับของตนเองได้โดยตรงและไม่ต้องมีกฎหมายได้ให้อำนาจ

2) การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก

ในกรณีของพระราชบัญญัตินั้น หากเกิดการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินั้น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะสามารถนำการใช้อำนาจโดยไม่ชอบนั้นให้องค์กรตุลาการตรวจสอบได้ ว่า การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติถูกต้องหรือไม่อย่างไร เช่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 การที่ผู้บังคับบัญชาจะทำการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการคนหนึ่งคนใดก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน หรือไล่ออก หากข้าราชการผู้นั้นเห็นคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้าราชการผู้นั้นก็มีสิทธิที่จะฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อตรวจสอบว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ที่ยกตัวอย่างข้างต้นเพื่อแสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินั้นหากเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบแล้ว ไม่ว่าจะใช้อำนาจจะอยู่ในรูปของกฎหรือคำสั่งทางปกครองก็สามารถถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แม้ว่าในพระราชบัญญัติจะกำหนดให้คำสั่งนั้น ๆ เป็นที่สุดก็ตาม แต่ในความหมายก็คือ ถึงที่สุดในฝ่ายบริหารแต่ก็仍将นำคำสั่งนั้นให้องค์กรตุลาการพิจารณาตรวจสอบการใช้อำนาจนั้นได้

ส่วนกรณีของกฎเกณฑ์ที่ปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภา มีหลายข้อที่ให้อำนาจกับประธานสภาในการที่มีอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัย เช่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 174 กำหนดว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับนี้ ประธานมีอำนาจเตือน ห้ามปราม ให้ถอนคำพูด ห้ามพูดในเรื่องที่กำลังปรึกษากันอยู่ ให้กล่าวขอขมาในที่ประชุม หรือสั่งให้ออกไปจากที่ประชุมโดยมีหรือไม่มีกำหนดเวลาในครั้งนั้นก็ได้

ในกรณีที่ประธานสั่งให้ผู้ใดออกจากที่ประชุม หากผู้นั้นขัดขึ้นประธานมีอำนาจสั่งเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ให้นำตัวออกจากสถานที่ประชุมหรือออกไปให้พ้นบริเวณสภา

คำสั่งประธานตามข้อนี้ ผู้ใดจะโต้แย้งไม่ได้”

การใช้อำนาจของประธานสภานี้ไม่อาจตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกได้ กล่าวคือ ไม่อาจที่จะโต้แย้งว่าการที่ประธานสภาให้บุคคลใดออกจากที่ประชุมไม่ชอบด้วยข้อบังคับการประชุมสภา ถือว่าเป็นอำนาจของประธานสภาโดยเด็ดขาดซึ่งสืบเนื่องมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักความเป็นอิสระขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เหตุผลที่ให้คำสั่งของประธานสภาเป็นที่สุด เนื่องจากคำสั่งนี้มีผลแต่เฉพาะในที่ประชุมเท่านั้นไม่มีผลกระทบต่อ

¹⁸ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1, หน้า 212-213.

บุคคลภายนอก เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ เพื่อให้การประชุมเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย หากปล่อยให้โต้แย้งคำสั่งของประธานสภาจะทำให้การประชุมไม่สามารถดำเนินต่อเนื่องไปได้ด้วยความเรียบร้อย

ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจประธานสภาตามข้อบังคับการประชุมสภานั้นไม่อาจกระทำได้ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าจะไม่อาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายได้ แต่หากประธานสภาใช้อำนาจไม่ชอบก็สามารถที่จะถูกตรวจสอบทางการเมืองซึ่งเป็นการตรวจสอบตัวบุคคล โดยการถอดถอนประธานสภาได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 270¹⁹

3) สิทธิในการยกเว้นไม่ใช้บังคับกฎหมาย

การที่พระราชบัญญัติใดมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว โดยผ่านขั้นตอนจากกระบวนการนิติบัญญัติ จนได้ประกาศลงราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคน ผู้ใดจะขอลดเว้นไม่ปฏิบัติตามหาได้ไม่ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่สำหรับกรณีของข้อบังคับการประชุมสภา มีบทบัญญัติเป็นพิเศษที่ต่างจากกฎหมายอื่นทั่วไป ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 176 กำหนดว่า “ถ้าประธานขอปรึกษา หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ให้งดใช้ข้อบังคับข้อหนึ่งข้อใดทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี หากที่ประชุมอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกในที่ประชุมก็ให้งดใช้ได้”

จากข้อบังคับดังกล่าว เป็นอำนาจของที่ประชุมในการกำหนดไม่ใช้ข้อบังคับข้อหนึ่งข้อใดในการประชุมได้ ซึ่งเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญ ทำให้เห็นความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติกับข้อบังคับการประชุมสภาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

4) ความเป็นอิสระต่อการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร

ในประเด็นที่นำมาเปรียบเทียบในส่วนที่เกี่ยวกับความเป็นอิสระต่อฝ่ายบริหารนั้น ประเด็นที่นำมาพิจารณาก็จะอยู่ในเนื้อหาของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ โดยเนื้อหาของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้นจะสะท้อนถึงแนวนโยบายของฝ่ายบริหารนั้น ๆ โดยฝ่ายบริหารสามารถที่จะกำหนดนโยบาย และนำแนวนโยบายไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อให้นโยบายนั้น ๆ เกิดผลเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้ ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานั้นจะไม่ยึดโยงกับนโยบายของฝ่ายบริหารไม่ว่าในยุคดีสมัยใดก็ตาม ไม่ว่านโยบายของฝ่ายบริหารจะแปรเปลี่ยนไปแต่ข้อบังคับการ

¹⁹ โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 270

ประชุมสภาที่ยังคงหลักการเช่นเดิม ฝ่ายบริหารไม่อาจที่จะเข้าไปแทรกแซงในการบัญญัติเนื้อหาของข้อบังคับการประชุมสภาให้เป็นไปตามแนวนโยบายของตนได้

สรุป เมื่อพิจารณาเชิงเนื้อหาแล้ว จะพบความแตกต่างในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภา กับพระราชบัญญัติ โดยลักษณะในทางกฎหมายแล้วข้อบังคับการประชุมสภาเป็นเพียงระเบียบภายในกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกภายในองค์กรเท่านั้น ดังนั้น เมื่อเป็นเพียงข้อตกลงระหว่างสมาชิกในองค์กร จึงสามารถที่จะตกลงยกเว้นที่จะไม่ใช้บังคับข้อใดข้อหนึ่งได้ และด้วยความเป็นระเบียบภายในองค์กรประกอบกับการที่เป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ จึงจำเป็นต้องให้องค์กรมีความเป็นอิสระสูง ดังนั้น การที่ใช้อำนาจตามข้อบังคับของประธานในที่ประชุมจึงไม่อาจที่จะให้องค์กรอื่นมาตรวจสอบการใช้อำนาจได้ รวมถึงการที่ฝ่ายบริหารไม่อาจที่จะมาทำให้ข้อบังคับการประชุมสภาแปรเปลี่ยนไปตามนโยบายของรัฐบาลได้จึงทำให้ข้อบังคับการประชุมสภามีได้มีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติแต่ประการใด และไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย คงเป็นเพียงระเบียบที่ตราขึ้นใช้ภายในองค์กรเท่านั้น

4.3 ความสำคัญของข้อบังคับการประชุมสภาในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการบรรลุภารกิจของสภา

ในทางปฏิบัติข้อบังคับการประชุมสภา มีความสำคัญอย่างมาก ทั้งนี้เพราะเป็นบทบัญญัติที่กำหนดวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการดำเนินงานและการจัดองค์กรภายในของสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาและรัฐสภา หากปรากฏว่าการตราข้อบังคับการประชุมสภายังไม่ดีพอหรือไม่รัดกุมเพียงพอ การทำงานของรัฐสภา ก็จะเกิดปัญหาความยุ่งยากและทำให้ล่าช้า แต่ถ้าสภามีข้อบังคับการประชุมที่ดีก็จะส่งผลให้การทำงานของสภาเป็นไปได้ด้วยความเรียบร้อยมีประสิทธิภาพ ข้อบังคับการประชุมของสภายังจะเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญมา ถ้าหากรัฐธรรมนูญมีข้อบกพร่องหรือมีบทบัญญัติไม่ครบถ้วน ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากหลายประเทศที่ประเทศมีบทบัญญัติเพียงสั้นๆ และปล่อยให้ไปกำหนดรายละเอียดในข้อบังคับการประชุมของสภาเอง หรือบางเรื่องไม่ได้กล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญเลยแต่ได้ถูกบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุม เนื่องจากเป็นเรื่องรายละเอียดในการดำเนินงานของรัฐสภาซึ่งต้องไปกล่าวไว้ในข้อบังคับ นอกจากนี้ถ้าหากได้พิจารณาบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของนานาประเทศแล้ว จะพบว่า มีหลายประเทศที่ได้กำหนดให้เรื่องที่สำคัญไปบัญญัติอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภา เช่น ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ว่าจะต้องทำกันอย่างไร การพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณนั้นสมาชิกสภา มีสิทธิขอแก้ไขหรือที่เรียกว่าแปรญัตติได้เพียงไร ถูกจำกัดหรือไม่ วิธีการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น

ข้อบังคับการประชุมสภาเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการปฏิบัติงานของสภา ถ้ารัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติไม่ละเอียด ข้อบังคับก็เป็นสิ่งที่จำเป็นมากขึ้นเพราะข้อบังคับการประชุมสภาจะวางรายละเอียดของหลักการซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ความสำคัญของข้อบังคับการประชุมสภาขึ้นอยู่กับว่า ในบางคราวแทนที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญเราเป็นแต่เพียงแก้ไขข้อบังคับเท่านั้นก็เพียงพอที่จะช่วยให้การทำงานของสภารวดเร็วหรือเรียบร้อยยิ่งขึ้น และการแก้ไขนั้นก็ทำได้ง่ายกว่าไม่ต้องมีพิธีรีตองมากเหมือนการแก้ไขรัฐธรรมนูญ อนึ่ง ในประเทศที่ปกครองโดยระบอบรัฐสภาและมีพรรคการเมือง บางครั้งการต่อสู้ในทางการเมืองอาจรุนแรงในสภาและนำมาซึ่งความปั่นป่วน แต่ถ้าหากสภานั้นมีระเบียบข้อบังคับการประชุมที่ดีและเหมาะสมแล้ว ก็อาจช่วยให้บรรเทาลงได้มากหรืออาจจะแก้ไขความปั่นป่วนนั้นให้หมดไปได้

ตามที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ข้อบังคับของสภามีความสำคัญเพียงไร และมักจะมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติงานของสภาเป็นอย่างมาก ฉะนั้นจึงมีรัฐธรรมนูญของประเทศเป็นอันมากที่ได้กล่าวกำหนดเรื่องสำคัญที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่ปล่อยให้สภาไปบัญญัติลงในข้อบังคับการประชุมสภาเอง เช่น เรื่ององค์ประชุม มติในการลงคะแนน บางอย่าง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน งบประมาณแผ่นดิน การประชุมโดยเปิดเผย การประชุมลับ วิธีการตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหาร ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของไทยเราหลายฉบับซึ่งมีบทบัญญัติอยู่หลายมาตราเกี่ยวกับเรื่องนี้

เนื่องด้วยข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติมีความสำคัญมาก ในบางประเทศก็เกรงว่าสภาจะไปกำหนดเอาเองตามชอบใจ จึงได้กำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกำหนดหลักการสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติคลุมเครือตีความไม่ได้ชัดเจน ตัวอย่างเคยมีมาแล้วคือ ในฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ในปีค.ศ. 1946 – 1958 สถาบันที่มีชื่อว่าสภาแห่งสาธารณรัฐได้กำหนดในข้อบังคับของตนให้มีการตั้งกระทู้ถามที่เปิดช่องให้มีการอภิปรายได้ทั่วไป ทั้งนี้ ก็เท่ากับว่าเป็นการให้สิทธิในการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปแก่สมาชิกของสภานั้นนั่นเอง ซึ่งเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสมัยสาธารณรัฐครั้งที่ 4 เพราะตามรัฐธรรมนูญนั้น สภานั้นไม่มีสิทธิเปิดอภิปรายทั่วไปได้ ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (ปี ค.ศ. 1958) จึงได้กำหนดไว้ในมาตรา 61 วรรคแรกว่า ข้อบังคับการประชุมของสภาใดสภาหนึ่งแห่งรัฐสภานั้นก่อนที่จะถูกนำออกใช้จะต้องส่งไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเสียก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับได้ ข้อความนี้ยังมีบัญญัติยืนยันไว้อีกในกฎหมายประกอบหมายเลข 58 – 1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 และแก้ไขเพิ่มเติมหมายเลข 59 – 223 ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1959 มาตรา 17 วรรคสอง และมาตรา 23 วรรคสอง ซึ่งมีเพิ่มเติมออกไปว่า ในกรณีที่คณะตุลาการ

รัฐธรรมนูญประกาศว่า ข้อบังคับของสภาที่ส่งไปให้พิจารณานั้นมีบทบัญญัติในข้อความแห่งใด เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติแห่งข้อความนั้นสภาที่ได้ลงมติไปแล้วจะนำไปใช้มิได้นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของฝรั่งเศส มาตรา 43 วรรคสอง ยังกำหนดจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำไว้ว่าแต่ละสภาจะมีเพียงอย่างมาก 6 คณะ จะมีมากกว่าไม่ได้ และในมาตรา 47 วรรคสอง ในเรื่องกฎหมายที่เกี่ยวกับงบประมาณนั้น ถ้ารัฐสภาไม่ลงมติให้ความเห็นชอบภายในกำหนดเวลา 70 วันแล้ว รัฐบาลอาจนำบทบัญญัติในร่างกฎหมายนั้นมาบังคับใช้โดยการตราเป็นรัฐกำหนด(ordonnances) ได้

4.4 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาของไทย

จากที่ได้กล่าวถึงสถานะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภา เป็นที่แน่ชัดแล้วว่าข้อบังคับการประชุมสภานั้นไม่มีสถานะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่วไป และไม่ใช้กฎหมายที่อยู่ในลำดับเดียวกับพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่มีได้หมายความว่า เมื่อไม่ใช้กฎหมายในลำดับที่เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติแล้วจะไม่มีผลจำเป็นในการที่จะต้องควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และแม้ว่าองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติต้องการความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ รวมถึงในการกำหนดข้อบังคับที่จะใช้ในการประชุมสภาของตน แต่ความเป็นอิสระไม่ได้หมายความว่าเมื่อมีความเป็นอิสระแล้วจะไม่สามารถควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอื่นได้ เพราะสถานะของข้อบังคับการประชุมสภาที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากมีลักษณะเป็นข้อกำหนดวิธีสบัญญัติขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของแต่ละสภา รวมถึงกำหนดกระบวนการขั้นตอนในการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งในบทนี้จะกล่าวถึงการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่ามีกลไกการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างไร

4.4.1 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบข้อบังคับการประชุมสภามีให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับแนวความคิดในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภานี้ จะกล่าวถึงเหตุผลในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา รวมถึงหลักเกณฑ์ที่จะใช้มาในการควบคุมข้อบังคับการประชุมสภาว่ามีหลักการที่สำคัญอย่างไร และควรมีแนวทางในการควบคุมตรวจสอบกรณีอื่นๆ อย่างไร

สำหรับเหตุผลที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ
ข้อบังคับการประชุมสภานั้น มีแนวความคิดสืบเนื่องมาจากหลักการดังต่อไปนี้

4.4.1.1 หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

จากที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นในบทที่ 2 เรื่องหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของ
รัฐธรรมนูญ(The supremacy of constitution) โดยผลของการเป็นกฎหมายสูงสุดนี้ไม่ว่าจะเป็น
กฎเกณฑ์ทางกฎหมายใดก็ไม่อาจที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ไม่ว่าจะเป็กฎหมายที่ออกโดย
ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อความดำรงไว้ซึ่งความเป็นกฎหมาย
สูงสุดจึงต้องมีการควบคุมกฎหมายไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็กฎเกณฑ์ทางกฎหมายใดก็ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญทั้งสิ้นไม่ว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายนี้จะมีค่าบังคับเพียงใดก็ตาม สำหรับข้อบังคับการประชุม
ประชุมสภาที่เช่นกัน ก็ต้องอยู่ภายใต้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เมื่อต้องอยู่ภายใต้การ
ควบคุมแล้วจึงจำต้องมีองค์กรที่จะมาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุม
สภา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญทำ
หน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เหตุผลประการแรกที่จำต้องควบคุม
ข้อบังคับการประชุมสภานั้นก็เพื่อที่จะรักษาหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
นอกจากนั้น เหตุผลที่จะต้องควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา ได้แก่
เหตุผลหลักๆดังจะกล่าวต่อไปนี้

4.4.1.2 ข้อบังคับการประชุมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ

เหตุผลในการกำหนดให้ข้อบังคับการประชุมสภาต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้บังคับก็เนื่องมาจาก ข้อบังคับของสภานั้น ถือว่าเป็น “ส่วนหนึ่ง” ของ
กระบวนการนิติบัญญัติ และเป็นส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและรัฐบาล
ดังนั้น จึงสมควรตรวจสอบให้แน่ชัดว่าข้อบังคับการประชุมนั้นจัดทำขึ้นโดยสอดคล้องกับ
บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร
หรือไม่

เนื่องจากภารกิจหน้าที่ของสภานั้นเป็นภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องการการใช้อำนาจ
อธิปไตย โดยมีหน้าที่หลักคือ ภารกิจในทางนิติบัญญัติหรือการออกกฎหมาย ซึ่งการใช้อำนาจใน
เรื่องนี้ หากเป็นไปโดยไม่ถูกต้องแล้ว ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจาก
บทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดกลไกและกระบวนการนิติบัญญัติไว้ ข้อกำหนด
เหล่านั้นจึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งมีความสำคัญที่จะต้องมีการควบคุม

ตรวจสอบให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกระบวนการและรูปแบบในการตรากฎหมาย เพื่อมิให้มีข้อบกพร่องในแง่รูปแบบในการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ และนอกจากนั้น เนื่องจากเนื้อหาในข้อบังคับการประชุมสภาส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและวิธีการในการตรากฎหมาย ซึ่งหากขั้นตอนและวิธีการในการตรากฎหมายผิดไปจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ก็อาจจะเกิดปัญหาตามมาในภายหน้าได้

4.4.1.3 หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยหรือหลักการเคารพสิทธิของเสียงข้างน้อยในระบอบประชาธิปไตย

เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดกระบวนการในการดำเนินการขององค์กรนิติบัญญัติ โดยที่รัฐธรรมนูญไม่อาจกำหนดรายละเอียดไว้ทั้งหมดได้ จึงต้องให้สภาเป็นผู้กำหนดรายละเอียดของสภาเอง การกำหนดรายละเอียดดังกล่าวอาจไปขัดหรือแย้งกับกระบวนการหลักที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ ด้วยความสำคัญดังกล่าวจึงควรให้มีการควบคุมข้อบังคับการประชุมสภาได้

ด้วยเหตุที่เนื้อหาข้อบังคับการประชุมสภาเป็นการกำหนดการดำเนินงานในการประชุมที่เป็นรายละเอียดนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ แม้ว่าโดยผลของข้อบังคับจะมีได้ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เลย แต่สิ่งที่ระมัดระวังไม่ได้ก็คือ การประชุมสภาตามที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดนั้น เป็นการประชุมซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันจะกล่าวได้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาเป็นฐานแห่งการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาก็ตาม จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ข้อบังคับการประชุมสภานี้ หากข้อบังคับการประชุมสภากำหนดเนื้อหาที่อาจทำให้สมาชิกไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้ หรือการกำหนดเนื้อหาของข้อบังคับอาจทำให้ฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยในสภาไม่ได้รับความคุ้มครอง ซึ่งหากเป็นเช่นนี้แม้ว่าพระราชบัญญัติที่ผ่านองค์กรนิติบัญญัติมาแล้วโดยมีการลงมติผ่านพระราชบัญญัติด้วยเสียงที่ท่วมท้นก็ตาม แต่หากกระบวนการในการพิจารณาซึ่งถูกกำหนดโดยข้อบังคับที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นมาก็ไม่อาจถือได้ว่ามาจากเจตจำนงของประชาชนที่แท้จริงตามหลักทฤษฎีหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เพราะเจตจำนงดังกล่าวถูกบิดเบือนด้วยข้อบังคับการประชุมสภาที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น และสุดท้ายผู้ที่จะได้รับผลกระทบอันเกิดจากข้อบังคับการประชุมสภาที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็คือ ประชาชนซึ่งจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพตามพระราชบัญญัติฉบับที่ออกมาโดยการบิดเบือนในขั้นตอนกระบวนการพิจารณา อันถือเป็นผลกระทบโดยทางอ้อมที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนจะถูกกระทบได้

การปกครองระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยอาศัยหลักเสียงข้างมาก ระบบรัฐสภามีวัตถุประสงค์ก็เพื่อที่จะตัดสินใจโดยเสียงส่วนใหญ่ เพื่อที่จะให้สมาชิกแต่ละคนเห็นพ้องต้องกันในการปกครอง จนกระทั่งมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สมาชิกแต่ละคนล้วนมีสิทธิเสมอภาคกันในการลงมติ และก็จะต้องตัดสินใจในเรื่องนั้นไปตามเสียงข้างมาก ซึ่งเป็นหน้าที่ของสมาชิกในการที่จะต้องยอมรับการตัดสินใจนั้น²⁰

การปกครองโดยเสียงข้างมากมิได้เป็นเครื่องสะท้อนว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่สิ่งที่สะท้อนจากการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากอย่างน้อยที่สุดคือ การไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามที่ได้ตกลงกันได้ เพราะเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับวิธีการดังกล่าวและพร้อมที่จะรับผิดชอบต่อตนเอง²¹ หลักเสียงข้างมากจึงเป็นหลักการพื้นฐานในการตัดสินใจในระบอบประชาธิปไตย

แม้ว่าในการตัดสินใจตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะถือเอาเสียงส่วนใหญ่ แต่สิทธิของเสียงข้างน้อยต้องได้รับการคุ้มครอง ในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยจะต้องการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานนี้แก่สมาชิกทุกคนซึ่งสิทธิในการพิจารณาหรือการเสนอญัตติ แม้ว่าผลสุดท้ายแล้ว อำนาจในการตัดสินใจจะต้องขึ้นอยู่กับเสียงข้างมาก สมาชิกในเสียงข้างน้อยก็จะได้รับการเคารพเช่นเดียวกับสมาชิกในเสียงข้างมาก

หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยเป็นไปเพื่อการป้องกันไม่ให้ฝ่ายเสียงข้างมากใช้อำนาจไปตามอำเภอใจโดยไม่รับฟังเสียงข้างน้อย หากในข้อบังคับการประชุมสภาไม่มีหลักการในการคุ้มครองเสียงข้างน้อยนี้แล้ว ก็อาจทำให้ฝ่ายเสียงข้างมากดำเนินการประชุมไปแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยฝ่ายเสียงข้างน้อยอาจไม่มีส่วนร่วมในการประชุม ไม่มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ซึ่งอาจนำไปสู่ระบบเผด็จการรัฐสภาในที่สุด โดยในเรื่องนี้ตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศไทยปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองเสียงข้างน้อย เช่น กำหนดสิทธิในการเสนอญัตติให้มีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ทำให้เสียงข้างน้อยมีบทบาทในการตรวจสอบกระบวนการพิจารณาเรื่องต่างๆในการประชุมสภาได้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น หลักการคุ้มครองเสียงข้างน้อยนั้น เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อให้เสียงข้างน้อยไม่ถูกรังแกจากฝ่ายเสียงข้างมาก

²⁰ A lice Sturgis, The Standard Code of Parliamentary Procedure, (New York : McGraw-Hill, 2001), p. 8.

²¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 21.

แม้องค์กรณีบัญญัติจะเป็นองค์กรณีที่มีความชอบธรรมในระบบประชาธิปไตยมากกว่าองค์กรณีอื่นๆ เพราะเป็นองค์กรณีที่เกิดจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง แต่อำนาจกรณีบัญญัติก็ขึ้นอยู่กับผู้พิทักษ์ต่อรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับองค์กรณีอื่นๆ ของรัฐ โดยจะกระทำการโดยอาศัยมติหรือเสียงข้างมากแต่เพียงอย่างเดียวและใช้เสียงข้างมากนั้นละเมิดรัฐธรรมนูญไม่ได้ หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่สำคัญในการปกครองในระบบรัฐสภา มิฉะนั้นแล้วการปกครองในระบบประชาธิปไตยซึ่งหมายถึงการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อยย่อมไม่อาจเป็นไปได้

ในการปกครองระบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา กระบวนการประชุมในสภานั้นเสียงข้างมากในสภาจะเป็นตัวกำหนดทิศทางในการประชุม เช่น กระบวนการเสนอและพิจารณากฎหมาย การพิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล จำต้องใช้จำนวนเสียงข้างมากในสภาทั้งสิ้น แต่จำนวนเสียงที่ใช้ในการพิจารณาในเรื่องสำคัญที่ได้กล่าวมาแล้วจะถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ทำให้ข้อบังคับการประชุมสภาจำต้องกำหนดไว้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

แต่อย่างไรก็ตาม มีข้อบังคับการประชุมสภาในบางเรื่อง ที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดรายละเอียดไว้แต่รายละเอียดดังกล่าวอยู่แต่ในเฉพาะข้อบังคับการประชุมสภา เช่น ระยะเวลาในการส่งระเบียบวาระการประชุม องค์ประชุมในการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติในเรื่องต่างๆ ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้จะถูกกำหนดโดยเสียงข้างมากในสภา หากปล่อยให้รายละเอียดในข้อบังคับการประชุมสภาขึ้นอยู่กับเสียงข้างมากในสภาโดยปราศจากการตรวจสอบของฝ่ายข้างน้อยอาจทำให้ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาสามารถกำหนดกระบวนการต่างๆ ได้แต่เพียงฝ่ายเดียว ทำให้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเสียงข้างน้อยเป็นไปด้วยความลำบากได้หรือมีบทบาทในสภาน้อยลง

ดังนั้น เพื่อป้องกันเผด็จการโดยเสียงข้างมากในสภา อันอาจเกิดจากการใช้จำนวนคะแนนเสียงข้างมากลงมติชักนำให้กระบวนการทำงานของสภาเป็นไปในทางที่ไม่ตรงตามหลักเกณฑ์หรือเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมที่อาจมุ่งไปสู่ความต้องการของฝ่ายข้างมากโดยละเลยต่อฝ่ายข้างน้อยได้ จึงต้องมีกระบวนการตรวจสอบหลักเกณฑ์ในเรื่องเหล่านี้โดยองค์กรณีที่เป็นอิสระ และอยู่นอกเหนืออำนาจของฝ่ายเสียงข้างมากในสภา

จากสิ่งที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น จึงเป็นเหตุผลในการที่จะต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อให้คุ้มครองเสียงข้างน้อยในสภาให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

4.4.1.4 หลักความเป็นอิสระขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

ก) ความเป็นอิสระขององค์กร

หลักรัฐสภามีความเป็นอิสระขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ความเป็นอิสระในการบริหารงานของรัฐสภา ในการกำหนดสมัยประชุม การจัดทำให้มีองค์กรภายในของรัฐสภา และการมีอำนาจเฉพาะในการดำเนินงานของรัฐสภา ในการปฏิบัติงานของรัฐสภา จำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารโดยการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ขึ้นภายในรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการของสภาซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของสภา การจัดตั้งคณะกรรมการต่างๆ เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายหรือตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เป็นต้น ดังนั้น หากสถานะขององค์กรต่างๆ เหล่านี้ขึ้นอยู่กับ การควบคุมของรัฐบาลก็ดี หรือรัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งกำหนดตัวสมาชิกขององค์กรก็ดี ก็จะทำให้รัฐบาลมีอิทธิพลอย่างสูงเหนือรัฐสภา ด้วยเหตุนี้รัฐสภาจึงต้องมีอำนาจในการกำหนดสถานะขององค์กรตลอดจนแต่งตั้งสมาชิกขององค์กร บรรดารัฐสภาของทุกประเทศทั่วโลก จึงต้องมีข้อบังคับภายในองค์กรที่กำหนดขึ้นโดยรัฐสภาเอง อย่างไรก็ตาม วิธีการดังกล่าวอาจเปิดโอกาสให้สมาชิกฝ่ายข้างมากครอบงำหรือมีอิทธิพลเหนือรัฐสภา ดังนั้น เพื่อป้องกันรัฐสภาให้พ้นจากการใช้อำนาจบีบบังคับผลักดันจากฝ่ายรัฐบาล จึงจำเป็นที่จะต้องมีการคุ้มครองป้องกันสิทธิของสมาชิกฝ่ายค้านที่เป็นเสียงข้างน้อยในสภา ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญอย่างหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย วิธีการที่ใช้กันทั่วไปคือ การแต่งตั้งสมาชิกขององค์กรต่างๆ โดยถืออัตราส่วนที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคมีสมาชิกอยู่ในรัฐสภา

ข) ความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภา

องค์ประกอบสำคัญ 2 ประการของความเป็นอิสระของสมาชิกรัฐสภาคือ การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาและสถานะของสมาชิกรัฐสภา

1. การเข้าสู่ตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภา แต่เดิมนั้น รัฐสภาไม่ใช่องค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ถ่วงดุลรัฐบาลเพียงอย่างเดียว แต่เป็นองค์กรที่มีความมุ่งหมายในการเป็นตัวแทนของประชาชนด้วย โดยการเป็นตัวแทนของประชาชนแสดงออกโดยการที่สมาชิกรัฐสภามาจากการเลือกตั้งจากประชาชนจึงยอมทำให้สมาชิกรัฐสภามีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลทั้งนี้ด้วยเหตุผล 2 ประการ

ประการแรก สมาชิกรัฐสภาไม่ได้พึ่งพาอาศัยรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นเรื่อง การแต่งตั้งหรือการสิ้นสุดของตำแหน่งหน้าที่ นอกเสียจากเป็นการสิ้นสุดพร้อมกันทั้งสภาในกรณีที่มีการยุบสภาการที่สมาชิกรัฐสภาจะได้รับการเลือกตั้งและดำรงอยู่ในตำแหน่งต้องอาศัยความศรัทธา ความเชื่อถือไว้วางใจของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตที่ตนสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเป็นสำคัญ

ประการที่สอง การที่สมาชิกรัฐสภาจากการเลือกตั้ง ย่อมทำให้สมาชิกรัฐสภามีศักดิ์ศรีสูงส่งในระบบการเมืองที่ถือหลักการว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การเป็นตัวแทนของประชาชนนี้ยิ่งเป็นโดยตรงได้มากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้ศักดิ์ศรีของการเป็นตัวแทนมีมากขึ้นเท่านั้นเพราะสมาชิกรัฐสภาที่เป็นผู้แทนราษฎรเหล่านี้ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มาแสดงเจตนารมณ์ของประชาชน²²

อันที่จริงสมาชิกรัฐสภามีที่มาอันใกล้ชิดกับอำนาจอธิปไตยมากกว่าองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรอื่น ในระบบการเมืองที่รัฐสภาประกอบด้วยสภา 2 สภา สภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงย่อมมีศักดิ์ศรีและความชอบธรรมมากกว่าที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ยิ่งถ้าเป็นสภาที่มาจากการแต่งตั้งด้วยแล้ว เช่น สภาขุนนางของอังกฤษศักดิ์ศรีของสภาดังกล่าวย่อมเทียบเคียงไม่ได้กับสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง

2. สถานะส่วนตัวของสมาชิกรัฐสภา สถานะส่วนตัวของสมาชิกรัฐสภาก็มีความสำคัญไม่น้อยในแง่ของการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารตามหลักการสากล สมาชิกรัฐสภาต้องได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองมิให้ต้องถูกดำเนินคดีอาญาจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือลงคะแนนเสียงในรัฐสภา²³ สำหรับความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกรัฐสภายังได้รับการคุ้มครองไม่ต้องถูกดำเนินคดีในระหว่างสมัยประชุมของสภา ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลอาศัยกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นเครื่องมือ ป้องกันขัดขวางมิให้สมาชิกรัฐสภาไปปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภา และเพื่อให้การอภิปรายและการลงคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภาเป็นไปอย่างอิสระจำเป็นที่รัฐสภาต้องมีอำนาจในการกำหนดระเบียบวาระในการประชุมของสภา และสมาชิกรัฐสภามีสิทธิริเริ่มในการเสนอร่างกฎหมายและแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายตลอดจนมีอิสระในการลงมติในเรื่องต่างๆ

นอกจากนี้ เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้วิธีการติดสินบน หรือให้สินน้ำใจแก่สมาชิกรัฐสภาด้วยการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีผลประโยชน์รายได้ จึงมีหลักการทั่วไปว่าห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งข้าราชการประจำ และโดยหลักการดังกล่าวนี้สมาชิกรัฐสภาจะต้อง

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติ มอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์”

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2551 มาตรา 162 วรรคสอง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ”

ได้รับคำตอบแทนในตำแหน่งของการเป็นสมาชิกเป็นจำนวนสูงพอสมควร ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิก รัฐสภาไม่ต้องกังวลต่อการแสวงหารายได้ทางอื่น เพราะหากให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีคำตอบแทนแล้ว ก็จะมีแต่คนร่ำรวยเท่านั้นที่จะเป็นสมาชิกรัฐสภา หรือไม่ก็คนร่ำรวยจะเป็นผู้จ่ายคำตอบแทนให้แก่สมาชิกรัฐสภา ซึ่งจะทำให้สมาชิกรัฐสภาต้องตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุน ด้วยเหตุนี้จึงมีหลักการที่เป็นการประกันว่าสมาชิกรัฐสภาจะต้องไม่มีตำแหน่งหน้าที่ในกิจการของเอกชนบางกิจการ

4.4.1.5 หลักการดำเนินการประชุมไปได้โดยเรียบร้อยไม่ล่าช้า

หลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญไม่น้อยกว่าหลักการที่ได้กล่าวมาข้างต้นเลย เพราะแม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาจะสอดคล้องกับหลักการทุกหลักการที่ได้กล่าวมาแต่หากการประชุมไม่สามารถดำเนินไปได้ หรือดำเนินไปได้แต่ล่าช้า จะมีผลทำให้กระบวนการนิติบัญญัติไม่อาจที่จะลุล่วงไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันที่กฎหมายมิใช่แต่เป็นการกำหนดแบบแผนความประพฤติของประชาชนในสังคมเท่านั้น ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศซึ่งการพิจารณาและตรากฎหมายเพื่อออกมาใช้บังคับนั้น ต้องอาศัยทั้งความรอบคอบและความรวดเร็ว เพื่อให้ทันต่อสภาวะการณ์ต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ข้อบังคับการประชุมสภาจึงต้องมีความยืดหยุ่นสูง เพื่อที่จะให้การประชุมเป็นไปได้โดยรอบคอบและรวดเร็ว เช่น การที่อาจตกลงงดใช้ข้อบังคับการประชุมสภาข้อใดข้อหนึ่ง หรือหลักการในการเสนอญัตติด่วนเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินหรือเพื่อรักษาความสงบของประชาชนเป็นสำคัญ หรือการเสนอญัตติให้เลื่อนลำดับระเบียบวาระการประชุม หรือให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมโดยนำเรื่องที่สำคัญขึ้นมาให้ที่ประชุมสภาพิจารณาก่อน

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือการประชุมของสภานั้นประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากหลายพรรคการเมือง ซึ่งย่อมต้องเกิดความขัดแย้งขึ้นเป็นเรื่องธรรมดา ในข้อกำหนดอันเกี่ยวกับกระบวนการประชุมสภา จึงต้องให้มีผู้วินิจฉัยชี้ขาดหากเกิดความขัดแย้งขึ้นในการประชุม ตามข้อบังคับนั้นได้กำหนดให้ประธานในที่ประชุมเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดและคำชี้ขาดดังกล่าวก็เป็นที่สุดไม่สามารถโต้แย้งได้อีก รวมถึงไม่อาจที่จะให้องค์กรตุลาการมาตรวจสอบการใช้อำนาจนี้ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การประชุมนำไปได้อย่างเรียบร้อย

4.4.1.6 จารีตประเพณีที่ใช้บังคับในการประชุมสภา

กระบวนการทำงานในสภานั้นโดยหลักก็จะดำเนินการไปตามกฎข้อบังคับการประชุมของสภา (Standing Order) และ “หลักปฏิบัติของสภา” (the practice of the House) ซึ่งหมายถึงธรรมเนียมและประเพณีซึ่งได้สะสมมาเป็นเวลาช้านาน การยึดแต่เพียงตัวอักษรไม่อาจทำให้การปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จารีตประเพณีหรือสิ่งที่ได้ปฏิบัติติดต่อกัน

มาเป็นเวลานาน เป็นสิ่งที่ได้เพิ่มเติมระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภา ซึ่งประกอบขึ้นเป็นกฎเกณฑ์และกระบวนการในทางรัฐสภาและเป็นส่วนหนึ่งของจารีตประเพณีในทางรัฐธรรมนูญ

ที่มาของข้อบังคับการประชุมของสภาของรัฐสภาไทยเรานั้น²⁴ อาจกล่าวได้ว่ามีทั้งทางรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองของอังกฤษ และทางฝรั่งเศส แต่ทางฝรั่งเศส (และทางภาคพื้นยุโรป) นั้นมีมากกว่า ทั้งนี้เป็นเพราะสืบเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของเรา ซึ่งหลักส่วนใหญ่ก็เอามาจากประเทศที่มีระบอบการปกครองโดยรัฐสภาในยุโรปด้วย อย่างไรก็ตามจะแยกกันให้เด็ดขาดก็ไม่ได้ เพราะอังกฤษมีประเพณีการปกครองในทางประชาธิปไตย และระบอบรัฐสภาที่มีกระบวนการในทางรัฐสภาอันสะท้อนให้เห็นถึงคุณลักษณะเฉพาะของธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศอังกฤษ และเป็นที่มาของหลักในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ รัฐสภาของอังกฤษก็ถือกันว่าเป็นแม่แบบของระบอบรัฐสภาของประเทศต่าง ๆ ประเทศต่าง ๆ ที่ใช้ระบอบรัฐสภาก็เลียนไปจากอังกฤษแต่เอาไปดัดแปลงใช้ตามความเหมาะสมและความต้องการของตน

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าจารีตประเพณีและธรรมเนียมปฏิบัติเป็นที่มาของกฎเกณฑ์ของกระบวนการทางรัฐสภา โดยกระบวนการทางรัฐสภาจะมีลักษณะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติและจารีตประเพณีมากกว่าที่จะเป็นผลผูกมัดในทางกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ และทำให้ที่ประชุมสภามีความหยืดหยุ่นอย่างเป็นอิสระโดยรัฐสภาเอง

4.4.2 กลไกในการการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทย

สำหรับกลไกในการควบคุมข้อบังคับการประชุมไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของไทยมีลักษณะเป็นการควบคุมก่อนการประกาศใช้เป็นข้อบังคับการประชุม โดยในส่วนของข้อบังคับการประชุมสภาก็มีกลไกในการควบคุมเพื่อมิให้การประชุมสภาดำเนินไปบนข้อบังคับบางประการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันจะส่งผลทำให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเจือปนอยู่ ดังนั้น มาตรการในการควบคุมข้อบังคับการประชุมสภาก่อนที่จะประกาศใช้จึงมีความสำคัญต่อกระบวนการนิติบัญญัติเป็นอย่างมาก เพราะหากข้อบังคับการประชุมสภาใดมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้กระบวนการนิติบัญญัติมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปด้วย เพราะได้ดำเนินการไปโดยกระบวนการที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

²⁴ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, หน้า 220-221.

เรื่องการควบคุมข้อบังคับการประชุมสภานั้นได้กำหนดขึ้นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 มาตรา 159 ทวิ บัญญัติว่า “ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่าข้อบังคับแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก หรือข้อบังคับของรัฐสภาในเรื่องใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ให้เสนอความเห็นต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งไปยังประธานแห่งสภาที่เป็นผู้ตราข้อบังคับนั้นทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป” โดยบทบัญญัตินี้ เป็นการให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการที่จะเสนอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัย ว่าข้อบังคับการประชุมนั้นขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ก่อนการประกาศใช้เป็นข้อบังคับการประชุม

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นจุดเริ่มต้นในการให้ความสำคัญกับข้อบังคับการประชุมสภา โดยกำหนดกลไกในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา หลังจากที่มีการกำหนดกลไกในการควบคุมข้อบังคับการประชุมสภามีให้ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ต่อมาเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้นำหลักการนี้มาใช้ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาด้วย โดยในบทบัญญัติมาตรา 263 ซึ่งบัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรา 262 (2)ให้นำมาใช้บังคับกับร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ด้วยโดยอนุโลม”

และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 (2) บัญญัติว่า “หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 263 ประกอบด้วยมาตรา 262(2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว ก็จะเป็นหลักการในการควบคุมข้อบังคับการประชุมสภาก่อนการประกาศใช้เช่นเดียวกับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 แต่สิ่งที่แตกต่างกันก็คือ เงื่อนไขในการส่งข้อบังคับเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม

พุทธศักราช 2538 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเสนอร่างข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดเงื่อนไขในการเสนอร่างข้อบังคับเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ซึ่งเป็นเงื่อนไขเดียวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อันเป็นเงื่อนไขที่ปฏิบัติได้ง่ายกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับเดิมในการที่จะส่งข้อบังคับเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการกำหนดกระบวนการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาก่อนประกาศใช้ไว้ในลักษณะเดียวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ และได้กำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีสิทธิเสนอเรื่องในศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพิ่มมากขึ้นกว่าหลักการเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 8 ว่าด้วยเรื่อง การควบคุมการตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 154 บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 150 หรือร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 151 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มีใช้กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณีต่อไป”

และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 155 บัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรา 154 ให้นำมาใช้บังคับกับร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วยโดยอนุโลม”

ส่วนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในหน้าที่ 6 ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 141 บัญญัติว่า

“เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 90 และมาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณี ต่อไป”

จากบัญญัติดังกล่าวทำให้ต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้ทุกกรณี การตรวจสอบนี้เป็นลักษณะพิเศษที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา เพราะรัฐธรรมนูญได้บังคับเอาไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติธรรมดาและร่างข้อบังคับการประชุมของสภาอาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้

ข้อแตกต่างข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภามากขึ้นตามลำดับ โดยการกำหนดให้มีกลไกในการควบคุมข้อบังคับการประชุมสภาก่อนประกาศใช้เป็นข้อบังคับการประชุม หากจะเทียบความสำคัญของข้อบังคับการประชุมนั้น ถือว่ามีความสำคัญใกล้เคียงกับพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทีเดียว รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบเช่นเดียวกัน ดังนั้น การควบคุมข้อบังคับการประชุมสภาก่อนการประกาศใช้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ทำให้ข้อบังคับการประชุมสภานั้นมีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมากยิ่งขึ้น อันจะทำให้การใช้อำนาจอธิปไตยไม่ถูกบิดเบือนด้วยกระบวนการในการประชุมที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

หลักการในมาตรา 263 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในมาตรา มาตรา 155 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้แสดงถึงอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่สามารถตรวจสอบ ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยเหตุผลที่จะขอใช้สิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้นั้น จะต้องเป็นกรณี que เห็นว่าร่างข้อบังคับการประชุมนั้น

1. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
2. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

โดยผู้มีอำนาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้น คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วแต่กรณี เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนแล้วมีข้อสังเกตสำหรับกรณีนี้ 2 ประการ คือ

1) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจ ตรวจสอบข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แต่ไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจตรวจสอบข้อบังคับในเรื่องอื่น ๆ ที่มีข้อบังคับการประชุมสภาได้ เช่น ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ

2) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบข้อบังคับการประชุมของสภาได้ เฉพาะข้อบังคับที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ให้ความเห็นชอบแล้วแต่ยังมิได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น จึงอาจเกิดปัญหาที่หากข้อบังคับการประชุมสภามีผลใช้บังคับแล้ว โดยการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ถ้าปรากฏภายหลังว่าข้อบังคับนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วนั้น ในส่วนนี้ผู้เขียนพบว่าศาลรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบได้ตามมาตรา 155 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และโอกาสที่จะสามารถเกิดการตรวจสอบในภายหลังที่ข้อบังคับการประชุมสภามีผลใช้บังคับทำนองเดียวกับการตรวจสอบกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211²⁵ นั้นไม่สามารถกระทำได้ เพราะการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญมาตรา 211 นั้นเป็นการตรวจสอบในระหว่างที่มีการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม ซึ่งปรากฏว่ากฎหมายที่นำมาใช้บังคับแก้คดีนั้นมีลักษณะขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยปกติแล้วโอกาสที่ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาจะมีสถานะเป็นกฎหมายและจะถูกนำมาใช้ในการตัดสินคดีในศาลยุติธรรมนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย โดยจนถึงปัจจุบัน ยังมิได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาแต่อย่างใด

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก้คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย ในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

4.5 เนื้อหาและกลไกการทำงานที่สำคัญของสภาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาของไทย

4.5.1 กลไกเกี่ยวกับการดำเนินการประชุมสภา

4.5.1.1 การเลือกประธานและรองประธานสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 124 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่ละสภา มีประธานสภาคนหนึ่งและรองประธานคนหนึ่งหรือสองคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ตามมติของสภา สำหรับกระบวนการในการเลือกประธานสภาและรองประธานสภานั้นทั้งสองสภาก็มีกระบวนการเช่นเดียวกัน กล่าวคือในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เลขานุการสภาจะเชิญสมาชิกผู้มีอาวุโสสูงสุดในที่ประชุมมาทำหน้าที่เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุม เพื่อให้ที่ประชุมดำเนินการเลือกตั้งประธานสภาและรองประธานสภา²⁶ ในการเลือกประธานสภาสมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกได้หนึ่งชื่อ โดยต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน²⁷

ส่วนในวุฒิสภาต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 10 คน²⁸ และก่อนที่จะดำเนินการเลือกตั้งประธานวุฒิสภานั้น ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อต้องกล่าวแสดงวิสัยทัศน์ในการที่จะดำรงตำแหน่งต่อที่ประชุมวุฒิสภาภายในเวลาที่ที่ประชุมกำหนด²⁹ ถ้ามีการเสนอชื่อผู้ใดเพียงชื่อเดียว ให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือก แต่ถ้ามีการเสนอชื่อหลายชื่อ ต้องมีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ³⁰ โดยการเขียนชื่อผู้ซึ่งตนประสงค์จะเลือกลงบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้ แล้วให้เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรมาลงคะแนนเป็นรายคน โดยนำซองใส่ลงในภาชนะที่จัดไว้เพื่อการนั้น ในการตรวจนับคะแนนให้ประธานของที่ประชุมเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าคนเป็นกรรมการตรวจนับคะแนน³¹ โดยผู้ที่ได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือก

²⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 5

²⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 5 วรรคแรก

²⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 6 วรรคแรก

²⁹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 6 วรรคสอง

³⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 5 วรรคสอง และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 6 วรรคสามและวรรคสี่

³¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 6 วรรคสี่

แต่ในการเลือกประธานวุฒิสภานั้น ข้อบังคับการประชุมได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติม กล่าวคือ ในกรณีมีการเสนอชื่อสองชื่อ ให้ผู้ได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้าได้คะแนนสูงสุดเท่ากันให้เลือกใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่ถ้าคะแนนเท่ากันอีก ให้ใช้วิธีจับสลาก³²

กรณีมีการเสนอชื่อมากกว่าสองชื่อ ให้ผู้ได้คะแนนสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมเป็นผู้ได้รับเลือก แต่ถ้าผู้ได้คะแนนสูงสุดมีคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม ให้ดำเนินการดังนี้³³

(1) ถ้ามีผู้ได้คะแนนสูงสุดลำดับแรกหนึ่งคน และผู้ได้คะแนนสูงสุดลำดับที่สองหนึ่งคนให้นำชื่อผู้ได้คะแนนสูงสุดสองลำดับดังกล่าวมาให้สมาชิกลงคะแนน หรือ

(2) ถ้ามีผู้ได้คะแนนสูงสุดลำดับแรกเกินกว่าหนึ่งคนให้นำชื่อผู้ได้คะแนนสูงสุดดังกล่าวมาให้สมาชิกลงคะแนน หรือ

(3) ถ้ามีผู้ได้คะแนนสูงสุดลำดับแรกหนึ่งคนและมีผู้ได้คะแนนสูงสุดลำดับที่สองเกินกว่าหนึ่งคนให้นำชื่อผู้ได้คะแนนสูงสุดลำดับแรกและลำดับที่สองทุกคนมาให้สมาชิกลงคะแนน

ทั้งนี้ ให้ผู้ได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือก แต่ถ้าคะแนนเท่ากัน ให้ใช้วิธีจับสลาก

ให้ประธานของที่ประชุมประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกต่อที่ประชุมวุฒิสภา และสั่งให้เจ้าหน้าที่ทำลายบัตรออกเสียงลงคะแนนนั้นด้วย

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการในการเลือกตั้งประธานสภาแล้ว ประธานชั่วคราวจะประกาศชื่อผู้ที่ได้รับเลือกเป็นประธานสภาต่อที่ประชุมสภา³⁴ และที่ประชุมจะดำเนินการเลือกรองประธานสภาต่อไปโดยใช้กระบวนการเช่นเดียวกัน ในกรณีที่สภามีมติให้มีรองประธานสภาสองคน ให้ที่ประชุมดำเนินการเลือกรองประธานสภาคนที่หนึ่งก่อน แล้วจึงเลือกรองประธานสภาคนที่สอง³⁵ เมื่อที่ประชุมสภาได้เลือกประธานสภาและรองประธานสภาได้แล้ว เลขานุการสภาจะมีหนังสือแจ้งมติของสภาไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูล³⁶ และนายกรัฐมนตรีจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งเป็นประธานสภาต่อไป เมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรง

³² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 6 วรรคห้า

³³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 6 วรรคหก

³⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 5 วรรคสาม และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 6 วรรคแปด

³⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 6 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 7

³⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 7 วรรคแรก และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 9 วรรคแรก

แต่งตั้งประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือรองประธานวุฒิสภาแล้ว ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หรือเลขาธิการวุฒิสภา แล้วแต่กรณีส่งสำเนาประกาศพระบรมราชโองการไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อทราบด้วย³⁷ และในกรณีของวุฒิสภาได้กำหนดให้ส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมศาลปกครอง และองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อทราบด้วย³⁸

4.5.1.2 อำนาจและหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและเลขาธิการสภา

เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา กล่าวคือ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาจะทำหน้าที่เป็นประธานของที่ประชุมและควบคุมและดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภา³⁹ เป็นผู้อธิบายการดำเนินการประชุมให้แก่สมาชิกสภาทราบ เป็นผู้ตัดสินใจในการลงมติในปัญหาต่างๆ และเป็นผู้ประกาศผลการลงมตินั้น นอกจากนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภายังมีอำนาจอื่นๆตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย⁴⁰ การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี⁴¹ และแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร⁴² การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลในดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

³⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 7 วรรคสอง

³⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 9 วรรคสอง

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“มาตรา 125 ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภานั้น ๆ ให้เป็นไปตามข้อบังคับ รองประธานมีอำนาจหน้าที่ตามที่ประธานมอบหมายและปฏิบัติหน้าที่แทนประธานเมื่อประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และผู้ทำหน้าที่แทน ต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

เมื่อประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานและรองประธานวุฒิสภาไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกแห่งสภานั้น ๆ เลือกกันเองให้สมาชิกคนหนึ่งเป็นประธานในคราวประชุมนั้น”

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 154 (1)

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 วรรคสาม

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 110 วรรคสาม

ในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาและรองประธานสภานั้นต้องกระทำด้วยความ เป็นกลาง⁴³ โดยตามข้อบังคับการประชุมสภาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภามี อำนาจหน้าที่⁴⁴ ดังนี้

- (1) เป็นประธานของที่ประชุมสภา
- (2) กำกับดูแลการดำเนินกิจการของสภา
- (3) ควบคุมการรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมสภา ตลอดถึงบริเวณสภา
- (4) เป็นผู้แทนสภาในกิจการภายนอก
- (5) แต่งตั้งกรรมการเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสภา
- (6) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่มิบัญญัติไว้หรือตามที่กำหนดไว้ใน

ข้อบังคับการประชุม

ส่วนรองประธานสภามีอำนาจหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของ ประธานสภา หรือปฏิบัติการตามที่ประธานสภามอบหมาย ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่ง ประธานสภา หรือประธานสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานสภาคนหนึ่งเป็น ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภา ถ้าทั้งประธานสภาและรองประธานสภาคนหนึ่งไม่มีหรือไม่อยู่ หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภา⁴⁵ แต่ถ้าในการประชุมสภาทั้งประธานสภาและรองประธานสภาไม่อยู่ในที่ประชุมให้สมาชิกแห่งสภานั้น ๆ เลือกกันเองให้สมาชิกคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในคราวประชุม⁴⁶ โดยในข้อบังคับการประชุม กำหนดว่าเมื่อไม่มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานของที่ประชุม ให้สมาชิกผู้มีอายุสูงสุดซึ่งมาประชุมเป็น ประธานชั่วคราวของที่ประชุม เพื่อให้ที่ประชุมดำเนินการเลือกประธานเฉพาะคราวสำหรับการ ประชุมครั้งนั้น⁴⁷

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 124 วรรคห้า บัญญัติว่า

“ในระหว่างการดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นกรรมการบริหาร หรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองขณะเดียวกันมิได้”

⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 8 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 10

⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 9 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 11

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 125 วรรคสาม

⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 20 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 21

ในเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของประธานสภานั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งจนถึงสิ้นอายุของสภาหรือมีการยุบสภา ส่วนประธานและรองประธานวุฒิสภาดำรงตำแหน่งจนถึงวันก่อนวันเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภาใหม่⁴⁸ ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานและรองประธานวุฒิสภา ย่อมพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระตามวรรคสองหรือวรรคสาม แล้วแต่กรณี เมื่อ⁴⁹

- (1) ขาดจากสมาชิกภาพแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก
- (2) ลาออกจากตำแหน่ง
- (3) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองอื่น
- (4) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก แม้คดีนั้นจะยังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษ

เว้นแต่เป็นกรณีที่ดียังไม่ถึงที่สุดหรือมีการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

นอกจากนั้น ในกรณีที่มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา ส่วนประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ประธานรัฐสภาได้ ให้ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่ประธานรัฐสภาแทน⁵⁰

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ⁵¹ และดำเนินการของ รัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันให้เป็นไปตามข้อบังคับ⁵² ประธานรัฐสภาและผู้ที่ทำหน้าที่แทน

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 124 วรรคสองและวรรคสาม

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 124 วรรคสี่

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 89

⁵¹ เช่น การเรียกประชุมสมัยวิสามัญตามที่มาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อร้องขอให้เปิดประชุมสมัยวิสามัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 129

⁵² ในการดำเนินการของรัฐสภาในกรณีประชุมร่วมกันนั้น จะมีข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการประชุมร่วมกันอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันยังไม่ได้มีการตราข้อบังคับการประชุมรัฐสภาขึ้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 137 บัญญัติว่า “ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาให้ใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลมไปพลางก่อน” แต่อย่างไรก็ตามในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2551 ประธานรัฐสภาได้ขออนุมัติที่ประชุมเพื่อขออนำข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 มาอนุโลมใช้บังคับ ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบ (บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2551 ณ ตึกรัฐสภา)

ประธานรัฐสภาต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และรองประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้และตามที่ประธานรัฐสภามอบหมาย

ในการประชุมสภานั้นจำเป็นต้องมีผู้ทำหน้าที่ธุรการและเลขานุการของที่ประชุมสภา โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนการประชุมสภาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยทั้งด้านเอกสารและเครื่องมือหรืออุปกรณ์ที่ใช้ในการประชุมได้แก่ สำนักการประชุมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประชุมสภา ส่วนผู้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของที่ประชุมได้แก่ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภา ส่วนการประชุมร่วมกันของรัฐสภานั้น ในทางปฏิบัติเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และเลขาธิการวุฒิสภาจะผลัดเปลี่ยนกันทำหน้าที่เลขานุการของที่ประชุม โดยเลขาธิการสภาจะทำหน้าที่ช่วยประธานสภาในการดำเนินการประชุม เช่น ในการควบคุมการนับคะแนน การอ่านรายงานการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการในที่ประชุมสภา และการสนับสนุนข้อมูลหรือเอกสารให้กับประธานของที่ประชุม โดยตามข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้เลขาธิการสภามีหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) นัดประชุมสภาและคณะกรรมการครั้งแรก
- (2) เฝ้าผู้เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมการเข้าปฏิบัติหน้าที่
- (3) ช่วยประธานในการควบคุมการนับคะแนนเสียง
- (4) จัดทำรายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนน
- (5) ยืนยันมติของสภาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง
- (6) รักษาสรรพเอกสาร ข้อมูลและโสตทัศนวัสดุของสภา
- (7) ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด
- (8) หน้าที่อื่นตามที่มิใช่กฎหมายบัญญัติไว้หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ และกำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับการประชุมอย่างมีประสิทธิภาพ
- (9) ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานสภามอบหมาย

⁵³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 10 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 12

4.5.1.3 การประชุมสภา

การประชุมสภาเป็นกลไกหลักในการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มที่ต้องมีการพิจารณาและตัดสินใจเรื่องในอำนาจหน้าที่ร่วมกัน ทั้งการพิจารณาร่างกฎหมายหรือญัตติหรือการอภิปรายต่างๆ ที่ประชุมย่อมประกอบด้วยสมาชิกสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นองค์ประชุมสำหรับพิจารณาเรื่องนั้นๆ

เนื่องจากบทบาทอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยทั้งส่วนที่เกี่ยวกับการจัดทำกฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญต่าง ๆ จะกระทำโดยวิธีการประชุมสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 88 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” จากบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นได้ว่าการประชุมรัฐสภาขึ้นอยู่กับ 3 ประเภท คือ การประชุมร่วมกันของรัฐสภา การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภา

สำหรับการประชุมร่วมกันของรัฐสภาซึ่งเป็นการประชุมร่วมกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภานั้น จะมีได้เฉพาะเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 136 ของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนเรื่องอื่น ๆ จะต้องกระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและหรือที่ประชุมวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือสมาชิกของแต่ละสภาอาจเสนอกระทู้ถาม หรือญัตติให้ที่ประชุมของแต่ละสภาพิจารณาตามบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภาก็ได้

การประชุมสภาจะต้องกระทำในระหว่างสมัยประชุม ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ สมัยประชุมสามัญ และสมัยประชุมวิสามัญ

1) สมัยประชุมสามัญทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรกภายใน 30 วัน นับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁵⁴ และกำหนดให้ในปีหนึ่ง ๆ มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 2 สมัย คือ สมัยประชุมสามัญทั่วไปและสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติโดยให้ถือว่าวันที่เรียกสมาชิกมาประชุมครั้งแรกเป็นวันเริ่มต้นสมัยประชุมสามัญทั่วไป ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติของรัฐสภาให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด⁵⁵ ในสมัยประชุมสามัญทั่วไปนี้จะเป็นการประชุมเรื่องทั่วไป โดยไม่จำกัด ดังนั้น ในสมัยประชุมนี้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอาจกำหนดระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องใดๆก็ได้ เช่น การพิจารณาร่างกฎหมาย การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือพิจารณากิจการอื่นๆของสภา

⁵⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 127 วรรคหนึ่ง

⁵⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 127 วรรคสองและวรรคสาม

ส่วนในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติจะเป็นการประชุมเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น⁵⁶ โดยจะประชุมได้เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ การอนุมัติพระราชกำหนด การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การรับฟังคำชี้แจงและการให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญา การเลือกหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่ง การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง การตั้งกระทู้ถาม และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เว้นแต่รัฐสภาจะมีมติให้พิจารณาเรื่องอื่นใด ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา⁵⁷

สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่งมีกำหนดเวลา 120 วัน แต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯ ให้ขยายออกไปก็ได้ แต่จะปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบ 120 วันมิได้ เว้นแต่รัฐสภาจะเห็นชอบด้วย

2) สมัยประชุมสมัยวิสามัญ สำหรับสมัยประชุมสมัยวิสามัญจะมีขึ้นเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ หรือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่สภาจะต้องมีการพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ยุ่่นอกเหนือการประชุมสามัญสามัญนั้น โดยพระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ใน 2 กรณี คือ กรณีแรกรัฐบาลขอให้เปิดสมัยประชุมวิสามัญโดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกา⁵⁸ และกรณีที่สองเป็นการเปิดสมัยประชุมวิสามัญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ⁵⁹

⁵⁶ ในสมัยการประชุมสามัญนิติบัญญัตินี้จะไม่สามารถยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีได้ เพราะเป็นกรณีที่ยุ่่นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้นดำเนินการไปได้ด้วยความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 127 วรรคสี่

⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 128 วรรคสามและวรรคสี่

⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 129

ก) วิธีการประชุม

ปัจจุบันการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยปกติเท่าที่ได้ปฏิบัติกันมานานจะมีเฉพาะในวันพุธและวันพฤหัสบดีที่อยู่ในระหว่างสมัยประชุม โดยการประชุมในวันพุธจะเริ่มตั้งแต่เวลา 13.30 นาฬิกา และการประชุมในวันพฤหัสบดีจะเริ่มตั้งแต่เวลา 11.00 นาฬิกา⁶⁰ ดังนั้น ในสมัยประชุมสามัญแต่ละสมัยจะมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉลี่ยประมาณ 32 ครั้ง ส่วนการประชุมสมัยวิสามัญจะมีขึ้นเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเท่านั้น เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในวาระที่ 1 ซึ่งการเปิดสมัยประชุมวิสามัญแต่ละสมัยจะมีเวลาประมาณ 3 วันเท่านั้น ในแต่ละปีสภาผู้แทนราษฎรจะประชุมกันไม่เกิน 70 ครั้ง แม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะให้อำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมเป็นพิเศษได้ก็ตาม⁶¹ แต่ในทางปฏิบัติการเรียกประชุมเป็นพิเศษประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเรียกประชุมในวันพุธและวันพฤหัสบดีเช่นเดิม แต่จะนัดประชุมในเวลา 09.30 นาฬิกา เป็นต้นไป⁶² ส่วนการประชุมวุฒิสภาในปัจจุบันจะมีเฉพาะในวันศุกร์ที่อยู่ในระหว่างสมัยประชุมตั้งแต่เวลา 9.30 นาฬิกา⁶³ ดังนั้น ในสมัยประชุมสามัญแต่ละสมัยจะมีการประชุมวุฒิสภาโดยเฉลี่ยประมาณ 17 ครั้ง

1) ลักษณะของการประชุม

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา นั้นโดยหลักย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา⁶⁴ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน

⁶⁰ กำหนดวันและเวลาการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน ที่ประชุมได้มีมติให้มีการประชุมสัปดาห์ละ 2 วัน คือ ทุกวันพุธ เริ่มตั้งแต่เวลา 13.30 นาฬิกา และวันพฤหัสบดี เริ่มตั้งแต่เวลา 11.00 นาฬิกา เป็นต้นไป (บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 30 มกราคม พุทธศักราช 2551 ณ ตึกรัฐสภา)

⁶¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 12 วรรคสาม “ในกรณีที่ประธานสภาเห็นสมควรเรียกประชุมเป็นพิเศษ ให้เรียกประชุมได้”

⁶² จเร พันธุ์เปรื่อง, “การประชุมสภาผู้แทนราษฎร”, รัฐสภาสาร, ปีที่ 49 ฉบับที่ 2 (กุมภาพันธ์ 2544) : 8-9.

⁶³ กำหนดวันและเวลาประชุมวุฒิสภาในปัจจุบัน ที่ประชุมมีมติให้มีการประชุมวุฒิสภาสัปดาห์ละ 1 วัน คือวันศุกร์ โดยเริ่มตั้งแต่เวลา 9.30 นาฬิกา เป็นต้นไป (บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ 21 มีนาคม พุทธศักราช 2551 ณ ตึกรัฐสภา)

⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 133 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 11 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 13

มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาเท่าที่มีอยู่ร่วมกัน แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ที่ประชุมดำเนินการประชุมลับ

การประชุมสภาเฉพาะที่เป็นการเปิดเผยนั้น ตามข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้บุคคลภายนอกเข้าฟังการประชุมได้ตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด และประธานสภาต้องจัดให้มีการถ่ายทอดสดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ที่ประชาชนทั่วไปสามารถรับได้อย่างทั่วถึงและจัดให้มีการถ่ายทอดการประชุมทางเครื่องขยายเสียงและหรือวิทยุโทรทัศน์วงจรปิดภายในบริเวณของรัฐสภา และล่ามภาษามือ เว้นแต่มีเหตุขัดข้องให้แจ้งที่ประชุมทราบ ในกรณีที่ไม่สามารถถ่ายทอดสดการประชุมได้ ให้ประธานสภาจัดให้มีการเผยแพร่บันทึกการประชุมดังกล่าวผ่านทางสื่อที่เหมาะสมโดยเร็ว⁶⁵

ส่วนการประชุมลับนั้น ห้ามบุคคลภายนอกเข้าฟังการประชุม เว้นแต่ผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานเท่านั้น⁶⁶ ส่วนในการประชุมลับของวุฒิสภา ผู้ที่จะอยู่ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือ ณ ที่ใดในระยะเวลาที่จะฟังการประชุมได้ก็แต่เฉพาะสมาชิก รัฐมนตรี และผู้ที่ได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุม และห้ามใช้เครื่องบันทึกเสียง หรือเครื่องมือสื่อสารใด ๆ ยกเว้นการบันทึกของวุฒิสภา⁶⁷

2) องค์ประชุมของสภา

ในเรื่ององค์ประชุมของสมาชิกสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 กำหนดให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการประชุมเพื่อพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา

⁶⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 11 วรรคสอง และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 13 วรรคสอง

⁶⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 11 วรรคสี่

⁶⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 13 วรรคสาม

โดยในสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ใช้องค์ประชุมหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมด⁶⁸ ส่วนวุฒิสภา กำหนดให้ใช้องค์ประชุมหนึ่งในสามของสมาชิกทั้งหมด⁶⁹

ในการนับองค์ประชุมของสมาชิก ตามข้อบังคับการประชุมกำหนดให้นับจากการ ลงชื่อเข้าประชุมของสมาชิก โดยก่อนเข้าประชุมทุกครั้งสมาชิกที่มาประชุมจะต้องลงชื่อในเอกสาร ที่จัดไว้หรือแสดงตนตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด⁷⁰ โดยสมาชิกผู้มาประชุมจะลงชื่อในสมุดที่ จัดไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง และเมื่อมีสัญญาณให้เข้าประชุม ให้สมาชิกเข้านั่งในที่ที่จัดไว้ เมื่อมี สมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ ประชุม เมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อครบองค์ประชุมและมีสัญญาณให้เข้าประชุมแล้ว ให้ประธาน ดำเนินการประชุมได้⁷¹ ถ้าหากพ้นกำหนดการประชุมไปสามสิบนาทีแล้ว จำนวนสมาชิกยังไม่ครบ องค์ประชุม ประธานจะสั่งเลื่อนการประชุมไปก็ได้⁷²

ในทางปฏิบัติเรื่ององค์ประชุมทำให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความ ไม่สะดวก เพราะสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาในการนับองค์ประชุมอยู่เป็นประจำ คือ เมื่อกำลังมี การประชุมสภาผู้แทนราษฎรอยู่ ถ้ามีสมาชิกเสนอให้นับองค์ประชุมแล้วจะต้องต้องเสียเวลาใน การนับองค์ประชุม และเมื่อนับองค์ประชุมแล้วส่วนใหญ่จะมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมสภาไม่ถึงกึ่ง หนึ่งของสมาชิกทั้งหมดจึงประชุมต่อไปไม่ได้เพราะไม่ครบองค์ประชุม

สำหรับเรื่ององค์ประชุมของสภานี้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ⁷³ ได้อธิบายถึง ความสำคัญและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดถึงเรื่ององค์ประชุมของสภาไว้ดังนี้

⁶⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 18 วรรคสอง

⁶⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 19 วรรคสอง

⁷⁰ เช่น การเสียบัตรแสดงตนเข้ากับเครื่องตรวจนับอิเล็กทรอนิกส์

⁷¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 18 วรรคหนึ่ง และข้อบังคับการประชุม วุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 19 วรรคหนึ่ง

⁷² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 19 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 20

⁷³ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ แผ่นดิน พ.ศ. ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 141 นอกจากนั้นยังมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2551 และ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 4/2551 วินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกัน

“พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา 156 และมาตรา 157 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้ ...”

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตล้วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยกำหนดองค์ประชุมไว้ตามที่ผู้ร่างเห็นสมควร เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พุทธศักราช 2475 ฉบับปี พุทธศักราช 2489 ฉบับปี พุทธศักราช 2490 ฉบับปี พุทธศักราช 2511 และฉบับปี พุทธศักราช 2517 กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปี พุทธศักราช 2521 ฉบับปี พุทธศักราช 2534 และฉบับปี พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้นั้น ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลายและมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้”

บทบัญญัติในเรื่ององค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย หากสภาประชุมเพื่อลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยไม่ครบองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่ถือเป็นมติของสภา และส่งผลให้กระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แม้ว่าข้อบังคับการประชุมของสภาจะกำหนดวิธีการนับองค์ประชุมโดยให้ดูจากจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อเข้าประชุมก็ตาม แต่การนับองค์ประชุมในการออกเสียงลงมติของสภาก็ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยวางหลักในเรื่องการนับองค์ประชุมในการลงมติของสภา ไว้ดังนี้

“การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภานั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นใดและข้อบังคับการประชุมสภาจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังนั้น การจะอ้างข้อบังคับการประชุมสภาหรือธรรมเนียมปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้ ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 18 วรรคสองที่กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม” นั้น เป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่าสามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนของการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและแสดงเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ องค์ประชุมจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จะต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายแต่เพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดการประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่าหลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีต รวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ด้วย คือ การขอให้ครบองค์ประชุมในระหว่างการประชุม โดยสมาชิกที่มีข้อสงสัยว่า องค์ประชุมไม่ครบ และเมื่อปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือให้เลื่อนการประชุมออกไป ดังเช่นที่ปรากฏในบันทึกการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 74/2550 วันศุกร์ที่ 21 ธันวาคม 2550 เอกสารที่ส่งมาประกอบการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ หมายเลข 12 ว่า ภายหลังจากการลงมติร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

พ.ศ. ในวาระที่สาม มีสมาชิกเสนอให้นับองค์ประชุม และในระหว่างนับองค์ประชุม ประธานของที่ประชุมได้สั่งพักการประชุม

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังเป็นยุติตามเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งมาประกอบการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามเอกสารประกอบคำร้องหมายเลข 6 ว่า ในวันที่ 14 พฤศจิกายน 2550 เวลา 11.40 นาฬิกา อันเป็นเวลาที่ยกเลิกการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ว่า ในการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งมีสมาชิกเข้าประชุมเพียง 86 คนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะนั้น คือไม่ถึง 121 คน⁷⁴ จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มีผลให้กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง”

⁷⁴ สภานิติบัญญัติแห่งชาติในเวลานั้นมีจำนวน 242 คน ดังนั้น องค์ประชุมจึงต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด คือ 121 คน

3) การนัดประชุม

ในการประชุมสภา ข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภากำหนดให้มีการประชุมสภาครั้งแรกภายในสิบวันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมสามัญหรือวิสามัญของรัฐสภา ส่วนการประชุมครั้งต่อไปให้เป็นไปตามมติที่สภากำหนดไว้⁷⁵ แต่ถ้ามีเหตุอันสมควรประธานสภาจะสั่งงดการประชุมครั้งใดก็ได้⁷⁶ เมื่อเห็นว่าไม่มีเรื่องที่สมควรจะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม แต่ต้องแจ้งให้สมาชิกทราบล่วงหน้า และในกรณีของสภาผู้แทนราษฎร ถ้าประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นสมควรอาจเรียกประชุมเป็นพิเศษก็ได้⁷⁷

ส่วนในกรณีของวุฒิสภา ถ้าประธานวุฒิสภาเห็นสมควรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้เรียกประชุมเป็นพิเศษ ก็ให้เรียกประชุมได้⁷⁸ การเรียกประชุมเป็นพิเศษนี้ หมายถึง การเรียกประชุมนอกกำหนดวันและเวลาประชุมที่กำหนดโดยมติของสภานั้นๆ เช่น ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจจะเรียกประชุมในวันพุธและวันพฤหัสบดีเช่นเดิม แต่จะนัดประชุมในเวลา 09.30 นาฬิกาซึ่งเป็นเวลาที่เร็วขึ้น เป็นต้น

ในการนัดประชุม ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เมื่อได้บอกนัดในที่ประชุมแล้ว จึงให้ทำหนังสือแจ้งเฉพาะสมาชิกที่ไม่ได้มาประชุม และการนัดประชุมให้นัดล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน แต่ถ้าประธานสภาเห็นสมควรจะนัดเร็วกว่านั้นก็ได้เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องด่วน⁷⁹ โดยปกติการส่งหนังสือนัดประชุมให้แก่สมาชิกจะส่งไปพร้อมกับระเบียบวาระการประชุมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง⁸⁰ ถ้าประธานสภาเห็นสมควรจะบรรจุเรื่องใดเพิ่มเติมในระเบียบ

⁷⁵ สำหรับกำหนดวันและเวลาประชุมสภาของไทยนั้นไม่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมเหมือนของต่างประเทศ แต่ให้เป็นไปตามมติของสภา แต่อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุมสภาก็ได้เปิดโอกาสให้ประธานสภาและสมาชิกอาจร้องขอให้มีการเรียกประชุมเป็นพิเศษ นอกเหนือไปจากวันและเวลาประชุมที่กำหนดโดยมติของสภาได้

⁷⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 12 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 14

⁷⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 12 วรรคสาม

⁷⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551 ข้อ 14 วรรคสาม

⁷⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 13 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551 ข้อ 15

⁸⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 14 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2551 ข้อ 16

วาระการประชุมอีกก็ได้ แต่ต้องส่งก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่า 1 วัน นอกจากนี้ การนัดประชุมหรือ การส่งเอกสารดังกล่าวอาจดำเนินการทางโทรสารหรืออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศ ประเภทอื่นเพิ่มเติมด้วยก็ได้⁸¹ เมื่อประธานสภาเห็นสมควร เว้นแต่การจัดส่งเอกสารลับ ให้เป็นไปตามที่ประธานสภากำหนด⁸²

ในทางปฏิบัติการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาจะสั่งให้เลขาธิการสภา มีหนังสือนัดประชุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน เว้นแต่จะมีการบอกนัดในที่ประชุมสภาหรือประธานสภาเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนจะนัดเร็วกว่า 3 วันก็ได้ ซึ่งการส่งหนังสือนัดประชุมจะต้องส่งไปพร้อมกับเอกสารที่เกี่ยวข้อง คือ ระเบียบวาระการประชุม และในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งให้ส่งระเบียบวาระการประชุมเพิ่มเติม นั้น ก็ต้องส่งก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า 1 วัน

การส่งระเบียบวาระการประชุมสภาให้สมาชิกล่วงหน้า 3 วัน ทำให้สมาชิก มีเวลาพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่บรรจุระเบียบวาระได้น้อย และถ้าเป็นระเบียบวาระเพิ่มเติมซึ่งส่งล่วงหน้าก่อนวันประชุมเพียง 1 วัน ยิ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีเวลาเตรียมข้อมูลสำหรับการพิจารณาในสภา

4) การจัดระเบียบวาระการประชุมสภา

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะมีขั้นตอนในการดำเนินการอยู่ตามขั้นตอน คือ ขั้นตอนการจัดเตรียมการประชุม ได้แก่ การจัดทำระเบียบวาระการประชุม ขั้นตอนการดำเนินการประชุม และขั้นตอนภายหลังเสร็จการประชุม เช่น การยืนยันมติไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการจัดทำรายงานการประชุม ในที่นี้ขอกล่าวถึงโดยละเอียดเฉพาะขั้นตอนในการจัดทำระเบียบวาระการประชุม และขั้นตอนในการดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น

(1) ลำดับการจัดระเบียบวาระการประชุม

การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาเป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 16 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรตามลำดับดังต่อไปนี้

⁸¹ การจัดส่งเอกสารดังกล่าวเป็นเพียงช่องทางเสริมเท่านั้น แต่โดยหลักแล้วการส่งหนังสือนัดประชุม และระเบียบวาระการประชุมก็จะต้องส่งเป็นหนังสือทางไปรษณีย์ลงทะเบียนถึงสมาชิกทุกคน

⁸² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551 ข้อ 15 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 17

“ข้อ 16 การจัดระเบียบวาระการประชุมให้จัดลำดับ ดังต่อไปนี้

- 1) กระทู้ถาม
- 2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม
- 3) รับรองรายงานการประชุม
- 4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
- 5) เรื่องที่ค้างพิจารณา
- 6) เรื่องที่เสนอใหม่
- 7) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน จะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระประชุมก็ได้ แต่จะจัดไว้ก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้”

แต่เดิมนั้นข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 กำหนดให้จัดระเบียบวาระการประชุมตามลำดับ คือ

- 1) เรื่องที่ประธานจะแจ้งในที่ประชุม
- 2) รับรองรายงานการประชุม
- 3) กระทู้ถาม
- 4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
- 5) เรื่องที่ค้างพิจารณา
- 6) เรื่องที่เสนอใหม่
- 7) เรื่องอื่น ๆ

ส่วนเรื่องด่วนประธานสภาผู้แทนราษฎรจะจัดไว้ในลำดับใดก็ได้ และเรื่องที่คณะรัฐมนตรีขอให้จัดเป็นเรื่องด่วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจพิจารณาจัดให้ตามที่ขอก็ได้

เมื่อมีการเสนอร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับใหม่ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในปี พ.ศ. 2540 สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการในวาระที่ 1 และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณารายละเอียดของร่างข้อบังคับในวาระที่ 2 คณะกรรมการเห็นว่าการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามไม่ได้มีการกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับการประชุม จึงต้องใช้องค์ประชุมกึ่งหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ ฯ คณะกรรมการจึงได้กำหนดองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า และแก้ไขลำดับการจัดระเบียบวาระกระทู้ถามจากลำดับที่ 3 มาเป็นลำดับที่ 1 เพื่อแก้ปัญหาการค้างตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเรื่ององค์ประชุมสำหรับวาระ

กระทำตามซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็เห็นด้วยกับคณะกรรมการ⁸³ โดยร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับดังกล่าวได้ประกาศใช้ในปีพ.ศ. 2541 เรียกว่า “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2541” และข้อบังคับการประชุมสภาฉบับต่อๆมาก็ยังคงใช้หลักการดังกล่าวมาตลอดโดย ดังปรากฏเป็นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ต่อมาเมื่อมีการร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 โดยคณะกรรมการยกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้นำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 มาเป็นแนวทางในการยกร่าง คณะกรรมการได้ตัดความในวรรคสามของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้จัดเรื่องซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ให้ประธานสภาพิจารณาและอาจจัดให้ตามที่คณะรัฐมนตรีขอ” ออกเพื่อให้อำนาจแก่ประธานสภาในการใช้ดุลยพินิจในการจัดระเบียบวาระการประชุมว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน และนอกจากนั้นข้อบังคับการประชุมได้ให้อำนาจประธานสภาใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาว่าเรื่องใดจะเป็นเรื่องด่วน และมีอำนาจจัดลำดับระเบียบวาระการประชุมได้อยู่แล้ว ดังนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องด่วนเข้ามา ถ้าประธานสภาเห็นสมควรก็สามารถบรรจุระเบียบวาระได้โดยอำนาจของประธานอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติข้อความดังกล่าว⁸⁴ แต่อย่างไรก็ตามมีกรรมการบางคนได้ตั้งข้อสังเกตว่าแต่เดิมเราถือว่าเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีที่จะเสนอเรื่องเร่งด่วนเข้าสู่การพิจารณาของสภา โดยประธานสภาไม่อาจใช้ดุลยพินิจในเรื่องดังกล่าวได้ กล่าวคือ ก็ต้องบรรจุเรื่องนั้นเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภาให้ทันที แต่หากไปตัดข้อความดังกล่าวออกจะทำให้รัฐบาลไม่มีดุลยพินิจในการเสนอเรื่องด่วน และจะกลายเป็นว่าต่อไปนี้เรื่องที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเร่งด่วน ประธานสภาอาจจะบรรจุให้หรือไม่บรรจุให้ก็ได้ กรณีนี้จะมีผลเสียต่อการบริหารราชการหรือไม่ อย่างไร⁸⁵

⁸³ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, กองกรรมาธิการ 2, “รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ...”, 11 กรกฎาคม 2540, หน้า 4.

