

กรอบแนวความคิดในการศึกษา

การเมืองเป็นกิจกรรมของมนุษย์ภายใต้ชุมชนการเมือง ซึ่งประกอบไปด้วยบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่หลากหลาย มีผลประโยชน์มีธรรมเนียมประเพณีที่แตกต่างกัน แต่มารวมกันอยู่ภายในอาณาเขตเดียวกันและมีการปกครองเดียวกัน กิจกรรมทางการเมืองนี้ก็คือการปกครองและการธำรงรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในชุมชนการเมืองที่เรียกว่า "รัฐ" เพื่อนำไปสู่ชีวิตที่ดีและยุติธรรมของพลเมืองในสังคม

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเมืองหมายถึงกิจกรรมของบุคคลและสถาบันในอันที่จะจัดปัญหา—ความขัดแย้งสาธารณะ ซึ่งรวมไปถึงการจัดสรรแบ่งปันหรือประสานประโยชน์ทรัพยากรหรือสิ่งที่มีคุณค่าในสังคมตามโอกาสและความสำคัญของกลุ่มและบุคคลเพื่อความคงอยู่ และสวัสดิภาพของสังคมโดยรวม

ในสังคมทุกสังคม ปัญหาทางการเมืองที่เกิดขึ้นมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากสาเหตุความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลหรือกลุ่มผลประโยชน์ ที่มีความขัดแย้งกันหรือระหว่างประชาชนกับประชาชน หรือระหว่างประชาชนกับรัฐหรือฝ่ายบริหาร ปัญหาทางการเมืองที่เกิดจากความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มบุคคลผลประโยชน์หรือระหว่างประชาชนกับประชาชน โดยปกติเป็นบทบาทหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายบริหารที่จะทำการดูแลแก้ไข แต่ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐ หรือฝ่ายบริหารได้กลายเป็นปัญหาและข้อถกเถียงกันมาอย่างยาวนานโดยเฉพาะในระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ว่าบุคคลใด หรือองค์กรใดควรที่จะเข้ามามีบทบาทหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในระบอบการเมืองการเมืองปกครองแบบดั้งเดิม อำนาจสูงสุดมักตกแก่ฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้เกิดช่องว่างในด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ของมนุษยชาติได้พิสูจน์แล้วว่าประชาชนมักเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และไม่อาจล่วงดุลหรือตรวจสอบฝ่ายบริหารได้เมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชน วิธีการแก้ไขปัญหาก็เป็น เรื่องของการใช้ความรุนแรง และเป็นสาเหตุแห่งการล้มละลายของระบอบการเมืองการปกครองนั้น ๆ

อย่างไรก็ตามเมื่อหลายประเทศได้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงพัฒนาการของการเมืองการปกครองมาสู่รูปแบบประชาธิปไตยมากขึ้น แนวความคิดของการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอธิปไตยที่มีมาจากประชาชนได้ขยายอิทธิพลและครอบงำความคิดของประชาชนโดยทั่วไปว่า นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติรวมถึงข้าราชการ พนักงานองค์กรของรัฐทุกระดับทุกประเภทมีหน้าที่เป็น "ตัวแทน" และ "ผู้รับใช้" ประชาชน โดยได้รับผลตอบแทนจากภาษีอากรของประชาชนเป็นสำคัญ อิทธิพลของแนวความคิดดังกล่าวนี้จึงเป็นที่มาของการพยายามที่จะสร้างระบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบและ เสริมสร้างการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ในแทบทุกประเทศได้มีการวางระบบกลไกการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารด้วยตนเอง บางประเทศเสริมการควบคุมตรวจสอบโดยบทบาทหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ และบางประเทศก็เสริมการควบคุมตรวจสอบโดยบทบาทหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและระบบกลไกของรัฐสภา

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



แนวความคิดเรื่องรัฐสภา

การปกครองแบบรัฐสภาและชนิดต่างๆของการปกครองในรูปแบบรัฐสภา เป็นรูปแบบที่มากที่สุดที่สุดในบรรดาการปกครองในระบบรัฐธรรมนูญแบบประชาธิปไตยทั้งหลาย เป็นรูปแบบของการปกครองซึ่งยินยอมให้มือค้ำครที่เท่าเทียมกัน 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายที่ทำหน้าที่บริหาร ซึ่งส่วนแล้วแต่ทรงอำนาจอธิปไตย ซึ่งได้รับมาจากประชาชน ซึ่งจะคอยถ่วงดุลย์อำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันอยู่โดยตลอด โดยความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด และเพื่อให้เกิดการศึกษาในเรื่องคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรกับการพัฒนาทางการเมืองมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น จึงได้นำเอาแนวความคิดเรื่องรัฐสภาโดยเฉพาะเรื่องอำนาจหน้าที่ของสภาทั้งของประเทศไทยและในต่างประเทศมาเป็นแนวทางในการพิจารณาศึกษา และเราสามารถแบ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาออกเป็นหน้าที่หลักๆ ได้ 3 ประการ คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย
2. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร
3. อำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบ และอำนาจหน้าที่อื่นๆ

อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษ

ถึงแม้ว่าสมาชิกของสภาสามัญ (House of Commons) จะมีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติเอกชน) แต่กฎหมายที่ถูกบัญญัติไว้ทั่วไปก็ถูกออกมาจากร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) ทั้งนี้ไม่เฉพาะแต่ว่ากระบวนการนิติบัญญัติเอื้ออำนวยแต่ฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น แต่เป็นเพราะร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกเสนอโดยฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งก็หมายถึงฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง ถ้าร่างพระราชบัญญัติถูกเสนอโดยฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย โอกาสในการที่สภาจะรับหลักการนั้นก็มีน้อยมาก

ในปัญหานี้ ได้มีการถกเถียงกันอยู่เสมอเกี่ยวกับอำนาจของสภาสามัญ ในทางนิติบัญญัติก็คือ ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ สภาสามัญมีอำนาจมากน้อยแค่ไหนในการออกกฎหมาย

ฝ่ายจารีตประเพณีมักจะทำให้คำตอบในทางทฤษฎีว่า สภาสามัญมีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการออกกฎหมาย คำตอบนี้ถ้าไม่คำนึงถึงการปฏิบัติและพฤติกรรมในกระบวนการร่างกฎหมายที่แท้จริงก็ถูกต้อง และดูเหมือนว่าเป็นวิธีการปฏิบัติตามทฤษฎีอยู่ในตอนศตวรรษที่ 19 แต่ในทางพฤติกรรมและการปฏิบัติตั้งแต่หลังศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา สภาสามัญแม้จะยังคงเป็นองค์กร

นิติบัญญัติเช่นเดิม มิใช่เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการออกกฎหมาย Professor S.E. Finer ให้ความเห็นว่า สภาสภาสามัญมิใช่เป็นองค์กรนิติบัญญัติในความหมายที่แท้จริง uly ให้เหตุผลว่า 9 ใน 10 ของร่างกฎหมายที่มีการพิจารณาในสภาสามัญและใช้เป็นกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ และผ่านการเห็นชอบของกรรมาธิการของคณะรัฐมนตรีเรียบร้อยแล้ว ก่อนจะเสนอต่อสภาสามัญเมื่อร่างกฎหมายเสนอต่อสภาสามัญ สภาสามัญเป็นเพียงองค์กรที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น¹

Professor Hanson ได้ให้ความเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎร หรือสภาสามัญที่แท้จริงมิได้เป็นผู้สร้างหรือริเริ่มกฎหมาย เป็นแต่เพียงองค์กรที่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ฉะนั้นหน้าที่หลักของสภาผู้แทนในทางปฏิบัติก็คือ คำจูงให้รัฐบาลคงอยู่ในอำนาจ²

กระบวนการออกกฎหมายของสภาอังกฤษ

การออกกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การออกกฎหมายมหาชน และการออกกฎหมายเอกชน³

1) ร่างพระราชบัญญัติมหาชน เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั่วไปซึ่งใช้กับชุมชนทั่วประเทศเกือบทั้งหมด เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ แต่ก็มียุ่อยู่น้อยฉบับที่สมาชิกสภาเป็นผู้เสนอ

2) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่อสนับสนุนการแสวงหาอำนาจพิเศษ หรือเอกสิทธิ์บางประการให้บุคคลบางคน หรือองค์การบางแห่งเท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹สมบูรณ สุขสาราน, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 131.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 131.

³Jack Harvey, How Britain is Governed, แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2523), หน้า 91.

ขั้นตอนการออกกฎหมายของสภาอังกฤษ

1) การเตรียมร่างพระราชบัญญัติ ในการเตรียมร่างกฎหมายของรัฐบาล ก่อนที่จะเสนอต่อสภาเป็นช่วงระยะเวลาที่สำคัญมาก เจ้ากระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะหารือกันอย่างละเอียด ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นของรัฐบาล ทุกฝ่ายจะหารือตกลงกันในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับด้วยตัวแทนของกลุ่มจะได้รับเชิญมาให้ความเห็นและแนะนำ กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลจะถือโอกาสตอนนี้ต่อรองกับรัฐบาล ให้บรรจุสิ่งที่คุณต้องการลงไปในร่างกฎหมายมากที่สุด

2) หลังจากกาเตรียมร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ก็เป็นกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา นำบรรจุเข้ามีระเบียบวาระประชุมเสนอต่อสภาต่อไป ซึ่งถ้าหากมีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้ว จะเสนอต่อสภาใดสภาหนึ่งก็ได้ และวิธีการพิจารณาก็คล้ายคลึงกัน

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภา มีดังต่อไปนี้ คือ⁴

1) วาระที่ 1 (first reading) ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอต่อสภาถึงชื่อพระราชบัญญัติ ชื่อผู้เสนอ และผู้รับรอง หลักการ และความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกจะอภิปรายกันว่า จะรับหลักการหรือไม่รับ ถ้าไม่รับก็ตกไป เมื่อสภารับหลักการแล้วก็จะมีคำสั่งให้นำพระราชบัญญัตินั้นไปจัดพิมพ์แจกจ่ายแก่สมาชิกทุกคน

2) วาระที่ 2 (second reading) ในวาระนี้จะมีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติอย่างเต็มที่ การอภิปรายในขั้นนี้ จะอภิปรายหลักการอย่างละเอียดในความควรหรือไม่ควรจะออกกฎหมายเช่นนั้น จากนั้นสภาก็จะลงมติว่าจะรับ หรือไม่รับพระราชบัญญัติ ถ้าหากรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้น และมีความสำคัญก็จะส่งไปให้คณะกรรมการประจำของสภาพิจารณาในรายละเอียดต่อไป ถ้าหากมีความสำคัญไม่มากนัก และไม่จำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียดหรือเป็นเรื่องเทคนิคร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะพิจารณาในสภาในรูปของคณะกรรมการเต็มสภา

3) การพิจารณาในคณะกรรมการประจำ การพิจารณาในขั้นนี้เป็นการพิจารณาในรายละเอียดทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมาย คณะกรรมการจะพิจารณาอย่างละเอียดเป็นรายมาตราต่อมาตรา

⁴สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 134-137.

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในคณะกรรมการมีลักษณะเป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล กรรมการที่เป็นฝ่ายค้านก็พยายามจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ร่างกฎหมายเป็นไปตามที่พรรคต้องการ ฝ่ายรัฐบาลก็พยายามป้องกันร่างเดิมของตนเอง ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติม ดัดทอนจึงจะกระทำกันในคณะกรรมการมากที่สุด

4) การรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการต่อสภา

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงรายงานต่อสภาผู้แทน ในขั้นนี้สมาชิกทั่ว ๆ ไปที่ไม่ได้มีส่วนในคณะกรรมการจะมีโอกาสจะอภิปรายเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้อีกครั้งหนึ่งในสภา เมื่อสมาชิกคนใดต้องการจะขอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม สภาก็จะให้มีการอภิปรายกัน ผู้ต้องการให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงก็จะให้เหตุผลเจ้าของร่างพระราชบัญญัติ ก็จะอภิปรายคัดค้านให้เหตุผลว่าไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาในคณะกรรมการ จากนั้นก็จะให้มีการลงมติ ถ้ามติข้างมากต้องการให้แก้ไขก็มักจะเป็นไปเช่นนั้น

5) การพิจารณาในวาระที่ 3 (third reading)

หลังจากผ่านการรายงานแล้ว สภาก็จะพิจารณาอภิปรายลงมติกันว่าจะให้ผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อสนองต่อไปยังสภาขุนนางหรือไม่ (ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อสภาผู้แทนเป็นครั้งแรก) ในขั้นนี้การอภิปรายจะเพียงให้ผ่าน หรือไม่ให้ผ่าน ไม่มีการขอแปรบัญญัติเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด อดยบคดีแล้วร่างพระราชบัญญัตินั้นมักจะผ่านเสมอ จากนั้นก็จะส่งไปยังสภาขุนนางเพื่อพิจารณาต่อไป

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในสภาขุนนางมีขั้นตอนและมาตรการขั้นพื้นฐาน เช่นเดียวกับกระบวนการของสภาผู้แทน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมก็มีได้ เช่นเดียวกับการพิจารณาในชั้นกรรมการของสภาผู้แทน

หลังจากสภาขุนนางได้พิจารณาแล้วจะส่งร่างพระราชบัญญัติพร้อมการแก้ไขเพิ่มเติมกลับมายังสภาผู้แทนเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ถ้าหากสภาผู้แทนเห็นด้วยกับข้อแก้ไขเพิ่มเติมของสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัตินี้ก็จะส่งไปให้กษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ต่อไป ถ้าหากว่าสภาผู้แทนไม่เห็นด้วยกับข้อแก้ไขของสภาขุนนาง ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปให้สภาขุนนางพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าหากสภาขุนนางยืนยันตามมติเดิม ร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจจะ

1) ตกไป หรือ

2) ถ้าหากสภาผู้แทนยืนยันในร่างพระราชบัญญัติตามร่างเดิมนั้นภายในเวลา 1 ปี

นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นมาจากสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ประกาศใช้ได้

อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาอเมริกัน

กระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา อาจถูกริเริ่มได้ทั้งสองสภา โดยจะเริ่มในสภาใดก่อนก็ได้ ยกเว้นหากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร ต้องริเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน กระบวนการพิจารณานั้นจะต้องผ่านกระบวนการของทั้งสองสภาอีกด้วย ส่วนร่างกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดีเสียก่อนจึงจะประกาศใช้ได้⁵ และมีลำดับขั้นตอนดังต่อไปนี้

1. การเสนอร่างกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมายในสภาผู้แทน นั้นสมาชิกจะนำร่างกฎหมายที่จะเสนอใส่ลงใน "Hopper" ซึ่งเป็นตะกร้าที่อยู่บนโต๊ะของเสมียนก็เป็นอันเสร็จงานขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย แต่การเสนอของสภาสูงนั้น สมาชิกสภาสูงจะลุกขึ้นยืนและกล่าวต่อประธานสภาสูง โดยเสนอแนะร่างกฎหมาย และกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายนั้น ๆ เมื่อประธานสภาสูงรับทราบแล้ว ก็จะขอเสียงจากสภาให้ลงมติเป็นเอกฉันท์
2. เมื่อการเสนอร่างกฎหมายผ่านพ้นไปแล้ว ก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง โดยเลขาธิการสภาคองเกรสจะเป็นผู้กำหนดว่าร่างกฎหมายใดควรเสนอไปให้คณะกรรมการใดพิจารณา หากมีการโต้แย้งระหว่างสมาชิกด้วยกันแล้ว จะให้เหล่าสมาชิกลงมติว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นถูกส่งไปให้คณะกรรมการใดคณะหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมต่อหน้าที่และความมีอาวุโส โดยจะมีการจัดส่วนงานสมาชิกให้คณะกรรมการต่าง ๆ ตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกของพรรค ในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด การเลือกตั้งนั้นจะกระทำโดยการออกเสียงของสภานั้น ๆ แท้ที่จริงแล้ว เป็นการยืนยันมติที่สมาชิกของพรรคได้ตกลงใจไว้แล้วนั่นเอง
3. เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่สภาแล้ว การปฏิบัติงานของคณะกรรมการจะแบ่งออกเป็นหลักเกณฑ์⁶ ดังนี้

⁵โรสคัล ไรจันพันธุ์ และคณะ, กระบวนการนิติบัญญัติ, (กรุงเทพฯ: คุณพินอักษรกิจ, 2525), หน้า 128.

⁶Jawell Case Phillips, Henry J. Abraham, Carfez A.M. Ewing, Essentials of National Government, (New York: American Book Company, 1966) p. 195.

3.1 ถ้าเป็นร่างกฎหมายธรรมดาที่ไม่มีความสำคัญ ๆ มากนักคณะกรรมการอาจใช้วิธีการพิจารณาเป็นส่วนตัว อันหมายถึงว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ อาจผ่านไปหรือตกไปอย่างรวดเร็ว โดยปราศจากการค้นคว้า อภิปรายในสวนข้อเท็จจริง จะเพียงแต่ตรวจดูด้านภาษาความสละสลวย และแก้ไขข้อบกพร่องเล็กน้อย ๆ ก่อนที่จะนำไปเสนอต่อคณะกรรมการอีกสภาหนึ่ง เพื่อจะนำเสนอไปสู่ที่ประชุมสภาองเกรส

3.2 ถ้าร่างกฎหมายมีความยุ่งยากซับซ้อน คือเรื่องใหม่ ๆ ที่คณะกรรมการยังไม่เคยพิจารณามาก่อน หรือเรื่องที่ประชาชนสนใจมาก คณะกรรมการจะจัด "ประชุมลับ" โดยจะเชิญเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเข้ามาชี้แจง

3.3 เมื่อผ่านการประชุมแล้วจะมีการไต่สวน โดยมอบให้แก่นุกรรมการทำการซักถามอย่างเปิดเผยให้แก่สาธารณชนได้รับฟังด้วย คณะกรรมการชุดนี้มีสิทธิจะเรียนผู้ใดมาซักถามได้ นอกจากประธานาธิบดี และประธานศาลสูงเท่านั้น ที่ไม่สามารถเรียกมาซักถามได้

3.4 ในขั้นนี้ จะมีการอภิปรายถึงร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ และสรุปรายงานข้อมูลที่ได้ไต่สวนแล้ว ขึ้นต่อไปก็มีการลงมติว่าจะสนับสนุน หรือคัดค้านร่างกฎหมายนั้นหรือจะให้มีการแปรญัตติก่อนอีกหรือไม่ ถ้ากรรมการคัดค้านร่างกฎหมายนั้นก็แสดงว่าร่างกฎหมายนั้นตกไป ถ้าหากผ่านไปได้ก็จะเข้าสู่คณะกรรมการฝ่ายระเบียบต่อไป

4. คณะกรรมการฝ่ายระเบียบ จะเป็นผู้กำหนดวันพิจารณาร่างกฎหมายกำหนดระยะเวลาในการอภิปราย รวมทั้งกำหนดการแปรญัตติด้วย โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่กลั่นกรอง และเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎหมายที่จะผ่านจากคณะกรรมการชุดก่อน ๆ

คณะกรรมการฝ่ายระเบียบอาจจะเก็บร่างกฎหมาย หรืออาจไม่อนุมัติให้ร่างกฎหมายเข้าระเบียบได้ กล่าวคือ ไม่ยินยอมให้เสนอต่อที่ประชุมมาวุฒิจำกัด แต่อาจมาวุฒิจำกัดนี้อาจถูกประธานสภาผู้แทนฯ เรียกบังคับเอาร่างกฎหมายที่ถูกเก็บโดยยั้งหลัก 21 วัน มาพิจารณาร่างใหม่ได้

5. เมื่อร่างกฎหมายได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการทั้งหลาย แล้วก็จะถึงขั้นรายงานต่อสภา โดยจะอธิบายข้อความของร่างกฎหมายทุกตอน ข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชุม เพื่อซักถามอย่างเปิดเผยแก่สมาชิกไว้ในรายงานก็ได้ ผู้ที่รายงานกฎหมาย และร่างกฎหมายจะเป็นหน้าที่ของประธานคณะกรรมการ เมื่อรายงานเสร็จแล้วก็จะเข้าสู่กระบวนการต่าง ๆ ก่อนที่จะเข้าสู่ที่ประชุมของสภาสูง เพื่อทำการอภิปรายลงมติก่อนต่อไป

6. หน้าที่ธุรการเกี่ยวกับร่างกฎหมาย

6.1 เมื่อร่างกฎหมายถูกเสนอผ่านสภาสูงแล้ว เสนอขึ้นประจาสภาก็จะสลักหลังรายชื่อสมาชิกสภาสูงผู้เสนอ และรายชื่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องต่อจากนั้น เสนอขึ้นวารสารก็จะจดยางานย่อ ๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นไว้ในสมุดจดรายงาน (minute book) ลำดับต่อไปนั้นร่างกฎหมายก็จะถูกส่งไปยังสำนักงานเลขาธิการสภาเพื่อให้เสนอบนที่การประชุมสภาเป็นผู้ให้เปิดร่างกฎหมายตามความสำคัญ แล้วถึงนำไปพิมพ์รายงานอย่างเป็นทางการในบันทึกการประชุมสภาเสนอร่างกฎหมาย แล้วส่งไปให้โรงพิมพ์รัฐบาลพิมพ์ต่อไป ซึ่งปกติมักจะพิมพ์กันในวันก่อนเย็นของวันที่กฎหมายถูกเสนอต่อสภา เพื่อให้สมาชิกสภาสูงกับสภาผู้แทนฯ ได้ทันในตอนเช้าของวันถัดไป โดยสมาชิกทั้งสองสภาสามารถไปรับได้ที่ห้องเก็บเอกสารของสภา

6.2 เสนอขึ้นของคณะกรรมการ จะจัดเรียงลำดับร่างกฎหมายตามความสำคัญ โดยจัดวางระเบียบวาระเอาไว้ (calendar) ว่าร่างกฎหมายใดจะถูกพิจารณาวันที่เท่าใด และกฎหมายนั้นเมื่อถึงขั้นนี้แล้วก็พร้อมที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นลำดับขั้นต่อไป

7. การอภิปรายร่างกฎหมาย เป็นการประชุมใหญ่ของสภาสูง เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปอีกสภาหนึ่ง ที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสภาจะมีการประชุมและอภิปรายร่างกฎหมายนั้น ๆ

ในการประชุมใหญ่จะมีเทคนิคต่าง ๆ ที่สมาชิกแต่ละคนนำไปใช้ เพื่อทำการยับยั้งร่างกฎหมายได้แก่⁷

7.1 การอภิปรายในสภาผู้แทนฯ จะแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ระยะแรกจะเป็นการอภิปรายทั่วไปของร่างกฎหมายนั้น ระยะเวลาจะถูกกำหนดไว้แน่นอน ปล่อยให้ฝ่ายเสนอและฝ่ายค้านผลัดกันอภิปราย ระยะที่สองจะเป็นการอภิปรายที่ละมาตรา เพื่อทำการแก้ไขข้อบกพร่องให้เวลาแก่สมาชิกคนละ 5 นาที

7.2 การอภิปรายในสภาสูง สิทธิการอภิปรายเกือบจะไม่มีข้อบังคับอะไรเป็นพิเศษ การเสนออภิปรายแทบจะไม่มี หากจะเสนอให้ปิดการอภิปราย จะต้องใช้เสียง 2 ใน 3

⁷ชาญฉฉ วิชรพุกก์ และคณะ, แนวคำบรรยายกระบวนการนิติบัญญัติ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), หน้า 155-158.

ของสมาชิกที่มาประชุม เพราะฉะนั้น สิทธิการอภิปรายแบบไม่รู้จบที่เรียกว่า ฟิลิบัสเตอร์ (filibuster) อันจะทำให้เกิดความล่าช้า สร้างความเบื่อหน่ายให้แก่สมาชิกอื่น ๆ ได้ ดังนั้น จึงมีกฏอยู่ 2 ประการที่ใช้ในสภาสูง คือ the two-speech rule ที่ห้ามสมาชิกทำการอภิปราย เรื่องใดเรื่องหนึ่งเกิน 2 ครั้งภายในวันเดียวกัน อีกกฏหนึ่งคือ the cloture rule คือเมื่อมีการอภิปรายไม่รู้จบแล้ว สมาชิกจำนวน 16 คน มีสิทธิยื่นข้อเสนอต่อประธานสภา เพื่อทำการอภิปรายได้ หากข้อเสนอผ่านมติของสภา โดยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่เข้าประชุมสมาชิกสภาผู้ทำการอภิปรายจะใช้เวลาอภิปรายคนละไม่เกิน 1 ชั่วโมง เท่านั้น

(8) เมื่อร่างกฎหมายผ่านสภาแรกแล้ว จะส่งต่อไปยังสภาที่สอง ด้วยกรรมวิธีเช่นเดียวกัน ถ้าคณะกรรมการสภาแรก และสภาที่สองมีความเห็นไม่ตรงกัน ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการฝ่ายประชุม (the conference committee) ซึ่งจะทำการไกล่เกลี่ย ประนีประนอมความคิดเห็นของทั้ง 2 ฝ่าย มติของคณะกรรมการฝ่ายประชุมจะมีผลให้ความเห็นของคณะกรรมการฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตกไปก็ได้ และคณะกรรมการนี้จะแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ ใด ๆ ไม่ได้ นอกจากเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น

อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาไทย

ตามระบบการปกครองแบบรัฐสภานั้น สถาบันที่มีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งสำหรับของประเทศไทย ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภานั้นเอง

กฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะจัดทำขึ้นได้คือพระราชบัญญัติ ซึ่งหมายถึงกฎหมายที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงลงพระปรมาภิไธย ประการโดยใช้โดยคำแนะนำและยินยอม ของรัฐสภา สำหรับขั้นตอนในการจัดทำกฎหมายมีดังนี้⁸

- 1) การเสนอร่างกฎหมาย
- 2) การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร
- 3) การพิจารณาโดยวุฒิสภา

⁸บุรียักษ์ นามวัฒน์, กฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: สหมิตรการพิมพ์, 2527),

การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ตามมาตรา 137 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ว่า "ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้รับรองจากนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง"

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือข้อใดข้อหนึ่ง

- (1) การตั้งขึ้น หรือยกเลิก หรือ ลด หรือ เปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร
- (2) การจัดสรร รั้งรักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(3) การจัดตั้งหน่วยงานอันมีผลให้ต้องมีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น

(4) การกู้เงิน หรือการค้ำประกัน หรือการชำระเงินกู้

(5) เงินตรา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ให้กระทำเป็นสามวาระเป็นลำดับ⁹

วาระที่ 1 "การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินวาระที่หนึ่ง ให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยดังกล่าว สภาจะให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่สภาไม่มีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับรวมกัน สภาจะลงมติรับหลักการ หรือไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ หรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้วให้สภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นหลักการในการพิจารณานวาระที่สอง¹⁰

⁹ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 93

¹⁰ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 94

การพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อนเมื่อที่ประชุมอนุมัติแต่ต้องไม่เกิน 60 วัน¹¹

ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง¹² แต่ถ้าสภามีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติใด ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

วาระที่ 2 การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือกรรมการที่เพิ่มสภา

ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง การพิจารณาโดยกรรมการที่เพิ่มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ¹³

ก. คณะกรรมการที่สภาตั้ง

ในกรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้น สภาจะให้คณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้¹⁴

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่สภารับหลักการแห่งพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติไว้เป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น¹⁵

