



## บทที่ 4

### วุฒิสภาต่างประเทศ

#### 1. ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เพราะระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษมีวิวัฒนาการความเจริญมาเป็นระยะเวลายาวนาน ความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไปตามธรรมชาติ มิใช่เกิดจากการใช้ความรุนแรงหรือเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเช่นที่เกิดขึ้นในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากชาวอังกฤษมีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ซึ่งรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษนี้ได้รับการยอมรับและประเทศต่างๆ นำไปใช้เป็นแบบอย่างในการปกครองประเทศของตนเองเป็นจำนวนมาก

รัฐสภาของประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย พระมหากษัตริย์ สภาสมาัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lords)<sup>1</sup> ในอดีตนั้นมีการต่อสู้แย่งชิงอำนาจระหว่างพระมหากษัตริย์และรัฐสภามาโดยตลอด ซึ่งปรากฏว่ารัฐสภาเป็นฝ่ายชนะ มีการออกกฎหมายจำกัดพระราชอำนาจของ (royal prerogative) พระมหากษัตริย์ อาทิเช่น Magna Carta (ค.ศ.1215) , Petition of Rights 1629 , Bill of Rights 1689 , Act of Settlement 1701 เป็นต้น อีกทั้งศาลได้มีคำพิพากษาว่ารัฐสภามีอำนาจที่จะออกกฎหมายใดหรือไม่ออกกฎหมายใดก็ได้ และเมื่อรัฐสภาออกกฎหมายแล้ว ศาลไม่มีอำนาจตัดสินว่ากฎหมายฉบับนั้นเป็นโมฆะซึ่งสิ่งเหล่านี้ทำให้เกิด "หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา" (Sovereignty of Parliament) ตั้งแต่ ค.ศ.1688 เป็นต้นมา<sup>2</sup>

สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นสถาบันอันเก่าแก่ซึ่งเกิดควบคู่มาพร้อมกับสถาบันพระมหากษัตริย์และรัฐสภา โดยที่ในศตวรรษที่ 12 ขุนนางคนสำคัญๆ จะเข้าร่วมประชุมกับพระราชาคณะ เรียกว่าที่ประชุม "คอนซิลเลียม" (Concillium) เพื่อถวายนามปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ในการตรากฎหมาย ต่อมาในศตวรรษที่ 13 ได้เปลี่ยนชื่อคอนซิลเลียม (Concillium) เป็น "แมกนัม คอนซิลเลียม" (Magnum Concillium) มีการประชุมบ่อยครั้งขึ้น และนอกจากเป็นสภาที่ปรึกษาด้านกฎหมายแล้วยังทำ

<sup>1</sup> สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 130.

<sup>2</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537) หน้า12.

หน้าที่เป็นศาลพิจารณาคดีในอำนาจของพระมหากษัตริย์อีกด้วย จนกระทั่งปี ค.ศ.1295 ในรัฐสมัชชพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ได้มีการเลือกตั้งผู้แทนขึ้นเป็นครั้งแรก ที่ประชุมของผู้แทนเรียกว่า Great and Model Parliament โดยที่ในช่วงแรกประชุมร่วมกับแมกนัม คอนซิลเลียม ต่อมาแยกออกจากกัน สภาผู้แทนราษฎรเปลี่ยนชื่อเป็นสภาสามัญ (House of Commons) และแมกนัม คอนซิลเลียม เปลี่ยนชื่อเป็นสภาขุนนาง (House of Lords)<sup>3</sup>

สภาขุนนาง (House of Lords) ในระยะเริ่มแรกนั้นประกอบด้วยขุนนางคนสำคัญๆ และพระราชาคณะ ต่อมาสภาขุนนางมีที่มาและองค์ประกอบดังต่อไปนี้

### 1.1 ที่มาและองค์ประกอบ

“สภาขุนนาง” (House of Lords) มีที่มาจาก การสืบตระกูลและโดยตำแหน่ง ซึ่งประกอบไปด้วย

1. ขุนนางฝ่ายศาสนา (Lords Spiritual) ได้แก่ พระในตำแหน่งอาร์คบิชอป 2 คน (Archbishops of Canterbury and York) และบิชอปอีก 24 คน รวมทั้งหมด 26 คน<sup>4</sup> ซึ่งพระเหล่านี้เป็นสมาชิกสภาขุนนางตราบเท่าที่ดำรงตำแหน่งทางศาสนานั้นๆ และสิทธินี้ไม่ตกทอดไปยังทายาท

2. ขุนนางฝ่ายฆราวาส (Lords Temporal) ซึ่งอาจแบ่งได้ดังนี้

ก. พระบรมวงศานุวงศ์ (Princes of the Royal Blood) ได้แก่เจ้านายซึ่งเป็นผู้สืบสายโลหิตใกล้ชิดกับพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นชายและบรรลุนิติภาวะแล้ว มีจำนวนประมาณ 3 คน<sup>5</sup>

ข. ขุนนางที่ได้รับตำแหน่งโดยการสืบตระกูล (Hereditary Peers) มีจำนวนประมาณ 750 คน ได้แก่ ผู้มีบรรดาศักดิ์เป็น Dukes Marquesses, Earls, Viscounts และ Barons ของอิงแลนด์ สก็อตแลนด์ เกรตบริเตน และสหราชอาณาจักร

---

<sup>3</sup> มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), หน้า 11-13.

<sup>4</sup> Paul Silk and Rhodri Walters. How Parliament Works 4<sup>th</sup>. ed. (New York : Addison Wesley Longman Limited, 1998), p.14.

<sup>5</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. การปกครองประเทศอังกฤษ (พระนคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2503), หน้า 94.

ซึ่งขุนนางประเภทนี้อาจสละตำแหน่งของตนโดยมอบสิทธิ์เข้าเป็นสมาชิกสภาขุนนางนี้ให้แก่ภรรยาของตนก็ได้ ตามพระราชบัญญัติ Peerages Act 1963<sup>6</sup>

ค. ขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต (Life Peers) ได้แก่ ขุนนางที่ได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติ Life Peerages Act 1958 มีจำนวนประมาณ 461 คน ซึ่งสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้มาจากหลากหลายสาขาอาชีพ เช่น อดีตข้าราชการระดับสูง ผู้บริหารธุรกิจอุตสาหกรรม ผู้นำองค์กรการค้า แพทย์ อาจารย์หรือนักแสดงที่ได้รับรางวัล เป็นต้น<sup>7</sup> วัตถุประสงค์ของการแต่งตั้งเพื่อให้เกิดความสมดุลในอำนาจของพรรคการเมืองในสภาขุนนาง<sup>8</sup> ตำแหน่งสมาชิกสภาขุนนางประเภทนี้ไม่มีการสืบทอดไปยังทายาท

ง. ขุนนางตุลาการ (Lords of Appeal) หรือขุนนางกฎหมาย (Law Lords) มีจำนวน 12 คน<sup>9</sup> ได้รับคัดเลือกตามพระราชบัญญัติ Appellate Jurisdiction Act. 1876 ตำแหน่งและฐานันดรไม่ตกทอดไปยังทายาท ขุนนางประเภทนี้มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นศาล (Law Court) และให้คำปรึกษาเกี่ยวกับกฎหมาย<sup>10</sup>

สภาขุนนาง ประกอบไปด้วยสมาชิกประมาณ 1,272 คน<sup>11</sup> แต่มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมเพียงเล็กน้อย ดังเช่นในปี ค.ศ.1950 สมัยประชุมที่ 1 มีสมาชิกสภาขุนนางเข้าร่วมประชุมเพียง 86 คนเท่านั้น ปี ค.ศ.1960 สมัยประชุมที่ 1 มีสมาชิกเข้าร่วมประชุม 142 คน และปี ค.ศ.1983 สมัยประชุมที่ 4 มีสมาชิกเข้าร่วมประชุม 302 คน<sup>12</sup> และในระหว่างปี ค.ศ.1996-1997 สมาชิกสภาขุนนางจำนวน 1,087 คน มีสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมเพียง 1 ครั้ง จำนวน 855 คน เข้าร่วมประชุม 1 ใน 3 ของจำนวนวันประชุม

---

<sup>6</sup> Bill Coxall and Lynton Robins, *Contemporary British Politics*. p.219.

<sup>7</sup> Paul Silk and Rhodri Walters, *How Parliament Works*. p.15.

<sup>8</sup> สนธิ เตชานันท์, *ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ*. หน้า 133.

<sup>9</sup> Paul Silk and Rhodri Walters, *How Parliament Works*. p.15.

<sup>10</sup> สภาขุนนางปัจจุบัน มีขุนนางตุลาการหรือขุนนางนักกฎหมาย จำนวน 12 คน ได้แก่ Bingham of Cornhill , Slynn of Hadley , Nicholls of Birkenhead , Steyn , Hoffmann , Hope of Craighead , Ciyde , Hutton , Saville of Newdigate , Hobhouse of Woodborough , Millett , Scott of Foscote

<sup>11</sup> Paul Silk and Rhodri Walters, *How Parliament Works*. p.16.

<sup>12</sup> Bill Coxall and Lynton Robins, *Contemporary British Politics* , p.220.

จำนวน 457 คน และเข้าร่วมประชุม 2 ใน 3 ของจำนวนวันประชุม จำนวน 286 คน<sup>13</sup> ด้วยเหตุนี้ ประกอบกับสภาขุนนางมีบทบาทอำนาจหน้าที่ไม่มากนักเป็นเพียงสภา กลั่นกรองร่างกฎหมาย ซึ่งมีสิทธิเพียงยับยั้งร่างกฎหมายเท่านั้น จึงมีการวิพากษ์ วิจารณ์และมีการเสนอให้ยกเลิกสภาขุนนาง แต่เนื่องด้วยประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ รักษาธรรมเนียมประเพณีอย่างดียิ่ง มีความเป็นอนุรักษ์นิยมสูง “สภาขุนนาง” จึงยังคง อยู่มาจนกระทั่งปัจจุบัน

สมาชิกสภาขุนนางชุดปัจจุบัน สังกัดพรรคอนุรักษนิยม 495 คน สังกัดพรรค แรงงาน 157 คน สังกัดพรรคเสรีประชาธิปไตย 68 คน เป็นสมาชิกอิสระ 347 คน และอื่นๆ 79 คน<sup>14</sup>

สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่ใน อดีตได้รับการยอมรับว่ามีอำนาจอธิปไตยสูงสุดในการบัญญัติกฎหมาย สามารถออก กฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายใดๆ ก็ได้ แม้แต่ออกกฎหมายขยายอายุของรัฐสภาออกไป ก็ได้ จนกระทั่งในปี ค.ศ.1949 มีพระราชบัญญัติ Parliament Act 1949 กำหนดห้ามการ ออกกฎหมายขยายอายุของรัฐสภา<sup>15</sup> สภาขุนนางเป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาที่มีประวัติ ความเป็นมายาวนาน มีอำนาจหน้าที่ด้านต่างๆ ดังนี้

## 1.2 อำนาจหน้าที่

สภาขุนนาง (House of Lords) มีอำนาจหน้าที่แบ่งได้เป็น 3 ด้าน ได้แก่ ด้าน นิติบัญญัติ ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และด้านตุลาการ ดังมีรายละเอียด ต่อไปนี้

### ก. ด้านนิติบัญญัติ

สภาขุนนาง (House of Lords) เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนิติบัญญัติ แต่โดย หลักแล้วสภาขุนนางไม่มีอำนาจเท่ากับสภาสามัญ (House of Common) ทั้งนี้เพราะ สภาขุนนางไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงมิได้เป็นผู้แทนของประชาชน<sup>16</sup> โดยที่ในส่วนของ

---

<sup>13</sup> Paul Silk and Rhodri Walters, How Parliament Works. p.16.

<sup>14</sup> *ibid.* , p.16.

<sup>15</sup> สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ ,หน้า 130.137.

<sup>16</sup> Paul Silk and Rhodri Walters, How Parliament Works. p.62.

อำนาจด้านนิติบัญญัตินั้น ก่อนปี ค.ศ.1911 สมาชิกสภาขุนนางมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ ยกเว้นร่างพระราชกฤษฎีกาการเงินที่สภาขุนนางไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติม ทำได้เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ (ยับยั้ง) เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติสภาขุนนางมักจะให้ความเห็นชอบ มากกว่ายับยั้ง ต่อมาสภาขุนนางได้ใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ Paper Duties Repeal Bill และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณปี ค.ศ.1909 ซึ่งส่งผลให้มีความพยายามที่จะลดอำนาจของสภาขุนนาง โดยการออกพระราชบัญญัติ Parliament Act,1911 แก้ไขอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติการเงิน ให้สภาขุนนางมีอำนาจเพียงชะลอร่างพระราชบัญญัติการเงินไว้ได้ 1 เดือน และหากเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งไว้ได้ 2 ปี กล่าวคือ ภายหลังจากพิจารณาให้ความเห็นชอบของสภาสามัญ 3 ครั้ง และสภาขุนนางไม่ให้ความเห็นชอบ 3 ครั้ง ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นำเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับได้ต่อไป และต่อมามีพระราชบัญญัติ Parliament Act,1949 แก้ไขให้สภาขุนนางมีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ได้เพียง 1 ปีเท่านั้น

อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนางด้านนิติบัญญัติ แบ่งออกเป็น 2 ประการดังนี้

#### (1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

สมาชิกรัฐสภา มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาได้ ซึ่งเรียกร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเสนอนี้ว่า "Private Member' Bills"<sup>17</sup> ซึ่งในแต่ละสมัยประชุม (12 เดือน) มีการจัดสรรเวลาเพื่อให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกพรรคการเมือง 13 วัน แต่ในทางปฏิบัตินั้น สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างพระราชบัญญัติน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาล และร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาลส่วนมากจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีเสียงข้างมากในรัฐสภานั้นเอง

สมาชิกสภาขุนนางมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไรก็ตาม การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาขุนนางนั้นจะต้องเป็นร่างกฎหมายที่ไม่สำคัญ ที่ไม่เป็นปัญหาโต้แย้ง<sup>18</sup>

<sup>17</sup> สนธิ เตชานันท์, ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ . หน้า 163.

<sup>18</sup> Bill Coxall and Lynton Robins. *Contemporary British Politics* , p.219.

## (2) พิจารณากลับกรองกฎหมาย

สภาขุนนางมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาขุนนาง หรือร่างกฎหมายที่เสนอต่อสภาสามัญและสภาสามัญพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจึงส่งให้สภาขุนนางพิจารณาต่อไป ซึ่งไม่ว่าจะเป็นกรณีใดก็ตามสภาขุนนางจะต้องพิจารณาร่างกฎหมาย เป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ (First Reading) ในขั้นนี้ผู้เสนอร่างกฎหมายต้องเสนอชื่อพระราชบัญญัติ ชื่อผู้เสนอและผู้รับรอง หลักการและความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกจะอภิปรายว่าจะรับหลักการหรือไม่ หากไม่รับร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ตกไป แต่ถ้ารับหลักการแล้วร่างพระราชบัญญัติจะถูกนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น จากนั้นเป็นการพิจารณาในวาระที่ 2 ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา (Second Reading) โดยแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ (1) การพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ (Committee Stage) ซึ่งอาจส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการวิสามัญ หรือคณะกรรมาธิการเต็มสภาพิจารณาแล้วเสนอรายงานต่อสภาขุนนางก็ได้ และ (2) การพิจารณาในที่ประชุมสภาขุนนาง (Report Stage) เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติพร้อมรายงานของคณะกรรมาธิการในสภาขุนนาง ในขั้นนี้เป็นการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติในรายละเอียด และวาระที่ 3 ชั้นพิจารณาให้ความเห็นชอบ (Third Reading) ในขั้นนี้เป็นการพิจารณาและลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนาง ภายใน 1 สมัยประชุมของรัฐสภา (12 เดือน) มิฉะนั้นให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นตกไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนาง แบ่งตามประเภทกฎหมายดังนี้

(ก) ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หากสภาขุนนางเห็นชอบด้วยกับสภาสามัญหรือสภาขุนนางเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมและสภาสามัญก็เห็นชอบตามที่สภาขุนนางแก้ไขเพิ่มเติม เช่นนี้สามารถดำเนินการต่อไปเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ แต่ถ้าหากว่าสภาสามัญไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติให้สภาขุนนางพิจารณาอีกครั้ง ถ้าสภาขุนนางมีมติเห็นชอบเช่นเดิม ในกรณีเช่นนี้ถ้าสภาสามัญมีมติยืนยันอีกครั้งภายใน 1 ปีนับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนมาจากสภาขุนนางให้ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Bill Coxall and Lynton Robins, *Contemporary British Politics*, p.219.