⁸⁴ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักกรรมาธิการ 3, “ตารางเปรียบเทียบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 กับร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... แนบท้ายรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ...”, 19 กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 5.

⁸⁵ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... “รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ...., ครั้งที่ 2/2551,” วันอังคารที่ 5 กุมภาพันธ์ 2551, หน้า 58.

นอกจากนั้น ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 17 ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องการปรึกษาหารือก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม โดยประธานสภาอาจอนุญาตให้สมาชิกปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนหรือปัญหาอื่นใดได้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด และให้ประธานสภาส่งเรื่องดังกล่าวให้รัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงภายในสามสิบวัน และแจ้งให้สมาชิกทราบ โดยในเรื่องนี้กำหนดขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกนำปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่ของตนขึ้นมาหารือต่อที่ประชุมก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้ประธานสภาส่งเรื่องดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการแก้ไขปัญหา และเป็นการรอให้สมาชิกทำอันอื่นมาจนครบองค์ประชุมก่อนที่จะเปิดการประชุมต่อไป

ส่วนการจัดระเบียบวาระการประชุมของวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 18 ได้กำหนดให้มีการจัดระเบียบวาระการประชุมของวุฒิสภาตามลำดับดังต่อไปนี้

- (1) กระทู้ถาม
- (2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม
- (3) รับรองรายงานการประชุม
- (4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
- (5) เรื่องที่ค้างพิจารณา
- (6) เรื่องที่เสนอใหม่
- (7) เรื่องอื่น ๆ

ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน จะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ แต่จะจัดไว้ก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้

ในการประชุมสภานั้น ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ที่ประชุมพิจารณาเฉพาะเรื่องที่มีอยู่ในระเบียบวาระการประชุมและต้องดำเนินการพิจารณาตามลำดับในระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น⁸⁶

(2) การเตรียมเรื่องต่าง ๆ เพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม

การจัดลำดับระเบียบวาระการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 นั้น จะต้องมีกรเตรียมเรื่องต่าง ๆ ที่จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ดังนี้

⁸⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 20 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.

1) กระทู้ถาม⁸⁷ มี 2 ประเภท คือ กระทู้ถามสด และกระทู้ถามทั่วไปในการตั้งกระทู้ถามสดนั้น สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ครั้งละหนึ่งกระทู้ โดยให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาในวันประชุมที่มีวาระการตอบกระทู้ถามก่อนเริ่มประชุมตามเวลาที่ประธานสภากำหนด โดยระบุชื่อเรื่องที่จะถามพร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรียังหรือรัฐมนตรีผู้ใด และต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน
- (2) เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน
- (3) เป็นเรื่องเร่งด่วน

ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดเป็นกระทู้ถามสดหรือไม่⁸⁸

ในทางปฏิบัติกระทู้ถามสดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งถามนายกรัฐมนตรียังหรือรัฐมนตรี ต้องยื่นเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรภายในเวลา 10.00 นาฬิกาของวันพฤหัสบดี ซึ่งเป็นวันพิจารณากระทู้ถาม และเมื่อยื่นเข้ามาโดยถูกต้องและประธานสภาได้วินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถามสดแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรรับบรรจุกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุม และแจ้งให้นายกรัฐมนตรียังหรือรัฐมนตรีที่ถูกต้องกระทู้ถามทราบทันที⁸⁹ การชี้แจงและการตอบกระทู้ถามสดให้ดำเนินการในที่ประชุมสภา ซึ่งการจัดลำดับกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระในแต่ละครั้ง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาว่ากระทู้ถามที่สมาชิกเสนอเป็นกระทู้ถามสดหรือไม่ โดยคำนึงถึงเหตุการณ์ความสำคัญและความจำเป็นเร่งด่วนอันเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือพิจารณาว่าเป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนหรือเป็นเรื่องด่วนหรือไม่

กระทู้ถามสดที่เสนอมาในแต่ละสัปดาห์ ถ้ามีเกิน 3 กระทู้ ประธานสภาจะสั่งบรรจุระเบียบวาระเพียง 3 กระทู้⁹⁰ ด้วยวิธีการจับสลากโดยคณะกรรมการที่ประธานสภาแต่งตั้ง โดยใน

⁸⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, หมวด 8 กระทู้ถาม, ข้อ 141 – ข้อ 163

⁸⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 152

⁸⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 154

⁹⁰ ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการจัดกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุม การถาม การชี้แจง และการตอบกระทู้ถามสด พ.ศ.2541 ข้อ 4 กำหนดว่า “การประชุมครั้งหนึ่งๆ ให้บรรจุกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุมไม่เกินสามกระทู้ การถาม การชี้แจง และการตอบกระทู้ถามสดให้กำหนดเวลาไม่เกินหกสิบนาทีในการประชุมแต่ละครั้ง”

จำนวนสามกระทู้⁹¹ หากปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่เป็นเรื่องทำนองเดียวกัน ให้กระทู้ถามที่ถูกจับสลากขึ้นมาในลำดับหลังตกไป⁹¹

ในทางปฏิบัติเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอกระทู้ถามสดแล้ว กลุ่มงานกระทู้ถามสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอความเห็นตามลำดับขั้น เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถามสดหรือไม่ และจะอนุญาตให้ถามเป็นกระทู้ถามสดในการประชุมครั้งนั้นหรือไม่

กระทู้ถามสดนี้มีขึ้นเป็นครั้งแรกโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 และต่อมาได้มีบทบัญญัติว่าด้วยกระทู้ถามสดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 184 โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้น และประธานจะต้องบรรจุในวาระการประชุมของวันนั้นด้วย และกำหนดให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อการถามและตอบกระทู้ถามสดสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง โดยผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกินสามครั้งตามวิธีการที่ข้อบังคับการประชุมกำหนด ทำให้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะตั้งกระทู้ถามสดได้มากขึ้น และมีโอกาสที่กระทู้ถามสดจะเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้มากขึ้น ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 157 ได้บัญญัติถึงการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาได้ ดังนี้

“มาตรา 157 การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

การถามและการตอบกระทู้ตามวรรคหนึ่งให้กระทำได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกินสามครั้ง ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร”

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดว่าการถามและการตอบกระทู้ถามสดในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ มีกำหนดเวลาไม่เกิน 60 นาที⁹² และกระทู้ถามสดแต่ละกระทู้ให้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้งและต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 20 นาที

⁹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 153

⁹² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 155

เว้นแต่ในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดน้อยกว่า 3 กระทู้ ก็ให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายในเวลา 60 นาที⁹³ และในระหว่างการถามกระทู้ถามสด หากประธานวินิจฉัยว่าคำถามข้อใดเข้าลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับการประชุม ให้ประธานมีอำนาจสั่งให้เปลี่ยนแปลงคำถาม⁹⁴

ส่วนกระทู้ถามทั่วไปสมาชิกต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อความในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย และระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษา⁹⁵ โดยเจ้าหน้าที่กลุ่มงานกระทู้ถาม สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอความเห็นตามลำดับชั้นเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถามและมีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับการประชุมหรือไม่ ถ้าประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถามและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อบังคับการประชุม และเมื่อวินิจฉัยแล้วให้แจ้งผู้ตั้งกระทู้ถามทราบภายใน 7 วัน⁹⁶ โดยกระทู้ถามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถามและสมาชิกขอให้ตอบในที่ประชุมสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดส่งไปยังรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถาม⁹⁷ และต้องบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันส่งไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง⁹⁸

การบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมแต่ละครั้ง ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกิน 6 กระทู้ โดยจะเป็นกระทู้ถามสดไม่เกิน 3 กระทู้ และกระทู้ถามทั่วไปไม่เกิน 3 กระทู้ แต่ถ้าหากมีกระทู้ถามทั่วไปหรือบรรจุระเบียบวาระประชุมจำนวนมาก หรือมีกระทู้ถามทั่วไปที่เลื่อนมาจากการประชุมครั้งที่แล้ว ประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเกินกว่านี้ก็ได้⁹⁹ ซึ่งโดยปกติจะบรรจุกระทู้ถามสด 3 กระทู้ และกระทู้ถามทั่วไป 3 กระทู้ โดยในการจัดลำดับกระทู้ถามในที่ประชุมสภา ให้จัดตามลำดับ คือ กระทู้ถามสดและกระทู้ถามทั่วไป

ในสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกเสนอกระทู้ถามทั่วไปเป็นจำนวนมาก จึงทำให้มีกระทู้ถามที่ไม่ได้รับการบรรจุระเบียบวาระเป็นจำนวนมาก โดยในข้อบังคับการประชุมได้ให้อำนาจแก่ประธานสภา ในการนำกระทู้ถามออกจากการรอการบรรจุระเบียบวาระการประชุมได้ในกรณีที่ประธานสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป ประธานสภาอาจสั่งให้นำออกจาก

⁹³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 156

⁹⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 157

⁹⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 158 วรรคหนึ่ง

⁹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 159 วรรคหนึ่ง

⁹⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 159 วรรคสอง

⁹⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 160

⁹⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 146

การรบบรรจุระเบียบวาระการประชุมได้ เมื่อได้รับความยินยอมของผู้ตั้งกระทู้ถาม¹⁰⁰ และนอกจากนั้น ยังเกิดปัญหาว่า เมื่อถึงเวลาที่กระทู้ถามได้บรรจุระเบียบวาระแล้ว กว่ากระทู้ถามนั้นจะได้รับการตอบ ก็ล่าสมัยไปเสียแล้ว เช่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 พุทธศักราช 2551 (สมัย สามัญญนิติบัญญัติ) ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551 ซึ่งได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งหมด 31 ครั้ง มีกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภาทั้งหมด 40 กระทู้ โดยแบ่งเป็นกระทู้ถามสดจำนวน 20 กระทู้ และกระทู้ถามทั่วไปที่ตอบในที่ประชุมสภาจำนวน 20 กระทู้ กระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 108 กระทู้ และมีกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภาที่รบบรรจุระเบียบวาระและค้างอยู่ในระเบียบวาระโดยไม่ได้มีการตอบ และประธานสภาได้สั่งให้รวบรวมกระทู้ถามที่ค้างตอบดังกล่าวแจ้งให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดำเนินการตอบในราชกิจจานุเบกษตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 162 วรรคสาม อีกจำนวน 37 กระทู้¹⁰¹ ในขณะที่เดียวกันก็มีสมาชิกเสนอกระทู้ถามเข้ามาเรื่อย ๆ ยิ่งทำให้การถามกระทู้ถามในที่ประชุมสภายิ่งล่าช้ามากขึ้นอีก การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถามจึงไม่ค่อยมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม เป็นเรื่องที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องแจ้งให้ที่ประชุมทราบ เช่น รับทราบพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี รับทราบเรื่องวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แจ้งเรื่องการจัดให้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงหรือทางวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้สมาชิกได้รับทราบ¹⁰² เพราะมีผลกระทบต่อเอกสิทธิ์ของสมาชิก และการนัดประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรณีพิเศษ¹⁰³ เป็นต้น

เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม นั้น โดยปกติจะไม่ปรากฏรายละเอียดในระเบียบวาระการประชุม ปรากฏแต่เฉพาะหัวข้อเรื่องใน “(2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม(ถ้ามี)” เท่านั้น ส่วนการเตรียมเรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม นั้น สำนักงานการประชุมจะประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วรวบรวมเรื่องที่ประธานจะต้องแจ้งต่อที่ประชุมไว้ในขั้นตอนการประชุมเสนอต่อประธาน และในบางเรื่องอาจนำเสนอต่อประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยตรงก็ได้

¹⁰⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 150

¹⁰¹ สำนักงานการประชุม สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 พ.ศ. 2551 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551, (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า ก - ฉ.

¹⁰² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 11

¹⁰³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 12 วรรคสาม.

เช่น แจ้งเรื่องสมาชิกวุฒิสภาของต่างประเทศเข้าเยี่ยมคารวะประธานวุฒิสภาและเข้าชมการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมต้อนรับ การจัดเตรียมเรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุมนี้จะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะประสานงานกันตลอดเวลา

3) รับรองรายงานการประชุม เป็นการเสนอในที่ประชุมรับรองรายงานการประชุมครั้งที่ผ่าน ๆ มาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในการจัดทำรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้จัดและจัดพิมพ์รายงานการประชุมทุกคำพูด และเสนอให้คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ และตรวจรายงานการประชุม¹⁰⁴ เป็นผู้ตรวจความถูกต้อง รายงานการประชุมที่คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรตรวจเสร็จแล้ว ก่อนที่จะเสนอให้สภารับรองความถูกต้อง จะต้องทำสำเนา 3 ฉบับนำไปวางไว้บริเวณหน้าห้องประชุมสภา ไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อให้สมาชิกตรวจดู โดยรายงานการประชุมทุกครั้งจะต้องมีรายชื่อสมาชิกที่มาประชุม ที่ลาการประชุม ที่ขาดการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนแต่ละเรื่อง¹⁰⁵

สมาชิกมีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมรายงานการประชุมดังกล่าวให้ตรงตามที่เป็นจริงโดยยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อประธานคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร ถ้าคณะกรรมการไม่ยอมแก้ไขเพิ่มเติมให้ตามที่ขอ สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิที่จะยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อขอให้สภาวินิจฉัย¹⁰⁶ รายงานการประชุมครั้งใด เมื่อได้วางสำเนาไว้เพื่อให้สมาชิกตรวจดูแล้ว ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลังโดยคณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมเองหรือโดยสมาชิกขอแก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม ในคราวที่สภาพิจารณารับรองรายงานการประชุมนั้น คณะกรรมการจะต้องแถลงต่อที่ประชุมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว¹⁰⁷

เมื่อคณะกรรมการ ฯ ดำเนินการตรวจรายงานการประชุมเสร็จแล้วจะทำรายงานผลการพิจารณาเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาสั่งบรรจุระเบียบวาระต่อไป

เมื่อสภาได้รับรองรายงานการประชุมครั้งใดแล้ว ให้ประธานสภาลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานรายงานการประชุมที่ได้รับรองแล้ว แต่ประธานสภายังมิได้ลงลายมือชื่อไว้เป็น

¹⁰⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 (2)

¹⁰⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 26 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

¹⁰⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 26 วรรคสาม

¹⁰⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 27

หลักฐานหรือรายงานการประชุมที่ยังมิได้มีการรับรองเพราะเหตุที่อายุของสภาสิ้นสุดลง ให้เลขาธิการบันทึกเหตุอันไว้ และเป็นผู้รับรองความถูกต้องของรายงานการประชุมนั้น¹⁰⁸

นอกจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นการประชุมโดยเปิดเผยแล้ว ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรประชุมลับตามรัฐธรรมนูญ ๔ มาตรา 133 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 11 และสภามีมติให้จัดรายงานการประชุมลับครั้งใดทั้งหมดหรือแต่บางส่วนไว้¹⁰⁹ ในการเปิดเผยรายงานการประชุมลับให้คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรเปิดเผยรายงานการประชุมลับครั้งนั้นหรือไม่ แล้วเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อสั่งบรรจุระเบียบวาระให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและมีมติว่าจะให้เปิดเผยหรือไม่ต่อไป¹¹⁰

4) เรื่องที่คุณะกฤษฎาภิการพิจารณาเสร็จแล้ว เป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมติแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ หรือส่งเรื่องใด ๆ ให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งโดยปกติจะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือเป็นการพิจารณาญัตติที่สมาชิกเสนอขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ หรือให้คณะกรรมการวิสามัญคณะใดคณะหนึ่งกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ¹¹¹

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติก็ได้¹¹² และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 สภาผู้แทนราษฎรมักจะมีมติให้พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง

ในขณะเดียวกันคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะก็มีอำนาจที่จะยกปัญหาใด ๆ ขึ้นพิจารณาภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมายเสร็จแล้ว หรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเสร็จแล้ว จะทำรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาสั่งบรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องที่คุณะกฤษฎาภิการพิจารณาเสร็จแล้ว

¹⁰⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 28

¹⁰⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 29 “สภาอาจมีมติไม่ให้อัดรายงานการประชุมลับครั้งใดทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนก็ได้ แต่ให้มีบันทึกเหตุการณ์ไว้”

¹¹⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 30

¹¹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 98

¹¹² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 114 วรรคสอง.

5) เรื่องที่ค้างพิจารณา เป็นระเบียบวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือญัตติต่าง ๆ ที่ค้างพิจารณาจากการประชุมครั้งก่อน

6) เรื่องที่เสนอใหม่ เป็นระเบียบวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือญัตติที่เสนอเข้ามาใหม่ ซึ่งการจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และญัตติเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระดำเนินการ ดังนี้

(1) การจัดเตรียมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามา ในการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ จะต้องมีการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามาถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมหรือไม่ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ จะต้องตรวจสอบว่ามีสมาชิกรับรองถูกต้องตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากนี้จะต้องพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการกำหนดเวลาพิจารณาของวุฒิสภา และถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอจะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อนจึงจะบรรจุระเบียบวาระการประชุมได้¹¹³ ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอจะต้องมีการตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารว่ามีครบตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ถ้าครบต้องส่งไปประกาศยังภูมิภาคของผู้เข้าชื่อทั้งหมด เพื่อให้ผู้มีชื่อคัดค้านว่าตนไม่ได้เข้าชื่อด้วยภายใน 20 วัน นับแต่วันปิดประกาศเมื่อดำเนินการถูกต้องแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงจะสั่งให้บรรจุระเบียบวาระการประชุม

กลุ่มงานร่างพระราชบัญญัติและญัตติ สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นผู้เสนอความเห็นตามลำดับชั้นประกอบการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร ถ้าประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอมาถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม จะมีคำสั่งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ และอนุญาตให้บรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องธรรมดาหรือเรื่องด่วน

(2) การจัดเตรียมญัตติ ญัตติ หมายถึง เรื่องใด ๆ ที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกเสนอเพื่อให้สภาพิจารณาลงมติ

เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้นำอำนาจวินิจฉัยว่าญัตติที่เสนอนั้นเสนอมาโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม

¹¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142

หรือไม่ มีลายมือชื่อผู้เสนอ ผู้ร่วมเสนอ และผู้รับรองครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ ซึ่งในการพิจารณานั้น กลุ่มงานร่างพระราชบัญญัติและนิติบัญญัติ สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอความเห็นตามลำดับขั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัย ถ้าประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าญัตติเรื่องใดเป็นญัตติที่ถูกต้องจะมีคำสั่งอนุญาตให้บรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วนหรือเรื่องธรรมดา

7) เรื่องอื่น ๆ เป็นเรื่องที่สภาจะต้องมีมติเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยปกติจะเป็นการแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด เช่น การแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ เป็นต้น

การเตรียมเรื่องที่จะบรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องอื่น ๆ นั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อแจ้งว่า จะขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณามีมติในเรื่องใด เช่น เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรในฐานะเลขานุการคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา หรือ กร. จะมีหนังสือแจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อตำแหน่งกรรมการ กร.ว่างลง เพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกกรรมการคนใหม่ กรณีเป็นเรื่องแต่งตั้งซ่อมกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง ประธานคณะกรรมการจะหนังสือแจ้งต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรว่าตำแหน่งกรรมการคนใดว่างลง เพื่อขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน แต่ถ้าเป็นการให้ความเห็นชอบบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญในฝ่ายบริหาร เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ นายกรัฐมนตรีจะมีหนังสือถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ

ในการพิจารณาสั่งการของประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น หน่วยงานในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้อง จะบันทึกเสนอความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการอย่างไรภายในเวลาเท่าไร เพื่อประกอบการพิจารณาสั่งบรรจุระเบียบวาระการประชุมของประธานสภาผู้แทนราษฎร

(3) การบรรจุเรื่องต่าง ๆ เข้าระเบียบวาระการประชุม

เรื่องต่าง ๆ ที่เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเมื่อได้รับการพิจารณาจากประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาตให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมแล้ว เรื่องเหล่านั้นจะถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเรียงตามลำดับที่เสนอในแต่ละเรื่อง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

1) กระทู้ถาม ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งหนึ่ง ๆ จะมีเวลาพิจารณากระทู้ถาม 2 ชั่วโมง สำหรับกระทู้ถามสด 1 ชั่วโมง และสำหรับกระทู้ถามทั่วไป 1 ชั่วโมง จึงทำให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกิน 6 กระทู้ ในจำนวนนี้จะเป็นกระทู้ถามสดไม่เกิน 3 กระทู้ และกระทู้ถามทั่วไปไม่เกิน 3 กระทู้ ถึงแม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดว่า ถ้าหากมีกระทู้ถามทั่วไปหรือบรรจุระเบียบวาระการประชุมจำนวนมากหรือมีกระทู้ถามทั่วไปที่เลื่อนมาจากการประชุมครั้งที่แล้ว ประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเกินกว่านี้ได้¹¹⁴ และในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งให้บรรจุกระทู้ถามทั่วไปตามลำดับก่อนหลังที่เสนอ เมื่อได้ตอบกระทู้ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้พิจารณาบรรจุกระทู้ลำดับถัดไปของแต่ละบุคคลเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมตามลำดับที่ได้ยื่นไว้ต่อประธานสภา¹¹⁵ และโดยปกติจะมีการประสานงานในระดับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ว่าได้เตรียมข้อมูลสำหรับรัฐมนตรีตอบกระทู้ถามแต่ละเรื่องพร้อมหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระในแต่ละคราวประชุม

2) เรื่องด่วน ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ญัตติหรือเรื่องอื่น ๆ แต่ละเรื่อง que ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเป็นเรื่องด่วนจะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ แต่ทั้งนี้จะจัดไว้ก่อนเรื่อง que คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้

เกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่เดิมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสั่งบรรจุเรื่องด่วนไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ ทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรในอดีตสั่งให้บรรจุเรื่องด่วนไว้ในระเบียบวาระการประชุมลำดับก่อนเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว เป็นผลให้เรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการที่สภามอบหมาย หรือเป็นรายงานของคณะกรรมาธิการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น จากผลของการพิจารณาญัตติด่วนทำให้ต้องเลื่อนการพิจารณาออกไป เมื่อมีการปรับปรุงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับใหม่จึงห้ามประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องด่วนก่อนเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว¹¹⁶

การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัยว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนนั้นมีแนวทางในการพิจารณา 3 ประการ คือ

ประการแรก พิจารณาจากญัตติที่สมาชิกเสนอว่าเป็นญัตติด่วนหรือไม่ โดยพิจารณาว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะ

¹¹⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 146

¹¹⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 162

¹¹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 16 วรรคสอง.

รักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศไม่ว่าในทางเศรษฐกิจหรือในทางใด ๆ ก็ตาม หรือในอันที่จะขจัดเหตุใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรงหรือไม่¹¹⁷

การพิจารณาญัตติที่สมาชิกเสนอ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาว่าเข้าลักษณะดังกล่าวหรือไม่ ถ้าเข้าจะมีคำสั่งว่าเป็นญัตติด่วนและให้บรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน

ประการที่สอง พิจารณาจากคำขอของคณะรัฐมนตรี ถ้าคณะรัฐมนตรีขอให้จัดเรื่องที่คุณรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุม ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาและอาจจัดให้เป็นเรื่องด่วนตามที่คณะรัฐมนตรีขอก็ได้ ซึ่งกรณีนี้อยู่ที่ดุลพินิจของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะพิจารณาว่าเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเสนอนั้นเป็นเรื่องด่วนหรือไม่

ประการที่สาม ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุระเบียบวาระการประชุมในโอกาสแรกที่สามารถทำได้หรือให้บรรจุเป็นเรื่องด่วน¹¹⁸ กรณีนี้เป็นเรื่องที่สามารถที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติที่มีความสำคัญซึ่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ ได้แก่ ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาตรา 158 และมาตรา 159

ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่าญัตติใดเป็นญัตติด่วนหรือไม่ และเมื่อวินิจฉัยแล้วให้แจ้งผู้เสนอญัตติทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายใน 5 วันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้น ให้ประธานสภาบรรจุญัตติด่วนเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน¹¹⁹ ในทางปฏิบัติการบรรจุเรื่องด่วนเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งให้บรรจุตามลำดับของเรื่องด่วนที่เสนอ แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องด่วนที่มีความสำคัญมาก ๆ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งบรรจุระเบียบวาระการประชุมนัดพิเศษ เช่น การประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเพื่อพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งในการประชุมครั้งนั้นจะไม่มีพิจารณาเรื่องอื่นนอกจากเรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุมกับเรื่องด่วนที่บรรจุระเบียบวาระเพียงเรื่องเดียวเท่านั้น

¹¹⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 42

¹¹⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 169 วรรคสอง

¹¹⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 43

สำหรับปัญหาที่ว่าประธานจะบรรจุเรื่องด่วนเข้าระเบียบวาระการประชุมเมื่อใด นั้น ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องด่วนเข้าระเบียบวาระการประชุมในโอกาสแรก และจะบรรจุเพิ่มเติมในระเบียบวาระการประชุมที่จัดไปแล้วก็ได้¹²⁰ ทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องบรรจุเรื่องด่วนในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่จะมีขึ้นครั้งถัดไปซึ่งในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งให้บรรจุเรื่องด่วนที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ หรือเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้ในระเบียบวาระการประชุมวันพุธ และจะสั่งให้บรรจุเรื่องด่วนที่เป็นญัตติหรือเกี่ยวข้อกับญัตติและไม่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติไว้ในระเบียบวาระการประชุมวันพฤหัสบดี

การบรรจุเรื่องต่าง ๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ถ้าเป็นการประชุมในระหว่างสมัยประชุมสามัญทั่วไป ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะแยกเป็นระเบียบวาระการประชุมวันพุธและระเบียบวาระการประชุมวันพฤหัสบดี ซึ่งระเบียบวาระการประชุมวันพุธจะเน้นการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้น ทั้งเรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เรื่องที่ค้างพิจารณา เรื่องที่เสนอใหม่และเรื่องอื่น ๆ รวมทั้งเรื่องด่วน จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น โดยในการประชุมวันพุธจะไม่มีระเบียบวาระพิจารณากระทู้ถาม ส่วนระเบียบวาระการประชุมวันพฤหัสบดี จะเน้นการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับกระทู้ถามและญัตติที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติ

แต่ถ้าเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรวันพุธ ทั้งเรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เรื่องค้างพิจารณา เรื่องที่เสนอใหม่ และเรื่องอื่น ๆ รวมทั้งเรื่องด่วน จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติและเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้กระทำการพิจารณาได้ในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ส่วนระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรวันพฤหัสบดี จะเน้นกระทู้ถามทั้งกระทู้สดและกระทู้ถามทั่วไป และต่อด้วยระเบียบวาระการประชุมที่ค้างการพิจารณาจากการประชุมในวันพุธ

¹²⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551, ข้อ 45

ตัวอย่างการจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1

ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)

วันพุธที่ 5 พฤศจิกายน 2551

(1) กระทุ้งถาม (ไม่มี)

(2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม

2.1 รับทราบรายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประจำปีงบประมาณ 2550 (ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 22 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 29 ตุลาคม 2551)

2.2 รับทราบเรื่องประธานสภาผู้แทนราษฎรได้อนุญาตให้นำเรื่อง ตั้งซ่อมกรรมมาธิการ วิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้ เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แทนตำแหน่งที่ว่าง ออกจากระเบียบวาระการประชุม

(3) รับรองรายงานการประชุม (ไม่มี)

(4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว (ไม่มี)

เรื่องด่วน

1. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ.(คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ) (ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3 (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ 18 มิถุนายน 2551) ที่ประชุมเห็นชอบให้รอการพิจารณาไว้ก่อน

2. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ เป็นผู้เสนอ) (ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 9 เมษายน 2551) ที่ประชุมเห็นชอบให้รอการพิจารณาไว้ก่อน

3. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

4. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. (นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) (เรื่องตามระเบียบวาระเรื่องด่วนที่ 3 - 4 ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 30 เมษายน 2551) ที่ประชุมเห็นชอบให้รอการพิจารณาไว้ก่อน

5. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) (ค้ำมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 10 กันยายน 2551)

(5) เรื่องที่ค้างพิจารณา

5.1 ร่างพระราชบัญญัติการทำสัญญาของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.
(นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะเป็นผู้เสนอ)

5.2 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(แก้ไขเพิ่มเติมความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม) (นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะเป็นผู้เสนอ)

5.3 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(แก้ไขเพิ่มเติมอายุความของผู้กระทำความผิด) (นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.4 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(นายวิชาญ มินชัยนันท์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.5 ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(นายวิชาญ มินชัยนันท์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) (เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.1 - 5.5 ค้ำมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 26 มีนาคม 2551)

5.6 ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายจตุติ ไกรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) (เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ตามมาตรา 152 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

5.7 ร่างพระราชบัญญัติองค์การมหาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(นายวิชาญ มินชัยนันท์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)(เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.6 - 5.7 ค้ำมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 14 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 2 เมษายน 2551)

5.8 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(นายสมเกียรติ ศรีลัมภ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.9 ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(นายวิทยา บุรณศิริ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) (เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.8 - 5.9 ค้ำมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 16 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 9 เมษายน 2551)

5.10 ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(ยกเลิกการยุบกรมทางหลวงชนบทไปรวมกับกรมทางหลวง) (นายเจริญ จรรย์โกมล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.11 ร่างพระราชบัญญัติเพิกถอนพื้นที่เขตป่าสงวนแห่งชาติที่ประกาศทับที่ดินวัดและที่ธรณีสงฆ์ ชุมชน สถานข้าราชการ สถานศึกษา และโบราณสถาน พ.ศ.(นายนิยม วรรณปัญญา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.12 ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ (ฉบับที่..) พ.ศ.(นายประกอบ จีรภิติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)(เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.10 - 5.12 ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 14 พฤษภาคม 2551)

5.13 ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นางวรศุฉี สุวรรณปริสุทธิ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)(เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ตามมาตรา 152 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)

5.14 ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวินัย เสนเนียม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.15 ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ.(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) 5.16 ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (กระทรวงวัฒนธรรม) (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

5.17 ร่างพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. (นายไพจิตร ศรีวรขาน กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.18 ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(กระทรวงวัฒนธรรม) (นายไพจิตร ศรีวรขาน กับคณะ เป็นผู้เสนอ) (เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.13 – 5.18 ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 1 (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ 11 มิถุนายน 2551)

5.19 ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.(นายเจริญ จรรย์โกมล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.20 ร่างพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ (ฉบับที่..) พ.ศ.(นายเจริญ จรรย์โกมล กับคณะ เป็นผู้เสนอ) (เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับผู้พิการหรือทุพพลภาพตามมาตรา 152 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)(เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.19 – 5.20 ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3 (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ 18 มิถุนายน 2551)

5.21 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกำหนดบทลงโทษผู้ที่รู้ถึงการกระทำความผิดตามมาตรา 112 แล้วนำไปเผยแพร่) (นายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

- 5.22 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(นายภราดร ปริศนานันทกุล
กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- 5.23 ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายภราดร ปริศนานันทกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- 5.24 ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายภราดร ปริศนานันทกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- 5.25 ร่างพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายวิทยา แก้วภราดัย กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- 5.26 ร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบการชุมนุมในที่สาธารณะ พ.ศ.
(นายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- 5.27 ร่างพระราชบัญญัติรับรองสิทธิบุคคลที่แปลงเพศ พ.ศ.
(นางวรศุฉี สุวรรณปริสุทธิ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- 5.28 ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- 5.29 ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- 5.30 ร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ.(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- 5.31 ร่างพระราชบัญญัติจรรยาทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- 5.32 ร่างพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(คณะรัฐมนตรี เป็น
ผู้เสนอ)(เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.21 – 5.32 ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุด
ที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 6 สิงหาคม 2551)
- 5.33 ร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ.(นายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
- 5.34 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.(นายเจริญ จรรย์โกมล
กับคณะ เป็นผู้เสนอ)(เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.33 – 5.34 ค้างมาจากการประชุมสภา
ผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 13 สิงหาคม 2551)
- 5.35 ร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)
- 5.36 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

5.37 ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(แก้ไขเพิ่มเติมความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม และอายุความการฟ้องคดีบางประเภท)(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)(เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.35 – 5.37 ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 20 สิงหาคม 2551)

5.38 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายภราดร ปริศนานันทกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)(ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 27 สิงหาคม 2551)

5.39 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายพีระเพชร ศิริกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.40 ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายพีระเพชร ศิริกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.41 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(นายพีระเพชร ศิริกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.42 ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่..) พ.ศ.
(นายพีระเพชร ศิริกุล กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.43 ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายสุทิน คลังแสง กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.44 ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(ยกเลิกการยุบกรมทางหลวงชนบทไปรวมกับกรมทางหลวง) (นายนิยม วรรณัญญา กับคณะ เป็นผู้เสนอ)
(เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.39 – 5.44 ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 12 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 10 กันยายน 2551)

5.45 ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายสุทิน คลังแสง กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.46 ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 40,542 คน เป็นผู้เสนอ)(เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับสตรี ตามมาตรา 152 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย)(เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.45 – 5.46 ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 24 กันยายน 2551)

5.47 ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายถวิล ไพรสณฑ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.48 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายถวิล ไพรสณฑ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.49 ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
(นายถวิล ไพรสณฑ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.50 ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(นายถวิล ไพรสณฑ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.51 ร่างพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

5.52 ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(นายประสิทธิ์ ชัยวิรัตน์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)(เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 5.47 – 5.52 ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 22 ตุลาคม 2551)

(6) เรื่องที่เสนอใหม่

- ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.(แก้ไขเพิ่มเติมความผิดเกี่ยวกับการปกครอง ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม และอายุความ) (นายเสมอ กัน เทียงธรรม กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

(7) เรื่องอื่น ๆ

7.1 ตั้งซ่อมกรมการธิการสามัญประจำสภา ในคณะกรรมการการสาธารณสุข แทนตำแหน่งที่ว่างลง 1 ตำแหน่ง เพราะลาออก (นายวัลลภ ไทยเหนือ)

7.2 ตั้งซ่อมกรมการธิการสามัญประจำสภา ในคณะกรรมการสวัสดิการสังคม แทนตำแหน่งที่ว่างลง 1 ตำแหน่ง เพราะลาออก (นายพิเชษฐ ดันเจริญ)(เรื่องตามระเบียบวาระหมายเลข 7.1 – 7.2 ค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 20 สิงหาคม 2551)

7.3 ตั้งซ่อมกรมการธิการสามัญประจำสภา ในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ แทนตำแหน่งที่ว่างลง 1 ตำแหน่ง เพราะลาออก(นายสามารถ แก้วมีชัย)

ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1
ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ)
วันพฤหัสบดีที่ 6 พฤศจิกายน 2551

(1) กระทู้ถาม

1.1 กระทู้ถามทั่วไป

1.1.1 กระทู้ถามที่ 004 เรื่อง การปรับปรุงถนนลูกรังเป็นถนนลาดยาง ในอำเภอทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช นายประกอบ รัตนพันธ์ เป็นผู้ตั้งกระทู้ถาม ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

1.1.2 กระทู้ถามที่ 006 เรื่อง ปัญหาการก่อสร้างศูนย์วิจัยนิวเคลียร์ ที่อำเภอของครักษ์ จังหวัดนครนายก คุณหญิงกัลยา โสภณพนิช เป็นผู้ตั้งกระทู้ถาม ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

1.1.3 กระทู้ถามที่ 009 เรื่อง ขอให้เร่งสนับสนุนงบประมาณเพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำคลองตารอง ตำบลจันทเขลม อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี นายยุคล ชนะวัฒน์ปัญญา เป็นผู้ตั้งกระทู้ถาม ถามนายกรัฐมนตรี

1.2 กระทู้ถามสด (ถ้ามี)

หมายเหตุ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 4 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 ที่ประชุมได้มีมติให้งดใช้ข้อบังคับฯ ในการจัดระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้เวลา 11.00 นาฬิกา พิจารณากระทู้ถามทั่วไป และเวลา 13.30 นาฬิกา พิจารณากระทู้ถามสด

(2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม

(ถ้ามีเรื่องค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 5 พฤศจิกายน 2551)

(3) รับรองรายงานการประชุม (ไม่มี)

(4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว (ไม่มี)

เรื่องด่วน (ถ้ามีเรื่องค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 5 พฤศจิกายน 2551)

(5) **เรื่องที่ค้างพิจารณา**

(ถ้ามีเรื่องค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 5 พฤศจิกายน 2551)

(6) **เรื่องที่เสนอใหม่ (ไม่มี)**

(7) **เรื่องอื่น ๆ** (ถ้ามีเรื่องค้างมาจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 5 พฤศจิกายน 2551)

5) การดำเนินการประชุมสภา

การดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรมีคำสั่งให้บรรจุเรื่องต่าง ๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีหนังสือนัดประชุม โดยส่งไปพร้อมกับระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน แต่กรณีที่จำเป็นประธานจะนัดประชุมเร็วกว่า 3 วันก็ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องด่วน

ในวันเวลาที่นัดประชุม เมื่อสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ถือว่าครบองค์ประชุม เว้นแต่เป็นการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม ถ้าสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ก็ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม ดังนั้น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่เป็นการพิจารณากฎหมายจะมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า แต่เมื่อหมดระเบียบวาระกระทู้ถามแล้ว เมื่อเข้าสู่การพิจารณาระเบียบวาระอื่นต่อไป จะต้องต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

การดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 21 กำหนดว่า “การประชุม ให้ที่ประชุมพิจารณาเฉพาะเรื่องที่มีอยู่ในระเบียบวาระการประชุม และต้องดำเนินการพิจารณาตามลำดับระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น” การประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องใช้ระเบียบวาระการประชุมเป็นหลักในการดำเนินการประชุม โดยพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ตามลำดับที่จัดไว้ในระเบียบวาระ เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น ดังนั้น การประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงอาจดำเนินการประชุมไปตามระเบียบวาระหรือไม่ก็ได้

(1) การดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามระเบียบวาระการประชุม

โดยทั่วไปแล้วสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ตามลำดับที่จัดไว้ในระเบียบวาระ ดังนี้

1) การพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม เมื่อเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะเป็นการพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม ซึ่งการประชุมแต่ละครั้งจะมีกระทู้ถามอยู่ในระเบียบวาระการประชุมไม่เกิน 6 กระทู้ถาม และในจำนวนนี้จะมีกระทู้ถามสดไม่เกิน 3 กระทู้ ที่เหลือจะเป็นกระทู้ถามทั่วไป กระทู้ถามสดจะอยู่ในลำดับก่อนกระทู้ถามทั่วไป และกระทู้ถามทั้ง 2 ประเภทนั้นเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวเท่านั้น สมาชิกคนอื่นไม่มีสิทธิถามหรือถามแทน

(1) การพิจารณากฎบัตรกระทู้ถามทั่วไป ในการประชุมแต่ละครั้งสภาผู้แทนราษฎรมีเวลาสำหรับการถามและการตอบกระทู้ถามสดในกำหนดเวลาไม่เกิน 60 นาที¹²¹ โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะอนุญาตให้สมาชิกผู้เสนอกระทู้ถามสดตามลำดับตามรัฐธรรมนูญได้ แต่เมื่อถึงระเบียบวาระกระทู้ถามสดของผู้ใดถ้าผู้ตั้งกระทู้ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุมถือว่ากระทู้นั้นตกไป¹²²

(2) การพิจารณากฎบัตรกระทู้ถามทั่วไป เมื่อหมดระเบียบวาระกระทู้ถามสดหรือครบเวลา 60 นาทีแล้ว ต่อไปจะเป็นการพิจารณากฎบัตรกระทู้ถามทั่วไป ซึ่งเรียงตามลำดับกระทู้ถามที่บรรจุระเบียบวาระและมีเวลาสำหรับกระทู้ถามทั่วไป 60 นาทีเช่นกัน

โดยทั้งกระทู้ถามทั่วไปและกระทู้ถามสด ประธานจะอนุญาตให้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามถามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ในทางปฏิบัติสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามจะชี้แจงถึงสภาพปัญหาหรือสาเหตุของการตั้งกระทู้ถามแล้วจึงถามเป็นคำถามเกี่ยวกับเรื่องนั้นเพื่อให้รัฐมนตรีตอบ กรณีที่เป็นกระทู้ถามสดสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถามรัฐธรรมนูญด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง และต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 20 นาที เว้นแต่ในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดน้อยกว่า 3 กระทู้ ก็ให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายในเวลา 60 นาที¹²³ แต่ถ้าเป็นกระทู้ถามทั่วไป เมื่อสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามได้ถามครั้งแรกและรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกครั้งหนึ่ง และเมื่อรัฐมนตรีตอบเป็นครั้งที่ 2 แล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามจะถามอีกไม่ได้ เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานอนุญาตให้ถาม¹²⁴

¹²¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 155.

¹²² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 151 (1)

¹²³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 156

¹²⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 163

ในการซักถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าผู้ตั้งกระทู้ถามอภิปรายประกอบคำถามมากเกินไป แม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาจะได้กำหนดเวลาสำหรับกระทู้ถามสดไว้ว่า แต่ละกระทู้ต้องถามตอบกันให้แล้วเสร็จภายในไม่เกิน 20 นาที ส่วนกระทู้ถามทั่วไปไม่ได้มีการกำหนดเวลาในการถามตอบกระทู้ไว้แน่นอน แต่อย่างไรก็ตามที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในอดีตก็มักกำหนดเวลาสำหรับการถามตอบกระทู้ถามทั่วไปไว้ ไม่เกินกระทู้ละ 20 นาที เพื่อให้มีเวลาพอสำหรับกระทู้ถามสด 3 กระทู้ และกระทู้ทั่วไป 3 กระทู้¹²⁵ นอกจากนี้รัฐมนตรีที่ตอบกระทู้ถามยังมีสิทธิที่จะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามได้ โดยต้องแจ้งเหตุจำเป็นนั้นเป็นหนังสือต่อประธานสภาก่อนหรือในวันประชุมสภา และให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด¹²⁶ ซึ่งทำให้เกิดปัญหากระทู้ถามค้างตอบเพิ่มมากขึ้น

2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม เป็นระเบียบวาระที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องแจ้งให้ที่ประชุมทราบ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปตามขั้นตอนการประชุมเท่านั้น

3) การพิจารณารับรองรายงานการประชุม เป็นการพิจารณารับรองรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งก่อน ๆ ที่คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบความถูกต้องตามกระบวนการแล้ว

4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว จะเป็นการพิจารณารายงานของคณะกรรมการที่สภามอบหมายให้พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยจะพิจารณาเรียงตามลำดับก่อนหลังตามที่จัดไว้ในระเบียบวาระ ในการพิจารณารายงานของคณะกรรมการนี้ ประธานที่ประชุมจะอนุญาตให้คณะกรรมการอภิปรายถึงการดำเนินการพิจารณาศึกษาหรือสอบสวนเรื่องที่สภามอบหมายว่าผลการพิจารณาเป็นประการใด ซึ่งการพิจารณารายงานของคณะกรรมการนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาเรื่องใด ๆ ที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติ

(1) รายงานของคณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ตามรายงานผลการพิจารณาที่คณะกรรมการเสนอ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว จะต้องเสนอรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง

¹²⁵ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 20 ปีที่ 1 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป). 14 สิงหาคม 2540.

¹²⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 147

และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามิใช่ข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณา¹²⁷

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และสมาชิกจะมีการอภิปรายแต่เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น¹²⁸ ในทางปฏิบัติคณะกรรมการจะอภิปรายแสดงถึงเหตุผลที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติม โดยสมาชิกมีโอกาสที่จะอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ ส่วนมาตราที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการบางท่านสงวนความเห็น ผู้สงวนคำแปรญัตติหรือสงวนความเห็นนั้นเป็นผู้มีสิทธิอภิปรายแสดงเหตุผลการขอแก้ไขเพิ่มเติมของตนเอง

การพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรานี้ในมาตราที่มีการอภิปราย ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องถามมติที่ประชุมว่าเห็นควรให้คงไว้ตามร่างเดิมหรือเห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมติให้แก้ไขเพิ่มเติมประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องถามมติที่ประชุมว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมตามคณะกรรมการ หรือตามผู้แปรญัตติหรือตามที่กรรมการสงวนความเห็น

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงตามลำดับมาตราดังกล่าว มักเกิดปัญหาว่ามีผู้เสนอคำแปรญัตติเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องใช้เวลาในการอภิปรายโดยไม่มีกำหนด สภาจึงเสียเวลาในการพิจารณามากตามไปด้วย

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างแล้ว สภาจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณารั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่¹²⁹ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วถือว่าการเสร็จการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 และ

¹²⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 125

¹²⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 129

¹²⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 130

สภาจะพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไปโดยไม่มีการอภิปรายและประธานในที่ประชุมจะต้องถามมติที่ประชุมว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่¹³⁰

(2) รายงานของคณะกรรมการสิทธิที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติเป็นรายงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่ยกปัญหาใด ๆ ที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของตนขึ้นพิจารณาศึกษา หรือเป็นรายงานของคณะกรรมการที่สภามอบหมายให้พิจารณาศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จแล้วจะเสนอรายงานผลการพิจารณาต่อสภาพร้อมด้วยข้อสังเกตของคณะกรรมการถ้ามี ซึ่งการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรนั้นประธานที่ประชุมจะอนุญาตให้คณะกรรมการแถลงข้อเท็จจริงต่าง ๆ รวมทั้งสรุปผลการพิจารณาว่าเป็นประการใด ในขณะที่เดียวกันก็เปิดโอกาสให้สมาชิกอภิปรายซักถามได้ และแสดงความคิดเห็นทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ

ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ก็เสนอเป็นข้อสังเกตไว้ในทำนองรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณารายงานของคณะกรรมการเสร็จแล้ว จะพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมการ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ประธานสภาจะส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี และเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 60 วันนับแต่วันที่ประธานสภาส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการให้คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทราบ คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ได้ปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้นประการใดหรือไม่ ให้ประธานสภาแจ้งให้ที่ประชุมทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภา¹³¹

สำหรับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณารายงานของคณะกรรมการแต่ละเรื่องนั้นไม่มีการกำหนดเวลาในการอภิปราย ทำให้สภาต้องเสียเวลาในการพิจารณา

5) เรื่องที่ค้างพิจารณา โดยมากจะเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติที่ค้างระเบียบวาระการประชุมอยู่ตั้งแต่การประชุมครั้งก่อน ๆ ซึ่งการพิจารณาระเบียบวาระเรื่องค้างพิจารณานี้จะพิจารณาเรียงตามลำดับที่จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุม โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

¹³⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 131

¹³¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 97

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ 1 ซึ่งจะพิจารณาในหลักการ โดยประธานที่ประชุมจะอนุญาตให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นผู้เสนอ เสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมทั้งอภิปรายประกอบเพิ่มเติม เมื่อผู้เสนอได้อภิปรายแล้วจะมีการอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายสนับสนุนกับคัดค้านร่างพระราชบัญญัติ¹³²

สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอนั้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้เลขานุการจัดทำรายงานผลการดำเนินการร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อให้สภาทราบ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นผู้เสนอและชี้แจงร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภา¹³³

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ถ้ามีร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระเบียบวาระเรื่องค้างพิจารณา หรือเรื่องใหม่ที่เสนอใหม่ หรือมีผู้เสนอแล้วแต่ยังไม่ได้บรรจุระเบียบวาระการประชุม ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีหลักการเหมือนกันหรือทำนองเดียวกัน ประธานที่ประชุมหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้นรวมกันก็ได้ ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นหลักการในการพิจารณาในวาระที่ 2¹³⁴ ในกรณีนี้ ประธานที่ประชุมจะอนุญาตให้ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมอภิปรายหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอที่ละฉบับ แล้วจึงเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายสนับสนุนและคัดค้านสลับกัน ถ้ามีแต่ผู้สนับสนุนหรือมีแต่ผู้คัดค้านประธานที่ประชุมจะอนุญาตให้สมาชิกอภิปรายไม่มีการสลับฝ่าย

การพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติให้คณะกรรมการนำไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ แต่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภามีมติ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยของ

¹³² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 59 และข้อ 60

¹³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 163 วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 110

¹³⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 114 วรรคสาม

สภาผู้แทนราษฎร¹³⁵ และเมื่อคณะกรรมการที่สภามอบหมายพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยจะได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งในทางปฏิบัติกรณีเช่นนี้จะไม่ค่อยมีขึ้น หรือคณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการภายใน 60 วัน ก็ได้ เมื่อที่ประชุมสภาอนุมัติก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน แต่ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่สภามีมติ และเมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนจากคณะรัฐมนตรีหรือพ้นกำหนดเวลาที่รอการพิจารณาดังกล่าวแล้วให้บรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน¹³⁶

การพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 จะยุติลงเมื่อไม่มีผู้ใดอภิปราย หรือที่ประชุมลงมติให้ปิดอภิปราย โดยประธานที่ประชุมหรือสมาชิกขอให้ปิดอภิปรายและที่ประชุมลงมติให้ปิดอภิปราย¹³⁷ และเมื่อการอภิปรายยุติลงแล้วที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่เป็นกรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับรวมกัน สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้¹³⁸ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการจะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการจะเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป

ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ สภาจะทำการพิจารณาตามลำดับต่อไปเป็นวาระที่ 2 การพิจารณาในวาระที่ 2 ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ โดยสภาจะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้¹³⁹ ในทางปฏิบัติการพิจารณาในวาระที่ 2 จะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง หรือคณะกรรมการเต็มสภาก็ได้ ซึ่งประธานที่ประชุมจะถามมติที่ประชุมว่าจะให้พิจารณาโดยคณะกรรมการใด ปกติจะพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง (คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญ) การพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาจะมีขึ้นเฉพาะเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญไม่มากนักเท่านั้น และการ

¹³⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 114 วรรคสอง

¹³⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 115

¹³⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 47(6) และข้อ 65

¹³⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 114 วรรคสาม

¹³⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 วรรคหนึ่ง

พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาจะมีขึ้นได้เมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือมีสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ¹⁴⁰

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกจะเสนอว่าจะให้กรรมการสามัญคณะใด หรือจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา ซึ่งโดยปกติสภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา มีน้อยมากที่จะให้คณะกรรมการสามัญพิจารณา

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับที่มีหลักการเหมือนกันหรือทำนองเดียวกัน ประธานที่ประชุมจะต้องถามมติที่ประชุมว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณา เพื่อคณะกรรมการและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้ใช้เป็นหลักในการพิจารณาและแปรญัตติได้ถูกต้อง¹⁴¹

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง คณะกรรมการก็จะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาต่อไป และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานพิจารณาของคณะกรรมการให้สภาพิจารณา ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว แต่ถ้าสภามีมติให้พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาจะถือว่าเป็นการพิจารณารวดเดียว 3 วาระ ซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมาตรา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิเสนอขอแปรญัตติหรือขอแก้ไขได้ตัววาระ และการพิจารณาแต่ละมาตราถ้ามีความเห็นหลายฝ่าย ประธานที่ประชุมจะต้องให้ที่ประชุมลงมติว่าจะให้คงไว้ตามร่างเดิมหรือจะให้แก้ไขเพิ่มเติม ถ้าให้แก้ไขเพิ่มเติมจะแก้ไขเพิ่มเติมตามที่ใครเสนอ

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภานี้ ถ้าในมาตราใดมีปัญหาสภาจะตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาเฉพาะมาตรานั้นก็ได้ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะเสนอรายงานการพิจารณาต่อสภา ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งบรรจุระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปจนครบทุกมาตราหรือจนจบร่าง

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภานี้ เป็นการพิจารณาชั้นคณะกรรมการและการพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมาตราพร้อมกัน¹⁴² เมื่อพิจารณาจนจบร่างแล้วถือเป็นการจบการพิจารณาในวาระที่ 2 และเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 3 ซึ่ง

¹⁴⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 วรรคสอง

¹⁴¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 105 วรรคสาม

¹⁴² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 128

ไม่มีการอภิปรายประธานที่ประชุมจะต้องให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น¹⁴³

(2) การพิจารณาญัตติอื่นที่มีใ้ร่างพระราชบัญญัติจะมี 2 ลักษณะ คือ ญัตติขอให้สภาพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง¹⁴⁴ กับญัตติขอให้สภาแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือขอให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ¹⁴⁵

การพิจารณาญัตติที่ขอให้สภาพิจารณาเรื่องใด ๆ นั้นประธานที่ประชุมจะอนุญาตให้ผู้เสนอเป็นผู้อภิปรายก่อน ถ้ามีผู้เสนอญัตติหลายคนประธานที่ประชุมจะอนุญาตให้ผู้เสนอเพียงคนเดียวอภิปรายก่อน และเมื่อผู้เสนออภิปรายแล้วประธานที่ประชุมจะเปิดโอกาสให้สมาชิกอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุน การอภิปรายของฝ่ายใดจะซ้อนกันได้เมื่ออีกฝ่ายหนึ่งไม่มีผู้อภิปราย¹⁴⁶

การพิจารณาญัตติดังกล่าวเป็นอันยุติการอภิปรายเมื่อไม่มีผู้ใดอภิปราย ที่ประชุมลงมติให้ปิดอภิปราย ซึ่งประธานที่ประชุมหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอขอให้ปิดอภิปราย และที่ประชุมมีมติให้ปิดอภิปราย หรือที่ประชุมมีมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา ซึ่งเป็นกรณีที่ที่ประชุมไม่ต้องการพิจารณาญัตติเดิมจึงมีมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาเป็นเหตุให้ญัตติเดิมนั้นตกไป¹⁴⁷

เมื่อการอภิปรายยุติลงแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีมติว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร เพราะญัตติต้องไม่มีลักษณะทำนองเดียวกับกระทำ โดยการเสนอญัตติต้องมีวัตถุประสงค์ให้สภาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย ซึ่งโดยปกติสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติให้ส่งให้รัฐบาลรับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป ถ้าเป็นการพิจารณาญัตติขอให้สภาแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือขอให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งพิจารณาเรื่องใด ๆ การพิจารณาของสภาจะมีการอภิปรายเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น เมื่อการอภิปรายยุติลงสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะแต่งตั้งคณะกรรมการ สภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการตามที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ซึ่งการตั้งคณะกรรมการวิสามัญหรือการส่ง

¹⁴³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 131

¹⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 37

¹⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 41

¹⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 59

¹⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 50

เรื่องให้คณะกรรมการสิทธิการสามัญพิจารณาเรื่องใด ๆ นั้น สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติกำหนดเวลาให้คณะกรรมการพิจารณาศึกษาได้¹⁴⁸

6) เรื่องที่เสนอใหม่ เป็นร่างพระราชบัญญัติและญัตติที่เสนอเข้ามาใหม่ และประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งให้บรรจุเข้าระเบียบวาระเป็นครั้งแรก ซึ่งปกติจะพิจารณาเรียงตามลำดับก่อนหลังของเรื่องที่บรรจุเข้าระเบียบวาระ เรื่องที่เสนอใหม่และมีวิธีการพิจารณาแต่ละเรื่องเช่นเดียวกับการพิจารณาเรื่องที่อยู่ในระเบียบวาระเรื่องที่ค้างพิจารณา

7) เรื่องอื่น ๆ สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเรื่องอื่น ๆ โดยใช้เวลาไม่มากนักและพิจารณาเรียงตามลำดับที่บรรจุระเบียบวาระไว้ ซึ่งการประชุมแต่ละครั้งจะมีระเบียบวาระเรื่องอื่น ๆ เพียง 1 – 2 เรื่องเท่านั้น เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ และการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

(2) การดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่เป็นไปตามลำดับระเบียบวาระ

การประชุม

การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ที่ประชุมพิจารณาเฉพาะเรื่องที่อยู่ในระเบียบวาระการประชุม และต้องดำเนินการพิจารณาตามลำดับระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้ไว้แล้วแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น ทำให้การดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมักไม่ค่อยเป็นไปตามลำดับระเบียบวาระการประชุม เพราะรัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรมักจะอาศัยมติที่ประชุมเพื่อเปลี่ยนระเบียบวาระ¹⁴⁹ หรือยกเรื่องที่ยอยู่นอกระเบียบวาระขึ้นมาพิจารณาได้

การขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรสามารถกระทำได้โดยคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติและมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อให้ที่ประชุมสภาลงมติยกเรื่องใด ๆ ในระเบียบวาระลำดับหลัง ๆ หรืออยู่นอกระเบียบวาระขึ้นมาพิจารณาก่อน เช่น เมื่อสภาพิจารณาเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วหมดทุกเรื่องแล้ว สภาอาจมีมติให้ยกเรื่องที่เสนอใหม่ลำดับท้าย ๆ ขึ้นมาพิจารณาเป็นลำดับต่อไปก็ได้ การที่สภามีมติให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมนี้ อาจมีมติให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม

¹⁴⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 98

¹⁴⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 21 และข้อ 46(2).

ขึ้นมาเพื่อพิจารณาที่ละเรื่อง หรืออาจจะมามีมติให้เปลี่ยนครั้งเดียวหลายเรื่องก็ได้ คือ สภาอาจมีมติให้พิจารณาเรื่องต่าง ๆ เรียงตามลำดับที่ละหลาย ๆ เรื่อง

เนื่องจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมาได้มีการขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมเป็นประจำ บางครั้งทำให้เกิดความสับสน โดยเฉพาะการเปลี่ยนหรือเลื่อนระเบียบวาระการประชุมที่เกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะทำให้เกิดผลกระทบในหลายด้าน เช่น ทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถจัดเตรียมข้อมูลได้อย่างสมบูรณ์ การพิจารณาของสภาขาดความละเอียดรอบคอบและเกิดข้อผิดพลาด แต่อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46 วรรคสอง ได้แก้ไขปัญหาในเรื่องนี้โดยกำหนดให้ยุติขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม ถ้าเป็นการเสนอเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ เมื่อที่ประชุมลงมติเห็นชอบตามที่เสนอแล้ว ให้มีผลบังคับในการประชุมครั้งต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีเวลาเตรียมข้อมูลในการพิจารณาร่างกฎหมายและสมาชิกได้มีเวลาเตรียมตัวศึกษาข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ทัน

ข) การเสนอญัตติ

ญัตติ หมายถึง ข้อเสนอที่สมาชิกสภาหรือคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาเพื่อให้สภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ดำเนินการอย่างไร การเสนอเรื่องต่างๆ เพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณานั้นจะต้องเสนอเป็นญัตติ ญัตติจึงเปรียบเสมือนกลไกอย่างหนึ่งในการดำเนินงานของสภาที่สมาชิกสภาหรือคณะรัฐมนตรีใช้ในการนำเสนอปัญหา หรือประเด็นต่างๆ เข้าสู่การพิจารณาของสภา และเพื่อให้มีการลงมติในเรื่อง ปัญหา หรือ ประเด็นดังกล่าว คำว่า “ญัตติ” มีที่มาจากข้อบังคับกรรมการองคมนตรี พุทธศักราช 2472 ซึ่งมีข้อกำหนดในการนำ “ญัตติ” มาใช้หลายข้อ โดยในหมวดที่ 4 กำหนดเรื่อง “ญัตติ” ไว้โดยเฉพาะ จึงถือได้ว่าเป็นที่มาแห่งการนำ “ญัตติ” มาใช้ในการประชุมแบบรัฐสภา ตั้งแต่นั้นมารัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาก็ได้นำคำว่า “ญัตติ” มาใช้จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

พลโทสุข เปรุนาวิน¹⁵⁰ ได้อธิบายคำว่า “ญัตติ” ไว้ว่า “ญัตติ” คือข้อเสนอเพื่อลงมติตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Motion” รากศัพท์ละตินแปลว่า “เคลื่อนที่” เมื่อนำมาใช้เป็นศัพท์รัฐสภาก็มีความหมายกว้าง คือ ข้อเสนอใดๆ ที่มีความมุ่งหมายจะให้สภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร ข้อสำคัญต้องบรรยายญัตติให้ชัดเจนว่าจะให้สภาวินิจฉัยชี้ขาดให้ทำอะไร

¹⁵⁰ พลโทสุข เปรุนาวิน, ศัพท์รัฐสภา ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512, (กรุงเทพฯ : กรมพระธรรมนูญ, 2512), หน้า 12.

การระดมความคิดเห็นของบุคคลต่างๆ เป็นจำนวนมากในการดำเนินงานขององค์กร นิติบัญญัติ ซึ่งนับวันจะมีสมาชิกมากขึ้นให้เป็นที่ตามวัตถุประสงค์ขององค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นประชาธิปไตย จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เรียกกันว่า การประชุม เรื่องที่จะต้องประชุมจึงเป็นสิ่ง สำคัญ ยุติติซึ่งเป็นข้อเสนอให้ที่ประชุมได้พิจารณาจึงเปรียบเสมือนกลไกอย่างหนึ่งในการ ดำเนินงานของรัฐสภาและเป็นสิ่งที่กำหนดจุดมุ่งหมายของเรื่องที่จะประชุม เพราะยุติติทุกเรื่องนั้น ย่อมมีจุดมุ่งหมายอยู่ในตัว¹⁵¹ ทั้งยังทำให้รู้ถึงผลประโยชน์หรือผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นด้วย

จากความหมายและความสำคัญดังกล่าว ยุติติจึงเป็นกลไกที่มีความสำคัญต่อการ ปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาและการดำเนินงานของรัฐสภา ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ 3 ประการ คือ

ประการแรก ยุติติเป็นกลไกในการตรวจกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ซึ่งกำหนดว่ายุติติที่จะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติและปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การเสนอร่าง พระราชบัญญัติจึงเป็นการเสนอยุติติอย่างหนึ่ง

ประการที่สอง ยุติติเป็นกลไกในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ดังจะ เห็นได้จากรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 158 วรรคหนึ่ง ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอ ยุติติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี และกำหนดไว้ในมาตรา 159 วรรค หนึ่ง ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอยุติติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ยังสามารถตรวจสอบการ บริหารราชการแผ่นดินโดยการเสนอยุติติในเรื่องต่างๆได้อีก

ประการสุดท้าย ยุติติเป็นกลไกในการประชุมสภา การประชุมสภานั้นที่ประชุมมี จุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้ข้อตกลงในการดำเนินงานของสภาด้วยกัน สมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมย่อม ต้องการการประชุมที่มีประสิทธิภาพ และมุ่งหวังความสำเร็จอย่างเป็นประชาธิปไตย ยุติติได้เข้า มามีส่วนเป็นกลไกเพื่อให้การประชุมสภาบรรลุความมุ่งหมาย โดยมียุติติต่างๆซึ่งเกี่ยวข้องกับ ระเบียบวิธีในการประชุมในอันที่จะนำมาซึ่งความสะดวก รักษาผลประโยชน์ของสภาให้เหมาะสม กับเหตุการณ์ ปกป้องการฉวยโอกาส แก้ไขปัญหา และสร้างความเป็นประชาธิปไตย ดังจะเห็นได้ จากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ที่ เกี่ยวข้องกับระเบียบปฏิบัติในการประชุมสภาที่กำหนดให้สมาชิกต้องเสนอยุติติ เช่น ยุติติขอให้ บริกรหาหรือพิจารณาเป็นเรื่องด่วน ยุติติขอให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม ยุติติขอให้รวม

¹⁵¹ ยุติติต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สภาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อพิจารณาพร้อมกัน ญัตติขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ เพื่อให้เป็นการสะดวกแก่การพิจารณา และลงมติโดยไม่สับสน ญัตติขอให้ออกเสียงลงคะแนนลับ เพื่อให้สมาชิกได้ใช้สิทธิในการออกเสียงลงคะแนนอย่างเสรี และญัตติขอให้ปิดอภิปราย เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การประชุมสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมาย

พลโทสุข เปรณาวินได้อธิบายถึงประเภทของญัตติว่า ญัตติแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 4 ประเภท คือ ญัตติหลัก และญัตติประกอบ ญัตติจร และญัตติที่เป็นเอกสิทธิ์

1) ญัตติหลัก (Main Motions) ได้แก่ความคิดหรือข้อเสนอหลักที่เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเพื่อลงมติ เป็นญัตติที่เป็นประเด็นสำคัญแสดงชัดเจนแน่นอนในตัวเองว่า เป็นข้อเสนอให้สภามีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง และเป็นญัตติที่มีความสำคัญในตัวเอง เช่น ญัตติเสนอร่างพระราชบัญญัติ

2) ญัตติประกอบ (Subsidiary Motions) เป็นญัตติที่เพียงแต่เกี่ยวกับญัตติหลัก กล่าวคือ เป็นญัตติที่เสนอประกอบเพื่อให้การพิจารณาญัตติหลักแล้วเสร็จ¹⁵² หรือเป็นญัตติที่เสนอประกอบเพื่อช่วยส่งเสริมให้การพิจารณาญัตติหลักสำเร็จลงไป ตัวอย่างเช่น ญัตติต่อไปนี้

(ก) ขอแปรญัตติเฉพาะเรื่องที่มีใ้ร่างพระราชบัญญัติ

(ข) ขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อพิจารณาพร้อมกัน

(ค) ขอให้ส่งปัญหาไปยังคณะกรรมการพิจารณาหรือขอให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น

(ง) ขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ

(จ) ขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณา

(ฉ) ขอให้ปิดอภิปราย

3) ญัตติจร (Incidental Motions) คือญัตติที่มีได้ใช้กับญัตติหลักที่กำลังพิจารณาอยู่ หากแต่บังเอิญมาเกี่ยวข้องกัน เช่น การลุกขึ้นยืนประท้วง หรือลุกขึ้นยืนซักถามรายละเอียดบางประการเพื่อประกอบความรู้และช่วยในการตัดสินใจที่จะลงมติในญัตติหลัก เป็นต้น

¹⁵² ในหนังสือศัพท์รัฐสภา ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512 ของ พลโทสุข เปรณาวิน ได้แบ่งญัตติประกอบเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทแรก ญัตติช่วยในการพิจารณา เช่น ญัตติตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 2 ประเภทที่สอง ญัตติที่เสนอเพื่อความมุ่งหมายในการแก้ปัญหา หรือข้อขัดข้องในการประชุม เช่น ญัตติขอเลื่อนการประชุม ประเภทที่สาม ญัตติที่อาศัยญัตติอื่นๆ เช่น การแปรญัตติซึ่งเป็นการขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขญัตติหลัก หรือร่างกฎหมาย

4) ญัตติที่เป็นเอกสิทธิ์ (Privileged Motions) คือญัตติที่มีความสำคัญมากซึ่งที่ประชุมจะต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในทันที โดยไม่คำนึงถึงว่าจะมีเรื่องอื่นค้างการพิจารณาหรือกำลังพิจารณาอยู่หรือไม่ ญัตติที่เป็นเอกสิทธิ์ได้แก่ ญัตติกำหนดเวลาสำหรับการประชุมคราวต่อไป หรือญัตติให้เลิกประชุมเมื่อเห็นว่าเกิดอุปสรรคขัดข้องทำให้ไม่สามารถประชุมต่อไปได้ และญัตติที่ประธานสภายินยอมให้กระทำได้ตามที่มีสมาชิกลุกขึ้นยื่นขอให้ใช้เอกสิทธิ์ เป็นต้น

คำว่าญัตตินี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภา ญัตติที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการทางการเมือง ซึ่งมีผลกระทบและมีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ส่วนญัตติที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม เป็นการวางหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในรายละเอียดเพื่อให้กระบวนการในทางรัฐสภาหรือกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นไปโดยเรียบร้อยและมีผลสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และตามข้อบังคับการประชุมสภา

เมื่อพิจารณาจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 แล้วญัตติทั้งหลายนั้นได้มีวิวัฒนาการมาโดยลำดับ และมีญัตติอยู่มากมายซึ่งไม่อาจกล่าวถึงให้ครบถ้วนได้ ฉะนั้นจึงขอกกล่าวถึงเฉพาะญัตติที่อยู่ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันเท่านั้น โดยอาจจำแนกประเภทของญัตติตามลักษณะของการเสนอญัตติ ได้ดังนี้

1) ญัตติที่เสนอด้วยวาจา

โดยหลักการเสนอญัตติทั่วไปเพื่อให้สภาพิจารณานั้น ข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ว่าต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภา ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นบางประการที่ไม่ต้องเสนอล่วงหน้าหรือไม่ต้องเสนอเป็นหนังสือซึ่งสมาชิกสามารถเสนอด้วยวาจาได้ ญัตติที่สามารถเสนอด้วยวาจานั้นต้องเป็นญัตติซึ่งข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้ให้เสนอด้วยวาจาได้ ส่วนใหญ่จะเป็นญัตติที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีปฏิบัติในการประชุมสภา เพื่อช่วยให้การพิจารณาญัตติหลักสำเร็จลงได้แก่

(1) ญัตติขอให้ปรึกษาหรือพิจารณาเป็นเรื่องด่วน¹⁵³ ความมุ่งหมายเพื่อให้ที่ประชุมมีโอกาสพิจารณาญัตติซึ่งมิได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุม แต่มีความจำเป็นจะต้องปรึกษาหรือพิจารณาเป็นเรื่องด่วนได้ ตามปกติการประชุมสภาจะต้องพิจารณาเฉพาะเรื่องที่มีอยู่ในระเบียบวาระการประชุมสภา แต่เมื่อมีสภาพการณ์หรือเหตุการณ์หรือเหตุจำเป็นซึ่งสมควรที่จะ

¹⁵³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(1)

ปรึกษาหรือพิจารณาเป็นการด่วน ก็สามารถเสนอญัตติให้ที่ประชุมปรึกษาหรือพิจารณาเรื่องนั้นได้ ญัตตินี้เสนอได้ด้วยวาจาและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ แต่การเสนอก็คงต้องกระทำก่อนหรือ หลังการพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดจะเสนอขณะที่กำลังพิจารณาเรื่องหนึ่งเรื่องใดอยู่ไม่ได้ เพราะจะ ถือเป็นขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาอันจะทำให้ญัตติที่กำลังพิจารณาอยู่ตกไป¹⁵⁴

ญัตติที่ควรแก่การเสนอให้ที่ประชุมปรึกษาหรือพิจารณาเป็นเรื่องด่วน ได้แก่ญัตติ ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นจนมาสามารถจะเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือได้ทัน และหากไม่ได้รับการพิจารณาอย่างทันท่วงทีจะไม่ทันต่อเหตุการณ์ ผู้เสนอต้องพิจารณาด้วยว่าญัตติที่เสนอนั้นมีความสำคัญ และเร่งด่วนกว่าญัตติอื่นที่ได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมไว้แล้ว มิฉะนั้นจะเป็นการทำให้สภาเสียเวลาในการพิจารณาญัตติดังกล่าว นอกจากนั้นยังต้องคำนึงถึงความพร้อมของสมาชิกที่จะพิจารณาญัตตินั้นด้วย เพราะสมาชิกจะต้องพิจารณาเรื่องที่สำคัญโดยมิได้ทราบล่วงหน้ามาก่อน หากสมาชิกไม่พร้อมก็จะทำให้การพิจารณาไม่ได้ผลเท่าที่ควร

ญัตตินี้ผ่านการพิจารณาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก กรณีที่ประชุมเห็นชอบด้วยก็จะปรึกษาหรือพิจารณาญัตติที่ได้ขอให้ปรึกษาหรือพิจารณานั้นทันที หากที่ประชุมไม่เห็นชอบด้วยการประชุมก็จะดำเนินไปตามระเบียบวาระการประชุมปกติ ส่วนใหญ่แล้วที่ประชุมจะไม่ค่อยพิจารณาญัตตินี้บ่อยนัก นอกจากจะเป็นเรื่องด่วนจริงๆ

ตัวอย่างเช่น ในระหว่างการประชุมสภามีกรณีเร่งด่วนที่สมาชิกเห็นว่าจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องรีบดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือต้องแถลงชี้แจงให้กระจ่างชัดว่ารัฐบาลจะดำเนินการเป็นประการใดกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เช่น มีเหตุการณ์ความไม่สงบเกิดขึ้นในบ้านเมือง สมาชิกก็มักจะเสนอญัตตินี้ โดยในทางปฏิบัติที่สมาชิกจะเสนอด้วยวาจาในที่ประชุมและอภิปรายให้เหตุผลประกอบญัตติที่ตนเสนอว่ามีความจำเป็นหรือเร่งด่วนอย่างไรถึงได้เสนอให้สภาพิจารณา หลังจากนั้นประธานสภาจะใช้ดุลพินิจว่ามีความจำเป็นเร่งด่วนพอที่สภาจะนำมาพิจารณาหรือไม่ ถ้าไม่เห็นด้วยก็จะไม่อนุญาตและจะให้ดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระต่อไป แต่ถ้าประธานสภาเห็นด้วยว่าเป็นกรณีเร่งด่วนจริงก็จะอนุญาตให้สภาพิจารณาตามที่สมาชิกเสนอโดยอาศัยอำนาจของประธานสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 46(5) “ญัตติที่ประธานอนุญาตตามที่เห็นสมควร” โดยเมื่อประธานได้อนุญาตให้มีการพิจารณาแล้ว จะสร้างความลำบากในการพิจารณาเป็นอย่างยิ่งเพราะทั้งรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภาต่างก็ไม่ได้เตรียมหาข้อมูลหรือศึกษาปัญหามาก่อน เนื่องจากไม่อาจทราบล่วงหน้าได้ว่าจะต้องมีการ

¹⁵⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 50 “ในกรณีที่ที่ประชุมลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา ให้ญัตติเดิมเป็นอันตกไป”

พิจารณาเรื่องนี้ จากปัญหาดังกล่าวความสำคัญจึงอยู่ที่ดุลพินิจของประธานสภาที่จะต้องพิจารณาอนุญาตให้เฉพาะกรณีที่สำคัญและเร่งด่วนเท่านั้น

(2) ญัตติขอให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม¹⁵⁵ เพื่อเปิดโอกาสให้เปลี่ยนลำดับการพิจารณาเรื่องต่างๆ ตามที่ที่ประชุมเห็นสมควร ระเบียบวาระการประชุมเป็นสิ่งที่กำหนดเรื่องที่บรรจุเข้ารับการพิจารณาในการประชุมครั้งนั้นโดยลำดับซึ่งได้จัดลำดับไว้ตามข้อบังคับการประชุมสภา โดยข้อบังคับการประชุมกำหนดให้สภาดำเนินการพิจารณาเรื่องต่างๆ ตามลำดับในระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น ฉะนั้น ถ้าหากสมาชิกประสงค์จะขอให้เปลี่ยนลำดับการพิจารณาเรื่องต่างๆ ในระเบียบวาระการประชุม ก็จะต้องเสนอญัตติขอให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้ที่ประชุมลงมติ ญัตตินี้เสนอได้ด้วยวาจาและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ โดยต้องเสนอก่อนหรือหลังการพิจารณาเรื่องต่างๆ ห้ามมิให้เสนอในระหว่างการพิจารณาญัตติใดญัตติหนึ่ง มิฉะนั้น จะเป็นการขอยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาอันจะทำให้ญัตติที่กำลังพิจารณายู้งันตกไป

ในปัจจุบันจำนวนเรื่องต่างๆ ในระเบียบวาระการประชุมมีมาก เนื่องจากข้อบังคับได้กำหนดเวลาการบรรจุญัตติไว้¹⁵⁶ และมีได้ให้อำนาจประธานสภาในการใช้ดุลพินิจว่าควรจะมีบรรจุญัตติใดบ้าง ดังนั้น ญัตติใดที่เสนอเข้ามาโดยถูกต้องก็จะได้รับการบรรจุระเบียบวาระทั้งสิ้น เช่น ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 24 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 5 พฤศจิกายน 2551 ในระเบียบวาระการประชุมที่ (5) เรื่องที่ค้างพิจารณามีอยู่ถึง 52 เรื่อง ดังนั้น การขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมจึงมีบ่อยครั้ง โดยการที่สมาชิกเสนอญัตติขอให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมเพื่อเลื่อนญัตติที่เป็นร่างกฎหมายที่สำคัญขึ้นมาพิจารณาก่อนระเบียบวาระในเรื่องอื่นๆ และเนื่องจากการประชุมสภาที่มีการขอเลื่อนระเบียบวาระการประชุมบ่อยครั้ง มีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ที่เกี่ยวข้องไม่สามารถจัดเตรียมข้อมูลในการพิจารณาได้ทันเวลา ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายขาดความละเอียดรอบคอบ เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46 วรรคสองจึงได้กำหนดว่า ถ้าหากมีการเสนอญัตติขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง

¹⁵⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(2)

¹⁵⁶ กรณีที่เป็นญัตติที่ประธานได้วินิจฉัยว่าเป็น “ญัตติด่วน” ประธานสภาต้องบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็น “เรื่องด่วน” (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 43 วรรคสอง) ส่วนกรณีที่ไม่ได้เป็นญัตติด่วน ให้ประธานบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 45)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อที่ประชุมลงมติเห็นชอบตามที่เสนอแล้วให้มีผลบังคับในการประชุมครั้งต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้สมาชิกและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มีเวลาในการเตรียมศึกษาข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น

ผู้เสนอขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมส่วนใหญ่จะเป็นผู้เสนอเรื่องนั้น และต้องการให้เรื่องที่ตนเสนอได้รับการพิจารณาโดยเร็ว แต่การขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้เรื่องนั้นไปอยู่ในลำดับหลังก็มีเช่นกัน ในกรณีที่ผู้เสนอขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมมิใช่ผู้เสนอเรื่องนั้น ก็จะต้องระมัดระวังด้วยว่าผู้เสนอเรื่องที่จะขอเปลี่ยน เพื่อนำขึ้นมาพิจารณานั้น อยู่ในที่ประชุมหรือไม่ เพราะหากว่าผู้เสนอญัตติไม่ได้อยู่ในที่ประชุมและมีได้มอบหมายให้ผู้ใดชี้แจงแทน ก็จะทำให้ญัตตินั้นตกไป

การขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมนั้นทำได้โดยไม่จำกัด จะขอให้เปลี่ยนเรื่องใดในลำดับใดมาพิจารณาก่อนหลังอย่างไรก็ได้ ญัตตินี้ผ่านการพิจารณาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก หากที่ประชุมเห็นด้วยก็ดำเนินการพิจารณาไปตามระเบียบวาระการวาระที่ขอเปลี่ยนแปลง หากที่ประชุมไม่เห็นด้วยก็ต้องดำเนินการพิจารณาไปตามระเบียบวาระการประชุมเดิม

ตัวอย่าง ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ 6 พฤศจิกายน 2551 ได้มีสมาชิก เสนอญัตติขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมโดยขอให้ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระที่ 5.28 เรื่องที่ค้างพิจารณา)และร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.....ซึ่ง คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระที่ 5.29 เรื่องที่ค้างพิจารณา) ขึ้นมาพิจารณาต่อจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบ

ข้อสังเกต ความแตกต่างระหว่างญัตติใน (1) และ (2) คือ ญัตติใน (1) ญัตติขอให้ปรึกษาหรือพิจารณาเป็นเรื่องด่วนนั้นเป็นเรื่องที่ไม่ได้มีบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมและการเสนอก็เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ แต่ญัตติตาม (2) ญัตติขอให้เปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมนั้นเป็นเรื่องที่ได้รับการบรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมแล้ว เมื่อมีการเสนอญัตติขอให้เปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมขึ้นมา ประธานจะต้องขอมติจากที่ประชุม จะพิจารณาอนุญาตเองไม่ได้¹⁵⁷

¹⁵⁷ วชิรินทร์ จอมพลาพล, “ข้อบังคับการประชุมที่ถูกนำมาใช้บ่อยที่สุดในการประชุมสภาแต่ละครั้ง,” รัฐสภาสาร 29,6 (มิถุนายน 2524): หน้า 5.