11 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 95

12 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 96

13 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 97

14 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 98

15 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 99

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภารายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มี หรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย¹⁶

เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 10 วัน¹⁷

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภแล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้ที่แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ วันแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น¹⁸

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอเพิ่มเติมเพื่อความใดมิได้นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่¹⁹

ข. คณะกรรมการเต็มสภา

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วย

การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา เป็นทั้งการพิจารณาชั้นกรรมการ และ การพิจารณาของสภาในวาระที่สอง เรียงตามลำดับมาตรารวมกันไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้²⁰

¹⁶ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 100

¹⁷ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 101

¹⁸ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 103

¹⁹ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 104

²⁰ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 97

วาระที่ 3 เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภา
พิจารณาเป็นวาระที่สาม²¹

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม ไม่มีการอภิปรายและให้ที่ประชุมลงมติ
ว่าเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบ²²

ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป²³
ในกรณีสภามีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติใด ให้ประธานสภาดำเนินการ
เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป²⁴

การพิจารณาโดยวุฒิสภา

วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นสามวาระตามลำดับ²⁵

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราช
บัญญัตินั้นหรือไม่²⁶

การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่
สภาตั้ง หรือกรรมการเต็มสภา²⁷ ซึ่งขั้นตอนการพิจารณา การแปรญัตติ ตลอดจนการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว มีลักษณะเช่นเดียวกับขั้นตอนที่ระบุไว้ใน
ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม ให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบด้วย หรือ
ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือ ถ้าในการพิจารณาในวาระที่สอง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม
ร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ที่ประชุมลงมติว่า ให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมโดยการพิจารณา
ในวาระที่สามนี้ ไม่มีการอภิปราย²⁸

21 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 105

22 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 106

23 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 107

24 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 109

25 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 88

26 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 89

27 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 91

28 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 100

กรณีวุฒิสภาเห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าวุฒิสภาลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไข ก็คือว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้²⁹

กรณีวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและ ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร³⁰ สภาผู้แทนราษฎร จะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อ เมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีนี้ถ้าผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้³¹

กรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม

ถ้าวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นนี้ให้สภาทั้งสองแต่งตั้งบุคคลที่เป็น หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาแห่งนั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้น รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น แสดงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้³²

²⁹ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 141(1)

³⁰ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 141(2)

³¹ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 142

³²ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2535 ข้อ 141(3)

การยับยั้งร่างกฎหมาย (veto) หรือกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ

ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วัน แล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรี นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนมาภายใน 30 วันให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ไว้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว³³

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ 4 อย่างคือ

1. การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภา
2. การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป
3. การตั้งคณะกรรมการ
4. การควบคุมการใช้จ่ายเงิน

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภา

กระทู้ถามคือ คำถามซึ่งสมาชิกคนใดคนหนึ่งตั้งถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ จะเป็นข้อเท็จจริงก็ดี หรือข้อนโยบายก็ดี อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 149 บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน"

³³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 89

กระทู้ถามมี 2 ประเภท คือ กระทู้ถามที่ำให้ตอบในที่ประชุมสภา ประเภทหนึ่งและกระทู้ถามที่ำให้ตอบในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ลักษณะของกระทู้ถามมี 2 ลักษณะคือกระทู้ถามธรรมดา และกระทู้ถามด่วน³⁴

การตั้งกระทู้ถาม ำให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา และต้องระบุด้วยว่าให้ตอบในหนังสือราชกิจจานุเบกษา หรือจะำให้ตอบในที่ประชุมสภา ข้อเท็จจริงใด ๆ ที่อ้างประกอบกระทู้ถามต้อง เป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระทู้ถามรับรองว่าถูกต้อง แม้จะมีได้ยืนยันรับรองไว้ในกระทู้ถามก็ตาม และถ้าจำเป็นจำต้องมีคำชี้แจงประกอบก็จะำให้ระบุแยกไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากสำหรับกระทู้ถามด่วนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรม หรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธ์ไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะรีบชี้แจง หรือดำเนินการโดยทันทีนั้น จะตั้งกระทู้ถามด่วนก็ได้

ในการตั้งกระทู้ถามนั้นมีข้อจำกัด สรุปได้ 3 ประการ คือ³⁵

ประการแรก คำถาม ข้อเท็จจริงที่อ้าง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องไม่พวมเพื่อยวกเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะทำนองอภิปราย กระทู้ถามต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้คือ เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือแกล้งใส่ร้าย เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้ว หรือชี้แจงว่าไม่ตอบ หรือเป็นการออกความเห็น หรือเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หรือเป็นเรื่องไม่มีสาระ

ประการที่สอง กรณีที่กระทู้ถามเป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้ว หรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบนั้นจะต้องถามขึ้นมาใหม่เมื่อมีสาระสำคัญต่างกัน หรือพฤติการณ์ในขณะที่มีการกระทู้ถามครั้งนั้นเปลี่ยนแปลงไป

ประการที่สาม ในการประชุมครั้งหนึ่งมิให้ผู้ติดตั้งกระทู้ถามคนเดียวเกินกว่าหนึ่งกระทู้ถาม เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามสมาชิกอื่นเหลืออยู่



³⁴บุรีรักษ์ นามวัฒน์, กฎหมายมหาชน, หน้า 308.

³⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 308.

หลักเกณฑ์ในการบรรจุระเบียบวาระเกี่ยวกับกระทู้ถามนั้น มีดังนี้คือ ถ้าเป็นกระทู้ถามธรรมดา โดยปกติให้บรรจุเป็นวาระประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีแล้วและต้องบรรจุตามลำดับที่สมาชิกอื่นเสนอไว้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถาม สำหรับกระทู้ถามด่วน เมื่อได้จัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต้องแจ้งไปด้วยว่า ได้กำหนดจะให้ผู้ตอบกระทู้ถามเรื่องนั้นตอบในการประชุมครั้งใด

ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกิน 5 กระทู้ แต่ถ้าหากมีกรณีจำเป็น หรือเร่งด่วน ประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามเกินกว่า 5 กระทู้ถามก็ได้

เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกสามครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปอีกเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานอนุญาต

กระทู้ถามนั้นหลายครั้งในอดีต ได้มีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมากทีเดียว หลายครั้งที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี ดังนั้นการที่จะกล่าวว่กระทู้ถามเป็นมาตรการควบคุมรัฐบาลที่ไม่มีผลนั้นเป็นการกล่าวที่ไม่ถูกต้องนัก

การตั้งกระทู้ถามรัฐสภาประเทศอังกฤษ

การตั้งกระทู้ถาม นั้น ในวงการรัฐสภาของอังกฤษ หมายถึง การซักถามต่อรัฐมนตรีในฝ่ายบริหาร ซึ่งสมาชิกสภาเป็นผู้ซักถามและรัฐมนตรีเป็นผู้ตอบ สมาชิกมีสิทธิที่จะตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และเรื่องที่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

เป็นความประสงค์ของสมาชิกผู้ตั้งคำถามเองที่จะเลือกเอาว่า จะให้รัฐมนตรีตอบด้วยวาจาในสภาหรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งจะตีพิมพ์ลงใน Hansard ซึ่งเป็นเอกสารของรัฐสภา ถ้าหากต้องการคำตอบด้วยวาจา สมาชิกจะต้องทำเครื่องหมายดอกจันไว้บนกระดาษคำถามที่ตนตั้งไว้ และจะต้องให้เวลารัฐมนตรีอย่างน้อยที่สุดสองวัน และในหนึ่งวันประชุมสมาชิกจะได้รับอนุญาตให้ซักถามได้ไม่เกินคนละหนึ่งเรื่อง

เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีทั้งหลาย ที่จะเลือกกันเองว่า ผู้ใดจะเป็นผู้ตอบข้อซักถามข้อใด และถ้าหากสมาชิกส่งคำถามไปผิดกระทรวง คำถามนั้นก็จะถูกส่งต่อไปยังกระทรวงที่ถูกต้องต่อไป โดยไม่ต้องปรึกษาผู้ตั้งคำถามเสียก่อน แต่จะต้องบอกสมาชิกผู้ตั้งคำถามนั้นด้วยว่าคำถามนั้นถูกส่งไปยังกระทรวงใด

เวลาสำหรับที่จะให้ตอบข้อซักถามดังกล่าวด้วยวาจาในสภา นั้นมีเพียงหนึ่งชั่วโมงเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นการพอเพียง คำตอบที่ไม่สามารถตอบได้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งชั่วโมงดังกล่าวก็จะตกไป และไปจัดพิมพ์ลงใน Hansard แทน นอกเสียจากว่าสมาชิกจะร้องขอให้เลื่อน หรือถอนคำถามนั้นเสีย³⁶

ในเวลาซักถามของวันประชุมสภา เมื่อประธานอนุญาตให้ถามคำถามได้สมาชิกจะต้องลุกขึ้นขานเลขคำถามแล้วนั่งลง แล้วรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็จะลุกขึ้นยืนในที่ กำหนด เพื่ออ่านคำตอบที่เจ้าหน้าที่ในกระทรวงเป็นผู้จัดเตรียมไว้ให้ และสมาชิกอาจจะซักถามเพิ่มเติม และได้รับคำตอบเพิ่มเติมได้อีก นอกจากนั้นยังอาจมีสมาชิกอื่น ๆ เข้าร่วมในการซักถามเพิ่มเติมได้อีกด้วย กระบวนการซักถามเช่นนี้ จะดำเนินไปเป็นเวลาพอสมควรจนกว่าประธานจะอนุญาตให้ซักถามปัญหาต่อไปได้

ในเรื่องความเป็นกรณีพิเศษจริง ๆ ภายหลังจากที่หมดชั่วโมงซักถามแล้วสมาชิกอาจจะขอซักถามเป็นการเพิ่มเติม เพื่อให้ตอบด้วยวาจาได้อีก แต่ทั้งนี้สมาชิกผู้นั้นจะต้องยื่นคำถามต่อรัฐมนตรีและต่อประธานสภาภายในเวลาไม่เกิน 12 นาฬิกาของวันนั้นและถ้าหากพิจารณาเห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องส่วนตัวพิเศษจริง ๆ ประธานสภาก็จะอนุญาตให้ทำการซักถามได้อีก

สำหรับในกรณีที่ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องตอบคำถามนั้นในทันที แต่จะตอบใน Hansard และจัดส่งคำตอบนั้นตรงถึงสมาชิกผู้ถามนั้น แต่อย่างไรก็ดีถ้าหากยังไม่ได้รับคำตอบตามเวลาอันสมควร สมาชิกผู้ถามมีสิทธิที่จะยื่นคำถามนั้นใหม่ได้ สำหรับคำตอบที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ นิยมถามเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวเลขจำนวนมาก ๆ

อนึ่ง รัฐมนตรีที่ถูกซักถาม ถ้าหากพิจารณาเห็นว่า การตอบคำถามดังกล่าวจะไม่เป็นผลดีต่อผลประโยชน์ของชาติ จะขอไม่ตอบข้อซักถามนั้นก็ไ้

การเสนอมติของเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

ก. ระบบรัฐสภาไทย

ตามบทบัญญัติ มาตรา 150 แห่งรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติไว้ว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

³⁶มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), หน้า 91.

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมิใช่ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระ เปิดอภิปรายทั่วไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้ว่างหรือไม่ไว้ว่าง การลงมตินั้นกรณีเช่นว่านี้ให้กระทำในวันถัดจากวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง มติไม่ไว้ว่างใจต้องมิจะแนบเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติ ไม่ไว้ว่างใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้ว่างใจในรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น"

ข. ประเทศอังกฤษ

ก่อนที่จะมีหลักเรื่องความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภา ประเทศอังกฤษ ได้มีวิธีการ impeachment ซึ่งเป็นเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของรัฐมนตรีวิธีการนี้เกิดขึ้นมากกว่า 600 ปีแล้ว เป็นวิธีการที่องค์กรนิติบัญญัติกล่าวหา เพื่อให้มีการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดไปยังองค์กรนิติบัญญัติ หรือไปยังศาล และผู้กระทำผิดนั้นจะเป็นใครก็ได้ในทางปฏิบัติ วิธีการ impeachment มีไว้เพื่อปกป้องประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของกษัตริย์โดยรัฐสภา³⁷

ในเรื่องการควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาของอังกฤษนั้นก็มีวิธีการคลาสสิกคือ la motion de censure กับ les questions de confiance ซึ่งก็เป็นไปในลักษณะสากลของระบบรัฐสภา³⁸

la motion de censure หมายถึงการที่รัฐสภาจะเสนอต่อฝ่ายบริหารให้รับผิดชอบทางการเมือง โดยการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้ว่างใจต่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล

les questions de confiance หมายถึง วิธีการที่ฝ่ายรัฐบาลแสดงความรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยการขอให้ฝ่ายรัฐสภาแสดงความเห็นชอบต่อนโยบายที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบฝ่ายรัฐบาลก็ต้องลาออก วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ฝ่ายรัฐบาลจะเข้าเป็นมาตรการตอบโต้กับฝ่ายรัฐสภา ดังนั้นสมาชิกสภาจึงมักจะลังเลใจเพราะเกรงว่าอาจก่อเกิดวิกฤติการณ์ในเสถียรภาพของรัฐบาลได้

³⁷ รุททิน พลกุล, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 130.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 59.