(ข) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน  
สภาขุนนางไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม ทำได้เพียงพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบทั้งฉบับเท่านั้น และต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 1 เดือน มิฉะนั้น  
ให้ถือว่าสภาขุนนางได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว<sup>20</sup>

จะเห็นได้ว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาขุนนางนั้น ไม่ว่าจะเป็  
นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณหรือร่างพระราชบัญญัติ  
เกี่ยวกับการเงินก็ตาม สภาขุนนางมิได้มีอำนาจที่แท้จริงในการพิจารณาให้ความ  
เห็นชอบ เพราะในท้ายที่สุดสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการลงมติยืนยัน มีผลให้ร่าง  
พระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อพระมหากษัตริย์  
เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับต่อไปได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติ  
การเลือกตั้งรัฐสภายุโรป เป็นตัวอย่างหนึ่งที่สภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจในการให้ความ  
เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่สภาขุนนางเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม

## ข. ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

สภาขุนนางมีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการตั้ง  
กระทู้ถาม และแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### (1) ตั้งกระทู้ถาม (Questions)

สมาชิกสภาขุนนางสามารถตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภา  
สามัญ แต่จำนวนกระทู้ในสภาขุนนางมีน้อยกว่าในสภาสามัญ แม้ว่ากฎเกณฑ์การ  
ตั้งกระทู้ของสมาชิกสภาขุนนางจะมีน้อยกว่าของสมาชิกสภาสามัญก็ตาม<sup>21</sup>

การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาขุนนาง เป็นการพิจารณาตรวจสอบการ  
กระทำของฝ่ายบริหาร และซักไซ้ไล่เลียงเพื่อให้ได้ข้อมูลจากฝ่ายบริหาร โดยกระทู้นั้น  
จะต้องไม่เกี่ยวข้องกับพระราชวงศ์หรือศาสนจักร (Church of England) ข้อความต้อง  
ไม่มีลักษณะเป็นการสบประมาท ไม่เป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาพิพากษาของ  
ศาล (sub judice) เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติและไม่เป็นอันตราย  
หรือมีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดี และไม่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรม  
ของชาติ เว้นแต่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับสถิติและเป็นเรื่องที่ไม่สำคัญต่อส่วนรวม และไม่  
เป็นการรวมข้อเท็จจริงและความเห็นไว้กระทู้ถาม<sup>22</sup> การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภา  
ขุนนางนี้ แบ่งตามลักษณะการตอบได้ 3 ประเภท ได้แก่<sup>23</sup>

<sup>20</sup> มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. หน้า 14.

<sup>21</sup> Paul Silk and Rhodri Walters, How Parliament Works. p.176.

(ก) กระทู้ถามที่ตอบด้วยวาจา (Starred Questions) สมาชิกสภาขุนนางที่จะตั้งกระทู้ถามประเภทนี้ต้องทำเครื่องหมาย \* ไว้ในสมุดกระทู้ถาม (Order Paper) และต้องเสนอกระทู้ล่วงหน้า 1 เดือน ด้วยเหตุนี้ทำให้กระทู้ถามไม่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน กระทู้ที่เสนอจะถูกเลือกขึ้นมาเป็นกระทู้หลัก 4 กระทู้เพื่อให้รัฐมนตรีตอบในทุกๆ วันอังคาร โดยที่ไม่มีการจำกัดเวลาในการตอบและถาม แต่ไม่ควรเกินกว่า 0.5 ชั่วโมงในระหว่างสมัยประชุมปี ค.ศ.1995-1996 มีสมาชิกสภาขุนนางตั้งกระทู้ประเภทนี้จำนวน 498 กระทู้ ซึ่งถูกเลือกเป็นกระทู้หลัก จำนวน 26 กระทู้

(ข) กระทู้ถามที่ตอบด้วยวาจาภายหลังการอภิปราย (Unstarred Questions) เป็นกระทู้ถามที่ตอบด้วยวาจา ภายหลังจากที่มีการอภิปรายซักถามกันเสียก่อน โดยที่ไม่ต้องทำเครื่องหมาย \* ไว้ในสมุดกระทู้ถาม (Order Paper) การถามและตอบกระทู้มีการจำกัดเวลาไว้ไม่เกิน 1.5 ชั่วโมง สมาชิกสภาขุนนางให้ความสนใจตั้งกระทู้ถามประเภทนี้กันเป็นจำนวนมาก

(ค) กระทู้ถามที่ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร เสนอกระทู้ไว้ในสมุดกระทู้ถาม (Order Paper) ในหมวดกระทู้ถามที่ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร (Questions for written answer) รัฐมนตรีตอบเขียนตอบกระทู้ถามภายใน 4 วัน แล้วส่งให้สภาขุนนาง และพิมพ์เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา (Hansard) ในสมัยประชุมระหว่างปี ค.ศ.1995-1996 มีการตั้งกระทู้ถามประเภทนี้จำนวน 2471 กระทู้

นอกจากกระทู้ซึ่งแบ่งตามลักษณะการตอบทั้ง 3 ประเภทดังกล่าวข้างต้นแล้ว สมาชิกสภาขุนนางมีสิทธิตั้งกระทู้ด่วน (Private notice questions) ซึ่งจะต้องเป็นเรื่องเร่งด่วน และต้องเสนอกระทู้ภายในช่วงบ่าย มีการตั้งกระทู้ประเภทนี้จำนวนน้อยมาก นานๆ ครั้งจะมี 1 หรือ 2 กระทู้ ต่อสมัยประชุม

## (2) แต่งตั้งคณะกรรมการ

สภาขุนนางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ หรือพิจารณาสอบสวนเรื่องต่างๆ รวมทั้งหมด 5 ประเภท ได้แก่ คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการถาวร (Permanent Committees) คณะกรรมการวิสามัญ (Ad Hoc Committees) คณะกรรมการร่วม (Joint Committee)

---

<sup>22</sup> Paul Silk and Rhodri Walters, *How Parliament Works*. p.193.

<sup>23</sup> *ibid.* , pp.193-195.



คณะกรรมการแห่งศาสนา (Ecclesiastical Committee) และคณะกรรมการ  
เต็มสภา (Committee of the Whole House)<sup>24</sup> ดังต่อไปนี้

### (2.1) คณะกรรมการสามัญหรือถาวร (Permanent Committees)

คณะกรรมการประเภทนี้มิได้ตั้งชื่อตามขอบเขตการปฏิบัติงานเหมือนเช่นบาง  
ประเทศยึดถือ แต่เป็นการตั้งโดยใช้ตัวอักษร A B C D E หรืออื่นๆ ไม่มีการกำหนด  
จำนวนสมาชิกไว้จะมีกี่คนก็ได้ ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่ประธาน  
รัฐสภาจัดสรรให้<sup>25</sup> ซึ่งปัจจุบันสภาขุนนางแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญหรือถาวร  
จำนวน 14 คณะดังต่อไปนี้<sup>26</sup>

- คณะกรรมการสามัญพิจารณาเรื่องการอุทธรณ์ (Committee on Appeal)
- คณะกรรมการพิธีการแนะนำตัว (Committee on Ceremony of Introduction )
- คณะกรรมการการคัดเลือก (Committee of Selection)
- คณะกรรมการเกี่ยวกับการมอบอำนาจและการออกกฎระเบียบ (Committee on Delegated Power and Deregulation)
- คณะกรรมการร่างพระราชบัญญัติข้อมูลด้านเสรีภาพ (Draft Freedom of Information Bill)
- คณะกรรมการสหภาพยุโรป (European Union)
- คณะกรรมการกิจการสภาขุนนาง (House of Lords Offices)
- คณะกรรมการทหาร (Committee on Liaison)
- คณะกรรมการนโยบายการเงินของธนาคารของอังกฤษ (Monetary Policy Committee of the Bank of England)
- คณะกรรมการเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ (Committee for Privileges)
- คณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานของสภา (Procedure of the House)
- คณะกรรมการบริการสาธารณะ (Public Service)

---

<sup>24</sup> The international centre for parliamentary documentation of the inter-  
parliamentary union, *Parliaments of the world*, 2<sup>th</sup> ed. (England : Gower Publishing Company  
Limited, 1986), p. 648.

<sup>25</sup> Ibid. , p. 627.

<sup>26</sup> The Council of State of Thailand (August 1999) .Retrieved July 25,2000 from the  
World Wild Web : [http:// www.publications.parliament.uk/pa/ld/idselect.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/idselect.htm)

- คณะกรรมาธิการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Science Technogy)
- คณะกรรมาธิการร่างพระราชบัญญัติสะพานทาร์มา (Tamar Bridge Bill)

## **(2.2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Ad Hoc Committees หรือ Select Committees)**

โดยทั่วไป สภาขุนนางแต่งตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อให้ทำหน้าที่สอบสวนเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แล้วทำรายงานพร้อมข้อเสนอแนะต่อสภาขุนนาง มีเป็นส่วนน้อยที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ภายในกระบวนการนิติบัญญัติ เมื่อทำหน้าที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นคณะกรรมาธิการก็หมดวาระ แต่ในบางครั้งอายุของคณะกรรมาธิการประเภทนี้เป็นไปตามสมัยประชุมจึงอาจเรียกว่า "sessional select committees"<sup>27</sup>

## **(2.3) คณะกรรมาธิการร่วม (Joint Committee)**

สภาสามัญและสภาขุนนางมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะก็ได้ ซึ่งในปัจจุบันทั้งสองสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการร่วม จำนวน 4 คณะดังต่อไปนี้<sup>28</sup>

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

## **(2.4) คณะกรรมาธิการแห่งศาสนา (Ecclesiastical Committee)**

สภาขุนนางมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการแห่งศาสนา เพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับศาสนา<sup>29</sup>

<sup>27</sup> The international centre for parliamentary documentation of the inter-parliamentary union, *Parliaments of the world*, p. 627.

<sup>28</sup> The Council of State of Thailand (August 1999) .Retrieved July 25,2000 from the World Wild Web : <http://http://www.publications.parliament.uk/pa/ld/idselect.htm>

<sup>29</sup> The international centre for parliamentary documentation of the inter-parliamentary union, *Parliaments of the world*, p. 648.

## (2.5) คณะกรรมาธิการเต็มสภา (Committee of the Whole House)

ประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบของระบบคณะกรรมาธิการ โดยเฉพาะคณะกรรมาธิการเต็มสภา คณะกรรมาธิการเต็มสภานี้ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งในแต่ละสมัยประชุมจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพียงไม่กี่ฉบับเท่านั้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติการเงินที่มีความสำคัญมาก หรือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเอกลักษณ์หรือลักษณะที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น นอกจากนี้คณะกรรมาธิการเต็มสภามีหน้าที่ประชุมพิจารณารายจ่ายและภาษีอากร ซึ่งเรียกว่า “Committee of Supply หรือ Committee of Ways and Means”<sup>30</sup>

### ค. ด้านตุลาการ

นอกจากสภาขุนนางมีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ และด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวมาแล้วข้างต้น สภาขุนนางยังมีอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการ (Judicial Power) ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประการได้แก่

#### (1) สภาขุนนางเป็นศาลสูงสุดในคดีแพ่งและคดีอาญา (The Supreme Court of Appeal)

ในสมัยพระเจ้าวิลเลียมที่ 1 แห่งราชวงศ์สจวร์ต สภาขุนนางได้อ้างว่าเป็นศาลยุติธรรมสูงสุด (Supreme Court of Justice) และสมัยพระเจ้าชาร์ลที่ 2 อ้างว่าเป็นศาลฎีกา (Final Court of Appeal)<sup>31</sup> โดยที่สภาขุนนางทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุด (The Supreme Court of Appeal) ในคดีแพ่งทั่วราชอาณาจักร และเป็นศาลสูงสุดในคดีอาญาสำหรับแคว้นอิงแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยมีลอร์ดชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) เป็นประธานและสมาชิกสภาขุนนางทุกคนมีสิทธิเข้าร่วมพิจารณาคดี แต่โดยธรรมเนียมปฏิบัติเฉพาะขุนนางนักกฎหมาย (Law Lords) เท่านั้นที่จะเข้าร่วมพิจารณาคดี ขุนนางที่มีชื่อขุนนางนักกฎหมายคนสุดท้ายที่เข้าร่วมในการพิจารณาคดี คือ Lord Denman เข้าร่วมพิจารณาคดี Bradlaugh v Clarke เมื่อปี ค.ศ.1883 ซึ่ง Lord Wharncliffe ประธานสภาขุนนางได้กล่าวไว้ว่าการเข้าร่วมในการพิจารณา

<sup>30</sup> The international centre for parliamentary documentation of the inter-parliamentary union, *Parliaments of the world*, p. 627.

<sup>31</sup> สนธิ เตชานันท์, *ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ*, หน้า 137.

คดีของขุนนางที่มีใช้ขุนนางนักกฎหมายนั้น อาจทำให้สภาขุนนางในฐานะที่เป็นศาลเสื่อมเสียได้<sup>32</sup> และปัจจุบันมีขุนนางนักกฎหมายจำนวนทั้งสิ้น 12 คน<sup>33</sup>

การพิจารณาคดีของศาลสภาขุนนางนี้ มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขกำหนดให้อุทธรณ์คดีอาญาจากศาลไฮน์คอร์ทแพนกวินส์เบนซ์สำหรับแคว้นอิงแลนด์และเวลส์ และรับอุทธรณ์คดีแพ่งจากศาลไฮน์คอร์ท สำหรับแคว้นอิงแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยศาลดังกล่าวส่งอุทธรณ์ไปที่ศาลสภาขุนนางโดยตรง ซึ่งเรียกว่า “leapfrog” และจะอุทธรณ์ได้จะต้องมีคำรับรอง (leave) จากศาลที่เสนออุทธรณ์ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นหรือจากศาลสภาขุนนาง และเป็นคดีที่มีการโต้แย้งถกเถียงกันมาก เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวมหรือสาธารณะ และต้องเป็นการอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมาย มิใช่ปัญหาข้อเท็จจริง<sup>34</sup> ด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นทำให้ในแต่ละปีมีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลสภาขุนนางจำนวนน้อย ระหว่างเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1996-เดือนกรกฎาคม ค.ศ.2000 ศาลสภาขุนนางพิจารณาวินิจฉัยคดีรวมจำนวนทั้งสิ้น 227 คดี โดยที่พิจารณาวินิจฉัยในปี ค.ศ.1996 จำนวน 7 คดี ปี ค.ศ.1997 จำนวน 57 คดี ปี ค.ศ. 1998 จำนวน 52 คดี ปี ค.ศ.1999 จำนวน 51 คดี และปี ค.ศ.2000 จำนวน 60 คดี<sup>35</sup>

องค์คณะของศาลสภาขุนนาง ประกอบด้วยผู้พิพากษาอย่างน้อย 3 คน ก่อนการพิจารณาคดีตัดสินมีการไต่สวน (instruction) โดยคณะกรรมการ แล้วผู้พิพากษาแต่ละท่านพิจารณาคดีตัดสินโดยต้องระบุหลักกฎหมาย และเหตุผลประกอบการพิจารณาคดีตัดสินของตนเองด้วย ซึ่งคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาแต่ละท่านจะมีการพิมพ์เผยแพร่เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าต่อไป คำพิพากษาของศาลสภาขุนนางมาจากมติของที่ประชุม

---

<sup>32</sup> The Council of State of Thailand (August 1999) .Retrieved July 25,2000 from the World Wild Web : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199697/ldinfo/ld08judg/ld08judg.htm>

<sup>33</sup> Paul Silk and Rhodri Walters, *How Parliament Works*. p.15.

<sup>34</sup> The Council of State of Thailand (August 1999) .Retrieved July 25,2000 from the World Wild Web : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199697/ldinfo/ld08judg/ld08judg.htm>

<sup>35</sup> The Council of State of Thailand (August 1999) .Retrieved July 25,2000 from the World Wild Web : <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199697/ldjudgmt/ldjudgmt.htm>

## (2) สภาขุนนางพิจารณาสอบสวนและตัดสินเรื่องการทุจริตของนักการเมือง และสมาชิกรัฐสภา (Impeachment)

ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิดระบบ Impeachment ซึ่งต่อมาประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษหรือประเทศต่าง ๆ ได้นำระบบนี้ไปประยุกต์ใช้ภายในประเทศของตนหลายประเทศ อาทิเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจในการพิจารณาสอบสวนและตัดสินการกระทำความผิดของสภาขุนนางนี้ เรียกว่าเป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial)

ก่อนที่จะมีหลักความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลเช่นในปัจจุบันนี้ ในประเทศอังกฤษมีระบบควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหาร เรียกว่าระบบ Impeachment โดยที่สภาสามัญเป็นผู้กล่าวหาไปยังสภาขุนนางว่ามีการกระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรง หากสภาขุนนางพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดก็จะมีคำสั่งลงโทษทางอาญาโดยให้ออกจากตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งในปี ค.ศ. 1848 มีการนำระบบนี้มาใช้กับ Viscount Henri Temple PALMERSTON รัฐมนตรีต่างประเทศ แต่ไม่ประสบความสำเร็จ<sup>36</sup>

สภาขุนนางเข้าไปมีส่วนร่วมในระบบ Impeachment โดยที่มีอำนาจในการพิจารณาข้อกล่าวหาว่ารัฐมนตรี หรือสมาชิกรัฐสภา ทยศต่อชาติ (treason) รับสินบน (bribery) หรือกระทำความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) ซึ่งเสนอมาจากสภาสามัญ โดยตัวแทนของสภาสามัญ (Managers)<sup>37</sup>

การพิจารณาดำเนินคดีของสภาขุนนาง กระทำใน Westminster Hall โดยมีกระบวนการพิจารณาเหมือนศาลยุติธรรม กล่าวคือ เปิดโอกาสให้ผู้กล่าวหา (Managers) ชี้แจงข้อกล่าวหา (Articles of impeachment) ของตน และให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการโต้แย้งคัดค้านการกล่าวหา นั้นได้ หลังจากนั้นสภาขุนนางพิจารณาดำเนินคดีว่ามีความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ โดยพิจารณาเรียงลำดับไปตามข้อกล่าวหา ถ้าปรากฏว่ามีความผิดต้องตัดสินลงโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นโทษทางอาญา

การใช้อำนาจหน้าที่ของสภาขุนนาง ในการพิจารณาดำเนินคดีข้อกล่าวหา มีความเป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรหรือบุคคลใดๆ แต่อย่างไรก็ตาม

<sup>36</sup> ไกคิน พลกุล, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525) หน้า 130. อ้างถึงใน มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2535), หน้า 98.