(3) ญัตติขอให้ลงมติมิให้จดยางงานการประชุมลับ¹⁵⁸ เพื่อพิทักษ์มิให้สิ่งซึ่งที่ประชุมสภาเห็นว่า เป็นความลับที่ปรากฏในการประชุมรู้ไปถึงผู้ที่ไม่มีความจำเป็นจะต้องรู้ รายงานการประชุม คือ บันทึกผลหรือสิ่งที่กระทำในที่ประชุมตั้งแต่เปิดการประชุมจนปิดการประชุม รายงานการประชุมที่ผ่านการรับรองจากสภาแล้วถือเป็นเอกสารแสดงหลักฐานการดำเนินงานของสภา รายงานการประชุมสภาจะกระทำโดยวิธีบันทึกละเอียดจากคำพูดของผู้พูดตลอดจนเหตุการณ์ในที่ประชุม โดยปกติแล้วจะต้องจดยางงานการประชุมไม่ว่าการประชุมนั้นจะเป็นการประชุมโดยเปิดเผยหรือการประชุมลับก็ตาม ซึ่งรายงานการประชุมลับนั้นภายหลังจะเปิดเผยหรือไม่ก็ต้องเป็นไปตามมติของสภา¹⁵⁹ ในการประชุมลับครั้งใด หากที่ประชุมเห็นว่าสมควรรักษาความลับที่ปรากฏในที่ประชุม ก็สามารถที่จะเสนอญัตติขอให้ที่ประชุมลงมติมิให้จดยางงานการประชุมลับนั้นได้ ซึ่งจะขอให้จดยางงานการประชุมลับทั้งหมดหรือแต่เพียงบางส่วนก็ได้ ญัตตินี้เสนอได้ด้วยวจาและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ ญัตตินี้ผ่านการพิจารณาของที่ประชุมด้วยคะแนนเสียงข้างมาก หากที่ประชุมเห็นชอบด้วยก็จะเป็นการจดยางงานการประชุมลับนั้น แต่ให้มีบันทึกเหตุการณ์ไว้¹⁶⁰ เพราะหากมีความจำเป็นจะได้ใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงได้ หากไม่เห็นชอบด้วยก็ต้องจดยางงานการประชุมไปตามปกติ

(4) ญัตติขอให้ลงมติห้ามโฆษณาข้อความอันเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน¹⁶¹ เพื่อมิให้เผยแพร่ไปยังสาธารณชน ตามปกติการประชุมสภาย่อมเป็นการเปิดเผย และต้องการให้ประชาชนโดยทั่วไปได้รับรู้ แต่หากเห็นว่า มีข้อความอันเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินที่ได้กล่าวหรือปรากฏในการประชุม ซึ่งไม่สมควรจะเผยแพร่ไปเพราะอาจไม่ปลอดภัยและเสียหาย สมาชิกก็อาจเสนอญัตติขอให้สภาลงมติห้ามโฆษณาข้อความนั้นได้ โดยข้อความดังกล่าวนั้นอาจเป็นข้อความที่กล่าวหรือปรากฏอยู่ทั้งในการประชุมเปิดเผยหรือการประชุมลับก็ได้

¹⁵⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46 (3)

¹⁵⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 30

¹⁶⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 29

¹⁶¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 31 และข้อบังคับการประชุมสภา

(5) ญัตติขอแปรญัตติเฉพาะเรื่องที่มีใช้กฎหมาย¹⁶² เพื่อแก้ไขถ้อยคำในญัตติที่ประชุมกำลังพิจารณาให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของที่ประชุมก่อนลงมติ การเสนอญัตตินี้จะกระทำได้เฉพาะในเรื่องที่มีใช้กฎหมายเท่านั้น และเป็นการขอแก้ไขในรายละเอียดซึ่งยังต้องคงประเด็นของญัตติไว้ตามเดิม

(6) ญัตติขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อพิจารณาพร้อมกัน¹⁶³ เพื่อเป็นการประหยัดเวลาการพิจารณาของสภามิให้ดำเนินการซ้ำซ้อน และป้องกันการลงมติในเรื่องเดียวกันต่างกัน โดยในการดำเนินการประชุมสภาจะพิจารณาเรื่องที่ปรากฏในระเบียบวาระประชุมทีละเรื่องตามลำดับ แต่ในกรณีที่เรื่องที่ปรากฏอยู่แล้วในระเบียบวาระประชุมนั้นมีหลายเรื่อง และเรื่องเหล่านั้นเป็นเรื่องเดียวกันทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกัน สมควรจะพิจารณาพร้อมกัน ก็สามารถจะเสนอญัตติขอให้รวมระเบียบวาระประชุมนั้นๆ เพื่อพิจารณาพร้อมกันได้ ญัตตินี้เสนอได้ด้วยวาจาและต้องมีผู้รับรองถูกต้องตามข้อบังคับฯ และญัตตินี้ผ่านที่ประชุมด้วยคะแนนเสียงข้างมาก หากที่ประชุมเห็นชอบก็จะดำเนินการประชุมเรื่องที่เกี่ยวข้องไปพร้อมๆ กัน หากที่ประชุมไม่เห็นชอบก็ต้องดำเนินการประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวทีละเรื่องตามลำดับ

ตัวอย่าง ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาระเบียบวาระเรื่องด่วน คือ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ....ซึ่ง คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระเรื่องด่วนที่ 5) ซึ่งได้มีการเสนอให้นำร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันมารวมพิจารณา โดยที่ประชุมเห็นชอบให้นำร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันอีก 3 ฉบับ ขึ้นมาพิจารณารวมกันไป คือ

1. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนายวิชาญ มินชัยนันท์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระที่ 5.5)
2. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนายวิทยา บุรณศิริ กับคณะ เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระที่ 5.9)
3. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนายวินัย เสนเนียม กับคณะ เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระที่ 5.14)

¹⁶² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(4) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 47(1)

¹⁶³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(4) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 47(2)

(7) ญัตติขอให้ส่งปัญหาไปยังคณะกรรมการพิจารณา¹⁶⁴ เพื่อส่งปัญหาหรือญัตติที่ที่ประชุมสภากำลังพิจารณาไปให้คณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาและรายงานต่อที่ประชุมในภายหลัง อันเป็นการถ่วงถ่วงและพิจารณาปัญหาอย่างถี่ถ้วนและรอบคอบ เมื่อที่ประชุมพิจารณาปัญหานี้ในภายหลังจะได้สะดวกและรวดเร็วเป็นผลดียิ่งขึ้น เนื่องจากในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ของที่ประชุมสภา อาจมีปัญหาซึ่งที่ประชุมสภาไม่สะดวกที่จะพิจารณา เนื่องจากประกอบด้วยคนจำนวนมาก หรือมีรายละเอียดที่จะต้องใช้เวลาในการศึกษาตามสมควร ในกรณีดังกล่าวนี้ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้เสนอญัตติขอให้ส่งปัญหาให้คณะกรรมการพิจารณาได้ ญัตตินี้เสนอได้ด้วยวาจาและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ

การส่งปัญหาให้คณะกรรมการนั้น จะส่งให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาซึ่งได้ตั้งไว้แล้ว หรือจะส่งให้คณะกรรมการวิสามัญซึ่งจะตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาโดยเฉพาะก็ได้ โดยบุคคลซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการจะเป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญในกิจการที่ได้รับมอบหมาย คณะกรรมการเปรียบเสมือนตัวแทนของสมาชิกสภาในการพิจารณาปัญหานั้น เนื่องจากในการแต่งตั้งกรรมการย่อมจะประกอบด้วยตัวแทนของพรรคการเมืองต่างๆ ในอัตราส่วนที่ใกล้เคียงกัน เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วก็ต้องรายงานต่อสภา

ญัตตินี้ผ่านการพิจารณาของสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก หากที่ประชุมเห็นชอบด้วยก็จะส่งปัญหาต่างๆ ที่กำลังพิจารณาให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ทั้งนี้ ที่ประชุมจะกำหนดเวลาในการพิจารณาเพื่อให้คณะกรรมการเสนอรายงานต่อสภาก็ได้ เมื่อคณะกรรมการเสนอผลการพิจารณาต่อสภา สภาก็จะพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งถ้าสงสัยก็สามารถที่จะขอให้กรรมการชี้แจงในปัญหาที่ได้ไปพิจารณามาได้ โดยที่ประชุมสภาไม่จำเป็นจะต้องเห็นด้วยกับกรรมการ เพราะการตัดสินใจในปัญหานั้นเป็นเรื่องของสภา

(8) ญัตติขอให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น¹⁶⁵ เพื่อให้สภาได้ข้อมูลโดยตรงจากผู้ที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นประโยชน์ในการทำงานของสภา เนื่องจากเรื่องที่ที่ประชุมสภาปรึกษาหรือพิจารณานั้น ถ้าฟังสมาชิกสภาอาจจะไม่ทราบรายละเอียด หรือไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ พอ ข้อบังคับการประชุมสภาได้เปิดโอกาสให้เสนอญัตติขอให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อสภาจะได้มีหลักฐานและข้อมูล

¹⁶⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(4) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 47(3)

¹⁶⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(4) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 47(3)

หรือข้อคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและมีความรู้ความชำนาญอย่างแท้จริง ซึ่งจะช่วยให้การทำงานของสภาเป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบโดยได้ศึกษาข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา มิได้กระทำตามความคิดคำนึงของสภาแต่ฝ่ายเดียว ญัตตินี้เสนอได้ด้วยวาจาและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ หากที่ประชุมลงมติเห็นชอบ ห้ามมิให้เสนอญัตติอื่นๆ อีก โดยญัตตินี้ผ่านการพิจารณาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก กรณีที่ที่ประชุมเห็นชอบด้วย ก็ดำเนินการขอให้บุคคลส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้ เมื่อบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมย่อมจะได้รับอนุญาตจากประธาน และได้รับเอกสิทธิ์ในการแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นนั้นด้วย

(9) ญัตติขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ¹⁶⁶ เพื่อนำประเด็นในเรื่องที่ประกอบด้วยประเด็นมากกว่าหนึ่งประเด็นมารวมเข้าด้วยกัน หรือจำแนกออกจากกัน เพื่อความสะดวกและเข้าใจได้ชัดเจนในการพิจารณาหรือลงมติ เนื่องจากเรื่องที่พิจารณานั้นประกอบด้วยประเด็นหลายประเด็น และประเด็นต่างๆ เหล่านี้สามารถรวมกันหรือแยกออกจากกันได้ ก็ขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติได้ การรวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติจะต้องทำไปเพื่อให้เกิดความสะดวกและชัดเจนในการพิจารณาหรือลงมติเท่านั้น มิใช่เพื่อทำให้เกิดความสับสนแก่สมาชิกหรือเป็นการประวิงเวลาในการพิจารณาของสภา โดยตามข้อบังคับการประชุมสภา ประธานมีอำนาจสั่งให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ¹⁶⁷ หากประธานสภาไม่ได้สั่งให้ดำเนินการ สมาชิกก็สามารถจะเสนอญัตตินี้ได้ด้วยวาจาและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ

ตัวอย่าง ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ 25 กันยายน พ.ศ. 2551 ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาระเบียบวาระเรื่องด่วน คือ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... ซึ่ง คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระเรื่องด่วนที่ 5) และร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... นายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะ เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระที่ 5.46) โดยเป็นการพิจารณาต่อจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 24 กันยายน 2551 โดยมีรองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สองผลัดเปลี่ยนปฏิบัติหน้าที่ จากนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎร

¹⁶⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(4) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 47(4)

¹⁶⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 70 วรรคสอง “ประธานมีอำนาจสั่งให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น”

ได้ปรึกษาที่ประชุมเพื่อขอให้แยกการลงมติ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีหลักการและเหตุผลต่างกัน ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบ

(10) ญัตติขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณา¹⁶⁸ ญัตตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อยืดเวลาในการตกลงใจเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังปรึกษาหรือพิจารณาอยู่ออกไปชั่วคราว ในขณะที่ที่ประชุมกำลังปรึกษาหรือพิจารณาเรื่องใดอยู่ อาจมีเหตุผลที่จะต้องเลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณาไป เช่น มีเรื่องรีบด่วนที่จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ เป็นต้นว่า เรื่องซึ่งอยู่ในระเบียบวาระการประชุมลำดับถัดไปเป็นเรื่องที่สมควรพิจารณาเป็นการด่วน และเรื่องที่กำลังปรึกษาหรือพิจารณาอยู่นั้นไม่เป็นเรื่องรีบด่วน หากจะเสนอญัตติขอให้นำเรื่องลำดับถัดไปมาพิจารณา ก็จะเป็นการขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาอันจะทำให้เรื่องที่กำลังปรึกษาหรือพิจารณาอยู่นั้นตกไป การเสนอขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณาจะทำให้ได้พิจารณาเรื่องที่จะต้องพิจารณาเป็นการรีบด่วนก่อน และไม่ทำให้เรื่องที่กำลังพิจารณาค้างอยู่นั้นตกไป แต่จะเป็นการหยุดการพิจารณาเพียงชั่วคราว และสามารถจะนำเรื่องที่ดำเนินการค้างไว้นั้นมาพิจารณาในภายหลังได้ตามความต้องการ

นอกจากนั้น อาจนำมาใช้ในกรณีที่เรื่องที่กำลังปรึกษาหรือพิจารณาอยู่นั้นเป็นเรื่องที่ไม่อาจตกลงกันได้ในพื้นที่ที่มีปัญหาซึ่งสลับซับซ้อนมาก เมื่อได้หยุดการพิจารณาไว้ชั่วคราว ทำให้ได้มีเวลาทำความเข้าใจกันเป็นการภายใน ก็สามารถจะทำความเข้าใจกันได้โดยไม่เสียเวลาซักถามหรือชี้แจงกันในที่ประชุมสภา เมื่อนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมอีกครั้งก็จะทำให้การปรึกษาและพิจารณารวดเร็วยิ่งขึ้น หรือสมาชิกบางท่านประสงค์จะได้ศึกษาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือต้องการเวลาไตร่ตรองก่อนลงมติด้วยความรอบคอบ

ญัตติดังกล่าวนี้อาจนำมาใช้ในการยับยั้งการลงมติในเรื่องที่กำลังพิจารณาอยู่นั้น ซึ่งเป็นกลวิธีในทางการเมืองอย่างหนึ่ง ในกรณีที่คาดหมายได้ว่าหากมีการลงมติกั้นในขณะนั้น ฝ่ายของตนจะต้องแพ้คดี เนื่องจากมีสมาชิกฝ่ายของตนมาประชุมกันน้อย การขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณาก็จะทำให้ไม่แพ้คดีนั้น โดยใช้เวลาที่ขอเลื่อนไปนั้นนัดแนะสมาชิกให้มาร่วมสนับสนุน เมื่อถึงเวลาพิจารณาเรื่องนั้นก็จะได้เสียงสนับสนุนอย่างเพียงพอและพร้อมเพรียง

ญัตตินี้เสนอได้ด้วยวาจาและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ หากที่ประชุมลงมติเห็นชอบ ห้ามมิให้เสนอญัตติอื่น ๆ อีก ญัตตินี้ผ่านการพิจารณาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก หากที่ประชุมเห็นชอบด้วยก็จะต้องดำเนินการพิจารณาเรื่องนั้นต่อไป

¹⁶⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(4) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 47(5)

ญัตติเกี่ยวกับการเลือกการปรึกษาและพิจารณานี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 47 (5) กำหนดไว้ว่า “ขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณา” ส่วนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 41 (5) กำหนดไว้ว่า “ขอให้เลื่อนการปรึกษา” ซึ่งเป็นถ้อยคำกลางๆ ไม่ได้ชี้ชัดว่าการขอเลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณานั้นจะมีลักษณะอย่างไร ต่างกับระเบียบวาระการประชุมที่เป็นสากลซึ่งจะขอนำมากล่าวไว้เพื่อความเข้าใจ ดังนี้

ระเบียบการประชุมที่เป็นสากลได้กำหนดเกี่ยวกับการเลื่อนการพิจารณาไว้ 3 ญัตติ¹⁶⁹ คือ

1) ญัตติขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณาไปชั่วคราว (Motion to Postpone Temporarily หรือ Lay on the Table) ญัตตินี้จะทำให้เรื่องที่กำลังพิจารณานั้นต้องเลื่อนออกไป โดยมีได้กำหนดว่าจะนำมาพิจารณาต่อไปเมื่อใด แต่หากประสงค์ที่จะนำมาพิจารณาเมื่อใด สมาชิกก็เสนอญัตติขอให้นำเรื่องที่เลื่อนการปรึกษาไปชั่วคราวมาพิจารณา (Resume Consideration หรือ Take from the Table) ได้ในการประชุมคราวเดียวกันนั้น

2) ญัตติขอให้เลื่อนการปรึกษาโดยกำหนดเวลาแน่นอน (Motion to Postpone Definitely หรือ Postpone to a Certain Time) ญัตตินี้จะทำให้เรื่องที่กำลังพิจารณานั้นต้องเลื่อนการพิจารณาออกไป โดยกำหนดเวลาไว้ด้วยว่าจะนำมาพิจารณาต่อไปเมื่อใด โดยอาจเป็นในการประชุมคราวเดียวกันนั้นหรือในการประชุมคราวต่อไป เมื่อถึงเวลาที่กำหนดนั้นที่ประชุมก็จะนำเรื่องนั้นมาพิจารณาต่อไป

3) ญัตติขอให้เลื่อนการปรึกษาไปโดยไม่มีกำหนด (Motion to Postpone Indefinitely) ญัตตินี้จะทำให้เรื่องที่กำลังพิจารณานั้นต้องตกไป หาได้เลื่อนการปรึกษาออกไปตามชื่อของญัตติไม่ ซึ่งญัตตินี้จะตรงกับญัตติขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณาของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทย พ.ศ. 2551 ข้อ 46 (7)

ญัตตินี้เสนอเพื่อยับยั้งการลงมติเกี่ยวกับญัตติหลักที่ที่ประชุมจะพิจารณาหรือกำลังพิจารณา ถ้าญัตตินี้ผ่านการเห็นชอบของที่ประชุมจะทำให้ญัตติหลักต้องตกไป นอกจากจะเสนอเพื่อยับยั้งการลงมติเกี่ยวกับญัตติหลักแล้วยังอาจเสนอเพื่อเป็นกลวิธีที่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับญัตติหลักให้ยังเสียงความหนักแน่นของฝ่ายที่เห็นด้วยกับญัตติหลัก โดยไม่เสียงปล่อยให้มีการลงมติในญัตตินั้นซึ่งฝ่ายตนอาจจะแพ้ได้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้บรรดาผู้นำของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยสามารถวางแผนทางการเมืองเพื่อป้องกันมิให้ญัตตินั้นผ่านไปได้ในขั้นสุดท้าย¹⁷⁰

¹⁶⁹ มังกร ชัยชนะดารา, วิธีดำเนินการประชุมแบบรัฐสภา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 54.

¹⁷⁰ คณิน บุญสุวรรณ, ศัพท์รัฐสภา, หน้า 157-158.

ในการเสนอขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณานั้นจึงควรจะเสนอโดยกำหนดเวลาแน่นอนไว้ด้วย และในทางปฏิบัติแม้ข้อบังคับการประชุมสภาของไทยจะไม่ได้กำหนดไว้โดยละเอียด แต่สมาชิกผู้เสนอญัตตินี้ก็ควรจะเสนอในลักษณะของการกำหนดเวลา ซึ่งอาจจะเป็นในคราวประชุมเดียวกันหรือในคราวประชุมครั้งต่อไป เพราะจะทำให้เกิดความแน่นอนว่าจะนำเรื่องนั้นมาพิจารณาเมื่อใดทำให้ความจำนงแน่ชัดขึ้น ที่ประชุมก็จะสะดวกในการตัดสินใจ โดยไม่ควรใช้ญัตติดังกล่าวมาเป็นเครื่องมือทางการเมืองในการขัดขวางหรือประวิงเวลาในการพิจารณาหรือลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งของสมาชิกฝ่ายที่เสนอญัตติหลัก

(11) ญัตติขอให้ปิดการอภิปราย¹⁷¹ เป็นการเสนอญัตติเพื่อยุติการอภิปรายซึ่งที่ประชุมกำลังพิจารณาอยู่ในขณะนั้น โดยในการพิจารณาญัตติต่าง ๆ นั้น สมาชิกย่อมมีสิทธิอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านเรื่องต่างๆ ที่กำลังพิจารณาได้อย่างกว้างขวางและเป็นอิสระ¹⁷² ส่วนจะอภิปรายได้ในขอบเขตอย่างไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับลักษณะของญัตตินั้น โดยปกติการอภิปรายจะเริ่มต้นโดยผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติเป็นผู้ใช้สิทธิเป็นผู้อภิปรายก่อน จากนั้นจะมีการดำเนินการอภิปรายสลับกันไประหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุน เว้นแต่ว่าในวาระของฝ่ายใดไม่มีผู้อภิปรายอีกฝ่ายหนึ่งจึงอภิปรายซ้อนได้ การอภิปรายจะยุติเมื่อไม่มีผู้อภิปรายหรือที่ประชุมลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา หรือที่ประชุมลงมติอภิปราย¹⁷³

ในทางปฏิบัติเมื่อประธานสภาเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้ว ประธานสภาก็จะขอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่าจะปิดอภิปรายหรือไม่ อันเป็นอำนาจของประธานสภาในฐานะเป็นผู้ควบคุมการประชุม ซึ่งในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 66 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 60 ได้กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่ประธานพิจารณาเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้ว จะขอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่าจะปิดอภิปรายหรือไม่ก็ได้” จะเห็นได้ว่าแม้ข้อบังคับการประชุมจะให้อาจประธานสภาใช้ดุลพินิจว่าสมควรจะยุติการอภิปรายได้แล้ว แต่ก็ยังคงต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมด้วย โดยให้ที่ประชุมวินิจฉัย เพราะเป็นการยับยั้งสิทธิในการอภิปรายของสมาชิกผู้ร่วมประชุม

¹⁷¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(4) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 47(6)

¹⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 162 วรรคสอง “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ”

¹⁷³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 65 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 59

นอกจากประธานสภาแล้ว สมาชิกผู้ร่วมประชุมมีสิทธิเสนอญัตติขอให้ปิดอภิปรายได้ด้วยวาระและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับ เมื่อเห็นว่าสมควรจะยุติการอภิปรายได้แล้ว หากประธานสภามิได้ขอให้ประชุมลงมติวินิจฉัยว่าสมควรจะยุติการอภิปรายหรือไม่ แต่มีข้อห้ามมิให้สมาชิกผู้ใดเสนอญัตตินี้ในคราวเดียวกับการอภิปรายของตน¹⁷⁴ เพราะอาจมีการฉวยโอกาสอภิปรายโดยผู้อื่นไม่มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านในคำอภิปรายของตน

ญัตตินี้ผ่านการพิจารณาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก หากที่ประชุมเห็นด้วยมีข้อห้ามมิให้เสนอญัตติอื่น ๆ อีก และมีผลให้การอภิปรายยุติลงทันที สมาชิกจะอภิปรายอีกไม่ได้ ในกรณีที่ที่ประชุมจะต้องลงมติในเรื่องนั้นก็จะมีการลงมติต่อไป ในกรณีที่จะมีการลงมตินี้ ผู้ได้อภิปรายก่อนหน้านั้นมีสิทธิอภิปรายสรุปความที่ได้อภิปรายกันมาแล้วได้ก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติ¹⁷⁵ หากที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับญัตติขอให้ปิดอภิปรายญัตตินี้ก็จะตกไปที่ประชุมก็จะดำเนินการอภิปรายกันต่อไป

(12) ญัตติขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา¹⁷⁶ เป็นการเสนอเพื่อยับยั้งการลงมติเกี่ยวกับเรื่องที่ที่ประชุมกำลังพิจารณาเพราะถ้าญัตตินี้ผ่านการพิจารณาของที่ประชุม ญัตติเดิมก็จะตกไป โดยข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้เสนอญัตตินี้ได้โดยวาระและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับ การเสนอนั้นอาจจะเสนอเพียง “ขอเสนอญัตติขอให้เรื่องอื่นขึ้นมาปรึกษา” เมื่อญัตตินี้ผ่านการพิจารณาของที่ประชุม ก็จะต้องนำญัตติลำดับถัดไปขึ้นมาพิจารณา หรืออาจเสนอโดยระบุเรื่องที่จะขอให้ให้นำมาปรึกษาหรือพิจารณาด้วยก็ได้ เช่น

ญัตตินี้ผ่านการพิจารณาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ถ้าหากญัตตินี้ผ่านการเห็นชอบของที่ประชุมสภาจะมีผลทำให้การอภิปรายในญัตติที่กำลังพิจารณาอยู่ยุติลง¹⁷⁷ และทำให้ญัตติเดิมตกไป¹⁷⁸ และทำให้ไม่สามารถจะเสนอญัตติอื่น ๆ อีก นอกจากนั้นห้ามมิให้สมาชิกผู้ใดเสนอญัตตินี้ในคราวเดียวกันกับการอภิปรายของตน¹⁷⁹ และห้ามมิให้เสนอญัตตินี้ในระหว่างที่ที่ประชุม

¹⁷⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 48

¹⁷⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 67

¹⁷⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(4) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 47(7)

¹⁷⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 65(3)

¹⁷⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 50 “ในกรณีที่ที่ประชุมลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นมาปรึกษาหรือพิจารณา ให้ญัตติเดิมเป็นอันตกไป”

¹⁷⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 48

กำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ¹⁸⁰ ส่วนตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 43 กำหนดห้ามมิให้เสนอญัตตินี้ในการพิจารณาญัตติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ หรือในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ หรือในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้กับบุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น และในการพิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง¹⁸¹

(13) ญัตติเสนอวิธีลงคะแนนเสียงในการคะแนนโดยเปิดเผยหรือลับ¹⁸² ทั้งนี้เพื่อให้ที่ประชุมลงคะแนนโดยเปิดเผยหรือลับ เป็นการเสนอเพื่อให้ที่ประชุมลงคะแนนเปิดเผยหรือลับตามวิธีที่ที่ประชุมเห็นสมควร โดยวิธีปฏิบัติในการออกเสียงลงคะแนนมี 2 วิธี คือ

วิธีแรก การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยมีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

- 1) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด
- 2) เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด
- 3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

การออกเสียงลงคะแนนให้ใช้วิธีตาม 1) จะใช้วิธีตาม 2) หรือ 3) ได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติให้ใช้วิธีนั้นๆ และที่ประชุมอนุมัติ

วิธีที่สอง การออกเสียงลงคะแนนลับมีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

- 1) เขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้
- 2) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

การที่จะใช้วิธีที่ 1) หรือ 2) ต้องมีการเสนอญัตติซึ่งสามารถเสนอได้ด้วยวาจาและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ การเลือกใช้วิธีการในการลงคะแนนควรจะใช้ตามความเหมาะสม ในเรื่องที่สำคัญก็จะเลือกวิธีที่คิดว่าให้ความแน่นอนที่สุด แต่ต้องคำนึงถึงระยะเวลาที่ใช้ในการลงคะแนนและนับคะแนนด้วย

¹⁸⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 49

¹⁸¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 43

¹⁸² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(4) และข้อบังคับการประชุมสภา

(14) ญัตติขอให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการเต็มสภา¹⁸³ เสนอ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรวดเร็วขึ้นซึ่งมักจะใช้ในกรณีเร่งด่วน โดยปกติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง ตามปกติจะส่งให้คณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้ เพื่อให้คณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาก่อนที่สภาจะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในวาระที่สอง แต่ถ้าต้องการความรวดเร็วก็สามารถเสนอญัตติขอให้พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาได้เพราะจะลดขั้นตอนการพิจารณาลง เนื่องจากการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา เป็นทั้งการพิจารณาขึ้นกรรมาธิการและการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราพร้อมกันไป¹⁸⁴ โดยถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการ¹⁸⁵ ญัตตินี้เสนอได้ด้วยวาจาและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ

ร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาส่วนใหญ่จะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สั้น และไม่มีปัญหาสลับซับซ้อน จำเป็นจะต้องผ่านการพิจารณาของสภาอย่างรีบด่วน หากไม่จำเป็นแล้วก็ควรจะพิจารณาไปตามขั้นตอนปกติ เพราะจะทำให้รอบคอบกว่า

ญัตตินี้ผ่านการพิจารณาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก หากที่ประชุมเห็นชอบด้วยก็จะพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา โดยหลังจากพิจารณาในวาระที่สองเสร็จแล้วก็มักจะพิจารณาในวาระที่สามซึ่งเป็นการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีกรรมาธิการต่อไป เรียกกันว่าการพิจารณารวดเดียวสามวาระ หากที่ประชุมไม่เห็นชอบด้วยก็ต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาไปตามขั้นตอน

ตัวอย่างเช่น ในคราวการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 ครั้งที่ 34 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 14 ธันวาคม 2548 ที่ประชุมได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ.... (จัดตั้งกรมการข้าวขึ้นในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์) ด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ โดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา และมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยกรรมาธิการเต็มสภา ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรพ.ศ. 2544 ข้อ 108 และข้อ 114

¹⁸³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(4) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 วรรคสอง

¹⁸⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 128 วรรคสอง “การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาเป็นการพิจารณาขึ้นกรรมาธิการและการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราพร้อมกันไป”

¹⁸⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 128 วรรคหนึ่ง

เพื่อพิจารณาชั้นคณะกรรมการ และพิจารณาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมารวมกันไป เมื่อจบการพิจารณาในวาระที่สองชั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาแล้ว ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้พิจารณาต่อไปในวาระที่สาม โดยลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

(15) ญัตติขอให้คดีข้อบังคับการประชุมสภาข้อหนึ่งข้อใดทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี¹⁸⁶ เป็นการเสนอเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณายกเว้นข้อบังคับการประชุมบางข้อโดยยกเว้นข้อหนึ่งข้อใดทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นการชั่วคราว เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการประชุม เนื่องจากบางครั้งข้อบังคับการประชุมอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินกิจการของสภา เพื่อให้การประชุมสภาบรรลุเป้าหมายสมความมุ่งหมาย จึงได้เปิดโอกาสให้มีการยกเว้นข้อบังคับการประชุมบางข้อได้ โดยจะขอยกเว้นข้อบังคับข้อนั้นทั้งข้อหรือแต่เพียงความบางส่วนก็ได้ แต่การยกเว้นนั้นจะต้องไม่ขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภา¹⁸⁷ไม่ได้ เช่น จะขอยกเว้นเพื่อมิให้สมาชิกมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนไม่ได้และต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น จะขอยกเว้นเพื่อมิให้ต้องมืองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดไม่ได้ การเสนอญัตตินี้เสนอได้ด้วยวาจาและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 176 กำหนดว่า “ถ้าประธานขอปรึกษา หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ให้คดีข้อบังคับข้อหนึ่งข้อใดทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี หากที่ประชุมอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกในที่ประชุมก็ให้ใช้ได้” ส่วนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 181 ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการงดใช้ข้อบังคับชั่วคราวไว้เช่นเดียวกัน แต่มีลักษณะที่ผ่อนปรนกว่าของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ “ถ้าประธานของที่ประชุมขอปรึกษา หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน ให้คดีข้อบังคับข้อใดข้อหนึ่งทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณีหากที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมวุฒิสภา ก็ให้คดีข้อบังคับนั้นได้”

¹⁸⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(4) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 176

¹⁸⁷ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอิสระจากมติพรรคการเมืองในการตั้งกระทู้ถาม การอภิปราย และการลงมติในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

การงดใช้ข้อบังคับการประชุมสภาจะไม่กระทำกันโดยไม่จำเป็น จะทำในกรณีที่เราเรียกได้ว่าไม่มีทางเลือกแล้ว เพราะข้อบังคับต่างๆที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้นผ่านการพิจารณาของสมาชิกของสภานั้นๆมาแล้ว ข้อบังคับการประชุมเพียงแต่เปิดช่องไว้เพื่อความคล่องตัวในกรณีที่เราอาจมีความไม่สะดวกในการใช้ข้อบังคับเท่านั้น และการงดใช้ข้อบังคับจะกระทำได้เฉพาะกรณีเป็นการชั่วคราว คือ สำหรับการประชุมในครั้งนั้น จะของดให้ข้อบังคับการประชุมตลอดไปเป็นการถาวรไม่ได้ หากประสงค์จะให้ยกเว้นตลอดไปต้องไปขอยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุม

(16) ญัตติที่ประธานอนุญาตตามที่เห็นสมควร¹⁸⁸ มีขึ้นเพื่อเปิดโอกาสให้ประธานสภาได้ใช้ดุลพินิจในการอนุญาตให้สภาพิจารณาญัตติซึ่งเป็นประโยชน์เพื่อความคล่องตัวของการประชุมสภา

นอกจากญัตติที่ตั้งที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น (1)-(15) แล้วในการประชุมสภาอาจจะมีข้อเสนออื่นๆอีก ซึ่งสามารถเสนอได้ด้วยวาจาและต้องมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ หากประธานสภาพิจารณาเห็นว่าที่ประชุมควรจะพิจารณาญัตตินั้น ถ้าพิจารณาจากถ้อยคำแล้วอำนาจของประธานสภาในข้อนี้กว้างขวางมาก ในทางปฏิบัติประธานสภาไม่ควรใช้อำนาจในทางที่จะเป็นการฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนที่วางไว้ คือหากญัตตินั้นๆ ได้มีกำหนดไว้แล้วว่าจะต้องเสนออย่างไรก็ต้องปฏิบัติตามนั้น ญัตติที่ให้อำนาจประธานนี้มีที่มาจาก ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พุทธศักราช 2472 ข้อ 21 “ญัตติตั้งต่อไปนี้ไม่ต้องบอกล่วงหน้า ...ต. ญัตติใดๆ ซึ่งประธานเห็นว่าปัญหาเล็กน้อยหรือจะไม่มีผู้ใดคัดค้าน”

ตัวอย่าง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี สมาชิกได้เสนอญัตติขอให้กำหนดเวลาให้สมาชิกอภิปรายได้คนละ 20 นาที ประธานเห็นว่าเป็นประโยชน์ในการควบคุมเวลาการทำงานของสภา จึงอนุญาตให้เสนอได้ จากนั้นที่ประชุมได้พิจารณาญัตตินี้และลงมติเห็นชอบด้วย

¹⁸⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 46(5)

2) ญัตติที่เสนอเป็นหนังสือ

โดยทั่วไปแล้วญัตติต้องเสนอเป็นหนังสือ¹⁸⁹ และญัตติที่กำหนดให้เสนอเป็นหนังสือนี้มักจะเป็นญัตติที่สำคัญจึงได้กำหนดให้เสนอเป็นหนังสือ เพื่อที่สมาชิกได้มีโอกาสนำไปศึกษาล่วงหน้า มีลักษณะเป็นญัตติหลักในตัวญัตตินั้นเองได้แก่

(1) ญัตติเสนอร่างพระราชบัญญัติ¹⁹⁰ เป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คนในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ญัตตินี้จะต้องเสนอเป็นหนังสือไม่ต้องมีผู้รับรอง โดยเสนอในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ¹⁹¹

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคนร่วมกันเสนอ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี¹⁹² ส่วนการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องเสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเป็นผู้เสนอ¹⁹³

¹⁸⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 37 “ญัตติทั้งหลายต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภา และต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน ทั้งนี้ เว้นแต่ข้อบังคับนี้ได้กำหนดไว้โดยเฉพาะเป็นอย่างอื่น”

¹⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139 และมาตรา 142 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 38

¹⁹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 44 “ญัตติที่จะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติและปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”

¹⁹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142

¹⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139

(2) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ¹⁹⁴ เป็นการเสนอเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ตอบสนองต่อเจตนารมณ์ของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้สิทธิคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ญัตตินี้ต้องเสนอเป็นหนังสือไม่ต้องมีผู้รับรองและเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมให้ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(3) ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ¹⁹⁵ เป็นกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา แม้ว่าตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต้องได้รับความไว้วางใจจากสภาก็ตาม แต่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตนและต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาผู้แทนราษฎรในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นเพื่อเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญจึงให้สิทธิสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ญัตตินี้ต้องเสนอเป็นหนังสือไม่ต้องมีผู้รับรอง เมื่อประธานสภาได้รับญัตติดังกล่าวแล้วให้ทำการตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่องให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ เมื่อประธานสภาได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีทราบ¹⁹⁶

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 168 กำหนดว่าญัตติดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาโดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปรายและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปไว้ในญัตติด้วย แต่ถ้าเป็นการเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไม่ต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่ง

¹⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 291 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 38

¹⁹⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 168 และข้อ 170

¹⁹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 169

รัฐมนตรีมาในญัตติ และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง¹⁹⁷

ในการอภิปรายนั้นสมาชิกผู้เสนอญัตติจะอภิปรายให้สมาชิกคนอื่น ๆ เห็นด้วยกับตน และร่วมกันลงมติไม่ไว้วางใจ ส่วนนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายจำต้องชี้แจงข้อเท็จจริงในเรื่องที่สมาชิกได้อภิปรายตำหนิติเตียน โดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อชี้แจงด้วยตนเอง หากมีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจชี้แจง ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อประธานสภาก่อน หรือในวันประชุมสภา การชี้แจงของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะชี้แจงคำอภิปรายของสมาชิกทีละคนเป็นลำดับไปหรือจะรวบรวมชี้แจงครั้งละหลายคนก็ได้¹⁹⁸ ส่วนสมาชิกที่สนับสนุนฝ่ายคณะรัฐมนตรีสามารถอภิปรายช่วยเหลือหรือสนับสนุนได้

การอภิปรายในญัตตินี้จะสิ้นสุดได้โดยมติ 2 ประการ คือ

1) มติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป เป็นอันว่าไม่ต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปอีก

2) การลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในญัตตินี้มิให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร¹⁹⁹ กรณีที่สภาลงมติไม่ไว้วางใจทำให้นายกรัฐมนตรีรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น²⁰⁰

¹⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 วรรคหนึ่ง

¹⁹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 162 วรรคหนึ่ง และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 171

¹⁹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 วรรคสาม บัญญัติว่า “เมื่อการอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลงโดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นนี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

²⁰⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 วรรคสี่

(4) ญัตติขอให้สภามีมติให้รัฐมนตรีผู้ใดเข้าร่วมประชุมในเรื่องใดในที่ประชุมสภา ตามมาตรา 177 ของรัฐธรรมนูญ²⁰¹ สมาชิกจะต้องเสนอเป็นหนังสือต่อประธานสภาและต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน เนื่องจากรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม และได้รับเอกสิทธิ์ในการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา แต่ถ้ารัฐมนตรีผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันด้วย ห้ามมิให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำรงตำแหน่ง การปฏิบัติหน้าที่หรือการมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น

(5) ญัตติขอให้สภามีมติว่ากรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างสภา กับองค์การตามมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญ²⁰² สมาชิกจะต้องเสนอเป็นหนังสือต่อประธานสภาและต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน โดยในกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีใช้ศาลตั้งแต่สององค์ขึ้นไป รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานรัฐสภา นายกรัฐมนตรี หรือองค์การนั้น มีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยสมาชิกอาจอาจญัตติดังกล่าวเพื่อให้ที่ประชุมลงมติให้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

(6) ญัตติขอให้ประชุมลับ²⁰³ เพื่อมิให้บุคคลภายนอกผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องกับสภาได้รู้ถึงสิ่งซึ่งประชุมเห็นว่าเป็นความลับ อันเป็นการรักษาความลับของสภาและเปิดโอกาสให้สภาได้พิจารณาเรื่องต่างๆอย่างเต็มที่ เพื่อประโยชน์ของประเทศ เนื่องจากการประชุมสภาไม่ว่าจะเป็นการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร การประชุมของวุฒิสภา หรือการประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ตาม ตามปกติแล้วย่อมจะกระทำโดยเปิดเผย แต่ในกรณีที่เรื่องที่เป็นเรื่องที่ไม่สมควรเปิดเผยในขณะนั้น ไม่ว่าจะเป็เพราะเหตุใดๆก็ตาม คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกแต่ละสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา หรือของทั้งสอง

²⁰¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 177 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 39

²⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 214 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 40

²⁰³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 133 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 11 วรรคหนึ่ง

สภาารวมกัน สามารถเสนอร้องขอให้ประชุมลับได้ การขอให้ประชุมลับนี้ ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือ สมาชิกสภานั้นๆ ร้องขอ ก็ต้องประชุมลับ สภาจะลงมติเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ในกรณีที่สภามีมติให้ประชุมลับ ผู้ที่จะเข้าฟังการประชุมได้ต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมและได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุม²⁰⁴ โดยมากเรื่องที่ขอให้ประชุมลับจะเป็นการพิจารณาเรื่องทีละเยียดอ่อน อาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือเป็นเรื่องการคัดเลือกหรือสรรหาบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต่างๆ

(7) ญัตติขอให้ตั้งคณะกรรมการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา²⁰⁵ เนื่องจากในการทำงานของสภานั้นนอกจากสมาชิกจะมาร่วมประชุมในการประชุมสภาแล้ว คณะกรรมการมีบทบาทสำคัญในการช่วยสมาชิกในลักษณะของการพึ่งตนเองของสภา คือ เปิดโอกาสให้เสนอญัตติขอให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญ กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้ โดยต้องเสนอเป็นหนังสือ และมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ การทำงานของคณะกรรมการจะมีลักษณะคล่องตัวกว่าการทำงานในที่ประชุมสภา เพราะสามารถที่จะตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดๆตามแต่จะมอบหมายได้ และยังดำเนินการนอกสมัยประชุมของสภาได้ หากสภามีมติไว้หรือประธานสภาได้ขอให้ดำเนินการ โดยในระหว่างปิดสมัยประชุมสมาชิกจะไม่สามารถดำเนินการประชุมสภาได้

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 41 กำหนดว่า “ญัตติขอให้สภาตั้งคณะกรรมการหรือขอให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ ถ้าสมาชิกเป็นผู้เสนอต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน” ญัตตินี้ผ่านการพิจารณาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก กรณีที่ประชุมเห็นชอบด้วย คณะกรรมการก็จะต้องทำงานตามที่สภาได้มอบหมายแล้วรายงานต่อที่ประชุมสภา

(8) ญัตติขอให้ยกร่างพระราชบัญญัติซึ่งต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญขึ้นพิจารณาใหม่²⁰⁶ เป็นการเสนอญัตติเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรนำร่างพระราชบัญญัติซึ่งวุฒิสภายับยั้งมาตัดสินใจอีกครั้งหนึ่ง โดยอาจเป็นกรณีที่

²⁰⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 90 วรรคสอง

²⁰⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 41

²⁰⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 133

- 1) วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยเลย คือ ไม่เห็นชอบในหลักการตามมาตรา 147 (2) ของรัฐธรรมนูญฯ
- 2) วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม แต่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการธิการร่วมกันได้พิจารณาตามมาตรา 147 (3) ของรัฐธรรมนูญฯ

การขอให้ยกร่างพระราชบัญญัติในกรณีดังกล่าวขึ้นพิจารณาใหม่ทำได้โดยประธานสภาของปรีกษาที่ประชุมสภา หรือสมาชิกเสนอญัตติขอให้ยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ ญัตตินี้ต้องทำเป็นหนังสือและมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กำหนดว่า “ร่างพระราชบัญญัติใดต้องยับยั้งไว้โดยบทบัญญัติมาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญเมื่อกำหนดเวลาตามมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญได้ล่วงพ้นไป สมาชิกอาจเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ให้ยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้นั้นขึ้นเพื่อให้สภาพิจารณาลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างของคณะกรรมการธิการร่วมกัน”

ทั้งนี้ จะเสนอได้ตามกำหนดเวลาดังนี้ คือ

- ก. ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งตามมาตรา 147(1) จะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร
- ข. ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งตามมาตรา 147(3) จะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย
- ค. ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งตามมาตรา 147(2) และ (3) ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทางการเงิน จะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

การลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมการธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา จึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หากคะแนนเสียงไม่ถึงตามที่กำหนดร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

(9) ญัตติขอให้ตีความข้อบังคับการประชุม²⁰⁷ เป็นการเสนอญัตติเพื่อให้สภาตกลงความหมายในถ้อยคำที่เป็นปัญหาในข้อบังคับการประชุมสภา เนื่องจากการดำเนินการประชุมแบบรัฐสภาจำเป็นจะต้องมีข้อบังคับการประชุม เพื่อที่จะทำให้การประชุมสามารถดำเนินไปด้วย

²⁰⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 177

ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ผู้เกี่ยวข้องกับการประชุมต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมเป็นอย่างดี จึงจะช่วยให้การประชุมบรรลุวัตถุประสงค์ แม้ว่าองค์กรนั้นๆจะมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมขึ้นใช้บังคับเองภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่บางครั้งก็ยังมีปัญหาที่ต้องถกเถียงกันเกี่ยวกับความหมายของถ้อยคำในข้อบังคับการประชุมสภา ดังนั้น ในข้อบังคับการประชุมสภาจึงมีบทบัญญัติกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ โดยให้เป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัยโดยประธานสภาของปรึกษาหรือสมาชิกเสนอญัตติเป็นหนังสือขอให้ตีความข้อบังคับการประชุมนั้นโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าสี่สิบคน และคำวินิจฉัยนั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม และให้ถือว่าการวินิจฉัยของสภาเป็นอันเด็ดขาด

(10) ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุม²⁰⁸ เป็นการเสนอญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อบังคับการประชุมให้เป็นไปตามที่สภาต้องการเป็นการถาวร ในกรณีที่ข้อบังคับการประชุมสภาที่ใช้อยู่ยังไม่เหมาะสม สมาชิกของสภานั้นสามารถที่จะเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภานั้นได้ โดยต้องมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน การเสนอและการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับให้นำวิธีการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้โดยอนุโลม

(11) ญัตติด่วน²⁰⁹ เป็นการเสนอญัตติเพื่อให้สภาได้พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดินหรือประชาชนเป็นการด่วน ญัตตินี้เป็นญัตติซึ่งมีลักษณะพิเศษกำหนดไว้เฉพาะในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา โดยญัตติด่วนที่จะเสนอในสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- 1) เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน
- 2) มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศไม่ว่าในทางเศรษฐกิจหรือในทางใด ๆ ก็ตาม
- 3) มีความจำเป็นในอันที่จะขจัดเหตุใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง

ญัตตินี้ต้องเสนอเป็นหนังสือและมีผู้รับรองตามข้อบังคับฯ โดยข้อบังคับการประชุมกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่าญัตติใดเป็นญัตติด่วนหรือไม่ และเมื่อวินิจฉัยแล้วให้แจ้งผู้เสนอญัตติทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายใน 5 วันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้น หากเป็นญัตติด่วนแล้วให้ประธานสภาบรรจุญัตติด่วนเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

²⁰⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 178

²⁰⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 43

แต่ถ้าหากไม่เป็นญัตติด้วยให้ประธานสภาบรรจุกฎติเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 7 วันนับแต่วันที่รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง

ญัตติด้วยนั้นจัดได้ว่าเป็นญัตติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ความสำคัญมาก ญัตติหนึ่งกำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 33 ก่อนหน้านั้นในข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2513 มีญัตติซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับญัตติด้วย คือ ญัตติตามข้อบังคับฯ ข้อ 30 ซึ่งกำหนดว่า “สมาชิกมีสิทธิเสนอญัตติเรื่องใดๆ ที่สำคัญเกี่ยวกับประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำไปพิจารณาประกอบการบริหารราชการแผ่นดิน ญัตตินี้ต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 10 คน

ในกรณีที่สภาเห็นด้วยกับญัตติดังกล่าว ให้ประธานสภาแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี”

สำหรับมูลเหตุของการบัญญัติข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 30 พอจะสรุปได้ ดังนี้

- ก. สมาชิกต้องการจะเสนอญัตติเพื่อให้สภาพิจารณาแนะนำรัฐบาลเพื่อให้คณะรัฐมนตรีนำไปพิจารณาประกอบการบริหารราชการแผ่นดินได้ แต่จะไม่มีผลบังคับให้รัฐบาลจำเป็นต้องปฏิบัติตามมติของสภา
- ข. การตั้งกระทู้ถามเป็นเพียงการตั้งคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายซึ่งเป็นเรื่องระหว่างสมาชิกผู้ตั้งกระทู้กับรัฐมนตรีเจ้าของเรื่อง แต่การให้สิทธิสมาชิกเสนอญัตติตามข้อ 30 นี้จะทำให้ได้ข้อคิดเห็นอันถือได้ว่าเป็นเสียงส่วนใหญ่ของสภา
- ค. ญัตติในลักษณะทำนองเดียวกันนี้ แม้ข้อบังคับฉบับก่อนๆ จะไม่ได้กำหนดไว้ก็ตาม แต่สมาชิกก็ได้เสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาเป็นธรรมเนียม

ในปี พ.ศ. 2513 นั้นเอง รัฐสภาได้ตีความรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 ในมาตรา 125 และมาตรา 133 ว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจออกข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2513 ข้อ 33 หรือไม่ ที่ประชุมมีมติว่า ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2513 ข้อ 30 ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการให้สิทธิควบคุมแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มเติมจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ อันเป็นการก้าวล่วงอำนาจบริหาร

สำหรับญัตติด้วยที่ได้กำหนดขึ้นครั้งแรกนั้นก็มีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย ในปี พ.ศ. 2523 ที่ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาญัตติ เรื่อง ให้รัฐสภาตีความมาตรา 135 และมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (นายญาติ ไหวดี เป็นผู้เสนอ) และได้ลงมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาศึกษาญัตติดังกล่าว และกำหนดประเด็นให้พิจารณาว่า การตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 33 และข้อ 34 ขัดต่อ

รัฐธรรมนูญหรือไม่ คณะกรรมาธิการได้เสนอรายงานซึ่งพิจารณาเสร็จแล้วต่อรัฐสภาในปี พ.ศ. 2524 พอสรุปได้ดังนี้

ด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ 2 วิธี คือ

- (1) เปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ
- (2) ตั้งกระทู้ถาม

ดังนั้น ในการตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 33 และ ข้อ 34 จะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

“ ข้อ 33 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศ ไม่ว่าจะในทางเศรษฐกิจ การคลัง หรือในทางใด ๆ ก็ตาม หรือในอันที่จะขจัดเหตุใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง จะเสนอญัตติด่วนเพื่อให้สภาพิจารณาเป็นการด่วนก็ได้

ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่า ญัตติใดเป็นญัตติด่วนหรือไม่ และเมื่อวินิจฉัยแล้วให้แจ้งผู้เสนอญัตติทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายในห้าวันนับแต่วันที่รับญัตตินั้น”

“ ข้อ 34 บัญญัติว่า “ให้ประธานสภาบรรจุญัตติด่วนเข้าระเบียบวาระการประชุมในโอกาสแรกที่กระทำได้ ในการนี้จะบรรจุเพิ่มเติมในระเบียบวาระประชุมที่จัดไปแล้วก็ได้”

การพิจารณาในประเด็นนี้ คณะกรรมาธิการมีความเห็นแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

ฝ่ายเสียงข้างมากเห็นว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลว่า

1) รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ต้องลงมติ ในปัญหาที่อภิปรายได้ ก็เท่ากับว่าสมาชิกไม่มีอำนาจในการเสนอญัตติด่วนทำนองเดียวกับการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่ต้องลงมติในปัญหาที่อภิปราย แต่ข้อบังคับฯ ข้อ 33 เป็นการกำหนดถึงมูลเหตุของการเสนอญัตติด่วน ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยชัดแจ้ง เพราะการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย หรือการที่จะขจัดเหตุใด ๆ นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล จึงถือว่าการเสนอญัตติด่วนตามข้อบังคับฯ ข้อ 33 เป็นการกำหนดให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ จึงเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 135

2) ข้อบังคับฯ ข้อ 116 กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องการตั้งกระทู้ถามด่วน ซึ่งมีเนื้อหาสาระแทบจะเรียกได้ว่าเหมือนกันกับข้อ 33 เมื่อข้อ 116²¹⁰ เป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 135 ข้อ 33 ก็ต้องเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ดังนั้น แทนที่จะเสนอเป็นญัตติด่วนสมาชิกก็อาจจะกระทำในรูปของการตั้งกระทู้ถามด่วนแทนได้

3) เมื่อสมาชิกต้องการที่จะอภิปรายในปัญหาเรื่องใดๆ ก็อาจเสนอขอให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการศึกษา ค้นคว้า หรือสอบสวนในเรื่องนั้นๆ ได้โดยไม่ต้องเสนอญัตติตามข้อ 33

4) เมื่อกรรมการเสียงข้างมากเห็นว่า ข้อ 33 เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญฉะนั้น ข้อ 34 ซึ่งบัญญัติเป็นการต่อเนื่องจากข้อ 33 จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญไปด้วย

ฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่าไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลว่า

1) การเสนอญัตติด่วนเป็นเรื่องเฉพาะของสภาเท่านั้น ไม่เป็นการผูกพันรัฐบาลหรือรัฐมนตรีที่จะต้องมาชี้แจงและดำเนินการ อีกทั้งผลของการที่สภาได้อภิปรายเกี่ยวกับญัตติด่วนอาจออกมาในรูปของความเห็น หรือข้อเสนอ เพื่อหาสาเหตุที่จะแก้ไขปัญหาหรือเป็นเพียงการปรึกษาหารือกัน เพื่อที่จะแก้ปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ที่รัฐบาลอาจจะยังไม่ทราบโดยการส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังรัฐบาล โดยทางสภามีได้ผูกพันหรือบังคับให้รัฐบาลต้องกระทำตามความเห็นหรือข้อเสนอ นั้น จึงไม่เข้าข่ายเป็นการควบคุมรัฐบาลหรือการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 135 แต่อย่างใด

2) การใดที่จะถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญต้องขัดกับบทบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่มีบทบัญญัติมาตราใดห้ามมิให้มีการเสนอญัตติด่วน ที่ประชุมฯ ได้มีการอภิปรายในประเด็นทั้งสองอย่างกว้างขวาง ซึ่งผู้อภิปรายส่วนใหญ่มีความเห็นคล้อยตามคณะกรรมการเสียงข้างน้อยว่าการตราข้อบังคับฯ ข้อ 33 และข้อ 34 ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ ต่อมา ที่ประชุมได้ลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นขึ้นปรึกษา ญัตตินี้จึงตกไป

ญัตติด่วนตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดว่า ญัตติด่วนต้องไม่มีลักษณะทำนองเดียวกับกระทู้ เนื่องจากในอดีตสมาชิกมักจะเสนอญัตติในลักษณะต้องการให้รับมนตรีมาตอบชี้แจงปัญหาในญัตติ ซึ่งความจริงแล้วการพิจารณาญัตติ

²¹⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ข้อ 116 บัญญัติว่า “กรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมหรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศซึ่งเป็นเรื่อง รัฐมนตรีควรจะต้องรับชี้แจงหรือดำเนินการโดยทันทีนั้นตั้งกระทู้ถามก็ได้”

ด่วนเป็นเรื่องของสภาที่จะพิจารณากันเอง ฝ่ายบริหารไม่มีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องมาร่วมพิจารณาด้วย จึงไม่สามารถที่จะบังคับให้รัฐมนตรีมาตอบปัญหาต่างๆในญัตติด่วนได้

นอกจากนั้น ญัตติด่วนยังต้องมีวัตถุประสงค์ให้สภาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง เนื่องจากในทางปฏิบัติในตัวญัตติมักจะไม่มีการเสนอให้สภาลงมติประการใด เมื่อสภาได้อภิปราย แสดงความคิดเห็นกันจนไม่มีผู้ประสงค์จะอภิปรายอีกหรือมีการลงมติปิดอภิปราย ก็ถือว่าญัตติดังกล่าวเป็นที่ยุติ เป็นการพิจารณาโดยไม่ทราบวัตถุประสงค์ เมื่อการพิจารณาญัตติก็ไม่ทราบว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไปสภาจึงเสียเวลาไปกับการพิจารณาญัตติเหล่านี้ โดยการพิจารณาไม่ได้ก่อให้เกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนั้น ในข้อบังคับการประชุมฉบับปัจจุบันจึงกำหนดไว้ว่าต้องมีวัตถุประสงค์ให้สภาดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งในการกำหนดวัตถุประสงค์นั้น ก็จะต้องเป็นสิ่งที่สภาสามารถดำเนินการได้ เช่น จะกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อให้สภาส่งผลการพิจารณาของสภาให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติตามยอมไม่ได้

ตัวอย่างของญัตติด่วน เช่น ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 28 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2551 ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาระเบียบวาระเรื่องด่วน คือ ญัตติด่วน เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปัญหาการค้าปุ๋ย ซึ่ง นายจตุ ไรฤกษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดพิษณุโลก พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระเรื่องด่วน) โดยที่ประชุมเห็นชอบให้นำญัตติทำนองเดียวกันอีก 2 ฉบับ ขึ้นมาพิจารณารวมกันไป คือ

1. ญัตติด่วน เรื่อง ให้สภาพิจารณาปัญหาปุ๋ยราคาแพง ซึ่ง นายภิรมย์ พลวิเศษ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครราชสีมา พรรคพลังประชาชน กับคณะ เป็นผู้เสนอ (ซึ่งยังมีได้บรรจุระเบียบวาระ)

2. ญัตติด่วน เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาปัญหา ราคาปุ๋ย ซึ่ง นายชัยวุฒิ ธนาคนานุสรณ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสิงห์บุรี พรรคชาติไทย กับคณะ เป็นผู้เสนอ (ซึ่งยังมีได้บรรจุระเบียบวาระ)

เมื่อผู้เสนอญัตติทั้ง 3 ฉบับ ได้แถลงเหตุผลตามลำดับ โดยมีสมาชิกฯ อภิปราย และรองประธานสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองได้ผลัดเปลี่ยนกันดำเนินการประชุม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์) ตอบชี้แจงจนได้เวลาพอสมควรแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติให้ส่งญัตติ ของ นายภิรมย์ พลวิเศษ กับคณะ เป็นผู้เสนอ ให้คณะรัฐมนตรีรับไปพิจารณาดำเนินการต่อไป และลงมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาในญัตติ ของ นายจตุ ไรฤกษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และญัตติ ของ นายชัยวุฒิ ธนาคนานุสรณ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ จำนวน 36 คน คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย...

(12) ญัตติทั่วไปหรือญัตติธรรมดา²¹¹ นอกจากญัตติที่ตั้งได้กล่าวมาแล้ว ยังมีญัตติอื่นๆ ที่อาจเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาได้ ญัตติเหล่านี้จะเป็นญัตติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทั่วไปที่สำคัญและจะต้องเป็นญัตติซึ่งสามารถเสนอต่อที่ประชุมสภาได้ โดยความมุ่งหมายของญัตตินี้จะปรากฏอยู่ในญัตติที่เสนอนั้นเอง ประธานสภาจะพิจารณาตามความมุ่งหมายของญัตตินั้นๆ ว่าสามารถเสนอต่อที่ประชุมสภาได้หรือไม่ ญัตตินี้ต้องเสนอเป็นหนังสือและต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 5 คน ตามข้อบังคับฯ ญัตตินี้ผ่านที่ประชุมสภาด้วยคะแนนเสียงข้างมาก

ตัวอย่างญัตติทั่วไปหรือญัตติธรรมดา เช่น ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 20 มีนาคม พุทธศักราช 2551 ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติ เรื่องขอให้เร่งรัดการดำเนินการวางท่อน้ำเชื่อมป่าสักชลสิทธิ์ ซึ่ง นายอำนาจ คลังผา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลพบุรี พรรคพลังประชาชน เป็นผู้เสนอ และญัตติ เรื่องการแก้ไขปัญหาค้างและน้ำท่วม บริเวณภาคเหนือและภาคกลาง ซึ่ง นายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดลำพูน พรรคพลังประชาชน เป็นผู้เสนอ เป็นต้น

3) การเสนอญัตติและการพิจารณาญัตติ

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ได้วางหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับ “ญัตติ” ไว้ใน ส่วนที่ 2 เรื่อง “การเสนอญัตติ” ตั้งแต่ข้อ 37-57 ซึ่งแยกอธิบายได้ ดังต่อไปนี้

(1) ผู้เสนอและจำนวนผู้เสนอ

ผู้ที่มีสิทธิเสนอญัตติตามข้อบังคับการประชุมได้แก่บุคคลที่มาร่วมประชุมในองค์กฤษฎบัญญัตินั้น ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่าย ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ในบรรดาผู้ที่มีสิทธิเสนอญัตตินี้ ก็หาใช้ว่าจะสามารถเสนอญัตติได้ทุกญัตติได้ ญัตติบางอย่างรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาที่กำหนดไว้เฉพาะว่าผู้ใดจะมีสิทธิในการเสนอญัตตินั้นได้ เช่น วุฒิสภามีบทบาทเป็นสภาพิเศษซึ่งช่วยกลั่นกรองงานด้านการตรากฎหมาย รัฐธรรมนูญจึงไม่เปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาเริ่มเสนอร่างกฎหมาย แตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีบทบาทเต็มทีในงานด้านการตรากฎหมายจึงเปิดโอกาสให้เป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้ ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีบทบาทในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศ อาจต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือ จึงเปิดโอกาสให้ริเริ่มเสนอกฎหมายได้

²¹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 37

เช่นกัน หรือในเรื่องญัตติด่วนที่มีบัญญัติไว้เฉพาะในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาจึงไม่อาจเสนอญัตติด่วนในที่ประชุมของวุฒิสภาได้

ในการพิจารณาญัตติของสภานั้นสมาชิกทุกคนมีสิทธิที่จะอภิปราย แม้ว่าจะไม่ได้เป็นผู้เสนอญัตติ หรือรับรองญัตติก็ตาม แต่ผู้เสนอญัตติก็จะได้รับการพิจารณาให้อภิปรายก่อน โดยข้อบังคับการประชุมของทั้งสองสภาได้กำหนดว่า “ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติ แต่ถ้าผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติมีหลายคน ให้ประธานอนุญาตให้อภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียว”²¹²

สำหรับจำนวนของผู้เสนอญัตติเป็นเงื่อนไขสำคัญอย่างหนึ่งในการเสนอญัตติ การเสนอญัตติโดยญัตติหนึ่งโดยทั่วไปแล้วหากสมาชิกเสนอ เสนอได้โดยผู้เสนอหนึ่งคนขึ้นไป แต่ญัตติบางญัตติกำหนดจำนวนผู้เสนอขั้นต่ำไว้ว่าจะต้องมีจำนวนเท่าใด เช่น ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอ ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในหกของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอ เป็นต้น โดยผู้ที่เข้าชื่อเสนอญัตติทุกคนจะมีฐานะเป็น “ผู้เสนอญัตติ” เท่าเทียมกันเพราะเป็นการแสดงเจตจำนงในข้อเสนอดีด้วยกัน ดังนั้น การอภิปรายในญัตตินั้นผู้เสนอญัตติจึงไม่ควรอภิปรายคัดค้านญัตติที่ตนเป็นผู้เสนอ

ญัตติใดมีผู้เสนอเพียงผู้เดียวเราเรียกผู้นั้นว่า “ผู้เสนอญัตติ” แต่ถ้าญัตติใดมีผู้เสนอมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป เราเรียกผู้เสนอทุกคนว่า “ผู้ร่วมเสนอญัตติ” การเป็นผู้ร่วมเสนอญัตติจะต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันกับผู้ร่วมเสนอญัตติคนอื่นๆ ด้วย เพราะผู้ร่วมเสนอญัตติจะมีความสำคัญมากในกรณีที่หากถอนตัวจากการเป็นผู้ร่วมเสนอญัตติแล้ว อาจทำให้จำนวนผู้เสนอญัตติไม่ครบตามจำนวนที่กำหนดทำให้ญัตตินั้นเป็นญัตติที่ไม่ถูกต้อง และ ส่งผลให้เป็นอันตกไป

(2) วิธีการเสนอ

ญัตติที่เสนอเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาระทำได้ทั้งการเสนอด้วยวาจาและการเสนอเป็นหนังสือ แล้วแต่ข้อบังคับการประชุมสภาจะกำหนดไว้ หลักโดยทั่วไปการเสนอญัตตินั้นให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานสภาแต่มีข้อยกเว้นในกรณีที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น วิธีการเสนอญัตติในขั้นตอนก่อนการพิจารณาของสภาผู้เสนอจะต้องปฏิบัติดังนี้ คือ

²¹² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 58 วรรคหนึ่ง และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 52 วรรคหนึ่ง

ก. ญัตติที่สามารถเสนอด้วยวาจาได้ ผู้ประสงค์จะเสนอก็จะต้องยกมือขึ้นเพื่อแสดงความประสงค์ว่าต้องการจะพูดในที่ประชุม ประธานจะเป็นผู้อนุญาตให้พูด เมื่อได้รับอนุญาตให้พูด โดยประธานอาจจะเรียกชื่อ หรือกล่าวอนุญาต ผู้นั้นก็เสนอญัตติได้ การเสนอญัตติของเรามีได้มีรูปแบบญัตติกำหนดไว้เป็นแบบแผน รูปแบบตามที่ปฏิบัติกันอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็นที่ยอมรับกันก็คือการเสนอญัตติตามชื่อของญัตตินั้น เช่น “ผม/ดิฉัน ขอเสนอญัตติขอให้ปิดอภิปราย” ญัตติที่กำหนดให้เสนอด้วยวาจาได้นั้นจะเป็นญัตติซึ่งใช้ประกอบกับการพิจารณาญัตติหลัก ลักษณะของญัตติจะเป็นญัตติที่ไม่สามารถจะคาดการณ์ได้ว่าจังหวะของการเสนอญัตติจะเกิดขึ้นเมื่อใด และเป็นญัตติที่จะเสนอในที่ประชุมสภาทันที

ข. ญัตติที่เสนอเป็นหนังสือ ญัตติที่เสนอเป็นหนังสือส่วนใหญ่แล้วจะเป็นญัตติหลัก ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญจัดทำเสนอล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษร โดยจะเขียนหรือพิมพ์ลงในกระดาษก็ได้ รูปแบบของญัตติที่ให้เสนอเป็นหนังสือนี้ก็มิได้กำหนดไว้แต่อย่างใด นอกจากญัตติร่างพระราชบัญญัติเท่านั้นที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดไว้เล็กน้อยซึ่งเป็นรูปแบบโดยเฉพาะ ในทางปฏิบัติในการเสนอญัตติที่ต้องทำเป็นหนังสือ สมาชิกผู้เสนอญัตติจะจัดทำตามแบบฟอร์มที่ทางสำนักการประชุม ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดไว้ให้ (รูปแบบของการเสนอญัตติศึกษารายละเอียดได้ในภาคผนวก)

การเสนอญัตติที่เสนอเป็นหนังสือ ผู้เสนออาจจะเสนอเฉพาะข้อเสนอเพื่อให้สภาลงมติเท่านั้นก็ได้ หรือจะเสนอโดยมีเหตุผลประกอบด้วยก็ได้ ส่วนใหญ่แล้วหากเป็นญัตติที่สำคัญก็มักจะมีเหตุผลประกอบด้วย ถ้อยคำที่ใช้ในญัตติควรจะเป็นถ้อยคำที่ชัดเจนไม่เยิ่นเย้อวกไปเวียนมา และไม่ควรจะเป็นลักษณะของคำถามควรเขียนให้ผู้อ่านเข้าใจได้ว่าส่วนใดเป็นส่วนของข้อเสนอ ส่วนใดเป็นเหตุผลประกอบ และพึงระมัดระวังด้วยว่าเหตุผลและข้อเสนอจะต้องสอดคล้องกัน เมื่อได้เนื้อหาของญัตติแล้วก็ต้องเสนอให้ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภาโดยผู้เสนอจะต้องลงลายมือชื่อในญัตตินั้น ในกรณีที่ญัตตินั้นจะต้องมีผู้รับรองด้วย ผู้รับรองก็ต้องลงลายมือชื่อในญัตตินั้นเช่นกัน²¹³ ควรแสดงให้เห็นชัดเจนว่าผู้ใดเป็นผู้เสนอ ผู้ใดเป็นผู้รับรองและจะเป็นผู้เสนอญัตติและผู้รับรองญัตติในญัตติเดียวกันนั้นไม่ได้ จะต้องเป็นอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

(3) การรับรอง ญัตติที่เสนอต่อที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาโดยทั่ว ๆ ไปจะต้องมีผู้รับรองญัตติ การรับรองญัตติเป็นการแสดงให้เห็นว่ามีผู้อื่นสนใจและประสงค์จะให้มีการพิจารณาญัตตินั้น สมาชิกของสภาทุกคนจึงมีสิทธิเป็นผู้รับรองญัตติซึ่งตนมิได้อยู่ในฐานะผู้เสนอได้ ญัตติบางญัตติข้อบังคับการประชุมก็กำหนดข้อยกเว้นไว้ว่าไม่ต้องมีผู้รับรองซึ่งจะเป็นญัตติที่มีผู้เสนอ

²¹³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 51

เป็นหมู่คณะ เช่น ญัตติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ เนื่องจากในการเสนอญัตติของคณะรัฐมนตรีนั้นย่อมต้องผ่านการรับรองมาจากคณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ มาแล้ว ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เนื่องจากเป็นญัตติที่กำหนดจำนวนผู้เสนอซึ่งต้องเข้าชื่อร่วมกันเสนอไว้จำนวนมากพอสมควรแล้ว จึงมิได้กำหนดให้ต้องมีผู้รับรองอีก

ญัตติที่เสนอต่อที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาโดยทั่วไปกำหนดไว้ว่าจะต้องมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ถ้ามีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้เป็นจำนวนเท่าใดก็จะต้องเป็นไปตามนั้น หากมีผู้รับรองไม่ครบตามจำนวนที่กำหนดญัตตินั้นก็จะตกไป

สำหรับวิธีการรับรองนั้น ถ้าเป็นญัตติที่เสนอด้วยวาจา เมื่อผู้เสนอญัตติได้กล่าวเสนอญัตติต่อที่ประชุมแล้ว หลังจากนั้นก็จะมีการรับรองญัตติโดยผู้เสนอญัตติจะเป็นผู้ขอการรับรองเองโดยกล่าวว่า “กระผม หรือดิฉัน ขอผู้รับรองด้วย” หรือประธานสภาอาจจะเป็นผู้ถามว่า “มีผู้รับรองญัตตินี้หรือไม่” ผู้รับรองญัตติจะต้องแสดงการรับรองญัตติโดยวิธียกมือขึ้นพื้นศีรษะ²¹⁴ จากนั้นจะมีการนับจำนวนผู้รับรองว่าถูกต้องตามที่กำหนดไว้หรือไม่ ส่วนญัตติที่เสนอเป็นหนังสือผู้รับรองจะต้องลงลายมือชื่อเป็นผู้รับรองในญัตตินั้น ในทางปฏิบัติของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา จะมีแบบลายมือชื่อของสมาชิกทุกท่านซึ่งสมาชิกได้ทำไว้ให้กับงานทะเบียนประวัติและสถิติ เมื่อสมาชิกเสนอญัตติต่อประธานสภา ก็จะต้องมีการตรวจสอบลายมือชื่อในญัตตินั้น ทั้งลายมือชื่อผู้เสนอและผู้รับรองว่าตรงตามที่ได้ให้ไว้หรือไม่ โดยเจ้าหน้าที่งานทะเบียนประวัติฯ จะเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองว่าลายมือชื่อนั้นถูกต้อง หากจำนวนผู้รับรองถูกต้องก็ถือว่าการรับรองถูกต้องสมบูรณ์

(4) การแก้ไขเพิ่มเติมญัตติ เมื่อได้เสนอญัตติไปแล้ว ผู้เสนอญัตติพิจารณาเห็นว่าญัตติที่ได้เสนอไปนั้นมีส่วนควรแก้ไขเพิ่มเติม อาจจะเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือการใช้ถ้อยคำที่ยังไม่เหมาะสมหรือแม้กระทั่งต้องการจะเปลี่ยนแปลงประเด็นสำคัญในญัตติ หากญัตตินั้นประธานสภายังไม่ได้สั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระประชุม ผู้เสนอญัตติย่อมจะขอแก้ไขเพิ่มเติมญัตตินั้นได้ แต่หากประธานสภาสั่งบรรจุญัตตินั้นเข้าระเบียบวาระประชุมแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมญัตติจะกระทำได้เมื่อได้รับความยินยอมจากที่ประชุม²¹⁵ โดยจะต้องเสนอข้อความที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เพื่อให้ที่ประชุมให้ความยินยอม ส่วนใหญ่ที่ประชุมก็จะให้ความยินยอม เพราะเป็นเพียงการแสดงการยินยอมให้แก้ไขข้อความในญัตติให้เป็นไปตามความประสงค์ของผู้เสนอญัตติเท่านั้น มิได้แสดงว่าที่ประชุม

²¹⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 52

²¹⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 53

เห็นชอบด้วยกับข้อความที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เมื่อถึงการพิจารณาญัตติส่วนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมสมาชิกในที่ประชุมอาจจะขอแปรญัตติเป็นอย่างอื่นก็ได้