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่า โดยเหตุผลจากระบบสองพรรค และ วินัยที่เข้มงวดของพรรค ทำให้หลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อสภาเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก ในช่วงศตวรรษนี้ สภาได้ลงมติไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลของพรรคกรรมกร 2 ครั้งคือครั้งแรกคือรัฐบาลของ Reginald McDonald เมื่อเดือนมิถุนายน 1924 กับรัฐบาลของ M. Jams Callaghan ซึ่งแพ้โหวตเสียงหนึ่งคะแนนเท่านั้น เราอาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า ระบบรัฐสภาแบบเสียงข้างมากได้บรรลุถึงจุดที่ขัดแย้งกับวิถีทางตามประเพณี เพราะในขณะที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งแล้ว จึงกลายเป็นว่ารัฐบาลเป็นผู้ควบคุมสภาสามัญมากกว่า ทั้งนี้โดยผ่านทางเสียงข้างมากที่รัฐบาลมีอยู่ในสภา ดังนั้นการยุบสภาที่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงเป็นเครื่องมือที่จะควบคุมไม่ให้วินัยของสมาชิกสภาต้องเสื่อมลงไปนั่นเอง³⁹

การตั้งคณะกรรมการ

คณะกรรมการชุดต่างๆ ของรัฐสภา มีความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานของรัฐสภา คณะกรรมการมีขึ้นเพื่อแบ่งงานของรัฐสภา ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับปัญหาที่สลับซับซ้อน คณะกรรมการเป็นคณะกรรมการของที่ประชุม เนื่องจากในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ไม่อาจกระทำได้โดยการประชุมสภาที่ปล่อยไว้ให้สมาชิกสภาฯ ซึ่งมีจำนวนมากปฏิบัติหน้าที่กันเอง โดยไม่มีการแบ่งงานกัน

คณะกรรมการวิสามัญ

โดยปกติแล้ว สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นก็เมื่อเหตุผลจำเป็นที่วาประเด็นหรือเรื่องราวที่จะพิจารณานั้นไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดใด หรืออาจจะเป็นเรื่องราวที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบ ของคณะกรรมการสามัญประจำสภา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หลายชุด จึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมา เพื่อดำเนินกิจการเฉพาะกิจโดยทั่วไปแล้ว เมื่อคณะกรรมการวิสามัญปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว เสนอรายงานต่อสภาพิจารณาเสร็จแล้วก็จะสลายตัวไป⁴⁰

สำหรับการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 74 ได้กำหนดไว้ว่า

"ในการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ"

คณะกรรมการเต็มสภา

คณะกรรมการประเภทนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายและรับหลักการในการพิจารณาวาระที่ 1 แล้ว แต่เนื่องด้วยมีความจำเป็นรีบด่วน เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประกอบกับร่างกฎหมายนั้นไม่มีความสลับซับซ้อน รัฐสภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียว 3 วาระได้ ในการพิจารณารายละเอียดขั้นต้นของคณะกรรมการและการพิจารณารายละเอียดเรียงมาตราเป็นการดำเนินการควบคู่กันไป โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมเป็นกรรมการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายนั้นได้ จึงเรียกคณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในที่ประชุมว่า "คณะกรรมการเต็มสภา" ในขณะที่ประชุมปรึกษารายละเอียดของกฎหมายนั้นไม่ถือว่าเป็นการประชุมรัฐสภา แต่ถือว่าเป็นการประชุมคณะกรรมการ ประธานที่ประชุมจะเปลี่ยนฐานะจากประธานสภามาเป็นประธานคณะกรรมการ และเมื่อพิจารณารายละเอียดเรียบร้อยแล้ว ในการพิจารณาวาระที่ 3 ที่ประชุมจะเปลี่ยนเป็นการประชุมสภาตามเดิม⁴¹

คณะกรรมการร่วมกัน

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา หากมีความจำเป็นต้องพิจารณารายละเอียดของกฎหมาย หรือประเด็นใด ๆ โดยเฉพาะ หรือเมื่อสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมาย

⁴⁰นุริรักษ์ นามวัฒน์, กฎหมายมหาชน, หน้า 290.

⁴¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 219.

ของอีกสภาหนึ่ง ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเรียกว่า "คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา"⁴² ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากสภาทั้งสองตามจำนวนที่สภาทั้งสองกำหนดขึ้น โดยแต่งตั้งสมาชิกสภาจากทั้งสองสภาในอัตราส่วนเท่ากัน คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภามีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการวิสามัญที่ลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ เมื่อดำเนินการกิจเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะสลายตัวไป

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตก็คือ ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการมีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามแต่จะมอบหมายให้

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ยังได้รับเอกสิทธิ์คุ้มกันตามรัฐธรรมนูญด้วยเช่นเดียวกับสมาชิกของสภา

คณะกรรมการของรัฐสภาอังกฤษ

สมาชิกของสภาสามัญถูกเรียกให้ปฏิบัติในคณะกรรมการ แต่บ่อยครั้งการเป็นกรรมการมักจะเป็นลักษณะค่อนข้างพิเศษ คณะกรรมการรัฐสภาอังกฤษถูกแบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ⁴³

1. คณะกรรมการเต็มสภา ในระบบของอังกฤษ คณะกรรมการเต็มสภาได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตามก็ติชอบเจตนาของคณะกรรมการชุดนี้ ก็มีอำนาจเฉพาะหรืออำนาจพิเศษเท่านั้น ส่วนอำนาจทั่วไปตกอยู่แก่คณะกรรมการประจำ หรือคณะกรรมการสามัญ

คณะกรรมการเต็มสภา ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของสภาทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ สมาชิกสภาจะเลือกสมาชิกผู้หนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งเป็นคนละคนกับประธานสภาผู้แทนราษฎร

2. คณะกรรมการประจำ หรือ คณะกรรมการสามัญ โดยปกติแล้วจะมีประมาณ 5 คณะ มักจะเรียกเป็นคณะกรรมการ ก, ข, ค เป็นต้น ไม่มีชื่อเฉพาะแต่ก็เป็นที่รู้จักกันว่าคณะใดเกี่ยวข้องกับเรื่องใด คณะหนึ่ง ๆ จะมีกรรมการประมาณ 20-50 คน (ในจำนวนนี้ 20 คน จะเป็นสมาชิกคนสำคัญ) เลือกจากพรรคต่าง ๆ ตามอัตราส่วนของที่นั่งในสภา และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นกรรมการด้วย

⁴²ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 110

⁴³สมบูรณ สุขสาราณ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 134.

ประธานของแต่ละคณะกรรมการจะเป็นสมาชิกชั้นแนวหลัง คณะกรรมการนี้จึงมีลักษณะ เป็นตัวแทนของทุกฝ่ายในสภา แต่ไม่ได้เป็นลักษณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญทุกคน แต่การแต่งตั้งพยายามที่จะหาผู้เชี่ยวชาญแต่ละเรื่องมาร่วมด้วยเสมอ หน้าที่ของคณะกรรมการนี้จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนประกอบของคณะกรรมการกิจการของสกอตแลนด์ เป็นข้อยกเว้นจากหลักการตั้งคณะกรรมการที่ว่ามานี้ กล่าวคือกรรมการชุดนี้จะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนจากสกอตแลนด์ทั้งหมด (72 คน) และสมาชิกอื่น ๆ อีก 12 คน รับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับกิจการของสกอตแลนด์เท่านั้น คณะกรรมการประจำที่เกี่ยวกับกิจการของเวลส์ก็เป็นข้อยกเว้นพิเศษเช่นเดียวกัน

3. คณะกรรมการวิสามัญ เป็นคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้นพิเศษเป็นครั้งคราว เพื่อทำหน้าที่เฉพาะเรื่อง หรือให้ความเห็นแก่รัฐสภาในเรื่องที่ต้องอาศัยความชำนาญพิเศษ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการบัญชีของรัฐ คณะกรรมการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่อง คณะกรรมการเพื่อพิจารณาอุตสาหกรรมน้ำมันในทะเลเหนือ ฯลฯ

4. คณะกรรมการร่วมกัน 2 สภา เป็นคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนาง เพื่อร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง เช่น ร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่สำคัญ ๆ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและการประมวลกฎหมาย เป็นต้น

5. คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน ทำหน้าที่พิจารณาและอภิปรายร่างพระราชบัญญัติเอกชน

6. คณะกรรมการเกี่ยวกับสมัยการประชุม เป็นคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้งในขณะเริ่มต้นของสมัยการประชุม เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและวิธีการประชุม

คณะกรรมการรัฐสภาของฝรั่งเศส

คณะกรรมการรัฐสภา เป็นกลไกสำคัญของรัฐสภา ในการควบคุมฝ่ายบริหารแม้ในขณะนอกสมัยการประชุมของรัฐสภา เราสามารถแบ่งคณะกรรมการรัฐสภาของฝรั่งเศสออกเป็น 3 ประเภท⁴⁴ ดังต่อไปนี้

⁴⁴Jacques Cadart, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, (Paris: L.G.D.J., 1980), pp. 1197-1201.

1. คณะกรรมาธิการถาวรหรือสามัญ

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประกอบด้วยคณะกรรมาธิการถาวรสภาละ 6 คณะทั้งนี้
เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 43 อนุ 2 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958

คณะกรรมาธิการถาวรในสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย

- 1) กรรมการ การวัฒนธรรม, การครอบครัว, และการสังคม จำนวน 2 ใน 8
ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด)
- 2) กรรมการการต่างประเทศ (จำนวน 1 ใน 8 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้ง
หมด)
- 3) กรรมการการคลัง, การเศรษฐกิจทั่วไป, และการวางแผน (จำนวน 1 ใน
8 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด)
- 4) กรรมการฝ่ายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, ฝ่ายกฎหมาย และฝ่ายปกครอง ทั่วไป
ของสาธารณรัฐ (จำนวน 1 ใน 8 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด)
- 5) กรรมการการป้องกันประเทศและการทหาร (จำนวน 1 ใน 8 ของจำนวน
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด)
- 6) กรรมการฝ่ายการผลิตและการแลกเปลี่ยน (จำนวน 2 ใน 8 ของจำนวน
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด)

คณะกรรมาธิการถาวรของวุฒิสภา ประกอบด้วย

- 1) กรรมการวัฒนธรรม (จำนวน 51 คน)
- 2) กรรมการการเศรษฐกิจและการวางแผน (จำนวน 77 คน)
- 3) กรรมการการต่างประเทศ, การป้องกันประเทศ, และการทหาร (จำนวน
51 คน)
- 4) กรรมการการสังคม (จำนวน 51 คน)
- 5) กรรมการการคลัง, การควบคุมงบประมาณและบัญชีเศรษฐกิจของชาติ
(จำนวน 40 คน)
- 6) กรรมการ ฝ่ายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฝ่ายกฎหมายออกเสียงเลือกตั้งและ
ฝ่ายข้อบังคับของฝ่ายปกครองทั่วไป (จำนวน 42 คน)

2. คณะกรรมการพิเศษหรือวิสามัญ

คณะกรรมการพิเศษ หรือวิสามัญถูกตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบร่างกฎหมายตามที่รัฐบาลหรือสภาร้องขอให้พิจารณา ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 30 ถึง 35 แห่งข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา 10 แห่งข้อบังคับของวุฒิสภา

คณะกรรมการพิเศษ หรือวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 31 ถึง 33 คน ส่วนในวุฒิสภามีจำนวนอย่างมาก 24 คน

การตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เป็นไปอย่างอิสระ โดยเฉพาะอย่างการเชิญสมาชิกของสภาผู้มีความสามารถพิเศษเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น ๆ และคณะกรรมการมีอายุงานไปจนกว่าร่างกฎหมายนั้นจะได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภา

3. คณะกรรมการสอบสวนและการควบคุม

1) คณะกรรมการสอบสวน และการควบคุม ถูกตั้งขึ้นตามมาตรา 6 แห่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เพิ่มเติมโดยกฎหมายที่ 77-807 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1977

คณะกรรมการสอบสวน ถูกตั้งขึ้นเพื่อที่สภาจะสามารถดำเนินการสอบสวนคำถามหรือรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และเสนอข้อสรุปต่อสภา รวมทั้งสามารถควบคุมการกระทำของฝ่ายรัฐบาลได้ในบางครั้ง

คณะกรรมการควบคุมมีจุดมุ่งหมายที่จะสอบสวนกิจการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ คณะกรรมการ การสอบสวน และการควบคุมมีขอบเขตอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น

ในอดีต คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจไม่จำกัด และยังสามารถเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้การสอบสวน ถ้าบุคคลนั้น ๆ ไม่มาตามคำสั่งที่อาจถูกพิจารณาลงโทษทางกฎหมายโดยเหตุนี้ คณะกรรมการการสอบสวนจึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีที่ดัง และดำเนินการเคียงข้างขบวนการยุติธรรม แม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะใช้อำนาจเกินขอบเขตในบางครั้ง แต่ก็สามารถควบคุมฝ่ายรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง คณะกรรมการดังกล่าว มีระยะเวลาสั้นมากในการดำเนินงาน(4เดือน) ซึ่งทำให้การดำเนินงานมีอุปสรรคอยู่มาก นอกจากนั้นยังไม่สามารถถูกตั้งขึ้นได้ในกรณีที่มีการสอบสวนเรื่องนั้น ๆ แล้ว จนกว่าจะพ้นระยะเวลา 12 เดือน สำหรับการดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าวถือเป็นความลับ คณะกรรมการดังกล่าวจะถูกยุบทันทีที่ศาลได้ดำเนินการคดีในข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการพิจารณาอยู่

การจัดตั้งคณะกรรมการนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของประธานสภา และจากเสียงข้างมากของสภา ข้อสรุปของคณะกรรมการจะเป็นความลับถ้าสภามีมติดังกล่าว อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ ค.ศ. 1977 รายงานและข้อสรุปของคณะกรรมการถูกพิมพ์เปิดเผย และนับตั้งแต่ ค.ศ. 1977 คณะกรรมการสามารถบังคับให้พยานมาเบิกความ ถ้าพยานขัดขืนจะถูกปรับตั้งแต่ 600 ถึง 3,000 ฟรังก์ และอาจถูกลงโทษทางอาญา