<sup>37</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 34-35.

แม้ว่าสภาขุนนางจะตัดสินใจแล้วว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริง พระมหากษัตริย์มีอำนาจที่จะพระราชทานอภัยโทษให้บุคคลนั้นได้ เช่น คดี Edward Earls of Clarendon และคดี Thomas Earls of Danby ซึ่งสภาขุนนางตัดสินว่ามีความผิดฐานกบฏต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงและกระทำความผิดอาญาอื่นๆ แต่พระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 ทรงพระราชทานอภัยโทษให้บุคคลทั้งสองและประกาศยุบสภา ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติ The Act of Settlement 1701 ห้ามพระมหากษัตริย์ทรงอภัยโทษและนิรโทษกรรมแก่บุคคลที่สภาขุนนางตัดสินว่ามีความผิดตามข้อกล่าวหา<sup>38</sup>

สรุป สภาขุนนางของประเทศอังกฤษเป็นสถาบันอันเก่าแก่ และมีเอกลักษณ์เฉพาะตัวซึ่งไม่เหมือนกับประเทศอื่นๆ กล่าวคือ เป็นสภาซึ่งมีสมาชิกจำนวนมากนับเป็นพันคน แต่มีสมาชิกเข้าร่วมประชุมสภาเพียงไม่กี่ร้อยคนเท่านั้น และในอดีตนั้นสภาขุนนางมีบทบาทอำนาจหน้าที่มาก แต่ในภายหลังถูกลดบทบาทอำนาจหน้าที่ลงตามลำดับ จนกระทั่งปัจจุบันสภาขุนนางไม่มีบทบาทอำนาจหน้าที่มากนัก แต่เนื่องด้วยประเทศอังกฤษมีความเป็นอนุรักษนิยมสูงมากจึงยังคงสภาขุนนางไว้เช่นเดิม

## 2. ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสปกครองใน “ระบบกึ่งประธานาธิบดี” (Semi-presidential system) ซึ่งปัจจุบันอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 ก่อนหน้านั้นในสมัยกลางประเทศฝรั่งเศสปกครองโดยระบบศักดินา (Feudalism) จนถึงสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 จึงปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute monarchy) ต่อมาในปี ค.ศ. 1789 เกิดการปฏิวัติขึ้น และภายหลังจากการปฏิวัติ ฝรั่งเศสได้ปกครองโดยระบอบที่หลากหลายมาก เช่น ระบอบกงสุล ระบอบจักรวรรดิ ระบอบสาธารณรัฐ และระบอบกษัตริย์ เป็นต้น ซึ่งในระหว่างปี ค.ศ.1875 - 1946 ปกครองในระบบรัฐสภา ภายใต้สาธารณรัฐที่ 3 ระหว่างปี ค.ศ.1946 – 1958 ปกครองในระบบรัฐสภา ภายใต้สาธารณรัฐที่ 4 และระหว่างปี ค.ศ. 1859 จนถึงปัจจุบัน ปกครองในระบบกึ่งประธานาธิบดี ภายใต้สาธารณรัฐที่ 5<sup>39</sup>

ในคริสต์ศตวรรษที่ 15 ถึงการปฏิวัติปี ค.ศ.1789 เป็นช่วงที่ฝรั่งเศสปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นจุดเริ่มแรกในการมีสภาของประเทศฝรั่งเศส

<sup>38</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. หน้า 33-38.

<sup>39</sup> สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม. การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส.

เรียกว่า “สภาฐานันดร” (Etats Generaux) มีหน้าที่ในการถวายคำปรึกษาแก่พระมหากษัตริย์ ประกอบไปด้วยขุนนาง พระ และสามัญชน โดยที่ทั้งสามส่วนนี้ประชุมและลงมติแยกกัน แต่ด้วยเหตุที่การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้พระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่มีอำนาจในการปกครองเป็นอย่างมาก ดังนั้นพระมหากษัตริย์อาจไม่ปรึกษาหารือกับสภาฐานันดร หรือปรึกษาหารือแต่ไม่เชื่อในความเห็นของสภาฐานันดรก็ได้ นอกจากนี้มี “สภาผู้พิพากษา” (Assemblée Magistrats) ซึ่งสมาชิกอาจมาจากการสืบทอดต่อกันมาหรือซื้อตำแหน่งมาก็ได้ มีหน้าที่ในการจดทะเบียนพระราชกฤษฎีกา

ในปี ค.ศ.1789 เกิดการปฏิวัติขึ้น สามัญชนในสภาฐานันดร (Etats Generaux) ซึ่งเป็นชนชั้นกลางไม่พอใจที่พระมหากษัตริย์มิได้ให้เกียรติและความเสมอภาคเท่ากับขุนนาง และพระ จึงได้ประกาศให้ตนเองเป็น “สภาแห่งชาติ” (Assemblée Nationale) เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน ค.ศ.1789 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดภาษีอากร ต่อมาวันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ.1789 สภาแห่งชาติได้ประกาศเปลี่ยนแปลงตัวเองเป็น “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” (Assemblée Constituante) มีอำนาจหน้าที่ในการร่างรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญนี้ได้ร่างรัฐธรรมนูญ และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 3 กันยายน ค.ศ.1791 ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กำหนดให้มีสภาเดียวคือ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” (Assemblée Legislative Nationale) มีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติกฎหมาย<sup>40</sup>

ปี ค.ศ.1792 สภาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) มีมติให้ยกเลิกระบอบกษัตริย์เปลี่ยนไปปกครองในระบบสาธารณรัฐ และทำการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1793 แต่มิได้บังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ และต่อมาร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1795 กำหนดให้มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อย (Conseil des cinq cents) ประกอบด้วยสมาชิก 500 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 30 ปี และสภาสูงหรือสภาอาวุโส (Conseil des Anciens) ประกอบด้วยสมาชิก 250 คน มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี และต้องผ่านการสมรสมาแล้ว เป็นสภาผู้มีประสบการณ์มาก ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองการออกกฎหมายของสภาผู้แทนหรือสภาห้าร้อย

ต่อมาไปเสียนำรัฐประหาร (Coup d'Etat) เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ.1799 ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1795 แต่งตั้งให้นายซิเอเยส (Sieyes) ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม ค.ศ.1799 กำหนดให้ปกครองประเทศ

<sup>40</sup> สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม, การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส.

ในระบบองคมนตรี (Consulate) โดยที่ยังคงมีสภาต่างๆ เช่น สภานิติบัญญัติ (Corpus Legislatif) มีอำนาจหน้าที่ในการลงคะแนนเสียงอนุมัติกฎหมายโดยไม่มีการอภิปราย สภาตุลาการ (Tribunat) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและอภิปรายร่างกฎหมาย สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างกฎหมาย และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งนโปเลียนเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต มีอำนาจหน้าที่เลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติและสภาตุลาการจากรายชื่อผู้แทนแห่งชาติ ต่อมา ระหว่าง ค.ศ.1799 – 1802 วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งกงสุล (ซึ่งมีทั้งหมด 3 คน ได้แก่ กงสุลที่ 1 กงสุลที่ 2 และกงสุลที่ 3)<sup>41</sup>

ปี ค.ศ.1804 ได้มีการลงประชามติเปลี่ยนแปลงระบอบกงสุลเป็นระบอบจักรวรรดิ โดยนโปเลียนได้รับการสถาปนาเป็นจักรพรรดินโปเลียนที่ 1 มีสภานิติบัญญัติ (Legislative) มาจากการเลือกตั้ง โดยที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเลือกผู้สมัครเพื่อไปเลือกผู้แทนซึ่งเป็นผู้เสียภาษีสูงสุดในประเทศ 600 คน แล้วให้สภาอาวุโสหรือวุฒิสภา (Senate) พิจารณาเลือกและแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ ภายหลังการพ่ายแพ้สงครามของนโปเลียน สภาอาวุโสหรือวุฒิสภาได้อัญเชิญพระเจ้าหลุยส์ที่ 18 ขึ้นครองราชย์ และได้พระราชทานรัฐธรรมนูญ ฉบับ 4 มิถุนายน ค.ศ.1814 กำหนดให้มีสองสภา ได้แก่ สภาผู้แทน (La Chambre des Deputes) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และวุฒิสภาหรือสภาปารีส (La Chambre des Paris) ซึ่งสมาชิกมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ อยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิตและสืบต่อให้ทายาทได้ ทั้งสองสภามีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย แต่อาจถูกพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจยับยั้งไว้ได้ นอกจากนี้สภาผู้แทนยังมีอำนาจในการยื่นฟ้องรัฐมนตรีที่กระทำความผิดอาญาต่อวุฒิสภาหรือสภาปารีสได้อีกด้วย<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจมาก จนมีการเรียกว่าเป็นรัฐธรรมนูญผสมระบบ คือระหว่างระบบกษัตริย์นิยมอย่างมีขอบเขต (La monarchie limitee) กับระบบรัฐสภาอังกฤษ (Le regime parlementaire) กล่าวคือ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมืองและทางอาญาใดๆ เป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอน

---

<sup>41</sup> สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม, การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส. (กรุงเทพฯ : ), หน้า 21.

<sup>42</sup> พจนาลย์ ไชยรังษี และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 31.



คณะรัฐมนตรี แต่งตั้งและรับรองทูตานุทูต และเป็นจอมทัพ ตลอดจนเป็นผู้แต่งตั้ง  
ประธานสภาผู้แทน<sup>43</sup>

ในปี ค.ศ.1830 สภาผู้แทนได้ทำการปฏิวัติเมื่อเดือนกรกฎาคม และมีการ  
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1830 ซึ่งยังคงระบบกษัตริย์ไว้แต่มีการจำกัดพระราช  
อำนาจให้ลดลง และกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจมากกว่าพระมหากษัตริย์และคณะ  
รัฐมนตรี การกำหนดนโยบายแห่งชาติกระทำร่วมกันระหว่างรัฐสภากับพระมหากษัตริย์  
จัดว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่สร้างดุลอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารได้ดี  
มากฉบับหนึ่ง ถูกนำไปใช้เป็นแนวทางในรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา เช่น รัฐธรรมนูญ  
ฉบับ ค.ศ.1946<sup>44</sup> และในส่วนของรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมี  
อำนาจมากกว่าวุฒิสภาหรือสภาสูง

ในปี ค.ศ.1848 เกิดการปฏิวัติขึ้นและได้จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่  
ร่างรัฐธรรมนูญและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1848 กำหนดรูปแบบการ  
ปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 2) คือมีประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้ง  
ทำหน้าที่เป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีอำนาจแต่งตั้งคณะ  
รัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ และต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา  
ส่วนรัฐสภาประกอบด้วยสภาเดียว มีสมาชิก 750 คน มาจากการเลือกตั้งและอยู่ใน  
ตำแหน่ง 3 ปี มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมายและควบคุมการบริหารของคณะ  
รัฐมนตรี แต่ไม่มีอำนาจควบคุมประธานาธิบดี โดยที่รัฐสภาไม่มีอำนาจถอดถอน  
ประธานาธิบดีในขณะที่เดียวกันประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจยุบสภา<sup>45</sup>

ต่อมาเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม ค.ศ.1851 พระเจ้าหลุยส์ นโปเลียน โบนาปาร์ต ได้  
ทำรัฐประหาร (Coup d'Etat) และมีการร่างรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับ  
ค.ศ.1852 กำหนดให้ประธานาธิบดีและฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา รัฐสภา  
ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีอำนาจหน้าที่

---

<sup>43</sup> พจนานัลย์ ไชยรังษี และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ  
และฝรั่งเศส, หน้า 30.

<sup>44</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32-33.

<sup>45</sup> พจนานัลย์ ไชยรังษี และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ  
และฝรั่งเศส, หน้า 34.

พิจารณาและลงมติรับรองร่างกฎหมายที่เสนอมาจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายและควบคุมการบริหารของฝ่ายบริหารได้ และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นและแนะนำเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมาย

ในปี ค.ศ.1870 ประเทศฝรั่งเศสแพ้สงครามแก่ประเทศเยอรมนี และมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐ (สาธารณรัฐที่ 3) และมีการตั้งสภาแห่งชาติ โดยสมาชิกมาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1875 ซึ่งประกอบด้วยรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับคือ<sup>46</sup>

- (1) ฉบับที่ 1 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1875 ว่าด้วยสภาสูงหรือวุฒิสภา (Senate)
- (2) ฉบับที่ 2 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1875 ว่าด้วยสถาบันการปกครอง
- (3) ฉบับที่ 3 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ.1875 ว่าด้วยความสัมพันธ์ของอำนาจรัฐ

รวมทั้ง 3 ฉบับ มี 24 มาตรา มีการแบ่งแยกอำนาจรัฐระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการปกครองระบบรัฐสภา (Parliamentary System) แบบสภาคู่ (Bicameralism) รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (La Chambre des Deputes) จำนวน 600 คน มาจากการเลือกตั้งทางตรงโดยระบบเสียงข้างมากสองรอบ มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี และวุฒิสภา (Senate) จำนวน 300 คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนเทศบาลหรือผู้แทนท้องถิ่นต่างๆ สภาทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย ซึ่งรัฐบาลต้องเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณา และมีอำนาจในการพิจารณาสอบสวนและลงมติให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะออกจากตำแหน่ง นอกจากนี้วุฒิสภามีอำนาจฟ้องประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรีต่อศาลสูง ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวกระทำการอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของสาธารณรัฐ<sup>47</sup> และให้ความเห็นชอบในการยุบสภา<sup>48</sup> สาธารณรัฐที่ 3 สิ้นสุดลงเมื่อฝรั่งเศสถูกยึดครองโดยเยอรมันในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

---

<sup>46</sup> พจนาลัย ไชยรังษี และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส, หน้า 39.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-40.

<sup>48</sup> สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม, การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส.