(5) การถอนญัตติ ถอนชื่อจากการเป็นผู้ร่วมกันเสนอ ถอนการรับรองญัตติ เมื่อได้เสนอญัตติหรือให้การรับรองญัตติไปแล้ว อาจจะมีเหตุต้องเปลี่ยนเจตจำนง กล่าวคืออาจมีการถอนญัตติ การถอนชื่อจากการเป็นผู้เสนอญัตติ ผู้ร่วมกันเสนอญัตติ หรือการที่ผู้รับรองจะถอนชื่อจากการเป็นผู้รับรองญัตติ ซึ่งเท่ากับเป็นการยกเลิกหรือทำให้ญัตติที่เสนอต่อสภาไปแล้วถูกระงับไป การถอนญัตติมีอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่การถอนญัตติในขณะที่ญัตตินั้นยังไม่ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมและการถอนญัตติหลังจากที่ญัตตินั้นได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้ว การถอนญัตติในลักษณะแรกจะกระทำเมื่อใดก็ได้²¹⁶ โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากผู้ใด แต่การถอนญัตติในลักษณะหลัง ข้อบังคับการประชุมกำหนดว่าจะกระทำต่อเมื่อได้รับความยินยอมของที่ประชุม²¹⁷ เสียก่อน อย่างไรก็ตามถึงแม้จะไม่มีกรถอนญัตติเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเป็นทางการ แต่ถ้าหากถึงวาระพิจารณาญัตติได้ในที่ประชุมแล้ว ผู้เสนอไม่ชี้แจงหรือไม่อยู่ในที่ประชุมสภา โดยไม่มีผู้ชี้แจงแทนในฐานะผู้รับมอบหมายก็เท่ากับเป็นการถอนญัตตินั้นไม่โดยปริยาย เพราะมีผลทำให้ญัตตินั้นตกไป²¹⁸

(6) การพิจารณาญัตติ ญัตติต่างๆเมื่อเสนอโดยถูกต้องแล้วประธานสภาจะนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม ญัตติที่เสนอด้วยวาจา เมื่อผู้เสนอได้เสนอและมีการรับรองถูกต้องแล้วประธานก็จะดำเนินการประชุมต่อไป ส่วนญัตติที่ได้เสนอล่วงหน้ามาเป็นหนังสือก็จะผ่านการตรวจสอบว่ามีผู้รับรองและกระทำถูกต้องตามข้อบังคับฯ หรือไม่ หากถูกต้องแล้วประธานก็จะสั่งบรรจุระเบียบวาระประชุมภายในเวลาตามที่ข้อบังคับกำหนดไว้ เช่น ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ญัตติต่างๆ ไป จะต้องบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง เมื่อถึงลำดับการพิจารณาญัตตินั้น ประธานสภาก็จะเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาไปตามกระบวนการพิจารณาญัตติแต่ละชนิด ในการพิจารณาญัตตินั้นประธานสภาจะเปิดโอกาสให้ที่ประชุมได้อภิปรายเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นสนับสนุนหรือ

²¹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 54 “การถอนคำแปรญัตติจะกระทำเมื่อใดก็ได้ แต่การขอแก้ไขเพิ่มเติมคำแปรญัตติจะกระทำได้เฉพาะภายในกำหนดเวลาแปรญัตติ”

²¹⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 53

²¹⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 55

คัดค้านในประเด็นของญัตตินั้น เพื่อโยชน์ในการตกลงใจร่วมกัน ทั้งนี้ การอภิปรายจะต้องกระทำภายใต้ระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาที่ได้วางไว้

(7) การแปรญัตติ คือการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงคำหรือข้อความหรือรายละเอียดในญัตติ โดยยังคงประเด็นของญัตติไว้ตามเดิม คำหรือข้อความที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงนั้น เรียกว่า คำแปรญัตติ การแปรญัตติมีประโยชน์มากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพิจารณาญัตติที่เป็นการเสนอร่างกฎหมาย เพราะเป็นการทำให้สภาได้ข้อตกลงที่เหมาะสมและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของที่ประชุมก่อนจะลงมติผ่านการพิจารณาร่างกฎหมาย หากไม่เปิดโอกาสให้มีการแปรญัตติจะทำให้การพิจารณาญัตติร่างกฎหมายต่างๆ ไม่คล่องตัว ที่ประชุมอาจจะไม่เห็นด้วยกับญัตตินั้นเพียงเพราะคำหรือข้อความบางตอนเท่านั้น หรือที่ประชุมอาจจำต้องเห็นด้วยกับญัตตินั้นทั้งๆ ที่ต้องการคำหรือข้อความที่เหมาะสมกว่านั้น

การแปรญัตติมักจะนำมาใช้กับกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยหมายถึงการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้เป็นกรรมาธิการยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการการในวาระที่สอง ซึ่งบางครั้งเรียกว่า การพิจารณาในชั้นแปรญัตติ ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของวาระที่สอง ก่อนที่คณะกรรมการจะพิจารณาเสร็จแล้ว รายงานต่อสภาเพื่อพิจารณาเรียงลำดับมาตรา อันเป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่จะจบการพิจารณาในวาระที่สอง โดยผู้มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการจะต้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มีได้เป็นกรรมาธิการเท่านั้น บุคคลอื่นนอกจากสมาชิกสภาไม่มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติต่อคณะกรรมการ ส่วนการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมของกรรมาธิการเองไม่เรียกว่าแปรญัตติ เพราะเหตุว่า กรรมาธิการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมได้อยู่แล้ว²¹⁹ นอกจากนี้ การพิจารณาร่างกฎหมายโดยกรรมาธิการเต็มสภาซึ่งเป็นการพิจารณาสามวาระรวดนั้น ก็จะไม่มีการแปรญัตติ เพราะสมาชิกทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมต่างมีฐานะเป็นกรรมาธิการซึ่งมีอำนาจเสนอและแก้ไขเพิ่มเติมได้เองอยู่แล้ว

การแปรญัตติต้องเสนอเป็นญัตติเป็นลายลักษณ์อักษรและยื่นต่อประธานคณะกรรมการตามกำหนดเวลาที่สภากำหนดหรือตามข้อบังคับฯ ถ้าเป็นกำหนดเวลาตามข้อบังคับฯ ก็คือ ต้องยื่นคำแปรญัตติภายใน 7 วัน โดยกำหนดเวลาดังกล่าวไม่ใช่กำหนดเวลาที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาคำแปรญัตติให้แล้วเสร็จ หากแต่เป็นกำหนดเวลาที่สมาชิกสภาผู้

²¹⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 วรรคสาม

“คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดตอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น”

ที่ไม่ได้เป็นกรรมาธิการ ต้องเสนอคำแปรญัตติของตนต่อประธานคณะกรรมการให้ทันตามกำหนด ถ้าเสนอไม่ทันก็เป็นอันหมดสิทธิแปรญัตติ ส่วนกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการจะใช้ในการพิจารณาคำแปรญัตติหรือพิจารณาร่างกฎหมายจนแล้วเสร็จเมื่อใดนั้น ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับฯ

คำแปรญัตติที่เสนอต่อคณะกรรมการนั้น ถ้าหากคณะกรรมการเห็นด้วย ก็จะแก้ไขไปตามนั้น แต่ถ้าหากคณะกรรมการไม่เห็นด้วย และสมาชิกผู้แปรญัตติไม่ติดใจในคำชี้แจงของกรรมาธิการก็เป็นอันจบกัน แต่ถ้าหากคณะกรรมการไม่เห็นด้วย และสมาชิกผู้แปรญัตติยังติดใจและประสงค์ที่จะนำไปอภิปรายในที่ประชุมสภาในวาระที่สอง ก็สามารถสงวนคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของตนเองไว้ได้ การสงวนคำแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกผู้แปรญัตติ ดังกล่าวนี้นี้เรียกว่า “สงวนคำแปรญัตติ” ซึ่งแตกต่างจากการสงวนคำแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกที่เป็นกรรมาธิการเองซึ่งเรียกว่า “สงวนความเห็น”

(8) การลงมติหรือออกเสียงลงคะแนน เมื่อการอภิปรายในญัตตินั้นๆ สิ้นสุดลงลำดับต่อไปเป็นการลงมติเพื่อที่จะหาข้อยุติว่า สมาชิกจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับญัตติที่เสนอเพื่อลงมตินั้น โดยประธานสภาจะขอมติจากที่ประชุมตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภากำหนด ในการขอให้ที่ประชุมลงมตินั้น ประธานสภาควรจะต้องสรุปประเด็นที่จะลงมติให้ชัดเจน เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องของสมาชิกในอันที่จะตัดสินใจ ซึ่งมตินั้นจะเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่เห็นชอบด้วยและฝ่ายที่ไม่เห็นชอบด้วย มติของสภานั้นให้ถือเอาเสียงข้างมาก ยกเว้นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยเมื่อประธานได้ถามมติแล้วที่ประชุมก็จะลงมติ โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดว่า ในกรณีที่จำเป็นต้องมีมติของสภา ให้ประธานมีสัญญาณให้สมาชิกทราบก่อนลงมติ²²⁰ เมื่อประธานสภาได้ทราบผลการออกเสียงแล้ว ให้ประธานประกาศมติต่อที่ประชุมทันที ถ้าเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่ามติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใดก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงข้างมากถึงจำนวนที่กำหนดไว้หรือไม่²²¹ ในทางปฏิบัติหลังจากการลงมติเสร็จเรียบร้อยแล้ว ประธานสภาต้องประกาศมติต่อที่ประชุมด้วยว่า ผลการลงมติเป็นอย่างไร มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมทั้งหมดกี่คน เห็นด้วยกี่เสียง ไม่เห็นด้วยกี่เสียง และงดออกเสียงกี่เสียง

²²⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 70

²²¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 79

ในเรื่องมติของสภานี้ มีหลักว่ามติของสภาต้องศักดิ์สิทธิ์ทั้งนี้ หมายความว่ามติที่ สภาลงมติไปครั้งหนึ่งแล้วมตินั้นจะผูกมัดสภาต่อไป สภาเองก็ไม่อาจเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนมตินั้นๆ ได้ เนื่องจากเหตุผลดังต่อไปนี้ คือ

ก) ถ้ายอมให้เพิกถอนจะเป็นทางชักชวนบุคคลภายนอก ใช้อิทธิพลพยายามไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมให้สภาเปลี่ยนแปลงมติที่บุคคลนั้นๆ ไม่พอใจถ้าหากสภาถูกผูกมัดอยู่กับมติถึงจะใช้อิทธิพลอย่างใดก็ไม่มีทางที่จะให้สภาเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนมติได้

ข) ถ้ายอมให้สภาเพิกถอนมติได้ จะมีการเพิกถอนกันไปไม่มีที่สิ้นสุด

ค) ปกติผลที่สภาลงมติไปแล้วยอมผูกมัดและอาจเกิดผลต่อรัฐบาลหรือองค์กรอื่น ถ้าจะให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงได้จะขาดความแน่นอน ทำให้ยากแก่การปฏิบัติ

เมื่อสมาชิกลงมติเรียบร้อยแล้ว ก็จะมีการนับคะแนนเสียง ประธานสภาจะประกาศมติต่อที่ประชุมทันที ถ้าเรื่องใดรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับฯ กำหนดไว้ว่ามติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ต้องประกาศด้วยว่าเสียงข้างมากถึงจำนวนที่กำหนดไว้หรือไม่ เพื่อที่ประชุมจะได้ทราบผลของการพิจารณาญัตตินั้นว่าผ่านการพิจารณาของสภาหรือตกไป

(9) การตกไปขอญัตติ การตกไปของญัตติ หมายถึงญัตติที่หมดสภาพความเป็นญัตติไปแล้วและไม่อาจนำมาให้สภาพิจารณาลงมติได้ โดยญัตติอาจตกไปอันเนื่องมาจากกรณีดังต่อไปนี้

ก) ตกไปเนื่องจากผลของการลงมติในที่ประชุมสภา เช่น ในขณะที่กำลังพิจารณาญัตติโดยอยู่และยังไม่เสร็จสิ้น ถ้ามีผู้เสนอและที่ประชุมลงมติให้ยกเรื่องขึ้นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา จะส่งผลให้ญัตติเดิมนั้นเป็นอันตกไป หรือเมื่อญัตติใดถูกที่ประชุมลงมติคัดค้านด้วยเสียงข้างมากซึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับญัตตินั้น ญัตตินั้นก็ต้องตกไป เป็นต้น

ข) ผู้เสนอญัตติไม่ลุกขึ้นชี้แจงในที่ประชุม หรือผู้เสนอญัตติไม่อยู่ในที่ประชุมเมื่อถึงวาระการประชุมพิจารณาญัตตินั้นแล้ว โดยไม่มีผู้ชี้แจงแทนในฐานะผู้รับมอบหมาย

ค) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาลิ้นอายุ หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับญัตติที่มีหลักการเช่นเดียวกันกับญัตติที่ตกไปแล้ว จะนำเสนออีกในสมัยประชุมเดียวกันไม่ได้ เว้นแต่ญัตติที่ยังมิได้มีการลงมติเพราะถือว่าที่ประชุมไม่ยอมรับญัตตินั้น แต่ทั้งนี้ก็ยังตระหนักถึงสิทธิของสมาชิกที่จะเปลี่ยนเจตนารมณ์ เพราะเหตุได้ข้อเท็จจริงใหม่หรือสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป โดยประธานสภาอนุญาตในเมื่อพิจารณาเห็นว่าพฤติการณ์ได้

เปลี่ยนแปลงไป²²² ส่วนนิติบัญญัติที่บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้ว หากสภาไม่ได้พิจารณาในสมัยประชุมนั้นให้เป็นอันตกไป เว้นแต่นิติบัญญัติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ²²³

โดยสรุป นิติบัญญัติทั้งหลายนั้นโดยความมุ่งหมายแล้วมุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรนิติบัญญัติทั้งสิ้น การจะนำนิติบัญญัติมาใช้ขึ้นขึ้นขึ้นอยู่กับความเหมาะสมกับองค์กรนั้นๆ ในการประชุมรัฐสภาที่มีนิติบัญญัติอยู่มาด้วยกัน สมาชิกผู้ร่วมประชุมและประธานของที่ประชุมจึงจำเป็นต้องเข้าใจความมุ่งหมายตลอดจนกฎเกณฑ์และข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเสนอนิติบัญญัติเป็นอย่างดี และนำนิติบัญญัติมาใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร หากผู้ใช้นำนิติบัญญัติไปใช้ในทางที่ผิดไม่ว่าจะโดยเจตนาหรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ก็ตาม ก็จะไม่ทำให้เกิดประโยชน์อีกทั้งอาจนำมาซึ่งความเสียหายได้

ค) การอภิปราย

การอภิปราย คือการแสดงความคิดเห็นในเชิงสนับสนุน คัดค้าน หรือให้ข้อมูลหรือเหตุผลโดยทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับนิติบัญญัติ หรือเรื่องใดๆ ที่สภากำลังพิจารณาอยู่ โดยการกล่าวถ้อยคำในเชิงแสดงความคิดเห็นและปรึกษาหารือในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีข้อบังคับการประชุมสภาเป็นกรอบกติกาบังคับการอภิปรายและมีประธานในที่ประชุมสภาเป็นผู้ควบคุมดูแลให้การอภิปรายเป็นไปโดยเรียบร้อย โดยปกติเมื่อเสร็จสิ้นการอภิปรายหรือที่เรียกว่า “ปิดอภิปราย” แล้ว ก็จะมีการลงมติอย่างใดอย่างหนึ่งสุดแล้วแต่จะได้ระบุไว้ในนิติบัญญัติที่เสนอต่อสภาเพื่อให้มีการอภิปรายเกิดขึ้น เช่น ลงมติส่งรายงานของคณะกรรมการไปให้รัฐบาลพิจารณาดำเนินการ หรือลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นต้น การอภิปรายมีลักษณะเป็นการกล่าวถ้อยคำในที่ประชุมสภา ดังนั้น ผู้อภิปรายไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภา รัฐมนตรี²²⁴ หรือ

²²² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 56 “นิติบัญญัติตกไปแล้ว ห้ามนำนิติบัญญัติซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันขึ้นเสนออีกในสมัยประชุมเดียวกัน เว้นแต่นิติบัญญัติที่ยังไม่ได้มีการลงมติหรือนิติบัญญัติที่ประธานสภาจะอนุญาตในเมื่อพิจารณาเห็นว่าเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป”

²²³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 57

²²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 177 บัญญัติว่า “รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิเข้าประชุมและแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภา และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีมติให้เข้าประชุมในเรื่องใด รัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุม และให้นำเอกสารที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

บุคคลภายนอกที่ได้รับอนุญาตจากประธานสภา²²⁵ ย่อมได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองในการอภิปราย ตาม มาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า

“ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุมสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ที่ได้รับอนุญาตจากประธานแห่งสภานั้นด้วยโดยอนุโลม”

การอภิปรายนี้แบ่งออกได้เป็นการอภิปรายธรรมดาและการอภิปรายทั่วไป รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เฉพาะเรื่องการอภิปรายทั่วไป แต่การอภิปรายธรรมดาได้กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา การอภิปรายทั่วไปที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ตามมาตรา 158 ประกอบด้วย การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามมาตรา 159 การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ ตามมาตรา 161 และการอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติ กรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 179 และโดยที่รัฐธรรมนูญมาตรา 134 ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมในหลายเรื่องรวมถึงเรื่องการอภิปรายด้วย ดังนั้น ข้อกำหนดและหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับการอภิปรายจึงไปปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภาอย่างละเอียด โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ได้กำหนดเกี่ยวกับการอภิปรายไว้ในส่วนที่ 3 ตั้งแต่ข้อ 58 ถึงข้อ 69 ดังต่อไปนี้

1) สิทธิในการอภิปราย

ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติ แต่ถ้าผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติมีหลายคน ให้ประธานอนุญาตให้อภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียว

²²⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 68 “ประธานอาจอนุญาตให้รัฐมนตรีมอบหมายให้บุคคลใด ๆ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมประกอบการอภิปรายของรัฐมนตรีก็ได้”

กรรมาธิการซึ่งได้สงวนความเห็น กรรมาธิการผู้รับมอบหมายจากกรรมาธิการซึ่งได้สงวนความเห็น หรือสมาชิกหรือกรรมาธิการผู้รับมอบหมายจากผู้แปรญัตติซึ่งได้สงวนคำแปรญัตติไว้ในชั้นคณะกรรมาธิการ ให้มีฐานะเสมือนเป็นผู้แปรญัตติด้วย²²⁶

ถ้ามีผู้ขออภิปรายหลายคน ประธานจะให้คนใดอภิปรายก็ได้ แต่ให้คำนึงถึงผู้เสนอญัตติผู้แปรญัตติ และผู้ซึ่งยังไม่ได้อภิปรายด้วย²²⁷ ถ้าประธานให้สัตยาบันด้วยการเคาะค้อนหรือยื่นขึ้น ให้ผู้ที่กำลังพูด หยุดพูดและนั่งลงทันที²²⁸

2) การอภิปราย

สมาชิกสภาผู้ใดประสงค์จะกล่าวถ้อยคำต่อที่ประชุม ให้ยกมือขึ้นพ้นศีรษะ เมื่อประธานอนุญาตแล้ว จึงยื่นขึ้นกล่าวได้ และต้องเป็นคำกล่าวกับประธานเท่านั้น คือหมายความว่า เวลาพูดหรืออภิปราย ต้องพูดกับประธานเท่านั้น และห้ามออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น

3) วาระอภิปราย

เมื่อผู้อภิปรายก่อนได้อภิปรายแล้ว การอภิปรายในลำดับต่อไปจะต้องเป็นการอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุน เว้นแต่ในวาระของฝ่ายใดไม่มีผู้อภิปรายอีกฝ่ายหนึ่งจึงอภิปรายซ้อนได้

การอภิปรายไม่สนับสนุนและไม่ค้าน ย่อมกระทำได้โดยไม่ต้องสลับและไม่ให้นับเป็นวาระอภิปรายของฝ่ายใด²²⁹

4) ข้อห้ามในการอภิปราย

การอภิปรายต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามไม่ให้นำเอกสารใด ๆ มาอ่านในที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น และห้ามไม่ให้นำวัตถุใด ๆ เข้ามาแสดงในที่ประชุม เว้นแต่ประธานจะอนุญาต และห้ามผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใสร้าย หรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น²³⁰

²²⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 58

²²⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 60

²²⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 69

²²⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 59

²³⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 61

5) การฝ่าฝืนข้อบังคับ

สมาชิกผู้ใดเห็นว่ามี การฝ่าฝืนข้อบังคับฯ อาจยื่นและยกมือขึ้นพ้นศีรษะเพื่อแสดงการประท้วง ประธานจะต้องให้โอกาสผู้นั้นชี้แจง แล้วให้ประธานวินิจฉัยว่า ได้มีการฝ่าฝืนข้อบังคับตามที่ประท้วงนั้นหรือไม่ คำวินิจฉัยของประธานดังกล่าวให้เป็นอันเด็ดขาด นอกจากนั้นผู้ที่ถูกอภิปรายพาดพิงถึงเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องอื่นใดอันเป็นที่เสียหายแก่ผู้นั้นก็อาจใช้สิทธิประท้วงผู้อภิปรายได้เช่นเดียวกัน²³¹

ในกรณีที่มีการประท้วงว่ามีการฝ่าฝืนข้อบังคับฯ ให้ประธานวินิจฉัยเสียก่อนว่า ได้มีการฝ่าฝืนข้อบังคับตามที่ประท้วงนั้นหรือไม่ ถ้าหากประธานเห็นว่าผู้อภิปรายได้ฝ่าฝืนข้อบังคับฯ อาจสั่งให้ถอนคำพูดได้ ในทางปฏิบัติเมื่อมีผู้ประท้วงผู้อภิปรายอาจสมัครใจถอนคำพูดของตน หรือถอนตามคำวินิจฉัยของประธานได้ ถ้าผู้อภิปรายออกไปจากที่ประชุมสภาโดยไม่ถอนคำพูดตามคำวินิจฉัยของประธาน ให้ประธานบันทึกการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยไว้ในรายงานการประชุม²³²

6) การยุติการอภิปราย

ถ้าประธานเห็นว่าผู้ใดได้อภิปรายพอสมควรแล้ว ประธานจะให้ผู้นั้นหยุดอภิปรายก็ได้²³³ แม้จะมีได้มีการฝ่าฝืนข้อบังคับก็ตาม นอกจากนั้นการอภิปรายเป็นอันยุติ เมื่อไม่มีผู้ใดอภิปราย หรือที่ประชุมลงมติให้ปิดการอภิปราย หรือที่ประชุมลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา²³⁴ และในกรณีที่ประธานพิจารณาเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้ว จะขอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่าจะปิดอภิปรายหรือไม่ก็ได้²³⁵

เมื่อการอภิปรายได้ยุติแล้ว ห้ามผู้ใดอภิปรายอีก เว้นแต่ที่ประชุมจะต้องลงมติในเรื่องนั้น จึงให้ผู้ซึ่งมีสิทธิอภิปรายก่อนคนใดคนหนึ่งในแต่ละญัตติ มีสิทธิอภิปรายสรุปได้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่ที่ประชุมจะลงมติ²³⁶

²³¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 63

²³² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 64

²³³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 62

²³⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 65

²³⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 66

²³⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 67

ง) การลงมติ

การลงมติ หมายถึง ขั้นตอนการตัดสินใจหรือวินิจฉัยของที่ประชุมสภาในเรื่อง ประเด็น หรือญัตติที่สภาได้ทำการปรึกษาหรือพิจารณา อันถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่องค์การที่ เกี่ยวข้องจะนำไปปฏิบัติหรือดำเนินการในขั้นต่อไป ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับ การประชุมสภา การลงมตินี้กระทำโดยการออกเสียงลงคะแนน

1) หลักเกณฑ์ในการลงมติและการขอมติ

หลักการในการลงมติของสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม มีดังต่อไปนี้ คือ

(1) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น²³⁷ โดยเสียงข้างมากนี้ ถ้าความเห็นของที่ประชุมมีตั้งแต่สอง ฝ่ายขึ้นไป ให้ถือเอาจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายที่มากที่สุด²³⁸

(2) สมาชิกคนหนึ่งย่อมมีเสียงหนึ่งในการออกเสียงลงคะแนน โดยในการออก เสียงลงคะแนนจะกระทำแทนกันได้²³⁹ และถ้าผลการลงมติมีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด²⁴⁰

(3) ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ต้องจัดให้มี การบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ในที่ ที่ประชาชนอาจเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ²⁴¹

(4) การออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งใด ให้กระทำเป็นการลับ เว้นแต่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น และสมาชิกย่อมมีอิสระและไม่ ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมืองหรืออาณัติอื่นใด²⁴²

²³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคสอง

²³⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 71 วรรคหนึ่ง

²³⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 72 วรรคสาม

²⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคสาม

²⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 81 “ให้เลขาธิการจัดทำบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละ คนและเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ ณ บริเวณสภาที่ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่การออกเสียงลงคะแนน เป็นการลับ”

²⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 126 วรรคห้า

ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดว่าในกรณีที่จำเป็นต้องมีมติของสภา ประธานของที่ประชุมจะเป็นผู้ขอให้ที่ประชุมลงมติ โดยประธานจะต้องมีสัญญาณให้สมาชิกทราบก่อนลงมติ²⁴³ และสมาชิกซึ่งเข้ามาในที่ประชุมระหว่างการออกเสียงลงคะแนนอาจออกเสียงลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการนับคะแนน²⁴⁴ โดยการลงมติต้องมีสมาชิกครบองค์ประชุม และในการลงมติวินิจฉัยเรื่องใดๆของสภาให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีกฎหมายหรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น²⁴⁵ ในทางปฏิบัติก่อนที่สภาจะลงมติอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น ประธานสภาจะต้องตรวจสอบองค์ประชุมว่าครบองค์ประชุมหรือไม่ก่อนการลงมติ ทุกครั้งเนื่องจากมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่ององค์ประชุมในการลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาว่า หากสภาประชุมเพื่อลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยไม่ครบองค์ประชุมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่ถือเป็นมติของสภา และส่งผลให้กระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นข้อบังคับที่ร่างขึ้นใหม่จึงได้กำหนดให้ประธานมีอำนาจปรึกษาหารือที่ประชุมในปัญหาใด ๆ รวมถึงการกำหนดวิธีการตรวจสอบองค์ประชุมทุกครั้งก่อนการลงมติ²⁴⁶ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มติของสภามีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2) ลำดับการลงมติ

ลำดับการลงมติ หมายถึงลำดับของการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาเพื่อหาข้อยุติหรือมีมติในประเด็นหรือญัตติที่เสนอต่อสภา การลงมติของสมาชิกสภาในกรณีที่ญัตติมีหลายประเด็น หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลายฉบับรวมกันซึ่งต้องลงมติทีละฉบับตามข้อบังคับการประชุมสภา มักจะกำหนดไว้ว่า เมื่อกรณีดังกล่าวเกิดขึ้น ประธานจะให้สมาชิกลงมติในญัตติที่เสนอมานในลำดับสุดท้ายก่อน แล้วจึงย้อนเป็นลำดับขึ้นไปหาญัตติต้น ซึ่งหมายความว่า “ญัตติที่เสนอในลำดับแรกสุดจะได้รับการลงมติในลำดับสุดท้าย โดยในข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดไว้ว่า “ลำดับการลงมตินั้น ให้ลงมติในญัตติสุดท้ายก่อนแล้วย้อนเป็นลำดับไปหาญัตติต้น แต่มิให้ถือว่าความผิดพลาดในการเรียงลำดับดังกล่าวมานี้ เป็นเหตุให้มติที่

²⁴³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 70 วรรคหนึ่ง และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 64

²⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 78

²⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 64

²⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 25

ได้ลงคะแนนและนับคะแนนเสร็จแล้ว เป็นอันเสียไป”²⁴⁷ ในกรณีที่มิได้ประเด็นในการลงมติหลาย ประเด็นด้วยกัน และมีผู้เสนอขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ ประธานก็มีอำนาจสั่ง ให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น²⁴⁸

3) ประเภทของการออกเสียงลงคะแนน

โดยปกติการออกเสียงลงคะแนนให้กระทำเป็นการเปิดเผย แต่ถ้าหากมีสมาชิก เสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คนขอให้กระทำเป็นการลับ จึงให้ลงคะแนนลับ ในกรณีที่ สมาชิกเสนอญัตติให้ลงคะแนนลับ ถ้ามีสมาชิกคัดค้านและมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของ สมาชิกในที่ประชุม ให้ถือเป็นเอกสิทธิ์ที่จะลงคะแนนโดยเปิดเผย²⁴⁹ โดยข้อบังคับการประชุมได้ กำหนดวิธีการลงมติไว้ 2 ลักษณะ คือ การลงคะแนนเปิดเผย และการลงคะแนนลับ

ก) การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย มีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

- (1) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด
- (2) เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียง ลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด²⁵⁰
- (3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

โดยหลักวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยนั้นต้องใช้วิธีที่ (1) ก่อน การออกเสียง ลงคะแนนในวิธีที่ (1) โดยปกติจะให้สมาชิกออกเสียงโดยใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ หากเครื่องออกเสียงลงคะแนนขัดข้องให้เปลี่ยนเป็นวิธีการตามที่ประธานกำหนด ส่วนการออกเสียง โดยวิธีที่ (2) หรือ (3) นั้นจะนำมาใช้ได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมอนุมัติ หรือเมื่อมีการ นับคะแนนเสียงใหม่

ในทางปฏิบัติเมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยในวิธีที่ (1) แล้ว ถ้ามีสมาชิก ร้องขอให้มีการนับใหม่โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมเห็นชอบด้วย ประธานก็สั่งให้ ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ และให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีที่ (2) แต่ถ้าหากคะแนนเสียง

²⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 70 แต่ในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ฉบับปัจจุบันไม่ได้มีการบัญญัติถึงเรื่องนี้ไว้ แต่ได้เคยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาฉบับเก่าๆ

²⁴⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 70 วรรคสอง

²⁴⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 72

²⁵⁰ การออกเสียงลงคะแนนวิธีที่ (2) ให้ประธานเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่า 6 คนเป็นผู้ตรวจนับคะแนน

ต่างกันเกินกว่า 25 คะแนนจะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ได้ เมื่อได้มีการออกเสียงลงคะแนนตามวิธีที่ (2) แล้ว จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกไม่ได้

การที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ต้องมีการนับคะแนนเสียงใหม่ ถ้ามีสมาชิกร้องขอนั้น ทำให้มีการถ่วงเวลาการพิจารณาเรื่องต่างๆ ของสภาผู้แทนราษฎร โดยบางครั้งมีการขอให้นับคะแนนเสียงใหม่ถึง 2 ครั้ง ซึ่งต้องใช้วิธีเรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร โดยต้องใช้เวลารั้งละประมาณ 2 ชั่วโมงสำหรับการขานชื่อและนับคะแนนแต่ละครั้ง และถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมาตรา ถ้าต้องลงมติทุกมาตราจึงต้องใช้เวลาเพิ่มขึ้นอีกมาก

ข) การออกเสียงลงคะแนนลับ มีวิธีปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) เขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้ ผู้เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมาย ✓ ผู้ไม่เห็นด้วยให้เขียนเครื่องหมาย ✕ ส่วนผู้ไม่ออกเสียงให้เขียนเครื่องหมาย ○

(2) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

4) การนับคะแนนเสียง

เมื่อได้นับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ให้ประธานประกาศมติต่อที่ประชุมทันที ถ้าเรื่องใดที่รัฐธรรมนูญ กฎหมาย หรือข้อบังคับนี้กำหนดไว้ว่ามติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ให้ประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงข้างมากถึงจำนวนที่กำหนดไว้หรือไม่²⁵¹

ญัตติใดไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถามที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยญัตตินั้น²⁵² ญัตติที่ไม่มีผู้คัดค้าน หมายถึงญัตติที่มีผู้สนับสนุนเป็นเอกฉันท์แบบไม่ต้องลงมติ และที่สำคัญเกือบไม่ต้องมีการอภิปรายเลย เพราะถ้าหากมีแต่ผู้อภิปรายสนับสนุนโดยไม่มีผู้ใดอภิปรายคัดค้านเลยก็จะทำให้เสียเวลาของสภาไปโดยเปล่าประโยชน์ ในทางปฏิบัติเมื่อมีผู้เสนอญัตติอภิปรายเสนอแล้ว ไม่มีผู้ใดคัดค้านแม้แต่คนเดียวก็เท่ากับว่าที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับญัตตินั้นเป็นเอกฉันท์ ในกรณีเช่นนี้ข้อบังคับฯ จึงกำหนดให้ประธานในที่ประชุมเป็นผู้วินิจฉัยแล้วแจ้งต่อที่ประชุมว่าเป็นญัตติที่ไม่มีผู้ใดคัดค้าน หรือไม่ก็ถามที่ประชุมเพื่อให้แน่ใจว่าไม่มีผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ ถ้าไม่มีผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่น ก็ถือว่าที่ประชุมให้ความเห็นชอบด้วยกับญัตตินั้น อย่างไรก็ตาม การประกาศให้ญัตติใดเป็นญัตติที่ไม่มีผู้ใดคัดค้านนี้

²⁵¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 79

²⁵² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 80 วรรคหนึ่ง

ห้ามมิให้ใช้บังคับกับญาติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ หรือเรื่องอื่นใดที่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้กำหนดให้ที่ประชุมวินิจฉัยโดยการออกเสียงลงคะแนน²⁵³

4.5.1.4 การพิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในมาตรา 171 วรรคสามว่า “ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี” โดยกำหนดวิธีการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 172 ดังนี้

(1) ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก

(2) การเสนอชื่อบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรรับรอง²⁵⁴

(3) มติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นชอบด้วยในการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรี ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การลงมติในกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำโดยการลงคะแนนโดยเปิดเผย²⁵⁵

ถ้าการออกเสียงลงคะแนนพิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีไม่มีผู้ได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่และมีการออกเสียงลงคะแนน หลายครั้ง การเสนอชื่อบุคคลผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในการลงคะแนนครั้งสุดท้ายเป็นผู้ที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี²⁵⁶

²⁵³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 80 วรรคสอง

²⁵⁴ สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิรับรองได้ 1 ชื่อเท่านั้น การรับรองให้กระทำเป็นการเปิดเผยโดยวิธีการใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน ดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 164 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

²⁵⁵ การออกเสียงลงคะแนนพิจารณาให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีให้กระทำเป็นการเปิดเผยโดยวิธีการเรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิกให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคน และให้ประธานประกาศผลการออกเสียงลงคะแนนให้ที่ประชุมทราบ ดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 165

²⁵⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 166

นอกจากนี้ยังรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 173 ว่าในกรณีที่พ้นกำหนด 30 วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มาประชุมเป็นครั้งแรกแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับคะแนนเสียงเห็นชอบให้ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรนำความขึ้นกราบบังคมทูลภายใน 15 วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุดเป็นนายกรัฐมนตรี

4.5.2 กลไกและกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทย

กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยที่นำมาพิจารณานั้น คือกระบวนการตรากฎหมายของไทยที่ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน ซึ่งกฎหมายในที่นี้หมายถึงพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งกฎหมายดังกล่าวต่างมีจุดเริ่มต้นอยู่ที่จะต้องนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรับสภาในรูปของร่างพระราชบัญญัติเสียก่อน อันเป็นการเริ่มต้นของกระบวนการนิติบัญญัติทั้งหมด

กระบวนการตรากฎหมายในรัฐสภาจะเริ่มขึ้นมีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา โดยกระบวนการนี้จะเริ่มจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของผู้ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติไว้แยกต่างหากจากกัน โดยผู้ที่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น²⁵⁷ ส่วนผู้ที่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน²⁵⁸

²⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 139

²⁵⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคหนึ่ง

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา นั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า “ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน”²⁵⁹ ต่อเมื่อผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วจึงนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาเป็นลำดับไปจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ และนอกจากนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขแห่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบต่อรัฐสภาด้วย อาทิ การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีให้เสนอได้²⁶⁰ หรือการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นต้น

4.5.2.1 ภาพรวมขั้นตอนการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภา

ตามที่ได้กล่าวมาตั้งแต่ต้นว่าร่างพระราชบัญญัติใดๆ ก็ตามที่จะเสนอต่อรัฐสภาจะถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่าจะต้องผ่านหรือนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ซึ่งเท่ากับแสดงให้เห็นว่าบทบาทในการริเริ่มเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเป็นของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา นั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดรูปแบบในการเสนอร่างกฎหมายไว้ โดยผู้เสนอร่างกฎหมายต้องยกร่างกฎหมายโดยต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

- (1) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ
- (2) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ
- (3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นจะต้องให้กำหนดโดยชัดแจ้ง²⁶¹ เนื่องจากถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญและรัฐสภาจะต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้นในวาระแรกว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ส่วนเหตุผลในการเสนอนั้นเป็นรูปแบบต่อมาที่ผู้เสนอจะต้องอธิบายถึงสาเหตุและความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายนั้น และนอกจากนั้นจะต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายเสนอมาพร้อมกับร่างกฎหมายนั้นด้วย ซึ่งบันทึกดังกล่าวจะเป็นการสรุปสาระสำคัญ หลักการและเหตุผล และข้อดี

²⁵⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคสี่

²⁶⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคสอง

²⁶¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 101 ประกอบกับ ข้อ 109

ข้อเสียในการบัญญัติกฎหมายนั้นโดยย่อ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานั้น ประธานสภาจะต้องเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบและสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้โดยสะดวก²⁶²

ขั้นตอนการบรรจุร่างพระราชบัญญัติในระเบียบวาระการประชุม

เมื่อมีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาโดยผ่านทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ก็จะเป็นขั้นตอนการตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมายที่เสนอ ทั้งในเรื่องรูปแบบ ความถูกต้องของลายมือชื่อของผู้เสนอและผู้รับรองและที่สำคัญต้องตรวจสอบว่าร่างกฎหมายที่เสนอนั้นมีหลักการเช่นเดียวกัน หรือคล้ายกันกับหลักการของร่างกฎหมายที่เคยเสนอเข้ามาและต้องยับยั้งไว้ตามมาตรา 149 ของรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่ ซึ่งการยับยั้งตามมาตรา 149²⁶³ นี้ได้แก่การที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นผลให้ต้องยับยั้งร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวไว้ก่อน และส่งร่างกฎหมายที่มีปัญหานั้นคืนให้แก่สภาผู้แทนราษฎร

การตรวจสอบดังกล่าวนี้ ที่ไม่ควรมองข้ามอีกประการหนึ่งคือ ในเรื่องเทคนิคการร่างกฎหมายที่ทางเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำคือ การตรวจสอบความถูกต้องในเรื่องถ้อยคำ ตัวอักษร เพราะหากเขียนผิดพลาดอย่างไร และร่างพระราชบัญญัติออกมาเป็นกฎหมาย การตีความจะมีแนวโน้มไปตามลายลักษณ์อักษรและคำที่ผิดนั้นได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องดูแลไม่ให้เกิดการผิดพลาดเรื่องถ้อย

นอกจากนี้ก็ต้องตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นเป็น “ร่างพระราชบัญญัติด้วยตัวการเงิน” หรือไม่ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 143 ได้บัญญัติถึงลักษณะของพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ ดังนี้

“มาตรา 143 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับตัวการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ฝ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

²⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคหก และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 102

²⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 149 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใดตามมาตรา 147 คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้มิได้”

(2) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่าย
ของแผ่นดิน

(3) การกู้เงิน การค้าประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของ
ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เป็น
ผู้วินิจฉัย

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีตาม
วรรคสองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มามีกรณีดังกล่าว”

ฉะนั้น ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่ สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎร ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอตาม
มาตรา 142 (2)(3) และ (4) ของรัฐธรรมนูญเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
ประธานสภาจะต้องแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภาภายใน 7
วันนับแต่วันส่งคำแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้
ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง แต่ถ้าหาก
ผู้เสนอแจ้งคัดค้านมา ก็ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธาน
คณะกรรมการการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย²⁶⁴

ดังนั้น ถ้ามีเหตุข้างต้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการเพื่อหาข้อยุติ
ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้ให้เวลาไว้ “ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มามีกรณีดังกล่าว”²⁶⁵ เมื่อได้ข้อยุติแล้วร่าง
พระราชบัญญัติฉบับนั้นจะถูกส่งกลับมายังเจ้าหน้าที่สำนักงานการประชุมของ สำนักงานเลขาธิการ
สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีก็จะถูกนำไปบรรจุเข้า
ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ ตามคำสั่งของประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าเป็น
ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีคำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมกันของ
ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัยว่า
ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็จะมีกรบรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบ
วาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไปตามคำสั่งของประธานสภาผู้แทนราษฎร

²⁶⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 111 วรรคหนึ่งและวรรคสาม

²⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 วรรคสาม

แต่ถ้าการวินิจฉัยชี้ว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงิน เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเรื่องนี้ ก็จะต้องดำเนินการส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ ไปยังสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพื่อขอให้นายกรัฐมนตรีพิจารณารับรองภายใน 7 วันนับ แต่วันที่ได้วินิจฉัย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หากไม่พิจารณาให้ คำรับรองภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับ ประธานสภาจะต้องแจ้งเหตุขัดข้องให้ที่ประชุมทราบ²⁶⁶

ส่วนกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและในชั้น รับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่คณะกรรมการหรือสภาผู้แทนราษฎร ได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่าง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน และ ส่งให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภา ผู้แทนราษฎรทุกคนเป็นผู้วินิจฉัยภายใน 15 วันนับแต่วันที่มีการแก้ไขดังกล่าว ถ้าที่ประชุมร่วมกัน วินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรี รับรอง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้ร่าง พระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน²⁶⁷ หากนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองร่าง พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน

ก) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญโดยสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเริ่มพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก กล่าวคือ เมื่อบรรจุร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมแล้ว สภาผู้แทนราษฎร ก็จะทำการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น ซึ่งจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยต้องทำต้องเป็น 3 วาระ²⁶⁸ และต้องพิจารณาไปตามลำดับ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

²⁶⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 111 วรรคสอง

²⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 144 และข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 126 และ 127

²⁶⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 113

(1) การพิจารณาในวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ

การพิจารณาในชั้นรับหลักการ คือ การพิจารณาและลงมติว่าสภาผู้แทนราษฎรเห็นควรให้มีร่างกฎหมายในเรื่องนั้นโดยมีสาระตามที่กำหนดไว้ในร่างกฎหมายนั้นหรือไม่

ในชั้นนี้เป็นการพิจารณาถึงหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่²⁶⁹ ในวาระนี้ถือว่าเป็นวาระสำคัญขั้นแรก เพราะถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ส่วนใหญ่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ทางคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ สภาผู้แทนราษฎรก็มักจะรับหลักการเกือบทุกร่างพระราชบัญญัติ เพราะฝ่ายรัฐบาลมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร

ขั้นตอนในการนำเสนอในสภาผู้แทนราษฎรนั้นเมื่อถึงเวลาในการพิจารณาในวาระแรก ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มีสิทธิได้อภิปรายก่อนเพื่อชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงที่รับผิดชอบในฐานะที่เป็นเจ้าของร่างก็จะเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม หากร่างพระราชบัญญัตินั้นมีกระทรวงที่เกี่ยวข้องหลายกระทรวง คณะรัฐมนตรีก็อาจจะมอบหมายให้รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาแล้วแต่กรณี และถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกผู้เสนอหรือสมาชิกผู้ร่วมเสนอพระราชบัญญัตินั้นก็จะเป็นผู้นำเสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายรัฐธรรมนูญฯ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นผู้เสนอและชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อที่ประชุมสภา และคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย²⁷⁰

²⁶⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 114 วรรคหนึ่ง

²⁷⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 วรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 110 วรรคสอง

ต่อจากนั้น ประธานสภาจะให้สมาชิกได้อภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนสลับกันไป²⁷¹ และเมื่อการอภิปรายเป็นที่ยุติ หรือเมื่อประธานในที่ประชุมเห็นว่าได้มีการอภิปรายพอสมควรแล้วก็จะขอปรึกษาต่อที่ประชุมว่าสมควรให้ปิดการอภิปราย หรือสมาชิกเสนอญัตติขอให้ปิดการอภิปราย โดยมีผู้รับรองถูกต้องตามข้อบังคับการประชุม (ไม่น้อยกว่า 20 คน) และที่ประชุมลงมติให้ปิดการอภิปราย การอภิปรายก็จะสิ้นสุดลง จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรจะขอมติจากที่ประชุมว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น

สำหรับการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากของสมาชิกของแต่ละสภา แต่ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าในการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา²⁷² ในกรณีที่ที่ประชุมมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรก็จะทำการพิจารณาในวาระที่ 2 ต่อไป²⁷³ แต่ถ้าที่ประชุมไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ป็นอันตกไป เว้นแต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียง

²⁷¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 59

²⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 140 บัญญัติว่า

“การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(1) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(2) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวด 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

²⁷³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 116 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ให้สภาพิจารณาตามลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ

ที่ไม่ให้ความเห็นชอบ ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 145

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับรวมกัน สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง²⁷⁴

นอกจากนั้น ในการพิจารณาในวาระที่หนึ่งนี้สภาผู้แทนราษฎรอาจตั้งคณะกรรมการธิการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือในกรณีที่เป็นการร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติว่ารับหลักการหรือไม่รับหลักการก็ได้ โดยต้องขออนุมัติจากที่ประชุมสภาก่อน แต่ต้องไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่สภามีมติ

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นหลักการเบื้องต้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งนี้ยังมีขั้นตอนการพิจารณาสลับซับซ้อนอีกหลายขั้นตอน ได้แก่

(ก) การตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนรับหลักการ²⁷⁵

ในกรณีที่ปรากฏว่าร่างกฎหมายฉบับใดเป็นร่างกฎหมายที่สำคัญ หรือในระหว่างกรอภิปรายในวาระที่หนึ่ง ถ้ามีปัญหาสำคัญที่ยากต่อการวินิจฉัยของที่ประชุม หรือมีรายละเอียดที่สมควรได้รับการพิจารณาเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของสภาว่าจะรับหลักการหรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติให้ตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาตั้งก็จะไปพิจารณาศึกษาในรายละเอียดข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่สภามีมติ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็ต้องเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อที่ประชุมสภาอีกครั้งว่าสภาควรจะมีมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น การเสนอให้ตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนรับหลักการนี้ มักใช้ในกรณีที่ที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันมากมาย หากที่ประชุมจะตัดสินใจลงมติ

²⁷⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 114 วรรคสาม

²⁷⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 114 วรรคสอง

กัน ในขณะที่นั้นก็อาจเป็นผลเสียหายในภายหลังได้ วิธีการนี้จึงมีประโยชน์มากและเป็นวิธีการลดความขัดแย้งที่ดี เพื่อขอเวลาไปพิจารณากันข้างนอกและเป็นการหาข้อมูลเพิ่มเติมก่อนที่จะมีมติออกไป

(ข) คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการ²⁷⁶

ในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการก็สามารถทำได้ โดยต้องขออนุมัติจากที่ประชุมเสียก่อน ถ้าที่ประชุมอนุมัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะถูกรอการพิจารณาไว้ระยะหนึ่งจนกว่าคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาเสร็จและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืน แต่ระยะเวลาดังกล่าวนี้ต้องไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่สภามีมติ

วิธีการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการนั้น ไม่ได้เป็นหลักการที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ได้ถูกบัญญัติไว้ข้อบังคับการประชุมสภา โดยข้อบังคับการประชุมสภาฉบับก่อนๆ เช่น ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2490 ข้อ 38 วรรคสาม ข้อบังคับการประชุมปรึกษาสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2494 ข้อ 47 วรรคสาม และข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2495 ข้อ 45 วรรคสาม ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่า “ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการ หากที่ประชุมอนุมัติจะกำหนดเวลาให้คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติคืนต่อสภาหรือไม่ก็ได้” ซึ่งหมายความว่า ถ้าคณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการแล้วก็ต้องให้ที่ประชุมลงมติอนุมัติเสียก่อนเสมอ คือให้เป็นอำนาจของที่ประชุมที่จะเป็นผู้อนุมัติ

ครั้งประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504 ในข้อบังคับนี้กำหนดให้เป็นเอกสิทธิ์ของคณะรัฐมนตรีที่จะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้โดยไม่ต้องขอมติจากที่ประชุม โดยบัญญัติไว้ในข้อบังคับดังกล่าวในข้อ 125 ว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน ทั้งนี้สภาจะกำหนดเวลารอการพิจารณาไว้หรือไม่ก็ได้” และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรฉบับต่อๆ มา จนถึงข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2517 ก็ได้นำวิธีการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในลักษณะให้เอกสิทธิ์แก่คณะรัฐมนตรีในการขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้เสมอโดยไม่ต้องขออนุมัติจากที่ประชุม ต่อมาเมื่อ

²⁷⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 115

ประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ก็กลับไปใช้หลักการที่ว่า “คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกไปพิจารณาก่อนรับหลักการ จะต้องขออนุมัติจากที่ประชุมเสียก่อนเสมอ” จนถึงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

การที่บัญญัติข้อบังคับการประชุมในเรื่องนี้ขึ้นก็ด้วยเจตนาเพื่อที่จะให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อันจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้นได้มีโอกาสนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาเสียก่อนให้รอบคอบว่าจะนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ แล้วจึงนำกลับมาเสนอให้ที่ประชุมทราบเหตุผลว่าจะปฏิบัติได้หรือไม่ เพื่อสภาจะได้พิจารณาอีกครั้งว่า ควรจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่

วิธีการดังกล่าวนี้ หากนำไปใช้อย่างตรงไปตรงมาแล้ว ก็นับว่าเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลและแก่สภาที่จะได้ทราบว่ามีข้อบกพร่องหรืออุปสรรค และผลดีผลเสียอย่างไรในการที่จะตรากฎหมายนั้นออกมาใช้บังคับ ถือเป็นความร่วมมือกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ในทางตรงกันข้าม หากฝ่ายบริหารมีเจตนาเป็นอย่างอื่นก็อาจถือโอกาสนำเอาข้อบังคับการประชุมสภาที่มีหลักการที่ดีดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ในทางที่ไม่สมควรก็ได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอนั้น คณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์ที่จะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ปรากฏว่าขณะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลยังไม่พร้อม ซึ่งถ้าหากปล่อยให้ที่ประชุมสภาพิจารณากันต่อไปจนถึงขั้นลงมติแล้ว รัฐบาลก็อาจเป็นฝ่ายแพ้มติของสภาได้ กรณีเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีอาจถือโอกาสขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ หากที่ประชุมอนุมัติตามคำขอ สภาก็ต้องระงับการพิจารณาไว้ก่อนจนกว่าคณะรัฐมนตรีจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนต่อสภาในโอกาสส่งกลับมายังสภา คณะรัฐมนตรีก็มีโอกาสที่จะเตรียมเสียงสมาชิกฝ่ายรัฐบาลให้พร้อม ซึ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปได้

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา เมื่อคณะรัฐมนตรีขอรับร่างกฎหมายไปพิจารณาก่อนรับหลักการ สภาผู้แทนราษฎรมักจะมีมติอนุมัติเสมอมา อย่างไรก็ตาม แม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันจะกำหนดให้การพิจารณาไว้ไม่เกิน 60 วันนับแต่วันที่สภามีมติก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ หากคณะรัฐมนตรียังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ คณะรัฐมนตรีก็จะขออนุมัติต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอขยายเวลาการพิจารณาออกไปอีก ซึ่งวิธีการนี้มีผลทำให้รัฐบาลสามารถดึงเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นออกไปได้มากถึง 60 วัน ซึ่งบางครั้งเป็นเรื่องของการเมืองมากกว่าอย่างอื่น และเมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนจากคณะรัฐมนตรี

หรือพ้นกำหนดเวลาที่รอการพิจารณาแล้ว ให้บรรจुर่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน²⁷⁷ สมาชิกแทนราษฎรก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในวาระที่หนึ่งต่อไป

(ค) การรวมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาวาระที่หนึ่งนี้ สมาชิกอาจมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับรวมกันก็ได้ ซึ่งจะกระทำต่อเมื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันหลายฉบับ และสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ แต่เมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาลงมติว่าจะให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สองด้วย²⁷⁸

โดยสรุป ผลการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง แยกได้ดังนี้

ประการแรก ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป

ประการที่สอง ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ก็จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาซึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วนๆ หรือคณะกรรมการวิสามัญซึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือบุคคลภายนอกก็ได้ หรืออาจพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา ทั้งนี้แล้วแต่มติของที่ประชุม

แต่ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการไปพิจารณา ที่ประชุมจะต้องกำหนดระยะเวลาในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอคำแปรญัตติด้วยซึ่งตามข้อบังคับการประชุมกำหนดให้สมาชิกผู้ที่ประสงค์จะขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งก็แล้วแต่มติของที่ประชุม

²⁷⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 115 วรรคสอง

²⁷⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 114 วรรคสาม

(2) การพิจารณาในวาระที่ 2 ขั้นการพิจารณารายมาตรา (ขั้นแปรญัตติ)

ในขั้นนี้เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายในรายละเอียดทุกมาตราโดยคณะกรรมการ และเป็นการพิจารณาเป็นรายมาตราไปตามลำดับ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จแล้ว

(ก) การพิจารณาในขั้นของคณะกรรมการ

เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้ว โดยมีได้พิจารณากันในที่ประชุมสภา แต่เป็นการพิจารณากันในที่ประชุมซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการ และบุคคลอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ขอแปรญัตติหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ ต่อคณะกรรมการ

ในการพิจารณาของคณะกรรมการนี้ อาจแบ่งการดำเนินการออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ตามปกติสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา หรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการลงมติรับหลักการมาแล้วในวาระที่หนึ่งก็ได้²⁷⁹ หรือให้พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาก็ได้ ซึ่งการพิจารณาในแต่ละลักษณะจะมีขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภานี้ หมายถึง การพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรนั่นเอง โดยถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนทำหน้าที่เป็นกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น และการพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้อต่อเมื่อ

- 1) คณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือ
- 2) สมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คนและที่ประชุม

อนุมัติ²⁸⁰

²⁷⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 วรรคหนึ่ง

²⁸⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 วรรคสอง

การพิจารณาร่างกฎหมายโดยกรรมาธิการเต็มสภา จะใช้สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีความจำเป็นรีบด่วน ซึ่งจะต้องออกใช้บังคับหรือการพิจารณาร่างกฎหมายที่มีรายละเอียดไม่มากหรือไม่ยาวนานและไม่ยากในการพิจารณา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภานั้น จะมีผลเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นครั้งเดียวสามารถ เพราะถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีสถานะเป็นกรรมาธิการ และประธานของที่ประชุมก็จะเป็นประธานคณะกรรมาธิการ ดังนั้น จึงไม่มีขั้นตอนการยื่นคำขอแปรญัตติ เพราะเมื่อสมาชิกทุกคนเป็นกรรมาธิการจึงย่อมมีสิทธิเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายได้ในฐานะที่เป็นกรรมาธิการ

การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภานี้ จะมีผลเป็นทั้งการพิจารณาเป็นรายมาตราในชั้นคณะกรรมาธิการ และเป็นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราไปในคราวเดียวกัน²⁸¹ และเมื่อที่ประชุมพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายเรียงตามลำดับมาตราเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภานี้ แม้จะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปได้อย่างรวดเร็วก็ตาม แต่ก็อาจมีผลทำให้ขาดความละเอียดรอบคอบในการพิจารณา เพราะการประชุมในลักษณะนี้สมาชิกมักจะไม่ได้ให้ความสนใจในร่างกฎหมายดังกล่าว หรือในบางครั้งการพิจารณาจะผ่านไปอย่างรวดเร็วมากจนไม่อาจติดตามได้ทัน ทำให้การตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมเป็นไปไม่ได้ไม่เต็มที่ควร

การพิจารณาโดยกรรมาธิการที่สภาแต่งตั้ง

กรณีนี้จะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งขึ้นซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมาธิการสามัญซึ่งประกอบด้วยผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หรือคณะกรรมาธิการพิเศษสามัญ ซึ่งประกอบด้วยผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลทั่วไปก็ได้

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการอยู่ในคณะกรรมาธิการชุดที่พิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้น ทุกคนสามารถเสนอความคิดเห็นและมีสิทธิที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติม เปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมข้อความในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ตลอดระยะเวลา

²⁸¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 128

ที่พิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการ²⁸² ถ้าหากที่ประชุมคณะกรรมการเห็นด้วยก็ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมไปตามนั้น แต่ถ้ากรรมการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และกรรมการผู้นั้นไม่พอใจและยังยืนยันที่ขอแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อความ กรรมการผู้นั้นมีสิทธิขอสงวนความเห็นของตนไว้เพื่ออภิปรายใหม่ในที่ประชุมสภาและให้ที่ประชุมสภาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้เป็นกรรมการมีสิทธิร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น โดยการเสนอขอให้เปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อความที่ปรากฏอยู่ในร่างเดิมได้ เรียกว่า “การแปรญัตติ”²⁸³ กล่าวคือ เมื่อสมาชิกผู้ใดเห็นควรขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อความเดิมในร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ภายในกำหนดเวลา 7 วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือภายในระยะเวลาที่สภาได้กำหนดไว้²⁸⁴ ในการเสนอคำแปรญัตติต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน และโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา และการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น²⁸⁵ การแปรญัตติ ผู้ที่มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติจะต้องเป็นสมาชิกสภาเท่านั้น และต้องไม่ได้เป็นกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรื่องนั้นด้วย เพราะในฐานะกรรมการมีสิทธิที่จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้อยู่แล้ว

ในการเสนอคำแปรญัตติจะต้องยื่นเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้น และต้องเสนอล่วงหน้าซึ่งโดยปกติจะต้องเสนอภายใน 7 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภามีมติรับหลักการแห่งร่างกฎหมายนั้น แต่ที่ประชุมสภาอาจมีมติให้กำหนดเวลาเป็นอย่างอื่นก็ได้ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อ 123 วรรคหนึ่ง) เช่น ถ้าเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นมีความยาวมากเช่น 100 มาตราเศษ หรือเป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญและ

²⁸² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 117 วรรคสาม บัญญัติว่า

“คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น”

²⁸³ การแปรญัตตินี้จะทำได้เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเท่านั้น การแปรญัตตินี้จะทำได้โดยการเสนอคำแปรญัตติซึ่งคือการเสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น และจะต้องเสนอข้อความใหม่ของร่างกฎหมายที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมไปด้วย

²⁸⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 123 วรรคหนึ่ง

²⁸⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 123 วรรคสองและวรรคสาม

ประชาชนให้ความสนใจมาก ก็อาจกำหนดเวลาในการแปรญัตติให้นานกว่านั้น เช่น อาจกำหนดให้เป็น 15 วัน หรือ 30 วัน เป็นต้น

เมื่อสมาชิกได้ขอแปรญัตติภายในกำหนดระยะเวลาตามข้อบังคับฯหรือตามที่สภาได้กำหนดไว้แล้ว คณะกรรมาธิการก็จะนัดประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนั้น โดยพิจารณาเรียงไปตามลำดับเป็นรายมาตรา และจะพิจารณาคำขอแปรญัตติด้วยว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำขอแปรญัตติหรือคำขอที่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น โดยเชิญสมาชิกทุกรายที่ได้ยื่นขอแปรญัตติไว้มาชี้แจงเหตุผลประกอบการพิจารณาตามที่ได้ยื่นคำขอแปรญัตติไว้ในที่ประชุมของคณะกรรมาธิการ โดยจะเชิญให้มาชี้แจงที่ละราย ถ้าคณะกรรมาธิการเห็นด้วยกับคำแปรญัตติหรือเหตุผลของสมาชิกท่านใดก็จะพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นไปตามคำแปรญัตตินั้น แต่ถ้าคณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิก ก็จะชี้แจงเหตุผลให้สมาชิกผู้ขอแปรญัตติได้เข้าใจ ซึ่งหากชี้แจงแล้วสมาชิกผู้ขอแปรญัตติเห็นด้วยหรือพอใจ สมาชิกผู้นั้นก็อาจถอนคำแปรญัตตินั้นออกไปหรือแจ้งว่าไม่ติดใจ คำขอแปรญัตติหรือการขอแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็เป็นอันจบลง แต่ถ้าหากผู้แปรญัตติไม่พอใจและยืนยันที่จะแปรญัตติตามนั้น ก็มีสิทธิที่จะสงวนคำแปรญัตติของตนไว้เพื่อให้เป็นประเด็นเข้าสู่ที่ประชุมสภา อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายในที่ประชุมสภา เพื่อให้ที่ประชุมสภาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป²⁸⁶

ในการประชุมของคณะกรรมาธิการ ที่ประชุมจะพิจารณาและมีมติโดยอาศัยเสียงข้างมากเป็นหลัก ซึ่งคณะกรรมาธิการแต่ละคนสามารถเสนอความเห็นของตนหรือขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายได้ตลอดเวลาของการประชุม หากที่ประชุมคณะกรรมาธิการโดยเสียงข้างมากมีความเห็นอย่างไร การแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายก็จะเป็นไปตามนั้น ซึ่งหากที่ประชุมคณะกรรมาธิการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมาธิการคนใดและกรรมาธิการคนนั้นยังติดใจ ก็มีสิทธิที่จะสงวนความเห็นของตนไว้เพื่อให้เป็นประเด็นเข้าสู่สภา อันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายในที่ประชุมสภา เพื่อให้ที่ประชุมสภาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

เมื่อการพิจารณาของคณะกรรมาธิการสิ้นสุดลง จากนั้นก็จะเป็นขั้นตอนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหลังจากคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยเมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ก็จะเสนอรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภา ในขั้นนี้คณะกรรมาธิการต้องเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิมและข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยรายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุไว้ด้วยว่า²⁸⁷

²⁸⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 129 วรรคหนึ่ง

²⁸⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 125 วรรคหนึ่ง

- มาตราใดที่มีการแก้ไข หรือไม่มีการแก้ไข
- มาตราใดที่คณะกรรมการมีการตัดออก หรือเพิ่มขึ้นใหม่
- มาตราใดที่มีการแปรญัตติ จะต้องบอกด้วยว่าคณะกรรมการมีมติต่อคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด
- มีผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือไม่ ชื่ออะไรบ้าง และแปรญัตติอย่างไร
- มีกรรมการสงวนความเห็นหรือไม่ ชื่ออะไรบ้าง และกรรมการนั้นๆ มีความเห็นอย่างไร

อนึ่ง ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการในวาระที่สอง ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาและในกรณีที่สภาลงมติเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ประธานสภาก็จะแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและนำไปปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้น²⁸⁸

(ข) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหลังจากคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ก็ จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาภายใน 10 วันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่น ก่อนหลัง โดยบรรจุระเบียบวาระในลำดับที่ 4 คือ “เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว” เพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาต่อไป

ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองของสภา เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะกรรมการรับไปพิจารณาในรายละเอียดเสร็จแล้วและเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป การพิจารณาในขั้นนี้คณะกรรมการจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อที่ประชุมสภา เมื่อที่ประชุมสภาพิจารณาถึงระเบียบวาระของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ประธานของที่ประชุมก็จะเชิญให้ คณะกรรมการเข้านั่งประจำที่ที่จัดไว้ จากนั้นประธานสภา ก็จะเปิดโอกาสให้ประธาน คณะกรรมการแถลงผลการพิจารณา การพิจารณาในวาระที่สองนี้ ที่ประชุมสภาจะพิจารณา เริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ

²⁸⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 125 วรรคสอง

รัฐธรรมนูญนั้นเรียงตามลำดับมาตราเป็นรายมาตรา²⁸⁹ โดยการพิจารณาจะให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเริ่มอ่านตั้งแต่ชื่อของร่างกฎหมาย หลักการและเหตุผล แล้วอ่านเรียงไปตามลำดับมาตรา จนกระทั่งเสร็จสิ้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในการพิจารณาของที่ประชุมสภา มาตราใดที่ไม่มีการแก้ไข หรือไม่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมาธิการไม่ได้สงวนความเห็นไว้ ก็จะมีการพิจารณาไปโดยไม่มีการอภิปราย แต่ถ้ามาตราใดมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ หรือเป็นมาตราที่มีการเพิ่มเติมเข้ามาใหม่ ที่ประชุมก็จะหยุดการพิจารณาไว้ก่อนและเปิดโอกาสให้สมาชิกได้อภิปรายในมาตรานั้น ในการอภิปรายของสมาชิกนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้ยื่นคำแปรญัตติไว้ก็มีสิทธิที่จะอภิปรายได้ด้วย โดยข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความในมาตราที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม หรือเปลี่ยนแปลงไปจากร่างเดิมเท่านั้น หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น²⁹⁰ ในการอภิปรายในการพิจารณาร่างกฎหมายผู้มีสิทธิอภิปรายก่อนคือ ผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติ แต่ถ้าผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติมีหลายคน ให้ประธานอนุญาตให้อภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียว และกรรมาธิการซึ่งได้สงวนความเห็น กรรมาธิการผู้รับมอบหมายจากกรรมาธิการซึ่งได้สงวนความเห็น หรือสมาชิกหรือกรรมาธิการผู้รับมอบหมายจากผู้แปรญัตติซึ่งได้สงวนคำแปรญัตติไว้ในชั้นคณะกรรมาธิการ ให้มีฐานะเสมือนเป็นผู้แปรญัตติด้วย เมื่อผู้อภิปรายก่อนได้อภิปรายแล้ว การอภิปรายในลำดับต่อไปจะต้องเป็นการอภิปรายสลับกันระหว่างสมาชิกฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุน เว้นแต่ในวาระของฝ่ายใดไม่มีผู้อภิปรายอีกฝ่ายหนึ่งจึงอภิปรายซ้อนได้²⁹¹ และเมื่อการอภิปรายได้ยุติลงแล้ว ก็จะมีการลงมติในแต่ละมาตรา ซึ่งการพิจารณาในที่ประชุมสภาจะเป็นเช่นนี้เรียงกันไปตามลำดับที่ละมาตราจนจบทุกมาตราของทั้งร่างกฎหมายนั้น

โดยปกติคณะกรรมาธิการมักจะแก้ไขร่างกฎหมายค่อนข้างมากหรือบางครั้งก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกือบทุกมาตรา ดังนั้น ในทางปฏิบัติสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนจึงสามารถใช้สิทธิอภิปรายได้เกือบทุกมาตรา ซึ่งบางครั้งก็เกิดผลเสีย เพราะทำให้เสียเวลาไปกับการอภิปรายค่อนข้างมาก และบางครั้งการอภิปรายยังอาจก้าวล่วงไปถึงหลักการของร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่ซ้ำกับที่ได้อภิปรายไปแล้วในวาระที่หนึ่งอีกด้วย

²⁸⁹ ในกรณีที่เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม ให้พิจารณาเรียงตามลำดับมาตราที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายเดิมด้วย

²⁹⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 129 วรรคหนึ่ง

²⁹¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 58 และ ข้อ 59

เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ภายมาตราจนจบร่างแล้ว สมาชิกผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความใด ไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่²⁹² เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาลงมติในวาระที่สามว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีกรอภิปรายต่อไป²⁹³

อนึ่ง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงตามลำดับมาตราของสภาในวาระที่สองนี้ หากเกิดปัญหาหรือมีข้อบกพร่องอันใดเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการที่ประชุมสภาอาจมีมติให้คณะกรรมการถอนร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขใหม่ก็สามารถกระทำได้ แล้วค่อยเสนอกลับเข้าสู่การพิจารณาของสภาอีกครั้งหนึ่งต่อไป

(3) การพิจารณาในวาระที่ 3

เมื่อการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ที่ประชุมสภาจะพิจารณาในวาระที่สามเพื่อลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ โดยในขั้นตอนนี้จะไม่มีการอภิปรายใด ๆ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น²⁹⁴ ถ้าที่ประชุมสภาลงมติว่าเห็นชอบกับร่างกฎหมายร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป แต่ถ้าที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะมีผลทำให้ร่างกฎหมายนั้นต้องตกไป อย่างไรก็ตาม ถ้าร่างกฎหมายที่ไม่ได้รับความเห็นชอบนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 แล้ว คณะรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อหยิบยกร่าง

²⁹² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 130

²⁹³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 131

²⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 140(2) กำหนดว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สามของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แต่ถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปในวาระที่สาม การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา ทั้งนี้ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคสอง

กฎหมายนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่และมีมติอีกครั้งหนึ่ง ถ้าปรากฏคะแนนเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีมติไม่เห็นชอบนั้นไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่²⁹⁵

ถ้าคณะรัฐมนตรีได้ใช้สิทธิให้รัฐสภาพิจารณามีมติอีกครั้งหนึ่งว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายนี้แล้ว ปรากฏว่ารัฐสภาไม่มีมติไม่เห็นชอบ ร่างกฎหมายนั้นก็จะเป็นอันตกไป ต้องหยุดการพิจารณา และไม่สามารถดำเนินการใดๆต่อไปได้อีก แต่ถ้ารัฐสภาไม่มีมติให้ความเห็นชอบ ร่างกฎหมายนั้นก็จะถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่

การพิจารณาร่างกฎหมายตามมติรัฐสภาที่ให้ความเห็นชอบดังกล่าวนี้จะต้องกระทำโดยการที่ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาจะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภานี้มีจำนวนตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ และต้องประกอบด้วยผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลทั่วไปจำนวนฝ่ายละเท่าๆกัน การพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภานี้มีลักษณะเป็นการพิจารณาในวาระที่สอง กล่าวคือ เป็นการพิจารณาในรายละเอียดทุกมาตราเรียงตามลำดับไปที่ละมาตราจนจบร่าง และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วคณะกรรมการจะต้องรายงานผลการพิจารณาต่อรัฐสภา ซึ่งรายงานดังกล่าวนี้จะต้องมีรายละเอียดว่าร่างกฎหมายที่พิจารณาเสร็จแล้วนั้น มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือมีข้อสังเกตอย่างไรบ้าง ต้องแสดงด้วยว่ามีการขอแปรญัตติหรือไม่ มาตราใด ได้ข้อสรุปว่าอย่างไร และต้องเสนอร่างกฎหมายไปด้วย โดยในตัวร่างกฎหมายนั้นจะต้องแสดงให้เห็นถึงข้อความเดิม และข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วย เมื่อได้รับรายงานของคณะกรรมการ รัฐสภาจะพิจารณาว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายนั้น ซึ่งหากรัฐสภาไม่มีมติเห็นชอบด้วย ก็จะมีการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงปรมาภิไธยและประกาศให้มีผลบังคับใช้ต่อไป แต่ถ้ารัฐสภาไม่มีมติไม่เห็นชอบด้วย ร่างกฎหมายนั้นก็จะเป็นอันตกไป

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป²⁹⁶

²⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 145

²⁹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 146 วรรคหนึ่ง

ข) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภา

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประเภทต่างๆของวุฒิสภานั้น จะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งโดยทั่วไปก็จะมีขั้นตอนและรูปแบบคล้ายคลึงกับการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร จะแตกต่างกันก็แต่เพียงว่าการพิจารณาร่างกฎหมายในวุฒิสภา จะถูกกำหนดเวลาไว้แน่นอนตายตัว โดยที่วุฒิสภาเป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมารัฐธรรมนูญจึงกำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือ กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องทางการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นมาถึงวุฒิสภา แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติไม่เกี่ยวข้องทางการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นมาถึงวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาอาจมีมติให้ขยายเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายออกไปได้เป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน และกำหนดวันดังกล่าวหมายถึงวันในสมัยประชุมและให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา นอกจากนี้ หากมีกรณีที่มีการนำร่างกฎหมายส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาระยะเวลาที่กล่าวนี้ จะไม่นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดเวลานี้มีความสำคัญในการพิจารณาร่างกฎหมายมาก เพราะหากวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น²⁹⁷

ในทางปฏิบัติเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายใดแล้ว ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งไปยังวุฒิสภา จากนั้นสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจะดำเนินการลงสารบบวันที่ที่วุฒิสภาได้รับร่างกฎหมาย²⁹⁸ และเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาบรรจุระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภาต่อไป การลงสารบบวันที่ที่วุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายนั้นมีผลเป็นอย่างมาก เพราะวันที่ดังกล่าวจะเป็นตัวกำหนดเวลาในการทำงานของวุฒิสภา เนื่องจากการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภามีกำหนดเวลาที่แน่นอนบังคับไว้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภานั้น เริ่มเมื่อสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างนั้นมาสู่วุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่าง

²⁹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 146 วรรคสาม

²⁹⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 133

พระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน²⁹⁹ จากนั้นก็จะดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยแบ่งการพิจารณาเป็น 3 วาระดังนี้

(1) การพิจารณาในวาระที่ 1 ขั้นพิจารณารับหลักการ

การพิจารณาในวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร³⁰⁰ โดยในการพิจารณาในวาระที่ 1 ขั้นรับหลักการของวุฒิสภานี้ คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมายังพิจารณาก่อนรับหลักการเหมือนเช่นการพิจารณาในวาระที่ 1 ของสภาผู้แทนราษฎรอีกไม่ได้ เพราะถือว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อวุฒิสภานั้นได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาก็มีอำนาจตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนที่วุฒิสภาจะมีมติรับหลักการได้

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ค่อนข้างจำกัด ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาจึงกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คน เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งเป็นการล่วงหน้า โดยเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้วก็ให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในวาระที่หนึ่งต่อไป³⁰¹

ถ้าไม่มีการมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนรับหลักการ และวุฒิสภาได้มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว วุฒิสภาจะต้องมีมติต่อไปว่าจะให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่รับหลักการมาแล้วในวาระที่สองโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้ง หรือกรรมการเต็มสภา ในกรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งนั้น วุฒิสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้³⁰²

²⁹⁹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 134

³⁰⁰ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 137

³⁰¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 136

³⁰² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 141

ในกรณีที่ที่ประชุมมีมติในวาระที่หนึ่ง รับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาให้ วุฒิสภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง³⁰³ แต่ถ้าหากในกรณีที่ที่ประชุมวุฒิสภาไม่เห็นชอบ ด้วยมีผลเท่ากับวุฒิสภายับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืน ไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ร่างกฎหมายที่วุฒิสภายับยั้งและส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรนี้ สภา ผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการได้ 2 ทาง คือ

1) ไม่นำร่างกฎหมายนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ อาจเป็นเพราะสภาผู้แทนราษฎร ไม่พอใจ หรือมีเหตุผลประการอื่น ซึ่งกรณีนี้จะมีผลทำให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป

2) นำร่างกฎหมายนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะนำร่างกฎหมาย นั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขต่อไปนี้

ก) ถ้าเป็นร่างกฎหมายทั่วไป ต้องให้เวลาผ่านไปแล้ว 180 วัน นับแต่วันที่ วุฒิสภาส่งร่างกฎหมายนั้นคืนมา

ข) ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับทางการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถนำ ร่างกฎหมายนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที

ร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรนำขึ้นมาพิจารณาใหม่นี้ สภาผู้แทนราษฎร สามารถมีมติได้เพียงจะยืนยันตามร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาไปจากสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ซึ่ง หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จะถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา สามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับต่อไปได้ แต่ถ้าการลงมติ นั้นมีคะแนนเสียงไม่ถึงที่กำหนด คือไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง จะถือว่าเป็นอันตกไป

(2) การพิจารณาในวาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาเป็นรายมาตรา (ขึ้นแปรญัติติ)

ขั้นตอนในการพิจารณาขั้นนี้จะแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาโดย คณะกรรมาธิการและการพิจารณาของวุฒิสภา

โดยปกติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญจะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาตั้งหรือคณะกรรมาธิการเต็มสภา การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อย กว่า 10 คนและที่ประชุมวุฒิสภานุมัติ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็ม สภานั้น วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับร่าง

³⁰³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 139

พระราชบัญญัตินั้นก็ได้³⁰⁴ ซึ่งขั้นตอนการพิจารณา การแปรญัตติ และการพิจารณาของวุฒิสภา หลังจากทีคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร นั่นคือเปิดโอกาสให้สมาชิกได้มีเวลาแปรญัตติ และสงวนคำแปรญัตติได้ทั้งตอนที่พิจารณา หากกรรมการผู้ใดไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการเสียงข้างมาก ก็จะสงวนความเห็นไปอภิปรายแสดงเหตุผลได้ในที่ประชุมวุฒิสภา

ครั้นคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่รับมาเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย³⁰⁵ เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ประธานวุฒิสภาจะเสนอให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน³⁰⁶

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว วุฒิสภาจะพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา โดยที่สมาชิกจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมวุฒิสภาจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น³⁰⁷

เมื่อวุฒิสภาพิจารณาจนจบร่างแล้วจะทำการพิจารณาสรุปทั้งร่างอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งในการพิจารณากครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่ยังเห็นว่าขัดแย้งกันอยู่³⁰⁸ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว วุฒิสภาก็จะพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม

ขณะที่พิจารณาในวาระนี้ ทางคณะกรรมการอาจมีข้อสังเกตที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

³⁰⁴ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 140

³⁰⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 143

³⁰⁶ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 144

³⁰⁷ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 146

³⁰⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 147

ควรทราบหรือควรปฏิบัติไว้ในรายงานของคณะกรรมการสิทธิฯ เพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณา หากวุฒิสภามีมติเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการให้ประธานวุฒิสภาส่งรายงานและข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบและอาจนำไปปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้น³⁰⁹ แต่ในทางปฏิบัติเชื่อกันว่าข้อสังเกตที่ตั้งเอาไว้ นั้น ได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังต่อไปไม่มากนัก ซึ่งเมื่อเสร็จจากการพิจารณาในขั้นนั้นแล้วก็จะพิจารณาในวาระที่ 3 ต่อไป

(3) การพิจารณาในวาระที่ 3 ชั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่าง

พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในขั้นนี้วุฒิสภาจะไม่มีภารกิจใดๆ อีก การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม ที่ประชุมวุฒิสภาจะต้องลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในการพิจารณาในวาระที่สอง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นว่านี้ มติที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาไว้ในวาระที่สอง และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มี การแก้ไขเพิ่มเติม³¹⁰ ซึ่งผลการพิจารณาในวาระนี้ แยกพิจารณาได้ ดังนี้

(ก) ในกรณีที่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มี การแก้ไข กรณีนี้ถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็จะมีผลให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป³¹¹

(ข) ในกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยการไม่รับหลักการในวาระที่ 1 หรือการลงมติไม่ให้ความเห็นชอบในวาระที่ 3 กรณีนี้ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร³¹² การที่สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างนั้นกลับขึ้นมาพิจารณาได้ใหม่นั้น ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ถูกระงับยังเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถ

³⁰⁹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 96

³¹⁰ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 149

³¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 147 (1) ประกอบกับมาตรา 150

³¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 147 (2)

ยกขึ้นพิจารณาได้ทันที ถ้าไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ต้องรอให้ระยะเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปเสียก่อนจึงจะยกขึ้นพิจารณาได้ กรณีนี้ หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันตามร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้นำกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย³¹³

(ค) ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยก็ทำตามข้อ (ก) ถ้าเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ให้แต่ละสภาดั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อทั้งสองสภา³¹⁴ ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ก็ให้ดำเนินการตามข้อ (ก) ถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างไว้ก่อน และสภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อ 180 วันพ้นไปแล้ว แต่ถ้าเป็นร่างเกี่ยวกับการเงินจะยกมาพิจารณาได้ทันที ในกรณีเช่นนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็ดำเนินการตามข้อ (ก) แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ยกขึ้นพิจารณาหรือยกขึ้นพิจารณา แต่ได้คะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

ประเด็นที่น่าจะมีปัญหาอันอาจทำให้เสียเวลามากนั้น ข้อเท็จจริงจะพบว่าอยู่ที่การพิจารณาชั้นกรรมาธิการ และวาระที่สองในชั้นการพิจารณาในที่ประชุมของวุฒิสภา ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่รับมามา เมื่อผ่านวาระที่สามและได้ส่งคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นว่าการแก้ไขเพียงเล็กน้อยไม่ทำให้เนื้อความของกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญผิดเพี้ยนไป และไม่ขัดข้องในการแก้ไขนั้น เท่ากับว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านการพิจารณาของรัฐสภา แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยเนื่องจากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทมาตราจนทำให้เจตนารมณ์ของร่างกฎหมายเดิมเสียไป

³¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 148 วรรคหนึ่ง

³¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 147 (3)

ดังนี้ ทั้งสองสภาต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้น โดยมีจำนวนกรรมการที่มาจากแต่ละสภาเท่ากัน เพื่อมาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีปัญหานี้อีกครั้งหนึ่ง

4.5.2.2 การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ค้างพิจารณาอยู่ในสภา ในกรณีที่อายุสภาผู้แทนสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปและรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ โดยปกติแล้วร่างกฎหมายที่ยังคงค้างพิจารณาอยู่ทั้งหมดจะต้องตกไป ไม่สามารถดำเนินการใดๆ ต่อไปได้

อย่างไรก็ดี ถ้าสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ และต่อมามีการเลือกตั้งทั่วไป ร่างกฎหมายต่างๆ ที่รัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบและต้องตกไปนั้น อาจถูกนำกลับมาพิจารณาใหม่ได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปนั้น ร้องขอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาขอให้ให้นำร่างกฎหมายนั้นขึ้นมาพิจารณาภายใน 60 วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นก็จะสามารถดำเนินต่อไปได้โดยไม่ต้องไปเริ่มต้นใหม่ โดยในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญฯ มาตรา 153 ได้บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้เป็นอันตกไป

ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติต่อไปตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี”

4.5.3 ระบบการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี อาจกล่าวได้ว่าทั้ง 2 ฝ่ายมีความสัมพันธ์แบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน กล่าวคือ แต่ละฝ่ายไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้โดยลำพังเพียงฝ่ายเดียว อีกฝ่ายหนึ่งจะต้องให้ความร่วมมือด้วย การปฏิบัติหน้าที่นั้นจึงจะบรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 178 ที่บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี” และบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ว่าด้วย “รัฐสภา” ในส่วนที่ 9 ว่าด้วยเรื่อง “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” จะเห็นได้ว่า รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันในลักษณะตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ในที่นี้จะกล่าวถึงอำนาจของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาใน 3 เรื่องคือ การตั้งคณะกรรมการการ ตั้งกระทู้ถาม และการแถลงนโยบายและการเปิดอภิปรายทั่วไป

4.5.3.1 คณะกรรมการ

ในการดำเนินกิจกรรมของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ละสภามีสมาชิกอยู่เป็นจำนวนมาก และมีภารกิจ อำนาจหน้าที่ และขอบเขตการทำงานที่กว้างขวาง ซับซ้อน หากให้สมาชิกทั้งสองสภาทำงานเองทั้งหมดก็อาจจะทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพได้ เพราะงานบางอย่างจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในงานนั้น จึงจำเป็นต้องมีการแบ่งงานกันทำ ดังนั้น ในแต่ละสภาจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นมาหลายคณะตามลักษณะของงาน

กรรมการ คือบุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประกอบเป็นคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย กระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของสภา บุคคลเหล่านี้有可能是สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรืออาจเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปที่มีได้เป็นสมาชิกสภาก็ได้

คณะกรรมการมีที่มาจากที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น คณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น คณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ใน

อำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน³¹⁵

ในปัจจุบันข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้แบ่งแยกประเภทของคณะกรรมการตามลักษณะของงาน หรือตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งจำแนกประเภทคณะกรรมการไว้ ดังนี้

ก) คณะกรรมการสามัญประจำสภา

คณะกรรมการสามัญประจำสภา หมายถึง กรรมการที่สภาตั้งขึ้นจากบุคคล ซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมการและตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา โดยมีจำนวนและคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภา มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย กระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา

1) คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

ตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นจำนวน 35 คณะ โดยแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 15 คน ดังนี้

- (1) คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน
- (2) คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
- (3) คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และกองทุน
- (4) คณะกรรมการกิจการชายแดนไทย
- (5) คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุและผู้พิการ
- (6) คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สินแห่งชาติ
- (7) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- (8) คณะกรรมการการคมนาคม
- (9) คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ
- (10) คณะกรรมการการคุ้มครอง

³¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่ง

- (11) คณะกรรมการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- (12) คณะกรรมการการต่างประเทศ
- (13) คณะกรรมการการตำรวจ
- (14) คณะกรรมการติดตามการบริหารงบประมาณ
- (15) คณะกรรมการการทหาร
- (16) คณะกรรมการการท่องเที่ยวและกีฬา
- (17) คณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (18) คณะกรรมการการปกครอง
- (19) คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น
- (20) คณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด
- (21) คณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและ
และสาธารณภัย
- (22) คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิ
ชอบ
- (23) คณะกรรมการการพลังงาน
- (24) คณะกรรมการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน
และการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (25) คณะกรรมการการพัฒนาเศรษฐกิจ
- (26) คณะกรรมการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา
- (27) คณะกรรมการการแรงงาน
- (28) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (29) คณะกรรมการส่งเสริมราคาผลผลิตเกษตรกรรม
- (30) คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม มี
- (31) คณะกรรมการการศึกษา
- (32) คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม
- (33) คณะกรรมการการสาธารณสุข
- (34) คณะกรรมการการสื่อสารและโทรคมนาคม
- (35) คณะกรรมการการอุตสาหกรรม

อย่างไรก็ดีหากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมการสามัญคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีก
เมื่อใดก็ได้ และสมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญได้ไม่เกิน 2 คณะ³¹⁶

³¹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 วรรคสอง

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเป็นกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้กำหนดสัดส่วนไว้ว่า ในคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะจะต้องประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวน หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร³¹⁷ แต่ทั้งนี้สมาชิกคนหนึ่งจะเป็นกรรมาธิการสามัญประจำสภาเกิน 2 คณะไม่ได้ ซึ่งหมายความว่า การคิดคำนวณว่าในคณะกรรมาธิการแต่ละคณะจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองใดจำนวนกี่คน ให้คิดตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดในสภา ถ้าคิดไม่ลงตัวให้ใช้จำนวนมีใกล้เคียงที่สุด

2) คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 77 กำหนดให้วุฒิสภาตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาขึ้นจำนวน 22 คณะ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทู้กิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาหรือตามที่วุฒิสภามอบหมาย โดยคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาแต่ละคณะประกอบด้วยกรรมาธิการจำนวนไม่น้อยกว่า 9 คนแต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งมี ดังต่อไปนี้

- (1) คณะกรรมาธิการการกีฬา
- (2) คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์
- (3) คณะกรรมาธิการการคมนาคม
- (4) คณะกรรมาธิการการเงิน การคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
- (5) คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ
- (6) คณะกรรมาธิการการทหาร
- (7) คณะกรรมาธิการการท่องเที่ยว
- (8) คณะกรรมาธิการการปกครอง
- (9) คณะกรรมาธิการการพลังงาน
- (10) คณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (11) คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส

³¹⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคห้า

- (12) คณะกรรมาธิการการยุติธรรมและการตำรวจ
- (13) คณะกรรมาธิการการแรงงานและสวัสดิการสังคม
- (14) คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี
การสื่อสารและโทรคมนาคม
- (15) คณะกรรมาธิการการศาสนา คุณธรรม จริยธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม
- (16) คณะกรรมาธิการการศึกษา
- (17) คณะกรรมาธิการการสาธารณสุข
- (18) คณะกรรมาธิการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและ
ติดตามการบริหารงบประมาณ
- (19) คณะกรรมาธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (20) คณะกรรมาธิการศึกษา ตรวจสอบเรื่องการทุจริต
และเสริมสร้างธรรมาภิบาล
- (21) คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม
- (22) คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค

อย่างไรก็ดีหากวุฒิสภาเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเห็นสมควร วุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาเพิ่มขึ้นอีกหรือลดจำนวนคณะกรรมาธิการลงเมื่อใดก็ได้ ทั้งนี้ สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้ไม่เกิน 2 คณะ เว้นแต่สมาชิกที่ดำรงตำแหน่งเป็นประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภานั้น ให้ดำรงตำแหน่งกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาได้ 1 คณะ สำหรับสมาชิกผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาจะดำรงตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาอื่นอีกมิได้³¹⁸

ข) คณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการ หมายถึง กรรมาธิการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นก็ได้ ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการ สภาจะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการ กล่าวคือ เมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือการกระทำกิจการใดๆ นั้นไม่อยู่ในขอบข่ายงานของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาชุดใด หรืออาจจะเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหลายชุด จึงต้องตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ

³¹⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 77 วรรคสองและวรรคสาม

ขึ้นมาเพื่อดำเนินการเฉพาะกิจเป็นคราวๆ ไป เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ พร้อมทั้งเสนอรายงานต่อสภาพิจารณาเสร็จสิ้นก็สิ้นสภาพไป

คณะกรรมการวิสามัญมีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมการวิสามัญนี้จะไม่กำหนดจำนวนคณะไว้แน่นอนเหมือนกับคณะกรรมการสามัญ แต่จะเกิดขึ้นเมื่อมีกรณีที่สภาพิจารณาเห็นว่า เรื่องที่สภาพิจารณาอยู่นั้นควรจะได้รับพิจารณา โดยผู้มีความรู้หรือผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะ ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญของแต่ละสภาจะตั้งขึ้นเมื่อใดและมีจำนวนมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับมติของแต่ละสภาที่จะพิจารณาตามลักษณะและสภาพของเรื่องและปัญหาที่จะพิจารณา ส่วนจำนวนกรรมการในแต่ละคณะก็ได้กำหนดไว้เช่นเดียวกัน กรรมการในแต่ละคณะจะมีจำนวนแตกต่างกันไปตามความสำคัญของเรื่องที่พิจารณาเช่นเดียวกัน กรรมการในแต่ละคณะจะมีจำนวนแตกต่างกันไปตามความสำคัญของเรื่องที่พิจารณา โดยมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน³¹⁹ และคณะกรรมการวิสามัญนี้จะสิ้นสภาพไปเมื่อได้พิจารณาหรือศึกษาเรื่องที่ได้รับมอบหมายและรายงานผลการดำเนินงานต่อสภา และสภาได้พิจารณาเรื่องนั้นเสร็จสิ้นแล้ว

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของแต่ละสภา รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้กำหนดสัดส่วนไว้ ดังนี้

1) คณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

ประกอบด้วยบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยจะต้องให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร³²⁰

ในการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ให้ตั้งจากผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด³²¹

³¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคหนึ่ง

³²⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 83 วรรคสอง

³²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 วรรคสี่ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 119

ส่วนในการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ ของสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด โดยให้มีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ วิธีการคัดเลือกและการเสนอชื่อให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด และตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกิน 1 ใน 6 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนกรรมการที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา³²²

2) คณะกรรมการวิสามัญของวุฒิสภา

ประกอบด้วยบุคคลที่สมาชิกเสนอชื่อมีจำนวนตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนด โดยในการเลือกคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้อง เสนอรายชื่อได้ไม่เกิน 1 ใน 5 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดแต่ในการเลือกคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการในเรื่องอื่น ๆ ให้ประกอบด้วยบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 แต่ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด³²³

ในการเลือกคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ให้ตั้งจากผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด³²⁴

ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานวุฒิสภาวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี และผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพ หากวุฒิสภามีได้พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา ให้วุฒิสภที่ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชน

³²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 152 ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 118

³²³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 81 วรรคสอง

³²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 163 วรรคสี่ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 82

เกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้น มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมี สัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน³²⁵

สำหรับเรื่องขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น โดยทั่วไปกรรมาธิการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภาตามเวลาที่สภากำหนด

(2) พิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่ง

(3) พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่สภามีมติรับหลักการ ในกรณีนี้คณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติม รายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

(4) กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจ หน้าที่ของสภาและต้องระบุโดยชัดแจ้งไว้ในมติของสภาเป็นกรณีๆ ไป แล้วรายงานต่อสภาตาม เวลาที่กำหนด

นอกจากนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ คณะกรรมาธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น ได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม คำสั่งเรียกเช่น ภู่นั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณา พิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการ แผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละ องค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี³²⁶ และให้ได้รับเอกสิทธิ์ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับ สมาชิกรัฐสภา³²⁷

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าวมาซึ่งข้อสังเกต ว่าเมื่อไรก็ตามที่คณะกรรมการเชิญให้บุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือขอให้หน่วยราชการส่ง เอกสารเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อนำมาใช้ในการประกอบการพิจารณาศึกษานั้น บุคคลหรือหน่วยงาน

³²⁵ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 83

³²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง

³²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสี่

นั้นๆ กลับหนึ่งเฉยไม่ให้ความร่วมมือ แม้ว่าจะมีกลไกทางการเมือง เรียกให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงรับผิดชอบทางการเมือง เช่นการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นให้ชี้แจงถึงปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งในความเป็นจริงคณะกรรมการก็ยังไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเท่าใดนัก เพราะทั้งข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำไม่ค่อยให้ความสำคัญกับคณะกรรมการ และแม้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะได้กำหนดให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังไม่ได้มีการประกาศออกมาใช้บังคับแต่อย่างใด โดยยังอยู่ในขั้นร่างของสำนักงานเลขาธิการซึ่งเป็นหน่วยธุรการของแต่ละสภา

การดำเนินการของคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาดังกล่าว คณะกรรมการต้องดำเนินการจัดประชุม และวิธีการประชุมของคณะกรรมการจะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา โดยข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้การประชุมคณะกรรมการมีลักษณะแตกต่างจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือการประชุมวุฒิสภา กล่าวคือ หากเป็นการประชุมของแต่ละสภา รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้การประชุมมีลักษณะเปิดเผย ประชาชนที่สนใจสามารถเข้าฟังการประชุมได้ ส่วนการประชุมคณะกรรมการนั้นผู้ที่เข้าฟังการประชุมได้ มีเฉพาะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการประชุมเท่านั้น ได้แก่ สมาชิกของแต่ละสภา รัฐมนตรี บุคคลซึ่งรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย บุคคลซึ่งประธานคณะกรรมการเชิญมาชี้แจง และผู้ซึ่งประธานของที่ประชุมอนุญาตมีสิทธิเข้าฟังการประชุม³²⁸ ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงไม่มีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการได้ และถ้าเป็นการประชุมลับ ผู้ที่จะเข้าฟังการประชุมได้ต้องเป็นผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมเท่านั้น

ในการประชุมคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กำหนดว่าจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะถือเป็นองค์ประชุม แต่ถ้าหากเป็นการประชุมที่จะต้องการลงมติเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่าจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่³²⁹ จึงจะถือเป็นองค์ประชุมสำหรับลงมติเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ส่วนกรณีของวุฒิสภาการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ

³²⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 90 และ 91

³²⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 84

จำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม³³⁰ โดยในการประชุมคณะกรรมการให้นำข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาเฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

อย่างไรก็ดี ข้อบังคับการประชุมแต่ละสภาไม่ได้กำหนดไว้ว่า ถ้ากรรมการมาไม่ครบองค์ประชุมจะมีผลทำให้การประชุมของคณะกรรมการต้องเสียไปหรือไม่ ซึ่งในทางปฏิบัติหากกรรมการมาไม่ครบองค์ประชุม การประชุมจะถูกเลื่อนออกไป

การลงมติของคณะกรรมการให้ถือเอาเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด ในทางปฏิบัติ การประชุมคณะกรรมการมีจุดมุ่งหมายที่จะพิจารณาหาข้อยุติในประเด็นปัญหาต่างๆ เป็นสำคัญ ดังนั้น การอภิปรายชี้แจงแสดงความคิดเห็นจึงสามารถมีได้ในทุกประเด็นและโดยปกติมักจะไม่มีใครมีการออกเสียงลงคะแนน นอกจากกรณีที่เป็นจริงๆ เท่านั้น

ในการดำเนินกิจการอื่น ๆ ของคณะกรรมการก็เป็นไปในการดำเนินกิจการตามหน้าที่ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริง และรายละเอียดอื่น ๆ ที่จะใช้ในการเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการและเพื่อใช้เป็นเหตุผลประกอบในการนำเสนอรายงานเพื่อให้สภาพิจารณาต่อไป นอกจากนั้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน คณะกรรมการยังมีอำนาจในการตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการก็ได้³³¹ และมีอำนาจในการตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แล้วรายงานคณะกรรมการภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด³³² การตั้งคณะอนุกรรมการ ในทางปฏิบัติมักจะตั้งในคณะกรรมการสามัญเป็นส่วนมาก และจะมีการตั้งคณะอนุกรรมการกันทุกคณะ และตั้งเกินกว่า 2 คณะแทบทั้งสิ้น คณะกรรมการบางคณะอาจตั้งคณะอนุกรรมการถึง 8 – 10 คน เช่น คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการการปกครอง ส่วนในคณะกรรมการวิสามัญจะตั้งคณะอนุกรรมการน้อยมาก และจะตั้งคณะอนุกรรมการก็ต่อเมื่อเป็นการพิจารณาเรื่องที่สำคัญเท่านั้น

³³⁰ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 84

³³¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 87 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 86

³³² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 88 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 87

โดยปกติในการทำงานของคณะกรรมการกิจการจะมีการกำหนดระยะเวลาในการทำงานเสมอไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายหรือการกระทำกิจการใดๆ แต่ถ้าการดำเนินการไม่เสร็จภายในกำหนด ประธานคณะกรรมการต้องรายงานให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาทราบโดยด่วน ถ้าอยู่ในระหว่างเวลาที่มีการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา (อยู่ในระหว่างสมัยประชุม) ประธานของแต่ละสภาจะเรียนเสนอรายงานต่อที่ประชุม ซึ่งที่ประชุมอาจมีมติให้ขยายเวลา หรือให้ตั้งคณะกรรมการใหม่ขึ้นแทนคณะเดิม หรืออาจให้ดำเนินการอย่างอื่นก็ได้ แล้วแต่ที่ประชุมจะเห็นสมควร แต่ถ้าเป็นช่วงที่ไม่มีการประชุม(นอกสมัยประชุม) จะเป็นอำนาจของประธานของแต่ละสภาที่จะขยายเวลาได้ตามที่เห็นสมควร และเมื่อขยายเวลาให้แล้ว ต้องแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาทราบภายหลัง³³³

4.5.3.2 การตั้งกระทู้ถาม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้มีหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยวิธีตั้งกระทู้ถาม ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารให้กระทำสิ่งใดๆ เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินนั้นจะต้องกระทำไปด้วยความไตร่ตรองอย่างรอบคอบ เพราะมิฉะนั้นจะต้องถูกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติคอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตนอยู่

กระทู้ คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาตั้งขึ้นเพื่อให้รัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีตอบในเรื่องใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ โดยอาจตอบในที่ประชุมสภาหรือในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่สมควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน³³⁴

กระทู้ถามที่สมาชิกตั้งถามรัฐมนตรีมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ

1) คำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกตั้งขึ้นเมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา หรือการดำเนินการบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย

2) คำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี โดยทั่วไปจะถามเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีนั้น

³³³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 98 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 97

³³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 156

กระทู้ต้องเป็นคำถาม ข้อเท็จจริง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องชัดเจนไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย และกระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 143 ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือกลั่นแกล้งใส่ร้าย
- (2) เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก
- (3) เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้วหรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบ
- (4) เป็นเรื่องที่มีประเด็นคำถามซ้ำกับกระทู้ถามซึ่งมีผู้เสนอมาก่อน
- (5) เป็นการให้ออกความเห็น
- (6) เป็นปัญหาข้อกฎหมาย
- (7) เป็นเรื่องที่ไม่มีความสำคัญ
- (8) เป็นเรื่องส่วนตัวของบุคคลใด เว้นแต่ที่เกี่ยวกับการงานในหน้าที่ราชการ

ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิถอนกระทู้ถามเมื่อใดก็ได้ กระทู้ถามใดที่ประธานสภาพิจารณาเห็นว่าเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปประธานสภาอาจสั่งให้นำออกจากการรอบรรจกระเบียบวาระการประชุมได้ เมื่อได้รับความยินยอมของผู้ตั้งกระทู้ถาม³³⁵

กระทู้ถามตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท³³⁶ คือ กระทู้ถามทั่วไป และกระทู้ถามสดและกระทู้ถามทั้ง 2 ประเภทนี้ถือเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้ตั้งกระทู้ถามผู้เดียวเท่านั้น สมาชิกคนอื่นไม่มีสิทธิอภิปรายหรือซักถาม หรือซักถามแทน

ก) กระทู้ถามทั่วไป

กระทู้ถามทั่วไป คือ คำถามที่สมาชิกของแต่ละสภาเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือและยื่นต่อประธานสภาของตน โดยระบุว่าจะถามใครหรือถามรัฐมนตรีคนใด และจะให้ตอบในที่ประชุมหรือให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาโดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดถึงเรื่องกระทู้ทั่วไปไว้ในมาตรา 156 ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

การตั้งกระทู้ถามทั่วไป ให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบายและระบุว่าจะให้ตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือในราชกิจจานุเบกษาข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทู้ถามทั่วไป ต้องเป็นข้อเท็จจริง

³³⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 149-150

³³⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 141

ที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้องแม้ไม่ได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามทั่วไปก็ตาม และถ้าจำเป็นจะต้องมีคำชี้แจงประกอบให้ระบุแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหาก³³⁷

เมื่อประธานสภาได้รับกระทู้แล้วจะจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เป็นกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุกระทู้ลำดับแรกของสมาชิกเข้าระเบียบวาระการประชุมตามลำดับก่อนหลังที่ได้ยื่นต่อประธานสภา เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้แล้ว ให้พิจารณาบรรจุกระทู้ลำดับถัดไปของแต่ละบุคคลเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมตามลำดับที่ได้ยื่นไว้ต่อประธานสภา³³⁸

กระทู้ที่ต้องตอบในที่ประชุมสภา ทั้งที่ได้รับบรรจุและยังไม่ได้รับบรรจุเข้าระเบียบวาระ ในสมัยประชุมหนึ่ง ๆ เมื่อสิ้นสุดสมัยประชุมให้ประธานสภารวบรวมแจ้งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดำเนินการตอบในราชกิจจานุเบกษาภายใน 30 วัน³³⁹

ส่วนกรณีที่กระทู้ถามต้องตอบในราชกิจจานุเบกษาให้ประธานสภาแจ้งรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามเพื่อดำเนินการตอบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ส่งไปยังรัฐมนตรี และเมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้วให้ส่งราชกิจจานุเบกษาที่มีคำตอบกระทู้ถามมาให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ หากรัฐมนตรีไม่สามารถตอบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้แจ้งเหตุขัดข้องเป็นหนังสือและให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใดเพื่อประธานสภาแจ้งให้ผู้ตั้งกระทู้ถามทราบ³⁴⁰

ในการตอบกระทู้ถามของรัฐมนตรี ต้องชัดเจนไม่ฟุ้งเฟ้อย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย โดยกระทู้ถามที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภา เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีก 1 ครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็นและประธานอนุญาต³⁴¹

ข) กระทู้ถามสด

กระทู้ถามสด คือ คำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรในวันประชุมที่มีวาระการตอบกระทู้ถามก่อนเริ่มประชุมตามเวลาที่ประธานสภากำหนด โดยระบุชื่อเรื่องที่จะถามพร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรียังหรือรัฐมนตรีผู้ใด ซึ่งรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ต้องระบุคำถาม

³³⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 158

³³⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 162 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

³³⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 162 วรรคสาม

³⁴⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 161

³⁴¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 163

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดถึงเรื่องกระทู้สดไว้ในมาตรา 157 ว่า “การบริหารราชการแผ่นดินเรื่องใดที่เป็นปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือที่เป็นเรื่องเร่งด่วน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น

การถามและการตอบกระทู้สดให้กระทำได้สัปดาห์ละ 1 ครั้งและให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง ทั้งนี้ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร”

จากบทบัญญัติในมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการจัดกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุมพ.ศ. 2544 กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนไว้ดังต่อไปนี้

1) ในการตั้งกระทู้ถามสดนั้น เป็นสิทธิเฉพาะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น โดยการตั้งกระทู้ถามสด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ครั้งละ 1 กระทู้จะต้องแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มการประชุมในวันนั้นว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดโดยระบุชื่อเรื่องที่จะถามพร้อมระบุวัตถุประสงค์ ทั้งนี้กระทู้ถามสดต้องมีลักษณะอย่างใดดังต่อไปนี้³⁴²

- (1) เป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน
- (2) เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน
- (3) เป็นเรื่องเร่งด่วน

2) การแจ้งขอตั้งกระทู้ถามสดให้แจ้งในวันที่ประชุมเพื่อพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาในวันประชุมที่ก่อนเริ่มประชุม³⁴³ และในหนังสือให้ระบุชื่อเรื่องที่จะถามพร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินท่านใดและในเรื่องใดโดยไม่ต้องระบุคำถาม

³⁴² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 152

³⁴³ ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการจัดกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุม การถาม การชี้แจง และการตอบกระทู้ถามสด พ.ศ. 2541 ข้อ 5 กำหนดว่า “การแจ้งขอตั้งกระทู้ถามสดให้แจ้งในวันที่จะประชุมเพื่อพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาภายใน 10.00 นาฬิกาของวันดังกล่าว ในหนังสือให้ระบุว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินคนใดและในเรื่องใด โดยไม่ต้องระบุคำถาม”

3) กระทู้ถามเรื่องใดจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระเป็นกระทู้ถามสดหรือไม่³⁴⁴ ประธานสภาจะเป็นผู้วินิจฉัยโดยคำนึงถึงปัญหาสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน หรือเป็นการเร่งด่วน หากเรื่องใดที่ประธานสภาวินิจฉัยว่าไม่เข้าลักษณะกระทู้ถามสด หรือไม่อนุญาตให้บรรจุเข้าระเบียบวาระให้เป็นอันระงับ หากสมาชิกยังประสงค์ที่จะตั้งเป็นกระทู้ถามสดอยู่ ก็ให้เสนอใหม่เพื่อพิจารณาในสัปดาห์ต่อไป

4) ให้ประธานสภาวินิจฉัยแล้วให้รับบรรจุกระทู้ถามสดเข้าระเบียบวาระการประชุม และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบทราบโดยทันที

5) การประชุมครั้งหนึ่งๆ ให้บรรจุกระทู้ถามสดไม่เกิน 3 กระทู้ถามและกระทู้ถามทั่วไปไม่เกิน 3 กระทู้³⁴⁵ การถามการตอบกระทู้ถามสดให้กำหนดเวลาไม่เกิน 60 นาที ในการประชุมแต่ละครั้ง โดยกระทู้ถามสดแต่ละกระทู้ให้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้งและต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 20 นาที เว้นแต่ในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดน้อยกว่า 3 กระทู้ ก็ให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายในเวลา 60 นาที

6) ในสัปดาห์ใดหากมีกระทู้ถามสดที่ประธานสภาวินิจฉัยแล้วเกินจำนวน 3 กระทู้ ให้ประธานจับสลากให้เหลือเพียง 3 กระทู้ เพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระต่อไป ในจำนวน 3 กระทู้นี้หากปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่เป็นเรื่องทำนองเดียวกัน ให้กระทู้ถามที่มีลักษณะดังกล่าว แต่ถูกจับสลากขึ้นมาในลำดับหลังตกไป³⁴⁶ และให้คณะกรรมการจับสลากกระทู้ถามที่เหลือเพิ่มให้เต็มจำนวน ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงผู้ตั้งกระทู้ถามด้วย เพื่อมิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวถามเกินกว่าหนึ่งกระทู้ถาม เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกคนอื่น

7) กระทู้ถามสดที่ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้ว หากถึงระเบียบวาระกระทู้ถามนั้น ผู้ตั้งกระทู้ขอเลื่อนการถาม หรือไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชุมให้ถือว่ากระทู้ถามนั้นเป็นอันตกไป³⁴⁷

8) กระทู้ถามสดแต่ละกระทู้ให้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้งและต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 20 นาที เว้นแต่ในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดน้อยกว่า 3 กระทู้ ก็ให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายในเวลา 60 นาที³⁴⁸

³⁴⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 152 วรรคสอง บัญญัติว่า “ให้เป็นอำนาจของประธานสภาที่จะวินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดเป็นกระทู้ถามสดหรือไม่”

³⁴⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 146

³⁴⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 153

³⁴⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 151

³⁴⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 156

9) การถาม การตอบ หรือการกล่าวอ้าง ข้อเท็จจริงประกอบกระทู้ถามสดต้องอยู่ในประเด็นของเรื่องที่ถาม ทั้งต้องกระชับ ชัดเจน ไม่ฟุ่มเฟือย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย³⁴⁹

10) การตอบกระทู้ถาม ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้นเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม โดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจตอบกระทู้แต่ต้องแจ้งเหตุจำเป็นนั้นเป็นหนังสือต่อประธานสภาก่อนหรือในวันประชุมสภา และให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด³⁵⁰ ในทางปฏิบัติถ้าหากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนั้นไม่อยู่หรือติดราชการสำคัญก็จะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบกระทู้ถามนั้นได้ โดยแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนถึงวาระพิจารณากระทู้ถามสดเรื่องนั้น

4.5.3.3 การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากการตั้งกระทู้ถามแล้ว การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลถือว่าเป็นกระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยผ่านนิติบัญญัติขั้นรุนแรงที่สุด ซึ่งอาจจะมีผลทำให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดเรื่องการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีไว้ใน 2 กรณี คือ

ก) การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเรื่องการลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีไว้ในมาตรา 158 ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ญัตติดังกล่าวต้องเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปมาด้วย และเมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้วจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

³⁴⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 148

³⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2551 มาตรา 162 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 147

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปรายและเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนต่อไปไว้ในญัตติด้วย³⁵¹

ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีที่มีพฤติการณ์ร้ายวร้าย ผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเสนอโดยไม่มีคำร้องขอตามกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งต่อวุฒิสภาก่อน ตามมาตรา 271 ก่อนมิได้ และเมื่อได้มีการยื่นคำร้องขอตั้งกล่าวแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปได้โดยไม่ต้องรอผลการดำเนินการตามกระบวนการถอดถอน ทั้งนี้ เพื่อให้การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นการกล่าวหาหรือโจมตีกันโดยปราศจากพยานหลักฐานใด ๆ

เมื่อประธานสภาได้รับญัตติตามที่กล่าวมาแล้วก็จะทำการไต่สวนตรวจสอบ หากมีข้อบกพร่องให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับญัตติ จากนั้นเมื่อประธานสภาได้ตรวจสอบความถูกต้องของญัตติแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ³⁵²

ในการอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องลงมติว่าจะไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี โดยการลงมตินี้มีให้กระทำในวันเดียวกับวันที่มีการอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร³⁵³ ผลเมื่อมีการไม่ไว้วางใจก็คือ นายกรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งและประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำชื่อผู้ที่ได้รับเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อตอนที่เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ กราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป³⁵⁴

ในกรณีที่มิมีมติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีอีก ตลอดสมัยการประชุม³⁵⁵

³⁵¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 168 วรรคหนึ่ง

³⁵² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 169

³⁵³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 158 วรรคสาม

³⁵⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 158 วรรคห้า

³⁵⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 158 วรรคสี่

ข) การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 159 กำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 6 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งต่างจากการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีที่จะต้องใช้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถึง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้

การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา โดยระบุเรื่องที่จะขอเปิดอภิปรายไว้ในญัตติด้วย³⁵⁶

ในกรณีที่รัฐมนตรีมีความเกี่ยวข้องกับพฤติกรรมที่ร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ในการอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลให้นำบทบัญญัติในมาตรา 158 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กำหนดหลักการใหม่ในการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจขึ้น โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 159 วรรคสองและมาตรา 160 ดังนี้

มาตรา 159 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐมนตรีคนใดพ้นจากตำแหน่งเดิมแต่ยังคงเป็นรัฐมนตรีในตำแหน่งอื่นภายหลังจากวันที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีคนนั้นยังคงต้องถูกอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจตามวรรคหนึ่งต่อไป”³⁵⁷ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้รัฐมนตรีผู้ที่ถูกยื่นขอเปิดอภิปรายย้ายกระทรวงเพื่อหลบหนีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

มาตรา 160 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ อยู่ในพรรคการเมืองที่สมาชิกในสังกัดของพรรคนั้นดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนไม่ถึงเกณฑ์ที่จะเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159 ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวทั้งหมดเท่าที่มีอยู่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็น

³⁵⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 170 ประกอบกับ ข้อ 168

³⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 159 วรรคสอง

รายบุคคลตามมาตรา 158 หรือมาตรา 159 ได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินมาเกินกว่าสองปีแล้ว”

โดยหลักการดังกล่าวนี้กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองเสียงข้างน้อย ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้สามารถใช้สิทธิของตนในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

4.5.3.4 การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะการเปิดอภิปรายทั่วไป นอกจากการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแล้ว ในส่วนของสมาชิกวุฒิสภาก็สามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้โดยไม่มีการลงมติ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 161 ได้บัญญัติว่า

“สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา นี้ จะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่ง”

ในการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไปตามมาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญนี้ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภากำหนดให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานวุฒิสภา โดยระบุให้ชัดเจนว่าจะให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องใด และให้ประธานวุฒิสภาแจ้งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามวรรคหนึ่งไปยังนายกรัฐมนตรี และให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน³⁵⁸

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมตินี้เป็นหลักการที่นำมาใช้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่สมาชิกวุฒิสภาที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนมากขึ้นนั่นเอง ส่วนในมาตรา 161 วรรคสอง นั้นกำหนดเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของคณะรัฐมนตรีที่จะไม่ต้องมาแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหาร

³⁵⁸ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 174

ราชการแผ่นดินมากเกินไป จึงได้บัญญัติให้การขอเปิดอภิปรายทั่วไปของวุฒิสภานี้จะกระทำได้เพียงครั้งเดียว ในสมัยประชุมหนึ่ง

เหตุผลหลักของการมีบทบัญญัติมาตรานี้ คือ การเพิ่มบทบาทให้แก่สมาชิกวุฒิสภาในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญของประเทศ หรือมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นโดยให้คณะรัฐมนตรีได้ออกมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญของประเทศที่เกิดขึ้นวิธีการนี้สมาชิกวุฒิสภาอาจจะให้คำปรึกษาเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ โดยที่ไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจแต่อย่างใด

4.6 วิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาไทย

4.6.1 ปัญหาอันเกี่ยวเนื่องจากสถานะในทางกฎหมาย สภาพบังคับ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาของไทย

เมื่อได้พิจารณาและได้วิเคราะห์ถึงสถานะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภา แม้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตราข้อบังคับการประชุมสภา และเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็มีได้มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติตามเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่มีสถานะเป็นเพียงระเบียบข้อบังคับภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและมีผลใช้บังคับแก่สมาชิกสภาและบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับสภาเท่านั้น ดังนั้น จึงทำให้มีปัญหาอันเกี่ยวเนื่องจากสถานะในทางกฎหมาย และสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภาขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ การที่ข้อบังคับการประชุมสภาไม่อาจมีผลใช้บังคับหรือกำหนดสภาพบังคับ กับบุคคลหรือองค์กรภายนอกเป็นการทั่วไปเหมือนเช่นกฎหมายได้ และเนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมมิให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

4.6.1.1 ปัญหาเกี่ยวกับสถานะในทางกฎหมายและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภาของไทย

สำหรับปัญหาอันเกี่ยวเนื่องจากสถานะในทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาและสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมนั้น แสดงให้เห็นได้ในเรื่องอำนาจของคณะกรรมการธิการของสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาที่ไม่อาจเป็นผลได้ในทางปฏิบัติ เนื่องด้วยสถานะของข้อบังคับการประชุมที่เป็นเพียงกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อาจที่จะกำหนดสภาพบังคับแก่บุคคลหรือองค์กรภายนอกไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาได้

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและข้อบังคับการประชุมสภาทุกระดับที่มีมาจะกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกให้บุคคลส่งเอกสาร หรือมาชี้แจงต่อคณะกรรมการได้ก็ตาม แต่ในข้อเท็จจริงคณะกรรมการไม่มีอำนาจใดที่จะไปบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการ ดังนั้น โดยในอดีตที่ผ่านมาจึงมักปรากฏเสมอว่าคณะกรรมการขอให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานใดส่งเอกสารเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาเพื่อประกอบการพิจารณา แต่ส่วนราชการหรือหน่วยงานดังกล่าวกลับปฏิเสธหรือไม่ให้ความร่วมมือหรือในกรณีที่คณะกรรมการขอให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานใดมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมารับผิดชอบมาให้ถ้อยคำแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ แต่ส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นมักไม่ให้ความร่วมมือ หรืออาจมอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ไม่มีอำนาจตัดสินใจมาทำการชี้แจงแทน เป็นต้น³⁵⁹ เนื่องจากอำนาจในการเรียกเอกสารหรือบุคคลของคณะกรรมการไม่อาจจะบังคับได้จริงจัง รวมถึงไม่มีบทบังคับหรือบทลงโทษกับผู้ปฏิเสธอำนาจนี้ จึงได้เคยมีแนวความคิดที่จะแก้ไขข้อขัดข้องเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการในเรื่องนี้ ในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยการเสนอให้คณะกรรมการของสภาเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย และมีการเสนอร่างกฎหมายกำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้ไม่มา หรือไม่ยอมแถลงข้อเท็จจริงหรือแถลงข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จต่อคณะกรรมการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร แต่เนื่องจากหลักการดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพบุคคลภายนอกโดยเฉพาะเอกชน และเป็นเรื่องที่เป็นหลักการใหญ่ซึ่งได้มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางถึงผลดีผลเสีย ในที่สุดได้มีการตัดหลักการในเรื่องนี้ออกไป

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาพบว่า มีเพียงบทบัญญัติที่กำหนดรายละเอียดในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่เท่านั้น³⁶⁰ เนื่องจากโดยสภาพไม่อาจกำหนดสภาพบังคับใดๆ ได้ เนื่องจากสถานะของข้อบังคับการประชุมสภาเป็นเพียงกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นมิได้มีค่าบังคับเสมือนเช่นพระราชบัญญัติ จึงไม่อาจจะกำหนดสิทธิหน้าที่หรือกำหนดบทลงโทษหรือสภาพบังคับใดๆ ต่อบุคคลหรือองค์กรภายนอกไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาได้ จึงมีผลทำให้อำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือการให้

³⁵⁹ ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์ “บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 247.

³⁶⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 89 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2511 ข้อ 88

บุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย และไม่สามารถกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือ ทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการการเป็นอย่างยิ่ง ผลกระทบที่ตามมา คือ การที่คณะกรรมการคณะต่างๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

แต่อย่างไรก็ดี ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการแก้ไขเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีสภาพบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้คณะกรรมการเป็นกลไกในการช่วยเหลือกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และเพื่อให้งานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และกำหนดให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น³⁶¹ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีการออกกฎหมายออกมากำหนดให้ชัดเจนว่าหากมีการฝ่าฝืนแล้วจะมีความผิดสถานใด และองค์กรใดเป็นผู้พิจารณาความผิดนี้ โดยขณะนี้ยังอยู่ในระหว่างการร่างของสำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภา

โดยในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นนั้นมิให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี³⁶²

ถ้าบุคคลที่ได้รับเชิญมาให้ข้อเท็จจริงมีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ประธานคณะกรรมการจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือที่กำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และ

³⁶¹ รายงานการประชุมสภาว่าารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550 และรายงานการประชุมสภาว่าารัฐธรรมนูญครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

³⁶² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสอง

ให้รัฐมนตรีนั้นสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมข้อมูลและเอกสารตามความประสงค์ของ คณะกรรมการซึ่งเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เว้นแต่ เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการ ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวได้³⁶³ ซึ่งการดำเนินงานของคณะกรรมการในด้านนี้ จะมีส่วนช่วย รัฐบาลให้สามารถรับรู้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งที่เป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายของรัฐ หรือ เป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และสามารถแก้ไขได้ถูกวิธีและอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ของสภาผู้แทนราษฎร ได้เชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงเกี่ยวกับ การออกใบอนุญาตให้สัมปทานและการยกเลิกสัมปทานการทำไม้ ตลอดจนการกำหนดนโยบายใน ด้านป่าไม้ของรัฐบาล พร้อมทั้งได้เสนอแนะและตั้งข้อสังเกตไว้ด้วย

4.6.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการควบคุมข้อบังคับการประชุมสภามิให้ขัดหรือ แแย้งต่อรัฐธรรมนูญภายหลังการตราใช้เป็นข้อบังคับการประชุมสภา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับการควบคุมข้อบังคับการประชุมสภาตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดไว้แต่เฉพาะกลไกในการ ควบคุมข้อบังคับการประชุมสภาก่อนการประกาศใช้เท่านั้น โดยมีได้กำหนดกลไกในการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้เอาไว้อย่างชัดเจน ซึ่งผู้เขียนมี ข้อพิจารณา ดังนี้

ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาของ ประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นการควบคุมก่อนการประกาศใช้ (pre-publication control) และเป็นการ ควบคุมแบบบังคับ โดยกำหนดให้ต้องส่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม สภาที่สภาตราขึ้นให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกฉบับ นอกจากนั้น บรรดาข้อบังคับการประชุมสภาที่ออกมาแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับเดิมก็ต้องผ่านการตรวจสอบ เช่นกัน ดังนั้น โอกาสที่ข้อบังคับการประชุมสภาจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็ย่อมมีโอกาส น้อยลงเพราะได้ถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญไปแล้วครั้งหนึ่ง แต่การควบคุมความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาก่อนการประกาศใช้ตามรัฐธรรมนูญของไทย ไม่ได้เป็น กรณีที่บังคับให้ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบทุกกรณี แต่ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ในการเสนอความเห็นต่อประธานสภาว่าร่าง ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการ

³⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 135 วรรคสาม

ประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้วแต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป³⁶⁴ ซึ่งหากไม่มีสมาชิกสภาเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นว่าข้อบังคับการประชุมสภาข้อใดขัดรัฐธรรมนูญ ก็ไม่อาจที่จะหยิบยกขึ้นวินิจฉัยเองได้

เมื่อกลไกในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของไทยมีแต่เฉพาะการควบคุมก่อนการประกาศใช้ซึ่งเป็นการควบคุมเชิงนามธรรม ดังนั้น จึงอาจมีปัญหาคือหากมีการใช้ข้อบังคับการประชุมนั้นต่อมาสักกระยะหนึ่ง ก็อาจพบว่าข้อบังคับการประชุมสภา ข้อใดข้อหนึ่งขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้ แต่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไทยไม่ได้มีการกำหนดกลไกในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมสภา (post-publication control) กรณีจึงอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งทำให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่สมดังเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนได้ หากพบว่าข้อบังคับการประชุมสภาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่มีช่องทางที่จะเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ หากจะใช้กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา หรือใช้กระบวนการในการตีความข้อบังคับการประชุมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ แม้การเสนอญัตติให้แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา³⁶⁵ หรือตีความข้อบังคับการประชุม³⁶⁶ จะใช้เสียงของสมาชิกในการเสนอญัตติเพียง 20 คน ซึ่งเป็นการง่ายในการเสนอญัตติ แต่ขั้นตอนในการพิจารณาว่าข้อบังคับที่เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือเสนอให้ตีความนั้นขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ คงจะมีความเห็นหลากหลาย

³⁶⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2551 มาตรา 155 ประกอบกับมาตรา 154

³⁶⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 178 บัญญัติว่า “การขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับนี้ ต้องเสนอเป็นญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน การเสนอและพิจารณาญัตติในวาระหนึ่ง ให้นำข้อบังคับว่าด้วยการเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

³⁶⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 177 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 155 ของรัฐธรรมนูญ ถ้ามีปัญหาที่จะต้องตีความข้อบังคับนี้ให้เป็นอำนาจของสภาที่จะวินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมได้ลงมติวินิจฉัยโดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกในที่ประชุมเป็นประการใดแล้ว ให้ถือว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นเด็ดขาด

การขอให้ประชุมวินิจฉัยตามวาระหนึ่ง อาจกระทำได้โดยประธานขอปรึกษาหรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน”

อันยากที่จะหาข้อยุติ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีองค์การภายนอกมาชี้ขาดว่าข้อบังคับนั้นๆ ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

เนื่องจาก บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้น เป็นอันใช้บังคับมิได้” ซึ่งบทบัญญัตินี้ เป็นบทบัญญัติที่รองรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ หากกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใด ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญย่อมเป็นอันโมฆะ ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ คำว่า “ข้อบังคับ” ตามบทบัญญัติมาตรา 6 จะรวมถึงข้อบังคับการประชุมสภาด้วยหรือไม่ ถ้าจะถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้วไม่ว่าข้อบังคับใดที่ประกาศออกมาโดยองค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการก็ตาม ข้อบังคับนั้นย่อมที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้น คำว่า “ข้อบังคับ” ดังกล่าวจึงไม่จำกัดแต่เฉพาะกฎหรือข้อบังคับ ที่ออกโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่หมายรวมถึงกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ด้วย แต่จะมีช่องทางในการตรวจสอบ หรือมีองค์กรที่จะมาตรวจสอบหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่ง ไม่ว่าข้อบังคับการประชุมสภานั้นจะเป็นเพียงระเบียบภายในขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งอาจไม่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรงได้ก็ตาม แต่อย่างน้อยที่สุด ข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภานั้นก็อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยอ้อมก็เป็นได้ ดังนั้น คำว่า “ข้อบังคับ” ตามมาตรา 6 ย่อมหมายถึง ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภาด้วย

เมื่อได้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 6 ว่าข้อบังคับการประชุมสภานั้น ก็ไม่อาจที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ การจะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาภายหลังการประกาศใช้แล้วนั้น จะมีช่องทางในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้หรือไม่เพียงใด เพราะถ้าหากไม่มีช่องทางในการควบคุมตรวจสอบแล้วอาจมีผลทำให้ข้อบังคับการประชุมสภาที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปด้วยเหตุที่ไม่มีช่องทางให้ทำการตรวจสอบได้

4.6.1.3 ปัญหาในกรณีที่ข้อบังคับการประชุมสภาของไทยไม่มีลักษณะ มั่นคงถาวร เนื่องจากมีการร่างข้อบังคับการประชุมกันใหม่ทุกครั้งเมื่อมีสภาชุดใหม่

ข้อบังคับการประชุมสภาของไทยควรมีลักษณะเป็นการถาวร และไม่จำเป็นต้องพอลี่สภาขึ้นชุดใหม่ก็ต้องเสียเวลาร่างข้อบังคับการประชุมสภากันใหม่ ทั้งๆที่ สภาน่าจะได้ใช้เวลาในการดำเนินการเรื่องที่มีประโยชน์มากกว่านี้ โดยข้อบังคับการประชุมควรจะต้องเป็นบทบัญญัติที่ใช้ประจำตลอดไป และใช้ได้ทุกยุคทุกสมัยไม่ว่าสมาชิกของสภาชุดใหม่หรือชุดต่อไป ก็ต้องปฏิบัติตามตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ในรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา นั้น ข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร (Rules of the House of Representatives for the 110th Congress) จะต้องให้สมาชิกลงมติยืนยันเมื่อเปิดประชุมสภาทุกครั้งที่ยื่นสมัชชาของสภา (legislature) ใหม่ โดยข้อบังคับการประชุมจะถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปตามสมาชิกสภาในแต่ละชุด เช่นในปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาจะมีข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรสำหรับสภาของเกรสชุดที่ 110 ส่วนข้อบังคับของสภาซีเนตหรือสภาสูงของสหรัฐอเมริกาก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกัน แต่วิถีปฏิบัติของไทยเรา เมื่อมีการเปลี่ยนสมาชิกสภาชุดใหม่ก็จะมีกรร่างข้อบังคับใหม่ เว้นแต่สภาจะลงมติให้ใช้บังคับเดิม ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาของไทยเราจึงมีอยู่มากมายหลายฉบับ ในขณะที่สภาของประเทศอื่นๆ เช่น รัฐสภาของประเทศอังกฤษ รัฐสภาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่น จะใช้วิธีการลงมติยืนยันเมื่อมีการเปิดประชุมสภาทุกครั้งที่ยื่นสมัชชาของสภาใหม่ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศเหล่านั้นจึงเป็นบทบัญญัติที่มั่นคงถาวรและสามารถใช้อำนาจได้ในทุกสมัยของสภาตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง และมีลักษณะที่เป็นจารีตประเพณีในทางรัฐสภาที่สมาชิกสภาทุกชุดต้องเคารพและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

4.6.2 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุม สภาของไทย

4.6.2.1 ปัญหาเกี่ยวกับภาวะผู้นำของประธานสภาและความมีวินัยของ สมาชิก

ภาวะผู้นำ (Leadership) หรือความเป็นผู้นำ หมายถึง กระบวนการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือมากกว่า พยายามใช้อิทธิพลของตนหรือกลุ่มตน กระตุ้น ชี้นำ ผลักดัน ให้บุคคลอื่นหรือกลุ่ม บุคคลอื่น มีความเต็มใจ และกระตือรือร้นในการทำสิ่งต่าง ๆ ตามต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยมีความสำเร็จของกลุ่ม หรือองค์การเป็นเป้าหมาย ซึ่งภาวะความเป็นผู้นำนี้ถือเป็นคุณสมบัติที่ประธานสภาหรือประธานในที่ประชุมควรจะต้องมีเพื่อที่จะทำให้สามารถควบคุมการประชุมสภา ควบคุมสมาชิกในอยู่ในกฎ ระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาได้

เพราะการทำหน้าที่ของประธานสภาหรือประธานในที่ประชุมในการดำเนินการประชุมถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุด เพราะต้องเป็นผู้รักษากฎระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา จัดลำดับและควบคุมการอภิปรายของสมาชิกสภาให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ในการประชุมสภาเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา การทำหน้าที่ของผู้เป็นประธานของที่ประชุมสภาถือเป็นสิ่งที่สำคัญเป็นอย่างมาก เพราะต้องเป็นผู้รักษากฎระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา จัดลำดับและควบคุมการอภิปรายของสมาชิกสภาให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยการทำหน้าที่ของประธานสภาควรจะต้องเป็นที่ยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงกำหนดให้ประธานสภาจะต้องวางตนเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ในข้อบังคับยังกำหนดให้ประธานสภามีอำนาจหลายประการเพื่อหน้าที่ในการควบคุมการประชุม เช่น อำนาจในการอนุญาตให้สมาชิกในที่ประชุมอภิปรายและเป็นผู้อนุญาตให้รัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมหรืออนุญาตให้รัฐมนตรีมอบหมายให้บุคคลใดๆ ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมประกอบการอภิปรายของรัฐมนตรี และอำนาจในการวินิจฉัยในสิ่งที่เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมสภา อำนาจวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นในที่ประชุม โดยการเตือน ห้ามปราม ให้ถอนคำพูด ห้ามพูดในเรื่องที่กำลังปรึกษากันอยู่ ให้กล่าวขอขมาในที่ประชุม หรือสั่งให้ออกไปจากที่ประชุมโดยมีหรือไม่มีกำหนดในครั้งนั้นก็ได้ ในกรณีที่ผู้อภิปรายออกไปจากที่ประชุมสภาโดยไม่ถอนคำพูดตามคำวินิจฉัยของประธาน ประธานก็มีอำนาจในการบันทึกการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยไว้ในรายงานการประชุม ซึ่งคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของประธานถือเป็นเด็ดขาดผู้ใดจะโต้แย้งไม่ได้ ทั้งนี้การกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาให้คำวินิจฉัยของประธานของที่ประชุมถือเป็นเด็ดขาด ก็เพื่อเป็นการให้อำนาจอย่างสมบูรณ์แก่ประธานของที่ประชุมที่จะยุติทุกปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้สามารถควบคุมและกำกับดูแลให้การประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพด้วยการทำหน้าที่อย่างเป็นกลางและให้ความยุติธรรมแก่ทุกฝ่ายอย่างแท้จริง

โดยหลักการแล้ว ประธานสภาหรือประธานในที่ประชุมสภาควรจะต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นผู้นำ มีความเป็นกลางและเป็นที่เคารพนับถือและไว้วางใจในหมู่สมาชิก และมีความรู้ความชำนาญในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวงงานของสภาเป็นอย่างยิ่ง หรือเรียกว่า “แม่นข้อบังคับฯ” นอกจากนี้ยังต้องจำชื่อสมาชิกได้ทุกคน และมีความรู้ความสามารถในการจับประเด็นการอภิปราย ตลอดจนต้องมีความเด็ดขาดสามารถไกล่เกลี่ยหรือห้ามปรามการโต้คารมอย่างเผ็ดร้อนในการประชุมสภาได้ มีวิจรรณญาณอันเหมาะสมสามารถตัดสินปัญหาเฉพาะหน้าได้ มีสติและความละเอียดรอบคอบและมีความเข้มแข็งอดทนอดกลั้นสูง และเนื่องจากประธานสภาจะต้องเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องต่างๆ ตามข้อบังคับการประชุมเมื่อมีสมาชิกยกข้อบังคับการประชุมสภาขึ้นกล่าวอ้าง แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติแล้วประธานสภาก็ต้องดำเนินการประชุมและวินิจฉัยเรื่องต่างๆ ไปตามข้อบังคับการประชุมของสภา โดยทฤษฎีแล้ว

ประธานสภาจะต้องดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและให้ความยุติธรรมแก่สมาชิกเท่าเทียมกันทุกคน จะเลือกที่รักมักที่ชังไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัตินั้นจะให้ทุกคนในที่ประชุมได้รับความยุติธรรมจากประธานสภาโดยเท่าเทียมกันนั้นย่อมเป็นไปได้ ดังนั้น จึงปรากฏอยู่เสมอว่า สมาชิกกล่าวโจมตีประธานสภาว่าลำเอียงบ้าง ไม่เด็ดขาดบ้าง อ่อนเกินไปบ้าง ซึ่งผู้เป็นประธานสภาจะต้องใช้ความอดทนอดกลั้นและความสุขุมคัมภีรภาพ ประกอบกับความเข้าใจข้อบังคับการประชุมสภา อย่างถ่องแท้เป็นหลักในการดำเนินการประชุมสภา และที่สำคัญที่สุดคือต้องมีความเป็นผู้นำใจคอหนักแน่นและมีความเด็ดขาด เพราะต้องทำหน้าที่ควบคุมการประชุมสภาที่มีสมาชิกจำนวนมากหลายร้อยคนและสมาชิกแต่ละคนต่างก็มีอุปนิสัยและบุคลิกภาพประจำตัวไปแบบหนึ่งซึ่งไม่เหมือนกัน การที่จะควบคุมให้สมาชิกทุกคนอยู่ในระเบียบและดำเนินงานไปอย่างราบเรียบนั้นเป็นเรื่องที่กล่าวได้ว่าเกือบจะเหลือวิสัยทีเดียว สมาชิกบางคนบอกว่ายกมือมานานหลายชั่วโมงแล้วยังไม่ได้พูดเช่นนี้ก็มิ หรือสมาชิกบางคนประธานไม่ได้ชี้ให้พูดก็ลุกขึ้นมาพูดประท้วงจนเหนื่อยไปหมดก็มี ที่ร้ายยิ่งไปกว่านั้นก็คือบางคนถึงกับอภิปรายต่อว่าเสียดสีประธานสภาว่าไม่เป็นกลางไม่สมควรทำหน้าที่เป็นประธานซึ่งไม่สมควรเป็นอย่างยิ่ง สมาชิกบางคนประธานไม่อนุญาตให้อภิปรายก็กลับโต้เถียงกับประธานโดยไม่คำนึงถึงข้อบังคับการประชุมสภา การที่ประธานสภาจะต้องเผชิญแรงกดดันทั้งจากสมาชิกพรรคการเมืองรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านในการดำเนินการประชุมสภาเป็นอย่างมากนั้น อาจมีผลกระทบต่อภาวะผู้นำของประธานสภา ทำให้บางครั้งมักพบว่าประธานของที่ประชุมจะใช้วิธีหาทางออกด้วยการประนีประนอมโดยใช้ความสามารถเฉพาะตัว เพื่อให้การประชุมสามารถดำเนินต่อไปได้ซึ่งอาจไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภา และในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรบางครั้งก็ประสบปัญหาที่การประชุมไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย ทั้งนี้ เนื่องมาจากการที่ประธานของที่ประชุมได้รับแรงกดดันจากสมาชิกทั้งสองฝ่ายจนอาจไม่อาจรักษาภาวะความเป็นผู้นำเอาไว้ได้ ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับภาวะผู้นำของประธานสภาอาจเกิดจากการขาดความชำนาญในเรื่องระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา และประเพณีปฏิบัติในทางรัฐสภา โดยประธานที่ประชุมไม่สามารถใช้กลไกตามข้อบังคับการประชุมสภามาควบคุมการประชุมสภาให้ดำเนินไปได้อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยได้ ดังนั้น ปัญหาการขาดภาวะผู้นำของประธานสภาจึงถือว่าเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาประการหนึ่ง

ตัวอย่าง การที่ประธานสภาไม่ใช้อำนาจวินิจฉัยในประเด็นที่มีผู้ประท้วงในทันที แต่กลับปล่อยให้ผู้ที่กำลังอภิปราย อภิปรายต่อจนทำให้เกิดการประท้วงต่อเนื่องจากสมาชิกท่านอื่นๆ หรือการที่ประธานสภาขาดความชำนาญในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา หรือนำข้อบังคับการประชุมสภามาใช้โดยไม่ถูกต้อง เช่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ก่อนเปิดประชุมประธานในที่ประชุม ได้ขอให้สมาชิกแสดงตน ปรากฏว่า มีสมาชิกอยู่ใน

ห้องประชุม 226 คน จนเมื่อเวลา 10.10 นาฬิกา สมาชิกยังมาไม่ครบองค์ประชุมที่ 235 คน ประธานจึงสั่งพักการประชุม 10 นาที และมีการเปิดประชุมอีกครั้ง เวลา 10.30 นาฬิกา เมื่อองค์ประชุมครบ

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะเข้าสู่วาระพิจารณาเรื่องด่วน ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานที่ประชุมระบุว่า ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาล 6 พรรคมาแสดงตนครบแล้ว ทำให้ ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ไม่พอใจ เพราะถือเป็นการกล่าวหาว่า พรรคไม่ให้ความร่วมมือและพยายามขอประท้วงนานกว่า 5 นาที แต่ประธานที่ประชุมไม่สนใจ โดยขอให้งดเว้นใช้ข้อบังคับฯ เรื่องการประท้วงเป็นการชั่วคราว โดยอ้างว่าต้องเร่งพิจารณากฎหมายและให้ พล.อ.ธีรเดช มีเพียร ผู้ตรวจการแผ่นดิน ชี้แจงหลักการของร่างกฎหมายต่อไป

ต่อจากนั้น นายสุชุมพวงศ์ โง่นคำ ส.ส.สัดส่วน พรรคพลังประชาชน เสนอให้นับองค์ประชุมแบบขานชื่อ ซึ่งประธานก็ได้ตั้งกรรมการนับคะแนนจากทุกพรรค ต่อมา ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ ขอประท้วงให้มีการชี้แจงกรณีมีการพาดพิงว่า พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้แสดงตน แต่ประธานกลับวินิจฉัยว่าให้นับองค์ประชุมก่อน แล้วค่อยประท้วง ทำให้ ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ ทอยลูกขึ้นตอบโต้กับประธานว่า ประธานทำผิดข้อบังคับฯ หลายครั้งแล้ว หากไม่ทำตามข้อบังคับฯ ให้ผู้ประท้วงอภิปราย คงร่วมประชุมด้วยไม่ได้ จึงเดินออกจากห้องประชุมและยืนจับกลุ่มอยู่ข้างห้องประชุม

ขณะที่นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ ส.ส.สุพรรณบุรี พรรคชาติไทย กล่าวว่าเมื่อมีผู้ประท้วงหรือหารือก็ต้องให้อภิปราย แต่ที่ผ่านมา ประธานอ้างว่าของงดเว้นการใช้ข้อบังคับการประชุมสภาและรบรัดตัดความ ทั้งที่การงดใช้ข้อบังคับเป็นอำนาจสภาไม่ใช่อำนาจประธาน ฉะนั้นขอให้ประธานยึดกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ที่เป็นประธานสภาจึงต้องมีภาวะผู้นำ และดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นที่ยอมรับของมวลสมาชิก สิ่งที่สำคัญที่จะช่วยทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพคือ ความเชี่ยวชาญในกฎเกณฑ์ข้อบังคับการประชุมสภาและการรักษาภาวะผู้นำของประธานที่ประชุม นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมสภาจะต้องเอื้ออำนวยให้ประธานที่ประชุมสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพสามารถควบคุมการอภิปรายของสมาชิกให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และอยู่ในประเด็นที่กำลังพิจารณาและให้ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านมีสิทธิอภิปรายอย่างเท่าเทียมกันและเป็นธรรม

นอกจากนั้น จากการศึกษาพบว่าสภาพปัญหาอย่างหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา คือ การขาดวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ขาดหรือลาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรบ่อยครั้ง หรือมาประชุมช้าบ่อยๆ ซึ่งทำให้สภาประสบปัญหาขาดองค์ประชุมบ่อยครั้ง การขาดความกระตือรือร้นในการแสวงหาข้อมูลและความรู้ใหม่ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อ

การทำงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาด้านพฤติกรรมส่วนบุคคลที่เป็นปัญหาของฝ่ายนิติบัญญัติของไทย ปัญหาด้านพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีผู้วิจารณ์กันอย่างมากอีกประการหนึ่งก็คือ การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมักจะขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาปัญหาทางนโยบายด้านต่างๆ จึงทำให้การพิจารณาร่างกฎหมาย หรือนโยบายของรัฐบาลด้านต่างเป็นไปโดยขาดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงต่อปัญหาเหล่านั้น

4.6.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สันทัดและไม่ใส่ใจในการศึกษาข้อบังคับการประชุมสภาของสมาชิก

การศึกษาพบว่าสภาพปัญหาอย่างหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา คือความไม่สันทัดและไม่ใส่ใจในการศึกษาข้อบังคับการประชุมสภาของสมาชิก โดยในการประชุมสภาไม่ว่าจะเป็นในรูปของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะต้องดำเนินไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา รวมทั้งจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการประชุมสภา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สมาชิกสภาจะต้องค้นคว้าและศึกษาเพื่อให้เกิดความรู้และความชำนาญจนสามารถที่จะปฏิบัติตนได้โดยถูกต้องในฐานะสมาชิกสภาที่ดีและมีฝีมือคนหนึ่งของสภานั้นๆ เพื่อที่จะได้ทำหน้าที่ของตนให้เกิดผลดีแก่ส่วนรวม แม้ว่าทางสำนักงานเลขาธิการสภาฯ ได้พิมพ์เอกสารเกี่ยวกับข้อบังคับการประชุมของสภารวมทั้งพิมพ์ตัวบทกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแจกจ่ายให้แก่บรรดาสมาชิกของสภาทุกยุคทุกสมัยก็ตาม ก็ยังอาจกล่าวได้ว่าในทางปฏิบัตินั้นสมาชิกของสภาบางส่วนก็ไม่ใส่ใจที่จะศึกษาและทำความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประเพณีปฏิบัติของสภา ทำให้ไม่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา ส่งผลให้เกิดการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมสภาหรือนำข้อบังคับการประชุมสภามาใช้อ้างอิงโดยไม่ถูกต้องตามหลักการและเจตนารมณ์ของข้อบังคับการประชุมสภา ทำให้การประชุมสภาไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย และเป็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาอย่างหนึ่ง

ข้อบังคับการประชุมสภาซึ่งถือเป็นหลักสำคัญในการดำเนินการประชุมสภาระดับชาตินั้นมีความสำคัญไม่เฉพาะแต่สมาชิกสภาและผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น หากแต่มีความสำคัญต่อประชาชนและองค์กรต่างๆ ทุกระดับด้วย นอกจากสมาชิกสภาที่จะต้องศึกษาและทำความเข้าใจในระเบียบกฎเกณฑ์ในข้อบังคับการประชุมสภาแล้ว ประชาชนและองค์กรต่างๆ ทั้งในภาครัฐและเอกชน ควรจะได้นำหลักเกณฑ์ในข้อบังคับการประชุมสภาระดับชาติไปปรับใช้กับการประชุมในองค์กรของตน ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อบังคับการประชุมเป็นแม่แบบของกติกาในการประชุมของกลุ่ม องค์กรหรือสถาบันต่างๆ ทุกภาคส่วนในสังคม

4.6.2.3 ปัญหาการใช้อิทธิพลและการแย่งชิงต่อรองกันในทางการเมืองที่มีเหนือข้อบังคับการประชุมสภาและกระบวนการทางรัฐสภา

สำหรับสภาพปัญหาการใช้อิทธิพลที่มีเหนือข้อบังคับการประชุมสภาและกระบวนการทางรัฐสภาประการแรก คือเรื่องบทบาทการทำหน้าที่ของคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลหรือวิป (whip) ที่มีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการประสานงานฯ นั้นเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ได้ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภาแต่อย่างใด ดังนั้น สถานะของวิปนั้นจึงไม่ใช่องค์กรของสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นทางการ แต่มีบทบาทและมีอิทธิพลเหนือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา โดยวิปเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ประสานเรื่องต่างๆ ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อให้มติของสภาผู้แทนราษฎรมีความเป็นเอกภาพและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของวิป คือ การประสานงานเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรตามที่ได้รับนโยบายจากคณะรัฐมนตรี ประสานงานเกี่ยวกับแนวทางการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา พิจารณาระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและแจ้งผลการพิจารณาของวิปให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบก่อนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและประสานงานกับพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเพื่อให้มีการลงมติที่สอดคล้องกันในเรื่องหรือญัตติใดๆ ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วิปจึงมีบทบาทและมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในด้านการตัดสินใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติในญัตติต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในญัตติที่เกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติตามนโยบายของรัฐบาล จากการศึกษาพบว่าการทำหน้าที่ของวิปก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา คือ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจใช้ดุลยพินิจในการลงมติเรื่องต่างๆ ได้อย่างมีอิสระ แต่ต้องลงมติตามแนวทางที่วิปได้กำหนดไว้ในทุกๆ เรื่อง ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้

สำหรับปัญหาการแย่งชิงต่อรองกันทางการเมืองที่มีเหนือข้อบังคับการประชุมสภาและกระบวนการทางรัฐสภาประการต่อมาคือ การใช้กลไกในข้อบังคับการประชุมสภาเป็นเครื่องมือในการประลองกำลังกันทางการเมือง โดยในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในบางครั้งพบว่ากฎเกณฑ์กติกาของข้อบังคับการประชุมสภามักถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการเล่นเกมหรือประลองกำลังกันทางการเมืองจนทำให้การประชุมสภาดูวุ่นวาย และไร้เหตุผล ส่งผลกระทบต่อ

ภาพลักษณ์ของสภาอันทรงเกียรติ ซึ่งสาเหตุของการเล่นเกมทางการเมืองของสมาชิกฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้นอาจมาจากความขัดแย้งส่วนตัว หรือความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์ในทางการเมือง หรือการช่วงชิงคะแนนนิยมให้พรรคการเมืองของตนเองเพื่อหวังชัยชนะในการเลือกตั้งในอนาคต

ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างกรณีที่สมาชิกพรรคฝ่ายค้านมักจะใช้สิทธิในการขอรับรองการประชุมเป็นเครื่องมือในการต่อรองกับรัฐบาล ในเรื่องนี้ ถ้าพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเรื่องการตรวจสอบองค์ประชุมนั้นจะพบว่ามันขึ้นเพื่อทำให้เกิดความรอบคอบในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยให้มีสมาชิกผู้แทนราษฎรอันเป็นตัวแทนของประชาชนทั้งประเทศอยู่ในที่ประชุมในขณะที่พิจารณาเรื่องต่างๆ ในจำนวนที่มากเพียงพอที่จะมาช่วยระดมความคิดเห็นทั้งในเชิงสนับสนุนและคัดค้านในเรื่องที่พิจารณาอย่างเต็มที่และแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังมีขึ้นเพื่อคุ้มครองและแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของเสียงส่วนน้อยในสภา ให้มีสิทธิร้องขอให้ตรวจสอบองค์ประชุม เพื่อไม่ให้รัฐบาลใช้เสียงข้างมากกวัดตัดความในเรื่องต่างๆ ดังนี้ จะเห็นได้ว่าโดยหลักการแล้วกลไกในข้อบังคับการประชุมสภาเรื่องนี้ควรจะเป็นกลไกที่สนับสนุนและส่งเสริมการปฏิบัติภารกิจของสภาให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติพบว่าในบางครั้งได้มีการนำข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวไปใช้โดยผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของข้อบังคับการประชุมสภา โดยนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการประลองกำลังกันทางการเมือง หรือใช้เพื่อเหนี่ยวรั้งการใช้สถานภาพของเสียงส่วนใหญ่ในสภาให้เกิดความล่าช้าหรือเพื่อขัดขวางการพิจารณาเรื่องต่างๆ ของที่ประชุมสภา โดยการนำข้อบังคับไปใช้โดยไม่สอดคล้องกับหลักการหรือเจตนารมณ์ของข้อบังคับนั้น นอกจากจะส่งผลให้เสียเวลาในการทำงานของสภาแล้ว และหน้าที่ด้านนิติบัญญัติที่ทำให้มีร่างกฎหมายค้างอยู่ในระเบียบวาระเป็นจำนวนมากแล้วยังมีผลกระทบต่อภาพจน์ของสภา กล่าวคือ ทำให้สภาถูกมองในแง่ลบซึ่งเรื่องนี้เกิดจากพฤติกรรมของบรรดาสมาชิกสภาในหลายๆ กรณีรวมทั้งการนำข้อบังคับการประชุมสภาไปใช้เป็นเกมทางการเมืองหรือใช้ผิดเจตนารมณ์ของข้อบังคับการประชุมสภาจนทำให้เกิดความวุ่นวายในสภา

นอกจากนั้น ในบางครั้งยังพบว่าสมาชิกพรรคฝ่ายค้านมักใช้สิทธิในการขอรับรองการประชุมเป็นเครื่องมือในการต่อรองกับรัฐบาล โดยเมื่อมีผู้เสนอญัตติขอให้รับรองการประชุมและมีผู้รับรองถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมแล้ว สมาชิกพรรคฝ่ายค้านก็จะเดินออกไปนอกห้องประชุม ทำให้ประธานที่ประชุมต้องสั่งปิดการประชุมเพราะองค์ประชุมไม่ครบอยู่บ่อยครั้ง

และทำให้มีเรื่องค้างการพิจารณาที่บรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุมของสภาเป็นจำนวนมาก³⁶⁷ ซึ่งการเดินออกจากห้องประชุมเนื่องจากไม่พอใจต่อการกระทำของรัฐบาลเป็นภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อสภา

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่ในการประชุมครั้งหนึ่ง ฝ่ายค้านเสนอขอให้รับรองการประชุมบ่อยถึง 2 ครั้ง และขอให้รับรองโดยใช้วิธีขานชื่อซึ่งต้องใช้เวลา นานกว่า 1 ชั่วโมงนั้น อาจเป็นการใช้บังคับการประชุมที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของข้อบังคับการประชุมสภาในเรื่องนี้ ถึงแม้ว่าการเสนอขอให้รับรองประชุมเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่สามารถเสนอรับรองประชุมเพื่อตรวจสอบองค์ประชุมได้ทุกขณะ แต่ถ้าหากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของเรื่องการเสนอให้รับรองประชุมที่กำหนดขึ้นเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลในเรื่องที่สำคัญ หรือเป็นกรณีที่ฝ่ายค้านอาจจะไม่เห็นด้วยกับการเสนอกฎหมายหรือพิจารณากฎหมายที่สำคัญของฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้การรับรองประชุมจะเกิดเมื่อมีเหตุขัดแย้ง เช่น รัฐบาลต้องการผลักดันกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่เสียงของพรรคฝ่ายค้านยังไม่พร้อม หรือมีเรื่องบางอย่างที่ฝ่ายค้านคิดว่าหากประชุมต่อไปจะยับยั้งอะไรไม่ได้ ก็อาจจะประวิงด้วยการรับรองประชุมได้ แต่อย่างไรก็ตาม การเสนอขอให้รับรองประชุมบ่อยครั้งและให้ใช้วิธีการขานชื่อเรียงตามตัวอักษร³⁶⁸ ที่ละคนแทนการตรวจสอบองค์ประชุมโดยการเสียบบัตรอิเล็กทรอนิกส์ หรือการขออนุญาตประชุมในระหว่างที่ไม่อยู่ในวาระที่มีความสำคัญหรืออยู่ในวาระทำายๆของการประชุมแล้ว อาจถูกมองได้ว่าเป็นการใช้ข้อบังคับการประชุมสภามาเป็นเครื่องมือขัดขวางการทำงานของฝ่ายรัฐบาล หรือเป็นการประหลองกำลังกันทางการเมือง ส่งผลให้การดำเนินการประชุมสภาต้องหยุดชะงักซึ่งไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของข้อบังคับการประชุมสภาในเรื่องดังกล่าว

ตัวอย่างที่ 1 ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 18 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ 25 กันยายน พุทธศักราช 2551 ณ ตึกรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาระเบียบวาระเรื่องด่วน คือ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... ซึ่ง คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระ

³⁶⁷ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายของไทย” ,พิมพ์ครั้งที่ 2 (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า , 2544), หน้า 3-19.