ผู้รายงานของคณะกรรมการมีอำนาจสืบสวนหาเอกสารและสถานที่ ยกเว้นในกรณีที่เป็นการลับของการป้องกันประเทศหรือกิจการต่างประเทศ หรือความลับเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ การสืบสวนต้องอยู่ในขอบเขตและเคารพในการแบ่งแยกอำนาจของเจ้าหน้าที่ทางตุลาการและอื่น ๆ คณะกรรมการดังกล่าวมีสิทธิติดต่อกับศาลการบัญชีเสมือนหนึ่งเป็นคณะกรรมการคลัง

2) ฝ่ายข่าวสาร

คณะกรรมการสภา มีหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายข่าวสาร และยังกำหนดให้ฝ่ายข่าวสารจัดทำรายงานเสนอในระยะเวลาที่กำหนด อนึ่ง ฝ่ายข่าวสารอาจถูกส่งไปทำหน้าที่นอกเขตอาณาจักรของฝรั่งเศส ในระยะนอกสมัยการประชุมด้วย

ฝ่ายข่าวสารมีบทบาทเทียบเท่ากรรมการ การควบคุมและการสอบสวน แต่รูปแบบไม่เคร่งครัด เพราะไม่อยู่ภายใต้พระราชกำหนด ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน 1958 (เพิ่มเติม ปี ค.ศ. 1977)

ฝ่ายข่าวสารไม่มีอำนาจเรียกพยานมาสอบสวน (ทั้งนี้เว้นไปตามมาตรา 45 แห่งข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 5 แห่งข้อเสนองของกรรมการสภาและมาตรา 21,22, แห่งข้อบังคับของวุฒิสภา)

3) กรรมการทำงานและศึกษา

กรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะสามารถจัดตั้งกรรมการทำงานและศึกษา ประธานกรรมการทำงานและศึกษาอาจเป็นสมาชิกของกรรมการหรือไม่ก็ได้

กรรมการทำงานและศึกษา ทำหน้าที่คล้ายฝ่ายข่าวสาร และทำหน้าที่เสนอรายงานข่าวสาร และรายงานการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ

4) ผู้แทนฝ่ายสภา

อาจตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ และมีหน้าที่ติดตามปัญหาสำคัญ ได้แก่ รัฐสภา รวมทั้งให้ข้อมูลอย่างละเอียดแก่รัฐสภา

5) ผู้แทนฝ่ายสภาสำหรับกิจการวิทยุโทรทัศน์

องค์การนี้ประกอบด้วย ผู้รายงานทั่วไป, ผู้รายงานของกรรมการการคลังของสองสภา, ผู้รายงานของกรรมการฝ่ายวัฒนธรรม, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 5 คน และสมาชิกวุฒิสภา 3 คน

องค์การนี้มีหน้าที่รับความคิดเห็นของรัฐมนตรี และบุคคลที่มีความสามารถเกี่ยวกับกิจการวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งเขียนรายงานประจำปีเสนอต่อสภา

6) ผู้แทนของสองสภาสำหรับกิจการคอมมูเนเต ยูโรเปียน

คณะกรรมการรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา

ประเภทของคณะกรรมการรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา มีดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา⁴⁵ ซึ่งประกอบด้วย

1) คณะกรรมการสามัญ (standing committee)

เป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญที่สุดของรัฐสภา เพราะว่าร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสามัญก่อนที่จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภา และตราเป็นกฎหมายขึ้น

⁴⁵เกษมศักดิ์ แสนโรจน์, "การศึกษาเปรียบเทียบระบบกรรมการของรัฐสภาไทยและสหรัฐอเมริกา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514), หน้า 35-45.

2) คณะกรรมการวิสามัญ (select or special committee)

เป็นคณะกรรมการที่ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้นตามมติ หรือ กฏข้อบังคับพิเศษของสภา เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวนศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริงบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

3) คณะกรรมการผสมสามัญ (joint committee)

เป็นคณะกรรมการถาวรที่ประกอบด้วยกรรมการจากพรรคการเมืองสองพรรคของสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสภา การจัดตั้งคณะกรรมการประเภทนี้ กระทำโดยมติร่วมกันของรัฐสภา หรือกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง โดยที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้ง กรรมการจากสมาชิกรัฐสภา และในบางกรณีจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ตามจำนวนที่กำหนดไว้ใน มติร่วมกัน หรือตามกฎหมายที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการนั้น ๆ

คณะกรรมการประเภทนี้ มีความสำคัญและมีอิทธิพลในรัฐสภาซึ่งหน้าที่ศึกษา ค้นคว้าและสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตลอดทั้งติดตามดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร

4) คณะกรรมการผสมวิสามัญ (conference committee)

คณะกรรมการประเภทนี้เป็นคณะกรรมการเฉพาะกาล และประกอบขึ้นด้วยกรรมการจาก ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อทำการพิจารณาหาทางประนีประนอมความเห็นที่แตกต่างกัน ในร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านสภาทั้งสอง เนื่องจากร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านสภาหนึ่งแล้ว ถูกแก้ไขโดยสภาที่สอง และสภาที่เป็นต้นกำเนิดของร่างรัฐบัญญัตินั้นไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่มีขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ร่างรัฐ บัญญัตินั้นตกไป สภาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของกฎหมาย และปฏิเสธการแก้ไขร้องขอสภาซึ่งเป็นผู้แก้ไข หรือสภาที่สองก็จะส่งสาส์นไปยังสภาที่เป็นต้นกำเนิดร่างรัฐบัญญัติว่ายินดีที่จะให้มีการปรึกษารื้อ และส่งรายชื่อกรรมการที่เป็นผู้แทนของตนไปด้วย และประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมา สภาที่แก้ไขร่าง รัฐบัญญัติ จะร้องขอให้สภาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของร่างรัฐบัญญัติให้แต่งตั้งกรรมการที่มีลักษณะ คล้ายคลึงกัน

ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งกรรมการขึ้นจาก กรรมการที่อาวุโสในคณะกรรมการสามัญของสภาทั้งสองที่ เคยทำหน้าที่ร่างรัฐบัญญัติมาแล้ว และมาจากพรรคการเมืองทั้งสองพรรค

การประชุมของคณะกรรมการชุดนี้ จะใช้ข้อบังคับการประชุมตามคู่มือของ เจฟเฟอร์สัน (Jefferson's manuel) มากกว่าที่จะดำเนินการประชุมตามระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาใดสภาหนึ่ง

5) คณะกรรมการเต็มสภา

ระเบียบข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ร่างกฎหมาย หรือมติบางชนิดหลังจากที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการระเบียบข้อบังคับแล้ว จะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเต็มสภา เช่น ข้อบังคับการประชุมได้ กำหนดว่า "ร่างกฎหมาย เอกชน ทุกฉบับ เว้นแต่ร่างกฎหมายมหาชนที่ไม่เกี่ยวกับการภาษีอากร หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้ว จะต้องส่งไปให้คณะกรรมการเต็มสภาพิจารณาเสนอ"

คณะกรรมการเต็มสภาก็คือ ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรนั่นเองแต่แทนที่จะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นสภาผู้แทนฯ กลับทำหน้าที่ในฐานะเป็นคณะกรรมการโดยที่กำหนดองค์ประชุมไว้เพียง 100 คน จากองค์ประชุม 218 คน

ข้อที่น่าสังเกตุก็คือ สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีคณะกรรมการประเภทนี้ วุฒิสภามีคณะกรรมการเต็มสภาแต่อย่างใด

2. คณะกรรมการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา⁴⁶

1) คณะอนุกรรมการ (sub-committee) คณะอนุกรรมการซึ่งมีผู้กล่าวว่า เป็น "องค์กรนิติบัญญัติขนาดเล็กของสภา" ตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระงานของคณะกรรมการนั่นเอง

2) คณะกรรมการของพรรคการเมือง (party committee) พรรคเดโมแครต และพรรคริพับลิกัน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการไว้ทำหน้าที่ในรัฐสภา



⁴⁶เรื่องเดียวกัน, หน้า 46-48.

การควบคุมการใช้จ่ายเงิน

ตามหลักทฤษฎีในเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐสภา สภามีหน้าที่สำคัญดังนี้⁴⁷

1. ให้ความยินยอมในการเก็บภาษี โดยกำหนดให้อำนาจการเก็บภาษีต้องกำหนด

โดยกฎหมาย

2. อนุมัติงบประมาณ

การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐสภาไทย

ก. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

ตามบทบัญญัติมาตรา 146 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ว่า "ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดนี้ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้ และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 88

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นตั้งกล่าวขึ้น วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้พ้นบทบัญญัติ มาตรา 142 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมีรายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

⁴⁷หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 126.

- 1) เงินสงฆ์ขั้นต้นเงินกู้
- 2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- 3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ส่วนในเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดิน ตาม มาตรา 147 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 บัญญัติไว้ว่า

"การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการรอนงบประมาณหรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามงบประมาณหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายชั่วคราวในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป"

ข. การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อที่ 74 ได้บัญญัติให้มี "คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี" และในปัจจุบันก็ยังมีคณะกรรมการชุดนี้อยู่ประจำสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 ข้อ 73 แต่ก็ไม่ได้มีบทบาทในการเข้าควบคุมได้อย่างจริงจังเท่าไรนัก

การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐสภาของอังกฤษ

หลักเกณฑ์สำคัญที่สภาผู้แทนอาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลได้แก่

1. การอนุมัติงบประมาณ
2. การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

กระบวนการควบคุมทางการเงินอาจกล่าวโดยย่อ ๆ ได้ดังนี้ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบจากสภาผู้แทน สภาจะตั้งคณะกรรมการเรียกว่า select committee on estimates ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสอง พรรคทำการพิจารณาอย่างรอบคอบ committee นี้ โดยปกติ จะตั้ง sub-committee ขึ้น อีกหลายคณะเพื่อพิจารณารายจ่าย และรายรับเป็นกรณี ๆ ไป ในระยะเวลาการพิจารณารายจ่ายและรายรับนี้ สภาผู้แทนจะต้องกระทำให้เสร็จภายใน 29 วัน ซึ่งเป็นเวลาที่น้อยมากจนสมาชิกไม่มีเวลาพอที่จะพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินได้เพียงพอ การอภิปรายจึงอาศัยข้อมูลจาก estimate committee และเน้นหนักเรื่องโครงการเฉพาะอย่าง อย่่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ และสภาผู้แทนไม่อาจจะ "ควบคุม" เรื่องการเงินได้

อย่างแท้จริง แต่สามารถจะอธิบายโดยทางอ้อม นอกจากนี้ ยังเป็นแนวทางให้มีการจัดระบบบริหารของรัฐบาลให้ได้มีส่วนกับเงินที่จะต้องใช้จ่าย และช่วยให้กระทรวงการคลังสามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในกิจกรรมประจำของรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง⁴⁸

การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา

ก่อน ค.ศ. 1921 งบประมาณของสหรัฐอเมริกาจะถูกเตรียมโดยคณะกรรมการของสภาองเกรส คือ คณะกรรมการทางด้านรายรับ กับคณะกรรมการทางด้านรายจ่าย ต่อมาใน ค.ศ. 1921 งบประมาณของสหรัฐได้ถูกเตรียมโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารผ่านทาง Office of Management and Budget และส่งต่อไปยังสภาองเกรส เพื่อขอความเห็นชอบ⁴⁹

อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบและอำนาจหน้าที่อื่น

1. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบที่เกี่ยวข้องกับสถาบันประมุขของประเทศ

ก. การให้ความเห็นชอบในการตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 16 และมาตรา 17 บัญญัติ

ให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐสภาในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ คือ

มาตรา 16 บัญญัติว่า

"ในเมื่อพระมหากษัตริย์จะไม่ประทับอยู่ในราชอาณาจักร หรือ จะทรงบริหารพระราชภาระไม่ได้ด้วยเหตุใดก็ตาม จะได้ทรงแต่งตั้งผู้ใดคนหนึ่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ และให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ"

มาตรา 17 บัญญัติว่า

"ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามมาตรา 16 ก็ดี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่สามารถแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ เพราะยังไม่ทรงบรรลุนิติภาวะ หรือเพราะเหตุอื่นใดก็ดี ให้คณะองคมนตรีเสนอชื่อผู้ใดหนึ่งที่สมควรดำรง

⁴⁸สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 138.

⁴⁹มนตรี รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 128.

ตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา เพื่อขอความเห็นชอบ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์แต่งตั้งผู้นั้นเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์"

ข. การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสันตติวงศ์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสอง บัญญัติว่า

"ในกรณีที่ราชบัลลังก์หากว่างลง และเป็นกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งรัชทายาทไว้ตามวรรคหนึ่ง ให้คณะองคมนตรีเสนอพระนามผู้สืบราชสันตติวงศ์ ตามมาตรา 20 ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบ ในการนี้ จะเสนอพระนามพระราชธิดาก็ได้ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ประธานรัฐสภาอัญเชิญองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ขึ้นทรงราชย์เป็นพระมหากษัตริย์สืบไป แล้วให้ประธานรัฐสภาประกาศให้ประชาชนทราบ"

2. อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญาที่ทำกับประเทศอื่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 178 บัญญัติไว้ว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึกและสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติ เพื่อให้การเป็นไปตามสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา"

3. การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 177 บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม เมื่อได้รับความชอบของรัฐสภา"

การประกาศสงคราม หมายถึง การที่สถานการณ์ของประเทศจะอยู่ในภาวะสงครามไม่ว่าจะมีการรบพุ่ง หรือไม่ก็ตาม สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามปกติจะถูกจำกัดโดยกฏอัยการศึก ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นผู้มีอำนาจประกาศใช้ ดังนั้นการประกาศสงครามจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน จึงจะกระทำได้⁵⁰

50 บุรีรักษ์ นามวัฒน์, กฎหมายมหาชน, หน้า 314.

4. การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะกรรมการตามที่กฎหมายกำหนด

คณะกรรมการบางคณะถือว่าเป็นคณะกรรมการที่จะต้องปฏิบัติงานให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน ซึ่งมักเป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารแต่งตั้งบุคคลที่จะลาเอียง หรือบุคคลที่มีความประพฤติไม่เหมาะสม กฎหมายจึงให้อำนาจแก่รัฐสภาที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน⁵¹ คณะกรรมการเหล่านี้ ได้แก่ คณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ คณะกรรมการ ป.ป.ป. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

5. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 211 ได้บัญญัติไว้ว่า "การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะกระทำได้ก็แต่โดยหลักเกณฑ์ และวิธีการดังต่อไปนี้"

(1) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอผู้ติขอดังกล่าวได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้

(2) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้สภาพิจารณาร่วมกัน

(3) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(4) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองนั้น พิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(5) เมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาวาระที่สามต่อไป

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 314.

(6) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(7) เมื่อลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ขึ้นทูลเกล้าฯถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา 88 และมาตรา 89 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

6. การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 200 แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไข มาตรา 5 (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2535 บัญญัติไว้ว่า "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์อีกหกคน ซึ่งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งสภาละสามคน

ประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุ หรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด ในกรณีเช่นนี้ให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ"

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวความคิดเรื่องการพัฒนาทางการเมือง

ในการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองของนักรัฐศาสตร์ที่ผ่านมาเป็นการศึกษาที่เน้นสภาพที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมือง เช่น การศึกษาการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การพัฒนาระบบการเมือง การพัฒนาระบบการบริหารและกฎหมาย การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน วัฒนธรรมทางการเมือง การพัฒนาทางการเมืองจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยากซับซ้อน มีปัจจัยอื่นๆเข้ามาเกี่ยวพันกันเป็นจำนวนมาก

Lucian W. Pye นักรัฐศาสตร์ชาวอเมริกันและประธานคณะกรรมการการเมืองเปรียบเทียบในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ ได้พยายามศึกษาวิเคราะห์ประเด็นต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมือง และพบว่ามึประเด็นที่สำคัญมากมายซึ่งพอจะสรุปได้ ดังนี้คือ⁵²

1. การพัฒนาการเมือง เป็นพื้นฐานทางการเมืองของการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งการเมืองที่พัฒนาแล้วจะเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะเอื้ออำนวยต่อความเจริญทางเศรษฐกิจ
2. การพัฒนาการเมืองเป็นการเมืองของสังคมอุตสาหกรรม นั่นคือมีการมองกันว่าการเมืองในประเทศอุตสาหกรรมไม่ว่าจะเป็นระบอบการเมืองแบบประชาธิปไตยหรือเผด็จการ จะมีแบบแผนของพฤติกรรมของสมาชิกของสังคมในลักษณะที่มีเหตุผล รัฐบาลมีความรับผิดชอบต่อความสงบสุขและความกินดีอยู่ดีของประชาชน ซึ่งเป็นการยอมรับกันว่าการเมืองเป็นเพียงเครื่องมือในการแก้ปัญหา หากได้เป็นเป้าหมายในตัวมันเองไม่ การเมืองของสังคมอุตสาหกรรมจึงเป็นแบบอย่างที่ดีที่ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จในการแก้ปัญหาให้ลุ่สว่างไปด้วยดี โดยเฉพาะการแจกแจงความกินดีอยู่ดีให้กับสมาชิกของสังคมอย่างเป็นธรรมกว่าสังคมอื่นๆ
3. การพัฒนาการเมือง เป็นความทันสมัยทางการเมือง เนื่องจากแนวความคิดที่พยายามโยงการพัฒนาการเมืองกับการเมืองของสังคมอุตสาหกรรมเข้าไว้เป็นเรื่องเดียวกัน
4. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องการค้าเนิงานของรัฐชาติ(nation-state) อดยมีความเห็นที่ว่าแนวปฏิบัติทางการเมืองที่เกิดขึ้นที่ถือได้ว่ามีลักษณะที่พัฒนาแล้วนั้น จะคล่องจองกับมาตรฐานของพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในรัฐชาติยุคใหม่ ซึ่งรัฐชาติเหล่านี้สามารถที่จะปรับตัวและดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ในระดับหนึ่ง ทั้งยังสร้างลัทธิชาตินิยมที่เป็นเงื่อนไขที่สำคัญ

⁵²Lucian W. Pye, Aspects of Political Development, (Boston: Little, Brown and Company, 1966) pp. 35-44.

ต่อการพัฒนาการเมือง นำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในชาติ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการพัฒนาการเมืองคือการสร้างชาติ(nation-building)นั่นเอง

5. การพัฒนาการเมือง หมายถึงเรื่องราวของการพัฒนาระบบบริหารและกฎหมาย แนวคิดนี้ต่อเนื่องมาจากแนวคิดการพัฒนาการเมืองคือการสร้างชาติ แต่แนวคิดนี้มุ่งที่การพัฒนาสถาบันบริหารและพัฒนาเครื่องมือของสถาบันนี้ไปพร้อมๆกัน นั่นคือการพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยและประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม

6. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของผลกระทบและการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นการฝึกฝนและการให้ความสำคัญกับสมาชิกของสังคมในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะส่งผลต่อรัฐชาติเป็นประการสำคัญ

7. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของพัฒนาประชาธิปไตย คือมีการมองในลักษณะคับแคบว่า การพัฒนาการเมืองมีอยู่รูปแบบเดียว คือ การสร้างประชาธิปไตย

8. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของความมีเสถียรภาพและการเปลี่ยนแปลงที่เป็นระเบียบ แนวคิดนี้มีการมองกันว่าลักษณะของการเมืองที่พัฒนาแล้วจะเกิดขึ้นในรอบการเมืองใดก็ได้ที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมใหม่ๆ ที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาได้ การพัฒนาการเมืองในแง่นี้จึงเป็นลักษณะของการดำเนินชีวิตทางการเมืองที่ไม่วุ่นวายและเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน

9. การพัฒนาการเมือง เป็นเรื่องของผลกระทบและอำนาจ แนวความคิดนี้มองว่าสาเหตุสำคัญที่จะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองและทำให้สถาบันดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบการเมืองเอง กล่าวคือ ถ้าระบบการเมืองใดสามารถที่จะระดมพลและอำนาจเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถทำให้คนปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และระเบียบแบบแผน ก็จะสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรต่างๆ ที่มีอยู่ รวมทั้งแจกแจงทรัพยากรเหล่านี้อย่างเป็นธรรมโดยได้รับการสนับสนุนจากประชาชน ระบบการเมืองนั้นก็ถือว่าพัฒนาแล้ว

10. การพัฒนาการเมือง เป็นแง่หนึ่งของกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การพัฒนาการเมืองจะผูกพันแน่นแฟ้นกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม การที่ด้านใดด้านหนึ่งของสังคมแปรเปลี่ยนไปจนกระทบถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านอื่นๆด้วย การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองก็ถือว่าเป็นลักษณะหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทั้งปวงของสังคม

Pye พร้อมด้วยสมาชิกของคณะกรรมการการเมืองเปรียบเทียบในการวิจัยทางสังคมศาสตร์ จึงได้สรุปแนวความคิดของสำนักต่างๆ และสร้างลักษณะร่วม หรือสาระสำคัญของความหมายของการพัฒนาการเมืองออกเป็น 3 ประการ โดยเรียกรวมกันว่า development syndrome⁵³ อันประกอบด้วย

1. differentiation หมายถึง การที่องค์กรหรือหน่วยงานใดๆ มีโครงสร้างที่แตกต่างกันไป มีหน้าที่จำกัดและมีความชำนาญเฉพาะด้าน สังคมใดที่มีพัฒนาทางการเมืองมาก จะยังมีโครงสร้างทางการเมืองที่สลับซับซ้อน หน้าที่อันจำกัดตามความชำนาญเฉพาะด้าน แต่ลักษณะของการแยกแยะโครงสร้างย่อยๆ ออกเป็นหน่วยเล็กๆ จำนวนมากนี้ไม่ใช่เป็นการก่อให้เกิดความแตกแยก หรือแต่ละหน่วยเล็กๆ จะดำเนินการเป็นอิสระเอกเทศแต่ประการใด หน่วยเล็กๆ เหล่านี้ยังคงต้องประสานงานกับหน่วยใหญ่ของโครงสร้างเพื่อร่วมมือกันดำเนินงานให้บรรลุจุดมุ่งหมายหรือเป้าหมายที่องค์กรนั้นวางไว้

2. equality หมายถึง ความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เป็นความเสมอภาคในฐานะที่เป็นประชาชนซึ่งมีสิทธิในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะหรือรูปแบบต่างๆ โดยเท่าเทียมกัน เป็นความเสมอภาคที่มีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎระเบียบที่เป็นสากลอันเดียวกัน เมื่อทำผิดต้องได้รับโทษ ไม่มีบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดที่มีอภิสิทธิ์เหนือกฎหมาย และเป็นความเสมอภาคในฐานะที่สถานที่มีหลักเกณฑ์อยู่บนความสัมฤทธิ์ผล หรืออาจกล่าวได้ว่าประชาชนในสังคมที่พัฒนาแล้วจะมีความเท่าเทียมกันในโอกาสบนเงื่อนไขของความสามารถ

3. capacity หมายถึง ความสามารถของระบบการเมือง ในการที่จะสนองตอบต่อข้อเรียกร้องจากเหล่าสมาชิก สามารถกำจัดข้อขัดแย้ง แก้ไขความตึงเครียดที่เกิดขึ้นในสังคม และยังสามารถก่อให้เกิดสิ่งใหม่ๆ หรือนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่มีขาดสายด้วย ความสามารถของระบบในแง่นี้หาได้มีความหมายเฉพาะในเรื่องของความสามารถในการปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไป แต่ยังคงหมายถึงความสามารถของระบบในการที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมบางอย่างเพื่อตอบสนองความต้องการของระบบเอง ความสามารถในการสร้างสิ่งใหม่ๆ ปรับปรุงแก้ไขและสามารถดำเนินการให้การเปลี่ยนแปลงใหม่นี้ ใช้อำนวยต่อเป้าหมายใหม่ๆ ของระบบอีกด้วย

⁵³James Coleman, "The Development Syndrome", in Lucian W. Pye, ed., Crises and Sequences in Political Development, (N.J.: Princeton University Press, 1971) p. 75.

Gabriel Almond กับ Bingham Powell ได้ริเริ่มนำเอาการวิเคราะห์เชิงสังคมวิทยา คือ structural functional analysis มาใช้กับการศึกษาการเมืองเปรียบเทียบ และได้ให้ความหมายของคำว่าพัฒนาการเมืองไว้ว่าต้องประกอบไปด้วยปัจจัยที่สำคัญ 3 ประการ⁵⁴ คือ

1. differentiation หมายถึง ความแตกต่างแยกแยะในหน้าที่ต่างๆ และมีโครงสร้างที่มีความชำนาญงานเฉพาะด้าน แบบเดียวกับที่มีใน development syndrome
2. วัฒนธรรมทางการเมืองที่เป็นแบบโลก secularization of political culture หมายถึง วัฒนธรรมทางการเมืองที่มีลักษณะเชิงปฏิบัติและหาข้อเท็จจริงได้ มีลักษณะเฉพาะเจาะจงมากกว่าที่จะอยู่ในลักษณะกระจาย วัฒนธรรมทางการเมืองแบบโลกเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของสังคมที่ทันสมัย ไม่เชื่อในสิ่งมงายโดยปราศจากการคำนึงถึงเหตุผลและข้อเท็จจริงสามารถแยกแยะบทบาททางการเมืองออกจากบทบาททางสังคมได้อย่างชัดเจน รวมทั้งสามารถเข้าใจถึงผลกระทบที่ระบบการเมืองมีต่อตนเองด้วย สังคมที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบโลก จะเป็นผลให้เกิดกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆในสังคม และทำให้พัฒนาการของโครงสร้างทางการเมืองในลักษณะของพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งเป็นการเอื้ออำนวยต่อกระบวนการ differentiation ในส่วนหนึ่ง อันจะนำไปสู่การพัฒนาการเมืองของระบบนั่นเอง
3. ความเป็นอิสระของระบบย่อย subsystem autonomy ปัจจัยนี้เป็นส่วนที่ต่อเนื่องมาจากปัจจัย differentiation โดยมองว่าเมื่อสังคมพัฒนาไปจะเกิดหน้าที่ต่างๆขึ้นมากมายอันจะนำไปสู่การปรับตัวของโครงสร้างเดิม โดยการสร้างระบบย่อยๆขึ้นมาเพื่อที่จะสนองตอบหรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามมา แต่เมื่อเกิดระบบย่อยมาแล้ว ถ้าระบบย่อยเหล่านี้ไม่เป็นตัวของตัวเอง คือ ไม่สามารถดำเนินการใดๆถ้าไม่ได้รับนโยบายหรือคำสั่งจากองค์กรใดเสียก่อน ก็ถือว่าระบบย่อยนั้นขาดความเป็นอิสระในตัวเอง ถ้าสังคมใดที่มีระบบย่อยที่ขาดความเป็นอิสระในตัวเองก็ไม่ถือว่าสังคมนั้นเป็นสังคมที่พัฒนาแล้ว

⁵⁴G. Almond and B. Powell, Comparative Politics : A Development Approach, (Boston : Little, Brown and Company, 1966) pp. 299-332.

ในการศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองที่มีความหมายน่าสนใจอีกประการหนึ่ง ก็คือการศึกษาของ Samuel P. Huntington⁵⁵ ซึ่งเสนอว่า การพัฒนาทางการเมืองเป็นการเมืองสมัยใหม่เป็นเรื่องของการแบ่งโครงสร้างทางการเมือง ให้มีความแตกต่างซับซ้อนมากขึ้น เป็นเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่การพัฒนาทางการเมืองน่าจะเป็นเรื่องของการสร้างความเป็นสถาบัน (institutionalization) ให้แก่ระบบ เพื่อให้สามารถเปลี่ยนแปลงจากจารีตประเพณีไปสู่ความเป็นสมัยใหม่ได้ โดยปราศจากความวุ่นวายไร้เสถียรภาพ จากประวัติศาสตร์การเมืองของการเปลี่ยนแปลงจากระบบเก่าไปสู่ระบบใหม่นั้นมักประสบปัญหาการไร้ประสิทธิภาพทางเมือง ซึ่งทำให้การเปลี่ยนแปลงไม่ราบรื่นและขาดความต่อเนื่อง อันต้งต้น เสนอว่า การทำให้ระบบการเมืองสามารถแก้ไขปัญหาความวุ่นวายอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ได้ จะต้องสร้างระบบและสถาบันที่มีลักษณะของ "ความเป็นสถาบัน" ด้วยลักษณะเช่นนี้เท่านั้น ระบบหรือสถาบันทางการเมืองจึงจะสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถดูดซับการขยายตัวของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้เป็นอย่างดี

อันต้งต้นได้อธิบายว่า การที่สังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ประสบกับความวุ่นวายมีการใช้กำลังทางการเมือง เพราะการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ ทำให้คนเราต้องการสิ่งใหม่ ๆ มากขึ้น และความต้องการหรือความคาดหวังของคนในสังคมมักจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวดเร็วกว่าความสามารถของระบบ หรือสถาบันทางการเมืองในการตอบสนองความต้องการเหล่านั้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความผิดหวังคับข้องใจและนำไปสู่การเรียกร้องทางการเมืองเพื่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ถ้าสถาบันทางการเมืองมีความเป็นสถาบันแต่คือไม่สามารถควบคุมการมีส่วนร่วมของประชาชน ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่ชอบธรรม ของระบบการเมืองนั้น ๆ การมีส่วนร่วมทางการเมืองจะเปลี่ยนรูปเป็นการใช้กำลังรุนแรงได้ง่าย

⁵⁵Samuel P. Huntington, Political Order in Changing Societies,

(Conn. : Yale University Press, 1963) pp. 12-24.

Fred W. Riggs⁵⁶ กล่าวว่า ระบบการเมืองที่ทันสมัยไม่จำเป็นว่าจะจะเป็นระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วเสมอไป ระบบการเมืองสมัยโบราณในบางสังคมแม้จะไม่เป็นทันสมัย แต่ก็มีคุณสมบัติพร้อมที่จะเรียกได้ว่าเป็นระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วก็มี การพัฒนาการเมืองในความคิดเห็นของ Riggs เน้นที่ความแตกต่างสลับซับซ้อน differentiation ของระบบการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งของ development syndrome โดย Riggs มีทัศนะว่า เมื่อสังคมเป็นทันสมัยอันเกิดจากความก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ ระดับของความแตกต่างซับซ้อนของโครงสร้างของสังคมจะสูงเพิ่มขึ้นเพื่อที่จะสนองตอบต่อความต้องการใหม่ๆ ได้ ประชาชนต้องการรัฐบาลที่มีความสามารถในระดับหนึ่งในการตอบสนองความต้องการที่หลากหลาย ซึ่งในการนี้จะเป็นไปได้ก็โดยการทำให้ระบบมีโครงสร้างที่แตกต่างซับซ้อน เช่น มีพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ เป็นต้น แต่ถึงอย่างไร Riggs ก็ยังคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทั้ง 3 ประการ ใน development syndrome เป็นอย่างดี แต่เพียงพยายามที่จะเน้นความแตกต่างซับซ้อนเป็นพิเศษ โดยเปรียบเสมือนเป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะนำไปสู่ความเสมอภาคและความสามารถของระบบการเมือง อันจะนำไปสู่การพัฒนาการเมืองสืบต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช⁵⁷ กล่าวว่า การพัฒนาการเมืองไม่ว่าจะเกิดขึ้นในประเทศใด มีการปกครองระบอบใด หมายถึงการที่สถาบันทางการเมืองของประเทศนั้นๆ มีความคล่องตัว มีความสามารถและอำนาจพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการที่เกิดขึ้นและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอจากประชาชนในประเทศนั้นได้ รัฐบาลของประเทศนั้นๆ จะต้องมีความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจใหม่ ซึ่งเกิดขึ้นเพราะมีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือ แม้แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเอง ให้ลุล่วงไปด้วยดี อนึ่งความสามารถเช่นว่านี้จะต้องมี

⁵⁶Fred W. Riggs, "The Theory of Political Development" in James C. Charlesworth, Contemporary Political Analysis, (N.Y.: The Free Press, 1967) pp. 317-349.

⁵⁷ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์กับการเมืองไทย, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พิมพ์เกษตร, 2519) หน้า 103-104.

เพิ่มมากขึ้นเป็นปฏิภาคกับความต้องการหลายๆด้านของประชาชนด้วย การเปลี่ยนแปลงไม่ว่าจะเป็นไปในทางใดนั้นจะเกิดขึ้นภายในกรอบของระบบการเมืองนั้นๆ โดยระบบการเมืองสามารถดำเนินไปได้โดยมีความต่อเนื่องหรือชะงักงันน้อยที่สุด

ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ชีรเวคิน ได้พยายามนำเอาหลักการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการเมืองที่จะเป็นแนวคิดหลักในการนำไปวิเคราะห์ระบบการเมืองในทุกระบบทุกยุคทุกสมัย และพยายามที่จะให้เป็นกลางทางการเมืองโดยไม่ยึดมั่นหรือมีอคติต่ออุดมการณ์ทางการเมืองใดๆ ได้สรุปออกมาว่าระบบการเมืองที่นับได้ว่ามีพัฒนาการเมืองแล้วนั้น จะต้องประกอบด้วยตัวแปรที่สำคัญ 3 ประการ⁵⁸ คือ

1. ความสามารถในการที่ทำให้ระบบการเมืองยอมรับโดยสมาชิกของประชาคมการเมือง หมายความว่า ระบบการเมืองใดๆ ที่มีความสามารถในการทำให้ประชาชนยอมรับหรือสร้างความชอบธรรมให้เกิดขึ้นกับระบบเองโดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ นั่นคืออาจจะใช้ยุทธวิธีของการโฆษณาชวนเชื่อ หรืออาจจะแสดงผลงานโดยการแก้ปัญหาของสังคมให้เป็นที่น่าปรากฏ ระบบการเมืองนั้นถือว่าเป็นระบบที่มีการพัฒนาแล้ว

2. การรับช่วงอำนาจทางการเมืองอย่างสันติ หมายถึง การเปลี่ยนตัวผู้นำทางการเมืองโดยปราศจากการใช้กำลังรุนแรงหรือใช้อำนาจทหารและอาวุธเข้าช่วงชิงอำนาจ การสืบทอดอำนาจนี้อาจจะอยู่ในลักษณะของการสร้างประเพณีสืบทอดกันมาก็ได้ หรืออาจจะอยู่ในรูปของการเลือกตั้งก็ได้ แล้วแต่กติกาของสังคมนั้นยอมรับกันอย่างไร ที่สำคัญคือ จะต้องไม่มีการใช้กำลังรุนแรง การรัฐประหาร หรือใช้อำนาจเข้าบังคับขู่เข็ญเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง

3. ความต่อเนื่องของระบบการเมือง หมายความว่า ระบบการเมืองนั้นสามารถดำเนินไปได้โดยไม่ขาดระยะเป็นเวลานานพอสมควร เช่น ระบบการเมืองของอังกฤษ หรือของสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

⁵⁸ลิขิต ชีรเวคิน, "การพัฒนาการเมือง: แนวความคิดใหม่"วารสารธรรมศาสตร์ 9 (เมษายน 2522): 55-56.

กล่าวโดยสรุปการพัฒนาทางการเมืองเป็นแนวคิดที่มีความหมายมากมายหลายประการ เป็นกระบวนการที่ซับซ้อน มีลักษณะและปัจจัยที่เกี่ยวข้องอยู่มาก จนกระทั่งบัดนี้ยังไม่มีข้อยุติที่แน่ชัด อย่างไรก็ตาม แม้จะมีปัญหาในด้านการให้ความหมายที่มีขอบเขตแน่ชัดของการพัฒนาทางการเมือง ก็ตาม แต่จากการศึกษาของนักรัฐศาสตร์ที่ยกมากล่าวนี้ ส่วนเป็นแนวทางการศึกษาที่ได้รับความนิยมมากพอสมควร



ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แนวความคิดเรื่องคณะกรรมการกับการพัฒนาทางการเมืองของไทย

ในการศึกษาแนวความคิดคณะกรรมการกับการพัฒนาทางการเมืองของไทย เป็นการพยายามที่จะ เชื่อมโยงแนวคิดด้านองค์การการจัดโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ กับแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองเข้าด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นว่า สถาบันหรือองค์การคณะกรรมการรัฐสภาจะมีส่วนเอื้ออำนวย หรือเสริมสร้างการพัฒนาทางการเมืองในระบอบรัฐสภาของไทยอย่างไร

แนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการมีหลักการสำคัญ คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยผ่านสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งสาธารณะ

โดยปกติ ในระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย การปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประชาชนโดยนักการเมืองหรือข้าราชการประจำมักจะต้องถูกตรวจสอบอยู่โดยสม่ำเสมอ ในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาฝ่ายบริหารจะถูกควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้รับการถ่ายทอดอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนอีกต่อหนึ่ง การตรวจสอบควบคุมเป็นไปในรูปของการลงมติให้ความเห็นชอบนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับหน้าที่ในการบริหารประเทศ หรือเมื่อรัฐบาลได้เข้าปฏิบัติหน้าที่แล้วก็จะถูกควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ในรูปของการตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การควบคุมตรวจสอบงบประมาณ รวมทั้งการมอบหมายให้คณะกรรมการของสภา ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรี และข้าราชการอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่มีการพัฒนาประชาธิปไตยค่อนข้างสมบูรณ์ก็ยังคงพบว่า การควบคุมตรวจสอบดังกล่าวมีไม่เพียงพอโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการประจำ

สาเหตุที่ประเทศประชาธิปไตย เน้นหนักในการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยเฉพาะระบบราชการเนื่องจากโดยธรรมชาติของการเมืองการปกครองทุกสังคม ระบบราชการเป็นสถาบันพื้นฐานที่จำเป็นในการตอบสนองความต้องการของประชาชน จึงมีการสืบเนื่องยาวนาน และสามารถสะสมศักยภาพและพละานุภาพไว้ค่อนข้างมาก ซึ่งหากปราศจากกระบอกกลไกในการตรวจสอบควบคุมแล้ว มีความเป็นไปได้ที่ระบบราชการจะกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองในการกดขี่ประชาชนมากกว่าจะรับใช้ประชาชนนั่นเอง

ระบบราชการในยุคปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบราชการที่อาศัยกฎหมาย (legal authority) เป็นหลักซึ่ง แม็กซ์ เวเบอร์ (Weber, 1969) อธิบายว่า หมายถึงระบบราชการเป็นองค์การที่อาศัยกฎหมายเป็นที่มาของอำนาจ และมีลักษณะสำคัญ ได้แก่ เป็นองค์การที่ต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการตามขอบเขตแห่งกฎหมาย มีความสามารถที่เฉพาะชัดเจนและมีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นระบบ มีการให้อำนาจที่จำเป็นแก่ผู้ดำรงตำแหน่งแต่การใช้อำนาจบังคับนี้ขึ้นอยู่กับอำนาจได้เจือปนที่ชัดเจน และไม่มีการใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนตัวนอกจากนั้น อำนาจตามกฎหมายที่ได้รับนั้น อาจใช้บังคับได้หลายรูปแบบด้วยกัน แต่ที่สำคัญที่สุดได้แก่ การใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อปฏิบัติงานให้ได้ประสิทธิภาพสูงสุดและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการของเวเบอร์ ไม่อาจนำมาประยุกต์ใช้ในสภาพทางการเมืองและสังคมของประเทศกำลังพัฒนามากเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจากในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ความสัมพันธ์ระหว่างระบบราชการกับระบบการเมือง เป็นไปในลักษณะที่ระบบราชการเข้าครอบงำระบบการเมืองทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ โดยทางตรงข้าราชการประจำได้เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมือง และทำหน้าที่ทางการเมืองแทนนักการเมือง โดยทางอ้อม เป็นลักษณะที่ข้าราชการประจำใช้อิทธิพลของตนต่อการตัดสินใจและการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมือง จะเห็นได้ชัดเจนในกรณีของประเทศไทยที่ระบบการเมืองมีวิวัฒนาการที่สั้นกว่าระบบราชการ จึงทำให้มีความอ่อนแอและขาดความต่อเนื่อง เป็นเหตุให้ข้าราชการประจำโดยเฉพาะข้าราชการทหารได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองอย่างกว้างขวาง ซึ่งลักษณะที่ข้าราชการได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองนี้ เพรด ดับลิว ริกส์ (Riggs, 1967) เรียกว่าเป็นระบบราชการแบบอำมาตยาธิปไตย (bureaucratic elite systems) อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาศตวรรษเศษเป็นต้นมาประเทศไทยก็ได้มีความพยายามในการพัฒนาระบบราชการตามแนวคิดของเวเบอร์ หรือความพยายามที่จะเป็นระบบราชการแบบใหม่ (weberian bureaucracy)