ในปี ค.ศ.1940 เป็นการปกครองแบบที่เรียกว่า ระบบวีชี (Vichy Regime) หรือระบบต่างดาว หรือรัฐบาลหุ่นเยอรมัน จนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1944 จึงได้รับการปลดปล่อยเมื่อเยอรมันแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2<sup>49</sup>

ภายหลังการปลดปล่อยของเยอรมัน ฝรั่งเศสได้จัดตั้งรัฐบาลชั่วคราวขึ้นเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ.1944 โดยมีนายพลเดอโกล เป็นหัวหน้ารัฐบาล จัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม ค.ศ.1945 ว่าต้องการให้สถาปนาระบบสาธารณรัฐที่ 3 ขึ้นใหม่ คือนำรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1875 มาใหม่ หรือต้องการให้ร่างรัฐธรรมนูญสำหรับสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้นใหม่ ปรากฏว่าประชาชนเห็นควรให้มีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ สภาแห่งชาติทำการร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสนอให้ประชาชนลงประชามติ โดยที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีสภาเดียว แต่ประชาชนไม่เห็นด้วย จึงต้องเลือกสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ประชาชนลงมติรับรองเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1946 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ.1946 เป็นการสถาปนาสาธารณรัฐที่ 4 ขึ้น

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1946 กำหนดรูปแบบการปกครองเป็นระบบรัฐสภาแบบสภาคู่ รัฐสภา ประกอบด้วยสมัชชาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีอำนาจในการลงมติรับรองหรือยับยั้งร่างกฎหมายงบประมาณและลงมติไม่ไว้วางใจให้รัฐบาลลาออกได้ และมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และ (Le Conseil de la République) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม มีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจยับยั้ง ไม่มีอำนาจควบคุมรัฐบาล โดยที่สภาแห่งสาธารณรัฐถูกลดอำนาจลงมาจากวุฒิสภาในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 เนื่องจากอิทธิพลของกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ควบคุมสภาสูงได้ลดและหมดความสำคัญลงไป ในขณะที่อิทธิพลของชนชั้นกลางและฝ่ายซ้ายที่ควบคุมสภาล่างมีมากขึ้น<sup>50</sup> นอกจากนี้ทั้งสองสภามีอำนาจในการเลือกตั้งประธานาธิบดี และรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร และรัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ แต่ในช่วง 18 เดือนแรกที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับเลือกเข้ามานั้น รัฐบาลจะยุบสภาไม่ได้ สาธารณรัฐที่ 4 สิ้นสุดลงเนื่องจากความอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ประกอบกับมีวิกฤตการณ์อัลจีเรีย ทำให้มีการเรียกร้องให้นายพลเดอโกลกลับเข้ามาปกครองประเทศอีกครั้งหนึ่ง

<sup>49</sup> พจนานัลย์ ไชยรังษี และ สุรวพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส, หน้า 41.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

นายพลเดอโกล กลับเข้ามาจัดตั้งรัฐบาลและดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ.1958 เป็นการเข้าสู่สมัยสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งปกครองในระบบรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเด่นในการกำหนดให้รัฐบาลมีอำนาจมากกว่ารัฐสภา ลดอำนาจรัฐสภาลงทั้งในด้านควบคุมฝ่ายบริหารและอำนาจในการออกกฎหมาย ซึ่งเป็นลักษณะที่แปลกและแตกต่างไปจากระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสในอดีต และแตกต่างไปจากนานาประเทศโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดีก็ตาม องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการออกกฎหมาย ซึ่งเรียกว่าเป็นองค์กรนิติบัญญัตินั้น โดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภา แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 กำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น นอกเหนือไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลในการออกกฎหมายในเรื่องนั้นๆ<sup>51</sup> สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากสมัยสาธารณรัฐที่ 4 นั้น รัฐสภามีอำนาจมาก ส่วนรัฐบาลไร้เสถียรภาพเนื่องจากเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง อยู่ในตำแหน่งเพียงระยะเวลาสั้นๆ ไม่สามารถดำเนินการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพได้ ฉะนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญจึงหามาตรการต่างๆ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (National Assembly) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรง และวุฒิสภา (Senate) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ทั้งสองสภามีอำนาจในการออกกฎหมาย นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ในขณะที่รัฐบาลมีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต่อมาปี ค.ศ.1962 มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับที่มาของประธานาธิบดี กล่าวคือ แก้ไขจากการที่ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งของคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral college) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาจังหวัด ผู้แทนของสภาเทศบาล และผู้แทนของดินแดนโพ้นทะเล<sup>52</sup> เป็นกำหนดให้ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนด้วยเหตุนี้ทำให้ระบบรัฐสภาของฝรั่งเศสมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบประธานาธิบดีของ

<sup>51</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 34 ประกอบ มาตรา 37

<sup>52</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ 1958 ก่อนแก้ไข เพิ่มเติม ค.ศ.1962 มาตรา 6

ประเทศสหรัฐอเมริกา และมีการเรียกว่าเป็น “ระบบกึ่งประธานาธิบดี” (Semi-presidentialism)<sup>53</sup>

เมื่อพิจารณาความเป็นมาของระบบการเมืองการปกครองของประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา และส่วนใหญ่เป็นการเปลี่ยนแปลงซึ่งเกิดจากการปฏิวัติรัฐประหารและใช้ความรุนแรง เพื่อให้ได้เข้ามาใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากประเทศอังกฤษซึ่งเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ไม่ได้เปลี่ยนแปลงแบบทันทีทันใด มีวิวัฒนาการไปตามลำดับขั้น และจะเห็นได้ว่าในส่วนของรูปแบบของรัฐบาลนั้น มีทั้งเป็นแบบสภาคู่แบบสภาเดี่ยว และมีชื่อเรียก ที่มา ตลอดจนอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกันออกไป จนกระทั่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ.1958 กำหนดให้เป็นแบบสภาคู่ (Bicameralism) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (The National Assembly) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และวุฒิสภา (Senate) สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ซึ่งในส่วนของวุฒิสภานั้นมีที่มาและองค์ประกอบดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

## 2.1 ที่มาและองค์ประกอบ

วุฒิสภา (Senate) ตามรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม เพื่อเป็นผู้แทนองค์กรปกครองท้องถิ่นในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประชาชนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส<sup>54</sup> โดยคณะผู้เลือกตั้ง (Electoral colleges) ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาภาค (conseillers regionaux) สมาชิกสภาจังหวัด (conseillers generaux) และผู้แทนสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งจำนวนคณะผู้เลือกตั้งทั้งประเทศรวมมีมากกว่า 145,000 คน

สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นผู้แทนองค์กรท้องถิ่น (สภาเทศบาล สภาจังหวัด) นั้นเลือกตั้งโดยใช้เขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง (Department) จังหวัดใดมีประชากรถึง 150,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาได้ 1 คน และต่อไปถ้าจังหวัดนั้นมีประชากรอีก 250,000 คน ก็จะมีสมาชิกวุฒิสภาเพิ่มอีก 1 คน ต่อประชากรทุกๆ 250,000 คน โดยใช้วิธีเลือกตั้งระบบผสม คือ ในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เกิน 4 คน ให้ระบบเสียงข้างมาก 2 รอบ (Two ballots system) แต่ถ้าจังหวัดใดมีสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไปใช้วิธีเลือกตั้งแบบสัดส่วน ตามบัญชีรายชื่อ

<sup>53</sup> สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์ และรุ่งพงษ์ ชัยนาม, การเมืองการปกครองของฝรั่งเศส.

<sup>54</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 24 วรรค 2 และวรรค 3

ส่วนสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนคนฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศใช้วิธีพิเศษ กล่าวคือ ชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศมีจำนวนประมาณ 1.5 ล้านคน มีสมาชิกวุฒิสภาได้ 12 คน โดยให้คณะกรรมการระดับสูงของคนฝรั่งเศสนอกประเทศ ( Conseil Supérieur Des Français a l'étranger ) ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 150 คน แบ่งเป็นผู้แทนยุโรป เอเชีย และลิวองซ์ 73 คน และผู้แทนอเมริกาและแอฟริกา 75 คน เสนอรายชื่อ และให้วุฒิสภาลงมติรับหรือไม่รับรายชื่อดังกล่าว แต่วุฒิสภาจะเสนอรายชื่อใหม่ไม่ได้ และในกรณีวุฒิสภาลงมติไม่รับ คณะกรรมการฯ ก็ต้องเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาพิจารณาใหม่จนกว่าจะรับ

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบผสม กล่าวคือ สมาชิกจำนวน 2 ใน 3 มาจากการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากสองรอบ ซึ่งมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาจากการเลือกตั้งระบบนี้จำนวน 211 คน และในจังหวัดที่มีสมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป ซึ่งมี 14 จังหวัด และชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศอีก 12 คน รวมจำนวน 110 คน มาจากการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน

ปี ค.ศ.1999 วุฒิสภาของประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 321 คน มีที่มาจาก<sup>55</sup>

- จังหวัดในประเทศฝรั่งเศสและจังหวัดโพ้นทะเล (Overseas departements) จำนวน 304 คน
- ดินแดนโพ้นทะเล (Overseas territories) จำนวน 2 คน
- เมเยอร์ (Mayotte) จำนวน 1 คน
- นิวคาลิโดเนีย (Nouvelle- Caledonie) จำนวน 1 คน
- เซนต์ปีแยร์และมิเกอลอง (Saint-Pierre- et-Miquelon) จำนวน 1 คน
- ประชาชนชาวฝรั่งเศสที่อยู่นอกประเทศฝรั่งเศส จำนวน 12 คน

จากการสำรวจเกี่ยวกับอาชีพของสมาชิกวุฒิสภาจำนวนทั้งสิ้น 321 คน ปรากฏว่าประกอบอาชีพต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

- ครู จำนวน 70 คน คิดเป็นร้อยละ 22
- แพทย์ จำนวน 44 คน คิดเป็นร้อยละ 14
- ข้าราชการ จำนวน 43 คน คิดเป็นร้อยละ 13
- รับจ้าง จำนวน 42 คน คิดเป็นร้อยละ 13

---

<sup>55</sup> Senate, "The French Senate" , Service de la Communication (Paris : Rampazzo & Associates, 1999)

- นักกฎหมาย จำนวน 39 คน คิดเป็นร้อยละ 12
- เกษตรกร จำนวน 35 คน คิดเป็นร้อยละ 11
- ค้าขายและอุตสาหกรรม จำนวน 31 คน คิดเป็นร้อยละ 10
- อื่นๆ จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 5

เมื่อพิจารณาข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าสมาชิกวุฒิสภามาจากสาขาอาชีพที่หลากหลาย แม้ว่าจะมิได้มีการกำหนดห้ามสมาชิกวุฒิสภาสังกัดพรรคการเมือง แต่ในการปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภานั้นมิได้เป็นไปตามนโยบายหรือแนวทางของพรรคการเมือง ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุด จึงมีการรวมกลุ่มทางการเมือง (Political Groups) เป็นการรวมกลุ่มกันตามใจสมัคร โดยการเสนอชื่อและลายมือชื่อสมาชิกในกลุ่มพร้อมระบุชื่อประธานกลุ่ม<sup>56</sup> ซึ่งในแต่ละกลุ่มต้องมีสมาชิกอย่างน้อย 15 คน ทั้งนี้สมาชิกวุฒิสภาไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นสมาชิกกลุ่มการเมือง แต่การไม่เป็นสมาชิกกลุ่มอาจทำให้เสียประโยชน์หลายประการ แต่อาจสมัครเข้าเป็นพันธมิตร (apparente) ของกลุ่มเพื่อได้สิทธิบางประการก็ได้

การตั้งกลุ่มการเมืองของสมาชิกวุฒิสภานี้ ต้องตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และจะบังคับให้สมาชิกลงมติในเรื่องใดเหมือนกันมิได้ เพราะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ และต้องมีใช้การตั้งกลุ่มเพื่อปกป้องผลประโยชน์ส่วนบุคคล ผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของอาชีพ ในปี ค.ศ.1995 สมาชิกวุฒิสภาได้ตั้งกลุ่มการเมือง ดังนี้

- Communiste republicain et citoyen 15 คน
- Union Centeiate 54 คน และพันธมิตร 5 คน
- Rassemblement de mocraatique et social europeen 43 คน

และพันธมิตร 2 คน

- RPR 86 คนและพันธมิตร 8 คน
- Socialiste 73 คนและพันธมิตร 3 คน
- ไม่สังกัดกลุ่ม 8 คน

กลุ่มการเมืองต่างๆ จะส่งผู้แทนเข้าเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการสามัญ คณะต่างๆ ซึ่งกลุ่มการเมืองใดมีสมาชิกมากก็จะได้รับการจัดสรรให้เป็นกรรมาธิการมากตามไปด้วย และมีการวางกฎเกณฑ์ให้สมาชิกกลุ่มปฏิบัติตามในการพิจารณาร่างกฎหมายในคณะกรรมาธิการ หรือก่อนการพิจารณาในคณะกรรมาธิการ

<sup>56</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 5 และ 6

เต็มสภา ด้วยเหตุนี้ทำให้สมาชิกวุฒิสภาไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของพรรคการเมือง มีบทบาทพิเศษในการเป็นอำนาจจากส่วนท้องถิ่นในการเข้าไปนั่งในรัฐสภา เพราะสมาชิกวุฒิสภาส่วนใหญ่เป็นเจ้าของพื้นที่ของส่วนท้องถิ่น

สมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี แต่จะต้องพ้นจากตำแหน่งและเลือกตั้งเข้าไปแทน จำนวน 1 ใน 3 ทุกๆ 3 ปี ตามบัญญัติรายชื่อจังหวัดท้ายกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จึงอาจกล่าวได้ว่าการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นการเลือกตั้งบางส่วน (Partial) มิใช่การเลือกตั้งทั่วไป (Universal)<sup>57</sup>

## 2.2 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภา (Senate) ของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่แบ่งได้เป็น 4 ด้าน ได้แก่ ด้านนิติบัญญัติ ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านตุลาการ และด้านอื่นๆ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

### ก. ด้านนิติบัญญัติ

โดยหลักการสากลซึ่งเป็นที่ยอมรับในนานาอารยประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยไม่ว่าจะเป็นระบบรัฐสภาหรือระบบประธานาธิบดี ยอมรับหลักการที่กำหนดให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ มีอำนาจหน้าที่หลักในด้านพิจารณาและอนุมัติกฎหมาย เพื่อใช้บังคับภายในประเทศ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสในอดีตก่อนบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1958 ก็ยึดหลักการดังกล่าวข้างต้น แต่เนื่องด้วยในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1946 นั้น รัฐบาลมีความอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพมาก ในขณะที่รัฐสภามีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับจึงนำแนวความคิดในการที่จะลดอำนาจของรัฐสภาและเพิ่มอำนาจให้รัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นมาในอดีต ซึ่งเป็นการทำให้เป็นระบบรัฐสภาสมัยใหม่ (rationalized parliamentary system) มีการกำหนดมาตรการและกลไกต่างๆ ไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) เพื่อแก้จุดอ่อนของระบบรัฐสภาแบบเก่า<sup>58</sup> ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ค.ศ.1958 จึงมีบทบัญญัติในลักษณะที่กลับหลักการดั้งเดิมที่มีมาในอดีต และกลับหลักการที่นานาอารยประเทศยึดถือ กล่าวคือ กำหนดให้รัฐบาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหลักในการบัญญัติกฎหมาย

<sup>57</sup> พจนานัลย์ ไชยรังษี และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส, หน้า 99.

<sup>58</sup> อมร จันทรมนุรณ, การปฏิรูปการเมือง คอนสติติวชันแนลลิสม์ ทางออกของประเทศ ไทย, (กรุงเทพฯ : บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวมบัวหลวง จำกัด, 2539) หน้า 51.



โดยที่เรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตราบัญญัติของรัฐสภา ให้ถือว่าอยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งกฎหมายของฝ่ายบริหารนี้เรียกว่า รัฐกำหนด (ordonnances)<sup>59</sup> ส่วนรัฐสภามีอำนาจในการตราบัญญัติ (loi) ได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น<sup>60</sup> จึงทำให้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นข้อยกเว้น<sup>61</sup> นอกจากนี้ในส่วนของอำนาจการตราบัญญัติของรัฐสภานั้น รัฐสภาสามารถมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายในเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของรัฐสภา โดยการตราเป็นรัฐกำหนดได้<sup>62</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงอาจสรุปได้ว่ารัฐสภาแม้ว่าเป็นเป็นองค์กรนิติบัญญัติ แต่มีอำนาจจำกัดในการตรากฎหมาย สามารถตรากฎหมายได้เฉพาะเรื่องที่อยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ในขณะที่ฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่มีอำนาจหลักในการออกกฎหมาย สามารถตรากฎหมายได้ทุกเรื่องที่ไม่อยู่ในขอบอำนาจการตรากฎหมายของรัฐสภา

วุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ แบ่งได้ 3 ประการดังนี้

#### (1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา มีสิทธิในการเสนอร่างบัญญัติ<sup>63</sup> หากนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเรียกว่า “ร่างบัญญัติ” (Projet de loi) ซึ่งจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก่อนก็ได้ ยกเว้นร่างบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก แต่ถ้ามหากสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอเรียกว่า “ข้อเสนอบัญญัติ” (Proposition de loi)<sup>64</sup> ให้เสนอต่อสภาที่สมาชิกเป็นผู้เสนอข้อเสนอบัญญัติฉบับนั้นๆ

ในการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภานั้น ห้ามมิให้เสนอร่างกฎหมายซึ่งจะมีผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่ายของรัฐ<sup>65</sup>

<sup>59</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 37

<sup>60</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 34

<sup>61</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และชาญชัย แสวงศักดิ์, การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส: ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), น. 33

<sup>62</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 38

<sup>63</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 39วรรค 1

<sup>64</sup> มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. หน้า 57.

<sup>65</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 40

ร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ส่วนใหญ่เสนอโดยสมาชิก รัฐสภา เช่น ในปี ค.ศ.1969 สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างกฎหมายจำนวน 525 ฉบับ นายกรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายจำนวน 97 ฉบับ ปี ค.ศ.1970 สมาชิกรัฐสภาเสนอร่าง กฎหมายจำนวน 709 ฉบับ นายกรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายจำนวน 118 ฉบับ ปี ค.ศ.1971 สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างกฎหมายจำนวน 845 ฉบับ นายกรัฐมนตรีเสนอร่าง กฎหมายจำนวน 127 ฉบับ และปี ค.ศ.1972 สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างกฎหมายจำนวน 1,040 ฉบับ นายกรัฐมนตรีเสนอร่างกฎหมายจำนวน 139 ฉบับ<sup>66</sup>

อย่างไรก็ตาม จำนวนร่างกฎหมายที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีจะผ่านการ รับหลักการของสภาจำนวนมากกว่าร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา เช่น ในปี ค.ศ.1981 สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างกฎหมายจำนวน 1,066 ฉบับ สภารับหลักการเพียง 20 ฉบับ ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยนายกรัฐมนตรีมีจำนวน 124 ฉบับ สภารับหลัก การ 74 ฉบับ<sup>67</sup>

สรุป สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ให้เสนอต่อสำนักงานเลขาธิการของวุฒิสภา เพื่อนำเข้า สู่การพิจารณาของวุฒิสภาเป็นสภาแรก แต่ในทางปฏิบัตินั้นสมาชิกวุฒิสภาเสนอร่าง กฎหมายจำนวนน้อยกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และระหว่างสมาชิกรัฐสภากับคณะ รัฐมนตรีนั้น สมาชิกรัฐสภาเสนอร่างกฎหมายจำนวนมากกว่าคณะรัฐมนตรี แต่โดย ข้อจำกัดต่างๆ แล้วทำให้ร่างกฎหมายส่วนใหญ่ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาออกมา มีผลบังคับใช้นั้น เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี

## (2) พิจารณาก่อนกรองร่างกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของ รัฐสภา ได้แก่ รัฐบาลและสมาชิกรัฐสภา โดยที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือ วุฒิสภาเพื่อพิจารณาเป็นสภาแรกก็ได้ เว้นแต่เป็นร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม ต้องเสนอต่อสภา ผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก<sup>68</sup> แต่อย่างไรก็ตามร่างกฎหมายต้องได้รับการพิจารณาจาก

---

<sup>66</sup> พจนานัลย์ ไชยรังษี และ สุรพล ราชภัณฑารักษ์, การเมืองในสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส, หน้า 114.

<sup>67</sup> มন্ত্রী รูปสุวรรณ, กฎหมายรัฐสภา, หน้า 58.

<sup>68</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 39 วรรค 2

ทั้งสองสภาต่อเนื่องกันไป เพื่อให้มีการอนุมัติร่างกฎหมายที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน<sup>69</sup>

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้น หากวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายจากรัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่เสนอร่างกฎหมายต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเป็นสภาแรก หากมีการร้องจากรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎรให้ส่งร่างกฎหมายฉบับนั้นไปให้ “คณะกรรมการวิสามัญ” พิจารณา แต่หากไม่มีการร้องขอให้ส่งให้ “คณะกรรมการวิสามัญ” พิจารณา<sup>70</sup> ซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการนี้ ประธานคณะกรรมการจะแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็น “กรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย” (Rapporteur) ทำหน้าที่พิจารณาศึกษาร่างกฎหมาย เพื่อเสนอในการประชุมคณะกรรมการ ซึ่งกรรมการสามารถเสนอคำขอแปรญัตติแก้ไขร่างกฎหมายได้ และภายหลังคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว กรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายมีหน้าที่จัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นต่อไป

การพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภา แบ่งแยกตามประเภทของร่างกฎหมายได้ดังนี้

(ก) ร่างรัฐบัญญัติ (Projet de loi) หรือ ข้อเสนอรัฐบัญญัติ (Proposition de loi)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าร่างรัฐบัญญัตินั้น คณะรัฐมนตรีจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาเป็นสภาแรกก็ได้ แต่ข้อเสนอรัฐบัญญัติต้องเสนอต่อสภาที่สมาชิกเป็นผู้เสนอข้อเสนอรัฐบัญญัติฉบับนั้นๆ อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นที่เสนอต่อวุฒิสภาให้พิจารณาเป็นสภาแรกหรือในกรณีที่เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นสภาแรกแล้วส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณาเป็นสภาที่สองก็ตาม หากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบในเนื้อความอย่างเดียวกันก็ดำเนินการเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าหากสภาทั้งสองมีความเห็นขัดแย้งกัน ภายหลังจากสภาทั้งสองพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นสภาละสองครั้งแล้วหรือพิจารณาเพียงครั้งเดียว แต่นายกรัฐมนตรีประกาศว่าเป็นร่างกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องเร่งด่วน และขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Committees หรือ Conference Committee หรือ Commission Mixte Paritaire)<sup>71</sup> เพื่อพิจารณาเสนอบทบัญญัติ

<sup>69</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 45 วรรค 1

<sup>70</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 43

<sup>71</sup> Senate, “The French Senate” , Service de la Communication (Paris : Rampazzo & Associates, 1999)

กฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ และหากคณะกรรมการร่วมไม่สามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว หรือไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาทั้งสอง ภายหลังจากพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอีกครั้งหนึ่งแล้ว รัฐบาลมีอำนาจร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาลงมติยืนยันบทบัญญัติดังกล่าวได้ ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยัน ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจาก “รัฐสภา” แล้ว<sup>72</sup>

(ข) ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม

รัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก และหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการพิจารณาลงมตินั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>73</sup> และรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายดังกล่าวไว้ กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 40 วันนับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมาย และวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายใน 20 วันนับจากวันที่ได้รับร่างกฎหมาย มิฉะนั้นให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี<sup>74</sup> และถ้ารัฐสภามีได้พิจารณาให้ความเห็นชอบ ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมให้เสร็จสิ้นภายใน 70 วัน และ 50 วันตามลำดับ รัฐบาลมีอำนาจประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นได้โดยการตราเป็นรัฐกำหนด (ordonnances)<sup>75</sup>

ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ และร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมของวุฒิสภานั้น นอกจากวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในกรอบระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ คือ 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว ในส่วนของการพิจารณานอมนั้นก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณานอมนิติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างรัฐบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ หากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย

<sup>72</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 45

<sup>73</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 47 วรรค 1 และ มาตรา 47-1 วรรค 1

<sup>74</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 47 วรรค 2 และ มาตรา 47-1 วรรค 2

<sup>75</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 47 วรรค 3 และ มาตรา 47-1 วรรค 3

ในเนื้อความอย่างเดียวกันแล้ว สามารถดำเนินการเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต่อไป แต่ถ้าหากทั้งสองสภามีความเห็นขัดแย้งกันและรัฐบาลร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างกฎหมายดังกล่าวได้ ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยัน ให้ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจาก “รัฐสภา” แล้ว<sup>76</sup>

(ค) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) เมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภาจะเริ่มพิจารณาและลงมติได้ต่อเมื่อพ้นระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายดังกล่าว<sup>77</sup> ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น หากวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมติเห็นชอบในเนื้อความอย่างเดียวกันก็ดำเนินการเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าหากสภาทั้งสองมีความเห็นขัดแย้งกัน และรัฐบาลร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรยืนยันร่างกฎหมายดังกล่าวได้ ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ให้ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจาก “รัฐสภา” แล้ว<sup>78</sup> แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน<sup>79</sup> กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภานั้น จะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวก็ไม่สามารถบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้น ไม่ว่าจะ เป็นร่างรัฐบัญญัติ (Projet de loi) หรือ ข้อเสนอรัฐบัญญัติ (Proposition de loi) ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณ ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) วุฒิสภามีได้มีอำนาจที่แท้จริงในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมายต่างๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น วุฒิสภามีเพียงอำนาจในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายเท่านั้น อำนาจให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติร่างกฎหมายที่แท้จริงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร

---

<sup>76</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 47 วรรค 2 และ มาตรา 47-1 วรรค 2 ประกอบ มาตรา 45

<sup>77</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 46 วรรค 2

<sup>78</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 46 วรรค 3 ประกอบมาตรา 45

<sup>79</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 46 วรรค 4

โดยการมีมติยืนยันในร่างกฎหมาย ซึ่งมีผลให้ร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบจาก “รัฐสภา” และดำเนินการเพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป ในกรณีเช่นนี้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือกว่าวุฒิสภา ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ.1958 สภาผู้แทนราษฎรได้ใช้อำนาจนี้จำนวนน้อยกว่าร้อยละ 8 ของจำนวนร่างกฎหมายทั้งหมด<sup>80</sup> แต่อย่างไรก็ตามหากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภา วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบได้อย่างแท้จริง หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบ นายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถร้องขอให้สภาผู้แทนราษฎรมติยืนยัน เพื่อให้มีผลเป็นการให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับนั้นได้

### (3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและสมาชิกรัฐสภามีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน และต้องผ่านความเห็นชอบจากประชาชนโดยการออกเสียงประชามติ (Referendum) ด้วย แต่หากเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเสนอโดยประธานาธิบดีอาจไม่ต้องให้ประชาชนออกเสียงประชามติก็ได้ หากประธานาธิบดีเสนอให้ที่ประชุมร่วมกันของสภาทั้งสองพิจารณา และได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภาที่ออกเสียงลงคะแนน แต่อย่างไรก็ตามห้ามมิให้เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบูรณภาพแห่งดินแดน และเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐบาลแบบสาธารณรัฐ<sup>81</sup>

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิในการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้นสมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดไว้ว่าร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกัน ซึ่งหมายความว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเท่าเทียมกันในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

---

<sup>80</sup> Senate, “The French Senate” , Service de la Communication (Paris : Rampazzo & Associates, 1999)

<sup>81</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 89

## ข. ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

วุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน 2 ประการ ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม และการแต่งตั้งคณะกรรมการ ตั้งมีรายละเอียดต่อไปนี

### (1) ตั้งกระทู้ถาม (Les questions)

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ โดยการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลหรือรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามได้ 2 ประเภทได้แก่

#### (ก) กระทู้ถามด้วยลายลักษณ์อักษร (Written Questions)

สมาชิกวุฒิสภาซึ่งต้องการถามกระทู้สามารถจัดทำกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษร และส่งไปให้รัฐมนตรีซึ่งตนต้องการถาม เพื่อให้ตอบกระทู้นั้นภายใน 1 เดือน แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่สามารถตอบกระทู้ถามได้ภายในระยะเวลาดังกล่าว สามารถขยายระยะเวลาได้อีก 1 เดือน และภายหลังจากมีการตอบกระทู้ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ตั้งกระทู้ทราบแล้ว ต้องมีการนำกระทู้ถามและคำตอบกระทู้ถามนั้นพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษา (Journal officiel) ต่อไป

#### (ข) กระทู้ถามด้วยวาจา

สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจในการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีวาระการประชุมสัปดาห์ละครั้งสำหรับการพิจารณากระทู้ถาม ซึ่งถามโดยสมาชิกวุฒิสภาและตอบโดยรัฐมนตรี<sup>82</sup> สมาชิกวุฒิสภาสามารถตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาได้ภายในระยะเวลาดังกล่าวซึ่งจะไม่มีอภิปรายในกระทู้นั้น เรียกว่า “กระทู้ถามด้วยวาจาแบบไม่มีอภิปราย” (Oral Questions without debate) เพราะเป็นการซักถามระหว่างสมาชิกวุฒิสภาผู้ถามกับรัฐมนตรีผู้ตอบเท่านั้น นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภามีอำนาจตั้งกระทู้ถามอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า “กระทู้ถามด้วยวาจาแบบมีการอภิปราย” (Oral Questions with debate)<sup>83</sup> กระทู้ถามด้วยวาจาแบบมีการอภิปรายเป็นกระทู้ถามด้วยวาจาซึ่งเป็นการถามกระทู้ที่เป็นหัวข้อสำคัญทางการเมือง มีการถ่ายทอดการถามตอบและอภิปรายกระทู้ถามนี้ทางโทรทัศน์ช่อง 3 ของประเทศฝรั่งเศส และเรียกเวลาในการถามตอบและอภิปรายกระทู้ถามนี้ว่า “question-time” และต้องจัดให้มีการถามกระทู้ประเภทนี้เดือนละ 2 ครั้ง

<sup>82</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 48 วรรค 2

<sup>83</sup> Senate, “The French Senate”, Service de la Communication (Paris : Rampazzo & Associates, 1999)

## (2) แต่งตั้งคณะกรรมการ

รัฐสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา ร่างกฎหมาย และมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาล ภายในขอบอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคณะมีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องแตกต่างกันไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และสาธารณรัฐที่ 4 มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเป็นจำนวนมาก คณะกรรมการสามัญนี้สามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้รัฐบาลอ่อนแอ ไร้เสถียรภาพ ต่อมาในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 จึงได้กำหนดให้ลดจำนวนคณะกรรมการสามัญของแต่ละสภาให้เหลือเพียง 6 คณะเท่านั้น และคณะกรรมการวิสามัญก็ลดจำนวนลงไปด้วย

### (2.1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญได้สภละไม่เกิน 6 คณะ<sup>84</sup> ซึ่งการจัดสรรจำนวนกรรมการในคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะนั้น พิจารณาจากกลุ่มการเมือง (Political Group) หากกลุ่มการเมืองใดมีสมาชิกกลุ่มมากก็จะได้รับการจัดสรรให้มีกรรมการจำนวนมากตามไปด้วย

วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญ จำนวน 6 คณะ ดังต่อไปนี้<sup>85</sup>

- คณะกรรมการวัฒนธรรม (Committee on culture) มีสมาชิก 52 คน
- คณะกรรมการเศรษฐกิจและแผน (Committee on economy and planning) มีสมาชิก 78 คน
- คณะกรรมการการต่างประเทศ การป้องกันประเทศ และการทหาร (Committee on foreign affairs, defense and army) มีสมาชิก 52 คน
- คณะกรรมการกิจการสังคม (Committee on social affairs) มีสมาชิก 43 คน
- คณะกรรมการการคลัง การควบคุมงบประมาณ และบัญชี (Committee on finance / Ways and Means) มีสมาชิก 43 คน
- คณะกรรมการกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายการเลือกตั้ง กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร และการบริหารราชการแผ่นดิน (Committee on law) มีสมาชิก 44 คน

<sup>84</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 43 วรรค 2

<sup>85</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา ข้อ 7



คณะกรรมการการสามัญแต่ละคณะ มีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ โดยชัดแจ้ง ซึ่งส่งผลให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องและสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

### **(2.2) คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees)**

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย โดยการร้องขอจากรัฐบาลหรือสมาชิกสภาได้<sup>86</sup> ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญนี้จะสิ้นสุดลงภายหลังการปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นลง สมาชิกมาจากสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลภายนอกซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง มีจำนวนไม่เกิน 57 คน

### **(2.3) คณะกรรมการสอบสวน (commissions d'enquete)**

นอกจากวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวข้างต้นแล้ว วุฒิสภายังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเสนอต่อวุฒิสภา ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล สอบสวนกิจการสาธารณะและรัฐวิสาหกิจ ภายหลังการสอบสวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการการสอบสวนต้องจัดทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

คณะกรรมการสอบสวน มีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ หากฝ่าฝืนจะถูกปรับหรือถูกลงโทษทางอาญา<sup>87</sup>

### **(2.4) คณะกรรมการร่วมกัน (Join Committee หรือ Conference Committee หรือ Commission Mixte Paritaire)**

ในกรณีที่วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีความเห็นขัดแย้งกันในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย ภายหลังที่สภาทั้งสองพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นสองครั้งหรือเพียงครั้งเดียวแต่รัฐบาลประกาศว่าเป็นเรื่องเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอให้แต่งตั้งสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนสภาละ 7 คน เป็นคณะกรรมการร่วมกัน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้ โดยที่ให้รัฐบาลเป็นผู้เสนอบทบัญญัติกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการร่วมต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาต่อไป<sup>88</sup>

<sup>86</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 43

<sup>87</sup> มন্ত্রী รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. หน้า 116-117.

<sup>88</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 45 วรรค 2 และ 3

### ค. ด้านตุลาการ

นอกจากวุฒิสภามีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติและด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ด้านตุลาการด้วยการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งใน ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de La Republique) เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงดังต่อไปนี้

(1) แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) จำนวน 12 ท่าน และผู้พิพากษาสำรอง จำนวน 6 ท่าน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ที่ประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญารานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) กระบวนการในการกล่าวหาและพิจารณาพิพากษาคดีมีดังต่อไปนี้<sup>89</sup>

เมื่อมีการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดอาญารานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) ให้ส่งเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา หากแต่ละสภาพิจารณาแล้วมีมติเห็นด้วยกับข้อกล่าวหา<sup>90</sup> ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง (la commission d'instruction) ของศาลอาญาชั้นสูง พิจารณาสอบสวนแล้วส่งเรื่องให้ศาลอาญาชั้นสูงเป็นผู้พิจารณาพิพากษาต่อไป โดยที่คำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงนี้เป็นที่สุด ไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาได้

แต่อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง ตั้งแต่ปี ค.ศ.1958 ปรากฏว่า ยังไม่เคยมีการพิพากษาลงโทษประธานาธิบดีฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงเลยแม้แต่ครั้งเดียว

(2) แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de La Republique) จำนวน 6 ท่าน และผู้พิพากษาสำรอง จำนวน 6 ท่าน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีซึ่งนักรัฐมนตรี

---

<sup>89</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, "ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส", รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า115-117.

<sup>90</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 67

และหรือรัฐมนตรีกระทำความผิดในทางอาญาขณะดำรงตำแหน่ง<sup>91</sup> ซึ่งต้องเป็นความผิด  
อุกฤษโทษหรือมัจฉิมโทษ กระบวนการในการกล่าวหาและพิจารณาพิพากษาคดี  
มีดังต่อไปนี้<sup>92</sup>

เมื่อมีผู้เสียหายจากการกระทำความผิด ฟ้องคดีต่อคณะกรรมการพิจารณา  
คำฟ้อง (la commission d'instruction)<sup>93</sup> หากคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง  
พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะรับไว้พิจารณาได้ ให้ส่ง  
คำฟ้องพร้อมความเห็นไปยังอัยการประจำศาลฎีกา จากนั้นอัยการประจำศาลฎีกา  
ส่งคำฟ้องไปยังคณะกรรมการสอบสวน (la commission d'instruction) หากคณะ  
กรรมการสอบสวนพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีมูลให้ส่งเรื่องไปยังศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ  
เพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป โดยที่ในวันพิจารณาคดี ผู้พิพากษาทุกท่านต้องร่วมใน  
การพิจารณาพิพากษา และในการพิพากษานั้น ผู้พิพากษาแต่ละท่านต้องลงคะแนนลับ  
การที่จะตัดสินว่าจำเลยรายใดมีความผิด ต้องมีคะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งของผู้พิพากษา  
ทั้งหมด และการลงโทษก็ต้องมีการลงคะแนนเช่นกัน

คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ฎีกาได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย  
เท่านั้น โดยให้ฎีกาต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นที่สุด  
แต่ถ้าหากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีคำสั่งยกคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ  
ก็ให้ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐพิจารณาคดีนั้นใหม่ โดยให้มีการเปลี่ยนตัวผู้พิพากษา<sup>94</sup>

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ตั้งแต่ปี ค.ศ.1993 ปรากฏว่า  
มีการฟ้องกล่าวโทษเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 20 มกราคม ค.ศ.1994 โดยทนายความของ  
ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการถ่ายเลือดของผู้เป็นเอดส์ ได้ฟ้องกล่าวโทษนาง  
Georgina Dufoix อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการสังคมและความสามัคคีแห่งชาติ  
นาย Edmond Herve อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และนาย Laurent

<sup>91</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 68-1 และมาตรา 68-2

<sup>92</sup> นันท์วัฒน์ บรมานันท์, "ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมือง  
ระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส", รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร  
กาญจนกุล, หน้า124-131.

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ.  
1993 มาตรา 13

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ.  
1993 มาตรา 34

Fabius อดีตนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ ได้กระทำผิดอาญาในการร่วมกันทำอันตรายเป็นภัยต่อสุขภาพของบุคคลอื่นโดยสิ่งมีพิษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 221-5 ซึ่งคดีนี้เคยพิจารณามาแล้วครั้งหนึ่งโดยศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) แต่ยังมีได้มีการพิพากษา เนื่องจากมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญจัดตั้งศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ให้มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งนายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้หรือรัฐมนตรีกระทำผิดความผิดในทางอาญาขณะดำรงตำแหน่ง จึงต้องนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ.1993 และเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ.1994 มีการฟ้องนาย Gillibert อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงผู้ด้อยโอกาสทางสังคมในระหว่างปี ค.ศ.1990-1992 ซึ่งทั้งสองคดีดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องพิจารณาแล้ว เห็นว่ามีมูลความผิดตามที่ฟ้อง และได้สั่งให้ดำเนินการในขั้นต่อไป

### ง. ด้านอื่น ๆ

นอกจากมีอำนาจหน้าที่ด้านต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น วุฒิสภายังมีอำนาจหน้าที่ด้านอื่น ๆ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) ประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 60 คน มีอำนาจเสนอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติ (loi) ก่อนประกาศใช้<sup>95</sup> และเสนอให้ตรวจสอบว่าสนธิสัญญาระหว่างประเทศ หรือข้อตกลงระหว่างประเทศใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>96</sup>

(2) ประธานวุฒิสภาทำหน้าที่เป็นประธานาธิบดีชั่วคราว ในกรณีที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลงด้วยเหตุใดเหตุหนึ่ง หรือกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าประธานาธิบดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ซึ่งในการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ ประธานวุฒิสภาไม่มีอำนาจในการจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติ และไม่มีอำนาจประกาศยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>97</sup>

(3) ประธานวุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 คน ประกอบเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>98</sup>

<sup>95</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 61 วรรค 2

<sup>96</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 54

<sup>97</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 7 วรรค 4

<sup>98</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 56 วรรค 1

(4) ประธานวุฒิสภามีอำนาจให้คำปรึกษาประธานาธิบดีในการประกาศ  
ยุบสภา<sup>99</sup> หรือในการใช้อำนาจเผด็จการชั่วคราว<sup>100</sup>

(5) วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจเสนอให้ประธานาธิบดีจัดให้มี  
การออกเสียงแสดงประชามติ<sup>101</sup>

(6) วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจกล่าวหาว่าประธานาธิบดี  
ทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง เพื่อให้ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de  
Justice) พิจารณาพิพากษาได้<sup>102</sup>

(7) วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในการแถลงนโยบายทางการเมืองทั่วไปตามที่  
นายกรัฐมนตรีร้องขอ<sup>103</sup> ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ.1975 นายกรัฐมนตรีได้ร้องขอให้วุฒิสภาให้  
ความเห็นชอบนโยบายทางการเมืองทั่วไป จำนวน 12 ครั้ง และวุฒิสภาได้ให้ความเห็น  
ชอบในการร้องขอนั้น<sup>104</sup>

### 3. ประเทศญี่ปุ่น

รัฐธรรมนูญแห่งชาติญี่ปุ่น เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ของประเทศญี่ปุ่น  
ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ.1946 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม  
ค.ศ.1947 ถึงปัจจุบัน กำหนดให้รัฐสภา (National Diet) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบ  
“สภาคู่” (Bicameral Legislatives) รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of  
Representatives หรือ Shugiin) และวุฒิสภา (House of Councillors หรือ Sangiin)

---

<sup>99</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 12

<sup>100</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 16

<sup>101</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 11

<sup>102</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 68

<sup>103</sup> รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 มาตรา 49 วรรค 4

<sup>104</sup> Senate, “The French Senate”, Service de la Communication (Paris : Rampazzo

& Associates, 1999)

ในอดีตประเทศญี่ปุ่นปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก กำหนดให้รัฐสภา (Imperial Diet) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และวุฒิสภา (House of Peers)<sup>105</sup> และกำหนดให้จักรพรรดิ (Tenno) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ บังคับใช้กฎหมาย และมีอำนาจบริหาร สามารถเรียกประชุมรัฐสภาและยุบสภาผู้แทนราษฎรได้เป็นผู้นำประเทศ และผู้นำกองทัพ มีอำนาจประกาศสงคราม สร้างสันติภาพ รวมไปถึงทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ<sup>106</sup> นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อจักรพรรดิ โดยไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา<sup>107</sup> ตามรัฐธรรมนูญเมจิกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และสมาชิกวุฒิสภา (House of Peers) มีที่มาดังต่อไปนี้

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ซึ่งมีการจำกัดสิทธิเลือกตั้งให้เฉพาะผู้ที่จ่ายภาษี 15 เยนหรือมากกว่าเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ต่อมาในปี ค.ศ.1925 มีการออกกฎหมายเลือกตั้ง (Election Law) กำหนดให้ประชาชนชายมีสิทธิเลือกตั้งอย่างทั่วถึง (Universal adult male suffrage) คือประชาชนชาย อายุตั้งแต่ 25 ปีขึ้นไปเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ส่วนประชาชนหญิงก็ยังคงไม่มีสิทธิเลือกตั้งเช่นเดิม และต่อมาในปี ค.ศ. 1945 มีการแก้ไขกฎหมายเลือกตั้ง ให้ประชาชนทั้งชายและหญิง ที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปี ขึ้นไป เป็นผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้ง

- สมาชิกวุฒิสภา (House of Peers) ประกอบด้วยพระราชวงศ์ ขุนนางซึ่งสืบเชื้อสายต่อกันมา และบุคคลซึ่งจักรพรรดิแต่งตั้ง เป็นสภาที่คอยค้ำจุนสนับสนุนคำจูนจักรพรรดิ<sup>108</sup>

กล่าวโดยสรุป รัฐสภาตามรัฐธรรมนูญเมจินั้น เป็นองค์กรที่มีได้มีอำนาจนิติบัญญัติอย่างแท้จริง จักรพรรดิเป็นผู้ใช้อำนาจนี้โดยการแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ภายหลังที่ประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นเหตุให้กลุ่มประเทศที่ชนะสงคราม มอบหมายให้นายพลดักส์ลาสแม็คอาเธอร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด

<sup>105</sup> รัฐธรรมนูญเมจิ หมวด 3 มาตรา 33

<sup>106</sup> รัฐธรรมนูญเมจิ หมวด 1 มาตรา 5

<sup>107</sup> รัฐธรรมนูญเมจิ หมวด 4 มาตรา 15

<sup>108</sup> Hans H. Baerwald, *Japan's Parliament : an introduction* ( London : Syndics of the Cambridge University Press, 1974), p.1.

ของฝ่ายสัมพันธมิตร (SCAP = Supreme Command for the Allied Powers) ทำหน้าที่ปกครองประเทศญี่ปุ่น และพยายามผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น จนกระทั่งสำเร็จและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีหลักการพื้นฐาน 3 ประการ<sup>109</sup> ได้แก่ (1) อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และจักรพรรดิเป็นเพียงสัญลักษณ์ของประเทศเท่านั้น<sup>110</sup> (2) ยึดหลักสันติภาพ ปฏิเสธสงคราม<sup>111</sup> และ (3) เคารพในสิทธิพื้นฐานของมนุษย์<sup>112</sup> นอกจากนี้ได้กำหนดให้แบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ เพื่อหลีกเลี่ยงการรวมอำนาจไว้ที่เดียวกัน เช่นเดียวกับในประเทศอังกฤษ มีการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อรัฐสภาแทนที่รับผิดชอบต่อจักรพรรดิดังเช่นในอดีต ให้รัฐสภาเป็นองค์กรสูงสุดในการใช้อำนาจรัฐ และเป็นองค์กรนิติบัญญัติองค์กรเดียวของรัฐ<sup>113</sup> และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจบริหาร<sup>114</sup> ศาลมีอำนาจตุลาการ<sup>115</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการนั้น มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก แต่ฝ่ายนิติบัญญัติมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากรัฐธรรมนูญเมจิอย่างมาก เพราะตามรัฐธรรมนูญเมจินั้น จักรพรรดิมีอำนาจมาก โดยเฉพาะอำนาจด้านนิติบัญญัติ และการที่จักรพรรดิมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา (House of Peers) ทำให้วุฒิสภาอยู่ภายใต้อำนาจควบคุมของจักรพรรดิ ต้องคอยสนับสนุนคำจูงจักรพรรดิ ซึ่งในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญนั้นทางฝ่ายประเทศญี่ปุ่นต้องการให้มีวุฒิสภา ซึ่งไม่มีอำนาจมากเช่นวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา และไม่มีอำนาจน้อยเช่นสภาของประเทศฝรั่งเศสในสมัยสาธารณรัฐ แต่ทางฝ่ายนายพลตักสึลาซแม็คอาเชอร์ ผู้บัญชาการทหารสูงสุดของฝ่ายสัมพันธมิตร (SCAP) นั้นต้องการให้ประเทศญี่ปุ่นมีสภาเดียว (Unicameral System) ไม่ต้องการให้มีวุฒิสภา แต่จากการประนีประนอมกันทำให้มีวุฒิสภา โดยที่สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชน<sup>116</sup>

<sup>109</sup> Kishimoto Kaichi, *Politics in Modern Japan* (Tokyo : Japan Echo Inc., 1982), pp. 36-37.

<sup>110</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 1

<sup>111</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 9

<sup>112</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 11 และ มาตรา 97

<sup>113</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 41

<sup>114</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 65

<sup>115</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 76

### 3.1 ที่มาและองค์ประกอบ

วุฒิสภา (House of Councillors) ประกอบด้วยสมาชิก 252 คน โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภทตามลักษณะการเลือกตั้ง ดังนี้

(1) มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 152 คน ซึ่งแบ่งตามการแบ่งเขตปกครองที่มีอยู่ 47 เขต โดยที่จำนวนสมาชิกในแต่ละเขตจะมีได้นั้น ขึ้นอยู่กับจำนวนประชาชนในเขตนั้นๆ ซึ่งโดยทั่วไปจะมีประชาชนจำนวนมากที่สุดมีสมาชิกได้ 8 คน ในขณะที่เขตที่มีจำนวนประชาชนน้อยที่สุดมีสมาชิกได้น้อยกว่า 2 คน<sup>117</sup> แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าในแต่ละเขตจะมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้กี่คน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเลือกได้เพียง 1 คนเท่านั้น

(2) มาจากการเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 100 คน โดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ 1 คน เหตุที่กำหนดให้มีเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) ก็เพราะต้องการให้ได้สมาชิกวุฒิสภา ที่เป็นผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักอย่างกว้างขวาง เช่น ในปี ค.ศ.1960 เป็นครั้งแรกที่คนที่ทำงานด้านโทรทัศน์ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา และต่อๆ มาก็มีผู้สมัครรับเลือกตั้งอิสระหรือผู้ใช้แรงงานเข้ามาสมัครรับเลือกตั้งจำนวนมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามพรรคการเมืองก็พยายามหาผู้สมัครดังกล่าวมาสมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมืองก็เป็นผู้ที่มีอิทธิพลในวุฒิสภา<sup>118</sup>

กล่าวโดยสรุปก็คือ แม้ว่าจะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งเป็น 2 แบบ และในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกวุฒิสภาได้ไม่เท่ากันดังกล่าวข้างต้นก็ตาม ผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้เท่าเทียมกันคือ จำนวน 2 คน จากเขตเลือกตั้งแบบแบ่งเขต 1 คน และอีก 1 คนจากผู้สมัครรับเลือกตั้งทั่วประเทศทั้งนี้ตามหลัก "One man one vote" นั่นเอง

สมาชิกวุฒิสภา มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี โดยกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาในแต่ละประเภท พันตำแหน่งทุกๆ 3 ปี และต้องจัดให้มีการเลือกตั้งเข้ามาแทน

---

<sup>116</sup> Ardath W. Burks, The Government of Japan (London : Methuen & Co.Ltd.,1966), p.123.

<sup>117</sup> Hans H. Baerwald, Japan's Parliament : an introduction. p.19.

<sup>118</sup> Shoichi Kishimoto, "Diet Structure, Organization, and Procedures", in The Japanese Diet and the U.S. Congress. eds. Francis R. Valeo and Charles E. Morrison. (Colorado : Westview\_Press, Inc, 1983) ,pp.70-71.



จำนวนที่พันตำแหน่งไป กล่าวคือ ทุกๆ 3 ปีต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (Local Constituencies) จำนวน 76 คน และเลือกตั้งตามเขตเลือกตั้งระดับชาติ (National Constituency) จำนวน 50 คน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าวุฒิสภาไม่อาจถูกยุบได้ แต่ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบนั้น วุฒิสภาไม่สามารถประชุมเพื่อดำเนินการใดๆ ได้ เว้นแต่เป็นกรณีฉุกเฉินคณะรัฐมนตรีอาจเรียกประชุมวุฒิสภาเป็นสมัยประชุมฉุกเฉิน (Emergency Session) ได้<sup>119</sup> ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและความมีเสถียรภาพในทางการเมือง<sup>120</sup>

การที่กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์วุฒิสภาว่าไม่แตกต่างกับสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่มาและอำนาจหน้าที่ โดยปรากฏชัดว่าในปี ค.ศ.1947 สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นอิสระมีจำนวนมากที่สุด คือ 44 % ของจำนวนทั้งหมด ต่อมาอีกสิบสองปีคือในปี ค.ศ.1958 สมาชิกวุฒิสภาที่เป็นอิสระมีจำนวนเพียง 5.2 % สังกัดพรรคการเมืองมีมากถึง 82 %<sup>121</sup> ต่อมาปี ค.ศ.1980 มีสมาชิกพรรคการเมืองได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 232 คน (โดยที่พรรคเสรีประชาธิปไตยได้รับเลือกมากที่สุดถึง 135 คน) สมาชิกกลุ่มการเมืองได้รับเลือก 11 คน สมาชิกอิสระ 6 คน และอื่นๆ 3 คน<sup>122</sup> และในปัจจุบันสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนเพียง 5 คนเท่านั้นที่เป็นสมาชิกอิสระ และอื่นๆ อีก 1 คน ที่เหลืออีกทั้งหมด 246 คนเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง

### 3.2 อำนาจหน้าที่

วุฒิสภา (House of Councillors) ของประเทศญี่ปุ่น มีอำนาจหน้าที่ 4 ด้าน คือ ด้านนิติบัญญัติ ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ และเลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมเป็นศาลถอดถอน (Impeachment Court) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

---

<sup>119</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 54

<sup>120</sup> Ardath W. Burks, *The Government of Japan*, p.123.

<sup>121</sup> Ardath W. Burks, *The Government of Japan*, p.123.

<sup>122</sup> Koichi Kishimoto, "Diet Structure, Organization, and Procedures", in *The Japanese Diet and the U.S. Congress*, eds. Francis R. Valeo and Charles E. Morrison, pp.41-42.

### ก. ด้านนิติบัญญัติ

ตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติองค์กรเดียวของรัฐ และรัฐสภาของประเทศญี่ปุ่นเป็น “ระบบสภาคู่” ซึ่งรัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้น วุฒิสภาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐสภาจึงมีอำนาจในด้านนิติบัญญัติ 3 ประการ คือ ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย และเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### (1) ริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย

สมาชิกรัฐสภาทุกคนมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายทุกประเภท เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ โดยที่หากเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ส่งร่างกฎหมายต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่หากเป็นสมาชิกวุฒิสภาก็ส่งร่างกฎหมายต่อประธานวุฒิสภา เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก<sup>123</sup> เมื่อสภาที่ได้รับร่างกฎหมายพิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้วส่งต่อไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาต่อไป

การเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะต้องมีส่วนที่รับรองร่างกฎหมายนั้นด้วย กล่าวคือ สมาชิกวุฒิสภาจะเสนอร่างกฎหมายทั่วไปได้ต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 10 คน และหากเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน<sup>124</sup>

ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายพิเศษ อาจเสนอได้โดยคณะกรรมการธิการสามัญหรือคณะกรรมการธิการวิสามัญ เรียกว่า “ร่างกฎหมายของคณะกรรมการธิการ” (Committee bills) โดยที่ประธานคณะกรรมการธิการเป็นผู้นำเสนอร่างกฎหมาย<sup>125</sup>

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างกฎหมายในนามของคณะรัฐมนตรีได้เช่นเดียวกัน และแม้ว่ารัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติองค์กรเดียวของรัฐก็ตาม แต่ในทางปฏิบัตินั้นคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการวางแผนงานนิติบัญญัติ (Legislative Program)<sup>126</sup> โดยประกาศไว้ในการแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จึงถูกเสนอโดยฝ่ายบริหาร ร่างกฎหมายที่

<sup>123</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 60

<sup>124</sup> Koichi Kishimoto, “Diet Structure, Organization, and Procedures”, in The Japanese Diet and the U.S. Congress, eds. Francis R. Valeo and Charles E. Morrison. (Colorado : Westview Press, Inc, 1983) ,p.50.

<sup>125</sup> Ibid. ,p.50.

เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา (Individual members' bills) มีจำนวนน้อยมาก ซึ่งในการเสนอร่างกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร ริเริ่มจากส่วนงานที่ต้องการบังคับใช้กฎหมาย จัดทำร่างกฎหมายเสนอเข้าสู่การพิจารณาภายในฝ่ายบริหารตามลำดับขั้น สุดท้ายต้องผ่านการพิจารณาของรัฐมนตรีและต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้นนายกรัฐมนตรี ส่งร่างกฎหมายไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งโดยปกติแล้วร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ร่างกฎหมายที่สำคัญๆ และสนธิสัญญาจะเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน

สรุปได้ว่าร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ได้โดยการเสนอของสมาชิกรัฐสภา 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 ซึ่งในส่วนของสมาชิกรัฐสภานี้ สมาชิกวุฒิสภาเสนอร่างกฎหมายทั้งหมด จำนวน 81 ฉบับ ผ่านความเห็นชอบเพียง 2 ฉบับเท่านั้น นับว่าเป็นจำนวนที่น้อยมาก<sup>127</sup>

## (2) พิจารณากลับกรองร่างกฎหมาย

เมื่อสภาที่รับร่างกฎหมายพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว ส่งให้อีกสภาหนึ่งพิจารณาต่อไป หากสภาที่สองมีความเห็นไม่ตรงกับสภาแรกและแก้ไขร่างกฎหมาย จะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปให้สภาแรกพิจารณาอีกครั้ง หากสภาแรกยินยอมและเห็นชอบด้วย ร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมก็จะถูกส่งต่อไปในขั้นตอนต่อไปเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมาย แต่หากสภาแรกไม่เห็นชอบด้วยร่างกฎหมาย

---

<sup>126</sup> ในการแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลง 4 นโยบายสำคัญ ได้แก่ นโยบายทั่วไป ซึ่งรวมไปถึงนโยบายทางนิติบัญญัติด้วย นโยบายต่างประเทศ นโยบายการคลัง และนโยบายเศรษฐกิจ

<sup>127</sup> Koichi Kishimoto, "Diet Structure, Organization, and Procedures", in The Japanese Diet and the U.S. Congress, eds. Francis R. Valeo and Charles E. Morrison., pp.51-52.

ที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ป็นอันตงไป ซึ่งการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานี้แบ่งแยก  
ได้ตามประเภทของกฎหมาย 2 ประเภท คือ

(ก) ร่างกฎหมายทั่วไป

เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว  
วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย ซึ่งหาก  
วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ดำเนินการขั้นต่อไปเพื่อประกาศใช้เป็น  
กฎหมายได้ แต่ถ้าหากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา  
ไม่สามารถพิจารณาร่างกฎหมายให้เสร็จภายในกำหนดเวลา 60 อาจมีการตั้ง “คณะ  
กรรมาธิการร่วมกัน” (Joint Committees) เพื่อพิจารณาหาข้อยุติแล้วเสนอต่อสภา  
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นครั้งที่สอง กรณีเช่นนี้  
ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วม  
ประชุม ให้ถือว่าร่างกฎหมายฉบับนี้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว<sup>128</sup> ให้ประธาน  
รัฐสภารายงานไปยังจักรพรรดิเพื่อลงนาม จากนั้นให้นายกรัฐมนตรีลงนาม  
และประกาศในราชกิจจานุเบกษา (Kampo หรือ Official Gazette) และบังคับใช้เป็น  
กฎหมายได้ต่อไป<sup>129</sup>

(ข) ร่างกฎหมายงบประมาณ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณของวุฒิสภานั้น วุฒิสภามีอำนาจ  
น้อยกว่าสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน  
นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายจากสภาผู้แทนราษฎร และหากวุฒิสภาไม่  
สามารถพิจารณาให้เสร็จได้ภายในกำหนดเวลา 30 วัน หรือกรณีที่ไม่สามารถตกลง  
กันได้ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ภายหลังจากคณะกรรมาธิการสามัญ  
เกี่ยวกับงบประมาณและพรรคการเมืองรายงานต่อสภาทั้งสอง สภาผู้แทนราษฎรมี  
อำนาจตัดสินใจได้ในฐานะเป็นรัฐสภา<sup>130</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า อำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา ไม่ว่าจะ  
เป็นร่างกฎหมายทั่วไปหรือร่างกฎหมายงบประมาณ วุฒิสภามีอำนาจน้อยกว่าสภา  
ผู้แทนราษฎร กล่าวคือ วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย  
ที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หากเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทน

<sup>128</sup> Koichi Kishimoto, "Diet Structure, Organization, and Procedures", in The Japanese Diet and the U.S. Congress, eds. Francis R. Valeo and Charles E. Morrison, p.55.

<sup>129</sup> Ardath W. Burks, The Government of Japan, p.125.

<sup>130</sup> Ibid., p.127.

ราษฎรถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่ถ้าหากมีความเห็นขัดแย้งกับสภาผู้แทนราษฎร ให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตัดสินใจเช่นใดถือว่าเป็นการตัดสินใจของรัฐสภา

### (3) เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สมาชิกรัฐสภามีสิทธิเข้าชื่อร่วมกัน ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งสองสภา เพื่อเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลังจากผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต่อประชาชน เพื่อลงประชามติ (Referendum) โดยต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากของคะแนนเสียงทั้งหมด ร่างรัฐธรรมนูญนั้นจึงจะมีผลบังคับใช้เป็นรัฐธรรมนูญได้<sup>131</sup>

### ข. ด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ประเทศญี่ปุ่นปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) ซึ่งตามทฤษฎีของการปกครองในระบบรัฐสภานั้น รัฐสภามีอำนาจควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การเปิดอภิปรายทั่ว ๆ ไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจหรือการตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น ประเทศญี่ปุ่นยึดหลักการนี้และกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้โดยการตั้งกระทู้ถามแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการภายในขอบอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา และมีอำนาจสอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่ ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

#### (1) ตั้งกระทู้ถาม

สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ โดยการจัดทำเป็นหนังสือเสนอต่อประธานรัฐสภา เพื่อส่งให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งจะต้องตอบกระทู้ถามนั้นภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับกระทู้ถาม หากไม่สามารถตอบได้ภายในเวลาที่กำหนดต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดแจ้งและวันเวลาที่จะสามารถตอบกระทู้ถามได้<sup>132</sup>

นอกจากนี้ ในกรณีฉุกเฉินรีบด่วนสมาชิกวุฒิสภาโดยมติของวุฒิสภา อาจตั้งกระทู้ด่วนด้วยวาจาถามรัฐมนตรีก็ได้<sup>133</sup>

<sup>131</sup> Ardath W. Burks, *The Government of Japan*, p.124.

<sup>132</sup> กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 74 และ มาตรา 75

<sup>133</sup> กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 76

เมื่อดำเนินการจัดส่งกระทู้ให้แก่รัฐมนตรีแล้ว และได้กำหนดเวลาในการตอบกระทู้ (Questions Periods) ซึ่งการตอบกระทู้นี้จะมีการเผยแพร่ออกไปในสื่อต่างๆ เช่น หนังสือพิมพ์ โทรทัศน์<sup>134</sup>

## (2) แต่งตั้งคณะกรรมการ

ระบบคณะกรรมการ (Committee System) ของประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบที่ผสมผสานระหว่างระบบคณะกรรมการของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อประเทศญี่ปุ่นแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศสัมพันธมิตร ได้เข้ามาควบคุมและจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นเอง แต่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่และหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการไว้โดยตรง ต้องพิจารณาจากกฎหมายรัฐสภา (Diet Law) และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (The Rules of the House of Representatives) หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (The Rules of the House of Councillors) แล้วแต่กรณี โดยที่ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการได้ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือคณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) และคณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees)<sup>135</sup>

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหรือสอบสวนเรื่องใดๆ ซึ่งอยู่ภายในอำนาจของวุฒิสภาได้ โดยที่ประธานวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการคณะต่างๆ รวมไปถึงเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้กรรมการลาออกจากตำแหน่งด้วย<sup>136</sup> และคณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (Sub-Committee) เพื่อช่วยเหลือในการพิจารณาและสอบสวนด้วยก็ได้<sup>137</sup> เมื่อคณะคณะกรรมการดำเนินการพิจารณาและสอบสวน

---

<sup>134</sup> Kan Ori, "The Diet in the Japan Political System", in The Japanese Diet and the U.S. Congress, eds. Francis R. Valeo and Charles E. Morrison. (Colorado : Westview Press, Inc, 1983) ,p.18.

<sup>135</sup> กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 40

<sup>136</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มาตรา 30

<sup>137</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มาตรา 35

เสร็จแล้ว ให้ทำรายงานเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป โดยที่จะต้องเสนอรายงานความเห็นของสมาชิกส่วนน้อยไปด้วย<sup>138</sup> การประชุมของคณะกรรมการนั้น ประธานคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดวันและเวลาประชุม หรือกรรมการจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด อาจร้องขอให้เรียกประชุมคณะกรรมการก็ได้<sup>139</sup> แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดวันและเวลาประชุมของคณะกรรมการนี้ ต้องมีไซ้ในระหว่างที่มีการประชุมรัฐสภา<sup>140</sup>

ปัจจุบันวุฒิสภาได้แต่งตั้งคณะกรรมการของวุฒิสภา ดังต่อไปนี้

### (2.1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees)

กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่งตั้งคณะกรรมการสามัญได้สภาละไม่น้อยกว่า 21 คณะ แต่เมื่อปี ค.ศ. 1960 ลดจำนวนลงเหลือเพียง 16 คณะ<sup>141</sup> ปัจจุบันสภาวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญจำนวน 18 คณะ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมายต่าง ๆ คำร้องหรือฎีกา และเหตุอื่น ๆ ซึ่งอยู่ภายในขอบอำนาจของวุฒิสภา ดังต่อไปนี้<sup>142</sup>

- คณะกรรมการกิจการทั่วไป (Committee on General Affairs) มีสมาชิก 21 คน
- คณะกรรมการการยุติธรรม (Committee on Judicial Affairs) มีสมาชิก 21 คน
- คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่นและตำรวจ (Committee on Local Administration and Police Affairs) มีสมาชิก 21 คน
- คณะกรรมการการต่างประเทศและการป้องกันประเทศ (Committee on Foreign Affairs and Defense) มีสมาชิก 21 คน
- คณะกรรมการการคลัง (Committee on Financial Affairs) มีสมาชิก 21 คน
- คณะกรรมการการศึกษา วัฒนธรรมและวิทยาศาสตร์ (Committee on Education, Culture and Science) มีสมาชิก 21 คน

---

<sup>138</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มาตรา 72 และมาตรา 72-II

<sup>139</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มาตรา 38

<sup>140</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มาตรา 37

<sup>141</sup> Hans H. Baerwald, *Japan's Parliament : an introduction*. p.89.

<sup>142</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มาตรา 74

- คณะกรรมาธิการสาธารณสุขและสวัสดิการ (Committee on Health and Welfare) มีสมาชิก 21 คน
- คณะกรรมาธิการแรงงานและนโยบายสังคม (Committee on Labour and Social Policies) มีสมาชิก 21 คน
- คณะกรรมาธิการการเกษตร ป่าไม้ และประมง (Committee on Agriculture, Forestry and Fisheries) มีสมาชิก 21 คน
- คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม (Committee on Economy and Industry) มีสมาชิก 21 คน
- คณะกรรมาธิการการคมนาคม ข้อมูลข่าวสารและโทรคมนาคม (Committee on Transport, Information and Telecommunications) มีสมาชิก 21 คน
- คณะกรรมาธิการที่ดินและสิ่งแวดล้อม (Committee on Land and Environment) มีสมาชิก 21 คน
- คณะกรรมาธิการนโยบายพื้นฐานแห่งชาติ (Committee on Fundamental National Policies) มีสมาชิก 20 คน
- คณะกรรมาธิการงบประมาณ (Committee on Budget) มีสมาชิก 45 คน
- คณะกรรมาธิการการตรวจสอบ (Committee on Audit) มีสมาชิก 30 คน
- คณะกรรมาธิการกำกับดูแลฝ่ายการบริหาร (Committee on Oversight of Administration) มีสมาชิก 30 คน
- คณะกรรมาธิการกิจการวุฒิสภา (Committee on Rules and Administration) มีสมาชิก 25 คน
- คณะกรรมาธิการระเบียบวินัย (Committee on Discipline) มีสมาชิก 10 คน

คณะกรรมาธิการสามัญทั้ง 18 คณะนี้ ส่วนใหญ่เป็นการตั้งชื่อตามชื่อกระทรวงหรือทบวงของรัฐบาล แต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา<sup>143</sup> ซึ่งการกำหนดขอบอำนาจของคณะกรรมาธิการสามัญแต่ละคณะนั้น เป็นการกำหนดตามโครงสร้างของกระทรวงหรือทบวงนั้นๆ โดยที่บางคณะอาจมีขอบเขตอำนาจหน้าที่มากกว่าหนึ่งกระทรวงหรือทบวงใดก็ได้ เช่น คณะกรรมาธิการการต่างประเทศมีเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงการต่างประเทศ คณะกรรมาธิการกิจการสังคมและแรงงาน มีเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนคณะกรรมาธิการคณะรัฐมนตรีนั้น ไม่เพียงมีเขตอำนาจ

<sup>143</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มาตรา 74



ตามการทำงานของคณะรัฐมนตรีและสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจครอบคลุมไปถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีอีกด้วย นอกจากนี้เป็นการตั้งคณะกรรมการ เพื่อติดตามดูแลภารกิจภายในของวุฒิสภา ที่สำคัญได้แก่ คณะกรรมการกิจการวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับของวุฒิสภา และการพิจารณาถอดถอนของศาล (Impeachment) รวมไปถึงกิจการของห้องสมุดด้วย และบางส่วนเป็นคณะกรรมการที่ดูแลเกี่ยวกับการเงินการคลัง

สมาชิกวุฒิสภาทุกคน ต้องได้รับเลือกเป็นกรรมการอย่างน้อย 1 คณะ แต่อย่างมากต้องไม่เกิน 2 คณะ และในกรณีที่เป็นการกรรมการ 2 คณะนั้น หนึ่งคณะในจำนวนสองคณะนั้น ต้องมีใช่คณะกรรมการนโยบายพื้นฐานแห่งชาติ (Committee on Fundamental National Policies) คณะกรรมการงบประมาณ (Committee on Budget) คณะกรรมการกำกับดูแลฝ่ายการบริหาร (Committee on Oversight of Administration) คณะกรรมการกิจการวุฒิสภา (Committee on Rules and Administration) หรือคณะกรรมการระเบียบวินัย (Committee on Discipline) เว้นแต่เป็นการรับโอนมาจากกรรมการอื่น<sup>144</sup>

การจัดสรรและการคัดเลือกประธานคณะกรรมการนั้น กระทำโดยประธานวุฒิสภา แต่ในทางปฏิบัติพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภามีอิทธิพลในการจัดสรรและคัดเลือกประธานคณะกรรมการเป็นอย่างมาก โดยพิจารณาจากการฝึกอบรมและประสบการณ์เป็นหลัก ซึ่งตรงกันข้ามกับคณะกรรมการของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นแม่แบบของคณะกรรมการของญี่ปุ่นที่ถือตามความอาวุโสเป็นหลัก<sup>145</sup>

คณะกรรมการสามัญ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย พิจารณาสอบสวนคำร้อง และกระทำการใดๆ ที่อยู่ภายในขอบอำนาจหน้าที่ (Jurisdiction) ของคณะกรรมการ<sup>146</sup> ซึ่งได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา<sup>147</sup> แล้วประธานคณะกรรมการจัดทำรายงานพร้อมกับร่างกฎหมายที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงและร่างเดิมหรือรายงานพร้อมความเห็นแล้วแต่กรณี มอบให้ประธานวุฒิสภาเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป

---

<sup>144</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มาตรา 74-II

<sup>145</sup> Ardath W. Burks, *The Government of Japan*. p.122.

<sup>146</sup> กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 41 วรรค 1

<sup>147</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มาตรา 74

การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการวิสามัญ เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง แต่มักจะมีการอภิปรายถกเถียงกันน้อยมาก และในขั้นการพิจารณาของรัฐสภาก็เช่นกัน เป็นเพียงในรูปแบบที่กำหนดไว้เท่านั้น<sup>148</sup>

## (2.2) คณะกรรมการวิสามัญ (Special Committees)

วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาสอบสวนเรื่องต่างๆ ซึ่งไม่อยู่ภายในขอบอำนาจของคณะกรรมการวิสามัญได้ โดยที่สมาชิกคณะกรรมการวิสามัญแต่ละคณะมาจากการแต่งตั้งของวุฒิสภา และอยู่ในตำแหน่งจนกระทั่งเรื่องที่ได้รับมอบหมายนั้นจะได้รับการพิจารณาวินิจฉัยจากวุฒิสภา ซึ่งกรรมการวิสามัญที่ได้รับแต่งตั้ง พิจารณาคัดเลือกสมาชิกเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญหนึ่งคน<sup>149</sup> โดยวิธีการลงคะแนนลับ (secret ballot) ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุดได้รับคัดเลือกเป็นประธานคณะกรรมการวิสามัญ หรืออาจได้รับเลือกตั้งโดยมติที่ประชุมหรือวิธีอื่นก็ได้<sup>150</sup>

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีแม้ว่าเป็นเรื่องที่อยู่ภายในขอบอำนาจของคณะกรรมการวิสามัญ อาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นรับผิดชอบในเรื่องนั้นๆ ก็ได้ เช่น คณะกรรมการ "Special Committee on Okinawa and the Northern Islands" และ "Special Committee on Traffic Safety" ซึ่งงานของทั้ง 2 คณะดังกล่าว อาจจัดอยู่ในขอบอำนาจของคณะกรรมการวิสามัญที่ชื่อ "Standing Committee on Foreign Affairs" และ "Standing Committee on Transportation" ได้ ตาม ลำดับสาเหตุที่ใช้วิธีแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญนั้น ก็เนื่องจากต้องการให้ทั้งรัฐบาลและฝ่ายค้าน เข้ามาเป็นสมาชิกของคณะกรรมการวิสามัญได้ เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และเพื่อลดบทบาทของคณะกรรมการวิสามัญไปในตัวไม่ให้มีอำนาจมากเกินไป<sup>151</sup>

คณะกรรมการวิสามัญส่วนมากมีความถาวรเหมือนกับคณะกรรมการวิสามัญ เพียงแต่ไม่มีชื่อเจาะจงในสภา ดังนั้น จึงต้องตั้งขึ้นใหม่ในการเริ่มต้นสมัยประชุมแต่ละครั้ง และประการสำคัญยิ่งก็คือส่วนใหญ่มักจะไม่ได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ

---

<sup>148</sup> Kan Ori, "The Diet in the Japan Political System", in *The Japanese Diet and the U.S. Congress*, eds. Francis R. Valeo and Charles E. Morrison, p.16.

<sup>149</sup> กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 45

<sup>150</sup> ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา มาตรา 80

<sup>151</sup> Hans H. Baerwald, *Japan's Parliament : an introduction*, pp.91-92.

เพื่อทำหน้าที่ควบคุมกระบวนการนิติบัญญัติทั้งหมด ปัจจุบันวุฒิสภาของประเทศญี่ปุ่นได้แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญ 7 คณะ<sup>152</sup> ดังต่อไปนี้

- คณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับความวิบัติ (Special Committee on Disasters) มีสมาชิก 20 คน

- คณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับเกาะโอกินาวาและปัญหาทางเหนือ (Special Committee on Okinawa and Northern Problems) มีสมาชิก 20 คน

- คณะกรรมการวิสามัญจัดหาที่ตั้งรัฐสภา (Special Committee on Relocation of the National Diet and Related Organizations) มีสมาชิก 20 คน

- คณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการปกครอง และการปฏิรูปทางการเงินและระบบภาษีอากร (Special Committee on Administrative and Financial Reform and Taxation System and Related Matters) มีสมาชิก 45 คน

- คณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการเงินและการฟื้นฟูเศรษฐกิจ (Special Committee on Financial Issues and Revitalization of the Economy) มีสมาชิก 45 คน

- คณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับการหาแนวทางความร่วมมือระหว่างญี่ปุ่นและสหรัฐอเมริกา (Special Committee on Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation) มีสมาชิก 45 คน

- คณะกรรมการวิสามัญเกี่ยวกับธงชาติและเพลงสรรเสริญพระบารมี (Special Committee on the National Flag and the National Anthem) มีสมาชิก 25 คน

ระบบคณะกรรมการวิสามัญ ของประเทศญี่ปุ่นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าไม่เหมาะสม โดยที่ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ.1960 ในรัฐสภามีการอภิปรายพิจารณาทบทวนสนธิสัญญาระหว่างประเทศญี่ปุ่นกับประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญ มีจำนวน 45 คน ซึ่งมีประเด็นที่สำคัญว่าระบบคณะกรรมการที่สร้างขึ้นไม่เหมาะสมกับระบอบรัฐสภา แต่เหมาะสมกับระบอบประธานาธิบดีมากกว่า การที่กำหนดให้มีกรรมการจำนวนมาก ทำให้ต้องใช้เวลาในการตั้งกระทู้ถาม และรัฐบาลต้องตอบกระทู้เป็นจำนวนมาก บุคคลภายนอกที่เข้ามาเป็นกรรมการไม่มีความเหมาะสม และการตัดสินใจทางนิติบัญญัติมิได้มาจาก

---

<sup>152</sup> House of Councillors (September, 2000) Research Committee .Retrieved.

September 12,2000 from the World Wild Web : [http:// www.sangiin.go.jp/eng/hoc104.htm](http://www.sangiin.go.jp/eng/hoc104.htm)

คณะกรรมการแต่มาจากพรรคการเมือง และประเด็นสุดท้ายคือต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก<sup>153</sup>

### (2.3) คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committees)<sup>154</sup>

วุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกัน ได้ในกรณีที่การพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรนั้น ทั้งสองสภาไม่เห็นตรงกัน โดยที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งกรรมการ จำนวน 10 คน และวุฒิสภาแต่งตั้งกรรมการ จำนวน 8 คน ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกัน ทำหน้าที่ในการอภิปรายถกเถียงในประเด็นที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นไม่ตรงกัน<sup>155</sup>

### (2.4) คณะกรรมการศึกษาวิจัย (Research Committees)

นอกจากวุฒิสภามีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการ 3 ประเภท ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น วุฒิสภายังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการศึกษาวิจัย เพื่อศึกษาวิจัยเรื่องต่างๆ<sup>156</sup> จำนวน 3 คณะดังต่อไปนี้<sup>157</sup>

- คณะกรรมการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศ (Research Committee on International Affairs)

- คณะกรรมการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนและเศรษฐกิจ (Research Committee on National Life and Economy)

- คณะกรรมการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความร่วมมือของสมาชิกในสังคม (Research Committee on a Society for a Cooperative Way of Life)

วุฒิสภาแต่งตั้งสมาชิกกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว จากสมาชิกพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง โดยจัดสรรตามจำนวนสมาชิกที่อยู่ในสภา<sup>158</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี

---

<sup>153</sup> Ardath W. Burks, The Government of Japan, pp.122-123.

<sup>154</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 59

<sup>155</sup> Ardath W. Burks, The Government of Japan, p.121.

<sup>156</sup> กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 54-II

<sup>157</sup> House of Councillors (September, 2000) Research Committee .Retrieved.

September 12, 2000 from the World Wild Web : <http://ww.sangiin.go.jp/eng/hoc/hoc101.htm>

<sup>158</sup> กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 54-III

### (3) สอบสวนคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการทุจริตต่อหน้าที่

รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการสอบสวน (Investigate) รัฐบาล และเรียกมาให้ถ้อยคำ สาบานตนในการให้ถ้อยคำ รวมถึงบันทึกคำให้การไว้เป็นหลักฐานได้ด้วย<sup>159</sup> ซึ่งการสอบสวนนี้ อาจริเริ่มมาจากคณะกรรมการตรวจสอบ (Board of Audit) เสนอรายงานต่อรัฐสภา และรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว<sup>160</sup>

วุฒิสภาใช้อำนาจในการสอบสวน ผ่านทางคณะกรรมการการของวุฒิสภา แต่อย่างไรก็ตามวุฒิสภาไม่สามารถใช้อำนาจนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากมีสาเหตุ 5 ประการได้แก่<sup>161</sup>

- พรรคการเมืองที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามักจะเป็นพรรคเดิม อยู่ในอำนาจอย่างถาวร และป้องกันผลประโยชน์ของรัฐบาลในรัฐสภาทำให้เป็นการยากที่รัฐสภาจะทำการสอบสวนได้อย่างเต็มที่

- พรรครัฐบาลและพรรคฝ่ายค้านขัดแย้งกันในทางการเมืองอย่างรุนแรงและกว้างขวาง

- พรรคการเมืองมีระเบียบที่เข้มงวดมากในเรื่องการพูดอย่างอิสระ และต้องปฏิบัติไปตามแนวทางที่พรรควางไว้

- ขาดความต่อเนื่องในเรื่องประธานคณะกรรมการ มีการเปลี่ยนประธานคณะกรรมการบ่อยมาก

- คณะกรรมการมีเจ้าหน้าที่ช่วยงานจำนวนน้อย ทั้งคณะกรรมการสามัญและคณะกรรมการวิสามัญมีเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติงานจำนวนน้อย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญซึ่งจำเป็นต้องช่วยเหลือในการปฏิบัติงานด้านการสอบสวนนั้น มีจำนวนน้อยมากทำการควบคุมตรวจสอบและสอบสวนทำได้อย่างจำกัดไม่มีประสิทธิภาพ

---

<sup>159</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 62

<sup>160</sup> Kan Ori, "The Diet in the Japan Political System", in The Japanese Diet and the U.S. Congress, eds. Francis R. Valeo and Charles E. Morrison, p.18.

<sup>161</sup> Shuzo Kimura, "The Role of the Diet in Foreign Policy and Defense", in The Japanese Diet and the U.S. Congress, eds. Francis R. Valeo and Charles E. Morrison, pp.109-110.

### ค. ให้ความเห็นชอบเรื่องต่าง ๆ

วุฒิสภามีอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเรื่องต่าง ๆ ทั้งในฐานะของวุฒิสภา และในฐานะรัฐสภาซึ่งต้องกระทำร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบ ในการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการเจรจาตกลงทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ โดยความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นขัดแย้งกัน ให้ถือว่าการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการตัดสินใจของรัฐสภา<sup>162</sup>

(2) ร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร ในการให้ความเห็นชอบในการเสนอแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นขัดแย้งกัน หรือวุฒิสภาไม่สามารถกำหนดตัวนายกรัฐมนตรีได้ภายใน 10 วันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอชื่อนายกรัฐมนตรีแล้ว ให้ถือว่าการตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นการตัดสินใจของรัฐสภา<sup>163</sup>

นอกจากนี้ วุฒิสภาร่วมกับสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้ความยินยอมในการใช้กำลังในการต่อสู้ป้องกันประเทศ ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งสมาชิกคณะกรรมการข้าราชการแห่งชาติ (National Personnel Authority) คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ (National Public Safety) คณะกรรมการการเลือกตั้งกลาง (Central Elections Administration Committees) คณะกรรมการนโยบายของธนาคารชาติ (Policy Board of the Bank of Japan) และข้าราชการอื่นๆ<sup>164</sup>

(3) วุฒิสภามีอำนาจในการบริหารงานภายในวุฒิสภา โดยมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงาน รวมไปถึงมีอำนาจในการจัดทำข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (The Rules of the House of Councillors) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเรื่องต่างๆ ของวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่

---

<sup>162</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 61 ประกอบ มาตรา 60 วรรค 2

<sup>163</sup> Theodor Menell, *Politics and Government in Japan*, 2<sup>nd</sup>.ed.(Boston : Houghton Mifflin Company, 1972) , p. 267.

<sup>164</sup> Koichi Kishimoto, "Diet Structure, Organization, and Procedures", in *The Japanese Diet and the U.S. Congress*, eds. Francis R. Valeo and Charles E. Morrison. (Colorado : Westview Press, Inc, 1983) ,p.40.

(4) ทำหน้าที่เป็นรัฐสภา ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ โดยการร้องขอของคณะรัฐมนตรีให้เรียกประชุมสมัยฉุกเฉิน เพื่อดำเนินการต่างๆ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 10 วันนับแต่วันที่เปิดประชุมสมัยต่อไป มิฉะนั้นถือว่าการดำเนินการต่างๆ ที่วุฒิสภากำลังไปตกเป็นโมฆะ<sup>165</sup>

### ง. เลือกสมาชิกวุฒิสภาเข้าร่วมเป็นศาลถอดถอน (Impeachment Court)

ตามรัฐธรรมนูญฉบับเก่า คือรัฐธรรมนูญเมจิที่กำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาถอดถอน (Impeachment) บุคคลออกจากตำแหน่ง แต่ทางความเป็นจริงนั้นแม้ว่ารัฐสภาจะมีมติถอดถอนรัฐมนตรีคนใดแล้วก็ตาม บุคคลนั้นก็ไม่ยอมลาออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ก็เพราะว่าตามรัฐธรรมนูญเมจินั้น คณะรัฐมนตรีรับผิดชอบต่อจักรพรรดิซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี<sup>166</sup> มิได้รับผิดชอบต่อรัฐสภาดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาคัดเลือกสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนเท่าๆ กัน แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอน (Impeachment Court) เพื่อให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำผิดกฎหมายต่างๆ<sup>167</sup> และให้สมาชิกซึ่งได้รับคัดเลือกจากสภาทั้งสองคัดเลือกกันเองให้เป็นประธานศาลถอดถอนหนึ่งคน<sup>168</sup>

ศาลถอดถอนมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคำฟ้องหรือข้อกล่าวหาที่ส่งมาจากคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้อง (Indictment Committee) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่สภาทั้งสองคัดเลือกจากสมาชิกของแต่ละสภาในจำนวนเท่าๆ กัน<sup>169</sup>

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา จะดำรงตำแหน่งในศาลถอดถอนและในคณะกรรมการกล่าวโทษและฟ้องร้องในขณะเดียวกันมิได้ และเมื่อได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรทั้งสองดังกล่าวแล้ว ให้พ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี<sup>170</sup>

<sup>165</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 54 วรรค 2

<sup>166</sup> Kishimoto Kaichi, *Politics in Modern Japan*, p. 34.

<sup>167</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 64

<sup>168</sup> กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 125 วรรค 2

<sup>169</sup> กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 126

<sup>170</sup> กฎหมายรัฐสภา (Diet Law) มาตรา 127 และมาตรา 128

สรุป แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้ง และเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศเช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม<sup>171</sup> แต่ในเรื่องอำนาจหน้าที่นั้น กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากกว่าวุฒิสภา ในทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาอนุมัติร่างกฎหมายทั้งร่างกฎหมายทั่วไปและร่างกฎหมายงบประมาณหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การพิจารณาให้ความเห็นชอบสนธิสัญญา การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

---

<sup>171</sup> รัฐธรรมนูญ มาตรา 43