³⁶⁸ ในบางกรณีสมาชิกพรรคฝ่ายค้านเสนอให้มีการรับรองประชุมแบบเสียบบัตรแสดงตนผ่านทางเครื่องออกเสียงอิเล็กทรอนิกส์ แต่ในขณะนั้นฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าสมาชิกฝ่ายของตนส่วนหนึ่งยังอยู่นอกห้องประชุม เช่น กำลังประชุมคณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งนัดประชุมพร้อมกับการประชุมสภา สมาชิกฝ่ายรัฐบาลก็อาจเสนอให้รับรองประชุมโดยวิธีการขานชื่อ ทั้งนี้ เพื่อประวิงเวลาให้สมาชิกฝ่ายของตนมีเวลาพอที่จะเข้ามาในห้องประชุมเพื่อแสดงตนได้

เรื่องด่วนที่ 5) และนายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะ เป็นผู้เสนอ (ในระเบียบวาระที่ 5.46) โดยเป็นการพิจารณาต่อจากการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 17(สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 24 กันยายน 2551 นายชัย ชิดชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นประธานการประชุม แต่เมื่อถึงเวลาประชุม ที่ประชุมยังไม่สามารถที่จะประชุมได้เนื่องจากสมาชิกยังไม่ครบองค์ประชุม จนประธานของที่ประชุมได้เปิดโอกาสให้สมาชิกได้มีการหารือกันนานร่วม 30 นาที จนกระทั่งเวลา 12.00 นาฬิกา ประธานจึงได้แจ้งว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแสดงตัวเพื่อเข้าร่วมประชุม 273 เสียง ถือว่าครบองค์ประชุม จึงได้รายงานให้ที่ประชุมทราบก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ประธานได้แจ้งต่อที่ประชุมว่าการประชุมสภาเมื่อวันที่ 24 กันยายนที่ผ่านมาได้ มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน 2 ฉบับ ตามที่คณะรัฐมนตรี และนายจุมพฏ บุญใหญ่ กับคณะเป็นผู้เสนอ แต่ยังไม่สามารถที่จะลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่สำคัญและมีถึง 2 ร่าง จึงต้องให้สมาชิกได้ พิจารณาอย่างรอบคอบ

จากนั้นประธานของที่ประชุมได้กดออกเรียกให้สมาชิกได้มากดบัตรเพื่อแสดงตนนับองค์ประชุมก่อนที่จะมีการลงมติ ปรากฏว่าในห้องประชุมมีสมาชิกเพียง 188 คนเท่านั้น หลังจากนั้นประธานได้ประกาศให้สมาชิกได้กดบัตรแสดงตนอีกครั้งก็ยังมีสมาชิกไม่ครบองค์ประชุม จากนั้นนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรชี้แจงว่า ประธานสภาได้เป็นผู้เลื่อนการประชุมและลงมติดอกไปเอง ซึ่งเดิมมีกำหนดการประชุมในเวลา 13.30 นาฬิกา ของวันที่ 25 กันยายนนี้ แต่ประธานได้เลื่อนมาเป็นเวลา 11.30 นาฬิกา ของวันนี้ (วันที่ 24 กันยายน 2551) อาจทำให้สมาชิกหลายคนได้มีการนัดหมายเวลาล่วงหน้าก่อนหน้านี้แล้ว ดังนั้น เมื่อสมาชิกไม่ครบองค์ประชุม จึงอยากให้ประธานได้สั่งพักการประชุม และเรียกประชุมใหม่อีกครั้ง

การประชุมดำเนินมาถึงช่วงนี้ ประธานของที่ประชุมชี้แจงว่า มีสมาชิกมาเซ็นชื่อเพื่อรายงานตัวเข้าห้องประชุม 273 คน ดังนั้น จึงต้องให้โอกาสสมาชิกได้กดบัตรแสดงตน

จากนั้น นพ.สุรวิทย์ คนสมบูรณ์ ส.ส.ชัยภูมิ พรรคพลังประชาชน อภิปรายว่า เนื่องจากประธานได้เลื่อนการประชุม และสมาชิกบางส่วนติดประชุมคณะกรรมการชุดต่างๆ และบางส่วนไปรับประทานอาหาร จึงเสนอให้ประธานพักการประชุม กระทั่งเวลา 12.24 นาฬิกา ประธาน จึงได้สั่งพักการประชุมเป็นเวลา 15 นาที

ต่อมาเวลา 12.40 นาฬิกา ประธานได้กดออกดียวเรียกสมาชิกเพื่อให้สมาชิกได้กดบัตร แสดงตน ปรากฏว่าเวลาผ่านไปร่วม 3 นาที แต่สมาชิกยังไม่ครบองค์ประชุม จนกระทั่งเวลา 12.40 ปรากฏว่ามีสมาชิกกดบัตรแสดงตนเพียง 205 คนเท่านั้น จึงยังถือว่าไม่ครบองค์ประชุมเพราะต้องใช้สมาชิกเกินกึ่งหนึ่งคือ 236 เสียงขึ้นไป

ขณะที่ น.ส.อรุณี ชำนาญยา ส.ส.พะเยา พรรคพลังประชาชน เสนอให้มีการนับองค์ประชุมแบบขานชื่ออีกครั้งจนทำให้ นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย ส.ส.จังหวัดตรัง พรรคประชาธิปัตย์ ลูกขึ้นอภิปรายว่า เข้าใจความรู้สึกเพื่อนสมาชิกของพรรครัฐบาล โดยมีการลงมติแสดงตนถึง 2 ครั้ง ก็ยังไม่ครบองค์ประชุม ซึ่งเรื่องนี้เป็นกฎหมายสำคัญที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบ ดังนั้น จึงอยากให้ประธานได้รายงานการนับองค์ประชุมทั้ง 2 ครั้ง เพื่อให้สมาชิกได้รับทราบด้วย เพราะล่มถึง 2 ครั้ง จึงทำให้องค์ประชุมไม่ครบ ดังนั้น เมื่อเพื่อนสมาชิกเสนอให้มีการนับองค์ประชุมด้วยการขานชื่อก็ไม่เป็นไร แต่ก่อนที่จะมีการขานชื่อขอให้ประธานได้วินิจฉัยก่อนว่า องค์ประชุมครบหรือไม่ เพราะเข้าใจว่าการขานชื่อจะ เป็นการทอดเวลาให้นานขึ้น

กระทั่งเวลา 12.45 นาฬิกา ประธานได้ขอให้สมาชิกได้กดบัตรแสดงตนอีกครั้ง แต่มีสมาชิกจากพรรคประชาธิปัตย์คัดค้านเนื่องจากที่ประชุมไม่ครบถึง 2 ครั้ง

จากนั้นเมื่อเวลา 12.50 นาฬิกา ประธานจึงได้สั่งให้มีการนับองค์ประชุมแบบขานชื่อ โดยไม่มีการวินิจฉัยว่าสภาล่มหรือไม่ ทำให้สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ส่วนใหญ่ได้ประท้วงด้วยการเดินออกจากห้องประชุม โดยเหลือเฉพาะแกนนำพรรค อาทิ นายอภิสิทธิ์ กับ นายชวน หลีกภัย ประธานสภาที่ปรึกษาพรรคเท่านั้น ขณะที่รัฐบาลยังมีแกนนำ อาทิ นายสมัคร สุขทรเวช หัวหน้าพรรคพลังประชาชน กับ นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย

นายเทพไท เสนพงศ์ ส.ส.นครศรีธรรมราช กล่าวว่า การเดินออกจากห้องประชุมของสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เพื่อเป็นการประท้วงประธานสภาที่ไม่ยอมวินิจฉัยว่าองค์ประชุมครบหรือไม่ เพราะได้ใช้เวลาในการนับองค์ประชุมถึง 2 ครั้งแต่ก็ล่มทุกครั้ง โดยไม่ยอมวินิจฉัยก่อนที่จะนับองค์ประชุมด้วยการขานชื่อ

กระทั่งเวลา 13.30 นาฬิกา ที่ประชุมได้มีการนับองค์ประชุมด้วยการขานชื่อเสร็จเรียบร้อยแต่ ประธานในที่ประชุมยังไม่ได้ประกาศผลการนับองค์ประชุม แต่ได้เปิดให้สมาชิกได้มีการหารือกันอย่างกว้างขวาง

นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย ส.ส.จังหวัดตรัง พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า พรรคจำเป็นต้องแสดงออกเพื่อเรียกร้องความรับผิดชอบจากรัฐบาล ฝ่ายค้านพยายามแสดงออกทำให้การประชุมเป็นไปด้วยความราบรื่น เพราะการประชุมล่มไปถึง 2 ครั้งแล้ว แต่ยังไม่ใหม่ ดังนั้น จึงอยากให้ฝ่ายนิติบัญญัติแสดงความรับผิดชอบมากกว่านี้ เพราะกฎหมาย 2 ฉบับดังกล่าวฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้เสนอ พรรคฝ่ายค้านไม่ได้เล่นเกมอะไร เพราะมีเพียง 164 เสียงขณะที่รัฐบาลมีเสียงเกินครึ่ง

ในระหว่างที่รอผลการนับองค์ประชุม นายอำนาจ คลังผา ส.ส.ลพบุรี พรรคพลังประชาชนได้เสนอให้มีการปิดประชุม และเลื่อนการลงมติร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวออกไปก่อน

จนกระทั่งเวลา 13.40 นาฬิกา พ.อ.อภิวัฒน์ วิริยะชัย รองประธานสภาคนที่ 2 ได้ขึ้นผลัดเปลี่ยนปฏิบัติหน้าที่ประธานการประชุม กล่าวว่า เนื่องจากมีการเลื่อนเวลาการประชุม ประกอบกับเพื่อสมาชิกติดประชุม คณะกรรมการและสมาชิกบางส่วนเตรียมเข้าเฝ้าฯ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยมีสมาชิกมาเซ็นชื่อแสดงตนเข้าร่วมประชุม 315 คน แต่ได้มีการนับองค์ประชุมด้วยการชานชื่อแล้วมีสมาชิกในห้องประชุมเพียง 218 คนเท่านั้น จึงถือว่าไม่ครบองค์ประชุม จึงได้สั่งให้ปิดการประชุมในเวลา 13.42 นาฬิกา

ตัวอย่างที่ 2 ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ก่อนเปิดประชุม นายชัย ชิดชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ประธานการประชุม ได้ขอให้สมาชิกแสดงตน ปรากฏว่ามีสมาชิกอยู่ในห้องประชุม 226 คน จนเมื่อเวลา 10.10 นาฬิกา สมาชิกยังมาไม่ครบองค์ประชุมที่ 235 คน ประธานจึงสั่งพักการประชุม 10 นาที และมีการเปิดประชุมอีกครั้ง เวลา 10.30 นาฬิกา ซึ่งองค์ประชุมครบ

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะเข้าสู่วาระพิจารณาเรื่องด่วน ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานระบุว่า ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาล 6 พรรค มาแสดงตนครบแล้ว ทำให้ ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ไม่พอใจ เพราะเป็นการกล่าวหาว่า พรรคไม่ให้ความร่วมมือ และพยายามขอประท้วงนานกว่า 5 นาที แต่ประธานไม่สนใจโดยอ้างว่าต้องเร่งพิจารณากฎหมาย และให้พล.อ.ธีรเดช มีเพียร ผู้ตรวจการแผ่นดินชี้แจงหลักการของร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ดี นายสุชุมพงศ์ โง่นคำ ส.ส.สัดส่วน พรรคพลังประชาชน เสนอให้นับองค์ประชุมแบบชานชื่อ ซึ่งประธานก็ได้ตั้งกรรมการนับคะแนนจากทุกพรรค ต่อมา ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ ขอประท้วงให้มีการชี้แจงกรณีมีการพาดพิงว่า พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้แสดงตน แต่ประธานให้นับองค์ประชุมก่อน แล้วค่อยประท้วง ทำให้ ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ ทอยถุกขึ้นตอบโต้กับประธานว่า ประธานทำผิดข้อบังคับหลายครั้งแล้ว หากไม่ทำตามข้อบังคับให้ผู้ประท้วงอภิปราย คงร่วมประชุมด้วยไม่ได้จึงเดินออกจากห้องประชุม และยืนจับกลุ่มอยู่ข้างห้องประชุม

ขณะที่นายณัฐวุฒิ ประเสริฐสุวรรณ ส.ส.สุพรรณบุรี พรรคชาติไทย กล่าวว่า เมื่อมีผู้ประท้วงหรือหารือก็ต้องให้อภิปราย แต่ที่ผ่านมา ประธานอ้างว่าของดเว้นการใช้ข้อบังคับการประชุมสภาและรื้อฟื้นความ ทั้งที่การงดใช้ข้อบังคับเป็นอำนาจสภาไม่ใช่อำนาจประธาน ฉะนั้นขอให้ประธานยึดกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัดด้วย

ต่อจากนั้น นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย กล่าวว่า เดิมตั้งใจจะไม่พูดไม่ว่าเรื่องใดก็ตาม แต่กรณีที่เกิดขึ้น ส.ส.แสดงตนกับเจ้าหน้าที่นอกห้องประชุมแล้ว เมื่อประธานให้แสดงตนอีกครั้งในห้องประชุม ก็อู่นวาย ขอให้พิจารณายกเลิกการแสดงตัวในห้องประชุมด้วย รัฐบาลก็โดนติติงแล้ว ขอให้สภาเป็นสภาอันทรงเกียรติ ทำให้ประธานสภาชี้แจงว่า ขอยกเลิกการแสดงตนในห้องประชุม แต่ให้แสดงตนก่อนลงมติ เพราะเกรงว่า ร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญจะมีปัญหาเรื่องลงมติแล้วองค์ประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่ง เหมือนสมัยสมานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบฯ ดังกล่าวเป็นอันตกไป จากนั้นจึงเข้าสู่วาระการพิจารณาต่อไป

ตัวอย่างที่ 3 ในคราวการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 21 มกราคม 2552 ในระหว่างที่ประชุมอยู่ในช่วงของการหารือในเรื่องต่างๆ อาทิเช่น ปัญหาเรื่องการบริจาคปลากะปองเน่าในการช่วยผู้ประสบภัย ปัญหาราคาข้าวโพดตกต่ำ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในซีกรัฐบาล อยู่ในห้องประชุมสภาน้อยมาก จนประธานได้ขอให้เข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม เพื่อดำเนินการประชุมสภาตามระเบียบวาระการประชุม

จนกระทั่งเวลา 15.15 นาฬิกา นายจุมพฏ บุญใหญ่ ส.ส. สกลนคร พรรคเพื่อไทย เสนอนับองค์ประชุมทันที ซึ่งประธานที่ประธานที่ประชุมก็ได้กดออกเรียกสมาชิกเข้ามาแสดงตนเพื่อนับองค์ประชุม โดยใช้เวลานานติดเกือบ 5 นาที

ในระหว่างนั้น นายสุวโรช พะลัง ส.ส. พัทลุง พรรคประชาธิปัตย์ ได้ขอให้ประธานรอไปก่อน เพราะมี ส.ส. บางส่วนติดประชุมคณะกรรมการฯ ที่อยู่ตามห้องประชุม คณะกรรมการต่างๆ และอยากให้นักกดออกเรียกไปถึงห้องประชุมกรรมการฯ ต่างๆ จากนั้นนายธนิตพล ไชยนันทน์ ส.ส. ตาก พรรคประชาธิปัตย์ กล่าวว่า ขอให้พักการลงคะแนนก่อน 20 - 30 นาที เพื่อรอ ส.ส. ที่ต้องปฏิบัติภารกิจนอกประชุม แต่ประธานที่ประชุมไม่อนุญาตและประธานก็ยังกดออกเรียกให้สมาชิกเสียบบัตรลงคะแนนเพื่อแสดงตนอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ เมื่อเวลาผ่านไปประมาณ 5 นาที ประธานได้ย้ำถึงข้อบังคับการประชุมสภาว่าหากไม่ครบองค์ประชุม อาจต้องยุติการประชุมสภาและเรียกประชุมต่อในวันพรุ่งนี้ แต่ท้ายที่สุดผลการแสดงตัวพบว่ามี ส.ส. อยู่ในห้องประชุม 235 คน ซึ่งถือว่าองค์ประชุมครบเกินกึ่งหนึ่ง คือ 228 เสียง จึงสามารถดำเนินการประชุมต่อไป เนื่องจากมี ส.ส. เกินมา 7 เสียง

จากนั้นการประชุมก็เข้าสู่ระเบียบวาระทันที โดยนายสุนัย จุลพงศธร ส.ส. สัตตวัน พรรคเพื่อไทย ได้อภิปรายในระเบียบวาระเรื่องการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลว่า รัฐบาลชุดนี้ได้อำนาจมาจากการทำจรรยา จ่าลายประชาธิปไตย ได้อำนาจมาพวกที่ยึดสนามบิน นายกรัฐมนตรีถึงกล้าพูดได้ว่าจะไม่ยึดสนามบินอีก รัฐบาลชุดนี้ไม่ได้มาจากประชาชนอย่างแท้จริง จึงไม่มีความชอบธรรมที่จะบริหารประเทศ และยังตั้งแกนนำพันธมิตรมาเป็นที่ปรึกษาardt. และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีก พฤติกรรมเช่นนี้มันชัดเจนอยู่แล้ว

เมื่อถึงช่วงนี้ทำให้นายเจอะอามิง โตะตาหยง ส.ส. นราธิวาส พรรคประชาธิปัตย์ ได้ลุกขึ้นประท้วง ทำให้นายสุนัยได้ว่ควรฝึกความอดทนรับฟัง อย่าเอานิสัยฝ่ายค้านมาเป็นรัฐบาล คนที่ไม่ได้เป็นรัฐบาลมานานแล้วหิวโหยยิ่งต้องอดทน เรื่องเล็กน้อยควรปล่อยไปบ้าง ยิ่งพูดยิ่งเข้าเนื้อ ทำให้นายเจอะอามิง ได้ตอบกลับเช่นกันว่า ขอให้ทำใจยอมรับกับการเป็นฝ่ายค้านบ้าง

หลังจากที่ได้มีการโต้ตอบกันไปมา นายสุนัยจึงเสนอให้ประธานเล็กระหว่างเสนอให้นับองค์ประชุม หรือให้ตนออกจากห้องประชุม เพราะตนจะไม่ถอนคำพูดที่ระบุว่ารัฐบาลหิวโหยแน่ ซึ่งประธานที่ประชุมได้สั่งให้มีการนับองค์ประชุมรอบสองทันทีในเวลา 15.55 นาฬิกา โดยให้เหตุผลว่ามองแล้ว ส.ส.เหลือกันอยู่น้อยมาก และขอให้นายสุนัยออกจากห้องประชุมด้วย ซึ่งผลการนับองค์ประชุมรอบสองมีผู้ยกบัตรแสดงตนเพียงแค่ 233 คนเกินกึ่งหนึ่งเพียงแค่ 5 เสียงเท่านั้น การประชุมจึงดำเนินต่อไปได้

จากนั้นนายประสิทธิ์ ชัยวิรัตน์ ส.ส.ชัยภูมิ พรรคเพื่อไทย ได้เสนอให้มีการนับองค์ประชุมด้วยการขานชื่อ เพราะเกรงว่าจะมีการลักไก่เนื่องจากคะแนนเกินมาไม่กี่เสียง และอยากเห็นบทลงโทษของพรรคประชาธิปัตย์ที่เคยประกาศว่าใครขาดประชุมจะมีการลงโทษ ทำให้ นายสาทิตย์ วงศ์หนองเตย ส.ส.ตรัง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ต้องลงจากที่นั่งรัฐมนตรี มาใช้สิทธิแสดงความเห็นในฐานะ ส.ส.ว่า การนับองค์ประชุมถึงสองครั้งในเวลาไล่เลี่ยกันทำให้รู้ว่ามีความเจตนาอย่างไร บทลงโทษของพรรคเป็นเรื่องภายใน มิใช่หน้าที่ของนายประสิทธิ์ เพราะการตรวจสอบว่าใครขาดประชุมสามารถตรวจสอบจากคอมพิวเตอร์ได้

ส่วนนายบุญยอด สุขถิ่นไทย ส.ส.กทม. พรรคประชาธิปัตย์ ลูกขึ้นประท้วง ขอให้นายสุนัยออกนอกห้องประชุมตามที่ได้พูดไว้ หากว่าความทรงจำยังไม่เลอะเลือน ทำให้นายสุนัยได้กลับว่า ตนจะออกต่อเมื่อมีการนับองค์ประชุมเสร็จเรียบร้อยแล้วและไม่อยากต่อล้อต่อเถียงกับผู้ที่ไม่ศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย เพราะในช่วงที่มีการรัฐประหารคนที่ประท้วงตนอยู่ยังไปยื่นเชียร์คนที่รัฐประหาร ต่อจากนั้นที่ประชุมก็ดำเนินการประชุมต่อไปจนปิดการประชุม

ตัวอย่างที่ 4 ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 22 มกราคม 2552 ต้องยุติลงกลางคันเนื่องจากองค์ประชุมสภาฯ ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง หลังจากที่นายประเสริฐ ชัยกิจเด่น นภาลัย ส.ส.สมุทรปราการ พรรคเพื่อไทย เสนอให้มีการนับองค์ประชุม ก่อนที่จะเข้าสู่วาระการรับทราบรายงานปฏิบัติงานของศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครองประจำปี 2550 และการพิจารณาร่างพ.ร.บ. ผู้สูงอายุ (ฉบับที่...) พ.ศ. ต่อจากนั้น น.ส.รังสิมา รอดรัศมี สส.สมุทรสงคราม พรรคประชาธิปัตย์เสนอให้นับองค์ประชุมด้วยการขานชื่อสส. ทีละคนปรากฏว่ามีสส. ที่อยู่ในที่ห้องประชุมเพียง 219 คน ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งจำนวน 228 คน ทำให้นายอภิวัฒน์ วิริยะชัย รองประธานสภาฯ คนที่ 2 ต้องสั่งปิดประชุม

4.6.2.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ก) ปัญหาด้านระยะเวลาในการประชุมของสภา

ปัญหาเกี่ยวกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการประชุมที่มีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรทั้งในด้านการพิจารณากฎหมายและการควบคุมตรวจสอบรัฐบาล แม้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จะได้กำหนดให้มีการประชุมสมัยสามัญปีละ 2 สมัย คือสมัยสามัญ และสมัยสามัญนิติบัญญัติแต่ละสมัยมีวันประชุม 120 วัน แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีมติกำหนดให้มีวันประชุมเพียงสัปดาห์ละ 2 วัน³⁶⁹ คือในวันพุธและวันพฤหัสบดี โดยระเบียบวาระการประชุมสำหรับวันพุธจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด ส่วนระเบียบวาระการประชุมสำหรับวันพฤหัสบดีจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกระทู้ถาม และญัตติ หรือเรื่องที่ค้างการพิจารณาจากการประชุมในวันพุธ โดยการประชุมในวันพุธจะเริ่มตั้งแต่เวลา 13.30 นาฬิกา และการประชุมในวันพฤหัสบดีจะเริ่มตั้งแต่เวลา 11.00 นาฬิกา ซึ่งโดยปกติในวันพุธสภาผู้แทนราษฎรจะปิดประชุมเวลาประมาณ 20.00 นาฬิกาและในวันพฤหัสบดีจะปิดประชุมเวลาประมาณ 17.00 นาฬิกา ทำให้เวลาสำหรับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีน้อย คือ รัฐสภามีสมัยประชุมสามัญ 2 สมัย สมัยละ 120 วัน สภาผู้แทนราษฎรจะประชุมเฉลี่ยประมาณ 32 ครั้ง ถ้าในวันพุธหรือวันพฤหัสบดีได้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา หรือตรงกับวันสำคัญที่เป็นวันหยุดราชการ สัปดาห์นั้นจะไม่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้มีระยะเวลาและจำนวนวันในการประชุมไม่เพียงพอต่อการพิจารณาร่างกฎหมายและการพิจารณาญัตติต่างๆ และมีผลกระทบต่อกรพิจารณาร่างกฎหมายที่เป็นไปอย่างล่าช้าและมีญัตติค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก

ข) ปัญหาความล่าช้าของการประชุมสภาและการขาดองค์ประชุมของสภา

สภาพปัญหาของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรประการหนึ่ง คือ ในระหว่างการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยส่วนใหญ่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะขาดการประชุมและไม่ค่อยอยู่ในที่ประชุม ซึ่งทำให้ในระหว่างการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องใดๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะขอให้มีการนับองค์ประชุมใหม่ มีผลให้การพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งต้องหยุดชะงักลง

³⁶⁹ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 30 มกราคม พุทธศักราช 2551 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณากำหนดวันและเวลาการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมีมติให้มีการประชุมสัปดาห์ละ 2 วัน คือ ทุกวันพุธ เริ่มตั้งแต่เวลา 13.30 นาฬิกา และวันพฤหัสบดี เริ่มตั้งแต่เวลา 11.00 นาฬิกา เป็นต้นไป

และในกรณีที่น่าบอบคัพระชุมใหม่แล้ว พบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในที่ประชุมไม่ครบองค์ประชุม ประธานจึงต้องสั่งปิดการประชุมหรือสั่งเลื่อนการลงมติออกไป มีผลให้การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างล่าช้า สาเหตุสำคัญที่ทำให้สมาชิกขาดการประชุมสภานั้นเนื่องจากในทางปฏิบัติมักมีการกำหนดวันประชุมคณะกรรมการสามัญและวิสามัญตรงกับวันประชุมสภา ทำให้สมาชิกที่เป็นกรรมการอยู่หลายคณะไม่อาจเข้าร่วมประชุมสภาได้ จนทำให้บางครั้งประธานที่ประชุมต้องเลื่อนการประชุมออกไป เพราะมีสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมหรือต้องประชุมล่าช้ากว่ากำหนดมาก

ในเรื่ององค์ประชุมนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่องค์ประชุมเพื่อพิจารณาระงับการตั้งข้อบังคับการประชุมให้ใช้องค์ประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้ง ในทางปฏิบัติของสภาการเปิดประชุมสภาจะนับองค์ประชุมจากจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อเข้าประชุม ถ้าสมาชิกมาลงชื่อเข้าประชุมครบองค์ประชุมประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะทำการเปิดประชุมและดำเนินการประชุม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ คือว่าการนับองค์ประชุมของสภาจะนับจากจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุมหรือนับจำนวนสมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมทุกขณะ และการประชุมสภาผู้แทนราษฎรควรจะต้องมีองค์ประชุมครบทั้งในตอนเริ่มประชุม ระหว่างประชุม และในตอนลงมติหรือไม่ ซึ่งข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ไม่ชัดเจนเป็นผลให้ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรกำลังประชุมพิจารณาเรื่องใด ๆ อยู่โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญและมีสมาชิกนั่งอยู่ในสภาจำนวนน้อยเพราะสมาชิกหลายท่านมาลงชื่อเข้าประชุมแล้วไปทำหน้าที่อื่นที่ค้างไว้เช่นไปร่วมประชุมคณะกรรมการ สมาชิกจึงมักจะขอให้มีการนับองค์ประชุม และบ่อยครั้งที่นับแล้วมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ประธานจึงต้องสั่งปิดประชุมสภาหรือสั่งเลื่อนการลงมติทำให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความล่าช้า

ปัญหาที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดการประชุมและไม่อยู่ในที่ประชุม ทำให้มีการขอให้นับองค์ประชุมบ่อยครั้ง มีผลให้การประชุมต้องล่าช้าออกไป ซึ่งเป็นภาพพจน์ที่ไม่ดีในแง่ของการประชุมที่ในบางคราวอาจจะมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่มากนัก ดังนั้น จึงควรกำหนดมาตรการในการทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุมสภา นอกจากมาตรการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 106 (10) ที่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดสมาชิกภาพถ้าขาดประชุมเกินจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดอันเป็นมาตรการทางตรงแล้ว ควรจะต้องมีการกำหนดมาตรการทางอ้อม โดยการตรากฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภากำหนดสภาพบังคับกรณีที่มีสมาชิกสภาขาดประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควร โดยอาจจะตัดสิทธิประโยชน์บางประการที่สมาชิกพึงจะได้รับ เช่น การจัดทำสถิติการเข้าประชุมของสมาชิกฯ แต่ละท่านเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ หรือมาตรการในการตัด

เงินเดือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควร นอกจากนั้นในการประชุมสภาในเรื่องที่สำคัญๆ ควรจะมีการถ่ายทอดสดการประชุมสภาผ่านทางโทรทัศน์ ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถติดตามการทำงานของสมาชิกได้ง่ายขึ้น และยังเป็นการกระตุ้นและสร้างจิตสำนึกแก่สมาชิกสภาให้รู้จักตรงต่อเวลาและเข้าร่วมการประชุมสภามากขึ้นด้วย นอกจากนี้ควรนัดวันประชุมของสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ตรงกับวันประชุมของคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในเรื่องการขาดองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ค) ปัญหาเรื่องการประท้วงและการขอให้นับองค์ประชุมบ่อยครั้งในสภา

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ถ้ามีสมาชิกประท้วงว่ามีการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุม หรือถูกอภิปรายพาดพิงเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องอื่นใดอันเป็นที่เสียหาย ประธานประชุมจะให้โอกาสผู้นั้นชี้แจง และประธานที่ประชุมจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าฝ่าฝืนข้อบังคับฯ หรือพาดพิงเรื่องส่วนตัว หรือเป็นเรื่องที่ทำให้เสียหายตามที่ประท้วงหรือไม่ ในทางปฏิบัติปัญหาของการประท้วงอาจเกิดจากการวินิจฉัยของประธานที่ประชุมที่ไม่ถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมสภา เช่นการที่ประธานสภาไม่วินิจฉัยในประเด็นที่ผู้ประท้วงได้ใช้สิทธิประท้วงทันที ทำให้มีผู้ประท้วงต่อเนื่องว่าประธานไม่มีความเป็นกลางโดยไม่วินิจฉัยในประเด็นที่ประท้วงแต่กลับปล่อยให้ผู้อภิปรายได้อภิปรายต่อไป ซึ่งการประท้วงที่ต่อเนื่องวุ่นวายนี้ทำให้บรรยากาศในการประชุมไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และเป็นอุปสรรคในการประชุมสภาอย่างหนึ่ง

เช่น ในการประชุมเพื่อพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ (อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) ผู้อภิปราย ได้กล่าวหาว่านายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรกำลังใช้วัฒนธรรมของพรรคที่พูดความจริงเพียงครึ่งเดียวเพื่อหวังจะทำลายกันในทางการเมืองและยังภูมิใจกับเอกสารข้อตกลงระหว่างกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกากับบริษัทอินวิชั่นว่าเป็นเอกสารใหม่ เอกสารลับ แท้ที่จริงแล้วเป็นเอกสารธรรมดาที่มีเผยแพร่กันอยู่ทั่วไป ผู้สื่อข่าวก็ไม่ได้เป็นของใหม่ ต่อมา นายนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้สิทธิประท้วงว่านายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจไม่ตั้งใจจะตอบให้ตรงประเด็น แต่ว่านายสุริยะได้พุดพาดพิงถึงตนเองและพรรคในทางที่เสียหายว่าตนเองและพรรคพูดความจริงเพียงครึ่งเดียว และยังภูมิใจกับเอกสารข้อตกลงระหว่างกระทรวงยุติธรรมของสหรัฐอเมริกากับบริษัทอินวิชั่นว่าเป็นเอกสารใหม่ ทั้งที่ตนเองไม่ได้พูดว่าเป็นเอกสารใหม่ เพียงแต่บอกว่ารัฐบาลมีเอกสารฉบับนี้นานแล้ว และเป็นเอกสารที่สร้างความเสียหายให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก แต่กลับไม่นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ แต่ปรากฏว่ารองศาสตราจารย์ ลลิตา ฤกษ์สำราญ (รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สองในขณะนั้น) ไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นนี้

ทำให้มีผู้ประท้วงต่อเนื่องเป็นจำนวนมาก³⁷⁰ ดังนั้น ในฐานะที่ประธานที่ประชุมที่จะต้องควบคุมการอภิปรายในสภา ประธานควรจะให้ดุลยพินิจวินิจฉัยในประเด็นที่ประท้วงทันที โดยต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ รวดเร็วในการตัดสินใจซึ่งจะต้องอาศัยประสบการณ์และความหนักแน่นแม่นยำในข้อบังคับการประชุม โดยในบางครั้งสมาชิกจะใช้อารมณ์ในการอภิปรายและประท้วง ประธานที่ประชุมจึงต้องมีความหนักแน่น มั่นคงในอารมณ์และการตัดสินใจที่เด็ดขาดด้วย จึงจะสามารถควบคุมการประชุมให้เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยได้

สำหรับปัญหาในเรื่องการนับองค์ประชุมสภาบ่อยครั้งในสภา อันเกิดจากการขาดองค์ประชุมของสมาชิก ทำให้ต้องมีการเสนอให้นับองค์ประชุมบ่อยครั้งซึ่งในบางครั้งการเสนอให้มีการนับองค์ประชุมถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมืองทำให้การประชุมสภาเป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากตามข้อบังคับการประชุมไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบองค์ประชุมของสภาไว้อย่างชัดเจน จึงถือว่าสมาชิกทุกคนมีเอกสิทธิ์ที่จะเสนอให้ตรวจสอบองค์ประชุมของสภาได้ ดังนั้น จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการขอให้นับองค์ประชุมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับระบบรัฐสภาของไทย โดยในเรื่องการรักษาองค์ประชุมของสภานั้น ในระบบรัฐสภาถือว่าฝ่ายรัฐบาลมีหน้าที่ในการรักษาองค์ประชุมของสภา เนื่องจากมีสมาชิกเสียงข้างมากในสภาโดยหากฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถรักษาองค์ประชุมของตนไว้ได้จะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและถือเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงที่อาจทำให้รัฐบาลไม่สมควรบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ ซึ่งถ้าหากฝ่ายรัฐบาลสามารถรักษาองค์ประชุมของสภาไว้ได้ การขอให้นับองค์ประชุมก็คงไม่เกิดขึ้น

ง) ปัญหาด้านการอภิปรายของสมาชิก

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ข้อบังคับการประชุมมิได้กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาแต่ละเรื่อง เว้นแต่ระเบียบวาระกระทู้ถามสดเท่านั้นที่จำกัดเวลาไว้ไม่เกิน 60 นาทีสำหรับการถามและตอบกระทู้ถามสด³⁷¹ ส่วนการพิจารณากระทู้ถามทั่วไป ญัตติ ร่างพระราชบัญญัติ และเรื่องอื่น ๆ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีมีสิทธิใช้เวลาของสภาได้โดยไม่มีข้อกำหนด ทำให้สภาต้องเสียเวลากับการอภิปรายของสมาชิกมากเกินไปเป็นประจำ และถึงแม้ข้อบังคับการประชุมจะกำหนดให้ผู้อภิปรายต้องอภิปรายอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษาอยู่ และต้องไม่เป็นการอภิปรายที่ฟุ่มเฟือยวนเวียนซ้ำซากหรือซ้ำ

³⁷⁰ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 27 มิถุนายน 2548 หน้า 127-128 และหน้า 180-186.

³⁷¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 155

กับผู้อื่น³⁷² และเมื่อประธานเห็นว่าผู้ใดอภิปรายพอสมควรแล้วจะให้ผู้นั้นหยุดอภิปรายก็ได้³⁷³ แต่ในทางปฏิบัติเป็นการวินิจฉัยยากว่าการอภิปรายของสมาชิกอยู่ในประเด็นซ้ำซากหรือซ้ำกับผู้อื่นหรือไม่ และถ้าประธานที่ประชุมเตือนผู้อภิปรายก็จะเกิดการเถียงว่าไม่ได้ทำผิดข้อบังคับการประชุม หรือเมื่อประธานที่ประชุมเห็นว่าสมาชิกอภิปรายพอสมควรแล้วและสั่งให้หยุดอภิปรายสมาชิกท่านนั้นจะกล่าวหาประธานที่ประชุมว่าจำกัดสิทธิของสมาชิกและไม่เป็นกลาง ทำให้ประธานที่ประชุมต้องปล่อยให้สมาชิกอภิปรายโดยไม่มีกำหนดเวลา ข้อบังคับการประชุมกำหนดว่าการอภิปรายต้องอยู่ในประเด็น ไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียน ซ้ำซากกับผู้อื่น และต้องไม่นำเอกสารใดๆ มาอ่านในที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น และในระหว่างการอภิปราย ห้ามแสดงกิริยาหยาบคายหรือใช้วาจาไม่สุภาพ ใส่ร้าย หรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามกล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น สำหรับข้อบังคับข้อนี้เป็นเรื่องที่มีผู้ฝ่าฝืนกันมากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การพูดนอกประเด็นและการเสียดสีบุคคลอื่น เมื่อมีผู้ประท้วงให้ผู้อภิปรายถอนคำพูดของตน และประธานที่ประชุมได้วินิจฉัยให้ผู้อภิปรายถอนคำพูด ผู้อภิปรายก็มักจะอภิปรายโต้เถียงกับประธานสภาแล้วไม่ยอมถอนคำพูดตามคำวินิจฉัยของประธาน บางคนถึงกับต่อล้อต่อเถียงกัน ประธานหรือโต้เถียงกันเองก็มี ซึ่งไม่เป็นการสมควรอย่างยิ่ง ในเรื่องนี้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันได้เพิ่มเติมในเรื่องนี้ว่า ถ้าผู้อภิปรายออกไปจากที่ประชุมสภาโดยไม่ถอนคำพูดตามคำวินิจฉัยของประธาน ให้ประธานบันทึกการไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยไว้ในรายงานการประชุม³⁷⁴

การอภิปรายที่ดีนั้นควรจะต้องมีการเตรียมตัวมาก่อน และไม่ควรรีใช้เวลามาก วิธีที่ดีที่สุดคือ การยกเอาข้อดีและข้อเสียของประเด็นที่กำลังอภิปรายขึ้นมาตีแผ่โดยละเอียด และสรุปลงท้ายในที่สุดว่าข้อดีมากกว่าข้อเสียหรือข้อเสียมากกว่าข้อดี และดังนั้น ตนจึงเห็นว่าควรจะสนับสนุนหรือควรคัดค้าน การพูดออกนอกเรื่องนอกประเด็น หรือการพูดโดยใช้อารมณ์ประกอบคำพูดทำให้บรรยากาศการประชุมไม่เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยและทำให้ประธานที่ประชุมทำหน้าที่ด้วยความยากลำบาก ดังนั้น ประธานสภาจึงต้องเป็นคนอารมณ์สุขุมเยือกเย็น รู้ข้อบังคับอย่างทะลุปรุโปร่ง และต้องมีความเฉียบขาด และเป็นที่เคารพยำเกรงด้วย

³⁷² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 61

³⁷³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 62

³⁷⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 64

จ) ปัญหาทางด้านการจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร

โดยอำนาจในการวินิจฉัยและสั่งการของประธานสภาในการบรรจุเรื่องต่างๆเข้าระเบียบวาระการประชุมอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนและความไม่เป็นธรรม ซึ่งก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เป็นกลางของประธานสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการบรรจุเรื่องเข้าในระเบียบวาระการประชุม อาทิเช่น ดุลพินิจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับญัตติด่วน โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจวินิจฉัยและสั่งการให้บรรจุเรื่องนั้น ๆ เข้าระเบียบวาระการประชุม ซึ่งอำนาจวินิจฉัยดังกล่าวทำให้มีความไม่แน่นอน และอาจเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นกับสมาชิกที่เสนอญัตติ อันส่งผลกระทบต่อการศึกษาเรื่องอื่นๆ ของประธานสภาผู้แทนราษฎรด้วย

ปัญหาที่เกิดจากการจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเกิดจากการบรรจุร่างพระราชบัญญัติ กระทู้ถาม และญัตติเข้าในระเบียบวาระการประชุมซึ่งมีสาเหตุมาจากบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

1) การที่ข้อบังคับการประชุม กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจในการสั่งบรรจุเรื่องต่างๆ เข้าระเบียบวาระการประชุม ซึ่งโดยปกติข้อบังคับการประชุมสภาจะกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติและญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 7 วันนับแต่วันที่เสนอ³⁷⁵ และต้องจัดเข้าระเบียบวาระการประชุมเรียงตามลำดับก่อนหลังตามที่เสนอก็คงตาม แต่การที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้อำนาจแก่ประธานสภาในการวินิจฉัยว่าญัตติหรือร่างพระราชบัญญัติใดเป็นเรื่องด่วนหรือไม่ และถ้าประธานสภาวินิจฉัยว่าญัตติหรือร่างพระราชบัญญัติใดเป็นเรื่องด่วน ก็มีอำนาจที่จะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ แต่จะจัดไว้ก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้ ซึ่งการจัดให้เป็นเรื่องด่วนนั้นจะทำให้เรื่องนั้นได้รับการบรรจุระเบียบวาระในลำดับก่อนเรื่องอื่นๆ ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติและญัตติที่เสนอก่อนหน้านั้นต้องค้างการพิจารณาในระเบียบวาระเป็นจำนวนมาก โดยต้องรอการพิจารณาอยู่นานกว่าเรื่องด่วนดังกล่าวจะได้รับการพิจารณาจนแล้วเสร็จซึ่งเรื่องด่วนนั้นคณะรัฐมนตรีมักจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาบ่อยครั้ง จึงมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่ค้างระเบียบวาระอยู่ก็ยังคงค้างระเบียบวาระต่อไป โดยไม่ได้รับการพิจารณาจากสภา จนกระทั่งมีการปิดสมัยประชุมของรัฐสภา หรือมีการยุบสภา ดังนั้น การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้สั่งบรรจุเรื่องต่างๆ เข้าระเบียบวาระการประชุม จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

³⁷⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 45

2) การบรรจุร่างพระราชบัญญัติและญัตติ นอกจากประธานสภาผู้แทนราษฎร จะมีอำนาจสั่งให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติและญัตติเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วนแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุร่างพระราชบัญญัติและญัตติที่เป็นเรื่องด่วน หรือเรื่องอื่นๆเพิ่มเติมไปเข้าระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้แล้วก่อนวันประชุม ไม่น้อยกว่า 1 วันก็ได้³⁷⁶ ทำให้มีเรื่องด่วนในระเบียบวาระการประชุมแต่ละครั้งเป็นจำนวนมากและได้รับการพิจารณาไม่ครบทุกเรื่อง ส่วนร่างพระราชบัญญัติและญัตติที่เป็นเรื่องธรรมดา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องบรรจุระเบียบวาระการประชุมภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติและญัตติเป็นจำนวนมากเป็นเรื่องที่ค้างพิจารณา ประกอบกับการเสนอญัตติกระทำได้ง่ายเพราะสมาชิกเพียงคนเดียวเป็นผู้เสนอและมีผู้รับรองอีก 5 คนเท่านั้นทำให้มีการเสนอญัตติเข้ามาเป็นจำนวนมาก

การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยว่ากระทู้ถาม ร่างพระราชบัญญัติและญัตติ และเรื่องอื่นๆที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้หรือไม่ ถ้าถูกต้องครบถ้วนประธานสภาต้องสั่งบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมทุกเรื่อง โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติและญัตตินั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องสั่งให้บรรจุระเบียบวาระภายใน 7 วัน ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติและญัตติค้างระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดผลเสียหาย ดังนี้

(1) การที่มีระเบียบวาระมากเกินไป ทำให้เกิดความล่าช้าและสิ้นเปลืองงบประมาณในการจัดทำระเบียบวาระการประชุมและทำให้สมาชิกเกิดความสับสน

(2) การจัดระเบียบวาระไม่เป็นไปตามลำดับความสำคัญ แต่มักเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการพิจารณาเรื่องตามระเบียบวาระการประชุม เนื่องจากมีเรื่องค้างพิจารณาในระเบียบวาระการประชุมเป็นจำนวนมาก โดยไม่มีการเรียงลำดับความสำคัญของเรื่องต่างๆ ทำให้มีการเสนอญัตติขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมเพื่อขอให้ยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาพิจารณาก่อนโดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิได้ดำเนินการพิจารณาไปตามลำดับในระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความพร้อมในการเตรียมข้อมูลสำหรับการพิจารณาเรื่องต่างๆ ซึ่งส่งผลต่อประสิทธิภาพของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

³⁷⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 14 วรรคสอง “ถ้าประธานสภาเห็นสมควร จะบรรจุเรื่องใดเพิ่มเติมในระเบียบวาระการประชุมอีกก็ได้ แต่ต้องก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน”

(3) ถ้าเรื่องที่ค้างพิจารณาเป็นญัตติที่ขอให้สภาพิจารณำปัญหาเรื่องใดๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน การพิจารณาญัตตินั้นอาจล่าช้าจนไม่เหมาะสมกับสถานการณ์

(4) ทำให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรควบคุมการประชุมได้ยากขึ้น เพราะเมื่อมีการยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นพิจารณาก่อน โอกาสที่จะเกิดการสับสนวุ่นวายขึ้นในที่ประชุมย่อมมีขึ้นได้ง่าย เนื่องจากสมาชิกอาจมีข้อมูลในการอภิปรายในประเด็นที่พิจารณาไม่เพียงพอ ทำให้ประธานสภาต้องรับภาระหนักขึ้นในการควบคุมการอภิปรายของสมาชิก

(5) การบรรจุระเบียบวาระกระทู้ถาม ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้บรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระครั้งละไม่เกิน 6 กระทู้ ในจำนวนนี้เป็นกระทู้ถามสดไม่เกิน 3 กระทู้ และกระทู้ถามทั่วไปไม่เกิน 3 กระทู้ ซึ่งในทางปฏิบัติในการประชุมครั้งหนึ่งๆ ประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามทุกประเภทเพียงแค่ 6 กระทู้ดังกล่าว แม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้ประธานสภามีอำนาจบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเกินกว่านี้ก็ได้ ถ้าหากมีกระทู้ถามทั่วไปรอบบรรจุระเบียบวาระการประชุมจำนวนมากหรือมีกระทู้ถามทั่วไปที่เลื่อนมาจากการประชุมครั้งที่แล้ว ส่วนกรณีของกระทู้ถามสดนั้น ถ้าในสัปดาห์ใดมีเกินจำนวน 3 กระทู้ ให้ประธานสภาจับสลากให้เหลือเพียง 3 กระทู้ โดยกระทู้ถามส่วนที่เหลือประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจสั่งให้ไปบรรจุเป็นกระทู้ถามสดของสัปดาห์ถัดไป การที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดหลักเกณฑ์การบรรจุกระทู้ถามดังกล่าวทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถใช้กระทู้ถามเป็นมาตรการในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะมีกระทู้ถามที่ได้รับการตอบด้วยวาจาจากรัฐมนตรีจำนวนน้อยเพียงสัปดาห์ละไม่เกิน 6 กระทู้ และมีกระทู้ถามเป็นจำนวนมากที่มีได้บรรจุระเบียบวาระ หรือได้รับการบรรจุระเบียบวาระล่าช้าจนทำให้รัฐมนตรีตอบได้ไม่ทันกับความต้องการของสมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถาม

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการบรรจุเรื่องต่างๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

จ) ปัญหาการดำเนินการประชุมที่ไม่ได้เป็นไปตามระเบียบวาระการประชุม

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเฉพาะเรื่องที่อยู่ในระเบียบวาระการประชุม และต้องดำเนินการพิจารณาตามลำดับในระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้ ทั้งนี้เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น ทำให้การพิจารณาเรื่องต่างๆ ไม่เป็นไปตามลำดับที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุม โดยมีการขอให้ยกเรื่องใดเรื่องหนึ่งทั้งที่มีอยู่และมีได้อยู่ในระเบียบวาระการประชุมขึ้นมาพิจารณา เหตุที่ต้องมีการขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมโดยเฉพาะกรณีที่เป็นระเบียบวาระในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น

เป็นเพราะ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทุกฉบับจะกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร ต้องบรรจุร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามาถูกต้องตามข้อบังคับการประชุมทุกฉบับเข้าระเบียบวาระการประชุมตามลำดับก่อนหลังที่เสนอต่อประธานสภา และกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็น 3 วาระ โดยไม่มีองค์กรในการกลั่นกรองและจัดลำดับความสำคัญและเร่งด่วนของร่างพระราชบัญญัติก่อนที่จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติค้างอยู่ในระเบียบวาระเป็นจำนวนมาก และการที่มีร่างพระราชบัญญัติค้างระเบียบวาระการประชุมเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนระเบียบวาระเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญแต่ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระในลำดับหลังๆ ขึ้นมาพิจารณาก่อน ทำให้ระเบียบวาระการประชุมขาดความแน่นอนและไม่มีความชัดเจนว่าสภาจะพิจารณาเรื่องใดตามลำดับก่อนหลัง

การขอเปลี่ยนระเบียบวาระนั้น ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ทำได้ง่ายโดยการเสนอเป็นญัตติของคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอและมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน เมื่อมีผู้เสนอขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมแล้วที่ประชุมจะต้องพิจารณาลงมติว่าจะให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมหรือไม่ โดยใช้เสียงข้างมากของที่ประชุมเป็นเครื่องตัดสินชี้ขาด การที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้มีข้อยกเว้นให้ที่ประชุมมีมติกำหนดระเบียบวาระการประชุมเป็นอย่างอื่นได้ ทำให้มีการขอเปลี่ยนระเบียบวาระแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ ทำให้สมาชิกสับสนและไม่พร้อมที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติที่ยกขึ้นมาพิจารณาก่อน ทำให้มีสมาชิกคัดค้านการขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม จนต้องเสียเวลาในการพิจารณาว่าจะให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุมตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกร้องขอหรือไม่เป็นเวลานาน นอกจากนั้นยังทำให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบและเกิดปัญหาเกี่ยวกับการเตรียมข้อมูลของเจ้าหน้าที่และการศึกษาข้อมูลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้การพิจารณาเรื่องเหล่านั้นไม่เป็นไปด้วยความรอบคอบและอาจเกิดข้อผิดพลาดเพราะเป็นไปด้วยความรีบร้อน และสมาชิกมีข้อมูลประกอบการพิจารณาน้อย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของสภาไม่มีเวลาเตรียมข้อมูลและเอกสารประกอบการพิจารณาได้ทันเนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงวาระการประชุมโดยกะทันหัน

4.6.2.5 ปัญหาและอุปสรรคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ

ก) **ขั้นการริเริ่มและการนำเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร
ในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ**

สภาพปัญหาที่พบได้แก่

1) **ปัญหาในกรณีที่มีร่างกฎหมายค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุม
เป็นจำนวนมากและเป็นเวลานาน โดยที่ไม่มีการดำเนินการศึกษาหรือเตรียมการใด
ก่อนที่สภาจะพิจารณาในชั้นรับหลักการ**

ปัญหาที่พบคือ มีร่างพระราชบัญญัติค้างอยู่เป็นจำนวนมาก แม้รัฐธรรมนูญ
ปัจจุบันจะกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยเฉพาะ
แต่กลับทำให้มีเวลาในการอภิปรายยาวนานขึ้น เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่มีองค์การในการ
กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติก่อนที่จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม เมื่อร่างพระราชบัญญัติ
ทุกฉบับที่เสนอมายังถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภา ประธานสภาต้องสั่ง
บรรจุระเบียบวาระการประชุมทุกฉบับ ทำให้มีร่างพระราชบัญญัติค้างอยู่ในระเบียบวาระเป็น
จำนวนมาก และการที่มีร่างพระราชบัญญัติค้างระเบียบวาระมาก ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนระเบียบ
วาระเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญแต่ได้รับการบรรจุระเบียบวาระในลำดับหลังๆ
ขึ้นมาพิจารณาก่อน ทำให้ระเบียบวาระการประชุมขาดความแน่นอนและไม่มีความชัดเจนว่าสภา
จะพิจารณาเรื่องใดตามลำดับก่อนหลัง

นอกจากนั้น ร่างพระราชบัญญัติที่บรรจุระเบียบวาระแล้วก็จะไม่มีการ
ดำเนินการใดๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาสาระไว้ล่วงหน้าก่อนเข้าสู่การพิจารณาของสภา ไม่ว่าจะ
เป็นการรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปศึกษาล่วงหน้า ทำให้ช่วงเวลาที่ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกบรรจุ
รอการพิจารณาในวาระสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ ทั้งนี้เพราะตามข้อบังคับการประชุมสภา
ผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 115 วรรคหนึ่ง คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณา
ก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งได้เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้เข้าสู่การพิจารณาของ
สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 เท่านั้น และในข้อบังคับการประชุมสภาฯ ข้อ 144 วรรคสอง ก็กำหนด
ว่า "...สภาจะให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ
ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภามีมติ" ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะที่ให้สภาผู้แทนราษฎรเลือก
ที่จะให้คณะกรรมการนำร่างกฎหมายนั้นไปศึกษาก่อนหรือไม่ก็ได้ และสภาจะมอบหมายให้
คณะกรรมการไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้ก็ต่อเมื่อร่างกฎหมายนั้นได้เข้าสู่การพิจารณาของ
สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 เท่านั้น จึงทำให้สภามักไม่ใช้กลไกการมอบหมายให้คณะกรรมการ
รับร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรไปศึกษาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหลักการใน

วาระที่ 1 ดังนั้น จึงควรใช้เวลาในระหว่างที่รอให้ถึงระเบียบวาระการพิจารณาของร่างกฎหมาย เรื่องนั้นให้เป็นประโยชน์ เพื่อไม่ให้ร่างกฎหมายค้างอยู่ในระเบียบวาระโดยเปล่าประโยชน์

2) การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องใช้เวลาเนิ่นนาน เนื่องจากต้องรอการพิจารณาให้คำรับรองจากนายกรัฐมนตรี และไม่มีมาตรการควบคุมที่ได้ผล

ปัญหาการให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของนายกรัฐมนตรีที่มีความล่าช้าและไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการให้คำรับรองไว้ให้ชัดเจน โดยข้อบังคับการประชุม กำหนดไว้แต่เพียงว่าให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีรับรองภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว หากไม่พิจารณาให้คำรับรองภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับ ให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้เสนอทราบ³⁷⁷ ซึ่งไม่ได้ประโยชน์แต่อย่างใด การที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจพิจารณาให้คำรับรองได้ทันภายใน 30 วันนั้น แท้ที่จริงแล้วอาจไม่ใช่เรื่องที่นายกรัฐมนตรีให้การรับรองไม่ทันก็ได้ นายกรัฐมนตรีอาจไม่ต้องการรับรองเพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นตกไป³⁷⁸ หรืออาจเป็นเรื่องที่รัฐบาลกำลังจะเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวอยู่แล้วแต่กลไกของรัฐบาลล่าช้า สมาชิกจึงเสนอเสียก่อน ในกรณีเช่นนั้นรัฐบาลก็จะเก็บร่างนั้นไว้รอจนกว่าหน่วยงานของรัฐบาลทำร่างกฎหมายเสร็จแล้วจึงจะให้คำรับรอง

อย่างไรก็ตามปัญหานี้ได้มีผู้เสนอวิธีการแก้ไข โดยให้แก้ไขข้อบังคับการประชุม สภาเสียใหม่ในทำนองว่า³⁷⁹ “...ถ้าภายใน 30 วันนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองมายังสภาให้ถือว่า นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ร่างกฎหมายนั้นก็จะได้จบสิ้นกระบวนการและไม่ต้องมาค้างอยู่ใน สาระบบอีกต่อไป แต่ถ้าทำเช่นนั้นอย่างเดียว ฝ่ายบริหารก็จะได้เปรียบ และจะไม่กระตือรือร้นในการดูแลร่างกฎหมายการเงินที่ฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ดังนั้น ก็อาจกำหนด

³⁷⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 111 วรรคสอง

³⁷⁸ โดยที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหากมีผลใช้บังคับย่อมมีผลกระทบต่อภาวะ เศรษฐกิจ สังคม และการคลังของประเทศ นายกรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่ามีความเหมาะสมและ สอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหารเพียงใด ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ หากไม่ให้การรับรอง สมาชิกก็ย่อมจะเสนอร่างร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ เงินไม่ได้

³⁷⁹ คำปาฐกถาของ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ อดีตประธานวุฒิสภา เรื่อง ปัญหาในกระบวนการนำเสนอ และพิจารณาร่างกฎหมายแก่ผู้เข้าร่วมในการประชุมระดมความคิด เรื่อง การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการหมายเลข 213-216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2 วันพฤหัสบดีที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2541

เงื่อนไขไว้ว่า ภายในสมัยประชุมเดียวกันที่นายกรัฐมนตรีปฏิเสธหรือถือว่าปฏิเสธไม่ให้คำรับรอง ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิก ห้ามมิให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีที่มีหลักการอย่างเดียวกันนั้น”

จากข้อเสนอข้างต้นนี้ ในส่วนที่มีการกำหนดเวลาที่จะให้คำรับรองไว้ โดยหากพ้นกำหนดเวลาที่ให้ไว้ก็ให้ถือว่าเป็นการปฏิเสธไม่ให้คำรับรองเป็นหลักการที่ดีเพราะจะทำให้ร่างกฎหมายนั้นไม่ค้างอยู่ในสารบบร่างพระราชบัญญัติของสภา แต่ในส่วนที่สองซึ่งเสนอเพื่อให้ดูว่าเกิดความเป็นธรรมนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรีซึ่งอาจจะขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ ถ้าหากไปกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา ดังนั้น แนวทางในการแก้ปัญหาในเรื่องนี้ควรจะพิจารณาด้วยความระมัดระวัง และต้องพิจารณาให้อยู่บนพื้นฐานของระบบการปกครองแบบรัฐสภาที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะต้องพึ่งพาอาศัยการในการทำหน้าที่ ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความยินยอมของอีกฝ่ายหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายซึ่งมีหลักการที่ดีที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภานั้น หากนายกรัฐมนตรีปฏิเสธไม่ให้คำรับรองควรกำหนดให้มีการชี้แจงเหตุผลแห่งการไม่รับรองดังกล่าวด้วย

3) ปัญหาเรื่องที่คณะรัฐมนตรีมักจะอาศัยสิทธิตามข้อบังคับการประชุมสภาขอรับเอาร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ ไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายเกิดความล่าช้ายิ่งขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติที่บรรจุระเบียบวาระแล้ว กลับไม่มีการดำเนินการใดๆ เป็นเวลานาน แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาวาระที่หนึ่ง คณะรัฐมนตรีกลับขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการนั้น ทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องรอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาแล้วเสร็จ และส่งร่างคืนต่อสภาซึ่งใช้เวลาอีก 60 วัน ย่อมจะทำให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติล่าช้าออกไปด้วย และเมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนจากคณะรัฐมนตรี หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่รอการพิจารณา หรือคณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติกลับคืนมาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีมาด้วย ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้ประธานสภาบรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน³⁸⁰ ก็จะทำให้มีร่างพระราชบัญญัติค้างพิจารณาอยู่ในสภาเป็นจำนวนมากและทำให้การพิจารณาเกิดความล่าช้ามากยิ่งขึ้น

³⁸⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 115 วรรคสอง

ข) ขั้นตอนการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมายในชั้นกรรมาธิการ

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

1) กระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายในสภามักใช้คณะกรรมการวิสามัญเป็นหลัก ทำให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาไม่ค่อยมีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายส่งผลให้ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว

สภาพปัญหาในปัจจุบันคือ ปัญหาเรื่องในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในด้านอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ พบว่าคณะกรรมการวิสามัญไม่ค่อยมีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมาย เพราะการพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ มักจะดำเนินการโดยคณะกรรมการวิสามัญมากกว่า เนื่องจากการพิจารณาร่างกฎหมายต้องอาศัยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภา รวมทั้งต้องมีตัวแทนจากหน่วยงานราชการที่เสนอกฎหมายในคณะกรรมการด้วย ดังนั้น ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 โดยกรรมาธิการที่สภาตั้งขึ้นนั้น ในการตั้งคณะกรรมการ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอก็จะมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ทำให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาไม่ค่อยมีบทบาทในงานด้านนิติบัญญัติ ทำให้ต้องไปทำงานอย่างอื่น ส่งผลให้ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในงานด้านนิติบัญญัติ

นอกจากนี้ ยังพบว่าคณะกรรมการวิสามัญไม่สามารถเป็นกลไกที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพในการกลั่นกรองร่างกฎหมายให้แก่สภาได้ เนื่องจากสมาชิกยังขาดความชำนาญเฉพาะด้านในการพิจารณาร่างกฎหมายและระบบช่วยอำนวยความสะดวกของคณะกรรมการยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยในทางปฏิบัติขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาส่วนใหญ่จะค่อนข้างแคบ เพราะจะเน้นในเรื่องการพิจารณาสอบสวนเรื่องต่างๆที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยที่การตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะเป็นงานรองหรือมีปริมาณน้อย รัฐบาลมักจะเลือกให้คณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย เนื่องจากมีระบบโควตาจำนวนสมาชิกคณะกรรมการวิสามัญที่ทำให้สมาชิกสภาหรือข้าราชการประจำที่เป็นฝ่ายรัฐบาลเข้ามาได้ในจำนวนที่มากกว่า โดยในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดว่าในการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอโดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา³⁸¹

³⁸¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 83 วรรคสอง

ในการศึกษาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการสภาสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในด้านการพิจารณากฎหมาย พบว่าคณะกรรมการสภาสามัญประจำวุฒิสภามีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าคณะกรรมการสภาสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 และ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ได้กำหนดไว้ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาสามัญของวุฒิสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการสภาสามัญเพื่อให้วุฒิสภามีบทบาทสำคัญในการกลั่นกรองร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร โดยเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ใดในวาระที่หนึ่งแล้ว วุฒิสภาจะอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมการสภาสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องหรือวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกิน 15 คน แล้วแต่กรณี พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้วให้คณะกรรมการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไปตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 136 โดยในอดีตที่ผ่านมาคณะกรรมการสภาสามัญประจำวุฒิสภาได้มีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมาย เช่น คณะกรรมการการคมนาคมวุฒิสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ ตำบลชะอำ จังหวัดเพชรบุรี พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่..) พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่..) พ.ศ.... คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์และอุตสาหกรรม วุฒิสภา พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ.... คณะกรรมการการศึกษา ศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม วุฒิสภา พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ (ฉบับที่..) พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.... เป็นต้น คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ.... ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ.... เป็นต้น ส่วนคณะกรรมการสภาสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทน้อยในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยสภาผู้แทนราษฎรมักมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา โดยนับตั้งแต่ที่มีการประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 มีเพียงคณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคณะกรรมการได้นำเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมายนั้นคือร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา(ฉบับที่..) พ.ศ....

ดังนั้น ในฐานะที่รัฐสภาเป็นสถาบันหลักในการบัญญัติกฎหมาย โดยหลักการแล้วจึงควรมีบทบาทหลักในการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภา โดยควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา เพื่อเพิ่มเติมกลไกที่จะสนับสนุนให้คณะกรรมการการสามัญประจำสภาที่มีอยู่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมายให้แก่สภาในขั้นต้น และมีบทบาทในงานด้านนิติบัญญัติมากขึ้น แต่ทั้งนี้สภายังสามารถแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกที่เกี่ยวข้องให้เข้ามามีส่วนร่วมเป็นกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายนั้น หรือเข้ามามีส่วนร่วมในการชี้แจงข้อเท็จจริง หรือเสนอความคิดเห็นต่อคณะกรรมการของสภาได้

2) คณะกรรมการมักจะประสบปัญหาเรื่องไม่ครบองค์ประชุมในการลงมติอยู่เสมอ

ตามบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม ส่วนมติของที่ประชุมต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แต่ในทางปฏิบัติมีอยู่หลายคราวที่คณะกรรมการสามารถมาประชุมได้ เพราะมีสมาชิกมาประชุมครบองค์ประชุม แต่คณะกรรมการไม่สามารถลงมติได้ เพราะมีกรรมการมาประชุมไม่มากพอที่จะลงมติในเรื่องใดๆ ได้ แต่ผู้เขียนก็เห็นว่ามาตรการในข้อบังคับการประชุมสภานั้นถูกต้องแล้ว เพราะมติของคณะกรรมการควรมีน้ำหนักและได้รับการยอมรับจากฝ่ายข้างมากของคณะกรรมการโดยแท้จริง การกำหนดจำนวนกรรมการที่ต้องใช้ในการลงมติให้สูงกว่าจำนวนกรรมการที่ใช้นับเป็นองค์ประชุม จึงชอบด้วยเหตุผลแล้ว

ผู้เขียนเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเพราะข้อบังคับการประชุมกำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการมากเกินไปโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเป็นกรรมการสามัญได้ไม่เกิน 2 คณะ แต่เป็นกรรมการวิสามัญได้ไม่จำกัดจำนวน และจำนวนผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการวิสามัญในแต่ละคณะก็มักมีจำนวนมากเกินไปทำให้สมาชิกท่านหนึ่งเป็นกรรมการซ้ำกันหลายคณะ และโดยปกติแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละท่านก็จะมีภารกิจในด้านการประชุมสภาและดูแลประชาชนในพื้นที่อยู่มากจนทำให้ไม่สามารถเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการได้อย่างสม่ำเสมอ นอกจากนั้นยังพบว่ากำหนดวันประชุมคณะกรรมการมักจะซ้ำกับวันประชุมสภาหรือซ้ำกับวันประชุมของคณะกรรมการอื่นๆ นอกจากนั้นยังมีการนัดประชุมในวันและเวลาเดียวกันด้วย การที่มีการนัดประชุมคณะกรรมการในวันและเวลาเดียวกันกับที่มีการประชุมสภานั้น ยังส่งผลให้เกิดปัญหาการขาดองค์ประชุมในการประชุมสภาอีกด้วย เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านติดประชุมคณะกรรมการนัดสำคัญจึงทำให้ไม่สามารถเข้าร่วม

ประชุมสภาได้ ในบางครั้งพบว่า การประชุมคณะกรรมการนั้นีสมาชิกมาลงชื่อเข้าประชุมครบองค์ประชุม แต่ตัวสมาชิกซึ่งเป็นกรรมการนั้นไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วย และเมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งสมาชิกที่ไม่อยู่ในที่ประชุมไม่เห็นด้วยก็อาจไม่ยอมรับจนกลายเป็นความขัดแย้งขึ้นได้

3) ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการไม่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้รับผิดชอบหรือกรรมการเจ้าของเรื่องเป็นผู้รับผิดชอบ (Rapporteur) ทำหน้าที่ศึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ โดยเฉพาะ รวมทั้งติดตามการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่เริ่มต้นหรือจนกระทั่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในปัจจุบันการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการของสภานั้น มักจะใช้กลไกการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา เนื่องจากเป็นการเปิดโอกาสให้สภาได้แต่งตั้งบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะมาเป็นร่วมเป็นกรรมการได้ แต่จะไม่มีการตั้งบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นให้เป็นกรรมการผู้รับผิดชอบดูแลร่างกฎหมายที่พิจารณา(rapporteur) โดยในทางปฏิบัติคณะกรรมการวิสามัญ จะทำการพิจารณาร่างกฎหมายลงรายมาตราทันที ทำให้สมาชิกสภาที่เป็นกรรมการซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้นขาดข้อมูลในการพิจารณา และทำให้ไม่เห็นภาพรวมและความสัมพันธ์ของร่างกฎหมายดังกล่าวกับกฎหมายฉบับอื่นๆ โดยในรัฐสภาต่างประเทศนั้น กรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายจะมีหน้าที่รับร่างกฎหมายไปศึกษาและจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของตนเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการในภาพรวมว่าร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอะไร มีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง ถ้าร่างกฎหมายนี้เป็นกฎหมายใหม่จะต้องศึกษาว่ามีผลกระทบกับกฎหมายอื่นๆอย่างไร และตนเองมีความเห็นอย่างไร เช่น อาจจะมีความเห็นที่ไม่จำเป็นต้องมีร่างกฎหมายฉบับนี้ ก็ได้ หรือเห็นว่าจำเป็นต้องมี และต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่นเพิ่มเติมอีกก็ได้ หรือหากควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนี้ในบางมาตราที่มีข้อบกพร่องก็ต้องเสนอร่างแก้ไขต่อคณะกรรมการด้วย หลังจากกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายได้เสนอรายงานและความเห็นโดยรวมเสร็จแล้ว ถ้าหากที่ประชุมคณะกรรมการเห็นด้วยว่าควรมีร่างกฎหมายฉบับนี้ ก็จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นรายมาตราเรียงลำดับไป แต่ถ้าไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่าไม่ควรมีร่างกฎหมายฉบับนี้ กรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายก็จะทำรายงานของคณะกรรมการเสนอความเห็นต่อที่ประชุมสภาว่าไม่ควรมีร่างกฎหมายฉบับนั้น

ในการพิจารณาร่างกฎหมายรายมาตรานี้ คณะกรรมาธิการจะลงมือพิจารณาจากรายงานของกรรมาธิการผู้รับผิดชอบ โดยอาจจะเชิญบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมและร่วมเสนอความเห็นเพิ่มเติมด้วย เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว กรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายก็จะจัดทำรายงาน (report) เสนอต่อสภา โดยกรรมาธิการผู้รับผิดชอบจะมีหน้าที่ชี้แจงเหตุผลต่างๆ ในที่ประชุมสภาในนามของคณะกรรมาธิการอีกด้วย ในเรื่องกรรมาธิการผู้รับผิดชอบนี้ในข้อบังคับการประชุมสภาของไทยไม่ได้ระบุถึงเอาไว้ เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายใดเสร็จแล้ว เมื่อถึงขั้นตอนการนำเสนอต่อที่ประชุมสภา ข้อบังคับการประชุมสภาก็ไม่ได้บัญญัติในผู้ใดเป็นผู้แถลงชี้แจงนามของคณะกรรมาธิการ ซึ่งในทางปฏิบัติภาระหน้าที่นี้ก็จะตกอยู่กับประธานคณะกรรมาธิการและเลขาธิการคณะกรรมาธิการเป็นส่วนใหญ่

ในประเทศฝรั่งเศส รายงานของกรรมาธิการผู้รับผิดชอบที่เสนอต่อที่ประชุมสภานี้จะไม่เหมือนกับรายงานของคณะกรรมาธิการของสภาไทย โดยจะประกอบด้วยสาระ 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่งเรียกว่าส่วนเนื้อหา กับส่วนที่สอง คือ ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย โดยส่วนเนื้อหาจะกล่าวถึงความเป็นมาของร่างกฎหมายนี้โดยเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศในเรื่องเดียวกัน ผลกระทบต่อกฎหมายฉบับอื่นๆ รายงานการพิจารณาร่างกฎหมาย ประเด็นที่มีการขอแปรญัตติทั้งจากสมาชิกสภาและกรรมาธิการ ความเห็นของกรรมาธิการ ตลอดจนความเห็นและข้อเสนอแนะของกรรมาธิการผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับนั้น ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายจะเป็นข้อมูลการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการว่าได้แก้ไขไปในลักษณะใดและตัวร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขปรับปรุงแล้ว โดยจะเป็นตารางเปรียบเทียบระหว่างร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอและตัวร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขปรับปรุงโดยคณะกรรมาธิการ นอกจากนี้กรรมาธิการผู้รับผิดชอบยังต้องรวบรวมเอกสารต่างๆ ตั้งแต่ร่างแรกที่เสนอเข้าสู่สภา ร่างที่คณะกรรมาธิการรับไปปรับปรุงแก้ไข ร่างที่ผ่านสภาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ร่างที่กรรมาธิการของวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันของทั้งสองสภาแก้ไขเพิ่มเติม และร่างกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งเอกสารทั้งหมดนี้จะเป็นการรวบรวมข้อมูลการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นในทุกขั้นตอนและสะดวกต่อการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายมีสำคัญเป็นอย่างมา โดยจะเป็นการศึกษาวินิจฉัยร่างกฎหมายตั้งแต่ต้นโดยพิจารณาเหตุผลของเรื่องนั้นว่ามีเหตุผล ความเป็นมาอย่างไร มีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ และต้องพิจารณาถึงปัญหาอื่นๆ เช่น ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับอื่นๆหรือไม่ ตลอดจนผลกระทบทั้งในทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และในทางการเมือง ไม่ใช่ดูเฉพาะถ้อยคำในกฎหมายเท่านั้น

4) กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการมีลักษณะที่ไม่เปิดเผยและไม่ค่อยเปิดโอกาสให้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายได้เข้ามามีส่วนในการเสนอข้อเท็จจริงและความคิดเห็น ตลอดจนทางเลือกเชิงนโยบาย

จากกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นกระบวนการปิด กล่าวคือเป็นกระบวนการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายโดยลำพัง โดยในการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 1 ชั้นรับหลักการนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะดำเนินการอภิปรายกันว่าสมควรจะรับร่างกฎหมายฉบับนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ จากนั้นหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้รับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณา สภาผู้แทนราษฎรก็จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในวาระที่ 2 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องพิจารณา ในการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการนั้นเป็นการประชุมที่ไม่เปิดเผย โดยคณะกรรมการอาจเชิญผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์มาให้ข้อมูลหรือความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาได้ โดยอาจดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายในลักษณะคณะอนุกรรมการ แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่ใช่วิธีการบังคับให้คณะกรรมการดำเนินการอย่างเป็นทางการจะลักษณะ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการว่าเห็นสมควรจะดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นร่างกฎหมายที่คณะกรรมการพิจารณาโดยอาศัยข้อมูลหรือเอกสารประกอบที่ส่วนราชการต่างๆ เสนอมาเท่านั้น ส่วนในวาระที่ 3 นั้นเป็นชั้นการลงมติ โดยวาระนี้จะไม่มีกรอภิปรายใดๆ อีก ดังนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรจึงได้แก่การขาดบทบัญญัติหรือข้อบังคับการประชุมที่บังคับให้คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรทำการพิจารณาร่างกฎหมายโดยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์เข้าร่วมพิจารณา โดยให้เป็นผู้เสนอข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ซึ่งจะทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณานั้นเป็นกฎหมายที่จัดสรรผลประโยชน์แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม

สภาพปัญหาดังกล่าวยังเกิดขึ้นในการพิจารณาร่างกฎหมายในวุฒิสภาด้วย กล่าวคือในวาระที่ 2 การพิจารณาโดยคณะกรรมการเรียงมาตรา คณะกรรมการไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์เข้ามามีส่วนในการให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการตัดสินใจ หรือในบางกรณีก็อาจมีการดำเนินการดังกล่าวบ้างแต่ก็ไม่บังคับให้คณะกรรมการของวุฒิสภาดำเนินการดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้น ในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยวุฒิสภานี้ก็จะเป็นการพิจารณาตามร่างกฎหมายและเอกสารที่เสนอประกอบร่างกฎหมายเท่านั้น

โดยสรุป สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการนิติบัญญัติในฝ่ายนิติบัญญัติในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการ คือ การขาดการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนได้เสีย กลุ่มผลประโยชน์ ประชาชนที่เกี่ยวข้อง ผู้เชี่ยวชาญ หรือนักวิชาการ ในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นหรือข้อโต้แย้ง ต่อแนวทางที่จะนำไปดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภา ทำให้ในขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการในเรื่องที่มีผลกระทบหรือเป็นที่สนใจต่อสาธารณะ ไม่มีการเปิดให้สาธารณะได้รับทราบถึงการดำเนินการของคณะกรรมการในเรื่องนั้นๆ จากสภาพปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ ส่วนราชการต่างๆ หรือสมาชิกรัฐสภาดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายตามความต้องการของตน หรือตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น โดยไม่ทำการสอบถามข้อมูลหรือความคิดเห็นของฝ่ายอื่นๆ ก่อน จึงทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภานั้นไม่อาจจัดสรรผลประโยชน์ให้แก่ฝ่ายต่างๆ ได้อย่างเป็นธรรม ถูกต้อง และเหมาะสมได้ เนื่องจากในการพิจารณาของรัฐสภาขาดกระบวนการหรือขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายต่างๆ เข้ามามีส่วนในการให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภา จึงทำให้ร่างกฎหมายที่จะใช้บังคับนั้นไม่อาจถือได้ว่าเป็นร่างกฎหมายที่ดีได้ เนื่องจากไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ค) ชั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นได้แก่

1) การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างล่าช้า และไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ

การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมักประสบปัญหาความล่าช้า เนื่องจากไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร และการที่กำหนดให้มีวันประชุมสภาเพียง 2 วันต่อหนึ่งสัปดาห์ทำให้ไม่เพียงพอในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ค้างอยู่ในระเบียบวาระเป็นจำนวนมาก โดยในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 มิได้กำหนดไว้ชัดเจนเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดกี่วัน เว้นแต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นั้น รัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน โดยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร และ

วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายใน 20 วันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา³⁸²

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละขั้นตอน เอื้ออำนวยให้สมาชิกอภิปรายได้มาก ทำให้การพิจารณาต้องล่าช้าออกไป

สภาปัญหาที่พบ คือ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง การอภิปรายในสภาไม่มีการจำกัดเวลาและจำนวนคน ทำให้ใช้เวลานานเกินความจำเป็น ซึ่งในการพิจารณาวาระที่ 1 นั้นสิ่งที่จะต้องกำหนดก็คือกรอบในการอภิปรายที่ควรจะอภิปรายเฉพาะส่วนที่เป็นหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติการอภิปรายในที่ประชุมสภาจะมีความเอื้ออำนวย ช้าชาก ไม่ตรงประเด็น และไม่เป็นที่น่าพอใจตามข้อบังคับการประชุมเพราะการอภิปรายของสมาชิกมักมีประเด็นการอภิปรายซ้ำกัน และไม่จำกัดเวลาการอภิปรายของสมาชิก เพื่อให้อยู่ในประเด็นที่พิจารณา ทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องล่าช้าออกไป

ตามข้อบังคับการประชุมสภา การพิจารณาในวาระที่ 1 เป็นขั้นพิจารณารับหลักการว่าจะรับหรือไม่รับหลักการสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิอภิปรายได้ทั้งในทางสนับสนุนและคัดค้านโดยไม่จำกัดเวลา ประกอบกับสมาชิกไม่มีข้อมูลในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีความจำเป็นและเหมาะสมที่จะออกใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่ มากน้อยเพียงใด จะมีก็แต่เอกสารประกอบการพิจารณาของสำนักวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นข้อมูลพื้นฐานเท่านั้น ทำให้การอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไร้ทิศทาง และมีโอกาสที่จะวนเวียนซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่นได้ง่ายจนเป็นสาเหตุทำให้เสียเวลาในการอภิปรายมากและเกิดการประท้วงผู้อภิปรายทำให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในการประชุมสภา และเสียเวลาของสภาไปโดยไม่จำเป็น และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใด ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ต้องตกไป ซึ่งเท่ากับว่าการพิจารณาของสภาต้องเสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์

การพิจารณาในวาระที่ 2 ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร สภาปัญหาที่พบ คือ ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วต้องรออยู่ในระเบียบวาระเป็นเวลานาน โดยไม่มีการดำเนินการศึกษาร่างกฎหมายดังกล่าวล่วงหน้าในระหว่างที่รออยู่ในระเบียบวาระ

สำหรับการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาภายหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จแล้ว ตามข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้คณะกรรมการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อ

³⁸² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 168

ประธานสภา เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมการแล้วก็จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 7 วัน เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาต่อไป แต่ข้อเท็จจริงมักปรากฏว่าร่างที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วบางครั้งต้องรออยู่ในระเบียบวาระเป็นจำนวนมาก เมื่อถึงระเบียบวาระพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นประธานของที่ประชุมก็จะให้คณะกรรมการแถลงถึงผลการพิจารณา หลังจากนั้นเลขาธิการสภาจะอ่านชื่อร่างพระราชบัญญัติคำปรารภ และที่ประชุมจะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ถ้ามาตราใดมีการแก้ไข หรือมีผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการสงวนความเห็นไว้ก็จะหยุดเพื่อให้สมาชิกอภิปรายในมาตรานั้นตามลำดับจนจบร่าง แม้ข้อบังคับการประชุมสภาจะกำหนดให้มีการอภิปรายได้เฉพาะมาตราหรือถ้อยคำที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่สมาชิกผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติไว้หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติจะมีมาตราที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่สมาชิกสงวนคำแปรญัตติไว้เป็นจำนวนหลายมาตรา เป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนมีสิทธิอภิปรายได้เกือบทุกมาตรา ทำให้สภาต้องเสียเวลาพิจารณามากเกินความจำเป็น และทำให้การพิจารณาไม่มีความรอบคอบ และบางครั้งการอภิปรายยังอาจก้าวล่วงไปถึงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นเรื่องที่ได้อภิปรายมาแล้วในวาระที่ 1 เมื่อการอภิปรายในวาระที่ 2 นี้สมาชิกมีโอกาใช้เวลาอภิปรายได้มาก โอกาสที่การอภิปรายนั้นจะฝ่าฝืนข้อบังคับที่นำไปสู่การประท้วงก็เกิดขึ้นได้ง่าย

3) สภาไม่มีเอกสารประกอบการพิจารณาที่มีคุณภาพดีพอซึ่งจะช่วยในการอธิบายเหตุผล ความจำเป็น วิเคราะห์ผลกระทบ ตลอดจนคำอธิบายเจตนารมณ์ของกฎหมาย

สภาพปัญหาที่พบในกระบวนการนิติบัญญัติในปัจจุบัน คือเอกสารและข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เพียงพอต่อการตัดสินใจของสมาชิกว่าควรจะมีกฎหมายนั้นหรือไม่ เอกสารที่มีก็ขาดการวิเคราะห์กฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ เพื่อที่จะได้เสนอแนะถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายนั้น เอกสารบางประเภทที่มีอยู่ก็เป็นเอกสารที่ขาดความสมบูรณ์ ไม่สร้างความเข้าใจใดๆ ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมากนัก อาทิ บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายของหน่วยงานเจ้าของร่างก็กรอกข้อความสั้นๆ ถึงผลกระทบว่า "...ไม่มี..." หรือมีข้อความเพียง 2-3 บรรทัดโดยที่ไม่มีที่มา ที่อ้างอิง เหตุผลสนับสนุน หรือแม้ในร่างกฎหมายเองการเขียนหลักการและเหตุผลก็มักอาจทำให้เข้าใจได้ อาทิ เขียนหลักการว่า "แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา... มาตรา... มาตรา... และมีเหตุผลสั้นๆ ไม่กี่บรรทัด

โดยในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาจะต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยสะดวก³⁸³ แต่ในทางปฏิบัติเอกสารประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่งจะมีเนื้อหาเพียงแต่คำอธิบายหลักการและเหตุผลในการเสนอร่างและบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการสรุปสาระสำคัญในแต่ละมาตราของร่างพระราชบัญญัตินั้น และเมื่อถึงขั้นตอนการพิจารณาในวาระที่สองในที่ประชุมสภาภายหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เอกสารประกอบการพิจารณาก็จะมีเพียงรายงานของคณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นซึ่งประกอบด้วย เอกสารที่เป็นตารางเปรียบเทียบร่างเดิมและร่างที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติม ข้อมูลการแปรญัตติและการสงวนคำแปรญัตติของสมาชิก และข้อมูลการสงวนความเห็นของกรรมการเท่านั้น ทำให้สมาชิกรัฐสภามีข้อมูลประกอบการตัดสินใจไม่เพียงพอ โดยร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาไม่มีเอกสารใดอธิบายให้สมาชิกรัฐสภาทราบความเป็นมา วัตถุประสงค์ สาระสำคัญ และผลกระทบในด้านใดๆ เลย ส่งผลให้กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาไทยขาดเอกสารประกอบที่จำเป็นเพื่อการพิจารณาทุกชั้น ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยคำอธิบายหลักการและเหตุผล คำอธิบายรายมาตรา และรายงานผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองจากกฎหมายฉบับนั้นเสนอมาประกอบด้วย ทำให้เมื่อร่างกฎหมายนั้นมาถึงสภาก็จะมีแต่ตัวร่างและมีหลักการและเหตุผลสั้นๆ แล้วก็ลงรายมาตรา ทำให้สมาชิกรัฐสภาไม่รู้ถึงที่มาที่ไปของกฎหมายฉบับนั้น

ในขณะที่กระบวนการนิติบัญญัติของต่างประเทศ เช่นกรณีของประเทศฝรั่งเศส จะมีการจัดทำเอกสารรายงานการจัดทำร่างกฎหมาย (Travaux préparatoires) ซึ่งเป็นเอกสารที่รวบรวมความเป็นมาของการร่างกฎหมายแต่ละฉบับในทุกขั้นตอน เริ่มต้นแต่กระบวนการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่มีอยู่เดิมกับกฎหมายของต่างประเทศที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น และคำอธิบายหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย (exposé des motifs) รายงานการศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมาย (étude d' impact) รายงานของคณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมาย ประเด็นสำคัญจากการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภาในทุกขั้นตอน รวมทั้งคำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) เกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว โดยวัตถุประสงค์ของการจัดทำเอกสารรายงานการจัดทำร่างกฎหมายนี้

³⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 วรรคสามและวรรคสี่ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 101(3)

เพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย และทำให้ทราบว่า การพิจารณาร่างกฎหมายนั้นมีประวัติและความเป็นมาอย่างไร มีการตัดสินใจอย่างไร และมีเหตุผลสนับสนุนการตัดสินใจในแต่ละมาตราในลักษณะใด ซึ่งประโยชน์ของเอกสารรายงานการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว คือการเข้าถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในแต่ละมาตราที่อาจมีปัญหาในการบังคับใช้และการตีความในอนาคต และเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาในแต่ละขั้นตอน เอกสารดังกล่าวจะมีการเก็บรวบรวมข้อมูลการพิจารณาในทุกขั้นตอนไว้ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายดังกล่าว โดยเอกสารรายงานการจัดทำร่างกฎหมายจะได้รับการจัดพิมพ์ขึ้นเมื่อรัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเสร็จ และรัฐสภาจะเผยแพร่เอกสารดังกล่าวให้แก่สมาชิกรัฐสภา และจัดทำเพื่อจำหน่ายให้แก่ประชาชนในราคาถูก

ส่วนในกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศญี่ปุ่น ฝ่ายบริหารจะจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยตั้งชื่อในลักษณะต่างๆ กัน เช่น “เค้าโครง” (Outline) หรือ “บทสรุปย่อ” (summary) และจะดำเนินการเผยแพร่เอกสารดังกล่าวให้กับพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในร่างกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญหรือนักวิชาการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งเอกสารที่ฝ่ายบริหารจะดำเนินการจัดพิมพ์นั้น จะมีเนื้อหาสาระประกอบไปด้วยร่างกฎหมายในแต่ละมาตราพร้อมคำอธิบายโดยย่อ ความจำเป็นในการตรากฎหมายและผลกระทบของการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนั้นอย่างละเอียด เอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะถูกหยิบยกไปเป็นเครื่องมือในการอธิบายร่างพระราชบัญญัติในการพิจารณาของสภาไดเอท และได้รับการบันทึกไว้ในเอกสารบันทึกการประชุมของสภาไดเอท และจะนำไปพิมพ์เผยแพร่และจำหน่ายโดยสำนักพิมพ์เอกชน

ส่วนในประเทศอังกฤษ การจัดทำร่างกฎหมายเสนอต่อสภา ก็จะต้องเสนอ White Paper ตลอดจน คำอธิบายหลักการและเหตุผล (explanatory note) และคำอธิบายรายมาตรา (commentary on clauses) ซึ่งจะต้องอธิบายด้วยภาษาสามัญที่เข้าใจง่าย และกะทัดรัด

4.6.2.6 ปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

ก) ปัญหาเกี่ยวกับระบบการทำงานของคณะกรรมการมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร

สภาพปัญหาที่พบได้แก่

1) ปัญหาในเรื่องจำนวนและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ สามัญประจำสภา

ปัญหาของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร คือ จำนวนคณะกรรมการมีมากเกินไป ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการซ้ำซ้อนกันของขอบเขตอำนาจหน้าที่ในที่สุด โดยการกำหนดจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภาของไทยนั้นเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรที่จะกำหนดขึ้นเองว่าให้มีจำนวนเท่าใดโดยบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา³⁸⁴ โดยในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญขึ้นจำนวน 35 คณะ แต่ละคณะมีกรรมการจำนวน 17 คน

ประเด็นที่เป็นปัญหาคือ ปัญหาเรื่องจำนวนของคณะกรรมการซึ่งอาจจะมีมากเกินไปไม่เป็นไปตามภารกิจหลักของฝ่ายบริหาร นอกจากนั้น ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ระบุไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาที่กำหนดไว้อย่างกว้างมากและมีได้กำหนดขอบเขตเรื่องที่คณะกรรมการนั้นๆ รับผิดชอบให้ชัดเจน การที่มีคณะกรรมการจำนวนมากและมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางอาจจะนำไปสู่ปัญหาการซ้ำซ้อนกันของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญ และส่งผลทำให้มีการทำงานซ้ำซ้อนกันระหว่างคณะกรรมการหลายคณะ เช่น ความซ้ำซ้อนกันของเรื่องที่พิจารณาของคณะกรรมการ ทำให้ผู้มาชี้แจงต้องมาให้ข้อมูลหลายครั้ง และเป็นการเสียเวลาในการพิจารณาประเด็นเดียวกัน เช่น เรื่องปัญหาความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้มีคณะกรรมการหลายคณะพิจารณาในเรื่องดังกล่าว ได้แก่ คณะกรรมการการเงิน กาคคลัง การธนาคารและสถาบันการเงินพิจารณากรณีผลกระทบต่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยจากกรณีความไม่สงบใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ คณะกรรมการการต่างประเทศ พิจารณากรณีสถานการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับมาเลเซีย คณะกรรมการการตำรวจ พิจารณากรณีสถานการณ์การก่อการร้ายในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน เป็นต้น

โดยที่การตั้งคณะกรรมการเป็นเพียงการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารทางอ้อมมิได้ผลกระทบต่อความมั่นคงในการทำงานของรัฐบาล จึงทำให้รัฐบาลค่อนข้างจะไม่ให้ความสำคัญต่อการทำงานของคณะกรรมการมากนัก ประกอบกับข้อบังคับการประชุมของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่กำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการสามัญเพิ่มขึ้น ส่งผลให้รัฐมนตรีต้องมีภาระเพิ่มขึ้น คือ การมาชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการ

³⁸⁴ ในขณะที่ในสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสจะตั้งคณะกรรมการเกินกว่า 6 คณะไม่ได้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 43 วรรคสองบัญญัติห้ามไว้

ซึ่งคณะกรรมการการเมืองก็มักจะเชิญรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในหน้าที่มาชี้แจงมากกว่าที่จะเชิญข้าราชการประจำ นอกจากนี้ การที่รัฐสภานิยามตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาปัญหาต่างๆ เป็นการเฉพาะ ก็เป็นการเพิ่มภาระในการชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการให้กับรัฐมนตรี เพราะตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเพื่อชี้แจงหรือตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเองในทุกสัปดาห์ของสมัยประชุมอยู่แล้ว จึงทำให้ภารกิจในการรับผิดชอบต่อรัฐสภาของฝ่ายบริหารเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ดังนั้น ความรับผิดชอบต่อรัฐสภาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐมนตรีน้อย ก็จะถูกลดความสำคัญโดยอัตโนมัติ ซึ่งก็คือการทำงานของคณะกรรมการ

นอกจากนั้น ในด้านอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร พบว่าคณะกรรมการมักจะติดตามและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วนและอยู่ในความสนใจของประชาชนและสื่อมวลชนมากกว่าการติดตามตรวจสอบปัญหาในเชิงนโยบายของรัฐบาลและการแก้ปัญหาในระยะยาว โดยส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณาสอบสวนในเรื่องที่เป็นข่าวหรือสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่ประชาชนให้ความสนใจ โดยหากเรื่องใดอยู่ในความสนใจของประชาชนมักจะพบว่าคณะกรรมการแต่ละคณะมักจะพิจารณาซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้จากการสังเกตการณ์ถึงบทบาทของคณะกรรมการปรากฏว่ามีอยู่บ่อยครั้งที่กรรมการเข้าใจถึงบทบาทที่ผิด โดยพยายามลอกเลียนแบบระบบกรรมการของสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา มาประยุกต์ใช้จนทำให้เข้าไปก้าวก่ายฝ่ายบริหารหลายครั้ง ซึ่งการกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวาง อาจส่งผลให้คณะกรรมการใช้อำนาจหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ก้าวก่ายเข้าไปก้าวก่ายกิจการภายในของฝ่ายบริหาร โดยเข้าไปทำหน้าที่สั่งการต่อข้าราชการในฝ่ายบริหารเสียเอง ในขณะที่กรรมการบางคนกลับไม่มีบทบาทอะไรเลย ดังนั้น จึงควรกำหนดบทบาทการทำงานของคณะกรรมการให้ชัดเจนโดยคำนึงอยู่เสมอว่าคณะกรรมการของไทยเป็นคณะกรรมการในระบบรัฐสภา มิใช่เป็นคณะกรรมการในระบบการปกครองระบบประธานาธิบดี โดยบทบาทของคณะกรรมการควรเป็นเพียงการตรวจสอบการดำเนินการของฝ่ายบริหารว่าได้บริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามที่รัฐบาลได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่ ทั้งนี้ในประเด็นปัญหาเหล่านี้สามารถแก้ไขได้โดยการกำหนดขอบเขตและอำนาจหน้าที่ และการปฏิบัติหน้าที่แต่ละประเด็นแต่ละเรื่องให้ชัดเจนไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา

นอกจากนี้ ยังพบว่าปัญหาในเรื่องการทำหน้าที่ของคณะกรรมการวิสามัญของทั้งสองสภาที่มีความซ้ำซ้อนกัน เนื่องจากมีจำนวนคณะกรรมการมากเกินไป และไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานการทำงานของคณะกรรมการของทั้งสองสภา ทำให้การทำงานของคณะกรรมการวุฒิสภาซ้ำซ้อนกับคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีกรรมการหลาย

คณะที่ทำงานซ้ำซ้อนกันโดยพิจารณาสอบสวนและตรวจสอบในเรื่องเดียวกัน ทำให้ข้าราชการประจำและฝ่ายการเมือง ต้องไปชี้แจงต่อคณะกรรมการหลายชุด เช่นคณะกรรมการการสาธารณสุข สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาปัญหาการระบาดของโรคไข้หวัดนก โดยคณะกรรมการสาธารณสุข วุฒิสภาก็มีการพิจารณาแนวทางการแก้ไขปัญหาไข้หวัดนกเช่นเดียวกัน ซึ่งหากคณะกรรมการทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีการพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวร่วมกันจะส่งผลให้เป็นการประหยัดเวลา งบประมาณ และสะดวกต่อผู้มาชี้แจงและให้ข้อมูลต่อคณะกรรมการ รวมทั้งจะได้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ครอบคลุมและเป็นประโยชน์มากขึ้น

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับภารกิจของคณะกรรมการว่า ในกรณีของสภาผู้แทนราษฎรของไทยนั้น ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการสามัญจะดำเนินการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ให้คณะกรรมการสามัญรายงานให้ประธานสภาทราบ ในกรณีที่มีการพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยคณะกรรมการสามัญหลายคน ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภา และประธานคณะกรรมการสามัญที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาว่าจะให้คณะกรรมการสามัญคนใดพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด³⁸⁵ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบันก็ยังไม่ได้มีการออกระเบียบของประธานสภาออกมากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ทำให้ทางปฏิบัติก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้รายงานเรื่องดังกล่าวต่อประธานสภาเพื่อให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาวินิจฉัยแล้วจะเป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการคนอื่นที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวในคณะกรรมการของตนหรือไม่ และคณะกรรมการดังกล่าวจะมีอำนาจให้เสนอความเห็นหรือไปร่วมประชุมกับคณะกรรมการหลักที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวได้หรือไม่

2) คณะกรรมการไม่มีอำนาจชัดเจนที่จะบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการ

ในด้านอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร พบว่า คณะกรรมการมีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ คณะกรรมการไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการใช้อำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเรียกให้บุคคลใดๆ มาชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ โดยคณะกรรมการไม่สามารถดำเนินมาตรการใดๆ ที่จะบังคับให้บุคคลต้องให้เอกสารหรือต้องเข้าชี้แจงแสดงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการได้ โดยเฉพาะรัฐมนตรีหรือ

³⁸⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 วรรคสาม

ข้าราชการระดับสูง มักจะไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการโดยไม่มีการแจ้งเหตุผลอันสมควร หรือหนึ่งเฉยไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารประกอบการพิจารณาต่อคณะกรรมการ ทำให้คณะกรรมการไม่มีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

สำหรับในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่ถกเถียงกันมาตลอดว่าควรจะมีมากน้อยแค่ไหน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าถ้าคณะกรรมการเรียกบุคคลใดมาชี้แจงแล้ว เกิดไม่มาคณะกรรมการจะทำได้ ในระหว่างการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ เคยกำหนดเป็นหลักการไว้ในกรอบเบื้องต้นว่าให้คณะกรรมการของสภาเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ก็ต้องตกไปในที่สุดด้วยเหตุผลที่ว่าจะเป็นการยุ่งยากในทางปฏิบัติและอาจเป็นช่องทางที่จะเปิดโอกาสให้กรรมการนำไปใช้แสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบหรือกลั่นแกล้งผู้อื่นได้ง่าย นอกจากนี้เหตุผลหนึ่งที่มีการคัดค้านหลักการดังกล่าวเป็นเพราะว่าระบบการเมืองการปกครองของไทยเป็นระบบรัฐสภามิใช่ระบบประธานาธิบดีที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาดระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งสามสถาบัน แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงมากที่สุดคือ ความเป็นอิสระและความคุ้มกันของข้าราชการประจำหรือพนักงานของรัฐที่จะมาร่วมประชุมหรือชี้แจงต่อคณะกรรมการ ด้วยเหตุนี้ บทบัญญัติในมาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พุทธศักราช 2540 จึงได้กำหนดไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ โดยให้ประธานคณะกรรมการเพียงแต่แจ้งให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือเจ้าสังกัดทราบเมื่อมีคำสั่งให้บุคคลนั้นมาชี้แจงต่อคณะกรรมการโดยไม่ต้องรอคำสั่งหรือคำอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเสียก่อน³⁸⁶ ต่อมาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการแก้ไขเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีสภาพบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้คณะกรรมการเป็นกลไกในการช่วยเหลือกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และเพื่อให้การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และกำหนดให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้การทำหน้าที่ของคณะกรรมการมีประสิทธิภาพ

³⁸⁶ คณิน บุญสุวรรณ, กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2542), หน้า 83-84.

ยิ่งขึ้น³⁸⁷ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีการออกกฎหมายออกมากำหนดให้ชัดเจนว่าหากมีการฝ่าฝืนแล้ว จะมีความผิดสถานใด และองค์กรใดเป็นผู้พิจารณาความผิดนี้ โดยจะกำหนดให้ถือว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา (an offence against parliament) และผู้ฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษทางอาญาตามคำสั่งของรัฐสภาหรือคำพิพากษาของศาลตามที่กฎหมายบัญญัติเหมือนของรัฐสภาของประเทศอังกฤษหรือไม่ โดยขณะนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการยกร่างของสำนักงานเลขาธิการของแต่ละสภา

3) ปัญหาทางด้านการคัดเลือกกรรมการสามัญประจำสภาที่มีได้ คำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของสมาชิก

ในปัจจุบันการคัดเลือกกรรมการสามัญประจำสภาจะคำนึงถึงสัดส่วนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาแต่เพียงอย่างเดียว โดยมีได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการนั้น ทำให้บางครั้งประธานคณะกรรมการและกรรมการที่ได้รับเลือกขาดความชำนาญในงานของคณะกรรมการนั้นๆ ซึ่งอาจทำให้ระบบการทำงานของคณะกรรมการเป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในประเด็นเรื่องการคัดเลือกสมาชิกเข้าดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสามัญนั้น หากพรรคการเมืองได้พิจารณาถึงคุณสมบัติด้านความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ของสมาชิกที่จะไปเป็นกรรมการคณะนั้นควบคู่ไปกับความสนใจส่วนตัวของสมาชิกด้วยแล้ว ก็จะทำให้ได้กรรมการที่มีความเหมาะสมกับลักษณะงานของคณะกรรมการและส่งผลให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการสามัญโดยรวมมีประสิทธิภาพมากขึ้น

โดยระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 85 วรรคสาม กำหนดว่า “ประธานคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะ จะต้องมียุทธศาสตร์หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภา” ทั้งนี้ย่อมหมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ทั้งที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านย่อมมีโอกาสเป็นประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมือง ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ระบบการจัดโควตาตำแหน่งประธานคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่ให้แบ่งเฉลี่ยไปทั้งพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมดีแล้วเพราะเป็นการจำลองการ

³⁸⁷ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550 และรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

ทำงานในระดับย่อยลงมาจากสภาใหญ่ได้ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด โดยในทางปฏิบัติในการคำนวณสัดส่วนตำแหน่งประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจะแบ่งตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมือง โดยใช้วิธีการคำนวณดังนี้

$$\text{สัดส่วนตำแหน่งประธานคณะกรรมการ} = \frac{\text{จำนวนส.ส.แต่ละพรรค} \times \text{จำนวนคณะกรรมการสามัญ 35 คน}}{\text{จำนวน ส.ส. ทั้งหมด (480 คน)}}$$

ข) ปัญหาของกระบวนการถามและตอบกระทู้ถาม

สภาพปัญหาที่พบได้แก่

1) ปัญหาในเรื่องขั้นตอนและระเบียบในการยื่นกระทู้ถาม การบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุม และระยะเวลาในการถามและตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภา

โดยปกติแล้ว ประเด็นหรือเรื่องที่ถูกหยิบยกขึ้นเป็นกระทู้ถามฝ่ายบริหารนั้น ส่วนมากจะเป็นเรื่องที่กำลังได้รับความสนใจจากสาธารณชนหรือสื่อมวลชนตามที่ปรากฏเป็นข่าว หรือเรื่องที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อยู่ในขณะนั้น โดยช่วงเวลาที่ประเด็นหรือเรื่องราวต่างๆ ที่ได้รับความสนใจจากสาธารณชนขณะนั้น ส่วนมากจะอยู่ในระยะเวลา 2 – 3 สัปดาห์ หากประเด็นหรือปัญหาที่ตกเป็นข่าวไม่ได้รับการยื่นหรือบรรจุระเบียบวาระเป็นกระทู้ถามในที่ประชุมสภาภายในช่วงระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ความสำคัญและความสนใจของประเด็นคำถามจะลดลงทันที

จากระเบียบและขั้นตอนการยื่นกระทู้ถามในทางปฏิบัติจะให้ระยะเวลาอย่างรวดเร็วที่สุดประมาณ 3 สัปดาห์ โดยเริ่มจากขั้นตอนการยื่นกระทู้ถามเป็นหนังสือต่อประธานสภา จนถึงขั้นตอนการบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุม และรัฐมนตรีมาตอบกระทู้ถามในสภา ประกอบกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบันที่จำนวนกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภามีจำนวนมากขึ้น จึงทำให้แต่ละสภาไม่สามารถนำกระทู้ถามแต่ละกระทู้บรรจุวาระการประชุมได้ทันตามกำหนดเวลาที่กล่าวข้างต้นได้ ทำให้การถามตอบกระทู้ถามในสภามีความล่าช้าและไม่ทันต่อเหตุการณ์

นอกจากนั้น ระยะเวลาของระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณากระทู้ถามของแต่ละสภาก็มีระยะเวลาจำกัด โดยที่ปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภาของทั้งสองสภาได้กำหนดให้มีการถามและตอบกระทู้ถามได้วันละ ไม่เกิน 6 กระทู้³⁸⁸ จึงทำให้กระทู้ถามของสมาชิกบางคนต้องใช้ระยะเวลานานกว่าจะถึงลำดับการบรรจุระเบียบวาระถามรัฐมนตรี สมาชิกบางคนใช้เวลาในการดำเนินการตั้งแต่เริ่มต้นยื่นกระทู้ถามจนถึงวันที่รัฐมนตรีได้มาตอบกระทู้ในสภานานเป็นเวลาหลาย

³⁸⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 176 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 170

เดือน ซึ่งทำให้ความสำคัญของกระทู้ถามหรือความสำคัญของปัญหาที่จะถามนั้นลดลงและไม่ทันกับสถานการณ์ จนผู้ถามก็ไม่อยากถาม หรือผู้ตอบก็ไม่อยากตอบ หรือยิ่งไปกว่านั้นการนำปัญหาเพื่อเสนอรัฐบาลเพื่อหาทางแก้ไขนั้นอาจไม่ทันกับสภาพปัญหาบางปัญหาที่ต้องการให้ทันกับเวลาในการแก้ไขปัญหาในลักษณะอย่างทันที่

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติยังพบว่าปัญหาที่การกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระล่าช้านั้นเกิดจากการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของสภาที่ขาดความยืดหยุ่น โดยเจ้าหน้าที่สำนักการประชุมกลุ่มงานกระทู้ถามที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการหรือระเบียบการยื่นกระทู้ถามนั้นจะต้องตั้งเรื่องเสนอกระทู้ถามพร้อมความเห็นเบื้องต้นต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงขั้นการบรรจุระเบียบวาระให้รัฐมนตรีมาตอบในสภา โดยจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามกฎระเบียบโดยเคร่งครัดและไม่อาจใช้ดุลพินิจในการพิจารณาให้ความสำคัญว่ากระทู้ใดเป็นกระทู้ถามที่ต้องได้รับการตอบจากรัฐมนตรีในช่วงเวลาที่เร่งด่วน หรือกระทู้ถามใดควรจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระในช่วงเวลาใดถึงจะมีความเหมาะสม และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการแก้ไขปัญหามากที่สุด กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามกฎและระเบียบโดยเคร่งครัดว่ากระทู้ถามใดยื่นมาในช่วงเวลาใดตามลำดับก่อนหลัง ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาก็ยังกำหนดให้ประธานสภาจะต้องดำเนินการบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระตามลำดับก่อนหลังที่ได้ยื่นต่อประธานสภา³⁸⁹ ถึงแม้ว่าจะเป็นกระทู้ถามที่จะต้องได้รับการตอบจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบอย่างเร่งด่วนเพียงใดก็ตาม ก็ต้องได้รับการบรรจุระเบียบวาระเรียงลำดับตามระยะเวลาหรือขั้นตอนที่ยื่น ตัวอย่างเช่น หากขณะนั้นมีกระทู้ถามอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของสภาอยู่ 200 กระทู้ กระทู้ที่ยื่นใหม่ก็ต้องไปเรียงลำดับอยู่ที่ต้นดับ 201 ซึ่งยากที่กระทู้ถามลำดับที่ 201 จะดำเนินการผ่านระเบียบวาระและขั้นตอนของสภาในระยะเวลา 2 – 3 สัปดาห์

ปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุม (วันพฤหัสบดี) ในแต่ละสัปดาห์ไม่เกิน 6 กระทู้ โดยให้บรรจุกระทู้ถามสดได้ไม่เกิน 3 กระทู้และกระทู้ถามทั่วไปไม่เกิน 3 กระทู้ โดยกระทู้ถามสดจะอยู่ในลำดับก่อนกระทู้ถามทั่วไป แม้ข้อบังคับการประชุมจะกำหนดข้อยกเว้นให้ประธานสภามีอำนาจบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเข้าระเบียบวาระการประชุมเกินกว่าที่กำหนดไว้ได้ในกรณีที่มีกระทู้ถามทั่วไปรอบรรจุระเบียบวาระการประชุมจำนวนมาก หรือมีกระทู้ถามทั่วไปที่เลื่อนมาจากการประชุมครั้งที่แล้ว หรือในกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน แต่ในทางปฏิบัติประธานสภาผู้แทนราษฎรก็มักจะสั่งให้บรรจุกระทู้ถามทั่วไป และกระทู้ถามสดอย่างละ 3 กระทู้เท่านั้น การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งบรรจุกระทู้ถามประเภทละ 3 กระทู้นี้ ทำให้มีกระทู้ถาม ค้างตอบเป็นจำนวนมาก และไม่สามารถ

³⁸⁹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 162

บรรจุกะหู่ถามท้วไปเข้าระเบียบวาระการประชมได้ทันภายใน 15 วัน นับแตวันที่ส่งกะหู่ถามนั้น ไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่ข้อบังคับการประชมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้ได้³⁹⁰

เนื่องจากกะหู่ถามมี 2 ประเภท คือ กะหู่ถามสดและกะหู่ถามท้วไป รัฐธรรมนูญ กำหนดให้มีการถามกะหู่ถามสดได้สัปดาห์ละหนึ่งครั้ง³⁹¹ แต่ข้อบังคับการประชมได้กำหนดให้การ ประชมสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งให้บรรจุกะหู่ถามสดได้ไม่เกิน 3 กะหู่ และให้ใช้เวลาเพียง 1 ชั่วโมงในการถามตอบกะหู่ถามสด³⁹² ส่วนกะหู่ถามท้วไปโดยปกติก็จะบรรจุเข้าระเบียบวาระเพียง 3 กะหู่ และข้อบังคับการประชมไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการถามตอบกะหู่ถามท้วไปเอาไว้ แต่ ในทางปฏิบัติของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรมักจะให้ที่ประชมถามตอบกะหู่ถาม ทุกประเภทให้เสร็จสิ้นภายในเวลาไม่เกิน 2 ชั่วโมง ส่วนกรณีของวุฒิสภา ข้อบังคับการประชม วุฒิสภาได้กำหนดให้การถามและการตอบกะหู่ถามในการประชมวุฒิสภาครั้งหนึ่ง ๆ ให้มีกำหนด ระยะเวลาไม่เกิน 2 ชั่วโมงเท่านั้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าด้วยข้อจำกัดในเรื่องจำนวนกะหู่ถามที่ได้รับ การบรรจุในระเบียบวาระการประชมในแต่ละครั้ง และข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการถามและตอบ กะหู่ จึงทำให้มีเวลาสำหรับการถามตอบกะหู่ในสภาเพียง 2 ชั่วโมง แต่ยังมีกะหู่ถามของสมาชิก อีกเป็นจำนวนมากที่รอการบรรจुरะเบียบวาระอยู่ จึงมีผลทำให้มีกะหู่ถามรอบรรจुरะเบียบวาระการ ประชมเป็นจำนวนมาก และกะหู่ถามมีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินน้อยมาก

2) ปัญหาที่เกิดจากการถามและตอบกะหู่ถามในที่ประชมสภา

ในการประชมสภาผู้แทนราษฎรแต่ละครั้งจะมีการถามและตอบกะหู่ถามไม่เกิน 6-7 กะหู่ โดยมีกะหู่ถามสดไม่เกิน 3 กะหู่ และจะต้องใช้เวลาในการถามและตอบกะหู่ถามสด ไม่เกิน 60 นาที ส่วนกะหู่ถามท้วไปนั้น ข้อบังคับการประชมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้มีการ กำหนดเวลาในการถามและตอบไว้ ข้อบังคับการประชมเพียงแต่กำหนดว่าเมื่อถึงกะหู่ถามท้วไป ของผู้ใด ถ้าผู้ตั้งกะหู่ถามไม่ถามหรือไม่อยู่ในที่ประชมให้กะหู่ถามท้วไปนั้นตกไป ดังนั้น ถ้าผู้ตั้ง กะหู่ถามท้วไปอยู่ในที่ประชมจึงมักจะถาม และเมื่อรัฐมนตรีได้ตอบแล้ว ผู้ตั้งกะหู่ถามท้วไปมี สิทธิผู้ตั้งกะหู่ถามมีสิทธิซักถามได้อีกหนึ่งครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปเพราะคำตอบยังไม่หมด

³⁹⁰ ข้อบังคับการประชมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 160 “กะหู่ถามที่ต้องตอบในที่ประชมสภา ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชมภายในสิบห้าวันนับแตวันที่ส่งไปยังรัฐมนตรีตามข้อ 159 วรรคสอง”

³⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 157 วรรคสอง

³⁹² ข้อบังคับการประชมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 155

ประเด็นและประธานอนุญาต³⁹³ ซึ่งโดยปกติประธานที่ประชุมจะอนุญาตให้ถามได้อีกหนึ่งครั้ง ทำให้ต้องเสียเวลากับกระทู้ถามทั่วไปแต่ละเรื่องมาก เพราะในการซักถามของสมาชิกนั้น สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถามทั่วไปมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็น³⁹⁴ ทำให้มีการอภิปรายเหตุผลและความจำเป็นของการที่ต้องตั้งกระทู้ถามทั่วไป ซึ่งต้องใช้เวลามากพอสมควร และนอกจากนั้น รัฐมนตรียังมีสิทธิขอเลื่อนการตอบกระทู้ถามทั่วไปออกไปได้ โดยต้องแจ้งเหตุจำเป็นนั้นเป็นหนังสือต่อประธานสภาก่อนหรือในวันประชุมสภา และให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด³⁹⁵ จากสาเหตุที่ไม่มีการกำหนดเวลาในการอภิปรายและตอบกระทู้ถามทั่วไปของสมาชิก และการเลื่อนการตอบกระทู้ถามทั่วไปดังกล่าวทำให้กระทู้ถามทั่วไปได้รับการตอบด้วยความล่าช้าและไม่ทันต่อเหตุการณ์ส่งผลให้ไม่มีประสิทธิภาพต่อการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนั้นจากการศึกษายังพบว่ามีปัญหาที่เกิดจากการถามและตอบกระทู้ถามอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุม ดังนี้

1) ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้สมาชิกผู้ตั้งกระทู้ถาม และรัฐมนตรีผู้ตอบกระทู้ถามมีสิทธิที่จะชี้แจงข้อเท็จจริงประกอบได้เท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยข้อเท็จจริงประกอบคำชี้แจงนั้นต้องชัดเจน ไม่ฟุ้งเฟ้อย วนเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะเป็นการอภิปราย แต่ในทางปฏิบัติทั้งผู้ถามและผู้ตอบมักอภิปรายประกอบการถามหรือการตอบ จนต้องเสียเวลาไปมาก โดยประธานที่ประชุมก็มีได้เตือนให้ถามและตอบแต่เฉพาะประเด็นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

2) กำหนดเวลาสำหรับการถามตอบกระทู้ถาม กรณีของกระทู้ถามสดนั้นมีเวลา 1 ชั่วโมง โดยปกติกระทู้ถามสดจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระ 3 กระทู้ ตามข้อบังคับการประชุม กำหนดให้แต่ละกระทู้ให้ถามด้วยวาจาได้เรื่องละไม่เกิน 3 ครั้ง และแต่ละกระทู้ต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 20 นาที ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าจำนวนกระทู้ถามสดที่กำหนดให้มีได้ไม่เกิน 3 เรื่องต่อการประชุมสภาหนึ่งครั้งนั้นน้อยเกินไป และการกำหนดให้ถามตอบกระทู้ถามสดภายในเวลาไม่เกิน 1 ชั่วโมงโดยเฉลี่ยกระทู้ละไม่เกิน 20 นาทีนั้นเป็นระยะเวลาที่นานเกินไป โดยควรเปลี่ยนกำหนดระยะเวลาในการถามและการตอบกระทู้ถามสดให้สั้นลงเพื่อเพิ่มจำนวนกระทู้ถามให้มากขึ้น โดยกำหนดให้ถามตอบกันสั้นๆ ไม่ยืดเยื้อเอาแต่เฉพาะประเด็นสำคัญเท่านั้น ซึ่งน่าจะส่งผลให้สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้รอบด้านมากขึ้น

³⁹³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 163

³⁹⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 158 วรรคสอง

³⁹⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 147

นอกจากนั้นในกรณีที่มีกระทู้ถามสดน้อยกว่า 3 กระทู้ ข้อบังคับการประชุมกลับกำหนดให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายในเวลา 60 นาที³⁹⁶ ดังนั้นไม่ว่าจะมีกระทู้ถามสดกี่กระทู้ก็จะใช้เวลาในการถามตอบ 1 ชั่วโมง ซึ่งมากเกินไป ทำให้เสียเวลาของสภา

ส่วนกรณีของกระทู้ถามทั่วไปนั้น ข้อบังคับการประชุมไม่ได้กำหนดเวลาในการถามตอบกระทู้ถามไว้ เมื่อทั้งผู้ถามและผู้ตอบไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุม ยิ่งทำให้ต้องใช้เวลาในการถามตอบมากโดยไม่จำเป็น

3) ปัญหาการตอบกระทู้ถามที่เป็นไปอย่างล่าช้าและไม่ทันต่อเหตุการณ์

ดังที่กล่าวแล้วว่ากระทู้ถามส่วนมากจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่เกิดขึ้นหรือได้รับความสนใจอยู่ในระยะเวลาขณะนั้นๆ กระบวนการยื่นหรือตอบกระทู้ถามในช่วงเวลาที่เรื่องหรือปัญหานั้นยังคงอยู่ในความสนใจของสาธารณชนอยู่จะทำให้กลไกการทำหน้าที่ส่วนนี้ของสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และทันต่อสภาปัญหาหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และจะทำให้ทั้งผู้ถามและผู้ตอบกระทู้ถามมีความกระตือรือร้นที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวแต่หากมีลักษณะตรงกันข้าม กล่าวคือถ้ากระบวนการยื่นกระทู้ถามและตอบกระทู้ถามต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอนของสภาเป็นระยะเวลานาน จนล่วงเลยความสนใจของสาธารณชนหรือจนไม่สามารถที่จะนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาดำเนินการแก้ไขได้ทันท่วงที ก็จะทำให้คุณค่าและความสำคัญของกระทู้ถามลดลง ซึ่งก็จะส่งผลให้ประสิทธิภาพและคุณภาพของการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านกระบวนการการตั้งกระทู้ถามลดลงตามลำดับไปด้วย

ในทางปฏิบัติพบว่ากระทู้ถามที่ได้รับการบรรจุระเบียบวาระให้ซักถามในที่ประชุมสภามักมีความล่าช้า กล่าวคือ กว่าฝ่ายบริหารคือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบจะตอบกระทู้ถาม จำเป็นหรือเหตุการณ์ที่นำมาตั้งกระทู้ถามนั้นได้ผ่านพ้นไปแล้วซึ่งความล่าช้าของกระทู้ถาม ส่งผลให้กระทู้ถามมีนัยสำคัญน้อยลงมาก หรือไม่มีความสำคัญในบางครั้งที่ควบคุมและตรวจสอบการบริหารงานของรัฐมนตรีได้ นั้นหมายความว่าความรวดเร็วทันเหตุการณ์ของการตอบกระทู้ถามจะมีส่งช่วยให้รัฐมนตรีที่ต้องรับผิดชอบในเรื่องที่ถามมาให้คำชี้แจงหรือข้อเท็จจริงที่จะทำให้สภาผู้แทนราษฎรเข้าใจและพอใจกับการบริหารราชการในเรื่องนั้น โดยในหลักการถือว่า ถ้ารัฐมนตรีสามารถให้ความกระจ่างชัดต่อกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนได้ ก็แสดงว่ารัฐมนตรีนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน เพราะการตั้งกระทู้ถามก็เพื่อจะคอยกำกับให้รัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ของตนตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

³⁹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 156

ปัญหาความล่าช้าของการตั้งและตอบกระทู้ถามนั้นมีสาเหตุเบื้องต้น 3 ประการ คือ (1) ความไม่พร้อมรัฐมนตรีที่จะตอบกระทู้ถาม (2) กระทู้ถามมีมากจึงต้องใช้เวลานานกว่ากระทู้ถามแต่ละกระทู้จะได้รับการตอบ และ (3) ระยะเวลาการประชุมสภามีน้อย โดยสภาจะมีการถามตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาในวันพฤหัสบดีในทุกสัปดาห์ โดยในสมัยประชุมหนึ่งจะประชุมสภาเพื่อพิจารณาระเบียบวาระการถามตอบกระทู้ถามได้อย่างมาก 12-13 ครั้ง และการประชุมแต่ละครั้งจะมีการบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระพิจารณากระทู้ถามประมาณ 6 กระทู้ถาม โดยแบ่งเป็นกระทู้ถามทั่วไป 3 กระทู้และกระทู้ถามสด 3 กระทู้ โดยใช้เวลาในการถามตอบกระทู้ประเภทละ 1 ชั่วโมงรวมเป็น 2 ชั่วโมง เพราะฉะนั้นถ้ามีการตอบกระทู้ถามทุกครั้งของการประชุมในวันพฤหัสบดีในสมัยประชุมหนึ่งจะตอบกระทู้ถามได้เพียง 60-65 กระทู้เท่านั้น

ตัวอย่างเช่น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 พุทธศักราช 2551 (สมัยสามัญทั่วไป) ตั้งแต่วันที่ 21 มกราคม 2551 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2551 ซึ่งได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งหมด 26 ครั้ง มีกระทู้ถามที่มีการถามตอบในที่ประชุมสภาทั้งหมด 65 กระทู้ โดยแบ่งเป็นกระทู้ถามสดจำนวน 31 กระทู้ และกระทู้ถามทั่วไปที่ตอบในที่ประชุมสภาจำนวน 31 กระทู้ กระทู้ถามทั่วไปที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 3 กระทู้³⁹⁷

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 พุทธศักราช 2551 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551 ซึ่งได้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจำนวนทั้งหมด 31 ครั้ง มีกระทู้ถามที่มีการถามตอบในที่ประชุมสภาทั้งหมด 40 กระทู้ โดยแบ่งเป็นกระทู้ถามสดจำนวน 20 กระทู้ และกระทู้ถามทั่วไปที่ตอบในที่ประชุมสภาจำนวน 20 กระทู้ กระทู้ถามทั่วไปที่ตอบในราชกิจจานุเบกษา จำนวน 108 กระทู้ และมีกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภาที่รอบรรจุระเบียบวาระและค้างอยู่ในระเบียบวาระโดยไม่ได้มีการตอบ และประธานสภาได้สั่งให้รวบรวมแจ้งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดำเนินการตอบในราชกิจจานุเบกษามาตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 162 วรรคสามอีกจำนวน 37 กระทู้³⁹⁸

ซึ่งปัญหาที่มีกระทู้ถามรอบรรจุระเบียบวาระเป็นจำนวนมากนั้นเกิดจากข้อบังคับการประชุมกำหนดให้การประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามสดได้ไม่เกิน 3 กระทู้และกระทู้ถามทั่วไปไม่เกิน 3 กระทู้ แต่ถ้าหากมีกระทู้ถามทั่วไปรอบรรจุระเบียบวาระการประชุมจำนวนมากหรือ

³⁹⁷ สำนักการประชุม สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 พ.ศ. 2551 (สมัยสามัญทั่วไป) ตั้งแต่วันที่ 21 มกราคม 2551 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2551, (กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551), หน้า ก - ฉ.

³⁹⁸ สำนักการประชุม สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 พ.ศ. 2551 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551, หน้า ก - ฉ.

มีกระทู้ถามทั่วไปที่เลื่อนมาจากการประชุมครั้งที่แล้ว ประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเกินกว่านี้ก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าประธานสภามักจะบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเพียง 3-4 กระทู้เท่านั้น ส่วนกระทู้ถามสดนั้นตามข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้บรรจุได้เพียง 3 กระทู้ในการประชุมแต่ละครั้ง ในสัปดาห์ใดมีกระทู้ถามสดที่ประธานสภาวินิจฉัยแล้วเกินจำนวน 3 กระทู้ให้ประธานสภาจับสลากให้เหลือเพียง 3 กระทู้ ดังนั้น จึงไม่อาจบรรจุกระทู้ถามสดมากกว่านี้ได้ สภาพปัญหาเช่นนี้ทำให้มีกระทู้ถามที่ต้องตอบในที่ประชุมสภา ทั้งที่ได้รับการบรรจุและยังไม่ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระ ค้างอยู่โดยไม่ได้รับการพิจารณาเป็นจำนวนมาก และเมื่อสิ้นสุดสมัยประชุมหนึ่งๆ ประธานสภาจะต้องรวบรวมกระทู้ถามดังกล่าวแจ้งต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดำเนินการตอบในราชกิจจานุเบกษาภายใน 30 วัน ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 162 วรรคสาม

นอกจากนั้นประเด็นปัญหาเกี่ยวกับจำนวนปริมาณกระทู้ถามที่มีการยื่นกระทู้เป็นจำนวนมากยังเกิดจากการที่ไม่มีกลไกในข้อบังคับการประชุมสภาในการกั้นกรองกระทู้ถามที่มีลักษณะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญออกไป เช่น กระทู้ถามที่มีลักษณะเป็นประเด็นปัญหาความเดือดร้อนในท้องถิ่น ซึ่งมีใช้ปัญหาในระดับชาติ ระดับนโยบายหรือปัญหาที่มุ่งตรวจสอบการปฏิบัติงานตามนโยบายของฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ยังพบว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางคนได้ใช้สิทธิตั้งกระทู้ถามทั่วไปเป็นจำนวนมาก เนื่องจากในข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้กำหนดจำนวนการเสนอกระทู้ถามทั่วไปของสมาชิกไว้³⁹⁹ ในประเด็นนี้ ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการเสนอให้กำหนดจำนวนกระทู้ถามที่สมาชิกแต่ละคนจะสามารถถามได้ในสมัยประชุมหนึ่งๆ โดยกำหนดว่า “ในแต่ละสมัยประชุม ให้บรรจุกระทู้ถามทั่วไปของผู้ตั้งกระทู้คนเดียวกันเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ไม่เกิน 8 กระทู้ เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกท่านอื่นเหลืออยู่” แต่ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ตัดหลักการในเรื่องดังกล่าวออกไป เนื่องจากเห็นว่า การกำหนดจำนวนการเสนอกระทู้ถามเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิก โดยเห็นว่าการนำกระทู้ถามบรรจุเข้าระเบียบวาระเป็นอำนาจของประธานสภาที่จะพิจารณาโดยเรียงตามลำดับก่อนหลังในการยื่นกระทู้ถามอยู่แล้ว แม้ว่าสมาชิกจะยื่นกระทู้ถามมากกว่าหนึ่งกระทู้ก็ตาม⁴⁰⁰ ต่อมาประเด็นดังกล่าวได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

³⁹⁹ แต่ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 152 กำหนดว่าการตั้งกระทู้ถามสดสมาชิกแต่ละคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ครั้งละหนึ่งกระทู้เท่านั้น

⁴⁰⁰ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... ครั้งที่ 4 วันพุธที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551 ณ ห้องประชุมกรรมการวิสามัญฯ หมายเลข 3601 ชั้น 6 อาคารรัฐสภา 3 หน้า 22-23

ในประเด็นที่ว่าควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าสมาชิกแต่ละคนสามารถตั้งกระทู้ถามได้เพียงกระทู้เดียวต่อหนึ่งคนต่อการประชุมในแต่ละครั้งหรือไม่อย่างไร⁴⁰¹

ในประเด็นนี้ กรรมการมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง คือแนวทางแรกเห็นว่าควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าสมาชิกแต่ละคนสามารถตั้งกระทู้ถามได้เพียงกระทู้เดียวต่อหนึ่งคนต่อหนึ่งวัน เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกคนอื่นได้มีโอกาสได้ตั้งกระทู้ด้วย

แนวทางที่สองเห็นว่า การตั้งกระทู้ถามเป็นสิทธิของสมาชิกทุกคน จึงไม่ควรบัญญัติข้อบังคับให้เป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกมากเกินไป ซึ่งการเรียงลำดับการตั้งกระทู้ถามก็เปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนได้ตั้งกระทู้ถามอย่างเท่าเทียมกันแล้ว เพราะประธานสภาจะต้องบรรจุกระทู้ลำดับแรกของสมาชิกทุกคนก่อน แล้วจึงพิจารณาบรรจุกระทู้ลำดับถัดไปต่อไปอีกสลับกันจนครบทุกคน⁴⁰²

ในเรื่องนี้ พ.อ.อภิวัฒน์ วิริยะชัย รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ได้กล่าวว่า หลังจากที่เปิดประชุมสภา ได้เพียง 3 วัน มี ส.ส. ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ยื่นกระทู้ถามสดต่อรัฐบาลจำนวนเกือบ 200 กระทู้ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกมากกว่านี้กว่าจะปิดสมัยประชุม ดังนั้น เพื่อเป็นการจัดกรอบในการทำงานในสภาฯ และเพื่อความเป็นธรรมกับ ส.ส. ทุกคนตนได้หารือกับประธานรัฐสภา และมีความเห็นที่ตรงกันว่า อาจจะให้ ส.ส. ทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน สามารถยื่นกระทู้ได้ไม่เกินคนละ 3 - 5 กระทู้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้กระทู้ที่ ส.ส. ยื่นเข้ามา ต้องค้างอยู่ในสภาฯ จำนวนมาก เหมือนในอดีตที่ผ่านมา...⁴⁰³

⁴⁰¹ บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... ครั้งที่ 10 วันพฤหัสบดีที่ 10 เมษายน 2551 ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ หมายเลข 3601 ชั้น 6 อาคารรัฐสภา 3 หน้า 13

⁴⁰² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 162 “การตั้งกระทู้ถามทั่วไปตามข้อ 158 ในการประชุมให้บรรจุกระทู้ลำดับแรกของสมาชิกเข้าระเบียบวาระการประชุมตามลำดับก่อนหลังที่ได้ยื่นต่อประธานสภา

เมื่อได้ตอบกระทู้ตามวาระหนึ่งแล้ว ให้พิจารณาบรรจุกระทู้ลำดับถัดไปของแต่ละบุคคลเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมตามลำดับที่ได้ยื่นไว้ต่อประธานสภา”

⁴⁰³ คำให้สัมภาษณ์ พ.อ.อภิวัฒน์ วิริยะชัย รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง ในหนังสือพิมพ์คม ชัด ลึก ฉบับวันจันทร์ที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2551.

4) ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาหรือวัตถุประสงค์ในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาในทางปฏิบัติพบว่าการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักเป็นปัญหาในรายละเอียดของการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับท้องถิ่นของตน และปัญหาดังกล่าวอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ซึ่งกระทู้ถามดังกล่าวเป็นมาตรการในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายรัฐบาลได้ในทางหนึ่ง และโดยเนื้อหาของกระทู้ถามที่มีลักษณะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นกรณีเฉพาะนี้ ทำให้กระทู้ดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่สภาผู้แทนราษฎรใช้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนด้วย ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักให้ความสำคัญกับการตั้งกระทู้ถามในส่วนที่เป็นความเดือดร้อนของประชาชนมากกว่าการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลและการดำเนินงานของรัฐบาลที่ไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา ดังนั้น เนื้อหาของการตั้งกระทู้ที่ผ่านมาจึงมุ่งที่ประเด็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อันเป็นปัญหาระดับท้องถิ่นมากกว่าเป็นประเด็นปัญหาระดับนโยบายของรัฐบาล

ตัวอย่าง กระทู้ถามทั่วไปซึ่งเป็นปัญหาระดับท้องถิ่น

เช่น ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 28 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2551 ณ ตึกรัฐสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเพื่อพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามทั่วไปของ นายอภิวัฒน์ เงินหมื่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอำนาจเจริญ พรรคประชาธิปัตย์ เรื่อง ประชาชนได้รับความเดือดร้อน จากปัญหาน้ำท่วมที่อำเภอหัวตะพาน จังหวัดอำนาจเจริญ ถาม นายกรัฐมนตรี ซึ่ง รองนายกรัฐมนตรี (พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสมศักดิ์ ปริศนานันทกุล) และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (นายสิทธิชัย โควสุรัตน์) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

หรือ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 5 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 13 มีนาคม พุทธศักราช 2551 ณ ตึกรัฐสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเพื่อพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามทั่วไปของ นายสถาพร มณีรัตน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดลำพูน พรรคพลังประชาชน เรื่อง ขอเงินค้ำประกันราคาลำไย 3 บาทในปี 2546 คืนให้เกษตรกร ถาม นายกรัฐมนตรี ซึ่ง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (นายมีน ขวัญ แสงสุวรรณ) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบพบว่า การตั้งกระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศส จะแบ่งเป็น 2 ลักษณะ ซึ่งแต่ละลักษณะจะกำหนดวัตถุประสงค์ของการตั้งกระทู้ถามอย่างชัดเจน กล่าวคือ การตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาในที่ประชุมสภามีวัตถุประสงค์เพื่อตั้งคำถามเกี่ยวกับประโยชน์ของท้องถิ่น ส่วนการตั้งกระทู้ถามที่ต้องตอบเป็นลายลักษณ์อักษรมีวัตถุประสงค์เพื่อตั้ง

คำถามเกี่ยวกับกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาล โดยการกำหนดวัตถุประสงค์ของการตั้งกระทู้ถามแต่ละประเภททำให้เนื้อหาของการตั้งกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสครอบคลุมทั้งในเรื่องปัญหาที่เกี่ยวกับท้องถิ่นและปัญหาที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล

เมื่อพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ของไทยพบว่า ข้อบังคับการประชุมสภา กำหนดเนื้อหาการตั้งกระทู้ถามแต่ละประเภทไว้อย่างกว้างๆ โดยไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการตั้งกระทู้ถามแต่ละประเภทในชัดเจน โดยกำหนดไว้เพียงแต่ว่า กระทู้ถามสด เป็นคำถามเกี่ยวเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน และเป็นเรื่องด่วน⁴⁰⁴ ส่วนกระทู้ถามทั่วไปเป็นคำถามที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือนโยบาย⁴⁰⁵ นอกจากนี้ยังพบว่าการยื่นกระทู้ถามในปัจจุบันของสมาชิกมักจะใช้การยื่นกระทู้ถามสดมากกว่ากระทู้ถามทั่วไป หรือกระทู้ถามที่ให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาเปิดช่องไว้ ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับจำนวนกระทู้ถามสดที่มีการยื่นกระทู้ถามประเภทนี้เป็นจำนวนมาก เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้กำหนดวัตถุประสงค์ในการตั้งกระทู้ถามสดไว้อย่างชัดเจนและไม่มีมาตรการในการกลั่นกรองกระทู้ถามที่มีลักษณะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องกระทู้ถามสด เช่นกระทู้ถามที่มีลักษณะเป็นประเด็นปัญหาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ปัญหาระดับชาติ ระดับนโยบาย หรือปัญหาที่มุ่งตรวจสอบการปฏิบัติงานตามนโยบายของฝ่ายบริหาร

5) ปัญหาการถามตอบกระทู้ถามสดที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การตั้งกระทู้ถามสดตามมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญ เป็นกระทู้ถามที่มีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็ว ทันทต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและมีประสิทธิภาพ การถามกระทู้ถามสดนั้นต้องการให้มีการถามและตอบให้สดเพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ การตอบต้องตอบโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องที่ถามโดยตรง แต่ในทางปฏิบัตินั้นพบว่า การตั้งกระทู้ถามสดไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและมีผลไม่ต่างจากการตั้งกระทู้ถามทั่วไปตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 156 กล่าวคือ การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยว่ากระทู้ถามสดที่สมาชิกเสนอเป็นกระทู้ถามสดตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีอำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามสด

⁴⁰⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 152

⁴⁰⁵ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 158

ซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้กระทู้ถามสดเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกเท่าที่ควร และยังทำให้การตั้งกระทู้ถามสดไม่มีความแตกต่างไปจากการตั้งกระทู้ถามทั่วไป เช่น การให้สมาชิกต้องแจ้งชื่อเรื่องที่จะถามพร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีผู้ใดต่อประธานสภาภายในเวลา 10.00 นาฬิกาของการประชุมในวันพฤหัสบดีเพื่อที่ทางเจ้าหน้าที่ของสภาจะได้ดำเนินการแจ้งกระทู้ถามสดทางโทรสารให้กระทรวงที่ถูกต้องตั้งกระทู้ถามทราบ เพื่อให้มาตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาในเวลา 13.30 นาฬิกา ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 157 ที่กำหนดให้สมาชิกมีสิทธิแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้น (เมื่อใดก็ได้ก่อนเริ่มการประชุมสภาในวันนั้น) ที่จะถามนายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีท่านใดโดยไม่ต้องระบุคำถาม และให้ประธานสภาบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้เป็นกระทู้ที่ถามและตอบให้สดและรัฐมนตรีไม่มีโอกาสได้ทราบคำถามล่วงหน้าเพื่อเตรียมตัวตอบได้

นอกจากนั้น ในบางครั้งยังพบว่า รัฐมนตรีที่ถูกถามไม่ตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง โดยรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามสดมักจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการตอบกระทู้ถามสดแทน ซึ่งขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของการตั้งกระทู้ถามสดที่ต้องการให้รัฐมนตรีผู้ถูกถามเป็นผู้ตอบเอง แม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 147 จะได้บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ทำให้ไม่อาจตอบกระทู้แต่ต้องแจ้งเหตุจำเป็นนั้นเป็นหนังสือต่อประธานสภาก่อนหรือในวันประชุมสภา และให้กำหนดว่าจะตอบได้เมื่อใด” แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่าถ้าเป็นกรณีที่ตั้งกระทู้ถามสดถามนายกรัฐมนตรีน ในบางครั้งนายกรัฐมนตรีนมักไม่มาตอบกระทู้ถามด้วยตนเองและจะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบ หรือกรณีที่ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็มักจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เป็นผู้มาตอบกระทู้ถามสดแทน ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีนหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามสดและรับผิดชอบในเรื่องที่ถามนั้นโดยตรงเท่านั้นที่จะต้องมาตอบกระทู้ด้วยตนเอง ไม่อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นมาตอบกระทู้ได้

เช่น ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 29 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ 20 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2551 ณ ตึกรัฐสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ประชุมเพื่อพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามสด ของ นายนิพิฏฐ์ อินทรสมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพัทลุง พรรคประชาธิปัตย์ เรื่อง ท่าทีและแนวทางปฏิบัติของนายกรัฐมนตรีนต่อเหตุการณ์ความรุนแรงในกรุงเทพมหานคร ถาม นายกรัฐมนตรีน ซึ่ง รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

หรือ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 ครั้งที่ 27 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพฤหัสบดีที่ 13 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2551 ณ ตึกรัฐสภาที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเพื่อพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามสดกระทู้ถาม ของ นายสุรพงษ์ โตวิจักษณ์ชัยกุล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดเชียงใหม่ พรรคพลังประชาชน เรื่อง หวยบนดิน 2 ตัว 3 ตัว ถาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง (นายประดิษฐ์ ภัทรประสิทธิ์) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

และกระทู้ถามสดของ นายองอาจ คล้ามไพบูลย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรุงเทพมหานคร พรรคประชาธิปัตย์ เรื่อง การป้องกันและปราบปรามเหตุความรุนแรงและการดูแลความสงบเรียบร้อย ถาม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ซึ่ง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย(นายปรีชา เถ่งสมบุญธนสุข) ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ตอบ

ในเรื่องนี้ในชั้นการพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... ได้มีการหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาพิจารณาว่า ในการตอบกระทู้ถามของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง จะมอบหมายให้บุคคลอื่นมาตอบกระทู้ถามแทนได้หรือไม่⁴⁰⁶

กรณีการมีความเห็นเป็น 2 แนวทาง คือ แนวทางแรกเห็นว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อตอบกระทู้ถามในเรื่องนั้นด้วยตนเองไม่สามารถมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการมาตอบกระทู้ถามแทนได้ เพราะจะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 162 ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องมาตอบกระทู้ถามด้วยตนเอง และควรบัญญัติถ้อยคำให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ส่วนแนวทางที่สองเห็นว่า ในการที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามมอบหมายให้บุคคลอื่นมาตอบกระทู้แทนนั้น สามารถทำได้เพราะเป็นไปตามหลักการในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า เรื่องกระทู้ถามสดนั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา 157 นั้นเป็นหลักการที่ถูกกำหนดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ปี 2540 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการให้กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินผ่านการตั้งกระทู้ถามของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์มากยิ่งขึ้น เพราะเป็นกระทู้ถามที่รัฐมนตรีผู้ถูกตั้งกระทู้

⁴⁰⁶ บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... ครั้งที่ 10 วันพฤหัสบดีที่ 10 เมษายน 2551 ณ ห้องประชุมกรมการ หมายเลข 3601 ชั้น 6 อาคารรัฐสภา 3 : หน้า 8.

ถามไม่มีโอกาสได้รู้คำถามล่วงหน้า และจะต้องตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรด้วยวาจา ในทันทีในวันเดียวกันกับที่ได้รับแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรจากประธานสภาผู้แทนราษฎร โดย สภาจึงไม่สามารถจะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นมาตอบกระทู้ถามสดแทนได้ทัน อย่างไรก็ตาม การตั้งกระทู้ถามสดตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 157 นี้ก็ยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่คาดหวังมากนัก และผลที่ได้รับจากการยื่นกระทู้ถามสดก็ไม่ได้มีผลแตกต่างชัดเจนไปจากการยื่นกระทู้ถาม รัฐมนตรีตามมาตรา 156 แต่อย่างใด โดยกระทู้ถามสดนั้นต้องการให้มีการถามและตอบให้สด เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ โดยการตอบนั้นต้องตอบโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบเรื่องที่ถูกถามนั้นโดยตรงซึ่ง มีอำนาจในการตัดสินใจหรือสั่งการได้โดยตรงต้องมาตอบกระทู้ด้วยตนเอง แต่ในทางปฏิบัติกรณีที่ ถามกระทู้ถามสดต่อนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมักไม่ยอมมาตอบกระทู้ถามของสมาชิกด้วย ตนเอง แต่จะมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นเป็นผู้ตอบ หรือกรณีที่ถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็มักมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการซึ่งไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบาย หรือทิศทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับปฏิบัติเป็นผู้มาตอบแทน ซึ่งเป็น ประเด็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้กระบวนการตั้งกระทู้ถามสดเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และมีส่วน ทำให้กลไกการตรวจสอบฝ่ายบริหารส่วนนี้ล้มเหลว ทั้งนี้เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ หรือ รัฐมนตรีช่วยว่าการที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีหรือจากรัฐมนตรีให้มาตอบกระทู้ถาม แทนนั้นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจที่แท้จริง โดยเฉพาะอำนาจในการตัดสินใจในระดับนโยบายที่ จะกำหนดแนวนโยบายหรือทิศทางในการดำเนินการแก้ไขปัญหาในระดับปฏิบัติการ

นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงลักษณะในการตั้งกระทู้ถามสดจะเห็นได้ว่าการตั้ง กระทู้ถามสดในทางปฏิบัติมิได้มีการตั้งกระทู้ถามในลักษณะที่เป็นการตรวจสอบหรือควบคุมการ ปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร แต่กลับมีการตั้งกระทู้ถามในลักษณะที่มีการเมืองแอบแฝงอยู่ ตลอดเวลา กล่าวคือมีลักษณะการตั้งกระทู้ถามในลักษณะเช่นเดียวกับการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่ง การตั้งกระทู้ถามแต่ละเรื่องจะใช้ระยะเวลาอันยาวนานเกินความจำเป็น

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย อันเกิดจากสถานะในทางกฎหมายและการควบคุมควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา ปัญหาอันเกิดจากสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภาต่อบุคคลและองค์กรภายนอก ตลอดจนได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรของไทยอันเกิดจากบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาที่ยังไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรของไทยทั้งในด้านการดำเนินการประชุม กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา และกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการการทำงานของสภาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้ศึกษาถึงลักษณะที่เป็นข้อดีในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศ เพื่อนำผลการศึกษาวิจัยกลไกในข้อบังคับการประชุมสภาของต่างประเทศ มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทยให้มีกลไกที่สนับสนุนและเอื้ออำนวยให้สภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.1 บทสรุป

5.1.1 ปัญหาอันเกี่ยวเนื่องจากสถานะทางกฎหมาย สภาบังคับ

และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา

จากการศึกษาถึงสถานะในทางกฎหมาย สภาบังคับ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา พบว่ามีสภาพปัญหาหลายประการ ดังนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการของสภาที่ไม่มีอำนาจชัดเจนที่จะบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสาร หรือมาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการ เนื่องด้วยสถานะของข้อบังคับการประชุมที่เป็นเพียงกฎเกณฑ์หรือระเบียบภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อาจจะกำหนดสิทธิหน้าที่ของบุคคลภายนอกได้ ข้อบังคับการประชุมสภาจึงไม่อาจที่จะกำหนดบทลงโทษหรือสภาพบังคับใดๆ ไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาได้ จึงมีผลทำให้อำนาจในการเรียกเอกสารจากบุคคลใดๆ หรือการให้บุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงของคณะกรรมการของสภาไม่มีผลบังคับในทางกฎหมาย และไม่สามารถกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ที่ขัดขืนไม่ให้ความร่วมมือ ทำให้เกิดอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการเป็นอย่างยิ่ง และแม้ว่ารัฐธรรมนูญ มาตรา 135

จะกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมา แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีการออกกฎหมายมากำหนดให้ชัดเจนว่าหากมีการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการแล้วจะมีความผิดสถานใด และองค์กรใดเป็นผู้พิจารณาความผิดนี้ ตลอดจนการกระทำหรือคำสั่งของคณะกรรมการตามกฎหมายดังกล่าวจะอยู่ในการควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการหรือไม่อย่างไร

ประการที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญภายหลังการตราใช้บังคับเป็นข้อบังคับการประชุมสภา เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้กำหนดถึงกลไกในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังที่ข้อบังคับการประชุมสภาได้มีผลใช้บังคับแล้วเอาไว้ โดยกำหนดไว้แต่เพียงกลไกในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาก่อนที่จะประกาศใช้เป็นข้อบังคับการประชุมสภา จึงอาจเกิดปัญหาในกรณีที่มีการโต้แย้งว่าข้อบังคับการประชุมสภาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

ประการที่สาม เป็นปัญหาด้านพฤติกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ทำให้ข้อบังคับการประชุมสภาของไทยไม่มีลักษณะมั่นคงถาวร เพราะมีการร่างข้อบังคับกันใหม่ทุกครั้งเมื่อมีสภาชุดใหม่ ทำให้เสียเวลาของสภาในการร่างข้อบังคับการประชุมสภากันใหม่ ทั้งๆที่ สภาน่าจะได้ใช้เวลาในการดำเนินการเรื่องที่มีประโยชน์มากกว่านี้ ซึ่งต่างจากกรณีของข้อบังคับการประชุมสภาของต่างประเทศซึ่งจะเป็นบทบัญญัติที่มั่นคงถาวรและสามารถใช้บังคับได้ในทุกสมัยของสภาตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง และมีลักษณะที่เป็นจารีตประเพณีในทางรัฐสภาที่สมาชิกสภาทุกชุดต้องเคารพและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด

5.1.2 สภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย

สภาพปัญหาดังกล่าวแบ่งออกเป็นหลายประการดังนี้

5.1.2.1 ปัญหาเกี่ยวภาวะผู้นำของประธานสภาและความมีวินัยของสมาชิก
 ในทางปฏิบัติพบว่าประธานในที่ประชุมจะต้องเผชิญแรงกดดันทางการเมืองระหว่างสมาชิกฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกฝ่ายค้านซึ่งอาจมีผลกระทบต่อภาวะผู้นำของประธานสภาได้นอกจากนั้น ปัญหาในเรื่องการขาดภาวะผู้นำของประธานสภายังอาจเกิดจากการขาดความชำนาญ

ในเรื่องระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา และประเพณีปฏิบัติในทางรัฐสภา และไม่สามารถใช้กลไกตามข้อบังคับการประชุมสภามาควบคุมการประชุมสภาให้ดำเนินไปได้อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยได้

นอกจากนั้น ยังพบว่าปัญหาอีกประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุม คือการขาดวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดความเอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น ขาดหรือลาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรบ่อยครั้ง หรือมาประชุมช้าบ่อยๆ ซึ่งทำให้สภาประสบปัญหาขาดองค์ประชุมบ่อยครั้ง การขาดความกระตือรือร้นในการแสวงหาข้อมูลและความรู้ใหม่ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมักจะขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาปัญหาในเชิงนโยบายด้านต่างๆ จึงทำให้การพิจารณาร่างกฎหมาย หรือนโยบายของรัฐบาลด้านต่างๆ เป็นไปโดยขาดความรู้ความเข้าใจอย่างแท้จริงต่อปัญหาเหล่านั้น

5.1.2.2 ปัญหาเกี่ยวกับความไม่สัสดัดและไม่ใส่ใจในการศึกษาข้อบังคับการประชุมสภาของสมาชิก สภาพบปัญหาอย่างหนึ่งที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา คือความไม่สัสดัดและไม่ใส่ใจในการศึกษาข้อบังคับการประชุมสภาของสมาชิก ในทางปฏิบัตินั้นพบว่าสมาชิกของสภาบางส่วนก็ไม่ใส่ใจที่จะศึกษาและทำความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนประเพณีปฏิบัติของสภา ทำให้ไม่มีความรู้ความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภา ส่งผลให้เกิดการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมสภาหรือนำข้อบังคับการประชุมสภามาใช้อ้างอิงโดยไม่ถูกต้องตามหลักการและเจตนารมณ์ของข้อบังคับการประชุมสภา ทำให้การประชุมสภาไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยเท่าที่ควร

5.1.2.3 ปัญหาการใช้อิทธิพลและการแย่งชิงต้อรองกันในทางการเมืองที่มีเหนือข้อบังคับการประชุมสภาและกระบวนการในทางรัฐสภา จากการศึกษาพบว่าการทำหน้าที่ของวิปรัฐบาลหรือคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล และวิปฝ่ายค้านหรือคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมฝ่ายค้าน ก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภา คือ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจใช้ดุลยพินิจในการลงมติเรื่องต่างๆ ได้อย่างมีอิสระ แต่ต้องลงมติตามแนวทางที่วิปได้กำหนดไว้ในทุกๆ เรื่อง ซึ่งมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระในการลงมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นยังพบว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในบางครั้ง มักจะประสบกับปัญหาการแย่งชิงต้อรองกันในทางการเมืองที่มีเหนือข้อบังคับการประชุมสภาและกระบวนการทางรัฐสภา กล่าวคือมีการใช้กลไกในข้อบังคับการประชุมสภาเป็นเครื่องมือในการประลองกำลังกัน

ในทางการเมือง เช่น การเสนอญัตติขอให้นับองค์ประชุมบ่อยครั้ง จนทำให้การดำเนินการประชุมสภาต้องหยุดชะงัก และดูน่าวุ่นวายไร้เหตุผล ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของสภาของทรงเกียรติ ซึ่งสาเหตุของการเล่นเกมทางการเมืองของสมาชิกฝ่ายรัฐบาลและสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านนั้น อาจมาจากความขัดแย้งส่วนตัว หรือความขัดแย้งในเชิงอุดมการณ์ในทางการเมือง หรือการช่วงชิงคะแนนนิยมให้พรรคการเมืองของตนเองเพื่อหวังชัยชนะในการเลือกตั้งในอนาคต

5.1.2.4 สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยจากการศึกษาถึงกลไกในข้อบังคับการประชุมสภาของไทยพบว่าสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทยมีดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่มีไม่เพียงพอต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรทั้งในด้านการพิจารณาร่างกฎหมายและการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้มีวันประชุมเพียงสัปดาห์ละ 2 วันจึงมีระยะเวลาไม่เพียงพอต่อการพิจารณาญัตติต่างๆ และมีผลกระทบต่อการศึกษาพิจารณาร่างกฎหมายที่เป็นไปอย่างล่าช้าและมีญัตติค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อให้มีกำหนดวันเวลาในการประชุมที่แน่นอน

ประการที่สอง ปัญหาความล่าช้าของการประชุมสภาและการขาดองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ทำให้มีการขอให้นับองค์ประชุมบ่อยครั้งมีผลให้การประชุมต้องล่าช้าออกไป นอกจากนี้ ในการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาก็มักจะประสบปัญหาเรื่องไม่ครบองค์ประชุมในการลงมติอยู่เสมอ ทั้งนี้เนื่องจากการที่สภามักจะนัดประชุมสภาในวันและเวลาเดียวกันกับการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา และสมาชิกสภาเป็นกรรมการกฤษฎีกาสามัญและวิสามัญได้หลายชุด จึงทำให้สมาชิกที่เป็นกรรมการกฤษฎีกาจะต้องพะวงพะวงอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะสมาชิกสภาและในฐานะกรรมการกฤษฎีกาในเวลาเดียวกัน หลายครั้งจึงทำให้องค์ประชุมของสภาที่ดี หรือแม้แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาก็อาจไม่ครบองค์ประชุมได้

ประการที่สาม ปัญหาเรื่องการประชุมและการขอให้นับองค์ประชุมบ่อยครั้งในสภาที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมืองมากเกินไป ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประชุมและทำให้การประชุมไม่ราบรื่นเท่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สี่ ปัญหาด้านการอภิปรายที่ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องเวลา โดยไม่มีการจัดสรรเวลาหรือจำกัดเวลาในการอภิปรายเพื่อพิจารณาเรื่องต่างๆ ของที่ประชุมสภา ทำให้สมาชิกใช้เวลาในการอภิปรายในเรื่องต่างๆ เกินความจำเป็น และไม่เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภา

ประการที่ห้า ปัญหาทางด้านการจัดระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และอำนาจวินิจฉัยและสั่งการขอประธานสภาผู้แทนราษฎรในการบรรจุเรื่องต่างๆ เข้าระเบียบวาระที่อาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนและความไม่เป็นธรรม และก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงความไม่เป็นกลางของประธานสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการบรรจุเรื่องเข้าในระเบียบวาระการประชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งดุลยพินิจของประธานสภาผู้แทนราษฎรในการจัดลำดับและบรรจุญัตติและร่างพระราชบัญญัติเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน

ประการที่หก ปัญหาการดำเนินการประชุมที่ไม่ได้เป็นไปตามระเบียบวาระการประชุม และการเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมโดยกะทันหัน สภาพปัญหานี้เกิดจากการที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาและบรรจุกระทู้ถาม ญัตติ และร่างพระราชบัญญัติทุกเรื่องที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับเข้าระเบียบวาระการประชุมทุกเรื่อง โดยไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ ทำให้มีญัตติและร่างพระราชบัญญัติค้างระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องค้างพิจารณาเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ต้องมีการขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุมเพื่อนำเรื่องที่สำคัญแต่ได้รับการบรรจุในระเบียบวาระลำดับหลังๆ ขึ้นมาพิจารณาก่อน ทำให้ระเบียบวาระการประชุมขาดความแน่นอนและไม่มีความชัดเจนว่าสภาจะพิจารณาเรื่องใดตามลำดับก่อนหลัง นอกจากนี้ยังทำให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบและเกิดปัญหาเกี่ยวกับการเตรียมข้อมูลของเจ้าหน้าที่และการศึกษาข้อมูลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการในการบรรจุเรื่องต่างๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

5.1.2.5 สภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ

สภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมาย ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร พบว่ามีสภาพปัญหาประการต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ขั้นตอนการริเริ่มและการนำเสนอร่างกฎหมายต่อสภาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการ พบว่ามีปัญหาในกรณีที่มีร่างกฎหมายค้างอยู่ในระเบียบวาระการประชุมเป็นจำนวนมาก

และเป็นเวลานาน โดยที่ไม่มีการดำเนินการศึกษาเตรียมการใดๆ ก่อนที่สภาจะพิจารณาในขั้นรับหลักการในวาระที่ 1 ทำให้ช่วงเวลาที่ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกรับรองการพิจารณาในวาระสามัญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ ทั้งนี้เพราะตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 115 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าสภาจะตั้งคณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการได้ต่อเมื่อร่างพระราชบัญญัติได้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 เท่านั้น นอกจากนี้ ในการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องใช้เวลานานเนื่องจากต้องรอการพิจารณาให้คำรับรองจากนายกรัฐมนตรี และไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน และปัญหาในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่บรรจุระเบียบวาระแล้ว กลับไม่มีการดำเนินการใดๆ เป็นเวลานาน แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง คณะรัฐมนตรีก็มักจะอาศัยสิทธิตามข้อบังคับการประชุมสภาขอรับเอาร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายเกิดความล่าช้ายิ่งขึ้น

ประการที่สอง ขั้นตอนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นกรรมาธิการ สภาพบปัญหาที่พบ คือ กระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมายในสภามักใช้คณะกรรมการวิสามัญเป็นหลัก ทำให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาไม่มีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายส่งผลให้ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว

ประการที่สาม กระบวนการทำงานของรัฐสภาในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการไม่สามารถสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะให้กับสมาชิก เนื่องจากสภามักจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นหลัก ทั้งยังไม่มีกรรมการผู้รับผิดชอบหรือกรรมาธิการเจ้าของเรื่อง (Rapporteur) จากผู้ชำนาญการมาเป็นผู้รับผิดชอบในการให้ความเห็นและศึกษารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นๆ โดยเฉพาะ รวมทั้งติดตามการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่เริ่มต้นหรือจนกระทั่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ประการที่สี่ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นคณะกรรมการมีลักษณะที่ไม่เปิดเผยและไม่ค่อยเปิดโอกาสให้กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายได้เข้ามามีส่วนในการเสนอข้อเท็จจริงและความคิดเห็น ตลอดจนทางเลือกเชิงนโยบายจึงทำให้ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย เนื่องจากไม่มีกลไกในข้อบังคับการประชุมสภาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นมีส่วนร่วมในการให้ข้อเท็จจริงหรือเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย ส่งผลให้เนื้อหาของกฎหมายไม่

สามารถสร้างความสมดุลของการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มคนต่างๆในสังคมและทำให้ประชาชนขาดการยอมรับนับถือกฎหมาย

ประการที่ห้า ขั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร สภาพปัญหาที่พบคือ การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีความล่าช้า และไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยการพิจารณาพระราชบัญญัติในแต่ละขั้นตอน ใช้อำนาจให้สมาชิกอภิปรายได้มาก และการอภิปรายในสภาก็ไม่มีการจำกัดเวลาและจำนวนคนทำให้ใช้เวลานานเกินความจำเป็น ส่งผลให้การพิจารณาร่างกฎหมายต้องล่าช้าออกไป นอกจากนี้ยังพบว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่มีเอกสารประกอบการพิจารณาที่มีคุณภาพดีพออย่างที่หลายประเทศมีเอกสารอธิบายร่างกฎหมายซึ่งจะช่วยให้การอธิบายเหตุผล ความจำเป็น วิเคราะห์ผลกระทบ ตลอดจนคำอธิบายเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงทำให้สมาชิกไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลในรายละเอียดของร่างกฎหมายที่จะพิจารณา และขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิจารณา ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายขาดความรอบคอบและไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5.1.2.6 สภาพปัญหาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร

สำหรับอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร สภาผู้แทนราษฎรอาจควบคุมตรวจสอบได้โดยการยื่นญัตติการตั้งกระทู้ถาม และการตั้งคณะกรรมการธิการเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล โดยในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวตาม พบว่ามีสภาพปัญหาประการต่างๆ อันเกิดจากข้อบังคับการประชุมสภาฯ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับระบบการทำงานของคณะกรรมการธิการ ในส่วนของคณะกรรมการธิการซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในสภาผู้แทนราษฎร พบว่ามีสภาพปัญหาหลายประการ ปัญหาประการแรกคือ ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและจำนวนของคณะกรรมการ กล่าวคือ ข้อบังคับการประชุมสภาฯตั้งแต่ในอดีตจนถึงฉบับปัจจุบันมักจะกำหนดให้มีจำนวนคณะกรรมการสามัญเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ และระบุถึงอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างๆ โดยไม่ได้กำหนดขอบเขตของอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจนในข้อบังคับการประชุมสภาฯ นอกจากนี้ในข้อบังคับการประชุมสภาฯยังได้กำหนดว่าหากมีความจำเป็น สภาอาจตั้งคณะกรรมการสามัญคณะอื่นๆ เพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ สภาพปัญหาดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกันของภารกิจของคณะกรรมการแต่ละคณะ

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯในด้านอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ พบว่า คณะกรรมการสามัญไม่ค่อยมีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมาย เพราะสภาผู้แทนราษฎร

มักจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายต่างๆ มากกว่าให้คณะกรรมการสามัญเป็นผู้พิจารณา ส่งผลทำให้คณะกรรมการวิสามัญขาดความเชี่ยวชาญในงานนิติบัญญัติ ดังนั้นจึงควรหามาตรการในการเพิ่มบทบาทในงานด้านนิติบัญญัติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันถือเป็นภารกิจที่สำคัญมากที่สุดของสภาผู้แทนราษฎรในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ

ในด้านอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร พบว่า คณะกรรมการมักจะติดตามและแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการติดตามตรวจสอบปัญหาในเชิงนโยบายและการแก้ปัญหาในระยะยาว นอกจากนี้ยังพบว่าคณะกรรมการมีข้อจำกัดในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ คณะกรรมการไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการเรียกเอกสารจากบุคคล หรือเรียกให้บุคคลใดๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ

ปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำรงตำแหน่งประธาน คณะกรรมการและตำแหน่งกรรมการแต่ละคณะที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ดีพอ โดยมักใช้การคัดเลือกในระบบโควต้าตามจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมือง โดยมีได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการเป็นหลัก ทำให้บางครั้งประธานคณะกรรมการและกรรมการที่ได้รับคัดเลือกขาดความชำนาญในงานของคณะกรรมการนั้นๆ

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการถามและตอบกระทู้ถาม ในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยการตั้งกระทู้ถาม พบว่ามีการตั้งกระทู้ถามเป็นจำนวนมาก แต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกลับกำหนดให้มีระยะเวลาในการถามตอบกระทู้ในที่ประชุมสภาจำกัด โดยปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีการพิจารณากระทู้ถามได้วันละไม่เกิน 6 กระทู้ ทำให้มีกระทู้ถามค้างพิจารณาในสภาเป็นจำนวนมาก และทำให้ความสำคัญของกระทู้ถามหรือความสำคัญของปัญหาที่จะถามนั้นลดลง ตลอดจนการนำปัญหาเพื่อเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหานั้นอาจไม่ทันกับสภาพปัญหาที่ต้องการการแก้ไขปัญหาย่างทันทั่วถึง สภาพปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้บรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุม โดยในการประชุมครั้งหนึ่งๆ ให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกิน 6 กระทู้ ซึ่งในจำนวนนี้เป็นกระทู้สดไม่เกิน 3 กระทู้ และเป็นกระทู้ถามทั่วไปไม่เกิน 3 กระทู้ แต่ถ้าหากมีกระทู้ถามทั่วไปหรือบรรจุระเบียบวาระการประชุมจำนวนมากหรือมีกระทู้ถามทั่วไปที่เลื่อนมาจากการประชุมครั้งที่แล้ว ประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเกินกว่านี้ได้ แต่ในทางปฏิบัติประธานสภาจะสั่งบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเพียง 3-4 กระทู้ การที่ประธานสภาสั่งบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเข้าระเบียบวาระเพียง 3 กระทู้ ทำให้มีกระทู้ถามค้างตอบเป็นจำนวนมาก และไม่สามารถ

บรรจุกะทู้ถามทั่วไปเข้าระเบียบวาระการประชุมได้ทันภายใน 15 วันนับแต่วันที่ส่งกระทู้ถามนั้นไป ยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่ขอบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 160 กำหนดไว้จึง จำเป็นต้องปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดระเบียบวาระกระทู้ถามให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

นอกจากนั้น ยังพบว่าในการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะมี เนื้อหาเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในระดับท้องถิ่น และปัญหาดังกล่าวอยู่ใน หน้าที่รับผิดชอบของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง มากกว่าการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล และการดำเนินงานของรัฐบาลที่ไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภา ทั้งนี้เพราะข้อบังคับการประชุมสภากำหนดเนื้อหาของการตั้งกระทู้ถามแต่ละประเภทไว้อย่างกว้างๆ โดยไม่ได้กำหนด วัตถุประสงค์ของการตั้งกระทู้แต่ละประเภทให้ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ ตอบในที่ประชุมสภาซึ่งสมาชิกมักจะตั้งกระทู้ถามที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน ในท้องถิ่นของตนเองซึ่งไม่ตรงกับเจตนารมณ์และแนวความคิดในการตั้งกระทู้ถามในสภาที่ควรเป็น ปัญหาในระดับนโยบาย หรือปัญหาในระดับชาติมากกว่าระดับท้องถิ่น และควรเป็นคำถามใน ประเด็นในเชิงนโยบายที่มุ่งตรวจสอบการปฏิบัติงานตามนโยบายของฝ่ายบริหาร สภาปัญหา เช่นนี้ทำให้การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกกลายเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของ ประชาชนมากกว่าเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ในประเด็นเรื่องการตั้งกระทู้ถามสดที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่มี อำนาจวินิจฉัยว่ากระทู้ถามสดที่สมาชิกเสนอเป็นกระทู้ถามสดตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมี อำนาจกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการตั้งกระทู้ถามสด ซึ่งไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้กระทู้ถามสดเป็น เครื่องมือในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของสมาชิกเท่าที่ควร และยังทำให้การตั้งกระทู้ถามสดไม่มีความแตกต่างไปจากการตั้งกระทู้ถามทั่วไป เช่น การให้สมาชิกต้องแจ้งชื่อเรื่องที่จะถามพร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีนครหรือรัฐมนตรีผู้ใดต่อประธานสภาภายในเวลา 10.00 นาฬิกาของการประชุมในวันพฤหัสบดีเพื่อที่ทางเจ้าหน้าที่ของสภาจะได้ดำเนินการแจ้งกระทู้ถามสดทางโทรสารให้กระทรวงที่ถูกตั้งกระทู้ถามทราบเพื่อให้มาตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาใน เวลา 13.30 นาฬิกา ซึ่งไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตรา 157 ที่กำหนดให้สมาชิก มีสิทธิแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อนเริ่มประชุมในวันนั้น (เมื่อใดก็ได้ ก่อนเริ่มการประชุมสภาในวันนั้น) ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีนครหรือรัฐมนตรีท่านใดโดยไม่ต้องระบุ คำถาม และให้ประธานสภาบรรจุเรื่องดังกล่าวไว้ในวาระการประชุมวันนั้น ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้เป็น กระทู้ที่ถามและตอบให้สดและทันต่อเหตุการณ์และรัฐมนตรีที่ถูกถามไม่มีโอกาสได้ทราบคำถาม

ล่วงหน้าเพื่อเตรียมตัวตอบได้ โดยการตอบนั้นต้องตอบโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในเรื่องที่ถามนั้นโดยตรง และนอกจากนั้นในบางครั้งยังพบว่ามีการมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมาตอบกระทู้ถามแทนซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามสดเท่านั้นที่จะต้องมาตอบกระทู้ด้วยตนเองไม่อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีอื่นมาตอบกระทู้ได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ข้อเสนอแนะในประเด็นที่เกี่ยวกับสถานะในทางกฎหมาย สภาบังคับ และการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา

จากผลกระทบและปัญหาที่เกิดจากสถานะและสภาบังคับของข้อบังคับการประชุมที่เป็นเพียงข้อบังคับภายในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้มีสถานะเป็นกฎหมายที่สามารถกำหนดสภาบังคับแก่บุคคลหรือองค์กรภายนอกได้ ทำให้รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือให้บุคคลใดมาให้ข้อมูลเพื่อให้มีสภาบังคับในทางกฎหมายแก่บุคคลหรือองค์กรภายนอก นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา โดยมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการเป็นกลไกในการช่วยเหลือกิจการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และเพื่อให้การทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และกำหนดให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในลักษณะเป็นโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ เมื่อออกเป็นพระราชบัญญัติแล้วก็สามารถที่จะกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการได้ ไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่จะต้องมาให้ข้อมูลหรือให้ข้อเท็จจริง ซึ่งมีความจำเป็นในการที่จะต้องทราบข้อเท็จจริงนั้นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการคณะต่างๆ ของสภาเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาออกกฎหมาย

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ให้อำนาจคณะกรรมการในการออกคำสั่งให้บุคคลใดมาให้ข้อมูลนั้น ย่อมเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวโดยตรง เมื่อให้คณะกรรมการมีอำนาจดังกล่าวแล้ว ย่อมต้องมีการกระบวนกรในการควบคุมคำสั่งที่ออกโดยคณะกรรมการโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นการใช้อำนาจออกคำสั่งดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและเป็นไปตามภารกิจของสภาอย่างแท้จริง ซึ่งกรณีเช่นนี้ไม่ขัดกับหลักการแบ่งแยก เพราะการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมิได้เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติแต่เป็น

เพียงการใช้อำนาจในทางปกครองตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น องค์การตุลาการจึงสามารถเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเรียกของคณะกรรมการได้ หากจะพิจารณาว่าศาลใดจะมีเขตอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการนี้ ถ้าพิจารณาจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 223 ซึ่งใช้เกณฑ์ในการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองโดยพิจารณาจากตัวองค์กร ซึ่งการกำหนดตัวองค์กรตามมาตรา 223 นั้นล้วนแต่เป็นองค์กรที่อยู่ภายในฝ่ายบริหาร และองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย มิได้กล่าวเลยไปถึงองค์ที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น หากพิจารณาเฉพาะตามมาตรา 223 แล้ว การใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการข้างต้นก็ย่อมไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป

สำหรับในประเด็นเรื่องการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาภายหลังการประกาศใช้แล้วนั้น เมื่อได้พิจารณาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 6 จะพบว่าข้อบังคับการประชุมสภานั้นก็ไม่อาจที่จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ จะมีช่องทางในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้หรือไม่เพียงใด ในเรื่องนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาภายหลังการประกาศใช้ ควรเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ โดยสามารถอาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 245 ซึ่งบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเรื่องนี้สมาชิกสภาที่เห็นว่าข้อบังคับการประชุมสภาของตนอาจมีปัญหากับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็อาจร่วมกันเข้าชื่อเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ต่อไป โดยในประเด็นนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 155 ประกอบกับมาตรา 154 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาก่อนการประกาศใช้ได้อยู่แล้ว จึงถือได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาอยู่แล้ว การที่จะอาศัยมาตรา 254 ที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาก็เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินเท่านั้น ไม่ถือเป็นการขยายเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาภายหลังการประกาศใช้ย่อมที่จะควบคุมได้ โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย อาศัยช่องทางตามรัฐธรรมนูญมาตรา 254 ด้วยเหตุนี้ ในเรื่องการ

ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาของไทย ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญกำหนดนำกลไกในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ ซึ่งระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบการควบคุมแบบป้องกัน (preventif) และมีลักษณะบังคับไว้ว่าจะต้องส่งข้อบังคับการประชุมสภา (les reglements des assemblees parlementaires) ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ โดยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ต้องส่งร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา และร่างข้อบังคับการประชุมสภาฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี ให้ความเห็นชอบแล้ว แต่ยังมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เป็นข้อบังคับการประชุมสภา เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการตีความข้อบังคับการประชุมสภาว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ในภายหลังที่ประกาศใช้

ประการสุดท้าย ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติในร่างข้อบังคับการประชุมสภาของไทย โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงสมาชิกสภาชุดใหม่ สภาต้องลงมติยืนยันให้ใช้ข้อบังคับการประชุมสภาฉบับเดิม เมื่อมีการเปิดประชุมสภาครั้งแรกของสภาชุดใหม่ และหากสภาชุดใหม่เห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยสภาควรแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อที่สภาจะได้ไม่ต้องเสียเวลาในการร่างข้อบังคับกันใหม่ทุกครั้ง และทำให้ข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศเหล่านั้นจึงเป็นบทบัญญัติที่มั่นคงถาวรและสามารถใช้บังคับได้ในทุกสมัยของสภา ตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง และมีลักษณะที่เป็นจารีตประเพณีในทางรัฐสภาที่สมาชิกสภาทุกชุดต้องเคารพและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเหมือนเช่นในรัฐสภาของต่างประเทศ

5.2.2 ข้อเสนอแนะในด้านการดำเนินการประชุมสภา

5.2.2.1 ในประเด็นเรื่องวันและเวลาในการประชุม ควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดวันและเวลาการประชุมสภา โดยกำหนดวันและเวลาที่จะมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละสัปดาห์ให้แน่นอน และกำหนดจำนวนวันประชุมและจำนวนชั่วโมงประชุมในแต่ละสัปดาห์ให้เพิ่มมากขึ้นกว่าปัจจุบัน โดยกำหนดให้แน่นอนชัดเจนไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา เหมือนเช่นข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศสที่ได้มีการกำหนดวันเวลาประชุมแต่ละสัปดาห์ไว้อย่างแน่นอน โดยควรกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีวันประชุมสัปดาห์ละ 3 วันได้แก่วันอังคาร วันพุธและวันพฤหัสบดี โดยในวันอังคารจะเริ่มประชุมใน

เวลา 11.00 นาฬิกาจะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอใหม่และเรื่องที่ค้างการพิจารณา วันพุธจะเริ่มประชุมในเวลา 13.30 นาฬิกาโดยเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว และวันพฤหัสบดีจะเริ่มประชุมในเวลา 13.30 นาฬิกาโดยเป็นการพิจารณา ญัตติ และกระทู้ถาม นอกจากนี้ ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมห้ามมิให้นัดประชุมคณะกรรมการในวันเดียวกับวันที่มีการประชุมสภาโดยคณะกรรมการควรนัดประชุมในวันอื่นที่ไม่ตรงกับวันประชุมสภา หรือถ้าเป็นวันที่มีการประชุมสภา คณะกรรมการแต่ละคณะก็ควรกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการในช่วงเช้า เพื่อมิให้ตรงกับการประชุมสภาซึ่งมักจะประชุมในช่วงบ่าย เพื่อให้คณะกรรมการสามารถเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ทั้งในที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมการ ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องการนับองค์ประชุมและการขาดองค์ประชุมของสภาและของคณะกรรมการ ซึ่งจะส่งผลทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทำได้เร็วขึ้นและมีปริมาณกฎหมายที่ผ่านการพิจารณามากขึ้นด้วย อีกทั้งการแยกวันประชุมสภากับวันประชุมคณะกรรมการไม่ให้ตรงกัน ยังจะช่วยให้สมาชิกสภาที่เป็นกรรมการไม่ต้องพะวักพะวงอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ทั้งในฐานะสมาชิกสภาและในฐานะกรรมการในเวลาเดียวกันเหมือนในปัจจุบันซึ่งหลายครั้งมีผลทำให้องค์ประชุมของสภาที่ดี หรือแม้แต่คณะกรรมการก็อาจไม่ครบได้

นอกจากนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสัทธิเป็นกรรมการสามัญได้ไม่เกินคนละ 2 คณะและเป็นกรรมการวิสามัญในขณะเดียวกันได้ไม่เกินคนละ 2 คณะ เพื่อให้สมาชิกสามารถทุ่มเทในการทำงานได้อย่างเต็มที่และลดปัญหาที่ทำให้การประชุมไม่ครบองค์ประชุม เนื่องจากสมาชิกแต่ละท่านเป็นกรรมการหลายคณะ

5.2.2.2 ประเด็นเรื่องการบรรจุเรื่องต่างๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภาควรจะต้องพิจารณาถึงลำดับความสำคัญและความจำเป็นต่อการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และต้องได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุม กำหนดให้มีคณะกรรมการจัดระเบียบวาระการประชุม ขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาจัดเรื่องต่างๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมของสภา อันประกอบด้วย

- (1) ประธานสภาผู้แทนราษฎร
- (2) รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง
- (3) รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่สอง
- (4) ประธานกรรมการสามัญทุกคณะ
- (5) ตัวแทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัด พรรคละ 1 คน

(6) ผู้แทนรัฐบาล 1 คน

(7) เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการจัดการระเบียบวาระการประชุมจะมีองค์ประกอบเช่นเดียวกับที่ประชุมร่วมของประธาน (Chairmen's Conference) ของประเทศฝรั่งเศส โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดลำดับเรื่องต่างๆ เข้าบรรจุในระเบียบวาระการประชุมของทุกสัปดาห์ในนามของประธานสภา โดยเมื่อคณะกรรมการฯ มีมติอย่างไรแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องสั่งให้จัดระเบียบวาระการประชุมตามนั้น เพื่อให้การจัดระเบียบวาระการประชุมสภาเป็นไปตามลำดับความสำคัญ และให้ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภา

5.2.2.3 ในประเด็นเรื่ององค์ประชุม การประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควรจะต้องแก้ไขข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ชัดเจนว่าจะต้องมีองค์ประชุมครบทั้งในตอนเริ่มประชุม ระหว่างการประชุม และในตอนลงมติ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว

นอกจากนั้น ควรสร้างจิตสำนึกแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้รู้จักตรงต่อเวลา และเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น โดยฝ่ายรัฐบาลซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาจะต้องมีหน้าที่ในรักษาองค์ประชุมของสภาให้ครบทุกครั้ง เพื่อมิให้เกิดปัญหาเรื่องการขอให้นับองค์ประชุม และควรกำหนดมาตรการในการทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา กำหนดสภาพบังคับกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดประชุม โดยไม่มีเหตุอันสมควร โดยอาจจะตัดสิทธิประโยชน์บางประการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพึงได้รับ เช่น มาตรการในการตัดเงินเดือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ขาดประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือการจัดทำบันทึกสถิติการเข้าประชุมของสมาชิกแต่ละท่านเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะ นอกจากนี้ในการประชุมสภาในเรื่องที่สำคัญๆ ควรจะมีการถ่ายทอดสดการประชุมสภาผ่านทางโทรทัศน์ ซึ่งจะช่วยให้ประชาชนสามารถติดตามการทำงานของสมาชิกได้ง่ายขึ้น และยังเป็นการกระตุ้นและสร้างจิตสำนึกแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้รู้จักตรงต่อเวลาและเข้าร่วมการประชุมสภามากขึ้นด้วย

5.2.2.4 ประเด็นปัญหาเรื่องการอภิปราย การใช้สิทธิประท้วง และการเสนอให้นับองค์ประชุมของสมาชิก ควรมีการแยกลักษณะของการอภิปรายในเรื่องต่างๆ ในสภาออกเป็น 2 ประเภท โดยควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การอภิปรายของสมาชิกในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 หมวดที่ 3 ว่าด้วยการประชุม ส่วนที่ 3 เรื่องการอภิปราย กำหนดให้การอภิปรายแต่ละประเภทมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่แตกต่างกัน คือ

(1) การอภิปรายที่ว่าด้วยสาระสำคัญของระเบียบวาระที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาซึ่งอาจมีการอภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุน หรืออภิปรายเป็นกลางๆ ในการอภิปรายประเภทนี้ สมาชิกผู้ที่ประสงค์จะอภิปรายจะต้องศึกษาเรื่องที่ตนจะอภิปรายมาล่วงหน้า และทำประเด็นการอภิปรายโดยสรุปเป็นหนังสือยื่นต่อประธานที่ประชุมก่อนถึงเวลาประชุมในระเบียบวาระนั้นๆ โดยหนังสือดังกล่าวจะเป็นหัวข้อการอภิปรายที่ระบุว่าตนจะอภิปรายในประเด็นใดและในเรื่องใด และความเห็นเป็นอย่างไร (เช่น เห็นด้วยในประเด็นนั้น เมื่อประธานสภาได้รับหนังสือแล้วก่อนชี้ให้สมาชิกท่านนั้นพูดให้ประธานแจ้งให้ผู้อภิปรายทราบว่า ผู้อภิปรายมีสิทธิพูดในทุกประเด็นหรือไม่ โดยต้องไม่อนุญาตให้พูดในประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กำลังพิจารณา) การกำหนดเช่นนี้จะทำให้การอภิปรายที่เยิ่นเย้อ นอกประเด็นลดน้อยลง และทำให้ใช้เวลาในที่ประชุมสภาได้คุ้มค่ามากยิ่งขึ้น และเมื่อประธานสภาได้อนุญาตให้สมาชิกท่านใดอภิปรายได้แล้ว สมาชิกที่จะอภิปรายจะต้องลุกออกมาพูดที่ด้านหน้า (podium) ในบริเวณที่จัดไว้ให้ซึ่งอยู่บริเวณหน้าบัลลังก์ของประธานสภาเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส และพูดได้เฉพาะประเด็นที่ตนได้แจ้งไว้ต่อประธาน และเฉพาะผู้ที่ได้อ่านหนังสือแสดงความจำนงดังกล่าวไว้แล้วเท่านั้นจึงจะมีสิทธิอภิปรายได้ แต่ทั้งนี้ยังคงอยู่ในระยะเวลาที่จำกัดถ้ามีการตกลงกันไว้เช่นนั้น ซึ่งจะทำให้การอภิปรายดูเรียบร้อยเป็นระเบียบ ไม่มีการแย่งกันพูดหรือการอภิปรายโดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธาน แต่อย่างไรก็ตามประธานที่ประชุมอาจจะอนุญาตให้สมาชิกที่ไม่ได้แสดงความประสงค์ขออภิปรายเป็นหนังสืออภิปรายได้ เมื่อเห็นสมควร โดยข้อเสนอที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้ควรกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา

นอกจากนั้น ควรจะมีการจำกัดเวลาในการอภิปรายเรื่องต่างๆ ของสมาชิกสภาเพื่อให้การอภิปรายอยู่ในประเด็น โดยควรมีการกำหนดเวลาในการอภิปรายในเรื่องต่างๆ ไว้ล่วงหน้าโดยการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการจัดการระเบียบวาระการประชุมสภา และควรมีการจัดสรรเวลาในการอภิปรายให้กับพรรคการเมืองแต่ละพรรคตามสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นมี และให้แต่ละพรรคไปจัดสรรเวลาในการอภิปรายให้กับสมาชิกสภาและควบคุมเวลาในการอภิปรายของสมาชิกสภา โดยพรรคการเมืองแต่ละพรรคต้องผูกพันตามนั้น

(2) การอภิปรายที่ว่าด้วยกระบวนการทำงานของสภา เช่น การประท้วง การขอให้นับองค์ประชุม ในการอภิปรายประเภทนี้ สมาชิกจะใช้สิทธิดังกล่าวได้เมื่อมีเหตุอันสมควร โดยควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้สิทธิดังกล่าวให้ชัดเจนแน่นอน ดังต่อไปนี้

(ก) ถ้าสมาชิกท่านใดจะใช้สิทธิประท้วง จะต้องแจ้งด้วยวาจาประท้วงเรื่องอะไร และเข้าข่ายลักษณะต้องห้ามอย่างไรตามข้อบังคับฯ ไม่ใช่อ้างข้อบังคับฯ ข้อ 63 แต่เพียงอย่างเดียว เช่น ถ้าประท้วงว่าผู้อภิปรายกำลังอภิปรายวนเวียนซ้ำซาก ต้องบอกด้วยว่า คำอภิปราย

ตอนใดที่ว่านเวียนซ้ำซาก หรือถ้าอ้างว่าซ้ำกับผู้อื่นก็ต้องบอกว่าความตอนใดซ้ำกับคำอภิปรายของใคร หรือถ้าใช้วาจาไม่สุภาพ ใสร้าย หรือเสียดสี ก็ต้องบอกว่าความใดที่มีลักษณะเช่นนั้น และให้ประธานวินิจฉัยทันที เมื่อวินิจฉัยแล้ว สมาชิกผู้ประท้วงก็ต้องเคารพในคำวินิจฉัยของประธานจะลุกขึ้นมาโต้แย้ง หรือประท้วงในเรื่องเดียวกันนั้นซ้ำอีกไม่ได้

(ข) ถ้าเป็นการเสนอญัตติให้รับรองประชุม ควรต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอให้รับรองประชุมไว้ 2 ประการ คือ

ประการแรก เมื่อมีผู้เสนอให้รับรองประชุมและมีผู้รับรองถูกต้องตามข้อบังคับฯ แล้ว สมาชิกจะเดินออกนอกห้องประชุมไม่ได้ โดยควรกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาห้ามมิให้สมาชิกผู้ใดออกจากห้องประชุมในระหว่างที่มีการเสนอขอให้รับรองประชุม และเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการตรวจสอบองค์ประชุมของสภา ไม่ควรให้นำวิธีการขานชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรมาใช้ในการนับองค์ประชุม เพราะจะทำให้เสียเวลามากโดยไม่จำเป็น โดยควรกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาให้นำระบบการแสดงตนด้วยการเสียบบัตรลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์มาใช้แทนการนับองค์ประชุมโดยวิธีการขานชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร นอกจากนั้นประธานของที่ประชุมควรจะต้องเป็นผู้ที่ตรวจสอบองค์ประชุมของสภาทุกครั้งเมื่อจะมีการลงมติในเรื่องต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสภา ทั้งนี้ เพื่อให้ไม่ให้เกิดวิธีการนับองค์ประชุมเป็นเกมทางการเมืองหรือนำมาเป็นข้อต่อรองหรือเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้การทำงานของสภาต้องล่าช้าหรือหยุดชะงักไป

ประการที่สอง ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการนับองค์ประชุมในข้อบังคับให้ชัดเจนและสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยในการนับองค์ประชุมต้องกำหนดลงไว้ให้ชัดเจนในข้อบังคับการประชุมว่าให้นับจากสมาชิกที่อยู่ในบริเวณห้องประชุมจริงๆ ไม่ใช่ให้นับจากสมาชิกที่อยู่ในบริเวณสภาที่ได้มาลงชื่อมาประชุมแล้วและอยู่นอกห้องประชุม เพราะจะเป็นการขัดแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามที่ได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว และกำหนดให้ประธานที่ประชุมจะต้องตรวจสอบองค์ประชุมทุกครั้งก่อนที่สภาจะลงมติในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ

5.2.3 ข้อเสนอแนะในด้านกระบวนการนิติบัญญัติ

ข้อเสนอแนะเพื่อให้รัฐสภามีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นในการทำหน้าที่ ตรากฎหมาย ผู้เขียนมีข้อเสนอ ดังนี้

5.2.3.1 กรณีของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การประชุมสภาโดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องพิจารณาให้คำรับรองและแจ้งกลับมายังสภาภายใน 30 วันว่าจะ ให้คำรับรองหรือไม่ ถ้าไม่แจ้งกลับมาภายในกำหนด ให้ถือว่านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองร่าง กฎหมายนั้น ส่งผลให้ร่างกฎหมายนั้นตกไปไม่ต้องค้างค้ำอยู่ในระเบียบวาระการประชุมเป็น เวลานาน อย่างไรก็ตามเพื่อให้มีการตรวจสอบการดำเนินการของนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีที่ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวที่สมาชิกเสนอเป็นกฎหมายที่ดีแต่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็ สมควรให้มีการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาถึงเหตุผลที่ไม่รับรองดังกล่าวไว้ด้วย

ส่วนในกรณีที่รัฐบาลจะขอรับเอาร่างกฎหมายที่สมาชิกเสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการในวาระที่ 1 ซึ่งทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายเกิดความล่าช้านั้น ควรมีการแก้ไข เพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา กำหนดให้รัฐบาลจะขอรับร่างกฎหมายได้ไปพิจารณาก่อนรับ หลักการได้ จะต้องกระทำภายใน 15 วันนับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นถูกบรรจุเข้าระเบียบวาระการ ประชุมสภา

5.2.3.2 ในการพัฒนาให้คณะกรรมการสิทธิการสามัญมีบทบาทในด้านนิติบัญญัติ เพิ่มมากขึ้นนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมในเรื่องอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรโดยกำหนดให้คณะกรรมการสิทธิการสามัญศึกษาและ ตรวจสอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานของตนเพื่อพิจารณาว่ากฎหมายใดมีความจำเป็นและเป็น ที่ต้องการของประชาชนหรือกฎหมายใดที่ล้ำสมัยสมควรจะมีการแก้ไขเพิ่มเติม และเมื่อ คณะกรรมการสิทธิการสามัญได้ศึกษาตรวจสอบกฎหมายในวงงานของตนแล้ว พบว่ามีกฎหมายฉบับใดสมควร แก้ไขเพิ่มเติมหรือควรมีการเสนอกฎหมายใดเพิ่มเติม ก็ให้คณะกรรมการนั้นเป็นผู้ริเริ่มให้มีการ เสนอร่างกฎหมายนั้นเข้าสู่สภาในนามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามเงื่อนไขที่กำหนดใน รัฐธรรมนูญ และแม้ว่าตามรัฐธรรมนูญของไทย คณะกรรมการสิทธิการสามัญไม่มีสิทธิในการเสนอร่าง กฎหมายหรือไม่ได้รับมอบหมายจากสภาให้พิจารณาร่างกฎหมายใดๆ แต่คณะกรรมการสิทธิการสามัญก็ควรที่จะ มีบทบาทในการศึกษาและตรวจสอบกฎหมายในวงงานของตน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาให้ คณะกรรมการสิทธิการสามัญมีบทบาทในด้านนิติบัญญัติ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการตั้ง

คณะกรรมการการสามัญในระบบรัฐสภา ควรคำนึงถึงหน้าที่ด้านการพิจารณากฎหมายเป็นสำคัญมากกว่าการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร

นอกจากนั้น คณะกรรมการการสามัญควรจะมีบทบาทในการรับร่างกฎหมายไปพิจารณาศึกษาเพื่อเสนอรายงานต่อสภาฯ ก่อนที่สภาจะรับหลักการในร่างกฎหมายนั้น หลักการดังกล่าวนี้เป็นผลดีต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแง่ที่สมาชิกจะได้รับทราบรายละเอียดของข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นมากขึ้น และเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาและหลักการของร่างกฎหมายนั้นอันจะส่งผลให้การพิจารณาในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 เป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น ดังนั้นจึงควรจะนำกลไกการมอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญรับร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรไปศึกษาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหลักการมาใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายทุกฉบับ โดยในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการการสามัญประจำสภาเองก็ควรจะได้มีการศึกษาร่างพระราชบัญญัติล่วงหน้าเป็นการภายในด้วย โดยนับตั้งแต่เริ่มมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาและได้รับการบรรจุอยู่ในระเบียบวาระการประชุม ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการร่างกฎหมายของสภาเป็นไปอย่างรวดเร็วมากขึ้นกว่าเดิม โดยบรรดาร่างกฎหมายที่ค้างอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะที่อยู่ในระเบียบวาระแล้วและยังไม่ถึงวาระที่จะได้รับการพิจารณาจากสภา ก็ควรให้คณะกรรมการการสามัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ รับเอาร่างกฎหมายนั้นไปศึกษาล่วงหน้า เมื่อถึงการพิจารณาในวาระที่ 1 ในที่ประชุมสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญซึ่งประกอบด้วยสมาชิกในคณะกรรมการการสามัญที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นก่อนรับหลักการกับบุคคลภายนอกซึ่งเป็นสัดส่วนของรัฐบาลขึ้นพิจารณาดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งกลไกนี้สามารถกำหนดกลไกดังกล่าวไว้ในข้อบังคับการประชุมได้ทันที

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอให้แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาฯ ข้อ 144 วรรคสอง ให้สภาผู้แทนราษฎรต้องมอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญรับร่างกฎหมายไปพิจารณาก่อนรับหลักการ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วน ทั้งนี้ ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภาฯ มีมติมอบหมาย ซึ่งจะมีผลทำให้สภาผู้แทนราษฎรต้องใช้เวลาในการให้คณะกรรมการการสามัญรับร่างกฎหมายไปศึกษาก่อนรับหลักการในร่างกฎหมายทุกฉบับ เพื่อเป็นการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในร่างกฎหมายให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกทางหนึ่ง

5.2.3.3 ในประเด็นเรื่องการอภิปรายในการพิจารณาร่างกฎหมาย ควรมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาฯ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้สิทธิในการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง โดยควร

มีการกำหนดเวลาและจัดสรรเวลาในการอภิปรายร่างกฎหมายรวมทั้งฉบับให้แก่พรรคการเมืองตามสัดส่วนของสมาชิกในแต่ละพรรคการเมือง และให้พรรคการเมืองไปกำหนดเวลาในการอภิปรายของสมาชิกของตนเป็นรายบุคคลต่อไป โดยการอภิปรายสมาชิกจะต้องเสนอประเด็นเป็นลายลักษณ์อักษรต่อประธานสภาก่อน เพื่อให้การอภิปรายนั้นอยู่ในประเด็น และให้มีการจัดลำดับขั้นตอนการอภิปรายในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองให้สอดคล้องกัน โดยในการอภิปรายในวาระที่หนึ่งจะต้องเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย ไม่ควรก้าวล่วงไปอภิปรายเนื้อหาในรายละเอียดของร่างกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องของวาระที่สอง และในการพิจารณาในวาระที่สอง ก็ไม่ควรอภิปรายถึงหลักการและเหตุผลซึ่งได้พิจารณามาแล้วในวาระหนึ่ง เพื่อจะได้ไม่ต้องเสียเวลาในการอภิปรายมากนัก ซึ่งจะต้องได้รับความร่วมมือจากพรรคการเมืองที่จะกำหนดประเด็นและตัวผู้อภิปรายในการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละฉบับ

5.2.3.4 ควรเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการสามัญประจำสภาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้มากขึ้น โดยเฉพาะการพิจารณาในวาระที่ 2 ในชั้นคณะกรรมการ โดยในเรื่องนี้หลังจากสภาลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 ไปแล้ว ควรจะส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาพิจารณาให้มากที่สุด เพราะวาระคณะกรรมการสามัญประจำสภาที่อยู่หลายคณะและมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ดูแลกิจการด้านต่างๆ ครอบคลุมแทบทุกเรื่องอยู่แล้ว และในกรณีที่สภาจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายแล้ว เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหว่ากรรมาธิการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกครอบงำจากกรรมาธิการที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ และเป็นการสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในหมวดที่ว่าด้วยการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้ในการพิจารณาแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายใดๆ นั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาแต่งตั้งสมาชิกที่มีความรู้ มีประสบการณ์และมีความเชี่ยวชาญในร่างกฎหมายฉบับนั้น และสมาชิกในคณะกรรมการสามัญที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นก่อนรับหลักการให้เป็นกรรมาธิการ และต้องกำหนดสัดส่วนของกรรมาธิการจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้มีจำนวนมากกว่ากรรมาธิการที่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานในฝ่ายบริหาร เพื่อให้ได้กรรมาธิการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายนั้นและเป็นการเพิ่มพูนความชำนาญเฉพาะด้านให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นกรรมาธิการด้วย

5.2.3.5 ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยกำหนดให้มีกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย (Rapporteur) ซึ่งทำหน้าที่ศึกษาความเป็นมา เหตุผลความจำเป็นของร่างกฎหมาย พร้อมทำความเข้าใจประกอบต่อคณะกรรมการ และทำหน้าที่ประสานงานของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อทราบข้อมูลและเหตุผลความเป็นมาและจัดทำรายงานสรุปผลการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการเสนอ ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนทำหน้าที่ชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง โดยรายงานของคณะกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย จะต้องได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการและต้องประกอบด้วย

1) ภาพรวมของเรื่องร่างกฎหมายที่พิจารณา เช่นความเป็นมา ความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น การเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ เหตุผลความจำเป็น และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย

2) การพิจารณารายมาตรา เช่น คำอธิบายร่างเดิม การแก้ไขเพิ่มเติมและเหตุผล การแปรญัตติและ สรุปประเด็นสำคัญในการอภิปรายในที่ประชุมสภา

3) ตารางเปรียบเทียบร่างเดิมกับร่างที่คณะกรรมการแก้ไขในวาระที่ 2 กรณีมีกรรมาธิการร่วมต้องใส่ตารางการแก้ไขโดยกรรมาธิการร่วมด้วย)

4) คำอธิบายรายมาตราและ บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมาย

นอกจากนั้น ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาในเรื่องหลักเกณฑ์การการ แต่งตั้งและคุณสมบัติของผู้ทรงคุณวุฒิที่จะเป็นที่ปรึกษา ผู้ชำนาญการ นักวิชาการ และเลขานุการ ประจำคณะกรรมการ โดยจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภารกิจของคณะกรรมการอย่างแท้จริงเพื่อทำหน้าที่เป็นคณะผู้ช่วย (Staff) ของกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายในการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และในการค้นคว้าข้อมูลตลอดจนจัดทำ รายงาน โดยจะต้องไม่ใช่ที่ปรึกษาหรือผู้ชำนาญการทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อจะได้มีผู้ที่ติดตามและรู้ ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นเป็นอย่างดีมาตั้งแต่ต้น ซึ่งจะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมาย นั้นรอบคอบยิ่งขึ้น และยังเป็นการสร้าง ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้กับสมาชิกและเจ้าหน้าที่ของ สภาอีกด้วย

5.2.3.6 ในการเสนอร่างกฎหมายของรัฐสภาเข้าสู่การพิจารณาของสภา ข้อบังคับการประชุมสภาควรที่จะกำหนดให้ฝ่ายบริหารจะต้องเสนอเอกสารประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งต้องประกอบด้วย คำอธิบายหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย คำอธิบายร่าง

กฎหมายรายมาตรา และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้านต่างๆ ของร่างกฎหมายเข้ามาด้วย เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาร่างกฎหมายจากแหล่งข้อมูลที่หลากหลาย ทั้งแหล่งข้อมูลภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนฯ และแหล่งข้อมูลจากองค์กรภายในฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการธิการ ก็ควรเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่สภาได้เข้ามามีส่วนร่วมเสนอความคิดเห็นในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นตามสมควรตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม

นอกจากนี้ ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการในเรื่องที่เป็นที่สนใจของสาธารณชนนั้น คณะกรรมการควรจะต้องลงไปสอบถามความคิดเห็นและรับฟังปัญหาและข้อเท็จจริงจากประชาชนในพื้นที่ รวมถึงฝ่ายต่างๆ ที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น เพื่อประกอบการตัดสินใจในการพิจารณาร่างกฎหมาย และควรจะมีการเผยแพร่ร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่สภาผู้แทนฯ ให้ประชาชนทราบก่อนที่ร่างกฎหมายจะเข้าสู่สภาฯ และเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อกำหนดให้มีวิธีการรับฟังข้อมูลสาธารณะ (Public Hearing) โดยกำหนดให้การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ 2 ชั้นคณะกรรมการ คณะกรรมการที่พิจารณาร่างกฎหมายต้องเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมาย เพื่อให้คณะกรรมการนำความคิดเห็นดังกล่าวมาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย และควรกำหนดให้มีการพิมพ์เผยแพร่รายงานของคณะกรรมการเมื่อสภาได้มีมติรับรายงานนั้นแล้ว เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสรับทราบการทำงานของคณะกรรมการด้วย

5.2.4 ข้อเสนอแนะในการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการ

แผ่นดินของฝ่ายบริหาร

5.2.4.1 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระบบการทำงานของคณะกรรมการ

ผู้เขียนมีข้อเสนอ ดังนี้

1) ประเด็นเรื่องจำนวนคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาควรพิจารณาการตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญตามจำนวนที่จำเป็น โดยควรมีจำนวนคณะกรรมการเพียงเท่าจำนวนกระทรวงของฝ่ายบริหารเท่านั้น และควรระบุภารกิจของคณะกรรมการสามัญประจำสภาทุกคณะให้ชัดเจน และต้องไม่ระบุไว้กว้างเกินไป โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะให้ชัดเจนใน

รายละเอียดโดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา เพื่อให้การทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในการทำหน้าที่ตามคณะกรรมการแต่ละคณะ ทั้งนี้ ควรกำหนดให้ คณะกรรมการมีภารกิจหลักดังนี้ คือ การติดตาม ตรวจสอบการดำเนินงานตามนโยบายของ รัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ การพิจารณาร่างกฎหมายที่สภามอบหมาย การศึกษาวิเคราะห์และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวงงานของคณะกรรมการ และการศึกษา สอบสวนในประเด็นที่มีผลกระทบต่อสาธารณะหรือที่มีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ

นอกจากนั้น ผู้เขียนเสนอให้มีการยกเลิกข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 82 วรรคสอง ส่วนที่บัญญัติว่า “หากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมการสามัญคณะ อื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้...” ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการตั้งคณะกรรมการสามัญเพิ่มเติมมากเกินไปจน ความจำเป็น โดยในเรื่องนี้ควรกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา จะต้องมีความจำเป็นที่แน่นอนตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภา ไม่ควรกำหนดให้ตั้ง คณะกรรมการสามัญเพิ่มอีกได้ในภายหลัง โดยหากมีความจำเป็นที่จะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญ สภาก็ยังคงตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อ พิจารณาได้

2) ประเด็นเรื่องการจัดสรรตำแหน่งกรรมการให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีความเชี่ยวชาญในภารกิจของคณะกรรมการ ควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร ในหมวด 4 กรรมการ กำหนดหลักเกณฑ์ในการเข้าสู่ตำแหน่งประธาน คณะกรรมการสามัญและกรรมการแต่ละคณะโดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถและ ประสบการณ์ในเรื่องภารกิจของคณะกรรมการเพิ่มเติมเข้าไปด้วย เช่น จะต้องสำเร็จการศึกษา หรือมีประสบการณ์ในการทำงานหรือผลงานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการแต่ละคณะ โดยในการคัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปดำรงตำแหน่งใน คณะกรรมการทั้งในคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการวิสามัญจะต้องไม่ใช้ระบบ โควต้าหรือการกระจายตำแหน่งหรือพิจารณาจากความอาวุโสของสมาชิกแต่เพียงอย่างเดียว โดย ควรจะต้องกำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาให้พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะต้องพิจารณา คัดเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์เหมาะสมกับภารกิจ ของคณะกรรมการคณะนั้นๆ

3) ควรสนับสนุนให้คณะกรรมการมีบทบาทในการตรวจสอบการทำงาน ของรัฐบาลในระดับนโยบาย รวมทั้งเสนอแนะนโยบายต่อรัฐบาลให้มากขึ้น โดยการเสนอรายงาน การพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อที่ประชุมสภา เพื่อให้มีการอภิปรายหรือแสดงความคิดเห็น

ตลอดจนมีมติของสภาออกไปสู่สาธารณะ มากกว่าการตั้งกระทู้ถามซึ่งเป็นกิจกรรมเฉพาะตัวของสมาชิกเท่านั้น ต่อจากนั้น ควรมีการเผยแพร่รายงานการศึกษาของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลให้ประชาชนทราบอันจะเป็นผลให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนร่วมโดยแท้จริง

5.2.4.2 ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการถามและตอบกระทู้ถาม

ผู้เขียนมีข้อเสนอ ดังนี้

1) ในประเด็นเรื่องเนื้อหาและวัตถุประสงค์ของการตั้งกระทู้ถาม เพื่อสนับสนุนให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งกระทู้ถามที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลให้มากขึ้น และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่จะส่งผลให้การทำหน้าที่ควบคุมฝ่ายบริหารของสภาผู้แทนราษฎรมีความครอบคลุมทั้งการควบคุมให้ฝ่ายบริหารแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและเป็นการควบคุมให้รัฐบาลดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา จึงควรเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในหมวดการตั้งกระทู้ถาม โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการตั้งกระทู้ถามแต่ละประเภทให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้การตั้งกระทู้แต่ละประเภทมีเนื้อหาที่ชัดเจนและครอบคลุมการทำงานของรัฐบาล ทั้งในปัญหาระดับท้องถิ่นและปัญหาระดับนโยบาย โดยผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 158 โดยกำหนดเนื้อหาของการตั้งกระทู้ถามทั่วไปให้มีวัตถุประสงค์เฉพาะ โดยแยกเป็นกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภาเป็นการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ส่วนกระทู้ถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาเป็นการตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะใช้กระทู้ถามทั่วไปสำหรับตั้งคำถามเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลมากขึ้น ส่วนกระทู้ถามสดต้องกำหนดเนื้อหาให้มีวัตถุประสงค์เป็นการตั้งคำถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้กลไกกระทู้ถามประเภทที่ขอให้ตอบในที่ประชุมสภาตั้งคำถามเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลให้มากขึ้น

2) ประเด็นปัญหาเรื่องกระทู้ถามสดนั้น การที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกระตือรือร้นที่จะตั้งกระทู้ถามสดที่มีอยู่เพียง 3 กระทู้ใน 1 สัปดาห์เป็นจำนวนมาก ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็สนใจการตั้งกระทู้ถามสดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการตอบของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบ เนื่องจากกระทู้ถามสดเป็นกลไกในการตรวจสอบรัฐบาลที่ดียิ่งหนึ่ง ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรเพิ่มจำนวนกระทู้ถามสดในแต่ละสัปดาห์ให้มากขึ้น โดยลดระยะเวลาสำหรับการ

ถามและตอบกระทู้แต่ละกระทู้ให้น้อยลง โดยกำหนดให้กระทู้ถามสดแต่ละกระทู้ต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 10 นาที เพื่อเพิ่มจำนวนกระทู้ถามสดให้มากขึ้น ซึ่งน่าจะส่งผลให้สามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้รอบด้านมากขึ้น โดยกรณีของกระทู้ถามสดที่สมาชิกเสนอมานั้น เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าเป็นกระทู้ถามสดแล้ว ให้บรรจกระเบียบวาระการประชุมได้เท่าที่จำเป็นตามลำดับความสำคัญเร่งด่วนของกระทู้ถามโดยไม่จำกัดจำนวน แต่ต้องถามตอบให้เสร็จสิ้นภายในเวลา 1 ชั่วโมงตามที่ข้อบังคับการประชุมกำหนด คือ ตั้งแต่เวลา 13.30 – 14.30 นาฬิกา (วันพฤหัสบดี) ทั้งนี้จะเป็นการเร่งผู้ตั้งกระทู้ถามสดและรัฐมนตรีให้ต้องรีบถามและรีบตอบตามประเด็น เนื่องจากการใช้เวลาในการถามตอบมาก จะเป็นการตัดสิทธิของผู้ตั้งกระทู้สดเรื่องถัดไป เพราะกระทู้สดที่ไม่ได้ถามภายในเวลาที่กำหนดนั้นต้องตกไป นอกจากนี้ ควรแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้มีการถ่ายทอดสดการประชุมในการถามตอบกระทู้ถามสด โดยกำหนดให้การตั้งกระทู้ถามสด ให้เฉพาะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกตั้งกระทู้ถามสดเท่านั้นที่จะเป็นผู้ตอบกระทู้นั้นได้ โดยมีให้มีการมอบหมายให้บุคคลอื่นการตอบกระทู้ถามสดแทนได้ และมีให้มีการตั้งกระทู้ถามสดล่วงหน้าอันจะทำให้รัฐมนตรีทราบและเตรียมคำตอบล่วงหน้า โดยกระทู้ถามสดดังกล่าวต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ตามข้อเสนอเกี่ยวกับเนื้อหาของ การตั้งกระทู้ถามที่ผู้เขียนได้เสนอให้แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 158 ให้การตั้งกระทู้ถามสดเป็นกระทู้ถามที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตั้งคำถามเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล และควรกำหนดให้มีช่วงเวลาการถามตอบกระทู้ถามสดซึ่งเป็นกระทู้ถามประเภทที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องตอบกระทู้ถามนั้นด้วยตนเอง โดยไม่อาจมอบหมายให้บุคคลอื่นตอบกระทู้แทนได้

3) ในประเด็นเรื่องกระทู้ถามทั่วไป ควรให้บรรจได้เท่าที่จำเป็น แต่ต้องกำหนดเวลาให้ถามตอบภายในเวลา 1 ชั่วโมงภายหลังจากหมดระเบียบวาระกระทู้ถามสดหรือตั้งแต่เวลา 14.30 นาฬิกา (วันพฤหัสบดี) เป็นต้นไป และกำหนดให้กระทู้ถามทั่วไปแต่ละกระทู้ต้องถามตอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 10 นาที นอกจากนี้เพื่อทำให้กระทู้ถามเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาอย่างเคร่งครัดคือ จะต้องไม่มีการอภิปรายประกอบการถามและการตอบ ดังนั้นประธานที่ประชุมจะต้องควบคุมการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับ โดยให้ผู้ตั้งกระทู้ถามถามให้ตรงประเด็น และรัฐมนตรีก็ต้องตอบให้ตรงประเด็น เพื่อให้มีการถามตอบกระทู้ถามในการประชุมแต่ละครั้งมีจำนวนที่มากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การชี้แจงประกอบไม่ควรอนุญาตให้กระทำโดยควรยกเลิกข้อบังคับการประชุมสภาในส่วนที่ให้สิทธิผู้ตั้งกระทู้ถาม และรัฐมนตรีชี้แจงเหตุผลประกอบกระทู้ถาม เนื่องจากทำให้การถามตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาเป็นไปอย่างล่าช้า

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กาญจนรัตน์ ลีวิโรจน์. การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ. วารสารธรรมศาสตร์ 24, 3 (กันยายน-ธันวาคม 2541): 111-126.

กิตติ เจริญวงศ์. บทบาทอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. ระบบการเมืองการปกครองฝรั่งเศส. เอกสารวิชาการของสถาบัน
พระปกเกล้า ชูद्धูเรา การเมืองการปกครองต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: สยามศิลป์การพิมพ์
, 2543.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย.
พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550.

แก้วสรร อติโพธิ และ สุรพล นิติไกรพจน์. สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย.
วารสารนิติศาสตร์ 14,3 (กันยายน 2527): 61-99.

โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย.
พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยา, 2518.

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2544

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2551

คณะกรรมการการวิสามัญร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... รายงานการประชุม
คณะกรรมการการวิสามัญร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... 58, 2551.

คณิน บุญสุวรรณ. รัฐสภาอังกฤษ. เอกสารข่าวรัฐสภา, (2 มีนาคม 2519): 21.

- คณิน บุญสุวรรณ. การเมืองและการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523.
- คณิน บุญสุวรรณ. กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2541.
- คณิน บุญสุวรรณ. ศัพท์รัฐสภา. กรุงเทพฯ : บริษัทการพิมพ์ , 2520.
- คณิน บุญสุวรรณ. รัฐสภาในโลก. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2546.
- คณิน บุญสุวรรณ. วิชาการการเมืองในระบอบรัฐสภา. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์, 2533.
- คณิน บุญสุวรรณ. ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2548.
- คณิน บุญสุวรรณ. สาระที่นารู้เกี่ยวกับการประชุมสภา. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์การเวก, 2521
- คณิน บุญสุวรรณ. อธิบายศัพท์รัฐธรรมนูญ อังกฤษ-ไทย ไทย-อังกฤษ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เด็อนตุลา, 2547.
- จเร พันธุ์เปรื่อง. การประชุมสภาผู้แทนราษฎร : การจัดทำระเบียบวาระการประชุมและการดำเนินการประชุม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2540.
- จเร พันธุ์เปรื่อง. การประชุมสภาผู้แทนราษฎร. รัฐสภาสาร 49 2 (กุมภาพันธ์ 2544): 8-9.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. หนังสืออนุสรณ์งานศพ ศ.ดร.สมภพ ไตรระกิตย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อมรินทร์พรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2540.
- เดือน บุญนาค. การแยกอำนาจ. วารสารนิติศาสตร์ 9,44 (มีนาคม 2521): 21.
- เดือน บุญนาค. การแยกอำนาจ. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, 2487.
- ธงทอง จันทรางศุ. การปรับปรุงระบบการทำงานของคณะกรรมการการให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษา, 2541.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส. วารสารกฎหมาย 20,2 (พฤศจิกายน 2543): 195-214.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

นางสาวดวงกมล เจริญรุทซ์. สภาพบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีประเทศอังกฤษและประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญใหม่.

กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์. การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส: ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.

ประธาน สุวรรณมงคล. บทบาทของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแทนราษฎร. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.

ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี 2475-2517. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: หจก.ช. ชุมนุมช่าง, 2517.

ปัทมา สุปก่าปัง. บทบาทของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

ผจญ คงเมือง. ปัญหาดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย. ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ การเมืองและสังคม. กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

พลโทสุข เปรมนาจิน. ศัพท์รัฐสภา ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512. กรุงเทพฯ: กรมพระธรรมนูญ, 2512.

ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์. บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำวุฒิสภา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.

- ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. เล่มที่ 1, พระนคร:
โรงพิมพ์ศุภผล, 2493.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจำต้องมาจากรัฐสภาเพียงไร. หนังสือวิชาการทาง
กฎหมายในโอกาสครบรอบ 50 ปี ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 97-112. กรุงเทพฯ:
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2529.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพฯ: สารศึกษาการพิมพ์, 2524.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.
- ภูมิชัย สุวรรณดี, มานิตย์ จุมปา และชิตาพร พิศาลบุตร. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.
กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- โกคิน พลกุล. ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องในรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สมาคมสังคมศาสตร์แห่ง
ประเทศไทย, 2529.
- ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช. ประชาธิปไตยเพื่อประชาชน. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บรรณาคาร, ม.ป.ป..
- ม.ร.ว. พุทธิสถาน ชุมพล. ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาของอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2544.
- มนตรี รูปสุวรรณ, รศ.ดร.. ที่ปรึกษาด้านการเมือง การปกครอง และการบริหารจัดการ สำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา .บทสัมภาษณ์ 22 มิถุนายน 2549. วารสารจลนิตี 3,4 (กรกฎาคม -
สิงหาคม 2549): 1-8.
- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
2535.
- มนตรี รูปสุวรรณ. ควรศึกษากฎหมายรัฐสภา (Parliamentary Law) ในคณะนิติศาสตร์หรือไม่?.
วารสารกฎหมาย 10,2 (ธันวาคม 2528): 114-120.
- มนตรี รูปสุวรรณ. ปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรไทย. วารสารกฎหมาย 12,1
(กรกฎาคม 2531): 104-120.

มนตรี รูปสุวรรณ. ระบบการบริหารงานของหน่วยราชการของรัฐสภาที่เป็นอิสระ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538.

มนตรี รูปสุวรรณและคณะ. รายงานการวิจัยเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารและเสถียรภาพของรัฐบาล. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2546.

มังกร ชัยชนะดารา. วิธิดำเนินการประชุมแบบรัฐสภา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520.

มีชัย ฤชุพันธ์. คำปาฐกถาเรื่อง ปัญหาในกระบวนการนำเสนอและพิจารณา่างกฎหมาย.

วันพฤหัสบดีที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2541 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการมาธิการหมายเลข 213-216 ชั้น 2 อาคารรัฐสภา 2 .

รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ. การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 27 มิถุนายน 2548 หน้า 127-128, 180-186.

รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 30/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 22 มิถุนายน พุทธศักราช 2550 และรายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. สาระสำคัญและแนวทางการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรในสิบปี

ข้างหน้า. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ:

สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ. วารสารนิติศาสตร์ 1,43 (กันยายน 2527): 124.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.

วรรณิ์ เกตุนุติ. ญัตติ. รัฐสภา 34,3 (มีนาคม 2529): 5-61.

วรวิทย์ กนิษฐะเสน. กฎหมายมหาชนเบื้องต้นภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ.

กรุงเทพฯ: เจริญวิทย์การพิมพ์, 2521.

วสันต์ เตียวตระกูล และ ญัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์. อำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการของร่างกฎหมาย. รัฐสภาสาร 47,8 (สิงหาคม 2542): 83.

วัชรินทร์ จอมพลาพล. ข้อบังคับการประชุมที่ถูกลำเอียงไปใช้บ่อยที่สุดในการประชุมสภาแต่ละครั้ง.

รัฐสภาสาร 29,6 (มิถุนายน 2524): 5.

วิทยา นาศิริกุล. ระบบการเมืองอังกฤษ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2515.

วิชญ์ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530.

ศาลรัฐธรรมนูญ. คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2551

สถาบันพระปกเกล้า. โครงการศึกษาวิจัยเพื่อปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา.

กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการและการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการวิจัยเรื่อง โครงการการปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณาและการอนุมัติกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542.

สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย บทสรุปสำหรับผู้บริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 2. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 2544.

สนธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529.

สภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... ครั้งที่ 10. 8, 2551.

สภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... ครั้งที่ 4. 22-23, 2551.

สมคิด เลิศไพฑูรย์ และ บรรเจิด สิงคะเนติ. รายงานการวิจัย เรื่อง อำนาจศาลรัฐธรรมนูญไทยตามมาตรา 264 และมาตรา 266. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2543.

- สมบัติ อัจฉริยะวงศ์. การเมืองอังกฤษ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2545.
- สมบุญ สุธงษา. การเมืองการปกครองสภาราชอาณาจักร. กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2527.
- สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 120 ปี เคา์นซีลออฟสเตท จากสถาบันที่ปรีษาราชการแผ่นดินมา เป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2517- พ.ศ. 2537. กรุงเทพฯ: บริษัทประชาชนจำกัด, 2537.
- สวัสดิการเลขาธิการรัฐสภา. นิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2531.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กองกรรมาธิการ 2. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... 4, 2540.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สำนักกรรมาธิการ 3. ตารางเปรียบเทียบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 กับร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.... แนนทำย รายงานของคณะกรรมการวิสามัญกร่างร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 5, 2551.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ระบบงานรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ระเบียบสภาผู้แทนราษฎรว่าด้วยการจัดกระทู้ถามสดเข้า ระเบียบวาระการประชุม การถาม การชี้แจง หรือการตอบกระทู้ถามสด. 2541.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 พ.ศ. 2551 (สมัยสามัญทั่วไป) ตั้งแต่วันที่ 21 มกราคม 2551 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2551. สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 พ.ศ. 2551 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551. สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลงานสภาชุดที่ 22 ปีที่ 1 พ.ศ. 2548 (สมัยสามัญทั่วไป) ตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2548 ถึงวันที่ 1 กรกฎาคม 2548. สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลงานสภาชุดที่ 22 ปีที่ 1 พ.ศ. 2548 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ตั้งแต่วันที่ 22 สิงหาคม 2548 ถึงวันที่ 19 ธันวาคม 2548. สำนักการพิมพ์ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2548.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สาระสำคัญและแนวทางการพัฒนาสภาผู้แทนราษฎรใน 10 ปีข้างหน้า. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2543.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 พ.ศ. 2551 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551, สำนักการประชุม, 2551.

สุธรรม แสงประทุม. ปัญหาประสิทธิภาพในการดำเนินการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ศักยภาพ การตรวจสอบองค์ประชุมและการนับคะแนนใหม่. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2539.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ. พระนคร: กฤษฎาการพิมพ์, 2511.

หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526.

หยุด แสงอุทัย. แนวคำถามคำตอบรัฐธรรมนูญทั่วไปและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. พระนคร: นำเชียการพิมพ์, 2512.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป..

หยุดแสง อุทัย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักรไทยและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ:
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509.

อมร จันทสมบุรณ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,
 2525.

JACK HARVEY. HOW BRITAIN IS GOVERNED การเมืองและการปกครองของอังกฤษ. แปลโดย
 คณิน บุญสุวรรณ งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์
 cursu, 2523.

ภาษาต่างประเทศ

Alice Sturgis. The Standard Code of Parliamentary Procedure, New York : McGraw- Hill,
 2001.

Ardath W. Burks. The Government of Japan, London : Methuen & Co.Ltd.,1966.

Constitution française du 4 October 1985.

François LUCHAIRE. "Le contrôle des règlements des Assemblées parlementaires"

Le Conseil Constitutionnel, Tome I : 2 édition refondue, Economica, 1980.

Hans H. Baerwald. Japan's Parliament : an introduction London : Syndics of the Cambridge
 University Press,1974.

House of Commons Information Office. Factsheets, Factsheet M2 - The Speaker [Online].

Available from: <http://www.parliament.uk/parliamentarypublicationsandarchives>

[30 June 2008].

House of Commons Information Office. Factsheets, Factsheet M3 - The Father of The House

[Online]. Available from : <http://www.parliament.uk> [30June 2008].

House of Commons. How parliament work, MPs and Lords ,Different types of Lords

[Online]. Available from: <http://www.parliament.uk/about/how.cfm> [30 June 2008].

- House of Commons. How Parliament works, Daily business [Online]. Available from :
http://www.parliament.uk/about/how/members/lords_types.cfm [30 June 2008].
- House of Commons. Standing Orders - Public Business [Online]. Available from :
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmstords/2/2.pdf>
[6 November 2007].
- House of Councillors of Japan. Committees of the House of Councillors [Online]. Available
from : http://www.sangiin.go.jp/eng/guide/f_c_3.htm [6 September 2008].
- House of Councillors of Japan. Diet-related Laws , The Diet Law. [Online]. Available from :
<http://www.sangiin.go.jp/eng/law/index.htm> [25 March 2008].
- House of Councillors of Japan. Diet-related Laws ,The Constitution of Japan. [Online].
Available from : <http://www.sangiin.go.jp/eng/law/index.htm> [25 March 2008].
- House of Councillors of Japan. Diet-related Laws ,The Rules of the House of Councillors.
[Online]. Available from : <http://www.sangiin.go.jp/eng/law/index.htm>
[25 March 2008].
- House of Lords. House of Lords Briefing [Online]. Available from :
<http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpmembership.pdf>
[30 June 2008].
- House of Lords. The Standing Orders of the House of Lords relating to Public Business
[Online]. Available from <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/ldestords.pdf>
[16 July 2007].
- House of Representatives Japan. Guide to the House, Diet functions [Online]. Available
from : http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e_guide.htm
[22 September 2008]
- Koichi Kishimoto. "Diet Structure, Organization, and Procedure", in The Japanese Diet and
the U.S. Congress, eds. Francis R.Valeo and Charles E.Morrison, Colorado : E.
Westview_Press,Inc,1983
- National Assembly of French. Rules of procedure of the National Assembly [Online].
<http://www.assemblee-nationale.fr/english/8ac.asp> [January 2007]

Ordonnance n° 58-1100 du 17 Novembre 1985 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Parlementaires. Règlement de l'Assemblée nationale.

Parlementaires. Règlement du Sénat.

Parliament Act 1949.

Paul Silk and Rhodri Walters. How parliament Works. 4th ed. New York : Addison Wesley Longman, 1998.

Senate. The French Senate. Service de la Communication. Paris : Rampazzo & Associates, 1999.

Standing order of the House of Commons.

Standing order of the House of Lords.

The Constitutional Council. Decision n° 80-114 of 17 June 1980 Resolution amending Articles 39, 87 and 91 of the Rules of the National Assembly [Online]. Available from : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/> [12 December 2007].

The Constitutional Council. Decision n° 80-118 of 17 July 1980 Resolution to supplement the Rule 118 of the National Assembly [Online]. Available from : http://www.conseil-constitutionnel.fr [12 December 2007].

The Constitutional Council. Decision n 80-113 of 6 May 1980 resolution to amend articles 32, 87, 134 and 139 of the Rules of the National Assembly [Online]. Available from : http://www.conseil-constitutionnel.fr [12 December 2007].

The Diet Law.

The French Senate. Standing orders of the Senate [Online]. Available from : http://www.senat.fr/lng/en/reglement_anglais/reglement_anglais.html [15 January 2007].

The international centre for parliamentary documentation of the inter-parliamentary union. Parliament of the world. 2th ed. England : Gower Publishing Company Limited, 1986.

The Rules of the House of Councillors.

The Rules of the House of Representatives.

ภาคผนวก

ตารางสรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 22 ปีที่ 1 สมัยสามัญทั่วไป และสมัยสามัญนิติบัญญัติ (มีนาคม 2548 – ธันวาคม 2548)

สรุปผลงาน	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) (วันที่ 4 มีนาคม 2548 ถึงวันที่ 1 กรกฎาคม 2548)	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) (วันที่ 22 สิงหาคม 2548 ถึงวันที่ 19 ธันวาคม 2548)
มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	รวม 22 ครั้ง	รวม 35 ครั้ง
มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา	รวม 9 ครั้ง	รวม 1 ครั้ง
<p style="text-align: center;"><u>ผลงานด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้านสังคมและความมั่นคง</u></p> <p>1. ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา</p> <p>2. พระราชกำหนดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา</p> <p>3. อยู่ระหว่างการดำเนินการของรัฐสภา</p> <p style="padding-left: 20px;">3.1 อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว</p> <p style="padding-left: 20px;">3.2 อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน</p> <p style="padding-left: 20px;">3.3 อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม</p> <p style="padding-left: 20px;">3.4 รอบรรจุระเบียบวาระการประชุมในกรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม</p>	<p>จำนวน 3 ฉบับ</p> <p style="text-align: center;">-</p> <p>จำนวน 3 ฉบับ</p> <p>จำนวน 1 ฉบับ</p> <p>จำนวน 6 ฉบับ</p>	<p>จำนวน 6 ฉบับ</p> <p>จำนวน 1 ฉบับ</p> <p>จำนวน 6 ฉบับ</p> <p>จำนวน 1 ฉบับ</p> <p>จำนวน 3 ฉบับ</p> <p>จำนวน 1 ฉบับ</p>

สรุปผลงาน	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) (วันที่ 4 มีนาคม 2548 ถึงวันที่ 1 กรกฎาคม 2548)	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) (วันที่ 22 สิงหาคม 2548 ถึงวันที่ 19 ธันวาคม 2548)
<p>3.5 อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา</p> <p>3.6 อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเสร็จ</p> <p>3.7 อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ</p> <p>4. บรรจุระเบียบวาระการประชุมเพื่อรอการพิจารณา ในวาระที่ 1</p> <p>5. ขอดอนร่างพระราชบัญญัติ</p> <p>6. รอบรรจุระเบียบวาระการประชุมเมื่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่เกี่ยวข้อง ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรื</p> <p>7. อยู่ระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรื เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน</p> <p>8. อยู่ระหว่างการดำเนินการของเจ้าหน้าที่</p>	<p>จำนวน 16 ฉบับ</p> <p>จำนวน 5 ฉบับ</p> <p>จำนวน 1 ฉบับ</p> <p>จำนวน 14 ฉบับ</p> <p>จำนวน 4 ฉบับ</p>	<p>จำนวน 5 ฉบับ</p> <p>จำนวน 4 ฉบับ</p> <p>จำนวน 6 ฉบับ</p> <p>จำนวน 14 ฉบับ</p> <p>จำนวน 2 ฉบับ</p> <p>จำนวน 1 ฉบับ</p> <p>จำนวน 27 ฉบับ</p> <p>จำนวน 4 ฉบับ</p>

สรุปผลงาน	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) (วันที่ 4 มีนาคม 2548 ถึงวันที่ 1 กรกฎาคม 2548)	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) (วันที่ 22 สิงหาคม 2548 ถึงวันที่ 19 ธันวาคม 2548)
<p style="text-align: center;"><u>ผลงานด้านการพิจารณาญัตติด้านสังคมและความมั่นคง</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ญัตติที่รบบรรจกระเบียบวาระการประชุม 2. ญัตติที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้ว 3. บรรจกระเบียบวาระการประชุมเพื่อรอการพิจารณา 4. ขอลอนญัตติ 5. อยู่ระหว่างการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ 6. ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล <p style="text-align: center;"><u>ผลงานด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้านเศรษฐกิจ</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา 2. อยู่ระหว่างการดำเนินการของรัฐสภา <ol style="list-style-type: none"> 2.1 อยู่ระหว่างรอการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ 2.2 อยู่ระหว่างการอุทธรณ์ยังตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 175 	<p style="text-align: center;">จำนวน 1 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 12 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 2 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 7 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 1 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 4 ฉบับ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 1 ฉบับ</p>	<p style="text-align: center;">จำนวน 2 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 1 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 13 ฉบับ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 1 ฉบับ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 1 ฉบับ</p>

สรุปผลงาน	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) (วันที่ 4 มีนาคม 2548 ถึงวันที่ 1 กรกฎาคม 2548)	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) (วันที่ 22 สิงหาคม 2548 ถึงวันที่ 19 ธันวาคม 2548)
2.3 อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว		จำนวน 3 ฉบับ จำนวน 1 ฉบับ
2.4 อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน	จำนวน 2 ฉบับ	
2.5 อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม	จำนวน 1 ฉบับ	
2.6 รอบรรจุระเบียบวาระการประชุมในกรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม	จำนวน 4 ฉบับ	จำนวน 1 ฉบับ
2.7 อยู่ระหว่างรอการพิจารณาวาระ 2-3 ของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว	จำนวน 1 ฉบับ	จำนวน 4 ฉบับ
2.8 อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ	จำนวน 9 ฉบับ	จำนวน 5 ฉบับ
3. บรรจุระเบียบวาระการประชุมเพื่อรอการพิจารณาในวาระที่ 1	จำนวน 6 ฉบับ	จำนวน 13 ฉบับ
4. รอบรรจุระเบียบวาระการประชุม	จำนวน 2 ฉบับ	
5. ขอดอนร่างพระราชบัญญัติ	จำนวน 1 ฉบับ	จำนวน 2 ฉบับ
6. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่นายกรัฐมนตรีไม่รับรอง		จำนวน 1 ฉบับ
7. รอบรรจุระเบียบวาระการประชุม เมื่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี		จำนวน 2 ฉบับ
8. อยู่ระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน	จำนวน 11 ฉบับ	จำนวน 12 ฉบับ
9. อยู่ระหว่างการดำเนินการของเจ้าหน้าที่	จำนวน 3 ฉบับ	

สรุปผลงาน	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) (วันที่ 4 มีนาคม 2548 ถึงวันที่ 1 กรกฎาคม 2548)	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 22 ปีที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) (วันที่ 22 สิงหาคม 2548 ถึงวันที่ 19 ธันวาคม 2548)
<p style="text-align: center;"><u>ผลงานด้านการพิจารณาญัตติด้านเศรษฐกิจ</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ญัตติที่สภาพิจารณาแล้ว <ol style="list-style-type: none"> 1.1 ญัตติที่ส่งรัฐบาลดำเนินการ 1.2 ญัตติที่ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นพิจารณา 2. ญัตติที่รอบรรจุระเบียบวาระการประชุม 3. บรรจุระเบียบวาระการประชุมเพื่อรอการพิจารณา 4. ขอลอนญัตติ 5. อยู่ระหว่างการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ <p style="text-align: center;"><u>ผลงานด้านกระทู้ถาม</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กระทู้ถามสด 2. กระทู้ถามทั่วไป <ol style="list-style-type: none"> 2.1 กระทู้ถามตอบในที่ประชุมสภา 2.2 กระทู้ถามตอบในราชกิจจานุเบกษา 	<p style="text-align: center;">จำนวน 1 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 1 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 16 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 2 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">จำนวน 10 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">รวม 23 กระทู้</p> <p style="text-align: center;">รวม 39 กระทู้</p> <p style="text-align: center;">(ไม่มีการตอบ)</p>	<p style="text-align: center;">จำนวน 1 ญัตติ</p> <p style="text-align: center;">รวม 47 กระทู้</p> <p style="text-align: center;">รวม 37 กระทู้</p> <p style="text-align: center;">รวม 20 กระทู้</p>

ตารางสรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 23 ปีที่ 1 สมัยสามัญทั่วไป และสมัยสามัญนิติบัญญัติ (มกราคม 2551 – พฤศจิกายน 2551)

สรุปผลงาน	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) (วันที่ 21 มกราคม 2551 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2551)	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) (วันที่ 1 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551)
มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร	รวม 26 ครั้ง	รวม 31 ครั้ง
มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา	รวม 3 ครั้ง	รวม 5 ครั้ง
<p style="text-align: center;"><u>ผลงานด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้านสังคมและความมั่นคง</u></p> <p>1. อยู่ระหว่างการดำเนินการของรัฐสภา</p> <p>1.1 อยู่ระหว่างการดำเนินการของวุฒิสภา</p> <p>1.2 คณะกรรมาธิการพิจารณาแล้วเสร็จ</p> <p style="padding-left: 20px;">รอกการพิจารณาวาระ 2-3</p> <p>1.3 อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ</p> <p>2. บรรจจะเบียบวาระการประชุมเพื่อรอกการพิจารณา</p> <p style="padding-left: 20px;">ในวาระที่ 1</p> <p>3. รอบรรจจะเบียบวาระการประชุม</p>	<p>จำนวน 3 ฉบับ</p> <p>จำนวน 16 ฉบับ</p> <p>จำนวน 8 ฉบับ</p>	<p>จำนวน 2 ฉบับ</p> <p>จำนวน 2 ฉบับ</p> <p>จำนวน 5 ฉบับ</p> <p>จำนวน 28 ฉบับ</p>

สรุปผลงาน	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) (วันที่ 21 มกราคม 2551 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2551)	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) (วันที่ 1 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551)
<p>3. บรรจฐานะเบียบวาระการประชุมแต่สภาผู้แทนราษฎร ไม่ได้พิจารณา เป็นอันตกไป</p> <p>4. ขอดอนญัตติ</p> <p>5. ตกไป</p> <p>6. ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ</p> <p>6.1 ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ</p> <p>6.2 ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีเป็นรายบุคคล</p> <p style="text-align: center;"><u>ผลงานด้านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติด้านเศรษฐกิจ</u></p> <p>1. ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา</p> <p>2. อยู่ระหว่างการดำเนินการของรัฐสภา</p> <p>2.1 อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ</p> <p>2.2 อยู่ระหว่างรอการพิจารณาของวาระ 2-3 ของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว</p> <p>3. บรรจฐานะเบียบวาระการประชุมเพื่อรอการพิจารณาในวาระที่ 1</p>	<p>จำนวน 60 ญัตติ</p> <p>จำนวน 8 ญัตติ</p> <p>จำนวน 1 ญัตติ</p> <p>จำนวน 1 ญัตติ</p> <p>จำนวน 1 ญัตติ</p> <p>จำนวน 11 ฉบับ</p>	<p>-</p> <p>จำนวน 2 ฉบับ</p> <p>จำนวน 5 ฉบับ</p> <p>จำนวน 1 ฉบับ</p> <p>จำนวน 10 ฉบับ</p>

สรุปผลงาน	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) (วันที่ 21 มกราคม 2551 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2551)	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) (วันที่ 1 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551)
<p>4. รอบรรจุระเบียบวาระการประชุม</p> <p>5. อยู่ระหว่างการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีเนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน</p> <p>6. นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน</p> <p>7. ขอลง</p> <p>8. อยู่ระหว่างการดำเนินการของเจ้าหน้าที่</p> <p style="text-align: center;"><u>ผลงานด้านการพิจารณาญัตติด้านเศรษฐกิจ</u></p> <p>1. ญัตติที่สภาพิจารณาแล้ว</p> <p>1.1 ญัตติที่ส่งรัฐบาลดำเนินการ</p> <p>1.2 ญัตติที่ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ ขึ้นพิจารณา</p> <p>2. เสร็จไป</p> <p>3. บรรจุระเบียบวาระการประชุม แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาเป็นอันตกไป</p>	<p>จำนวน 1 ฉบับ</p> <p>จำนวน 13 ฉบับ</p> <p>จำนวน 1 ฉบับ</p> <p>จำนวน 1 ฉบับ</p> <p>จำนวน 8 ญัตติ</p> <p>จำนวน 3 ญัตติ</p> <p>จำนวน 3 ญัตติ</p> <p>จำนวน 63 ญัตติ</p>	<p>จำนวน 19 ฉบับ</p> <p>จำนวน 1 ฉบับ</p> <p>จำนวน 2 ฉบับ</p> <p>-</p>

สรุปผลงาน	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 (สมัยสามัญทั่วไป) (วันที่ 21 มกราคม 2551 ถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2551)	สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 1 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) (วันที่ 1 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2551)
<p style="text-align: center;"><u>ผลงานด้านกระทู้ถาม</u></p> <p>1. กระทู้ถามสด</p> <p>2. กระทู้ถามทั่วไป</p> <p style="padding-left: 20px;">2.1 กระทู้ถามตอบในที่ประชุมสภา</p> <p style="padding-left: 20px;">2.2 กระทู้ถามตอบในราชกิจจานุเบกษา</p> <p style="padding-left: 20px;">2.3 กระทู้ถามทั่วไปที่ค้างตอบในที่ประชุมสภา แล้วโอนมาตอบในราชกิจจานุเบกษา</p>	<p style="text-align: center;">รวม 31 กระทู้</p> <p style="text-align: center;">รวม 31 กระทู้</p> <p style="text-align: center;">รวม 3 กระทู้</p>	<p style="text-align: center;">จำนวน 20 กระทู้</p> <p style="text-align: center;">รวม 20 กระทู้</p> <p style="text-align: center;">รวม 108 กระทู้</p> <p style="text-align: center;">รวม 37 กระทู้</p>

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายจิตติวัฒน์ ทองนวล เกิดเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน พ.ศ. 2526 สำเร็จการศึกษา ระดับชั้นมัธยมศึกษาต้นปลายจากโรงเรียนสุวรรณรามาภิไธยวิทยา สําเร็จการศึกษาระดับปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ปีการศึกษา 2547 ได้รับประกาศนียบัตรวิชาว่าความจากสำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ รุ่นที่ 23 เนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 58 และได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2548 ในระหว่างการศึกษาได้เคยรับราชการในตำแหน่งนิติกร 4 สำนักกรรมวิธีการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ พ.ศ. 2548 – 2551 และเป็นผู้เขียนหนังสือคู่มือเตรียมสอบเข้านิติศาสตร์ และแบบฝึกหัดเตรียมสอบเข้านิติศาสตร์