สิ่งที่เป็นผลกระทบอันเกิดจากลักษณะของระบบราชการแบบอำมาตยาธิปไตยก็คือ ข้าราชการได้กลายเป็นผู้ที่มีอิทธิพลมากที่สุด และการควบคุมตรวจสอบระบบราชการมีอยู่ค่อนข้างน้อยที่สุดเช่นกัน ดังนั้น นักรัฐศาสตร์จึงมักลงความเห็นว่า ความแข็งแกร่งของระบบราชการ ในขณะที่โครงสร้างอื่น ๆ ของระบบการเมืองยังอ่อนแออยู่ทำให้เกิดปัญหาอย่างมาก ในการใช้อำนาจของข้าราชการ กล่าวคือ ข้าราชการมักใช้อำนาจเกิดขอบเขต และการที่ขาดองค์กรคอยตรวจสอบควบคุม ทำให้ระบบราชการในประเทศที่กำลังพัฒนาขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนผู้รับบริการจากรัฐ

นอกจากนั้น ความสำคัญของระบบราชการในฐานะที่เป็นส่วนย่อยของระบบการเมือง ที่เกี่ยวข้องกับผลิตผลของระบบการเมืองมากกว่าส่วนย่อยอื่น ๆ โดยระบบราชการเป็นส่วนที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น ประสิทธิภาพของระบบการเมืองจึงขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบราชการ เพราะกลุ่มผลประโยชน์ที่แสดงออกซึ่งความต้องการของกลุ่มต่าง ๆ พรรคการเมือง เป็นฝ่ายรวบรวมผลประโยชน์ ให้เป็นข้อเสนอทางนโยบายที่ชัดเจน รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ นโยบาย และนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีระบบราชการเป็นเครื่องมือ ดังนั้นถ้าส่วนย่อยอื่น ๆ ต่างทำงานอย่างมีประสิทธิภาพจนกำหนดนโยบายออกมาได้ หากระบบราชการขาดประสิทธิภาพ นโยบายนั้นก็ไม่มีผลความหมายแต่ประการใด ดังนั้น ส่วนย่อยต่าง ๆ ของระบบการเมืองจึงต้องควบคุมระบบราชการให้ได้ ถ้าต้องการให้นโยบายและความต้องการของตนบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างเรียบร้อย

อย่างไรก็ตาม ระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนามิได้มีลักษณะ เป็นเพียงฝ่ายปฏิบัติ ตามนโยบายเท่านั้น ยังมีบทบาทในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการระดับนโยบาย ตลอดจนการแปรความหมายของนโยบายออกเป็นแผนปฏิบัติและมืออำนาจที่จะใช้ดุลพินิจตัดสินใจ ตามที่กฎหมายให้อำนาจรองรับไว้ด้วย ดังนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นในความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ฝ่ายการเมือง และระบบราชการ จึงมีความซับซ้อนในแง่ที่มักจะเกิดความขัดแย้งระหว่างการใช้ดุลพินิจของข้าราชการ ซึ่งแม้จะปฏิบัติการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายก็ตาม แต่อาจกระทบสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนได้ ดังนั้นแนวคิดในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจ และการปฏิบัติราชการเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เพื่อเสริมสร้างมาตรการที่ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการเองไม่สามารถที่จะควบคุมได้ทั่วถึง นั่นคือ การมอบหมายอำนาจให้แก่รัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเปรียบเสมือนสถาบันทางการเมืองที่เป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรง โดยประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เมื่อได้ถ่ายทอดอำนาจทางการเมืองให้แก่รัฐสภาแล้ว ก็ควรเป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะทำการควบคุมฝ่ายบริหารแทนประชาชนอีกต่อหนึ่ง

ดังนั้นแนวทางในการให้ประชาชนสามารถร้องทุกข์ผ่านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่รัฐสภาจะทำหน้าที่เสริมให้แก่ฝ่ายบริหาร และช่วยให้ฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติหน้าที่ หรือบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยอีกด้วย ข้อคิดเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มองเตสกีเออ (Charles de Lecomdat, baren de Montesquieu: ค.ศ. 1689-1755) นักปรัชญาการเมืองชาวฝรั่งเศสได้เขียนไว้ในหนังสือชื่อ L'esprit des lois เมื่อปี ค.ศ. 1748 กล่าวว่าเกณฑ์ที่วางไว้ไม่อาจใช้ได้ทุกสถานที่หรือทุกเวลา ดังนั้นแม้มองเตสกีเออจะมองเห็นความจำเป็นของการแบ่งแยกอำนาจ แต่ก็มีได้หมายถึง

การแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาด มองเดสกีเออได้เห็นว่าเห็นถึงความจำเป็นของความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจโดยให้ต่างฝ่ายต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อความเป็นเอกภาพของการบริหารประเทศ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นเพียงศิลปทางรัฐศาสตร์หรือศิลปทางการเมือง ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานของประสบการณ์หาใช่เป็น "ทฤษฎี" หรือหลักกฎหมายแต่ประการใด ดังนั้นจึงอาจมีการปรับปรุงหลักการแบ่งแยกอำนาจให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ได้มาก ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งของรัฐมีอำนาจมากเกินไป จนอาจเกิดการผูกขาดอำนาจขึ้นได้ ดังนั้น การแบ่งแยกอำนาวย่อมหมายถึงการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจด้วย ถ้าการแบ่งแยกอำนาจไม่เป็นผลคือ ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากกว่าปกติ เช่น รัฐบาลมีฐานะอยู่ภายในใต้อิทธิพลสถานะนิติบัญญัติอย่างมาก จนกระทั่งรัฐบาลไม่สามารถใช้อำนาจของตนได้อย่างอิสระหรือสถานะนิติบัญญัติอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล และปฏิบัติหน้าที่ราชการขึ้นของรัฐบาลหรือผู้พิพากษาตกอยู่ภายใต้อิทธิพลและการบงการของรัฐบาล เช่นนี้ย่อมถือได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจถูกละเมิด

นอกจากนั้น การแบ่งแยกอำนาจก็ไม่จำเป็นต้องหมายถึงให้องค์กรใช้อำนาจทั้งสามอำนาจมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งก็ได้ แต่เพื่อให้มีการแบ่งแยกอำนาจอยู่ อำนาจที่อยู่เหนือกว่านั้นต้องมีข้ออยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาด และอำนาจที่อยู่ภายใต้ ก็จะต้องมีมาตรการที่เป็นประกันในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้พอสมควร เช่นมีการถ่วงดุลย์อำนาจหรือการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหาร เป็นต้น

หลักการแบ่งแยกอำนาจมิได้หมายความว่า จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดคือองค์กรใช้อำนาจไม่มีความสัมพันธ์กัน การแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดย่อมทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารประเทศ ดังนั้นจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ก็คือ การป้องกันมิให้การใช้อำนาจอธิปไตยของชาติตกอยู่ภายใต้องค์กรหนึ่ง ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

คณะกรรมการในฐานะที่เป็นองค์กร ซึ่งมีที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตรวจสอบการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร ภายใต้อำนาจจากสภา ซึ่งได้รับการถ่ายทอดอำนาจทางการเมืองมาจากประชาชนอีกต่อหนึ่งนั้น จึงเป็นจุดเชื่อมต่อของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับฝ่ายบริหาร และไม่ได้เป็นการล่วงละเมิดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่ประการใด โดยการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนและทำหน้าที่ประสานกับฝ่ายบริหาร เพื่อให้ความเดือดร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไข หรือได้รับการจัดบำบัดเบาโดย

วิธีการที่ถูกต้อง โดยที่ไม่ได้ทำหน้าที่แก้ปัญหาโดยตรงให้แก่ประชาชน ในขณะที่เดียวกัน ก็ไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายโดยตรงให้แก่ประชาชน ไม่มีอำนาจเข้าไปก่ายโดยการพิพากษา หรือลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่นนี้กลับจะเป็นการ เสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในการบริหารประเทศ และจุดมุ่งหมายที่แท้จริง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาด้านการเมืองหรือปัญหา สาธารณะ เพื่อความคงอยู่และสวัสดิภาพของสังคมโดยรวมนั่นเอง

แนวความคิดคณะกรรมการกับการพัฒนาการเมืองของไทย เป็นการเปิดโอกาส ให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการควบคุมตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยผ่านสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ต่างๆ เป็นการเชื่อมโยงแนวคิดเกี่ยวกับระบอบราชการภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ที่จะต้อง ตอบสนองความต้องการของประชาชน และอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของประชาชนโดยผ่าน องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันที่ได้รับการถ่ายทอดอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนโดยไม่เกิด ผลกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจแต่ประการใด ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ประเทศที่มีการพัฒนา ทางการเมืองทั้งหลาย แม้จะมีรูปแบบการปกครองแตกต่างกันกล่าวคือ ประเทศประชาธิปไตยใน รูปแบบรัฐสภาหรือประธานาธิบดี ต่างก็มีการดำเนินการด้านคณะกรรมการกันอย่างจริงจังทั้งสิ้น

การประสานแนวคิดเกี่ยวกับคณะกรรมการ และแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง เป็นไปเพื่อนำไปสู่วัตถุประสงค์ของการศึกษาที่มุ่งศึกษา รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และสมรรถนะการดำเนินการของคณะกรรมการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการด้านการ พิจารณาร่างกฎหมายและการตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารภายใต้บริบททางการเมือง ของไทย ตลอดจนการศึกษาถึงความเป็นไปได้ของการพัฒนาการเมืองของไทยโดยระบบรัฐสภา ซึ่งมีคณะกรรมการเป็นกลไกที่สำคัญในการดำเนินการ

คณะกรรมการเป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่ขึ้นอยู่กับฝ่ายรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการถ่ายทอดอำนาจทางการเมืองมาจากประชาชน คณะ กรรมการในส่วนที่มีบทบาทหลักในการพิจารณาร่างกฎหมายและตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหาร ซึ่ง การดำเนินการจะเข้าไปเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับประชาชน และเป็นองค์กรที่เสริม การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารให้บรรลุเจตนารมณ์ในการสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน เป็นหลัก รายงานต่างๆของคณะกรรมการที่เสนอต่อสภาตามที่สภาได้มอบหมาย จะส่งผลต่อการ บริหารงานของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี ตามแต่ว่าเรื่องนั้นๆจะเกี่ยวข้องกับความรับ ผิดชอบของฝ่ายใด ทั้งนี้เพื่อให้ได้รับทราบและดำเนินการแก้ไขตามข้อสั่ง เถตุหรือข้อเสนอแนะ

แต่จะไม่มีมีการพิจารณาตัดสินความผิดหรือลงโทษหากพบการกระทำ ความผิดหรือข้อบกพร่องของฝ่ายบริหารทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลย์ซึ่งกันและกันตามหลักการของการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจอสูงสุดของปวงชน

จากการที่ได้นำเอาแนวความคิด เรื่องคณะกรรมการมา เชื่อมโยงสัมพันธ์กับการพัฒนาการเมืองของไทย จะพบว่ามีความคล้ายคลึงที่เป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาศึกษาในรายละเอียดของเรื่องนี้ได้ 2 ประการ คือ

ประการแรก คณะกรรมการเป็นระบบย่อยขององค์กรในรัฐสภาที่มีการแบ่งแยกโครงสร้างให้มีความแตกต่างและมีความชำนาญเฉพาะด้าน มีการจัดองค์กรในการดำเนินงานที่มีความสลับซับซ้อน ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาทางการเมืองที่เป็น differentiation ซึ่งมีอยู่ใน development syndrome ของ Pye, การแบ่งแยกความแตกต่างและความชำนาญเฉพาะด้านของ Almond & Powell และ Riggs ซึ่งในระบบการเมืองที่พัฒนาแล้วจำเป็นต้องมีการจําแนกหน่วยงานย่อยออกไปตามความสามารถเฉพาะอย่าง มีความรับผิดชอบที่เฉพาะเจาะจง เป็นการแบ่งแยกการทำงานตามความสามารถ แต่การแบ่งแยกเช่นนี้จะไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกและเป็นอิสระเอกเทศ แต่จะต้องมีความร่วมมือกันประสานงานกัน ไม่ว่าจะเป็นในสถาบันรัฐสภาเอง คณะรัฐมนตรี ระบบราชการหรือศาลยุติธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การถ่วงดุลย์และการตรวจสอบควบคุมซึ่งกันและกัน ภายใต้การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยในระบบการเมืองของไทยทางหนึ่ง

ประการที่สอง ถ้าหากพิจารณาแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการในส่วนที่เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะมีส่วนเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาทางการเมืองในด้านต่างๆ ก็พบว่าคณะกรรมการมีคุณลักษณะที่เป็นประโยชน์มีความสอดคล้องต่อจุดมุ่งหมายของการพัฒนาทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาระบอบการปกครอง การพัฒนาระบบการบริหารและกฎหมาย และที่สำคัญก็คือ การตอบสนองต่อข้อเรียกร้องและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการจะต้องมีความสามารถ capacity ตามแนวความคิดเรื่อง development syndrome ของ Pye โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วความสามารถในการพิจารณา ร่างกฎหมายหรือการจัดทำกฎหมาย และการตรวจสอบควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร ที่มุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นประการสำคัญ และผู้ที่จะได้รับประโยชน์มากที่สุดก็คือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศนั่นเอง

กล่าวโดยสรุป แนวทางการศึกษา รูปแบบ โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่
สมรรถนะการดำเนินการของคณะกรรมการในระบอบรัฐสภาไทย ตามแนวความคิด เรื่อง
อำนาจอธิปไตย ระบอบรัฐสภา การพัฒนาทางการเมือง ตลอดจนการประสานความคิดเรื่อง
คณะกรรมการเข้ากับการพัฒนาการเมืองของไทย ตามประเด็นการศึกษาดังกล่าวข้างต้น
ย่อมจะนำไปสู่ความเปิดกว้างทางการศึกษาที่ไร้พรมแดน ส่งผลให้เกิดแนวความคิดที่เป็น
ประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง เพื่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ดีกว่าในทาง
การเมืองของไทย สำหรับวันนี้ และดียิ่งขึ้นไปอีกในวันหน้า



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย