

ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
ต่อการดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

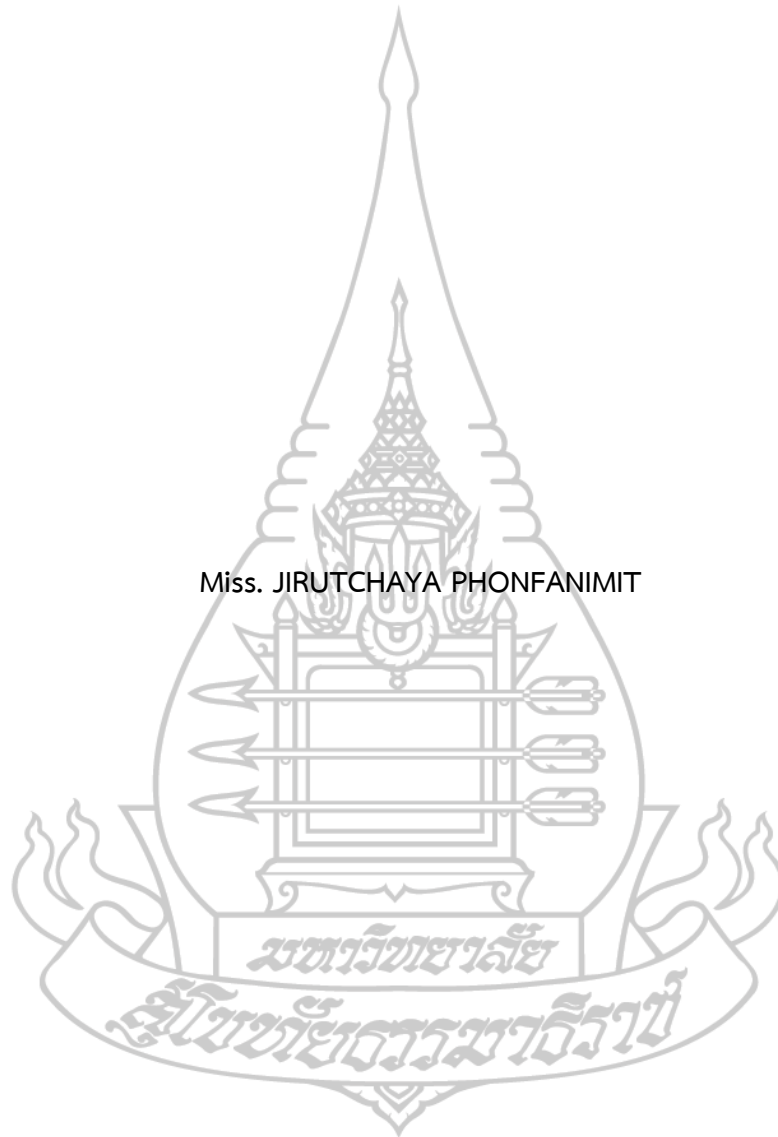


นางสาวจิรต์นชยา พรฟ้านิมิต

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน  
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2566

Legal Problems in the Rules of Procedure of the House of  
Representatives Affecting the Implementation of House Meeting



Miss. JIRUTCHAYA PHONFANIMIT

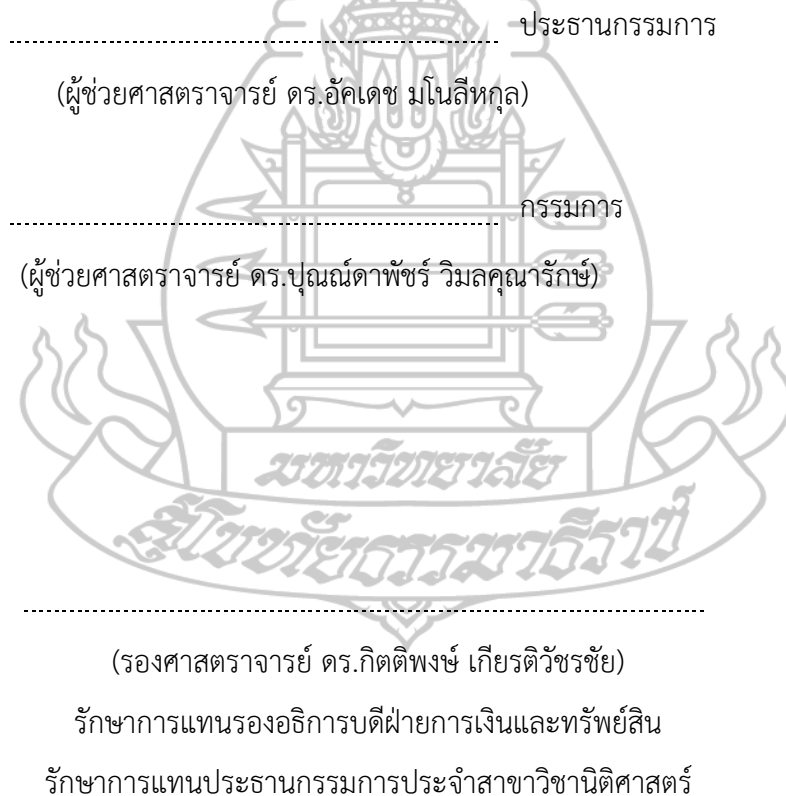
An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law  
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ต่อการดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
ชื่อและนามสกุล	นางสาวจิรัตน์ชยา พรฟ้านิมิต
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัคเดช มโนลีหกุล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ชื่อการศึกษา คำนวณว่าอิสระ ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ต่อการ  
ดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ศึกษา นางสาวจิรัตน์ชยา พรพ่านิมิต รหัสนักศึกษา 2614002349

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อัคเดช มโนลีหกุล ปีการศึกษา 2566

### บทคัดย่อ

การศึกษาคำนวณว่าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานและเจตนารมณ์ของ  
การตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ (2) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภา  
ผู้แทนราษฎรของไทย (3) ศึกษาเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรของ  
ไทยกับสภาสามัญสหราชอาณาจักรและสภาผู้แทนราษฎรสาธารณรัฐฝรั่งเศส และ (4) เสนอแนะแนวทางการ  
แก้ไขปัญหาทางกฎหมายและแนวทางการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทยฉบับปัจจุบัน

การศึกษาคำนวณว่าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสาร ข้อมูลทางเอกสาร และ  
ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าจากตำรา หนังสือ ผลงานและบทความทางวิชาการ  
วิทยานิพนธ์ บันทึกการประชุมและรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง  
เพื่อให้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขความขัดแย้งในที่ประชุม  
ได้ และให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาพบว่า (1) การตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติมีเจตนารมณ์เพื่อให้  
การประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย (2) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทย  
ยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาระเบิดความขัดแย้งในที่ประชุม โดยยังมีปัญหาในเรื่องต่าง ๆ เช่น  
บทบัญญัติการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ชัดเจนตามเจตนารมณ์ทำให้สมาชิกตีความแตกต่างกัน บทบัญญัติไม่ครอบคลุม  
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีกรเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุม และ  
ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบองค์ประชุมและวิธีการแสดงตนเป็นองค์ประชุมไม่เคร่งครัด  
สมาชิกจึงไม่ใส่ใจที่จะเป็นองค์ประชุมและนำเรื่องดังกล่าวมาใช้เป็นข้อต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกัน (3) จากปัญหา  
ดังกล่าวพบว่า การประชุมของสภาสามัญสหราชอาณาจักรและสภาผู้แทนราษฎรสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวทางที่  
เหมาะสมที่จะสามารถนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาระเบิดการออกเสียงลงคะแนนใหม่ การเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติ  
และการตรวจสอบองค์ประชุมได้ (4) จึงเสนอแนะให้แนวทางที่เหมาะสมของสภาสามัญสหราชอาณาจักรและ  
สภาผู้แทนราษฎรสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาปรับใช้กับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทย โดยคำนึงถึงความ  
สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของเรื่องดังกล่าว

**คำสำคัญ** ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร นับคะแนนเสียงใหม่ ตรวจสอบองค์ประชุม

Independent Study title: Legal Problems in the Rules of Procedure of the House of Representatives Affecting the Implementation of House Meeting

Author: Miss. JIRUTCHAYA PHONFANIMIT; ID: 2614002349;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Assistant Professor Dr. Akadet Manoleehagul; Academic year: 2023

### Abstract

This independent study aims to (1) examine the underlying concepts, theories, and purposes of legislative procedural rules; (2) analyze the legal issues pertaining to the Rules of Procedure of the Thai House of Representatives; (3) compare the legal issues in the Rules of Procedure of the Thai House of Representatives with those of the UK House of Commons and the French National Assembly; and (4) propose solutions for addressing these legal issues and recommend revisions to the current Rules of Procedure of the Thai House of Representatives.

This independent research employs qualitative research through documentary analysis, reviewing both physical and electronic sources. The researcher has examined textbooks, academic publications, theses, parliamentary minutes, transcripts, and other relevant documents to assess whether the current rules are adequate for resolving conflicts in meetings and ensuring effective performance by members of the House of Representatives.

The findings reveal that 1) the legislative rules were intended to promote fair and efficient proceedings; however, 2) the current Rules of Procedure in Thailand lack effectiveness in resolving in-meeting conflicts. Notable issues include ambiguity in the provisions for vote recounts, leading to varied interpretations by members; insufficient coverage of bills discussed without inclusion on the meeting agenda; and inadequate enforcement of quorum checks and attendance requirements, which has resulted in members neglecting attendance, using this as a tool for political maneuvering. 3) Comparative analysis suggests that certain practices from the UK House of Commons and the French National Assembly could be applied to improve vote recount procedures, bill dissemination, and quorum verification. (4) The study recommends adopting suitable approaches from these foreign legislatures, aligning them with Thai legislative intentions to improve meeting procedures.

**Keywords :** Rules of Procedure of the House of Representatives, Vote Recount, Quorum Verification

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากท่านอาจารย์ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อีรเดช มโนลีหกุล ซึ่งได้กรุณาในการเป็นที่ปรึกษาให้กับการศึกษาครั้งนี้ โดยได้แนะนำประเด็นต่าง ๆ ในการศึกษาและชี้แนะแนวทางในการดำเนินการ รวมทั้งแก้ไขรายงานเล่มนี้ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น นอกจากนี้ขอขอบคุณพี่สินี สัมมี และพี่สุวัฒน์ ศิริวิเชียร รวมทั้งเพื่อนร่วมงานในสำนักงานการประชุมและสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้ให้คำปรึกษาและคำแนะนำที่เป็นประโยชน์ จนทำให้รายงานการศึกษาครั้งนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

สุดท้ายนี้ ขอขอบคุณครอบครัวที่ให้การสนับสนุนทั้งเวลาและกำลังใจที่สำคัญ ซึ่งช่วยผลักดันจนผู้ศึกษาสำเร็จการศึกษาในระดับมหาบัณฑิตได้ ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผล การศึกษาครั้งนี้จะเป็นประโยชน์กับผู้ที่สนใจเกี่ยวกับการจัดประชุมสภา และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการสนับสนุนการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทย



นางสาวจิรัตน์ชยา พรฟ้านิมิต

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์.....	5
3. สมมุติฐานการศึกษา.....	5
4. ขอบเขตการศึกษา.....	6
5. กรอบประเด็นการศึกษา.....	7
6. คำนิยามศัพท์เฉพาะ หรือ คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา.....	8
7. ระเบียบวิธีวิจัย .....	8
8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	9
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	10
1. การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา .....	10
2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ .....	11
2.1 การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัด .....	14
2.2 การแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด .....	14
3. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร .....	16
3.1 บทบาทที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ.....	16
3.2 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา.....	17
4. หลักความมีอิสระของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ.....	20
5. ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ .....	23
5.1 ความเป็นมาของการจัดประชุมแบบรัฐสภา .....	23
5.2 เจตนารมณ์ของการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ .....	25
5.3 การดำเนินการตามข้อบังคับการประชุม .....	28

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

6. การใช้อำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติของผู้แทนราษฎร .....	35
6.1 หลักการมีผู้แทนราษฎร.....	35
6.2 หลักความรับผิดชอบทางการเมือง.....	37
บทที่ 3 ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทย .....	41
1. วิวัฒนาการของข้อบังคับการประชุมสภาของไทย .....	42
1.1 ข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นสำหรับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร .....	43
1.2 ข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นสำหรับการประชุมวุฒิสภา.....	46
1.3 ข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นสำหรับการประชุมรัฐสภา.....	47
1.4 ข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นสำหรับการประชุมสภาที่ทำหน้าที่รัฐสภา.....	47
2. ความสำคัญและการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร .....	52
2.1 ความสำคัญของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร .....	52
2.2 การดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร .....	53
3. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 .....	93
3.1 ปัญหาบทบัญญัติมีความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมการดำเนินงานของสภา.....	94
3.2 ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติที่ไม่เคร่งครัด.....	101
บทที่ 4 การประชุมตามข้อบังคับการประชุมของสภาต่างประเทศ .....	111
1. กรณีศึกษา : ประเทศอังกฤษ .....	111
1.1 อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ.....	112
1.2 การดำเนินการประชุมสภาสามัญ .....	114
2. กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส.....	131
2.1 อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร.....	131
2.2 การดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎร .....	132



สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ .....	147
1. บทสรุป .....	147
1.1 บทบัญญัติเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน .....	148
1.2 บทบัญญัติไม่ครอบคลุมการดำเนินงานของสภาในการได้รับทราบข้อมูล เกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ใช้พิจารณาในที่ประชุมแต่ไม่ได้บรรจุระเบียบวาระ .....	151
1.3 การบังคับใช้บทบัญญัติในการตรวจสอบองค์ประชุมไม่เคร่งครัด .....	152
2. ข้อเสนอแนะ .....	155
บรรณานุกรม .....	158
ประวัติผู้ศึกษา .....	161



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้แต่ละสภามีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้ เพื่อให้มีบทบัญญัติรองรับกระบวนการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภา ข้อบังคับการประชุมจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินการประชุม เพื่อให้การประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามระบอบประชาธิปไตย และนับตั้งแต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เกิดเหตุการณ์ที่สะท้อนได้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ประชุมได้ ส่งผลกระทบต่อการจัดการประชุมและทำให้การประชุมสภาต้องจบลงก่อนเวลาที่กำหนด หรือที่เรียกว่า “สภาล่ม” ซึ่งจากสถิติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ตลอด 4 ปี (ปี 2562 - 2566) เกิดเหตุการณ์ “สภาล่ม” ทั้งหมด 36 ครั้ง (ข้อมูล ณ พฤศจิกายน 2566)<sup>1</sup> นับว่าเป็นสถิติสภาล่มมากที่สุดในประวัติศาสตร์ประเทศไทย โดยสาเหตุของปัญหานั้นมาจากความขัดแย้งทางการเมืองภายในสภาผู้แทนราษฎร การไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอต่าง ๆ ที่เสนอต่อที่ประชุม การมีข้อต่อรองก่อนการลงมติ ทำให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลมีความเห็นที่ไม่ตรงกันและเกิดการโต้เถียงขัดขวางการทำงานของสภาขึ้น หากอีกฝ่ายไม่ยอมตกลงตามที่ต้องการ มักจะเกิดการอาชนะทางการเมืองระหว่างกันเกิดขึ้น และจากการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการดำเนินงานตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ยังคงมีปัญหาที่สะท้อนถึงความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในที่ประชุม ได้แก่ ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบองค์ประชุมที่ไม่เคร่งครัดและเข้มงวด เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งความขัดแย้งในที่ประชุม และผลของความขัดแย้งทำให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นและต้องปิดการประชุมก่อนเวลาที่กำหนดไว้ ดังเช่น เหตุการณ์กรณีการตีความ

---

<sup>1</sup> 101 PUB รวบรวมข้อมูลจาก Workpoint Today, iLaw และระบบฐานข้อมูลรายงานและบันทึกการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคำนวณจากจำนวนครั้งที่สภาล่มในแต่ละปีต่อจำนวนครั้งการประชุมในแต่ละปี

บทบัญญัติที่แตกต่างกันในเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2562<sup>2</sup> ที่ประชุมได้ลงมติญัตติด่วนที่สมาชิกพรรคฝ่ายค้านเป็นผู้เสนอ โดยที่ประชุมจะต้องลงมติว่าจะให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาญัตติดังกล่าวหรือไม่ และผลการลงมติ คือ ที่ประชุมเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญัตติดังกล่าวด้วยคะแนนเสียง 236 เสียง ไม่เห็นชอบด้วย คะแนนเสียง 231 เสียง แลงงดออกเสียง 2 เสียง อย่างไรก็ตามเมื่อผลการลงมติดีคะแนนเสียงเห็นชอบและไม่เห็นชอบต่างกันไม่เกิน 25 คะแนน สมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาลจึงเสนอขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 85<sup>3</sup> และประธานในที่ประชุมได้สั่งให้นับคะแนนเสียงใหม่ทันที โดยให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีเรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิกตามข้อบังคับฯ ข้อ 83 (2) แต่สมาชิกฝ่ายค้านไม่เห็นด้วยที่จะให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ อีกทั้งยังมีความเห็นในการตีความข้อบังคับที่แตกต่างกัน โดยพรรคฝ่ายค้านเห็นว่า ผู้ที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในครั้งใหม่จะต้องเป็นบุคคลที่ได้ออกเสียงลงคะแนนในครั้งแรกเท่านั้น หากสมาชิกที่ไม่ได้ออกเสียงลงคะแนนในครั้งแรกจะไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเสียงในครั้งใหม่ อย่างไรก็ตามสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาลตีความข้อบังคับแตกต่างกัน โดยเห็นว่า การนับคะแนนเสียงใหม่ เป็นการออกเสียงลงคะแนนใหม่ทั้งหมด ดังนั้น เมื่อการตีความบทบัญญัติมีความแตกต่างกันทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างการประชุมขึ้น ประธานจึงสั่งพักการประชุม 15 นาที เพื่อหาข้อยุติ แต่ภายหลังการพักประชุมประธานให้ดำเนินการตามความเห็นของสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาล และดำเนินการตรวจสอบองค์ประชุมก่อนการลงมติด้วยเครื่องออกเสียงลงคะแนน ผลปรากฏว่า สมาชิกฝ่ายค้านไม่เห็นด้วยกับแนวทางการดำเนินการของประธานในที่ประชุม จึงออกจากห้องประชุม (Walkout) เป็นผลให้สมาชิกไม่ครบองค์ประชุม ทำให้เรื่องดังกล่าวค้างการลงมติตามข้อบังคับฯ ข้อ 85 และในการประชุมครั้งต่อมาเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2562<sup>4</sup> ที่ประชุมพิจารณาถึงระเบียบวาระของญัตติดังกล่าว ซึ่งจะต้องลงมติตามข้อบังคับฯ ข้อ 85 และผลการตรวจสอบองค์ประชุมปรากฏว่าสมาชิกไม่ครบองค์ประชุมอีกครั้ง ทำให้การประชุมในครั้งต่อมาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2562<sup>5</sup> สมาชิกฝ่ายรัฐบาลจึงต้องรวบรวมเสียงฝ่ายของตนเพื่อเป็นองค์ประชุมและลงมติให้ผ่านญัตตินี้ไปให้ได้ และผลการลงมติจากการxonับคะแนนเสียง

<sup>2</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ระบบฐานข้อมูลรายงานและบันทึกการประชุมสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก <https://msbis.parliament.go.th/>.

<sup>3</sup> เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ 83 (1) แล้ว ถ้าสมาชิกร้องขอให้มีการนับใหม่ โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ และให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธี ตามข้อ 83(2) เว้นแต่คะแนนเสียงต่างกันเกินกว่ายี่สิบห้าคะแนนจะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ ไม่ได้

<sup>4</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ระบบฐานข้อมูลรายงานและบันทึกการประชุมสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก <https://msbis.parliament.go.th/>.

<sup>5</sup> “เรื่องเดียวกัน”

ใหม่ทำให้ที่ประชุมเปลี่ยนแปลงมติจากเห็นชอบเป็นว่ามีมติไม่เห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาญัตติดังกล่าว ด้วยคะแนนเสียง 244 เสียง งดออกเสียง 6 เสียง ทั้งนี้ มีคะแนนเห็นชอบเพียง 5 เสียง จากกรณีดังกล่าวทำให้เกิดการพักประชุม 1 ครั้ง และทำให้ต้องปิดการประชุมหรือที่เรียกว่า “สภาล่ม” ทั้งสิ้น 2 ครั้ง นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งเรื่องอื่น ๆ ที่มีผลทำให้การประชุมเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นและต้องปิดการประชุมก่อนเวลาที่กำหนด เช่น การเสนอขอให้ตรวจสอบองค์ประชุมในระหว่างที่ยังไม่ปิดการอภิปรายเกิดขึ้น เพื่อให้พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลรักษาองค์ประชุมของสภา รวมไปถึงกรณีการเสนอขอให้ประธานเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบองค์ประชุม เพื่อยื้อเวลาให้ฝ่ายของตนเข้ามาในห้องประชุมให้ครบเป็นองค์ประชุม เป็นต้น

เมื่อการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสะดุดหยุดลงได้ง่าย จึงส่งผลให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีความล่าช้าในกระบวนการต่าง ๆ มีเรื่องค้างการพิจารณามากขึ้น และอาจนำไปสู่การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองเพื่อให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการต่อไปได้ อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุมเป็นเสมือนเครื่องมือควบคุมการประชุม เป็นกฎเกณฑ์ที่จะส่งผลให้การประชุมบรรลุวัตถุประสงค์และสะท้อนการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในระบอบประชาธิปไตย

การตราข้อบังคับการประชุมสภาของไทยเริ่มมีมาตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งข้อบังคับการประชุมจะตราขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันรัฐสภาไทย ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดกำหนดอำนาจและหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ แต่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภามีกระบวนการต่าง ๆ ที่มีรายละเอียดมาก และไม่อาจบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวได้ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้แต่ละสภามีอำนาจตรา “ข้อบังคับการประชุม”<sup>6</sup> เพื่อรองรับการจัดการประชุมให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน<sup>7</sup> โดยให้อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย การตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยวิธีต่าง ๆ เช่น ตั้งกระทู้ถาม เพื่อถามรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับหน้าที่ เสนอและพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นต้น และการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ต้องมา

<sup>6</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 128.

<sup>7</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 83.

ปฏิบัติหน้าที่ภายในอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งสมาชิกแต่ละคนย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญหลากหลายด้านและมีความชำนาญงานแตกต่างกัน เมื่อกลุ่มคนจำนวนมาก และหลากหลายอาชีพเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติร่วมกัน การใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติจึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่ใช้สำหรับการควบคุมการทำหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ของการทำหน้าที่ในฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้การประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่เกิดความวุ่นวาย และบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดการประชุม

เมื่อรัฐธรรมนูญให้อำนาจแต่ละสภาตรวจสอบบังคับการประชุมได้ สภาผู้แทนราษฎรจึงตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อบังคับใช้ในการจัดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร บทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องกำหนดกระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งยังต้องมีบทบัญญัติที่เป็นกฎเกณฑ์ และการควบคุมการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ เปรียบเสมือนกฎเกณฑ์หรือระเบียบที่ใช้ในการบริหารจัดการการประชุมสภาให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย มีระเบียบวินัย และเป็นไปตามหลักประชาธิปไตย โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเริ่มบังคับใช้กับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 เป็นต้นมา การดำเนินการต่าง ๆ ของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมเป็นหลัก หากการดำเนินการใดไม่เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมอาจมีผลต่อกระบวนการพิจารณานั้น ๆ ทั้งนี้ บทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย วิธีการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาและรองประธานสภา กำหนดกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญแต่ละสภา กำหนดการปฏิบัติหน้าที่และองค์ประชุมของคณะกรรมการ กำหนดวิธีการประชุม กำหนดวิธีการเสนอและพิจารณาญัตติ กำหนดการอภิปรายและการออกเสียงลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกำหนดเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม นอกจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมีความสำคัญต่อการจัดการประชุมให้เป็นไปอย่างด้วยความเรียบร้อยแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังเป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจของผู้มีอำนาจในสภาผู้แทนราษฎร ป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของสมาชิกและประชาชน และเป็นเครื่องมือให้สมาชิกทุกคนมีโอกาสแสดง

ความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมกัน และมีการตัดสินใจโดยอาศัยหลักเสียงข้างมาก ทำให้การตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างยุติธรรม

จากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 นั้นยังคงมีปัญหาที่ส่งผลให้การประชุมเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาฉบับดังกล่าวและศึกษาแนวทางการดำเนินการของสภาในต่างประเทศ เพื่อจะได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้มีประสิทธิภาพเพียงพอ และเพื่อให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพสร้างความเชื่อมั่นในการใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติต่อประชาชน และส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎรได้

## 2. วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานและเจตนารมณ์ของการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา
- 2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทยฉบับปัจจุบัน
- 2.3 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรของไทยและต่างประเทศ
- 2.4 เพื่อได้มาซึ่งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และได้มาซึ่งข้อเสนอในการขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบัน

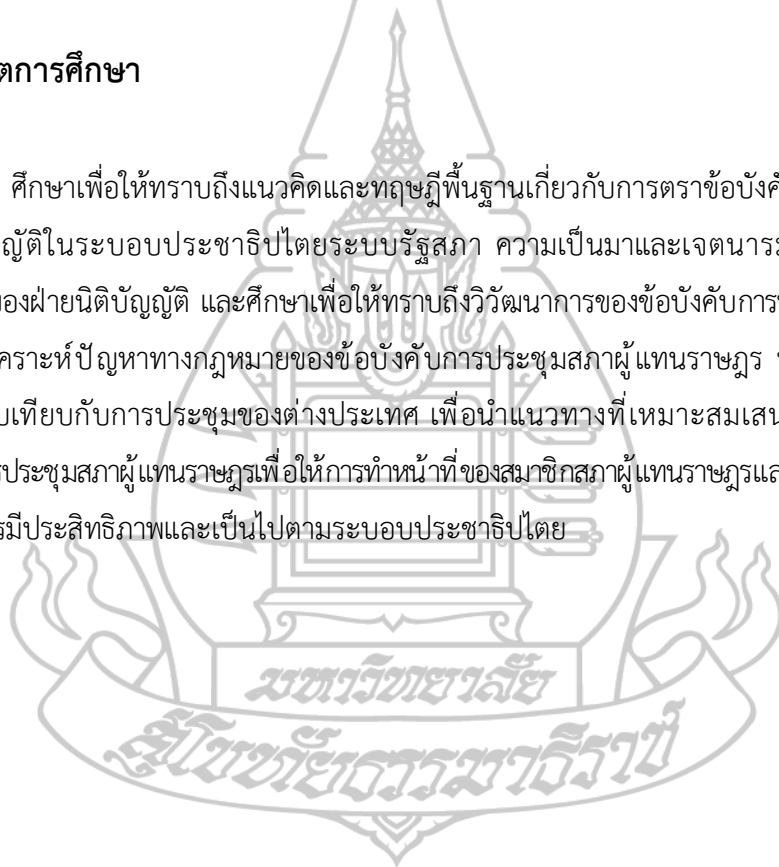
## 3. สมมุติฐานการศึกษา

ปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ เนื่องจากมีบทบัญญัติในเรื่องของการนับคะแนนเสียงใหม่ที่ไม่ชัดเจนทำให้สมาชิกตีความแตกต่างกันและเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งในที่ประชุม ปัญหาบทบัญญัติไม่ครอบคลุมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทำให้ไม่สามารถเข้าถึงรายละเอียดและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติได้ สะท้อนถึงประสิทธิภาพและความโปร่งใสในการทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังพบว่า ปัญหาในการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบองค์ประชุมไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างเคร่งครัดและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ จนเป็น

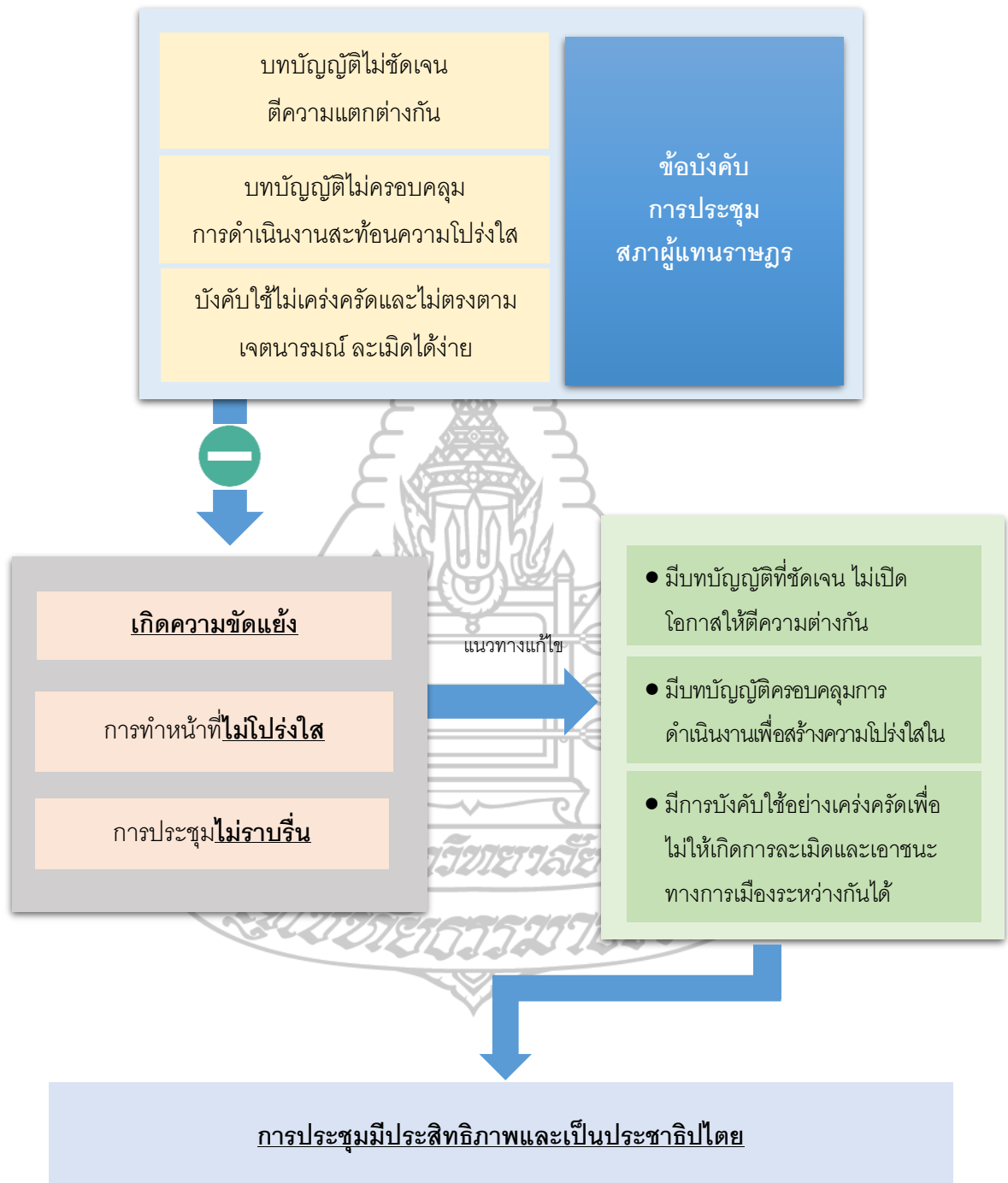
เหตุให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นกฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ควบคุมการประชุมให้ดำเนินไปอย่างเป็นระบบ มีระเบียบเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมจึงต้องมีบทบัญญัติในเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ที่ชัดเจนและสามารถตีความไปในทิศทางเดียวกัน มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมการพิจารณาร่างกฎหมายเพื่อให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพและประชาชนสามารถติดตามการทำหน้าที่ได้ และเพื่อให้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพเพียงพอที่ทำให้การประชุมเป็นประชาธิปไตยจะต้องบังคับใช้บทบัญญัติอย่างเคร่งครัดและเป็นไปตามเจตนารมณ์ เพื่อป้องกันและไม่ให้เกิดการละเมิดการบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

#### 4. ขอบเขตการศึกษา

ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานเกี่ยวกับการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ และศึกษาเพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการของข้อบังคับการประชุมสภาของไทย พร้อมทั้งวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และศึกษาเปรียบเทียบกับการประชุมของต่างประเทศ เพื่อนำแนวทางที่เหมาะสมเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย



## 5. กรอบประเด็นการศึกษา





## 6. คำนินยามศัพท์เฉพาะ หรือ คำจำกัดความที่ใช้ในการศึกษา

สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 หมายถึง สภาผู้แทนราษฎรที่ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อปี พ.ศ. 2562

สมาชิก หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การแสดงตน หมายถึง การดำเนินการเพื่อเป็นองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ก่อนการลงมติในเรื่องใด ๆ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การเสียบบัตรของสมาชิกแต่ละคนกับเครื่องออกเสียงลงคะแนนภายในห้องประชุมสภาเพื่อแสดงตน หรือการเรียกชื่อรายคน เพื่อแสดงตนว่ามาประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวิธีอื่นใดตามที่ประธานกำหนด

องค์ประชุม หมายถึง องค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยจะต้องมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้การประชุมดำเนินต่อไปได้และมีผลทำให้การประชุมเกิดความชอบธรรมและมีผลตามกฎหมาย

## 7. ระเบียบวิธีวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการค้นหาข้อมูลทางเอกสาร ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (Documentary Research) และศึกษาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น (Factual Research) ในทางปฏิบัติของรัฐสภาไทยซึ่งมีตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันโดยศึกษาค้นคว้าจาก ตำรา หนังสือ ผลงานและบทความทางวิชาการ วิทยานิพนธ์ บันทึกการประชุมและรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและเอกสารทางวิชาการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง



## 8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีพื้นฐานและเจตนารมณ์ของการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

8.2 ทราบถึงวิวัฒนาการข้อบังคับการประชุมสภาของไทยและปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบัน

8.3 เปรียบเทียบการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทยและต่างประเทศได้ และได้มาแนวทางที่เหมาะสมในการนำมาแก้ไขปัญหากับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทย

8.4 เสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและได้มาซึ่งข้อเสนอแนะในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันของไทย เพื่อให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย



## บทที่ 2

# แนวคิด ทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการตราข้อบังคับการประชุม ของฝ่ายนิติบัญญัติ

การศึกษาปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพเพียงพอที่ทำให้การประชุมเป็นประชาธิปไตย ผู้ศึกษาจำเป็นต้องศึกษาเพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วย การศึกษาลักษณะการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา หลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมถึงบทบาทและความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ จากนั้นผู้ศึกษาจะศึกษาเพื่อให้ทราบถึงความสำคัญและเจตนารมณ์ของการตราข้อบังคับการประชุมสภาของฝ่ายนิติบัญญัติ

### 1. การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา เป็นรูปแบบการปกครองที่สถาบันกษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (monarchies constitutionnelles) รูปแบบของการปกครองระบบรัฐสภามีต้นแบบมาจากประเทศอังกฤษ ศาตราจารย์ ชาร์ล กาดู วิเคราะห์ว่า การนำระบบรัฐสภาของสหราชอาณาจักรไปใช้ในประเศอื่น ๆ ที่พัฒนาแล้ว โดยมีทั้งกรณีที่เป็นกรนำต้นแบบไปลอกเลียนแบบ และกรณีที่เป็นกรนำไปประยุกต์ใช้ หรือมีการนำไปพัฒนาจนแตกต่างไปจากระบบที่เป็นต้นแบบ อย่างไรก็ตามระบบรัฐสภาของประเทศภาคพื้นยุโรปมีระบบพรรคการเมืองหลายพรรค แยกออกเป็น 3 กรณี คือระบบรัฐสภาที่มีกษัตริย์ทรงเป็นประมุข ระบบรัฐสภาที่เป็นสาธารณรัฐ และระบบรัฐสภาของประเทศอื่นที่มีได้อยู่ในยุโรป<sup>8</sup>

ระบบรัฐสภาที่มีกษัตริย์ทรงเป็นประมุข ระบบรัฐสภาจะมีลักษณะลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงอย่างมาก โดยพระมหากษัตริย์จะอยู่เหนือการเมือง ไม่ต้องรับผิดชอบทางการเมือง แต่ให้อยู่ในฐานะประมุขของประเทศอย่างเดียว การทำกิจกรรมทางการเมืองจะเป็นเพียงการดำเนินการตามจารีตประเพณี ส่วนประเทศที่มีการปกครองระบบรัฐสภา แต่ไม่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มักจะมีประมุขเป็นบุคคลที่มาจากกรเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง เรียกว่า “ประธานาธิบดี”

<sup>8</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ดี. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2560. หน้า 253 – 254.

โดยที่ไม่ใช่หัวหน้าฝ่ายบริหาร และฝ่ายบริหารจะเป็นคณะรัฐมนตรี โดยมี “นายกรัฐมนตรี” เป็นหัวหน้ารัฐบาล เช่น ประเทศอิตาลี อินเดีย เยอรมัน สิงคโปร์ เป็นต้น

รูปแบบของระบบรัฐสภาในอุดมคติ คือ ระบบการปกครองที่โครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ซึ่งหลักดังกล่าวมาจากแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ และร่วมมือในการดำเนินงานอย่างถ้อยทีถ้อยอาศัยซึ่งกันและกันในประการที่ป้องกันไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่ากันอย่างเด็ดขาด จึงต้องจัดให้องค์กรทั้งสององค์กรมีหนทางที่จะถ่วงดุลและคานอำนาจกันและกันได้ด้วยมาตรการต่าง ๆ โดยที่อาจอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง<sup>9</sup>

ระบบรัฐสภาในทางทฤษฎี มีความมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดดุลยภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ แต่ในทางปฏิบัติแล้วเป็นการยากที่ประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีการปกครองระบบนี้จะจัดให้ทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะที่เท่าเทียมกันได้ ในแทบทุกยุคทุกสมัยมักจะปรากฏว่า มีฝ่ายหนึ่งอยู่เหนืออีกฝ่ายหนึ่งเสมอ<sup>10</sup> การปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาจึงมีลักษณะเป็นการปกครองที่มีอุดมคติในประการที่ต้องการให้เกิดดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างผู้ถืออำนาจต่าง ๆ ของรัฐ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจโดยองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะมีอำนาจเหนือกว่ากันไม่ได้ ระบบรัฐสภาจึงเป็นการปกครองที่มีรูปแบบที่เป็นการยินยอมให้องค์กรทั้งสององค์กรมีความเท่าเทียม และคอยถ่วงดุลอำนาจในกระบวนการปกครองระหว่างกันได้ และแต่ละฝ่ายจะต้องได้รับการเลือกมาจากประชาชน

## 2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

อำนาจอธิปไตยเป็นทฤษฎีทางการเมืองที่ว่า ทุกรูปแบบต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยอำนาจสูงสุดและเด็ดขาด ซึ่งในทางกฎหมายมหาชนอำนาจอธิปไตยถือว่าเป็นอำนาจสูงสุด (Supremacy) ในการปกครองประเทศ และอำนาจดังกล่าวจะเป็นอำนาจที่จะต้องปกครองรัฐ การแบ่งแยกว่าใครจะเป็นเจ้าของอภินิหารนั้นขึ้นอยู่กับบริบทของสภาพการเมืองการปกครองในสังคมนั้น ๆ โดยมีทั้งที่เห็นว่า อำนาจสูงสุดเป็นของพระเจ้า

<sup>9</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับระบบการปกครองของไทย. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2515. หน้า 37-40

<sup>10</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2540. หน้า 224-225.

อำนาจสูงสุดเป็นของกษัตริย์ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและ อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา<sup>11</sup>

แนวความคิดที่เห็นว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนเกิดขึ้นเพื่อต้องการลดอำนาจของกษัตริย์ลง และพยายามจำกัดการใช้อำนาจของกษัตริย์ และคัดค้านระบอบการปกครองรูปแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดย จอห์น ล็อก ได้ให้แนวคิดที่สนับสนุนว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน คือ การกำเนิดทฤษฎีสัญญาประชาคมที่แสดงให้เห็นว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเกิดจากการทำสัญญาร่วมกันของคนในสังคมที่จะสละสิทธิเสรีภาพบางส่วนของแต่ละคนให้รัฐเพื่อให้รัฐคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ของคนในสังคม และอำนาจไม่ควรตกอยู่กับคนเดียวและจะต้องตรวจสอบอำนาจนั้นได้ โดยแบ่งการใช้อำนาจนั้นออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ อำนาจบริหาร นอกจากนี้ ฌ็อง-ฌัก รูสโซ ได้สนับสนุนทฤษฎีของ จอห์น ล็อก เช่นเดียวกัน โดยมีแนวคิดทางทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ซึ่งเห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยไม่ใช่การโอนอำนาจให้กับรัฐหรือองค์กรใด ทั้งนี้ ฌ็อง-ฌัก รูสโซ เห็นว่าสัญญาประชาคมเป็นสัญญาที่ก่อกำเนิดมาจากทุก ๆ คนในประชาคมนั้น และทุกคนต่างเข้าทำสัญญาประชาคมกัน ไม่ใช่การที่ทุกคนมอบเสรีภาพของตนเองให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด โดยเฉพาะการมอบให้รัฐ ดังนั้น รัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุก ๆ คนในประชาคม และถือว่าประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยของตนเองในกิจการทั้งปวงโดยตรง จากทฤษฎีดังกล่าวจึงทำให้มีการปกครองเป็นแบบประชาธิปไตยโดยอ้อมคือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนขึ้นทำการแทนตน<sup>12</sup>

เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนได้รับความนิยม การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินการ โดยทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ (The Separation of Powers) มาจากแนวความคิดที่ไม่ต้องการให้อาณาจักรรวมตัวอยู่ที่ องค์กรเดียวกันและผูกขาดอำนาจกันไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นจะทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองถูกกดขี่และส่งผลให้เสรีภาพของผู้อยู่ใต้การปกครองมีอาจเกิดขึ้นได้ ดังที่ Lord Acton ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจมีแนวโน้มให้เกิดการใช้ที่มีขอบและการมีอำนาจที่มีอิสระที่สุดนั้นย่อมเกิดการกระทำที่มีขอบอย่างแน่นอน” (Power corrupts, absolute power

<sup>11</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. *กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2560. หน้า 245 - 248.

<sup>12</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *ที่มาของกฎหมายมหาชน. โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. 2546. หน้า 11 - 16.

corrupts absolute) สาระสำคัญของทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ (Montesquieu) คือ รัฐมีการใช้อำนาจอยู่ 3 ประการด้วยกัน<sup>13</sup> คือ

ประการแรก รัฐมีอำนาจออกกฎหมายเพื่อบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไป อำนาจในการออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย และการยกเลิกกฎหมาย เรียกว่า “อำนาจนิติบัญญัติ”

ประการที่สอง รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยทั้งภายในและภายนอกประเทศและบังคับการเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ซึ่งภารกิจนี้เป็นภารกิจที่เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย เรียกว่า “อำนาจบริหาร”

ประการสุดท้าย รัฐจำเป็นต้องจัดให้มีการลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดกฎหมายและจัดให้มีการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ภายใต้กฎหมาย เรียกว่า “อำนาจตุลาการ”

นอกจากอำนาจทั้ง 3 อำนาจนี้จะต้องอยู่ในฐานะที่เสมอเท่าเทียมกันและมีองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 อำนาจ แยกต่างหากจากกัน เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้รอดพ้นจากการถูกละเมิดโดยผู้ปกครอง ดังคำสอนของ มงเตสกีเออ (Montesquieu) ที่ว่า “ประสบการณ์ได้แสดงให้เห็นมาตั้งแต่ก่อนแล้ว ว่า คนทุกคนเมื่อมีอำนาจก็มักจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิดและพยายามใช้อำนาจจนเกินขอบเขตเสมอ ฉะนั้นเพื่อป้องกันการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบ จึงต้องจัดและกำหนดให้อำนาจหยุดยั้งด้วยอำนาจ” แต่ในความเป็นจริงอำนาจนั้นอาจจะไม่สามารถแบ่งแยกออกจากได้อย่างเด็ดขาด โดยจะเห็นว่าแต่ละฝ่ายยังต้องมีการประสานงานและร่วมมือกันในการดำเนินการปกครอง อันเป็นการควบคุมกันและกัน ระบบรัฐสภาจึงเน้นไปในลักษณะการคานและดุลอำนาจระหว่างกันมากกว่า<sup>14</sup> เมื่อระบบรัฐสภาที่มีลักษณะคานและดุลอำนาจระหว่างกัน การจัดระบบการเมืองการปกครองจึงต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจอันเป็นหลักประกันหลักสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน<sup>15</sup>

นอกจากนี้แนวคิดของ มงเตสกีเออ (Montesquieu) ยังเห็นว่า การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 อำนาจ สามารถคานและดุลอำนาจระหว่างกันได้ และบุคคลที่ใช้อำนาจทั้ง 3 อำนาจนี้จะต้องเป็นอิสระจากกัน<sup>16</sup> แต่เมื่อพิจารณาความเข้มข้นของการแบ่งแยกอำนาจ จะ

<sup>13</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2547. หน้า 168 - 170.

<sup>14</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *ลักษณะเฉพาะของความสำคัญระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศอังกฤษ*. วารสารนิติศาสตร์ 14. 3(กันยายน 2527) : 124.

<sup>15</sup> สมยศ เชื้อไทย. *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2564 หน้า 176-177.

<sup>16</sup> สมยศ เชื้อไทย. *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ : เรือนแก้วการพิมพ์. 2535. หน้า 146.

พบว่า ไม่มีประเทศใดที่ยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างสุดขั้วโดยไม่ยอมให้องค์กรที่ใช้อำนาจใดอำนาจหนึ่งเกี่ยวข้องกับองค์กรที่ใช้อำนาจอื่น หากแต่ประเทศต่าง ๆ จะมีระดับความเคร่งครัดของการยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ยอมให้องค์กรที่ใช้อำนาจใดอำนาจหนึ่งเป็นหลักเกี่ยวข้องกับองค์กรที่ใช้อำนาจอื่นมากหรือน้อย ซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครอง โดยประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา จะยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัด ส่วนประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี จะยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด โดยรูปแบบของหลักการอำนาจทั้ง 2 ประเภท<sup>17</sup> เป็นดังนี้

### 2.1 การแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัด

ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา จะยึดถือการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัด บางครั้งเรียกว่า การแบ่งแยกอำนาจแบบจำกัด โดยองค์กรที่ใช้อำนาจแต่ละองค์กรจะมีอำนาจใดอำนาจหนึ่งเป็นหลัก แต่ก็สามารถใช้อำนาจอื่นได้ และบุคคลก็สามารถดำรงตำแหน่งทับซ้อนกันในแต่ละองค์กรที่ใช้อำนาจได้ โดยมีการถ่วงดุลซึ่งกันและกันอย่างมากราว ๆ ตัวอย่างเช่น การปกครองแบบรัฐสภาของอังกฤษ รัฐสภามีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารก็อาจใช้อำนาจในการออกกฎหมายเกณฑ์ได้ หากมีพระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลในการตรากฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับ รัฐบาลก็ตรากฎเกณฑ์ลำดับรองขึ้นใช้บังคับได้ สมาชิกสภาซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติสามารถดำรงตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหารได้ รัฐสภาเป็นองค์กรนิติบัญญัติที่มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมายและในขณะเดียวกันก็ควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลด้วย เช่น การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลต้องได้รับความเห็นชอบและอนุมัติจากรัฐสภาเสียก่อน เป็นต้น<sup>18</sup>

### 2.2 การแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด

ประเทศที่มีรูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี จะยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด หรือ การแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาด โดยแต่ละองค์กรที่เข้าไปใช้อำนาจมีความเป็นอิสระจากองค์กรอื่นค่อนข้างมาก และการถ่วงดุลและคานกันมีน้อย ตัวอย่างเช่น การปกครองของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐสภาของสหรัฐอเมริกา เรียกว่า คองเกรส โดยสภาคองเกรสเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ มีอำนาจตรากฎหมายในเรื่องที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีประธานาธิบดีใช้อำนาจบริหาร สภาคองเกรสไม่มีอำนาจในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจประธานาธิบดี และประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจในการยุบสภา สมาชิกสภาคองเกรส

<sup>17</sup> มานิตย์ จุมปา. *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Principle of Constitutional Law)*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม. 2565. หน้า 30 – 31.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน.

ไม่สามารถดำรงตำแหน่งในองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารได้ ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่อื่นของสหรัฐ ก็ถูกห้ามไม่ให้สมาชิกสภาองเกรส โดยข้อห้ามนี้ห้ามเฉพาะการควบ 2 ตำแหน่งในขณะเดียวกัน แต่หากเป็นกรณีที่ประธานาธิบดีเสนอแต่งตั้งสมาชิกสภาองเกรสคนใดคนหนึ่งเป็นรัฐมนตรีในรัฐบาลของประธานาธิบดี การแต่งตั้งเช่นนี้สามารถทำได้ แต่สมาชิกสภาองเกรสผู้นั้นจะต้องลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาองเกรสก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในรัฐบาล<sup>19</sup>

จะเห็นได้ว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจรัฐรวมศูนย์อยู่กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่งมากเกินไป ซึ่งอาจนำไปสู่การใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบธรรมได้ โดยทั่วไปจะแบ่งอำนาจออกเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ 1) อำนาจนิติบัญญัติ: มีหน้าที่ออกกฎหมาย 2) อำนาจบริหาร: มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และ 3) อำนาจตุลาการ: มีหน้าที่ตีความและบังคับใช้กฎหมาย สำหรับหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบไม่เคร่งครัด เป็นการแบ่งแยกอำนาจที่ยืดหยุ่น โดยอนุญาตให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันได้ ช่วยให้การดำเนินงานของรัฐบาลมีความคล่องตัวมากขึ้น สามารถปรับตัวเข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ดี แต่ก็อาจมีความเสี่ยงที่อำนาจจะรวมศูนย์ได้ง่ายขึ้น หากไม่มีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลที่เข้มแข็ง ส่วนหลักการแบ่งแยกอำนาจแบบเคร่งครัด เป็นการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันอย่างชัดเจน โดยแต่ละอำนาจจะทำหน้าที่ของตนเองอย่างอิสระ และไม่มีการแทรกแซงกันและกัน ซึ่งหลักการนี้จะช่วยป้องกันการใช้อำนาจในทางที่ผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ แต่อาจทำให้การทำงานของรัฐบาลล่าช้าลง เนื่องจากต้องมีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ มากขึ้น อย่างไรก็ตามการเลือกใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจแบบใดนั้น ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ โดยไม่มีรูปแบบใดที่สมบูรณ์แบบที่สุด แต่สิ่งสำคัญ คือ ต้องมีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เพื่อให้แน่ใจว่าอำนาจรัฐจะถูกใช้อย่างโปร่งใสและเป็นธรรม ในหัวข้อต่อไปผู้ศึกษาจะกล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเพื่อให้เห็นได้ทราบบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติและการดำเนินงานขององค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

<sup>19</sup> มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา : คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : วิทยูชน. 2552. หน้า 62.



### 3. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภามีลักษณะพื้นฐานที่สำคัญ คือ มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา กับองค์กรฝ่ายบริหาร คือ รัฐบาล ในลักษณะที่เป็นการแบ่งหน้าที่ แต่ไม่ได้แบ่งอย่างเด็ดขาด มีการทำงานร่วมกัน โดยรัฐบาลต้องบริหารงานด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลด้วยการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (vote of on confidence)<sup>20</sup> อย่างไรก็ตามก่อนจะศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทั้งสองฝ่าย ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงบทบาทที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา จากนั้นจึงจะกล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร อันเป็นการดำเนินการที่เป็นกลไกการพัฒนาการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย

#### 3.1 บทบาทที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ

##### 3.1.1 การตรากฎหมาย

ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่หลักในการตรากฎหมายที่เป็นตัวกำหนดกรอบและทิศทางของนโยบายต่าง ๆ ในประเทศ การแปลงแนวคิดในทางกฎหมายให้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่มีผลบังคับใช้ในสังคม กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในสังคมนั้นจะมีหลากหลายรูปแบบและแตกต่างกันไปตามแต่ละองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ตราโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติดังเช่นรัฐสภานั้น โดยทั่วไปเรียกว่า พระราชบัญญัติ (Act) หากเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองที่มีประมุขแห่งรัฐเป็นประธานาธิบดี จะเรียกว่า รัฐบัญญัติ ส่วนกฎหมายที่ตราโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร แต่ละประเทศอาจมีชื่อเรียกต่างกัน เช่น สหรัฐอเมริกา เรียกว่า คำสั่งประธานาธิบดี (Executive Order) หรือประเทศไทยเรียกว่า พระราชกฤษฎีกา , กฎกระทรวง เป็นต้น ในขณะที่หากเป็นกฎหมายจารีตประเพณี กระบวนการสร้างกฎหมายจารีตประเพณีจะมีความแตกต่างออกไป เนื่องจากต้องอาศัยการประพฤติปฏิบัติตามจารีตประเพณีนั้นมาอย่างยาวนานพร้อมกับความเชื่อว่ามีคามผูกพันที่จะต้องปฏิบัติเช่นนั้น ซึ่งรัฐจะไม่สามารถสร้างจารีตประเพณีได้ ทำได้แต่เพียงการยอมรับให้กฎหมายจารีตประเพณีนั้นมีค่าผูกพันในระบบกฎหมาย<sup>21</sup>

##### 3.1.2 การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ

ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ กรณีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การอนุมัติงบประมาณ และการตรวจสอบนโยบายต่าง ๆ การตรวจสอบและถ่วงดุลนี้ ทำให้การ

<sup>20</sup> มานิตย์ จุมปา. *หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ (Principle of Constitutional Law)*. หน้า 64.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

บริหารงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีความรับผิดชอบ สำหรับการตรวจสอบและถ่วงดุล ฝ่ายตุลาการ ในบางประเทศ ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมีบทบาทในการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษาระดับสูง เช่น ศาลฎีกา เพื่อให้แน่ใจว่าผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งมีความเหมาะสมและเป็นกลาง ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดกรอบการทำงานของฝ่ายตุลาการผ่านการออกกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรม เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดี หรือการจัดองค์กรของฝ่ายตุลาการ เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายตุลาการเป็นไปอย่างโปร่งใสและยุติธรรม นอกจากนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการอนุมัติและจัดสรรงบประมาณให้แก่ฝ่ายตุลาการ การกำหนดงบประมาณนี้สามารถส่งผลต่อการดำเนินงานของศาลและหน่วยงานในฝ่ายตุลาการได้

การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจไม่เพียงแต่จำกัดอยู่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการถ่วงดุลอำนาจระหว่างทั้งสามฝ่ายอีกด้วย เช่น ศาลสามารถตรวจสอบกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมาและตัดสินได้ว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในขณะที่เดียวกัน ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจในการแก้ไขรัฐธรรมนูญหากจำเป็น นอกจากนี้ ฝ่ายบริหารก็สามารถยับยั้งกฎหมายที่ผ่านจากฝ่ายนิติบัญญัติได้หากเห็นว่าไม่เหมาะสม แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถเอาชนะการยับยั้งนี้ได้ด้วยเสียงข้างมากในบางกรณี การถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจนี้จึงเป็นกระบวนการส่วนหนึ่งในการรักษาความเป็นประชาธิปไตยและความยุติธรรมในระบบการปกครอง และป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจที่เกินขอบเขต

### 3.1.3 การเป็นตัวแทนประชาชน (Representation)

ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตัวแทนของประชาชนในการนำเสนอความคิดเห็น ความต้องการ และปัญหาของประชาชนไปสู่กระบวนการนิติบัญญัติ ผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการฟังเสียงของประชาชนและส่งต่อสิ่งที่ประชาชนต้องการไปยังรัฐบาล การทำหน้าที่เป็นตัวแทนที่ดีจะช่วยให้ประชาชนรู้สึกว่าคุณเองมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครอง และเป็นการเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบประชาธิปไตย

### 3.2 ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) มีพัฒนาการมาจากการปกครองของประเทศอังกฤษ กลไกของการถ่วงดุลระหว่างกัน จะมีทั้งการถ่วงดุลอำนาจในทางนิติบัญญัติและการถ่วงดุลอำนาจในทางบริหาร แต่หลักการหรือมาตรการของการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันนั้นขึ้นอยู่กับรูปแบบการปกครองของแต่ละประเทศว่าจะมีกระบวนการดำเนินการอย่างไร เช่น ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี จะมีผลต่อการแบ่งแยกอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย เป็นต้น หรือโครงสร้างรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย รวมถึงกลไกในการ

ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ หรือแม้แต่สถานการณ์ทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลง เช่น การเลือกตั้ง การอภิปรายไม่ไว้วางใจ จะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองฝ่าย

อย่างไรก็ตามทั้งสององค์กรจะต้องกำหนดให้มีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสององค์กรไว้ ซึ่งแบ่งออกเป็น 1) องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมาย 2) องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารและปกครองประเทศ 3) องค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิพากษาวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นของการบังคับใช้กฎหมาย<sup>22</sup>

การถ่วงดุลอำนาจในทางนิติบัญญัติเป็นกลไกเพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งในรัฐธรรมนูญบางประเทศได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถถ่วงดุลฝ่ายนิติบัญญัติได้ เช่น การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถยุบสภาได้ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนำร่างกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติลงมติให้ใช้เป็นกฎหมายแล้วไปให้ราษฎรออกเสียงลงประชามติ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเสนอกฎหมายต่อฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับสมาชิกของรัฐสภาได้ การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเข้าร่วมประชุมกับฝ่ายนิติบัญญัติได้ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายได้ เป็นต้น<sup>23</sup>

ขณะเดียวกันการดุลอำนาจในทางบริหารก็เป็นกลไกเพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป จึงได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ เช่น การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความเห็นชอบแต่งตั้งและถอดถอนผู้ที่ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารและข้าราชการระดับสูงที่สำคัญได้ การให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายที่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจฟ้องฝ่ายบริหารต่อศาลสูงหรือศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะได้ การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญได้ เป็นต้น

นอกจากนี้ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีกลไกดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันได้ด้วยแต่การถ่วงดุลอำนาจในลักษณะนี้จะเกิดขึ้นกับประเทศที่มีระบบรัฐสภาแบบสองสภาที่กำหนดให้สภาล่าง คือ สภาผู้แทนราษฎร และสภาสูงคือวุฒิสภา หากเป็นการถ่วงดุลอำนาจในสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรอาจถ่วงดุลอำนาจด้วยการริเริ่มเสนอกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจาก

<sup>22</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551. หน้า 15-16.

<sup>23</sup> หยุด แสงอุทัย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดยสังเขปของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทยและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2509. หน้า 85 – 87.

สภาใดสภาหนึ่งก่อนแล้วส่งไปให้อีกสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเมื่อเห็นชอบทั้งสองสภา ก็ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ หรือกรณีสภาสูงหนึ่งเห็นชอบหรือยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างกฎหมายที่สภาสูงไม่เห็นด้วยก็ได้ แต่อาจจะต้องใช้เวลาและเสียงข้างมากเป็นพิเศษของสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎรเช่น 2 ใน 3 ของจำนวนคะแนนทั้งหมดหรือมากกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมด ทั้งนี้จะต้องไม่เป็นร่างที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หรืออาจกำหนดให้นำร่างกฎหมายที่สภาสูงไม่เห็นชอบด้วยไปให้ราษฎรออกเสียงประชามติว่าจะร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่

ในความสัมพันธ์ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ความสัมพันธ์ที่มีความใกล้ชิดในการปกครอง โดยสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานขององค์กรหนึ่งได้ เพื่อประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อประโยชน์มากที่สุดกับประชาชนผู้ถูกปกครอง การดำเนินการดังกล่าวจำแนกได้ 2 ประการ คือ การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติได้ โดยยอมให้ฝ่ายบริหารสามารถชี้แจงปัญหาต่าง ๆ ในการบริหารประเทศในรัฐสภาได้ และยอมให้ฝ่ายบริหารสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ และให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายในลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวงแก่ฝ่ายบริหาร หรือการออกพระราชกำหนดกรณีมีเหตุฉุกเฉิน ส่วนอีกประการคือ การกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานบริหารได้ โดยกระบวนการที่เรียกว่า “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้รับอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการติดตามการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การยื่นอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การพิจารณาอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน<sup>24</sup> ดังนั้น การดำเนินการจึงให้ความสำคัญกับการจัดการองค์กรผู้ใช้อำนาจดังกล่าวให้ใช้อำนาจแยกจากกัน

จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเกิดขึ้นจากจุดประสงค์ที่ต้องการถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป ในขณะเดียวกันในบางกลไกของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก็มีไว้เพื่อให้เกิด

<sup>24</sup> แก้วสรร อดิโพธิ และสุรพล นิติไกรพจน์. สภาวะและปัญหาปัจจุบันของระบบรัฐสภาไทย. วารสารนิติศาสตร์. 14,3. (กันยายน 2524). หน้า 68-69.

ความร่วมมือในการทำงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างราบรื่นและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือเพื่อให้การตัดสินใจทางการเมืองเป็นไปอย่างรอบคอบและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก

#### 4. หลักความมีอิสระของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย

หลักความมีอิสระของผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เป็นหลักการสำคัญในระบบประชาธิปไตยที่มุ่งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระโดยไม่ถูกแทรกแซงจากอำนาจอื่น เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ และสร้างกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน

โดยทั่วไปผู้ใช้อำนาจอธิปไตย คือ รัฐสภา ซึ่งรูปแบบรัฐสภาขึ้นอยู่กับโครงสร้างของแต่ละประเทศ กรณีที่รูปแบบรัฐสภาเป็นสองสภา ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยจะประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา หรือสภาล่างและสภาสูง เป็นต้น อำนาจอธิปไตยในระบบรัฐสภาโดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดจะกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ โดยอำนาจด้านนิติบัญญัติจะประกอบด้วย การตรากฎหมาย อนุมัติงบประมาณ และควบคุมการบริหารราชการของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ จึงมักจะกำหนดให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยมีอิสระในการดำเนินการภายในองค์กร โดยอาจทำเป็นข้อบังคับหรือออกกฎหมายเฉพาะสำหรับการบริหารและการดำเนินการ<sup>25</sup>

ในระบบกฎหมายเยอรมันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของปวงชนไม่ผูกพันกับการมอบหมายหรือการสั่งการใด ๆ ไม่ว่าจะทางกฎหมายเอกชนหรือมหาชนซึ่งนิติกรรมใด ๆ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กระทำไปและมีผลทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นต้องผูกพันจะถือว่ากระทบกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ นิติกรรมเหล่านั้นย่อมเป็นโมฆะในทางทฤษฎีหลักการที่อยู่ตรงข้ามกับหลักการไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติผูกพันใด ๆ คือหลัก “อาณัติบังคับผูกพัน” (das imperative Mandat) ซึ่งหลักการนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งการของประชาชนผู้ทรงสิทธิเลือกตั้ง โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจถูกเพิกถอน “อาณัติ” ได้ หากไม่ปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนผู้ทรงสิทธิเลือกตั้ง แม้ว่าสมาชิกจะไม่ต้องอยู่ในอาณัติของประชาชน แต่ไม่ได้หมายความว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

<sup>25</sup> ธรรมรัตน์ ศรีทองกุล. ปัญหาสถานะทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของข้อบังคับการประชุมสภา (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2559. หน้า 10.

จะไม่มีหน้าที่ต่อรัฐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีหน้าที่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และมีอำนาจในการกำหนดระเบียบวินัยของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นอำนาจโดยแท้ของสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง และผู้ที่มีอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร และตราบเท่าที่ข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎรยังอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับนั้น

ในระบบกฎหมายอังกฤษ เป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญ ระบบกฎหมายอังกฤษ จึงไม่ได้มีการรับรองหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาเป็นลายลักษณ์อักษร ในรัฐธรรมนูญเหมือนรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ไว้ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับหลักความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาอังกฤษ จึงมีลักษณะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) ที่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภากับพรรคการเมืองที่ตนสังกัด และความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกรัฐสภากับบุคคลหรือองค์กรภายนอกประเทศ ซึ่งลักษณะการใช้อำนาจนิติบัญญัติในระบบกฎหมายของอังกฤษสมาชิกสภาสามัญมีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนในเขตเลือกตั้งมากกว่าประโยชน์ของตนเอง แต่ในขณะเดียวกันความคิดเห็นที่ตรงไปตรงมา (unbiased opinion) การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ด้วยวุฒิภาวะของตน (mature judgment) และมโนสำนึกที่ถูกต้อง (enlightened conscience) เป็นสิ่งที่พวกเขาไม่ควรสละ (sacrifice) ให้แก่บุคคลใดทั้งสิ้น ระบบกฎหมายอังกฤษถือว่าการยินยอมผูกพันภายใต้ข้อตกลงเจ้ ่อนไซหรืออาณัติผูกพัน (mandate) ใดๆ ของสมาชิกสภาสามัญที่มีเนื้อหาเรียกร้องหรือโน้มน้าวให้ตัวสมาชิก สภาสามัญเองต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาสามัญไปในลักษณะใดลักษณะหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของบุคคลใดหรือองค์กรใด ถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม สภาสามัญของอังกฤษมีภารกิจหลัก 2 ประการ ได้แก่ การออกกฎหมายและ การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งสมาชิกสภาสามัญในฐานะที่เป็นองค์ประกอบ (composition) ย่อมมีภาระหน้าที่ในการเข้าร่วมการประชุมสภาสามัญ และร่วมกันตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่ถูกนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาสามัญ และในการปฏิบัติหน้าที่นั้น สมาชิกสภาสามัญสามารถใช้สิทธิอภิปรายเพื่อให้ที่ประชุมสภาสามัญรวมทั้งรัฐบาลได้รับทราบถึงความคิดเห็นในเรื่องที่ถูกหยิบยกมาอภิปรายของตนได้

ลักษณะการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่องค์กรนั้น ๆ ไม่ต้องอยู่ภายใต้อาณัติของประชาชน และมีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร มักจะกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการตราข้อบังคับได้เพื่อไม่ให้องค์กรอื่นเข้ามาก้าวล่วงหรือแทรกแซงการทำหน้าที่เป็นหลักการที่แสดงให้เห็นว่า รัฐสภา มีอิสระไม่อยู่ภายใต้บังคับขององค์กรอื่นใด ในรัฐสภาฝรั่งเศส ในอดีตสมัยพระเจ้าโนโปเลียนที่ 1 และพระเจ้าโนโปเลียนที่ 3 รัฐสภาไม่มีอำนาจในการตราข้อบังคับ จนมาถึงสมัย

เริ่มต้นสาธารณรัฐที่ 3 รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1875 ได้กำหนดให้แต่ละสภามีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมสภาได้ กรณีดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นว่าอำนาจที่เป็นอิสระของแต่ละสภาเป็นอิสระและแยกจากฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน<sup>26</sup>

นอกจากนี้ ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร มักจะกำหนดให้แต่ละสภามีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมขึ้น เพื่อใช้บังคับภายในอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภา ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 (ส่วนที่ 5) ที่ว่า “สภาแต่ละสภาย่อมตราข้อบังคับของตนได้...” รัฐธรรมนูญเบลเยียม รัฐธรรมนูญกรีซ รัฐธรรมนูญอิตาลี รัฐธรรมนูญเนเธอร์แลนด์ ที่กำหนดให้แต่ละสภามีอำนาจในการตราข้อบังคับของตนได้ และในประเทศฝรั่งเศส นอกจากจะมีข้อบังคับการประชุมสภาทั้งสองสภาซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีรัฐบัญญัติที่ 58-1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ว่าด้วยการดำเนินงานของทั้งสองสภาด้วย (ordonnance no.58-1100 du 17 November 1958 relative au fonctionnement des assemblees parlementaires) นอกจากนั้นยังมีอำนาจในการจัดกิจการภายในของรัฐสภาที่แสดงให้เห็นถึงหลักความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>27</sup>

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นด้านการตรากฎหมาย ด้านการอนุมัติงบประมาณ และด้านควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องมีองค์กรภายในที่จะต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และการดำเนินการขององค์กรภายในนั้นจะต้องเป็นไปอย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเอื้ออำนวยให้กับลักษณะงานของรัฐสภาให้เป็นไปด้วยความรอบคอบ และไม่ถูกก้าวร้าวหรือแทรกแซงจากหน่วยงานอื่น เมื่อรัฐสภาเป็นองค์กรที่รวมตัวแทนของราษฎรที่มีจำนวนมากมาอยู่รวมกัน คนจำนวนมากมาอยู่รวมกันเพื่อดำเนินการสิ่งเดียวกันจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการดำเนินการต่าง ๆ ให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งความมีอิสระในการตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา สามารถเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้องค์กรภายในดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ กติกา รวมถึงขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพตามระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา และเมื่อเกิดข้อขัดแย้งระหว่างกันก็ย่อมที่จะระงับเหตุขัดแย้งหรือยุติเหตุนั้นได้ โดยการดำเนินการดังที่กล่าวมาข้างต้นจะดำเนินการในรูปแบบของการจัดการประชุม

<sup>26</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป. กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์. 2524. หน้า 209.

<sup>27</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย. หน้า 27 - 32.

## 5. ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ

การศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ของข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบความสำคัญและความจำเป็นที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องตราข้อบังคับการประชุม โดยผู้ศึกษาจะศึกษาเพื่อให้ทราบความเป็นมาของการจัดการประชุมในระบบรัฐสภา ซึ่งเป็นการจัดการประชุมโดยนาระเบียบหรือข้อบังคับการประชุมมาใช้เป็นข้อปฏิบัติในการประชุม ดังนั้น เมื่อได้ทราบความเป็นมาของการจัดการประชุมแบบรัฐสภาแล้วจะนำไปสู่การได้ทราบเจตนารมณ์ของการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ

### 5.1 ความเป็นมาของการจัดประชุมแบบรัฐสภา

การจัดประชุมแบบรัฐสภามีรูปแบบการดำเนินการมาจากการพัฒนาการปกครองของรัฐสภาของอังกฤษ โดยมีความเป็นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1066 พระเจ้าวิลเลียม ซึ่งเป็นตุ๊กแห่งแคว้นนอร์มอนด์ของฝรั่งเศสหรือที่เรียกกันว่า “William the Conqueror” ได้ยกกองทัพเข้ายึดครองอังกฤษโดยอ้างสิทธิเหนือราชบัลลังก์อังกฤษว่าตนเป็นผู้สืบตระกูลของกษัตริย์เอ็ดเวิร์ด (Edward the Confessor) เมื่อยึดครองได้แล้วทรงประกาศอย่างเป็นทางการว่าให้ใช้กฎหมาย แองโกล - แซ็กซอน ต่อไปตามเดิมและทรงนำระบบการปกครองแบบศักดินาสวามิภักดิ์ (Feudal System) มาใช้ โดยทรงถือว่ากษัตริย์เป็นเจ้าของราชอาณาจักร ซึ่งได้รับพระราชทานมาจากพระเจ้าเป็นเจ้า พระองค์จึงส่งวนดินแดนในราชอาณาจักรส่วนหนึ่งไว้ใช้ส่วนพระองค์ ส่วนดินแดนที่เหลือทรงพระราชทานให้แก่บรรดาขุนนางชั้นผู้ใหญ่ชาวนอร์มอนด์ที่ตามเสด็จพระองค์มายึดครองอังกฤษ โดยการบริหารราชการแผ่นดินในยุคนั้น พระเจ้าวิลเลียม ได้ทรงจัดให้มีสภาที่ปรึกษาที่เรียกว่า “Magnum Concillium” ประกอบด้วย บรรดาขุนนางและพระชั้นผู้ใหญ่ที่เป็นผู้สวามิภักดิ์ ของพระองค์ เพื่อให้ถวายคำแนะนำหรือความเห็นต่อพระองค์ในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการปกครอง การตรากฎหมาย และการพิจารณาคดี ซึ่งในระยะแรกสภาไม่ค่อยพบพาทมากนัก จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นรัชกาลของพระเจ้าจอห์น ในช่วงนี้อังกฤษประสบกับวิกฤตการณ์ทางการคลังอย่างรุนแรง จนต้องมีการเรียกประชุมสภาดังกล่าวเพื่อขอหารือในการจัดเก็บภาษีเข้าท้องพระคลัง และแนวทางการจัดเก็บนั้นสร้างความเดือดร้อนให้แก่ราษฎรเป็นอย่างมาก บรรดาผู้สวามิภักดิ์ทั้งหลายจึงต่อรองกับกษัตริย์ โดยได้จัดเตรียมตราสารขึ้นฉบับหนึ่งและขอให้พระองค์ทรงลงพระปรมาภิไธยตราสารนั้น โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการคือ การเก็บภาษีจะต้องได้รับความยินยอมจากสภาดังกล่าวเสียก่อน และสภาดังกล่าวมี



สิทธิที่จะถวายคำร้องทุกข์ได้ มิฉะนั้นจะเกิดการปฏิวัตินองเลือดขึ้น ซึ่งพระเจ้าจอห์นทรงจำยอมตามนั้น และตราสารดังกล่าวเรียกกันว่า “Magna Carta”<sup>28</sup>

เมื่อสถาบันพระมหากษัตริย์ต้องสูญเสียอำนาจให้กับพวกขุนนางโดยการยอมอ่อนข้อให้กับพวกขุนนาง จากเดิมที่สภาที่ปรึกษาษัตริย์ที่เรียกกันว่า (Magnum Concillium) ประกอบด้วยขุนนางและพระชั้นผู้ใหญ่ ในปี ค.ศ. 1215 ได้มีการเรียกประชุมอัศวินของแต่ละ County แห่ละ 2 คน ให้เข้าร่วมประชุมสภาดังกล่าว และจากจุดนี้เองที่ทำให้ชาวอังกฤษได้มีรัฐสภานับแต่นั้นเป็นต้นมา และเกิดการประชุมในรูปแบบรัฐสภาขึ้น โดยการประชุมของรัฐสภาอังกฤษในยุคนั้น มักจะเป็นการประชุมเพื่อเจรจาเรื่องดินแดนหรือเสรีภาพระหว่างพวกขุนนางและรัฐบาลท้องถิ่น (County) โดยที่สองฝ่ายมีความสนใจในเรื่องที่สำคัญต่อกัน ประชุมเพื่อพยายามให้มีการสร้างความสันติสุขหรือหาทางแก้ไขสันติสุขในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง หรือเพื่อเจรจาเรื่องการค้าหรือการเงินระหว่างพวกขุนนางและผู้แทนของ County โดยเฉพาะในเรื่องของการค้าขายทรัพย์สินกรรมชาติหรือสินค้า หรือเพื่อหาทางแก้ไขขัดแย้งหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายต่างๆ โดยรวมทั้งการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงการประชุมระหว่างพวกขุนนางและผู้แทนของ County มักจะมีความสำคัญอย่างมากในการกำหนดนโยบายหรือการแก้ไขปัญหาที่สำคัญในพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อทั้งสองฝ่ายและประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ การเข้าร่วมประชุมเป็นองค์ประกอบสำคัญในการสร้างความเข้าใจและความสามารถในการทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่ายด้วยกันในอนาคต

ต่อมาในปีคริสต์ศตวรรษที่ 14 ผู้แทนของ County เมืองและหมู่บ้านได้แยกกันประชุมคนละห้องกับพวกขุนนางและพระ เนื่องจากมีฐานะทางสังคมที่แตกต่างกัน จากเหตุการณ์ดังกล่าวรัฐสภาอังกฤษจึงมี 2 สภา คือ สภาขุนนาง (House of Lords) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) และในปี ค.ศ. 1462 รัฐสภาอังกฤษได้เรียกร้องสิทธิจากตราสาร Magna Carta ในการต่อรองให้กษัตริย์ยอมให้รัฐสภาตรากฎหมายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้ และจะให้ความยินยอมในการเก็บภาษีก็ต่อเมื่อกษัตริย์ยอมทรงตรากฎหมายตามที่รัฐสภาต้องการ ซึ่งกษัตริย์ได้ให้ความยินยอม นับแต่นั้นเป็นต้นมาสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้วิธีการยกร่างพระราชบัญญัติกันเอง เมื่อใดที่สภาทั้งสองตกลงกันได้แล้ว กษัตริย์ทรงประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกฎหมาย<sup>29</sup>

จะเห็นได้ว่าการแยกรัฐสภาออกเป็น 2 สภา มีที่มาจากการแยกกลุ่มของบุคคลออกจากกัน โดยยึดฐานะทางสังคมหรือชนชั้นของบุคคล การแยกสภาออกเป็น 2 สภาดังกล่าวอาจมี

<sup>28</sup> ชาอุชัย แสงศักดิ์. *กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย*. หน้า 83 - 84.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน

ปัจจัยเพื่อลดความขัดแย้งของกลุ่มคนที่มีฐานะทางสังคมและมีชนชั้นที่แตกต่างกัน แต่จุดประสงค์และความมุ่งหมายไม่ว่าจะเป็นเหล่าบรรดาขุนนางหรือพระผู้ใหญ่มากับเหล่าอัศวินหรือตัวแทนจาก County ยังมีความต้องการจำกัดอำนาจของสถาบันกษัตริย์เพื่อให้ตรากฎหมายได้ เช่นเดียวกัน การตกลงแยกสภาออกจากกันนี้อาจส่งผลให้การดำเนินการของคนทั้งสองกลุ่มมีความเข้าใจมากกว่าอยู่ร่วมกัน

นอกจากนี้ ในช่วงการปฏิวัติฝรั่งเศส (French Revolution) ในปี ค.ศ. 1789 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาระบบรัฐสภา และการจัดการประชุมแบบรัฐสภาทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยของเราด้วย เหตุการณ์สำคัญในช่วงก่อนการปฏิวัติ ฝรั่งเศสมีระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิ กษัตริย์มีอำนาจสูงสุด แต่ก็มีสภาฐานันดร ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ฐานันดร คือ ฐานันดรชั้นสูง ฐานันดรชั้นขุนนาง และฐานันดรชั้นสาม ซึ่งประกอบด้วย ชาวบ้านทั่วไป สภาฐานันดรนี้มีอำนาจจำกัด และมักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการรับรองพระราชดำริของกษัตริย์มากกว่า ระบบศักดินาทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมอย่างมากระหว่างชนชั้นต่าง ๆ ทำให้ชาวบ้านต้องแบกรับภาระภาษีที่หนักหน่วง ขณะที่ชนชั้นสูงกลับได้รับสิทธิพิเศษต่าง ๆ เมื่อประเทศฝรั่งเศสเผชิญกับวิกฤตทางการเงิน กษัตริย์หลุยส์ที่ 16 จึงตัดสินใจเรียกประชุมสภาฐานันดร เพื่อหาทางออกร่วมกัน อย่างไรก็ตาม สมาชิกจากฐานันดรชั้นสามไม่พอใจกับอำนาจที่จำกัด และต้องการให้มีการปฏิรูปประเทศ สมาชิกฐานันดรชั้นสามจึงประกาศตนเป็น "สมัชชาแห่งชาติ" (National Assembly) ซึ่งเป็นสภาที่มีอำนาจสูงสุด และเริ่มร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อจำกัดอำนาจของกษัตริย์และสร้างรัฐสภาที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย สมัชชาแห่งชาติได้ประกาศ "ประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง" (Declaration of the Rights of Man and of the Citizen) ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่ระบุถึงสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยสมัยใหม่ การปฏิวัติฝรั่งเศสนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิเป็นระบอบสาธารณรัฐ และมีการจัดตั้งรัฐสภาที่มีอำนาจในการออกกฎหมาย แนวคิดของการปฏิวัติฝรั่งเศสได้แพร่กระจายไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก และมีอิทธิพลต่อการเกิดการปฏิวัติและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในหลายประเทศ

## 5.2 เจตนารมณ์ของการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ

จากรูปแบบการประชุมแบบรัฐสภาของอังกฤษ ทำให้การดำเนินการของกลุ่มคนจำนวนมากมาอยู่ร่วมกัน ผู้เข้าร่วมประชุมจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการจัดการประชุม

ฮัลเบิร์ต อี. กัลป์ลีย์ ศาสตราจารย์วิชาอาทวิทยาแห่งมหาวิทยาลัยเคนทักกีกล่าวว่า “เพื่อประสิทธิภาพของการประชุม เมื่อคนจำนวนมากมาร่วมประชุมกันเพื่อลงมติเกี่ยวกับข้อปัญหาที่สลับซับซ้อนหลายประการในเวลาอันจำกัดแล้ว กลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมจำเป็นต้องใช้วิธีดำเนินการประชุมแบบรัฐสภา”

วิธีดำเนินการประชุมแบบรัฐสภา (Parliamentary Procedure) หรือ “ข้อบังคับการประชุมแบบรัฐสภา (Parliamentary Law) เป็นแบบแผนระเบียบการประชุมที่ใช้ในรัฐสภาของอังกฤษ โดยรัฐสภาของอังกฤษใช้ในสมัยแรก ๆ เมื่อราว ๆ ค.ศ. 1562 – 1566 ซึ่งช่วงนั้นจะเป็นระเบียบที่ปฏิบัติสืบเนื่องมาตามประเพณี จนกระทั่งชาวอังกฤษจำนวนหนึ่งได้อพยพไปตั้งถิ่นฐานในอเมริกา และได้นำระเบียบการประชุมที่ใช้ในรัฐสภาของอังกฤษไปใช้ในการประชุมที่เป็นแบบแผนในอเมริกาด้วย

ระเบียบการประชุมที่มีรากฐานมาจากระเบียบการประชุมที่ใช้ในรัฐสภาของอังกฤษได้รับการปรับปรุงแก้ไขตลอดมานับศตวรรษ ควบคู่ไปกับการพัฒนาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วง ค.ศ. 1797 – 1801 โทมัส เจฟเฟอร์สัน ได้เป็นรองประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา และต้องทำหน้าที่เป็นประธานของวุฒิสภาด้วย ได้พิจารณาเห็นว่า ระเบียบการประชุมของวุฒิสภาที่ใช้มาแต่เดิมยังไม่สมบูรณ์พอจึงได้เรียบเรียงระเบียบการประชุมไว้เป็นคู่มือสำหรับตนเอง<sup>30</sup> และต่อมาได้มีผู้เห็นประโยชน์ของระเบียบการประชุมแบบรัฐสภา จึงนำไปใช้กับการประชุมขององค์กรอื่น ๆ ที่ไม่ใช่สภานิติบัญญัติ เช่น องค์กรธุรกิจ และสมาคมต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ การปฏิวัติฝรั่งเศสในศตวรรษที่ 18 ได้นำมาซึ่งแนวคิดเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการมีส่วนร่วมในการปกครอง ส่งผลต่อการพัฒนาระบบรัฐสภาในหลายประเทศ ต่อมาในศตวรรษที่ 19 และ 20 ระบบรัฐสภาแพร่หลายไปทั่วโลก และมีการพัฒนากฎเกณฑ์และข้อบังคับในการประชุมสภาให้มีความเป็นสากลมากขึ้น

ทั้งนี้ ระเบียบการประชุมแบบรัฐสภาหรือวิธีดำเนินการประชุมแบบรัฐสภาเป็นระเบียบที่มุ่งส่งเสริมหลักการสำคัญ ได้แก่<sup>31</sup>

(1) เพื่อให้มีความคล่องตัวในการปรึกษาหารือ และเพื่อส่งเสริมความร่วมมือและความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

(2) ผู้เข้าร่วมประชุมแต่ละคนมีสิทธิ เอกสิทธิ์ และพันธกรณีเท่าเทียมกัน

(3) ตกลงใจร่วมกันด้วยเสียงข้างมาก

(4) ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของเสียงข้างน้อย

<sup>30</sup> มังกร ชัยชนะดารา. *วิธีดำเนินการประชุมแบบรัฐสภา*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช. 2520. หน้า 4 - 5.

<sup>31</sup> Alice F. Sturgis. *Sturgis Standard Dode of Parliamentary Procedure*. New York : McGraw - Hill Book Company. 1966. Pp 7 - 11.

(5) ผู้ร่วมประชุมแต่ละคนมีสิทธิที่จะร่วมอภิปรายญัตติ หรือข้อเสนอทั้งปวง ที่จะต้องลงมติได้อย่างสมบูรณ์และอย่างเสรี

(6) สมาชิกผู้ร่วมประชุมมีสิทธิที่จะได้รับความหมายของปัญหาหรือญัตติใด ๆ ที่เสนอต่อที่ประชุม ตลอดจนผลที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากข้อเสนอนั้น ๆ

(7) การประชุมทุกนัดจักต้องแสดงออกซึ่งความเป็นธรรมและความไว้วางใจซึ่งกัน และกัน

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์โรนาลด์ เอฟ. เรด ได้กล่าวว่า วิธีดำเนินการประชุม แบบรัฐสภาจะช่วยให้การประชุมนั้นมีความเป็นประชาธิปไตยและควรมีประสิทธิภาพ ทั้งสองประการนี้จึงเป็นจุดมุ่งหมายที่สำคัญที่ควบคู่มากับพัฒนาการของระเบียบการประชุมที่เป็น แบบแผน

อย่างไรก็ตาม ความเป็นประชาธิปไตยและควรมีประสิทธิภาพของการประชุม แบบรัฐสภามีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>32</sup>

(1) ความเป็นประชาธิปไตย (Democracy) การคุ้มครองสิทธิของเสียงข้างมาก และเสียงข้างน้อย ตลอดจนการให้อภิปรายได้โดยเสรี เหล่านี้เป็นหลักมูลฐานประการหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตย ระเบียบการประชุมแบบรัฐสภาจะให้สิทธิของเสียงข้างมาก ด้วยการให้เสียงข้างมากมาเป็นเกณฑ์ในการออกเสียงลงคะแนนเพื่อ วินิจฉัยญัตติ หรือ ปัญหาหลัก และขณะเดียวกันก็คุ้มครองสิทธิของเสียงข้างน้อยในที่ประชุม ด้วยการให้โอกาสที่จะ อภิปรายหรือเสนอญัตติยับยั้งการลงมติ จำกัดหรือขยายเวลาการอภิปราย ตลอดจนให้มีการออกเสียงลงคะแนนด้วยเกณฑ์ 2 ใน 3 ในบางกรณี นอกจากนี้ ผู้เป็นประธานในที่ประชุมจะต้อง วางตัวเป็นกลาง ไม่ร่วมอภิปรายและออกเสียงลงคะแนน (เว้นแต่ออกเสียงลงคะแนน ชี้ขาดในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันหรือในกรณีที่เป็นการออกเสียงลงคะแนนลับ) และ ประธานจะต้องอนุญาตแก่ผู้ร่วมประชุมทุกคนที่ประสงค์จะพูดและได้ทำถูกต้องตามระเบียบการ ประชุมแล้ว

(2) ประสิทธิภาพ (Efficiency) ข้อบังคับการประชุมหลายข้อกำหนดไว้เพื่อ ส่งเสริมประสิทธิภาพของการตกลงใจร่วมกันของกลุ่ม เช่น ที่ประชุมจะพิจารณาญัตติต่าง ๆ เป็นเรื่อง ๆ ไป เมื่อญัตติที่ได้มีผู้เสนอไว้ถูกต้องตามระเบียบแล้วยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ สมาชิกผู้ร่วมประชุมจะ เสนอญัตติอื่นให้ที่ประชุมพิจารณาไม่ได้ เว้นแต่ญัตติที่เสนอใหม่นั้นเป็นญัตติที่ต่อเนื่องกันกับญัตติ หลัก เช่น ขอแปรญัตติ ขอให้เลื่อนการปรึกษา ขอให้จำกัดหรือขยายเวลา

<sup>32</sup> Ronald F. Reid. "Debate" Introduction to the Field of Speech. Atlanta : Scott Foresman and Company. 1965. Pp. 94-85.

ในการอภิปราย เป็นต้น หรือญัตติใหม่นั้นเป็นญัตติที่เกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของสมาชิกผู้เข้าร่วมประชุม เช่น ขอให้พักประชุม ขอให้นัดประชุมคราวต่อไป เป็นต้น ประธานจะต้องดูแลให้การประชุมเป็นไปโดยเรียบร้อยและราบรื่น ให้ผู้ร่วมประชุมพูดทีละคน และป้องกันการขัดขวางจากสมาชิกผู้ร่วมประชุมคนอื่น

ดังนั้น วิธีดำเนินการประชุมแบบรัฐสภาโดยมีระเบียบการประชุมแบบรัฐสภา จะสามารถช่วยให้การประชุมเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในหลายประเทศที่มีระบบรัฐสภาจะมีการตราข้อบังคับการประชุมไว้ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามีกฎข้อบังคับเฉพาะของแต่ละสภา เรียกว่า Roberts Rules of Order ประเทศแคนาดา สภาผู้แทนราษฎรมีคู่มือ House of Commons Procedure and Practice เป็นแนวทางในการประชุม ประเทศออสเตรเลีย สภาผู้แทนราษฎรใช้คู่มือ House of Representative Practice ประเทศเยอรมนี สภากลางของประเทศเยอรมนี (Bundestag) มีข้อบังคับการประชุมของตน เรียกว่า Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages เป็นต้น ซึ่งข้อบังคับการประชุมเหล่านี้ตราขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางการดำเนินการประชุม วิธีการเสนอญัตติ การอภิปราย และการลงมติ รวมถึงการรักษาระเบียบในที่ประชุม ซึ่งในหัวข้อต่อไปผู้ศึกษาจะกล่าวถึงการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุม ซึ่งแต่ละประเทศมักจะกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในข้อบังคับการประชุม

### 5.3 การดำเนินการตามข้อบังคับการประชุม

การตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นไปเพื่อให้การอยู่ร่วมกันของกลุ่มคนที่หลากหลายความคิดเห็นและหลากหลายความเชี่ยวชาญย่อมต้องมีเครื่องมือที่จะนำมาใช้ให้การดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ อีกทั้ง การดำเนินการของผู้แทนราษฎรจะต้องใช้อำนาจที่ได้รับอย่างตรงไปตรงมา ทำให้การมีระเบียบ กฎเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติที่ต้องยึดถือเป็นหลักนั้นจะสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ และในหลายประเทศที่เป็นระบบรัฐสภาการตราข้อบังคับการประชุมใช้บังคับในสภาของตนนั้น ก็เพื่อให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสะท้อนความเป็นประชาธิปไตย

ประเทศที่มีระบบรัฐสภาแบบสองสภา มักจะแยกการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่บริหาร (ตุรกรและวิชาการหรือกฎหมาย) ออกเป็นสองส่วนต่างหากจากกันไม่ก้าวำยการดำเนินการของกันและกัน อย่างเช่น สภาผู้แทนราษฎร จะมีเลขาธิการและเจ้าหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนวุฒิสภาก็จะมีเลขาธิการและเจ้าหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา เช่นเดียวกันกับวิธีปฏิบัติของประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ประเทศอิตาลี ประเทศญี่ปุ่น ซึ่งงานของทั้งสองสภาจะไม่ก้าวำยกัน แม้ว่าประธานของสภาใดสภาหนึ่งจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานของรัฐสภาในการประชุมร่วมกัน ก็ไม่มีอำนาจบังคับงานภายในของอีกสภาหนึ่งได้ บางประเทศกำหนดไว้ให้แยกต่างหากจากกัน คือ สถานที่และ

ที่ตั้งของแต่ละสภานั้นย่อมไม่ขึ้นอยู่กับประธานสภานั้น ๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปแทรกแซงไม่ได้ นอกจากจะได้รับคำขอจากประธานหรือผู้แทนของสภาที่เกี่ยวข้อง ส่วนข้าราชการของสภานั้นจะแยกออกเป็นคนละชุด ไม่มีการทำงานที่ก้าวก่ายกัน อำนาจบริหารหรือตุลาการจะเข้ามาแทรกแซงไม่ได้ และข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่แต่ละสภาก็มีกฎหมายกำหนดฐานะและรับรู้ความเป็นอิสระไว้อย่างชัดเจน

ลักษณะของการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยทั่วไป เนื้อหาของข้อบังคับการประชุมสภาจะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงานด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และกำหนดวิธีการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามลำดับขั้นตอน เช่น การเลือกและอำนาจหน้าที่ของประธานสภาและรองประธานสภา และอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการ วิธีการประชุม การเสนอและการพิจารณาญัตติ การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งคณะกรรมการ การตั้งกระทู้ถาม เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศจะให้อำนาจแต่ละสภาสามารถตราข้อบังคับของตนเองได้โดยอัตโนมัติ อันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาประการหนึ่ง ทั้งยังเป็นที่ยอมรับในอารยประเทศที่มีรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของฝ่ายนิติบัญญัติที่สำคัญประกอบด้วยเรื่องดังต่อไปนี้

### 5.3.1 การให้สมาชิกเลือกประธานสภาและรองประธานสภา

รูปแบบของรัฐสภาแต่ละประเทศมี ทั้งสภาเดี่ยวและหลายสภา ซึ่งแต่ละสภาจะให้สมาชิกร่วมกันเลือกประธานสภาและรองประธานสภาได้ ถือเป็นหลักความเป็นอิสระที่ชัดเจนและมีความสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประธานสภาจะเป็นผู้จัดระเบียบกิจการภายในอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภามีอิสระในการดำเนินกิจการภายในองค์กรของแต่ละสภาได้อย่างมีอิสระต่อกัน

ตามจารีตประเพณีผู้ที่ได้รับเลือกให้เป็นประธานสภามักจะเป็นบุคคลที่มาจากพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมาก และตำแหน่งรองประธานสภาก็มักจะมาพรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากในลำดับรองลงมา แต่อย่างไรก็ตามหลักการทั่วไปของการทำหน้าที่ในตำแหน่งประธานสภาและรองประธานสภาจะต้องวางตัวเป็นกลาง และจะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตัวแทนของพรรคการเมืองของตน แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายใดกำหนดวิธีการดังกล่าวไว้ แต่ผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวย่อมต้องถือเป็นจารีตประเพณีในการปฏิบัติตน เพื่อรักษาไว้ซึ่งความเป็นกลางของสภา ในบางประเทศเปิดโอกาสให้คนภายนอกมาทำหน้าที่ในตำแหน่งนี้ได้เช่นกัน เพื่อดำรงไว้ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นกลาง ดังเช่น สภาผู้แทนราษฎรประเทศมาเลเซีย ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถเลือกบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาทำหน้าที่ประธานสภา

ผู้แทนราษฎรได้ เป็นต้น<sup>33</sup> ประธานสภามีความสำคัญอย่างยิ่งกับการดำเนินการประชุม เนื่องจากจะต้องเป็นผู้รักษากฎ กติกาความเรียบร้อย และควบคุมการประชุมให้เป็นไปอย่างราบรื่น ทั้งนี้จะต้องเป็นบุคคลที่ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาอย่างเคร่งครัด วินิจฉัยประเด็นต่าง ๆ ด้วยความเป็นกลาง และปฏิบัติหน้าที่เป็นที่เคารพต่อสมาชิกในแต่ละสภา

สำหรับประธานสภาผู้แทนราษฎรของไทยจะต้องเป็นบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากมติของสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจและทำหน้าที่เป็นประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ควบคุมกิจการของสภาผู้แทนราษฎร รักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมและบริเวณสภา เป็นผู้แทนของสภาผู้แทนราษฎรในกิจการภายนอก และมีอำนาจอื่นตามที่กฎหมายกำหนด โดยให้มีรองประธานสภาทำหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นหน้าที่และอำนาจของประธานสภา

### 5.3.2 การกำหนดระเบียบวาระการประชุม

ระเบียบวาระ (agenda) คือ ลำดับรายการที่กำหนดไว้เสนอที่ประชุม โดยจะต้องจัดทำก่อนที่จะดำเนินการประชุม เป็นการจัดเตรียมเรื่องต่าง ๆ ที่จะต้องเจรจาหรือพิจารณาร่วมกันในที่ประชุมเพื่อให้ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ไปตามลำดับตามที่จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุม ซึ่งการจัดทำระเบียบวาระการประชุมนั้นฝ่ายเลขานุการของที่ประชุมจะเป็นผู้ดำเนินการ โดยจะให้ผู้เป็นประธานตัดสินใจอีกครั้งก่อนที่จะบรรจุเรื่องใด ๆ ในระเบียบวาระการประชุม

การจัดระเบียบวาระการประชุมสภา หากฝ่ายนิติบัญญัติมีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร อำนาจในการจัดระเบียบวาระการประชุมจะเป็นของประธานสภาที่จะวินิจฉัยและสั่งให้บรรจุเรื่องที่จะพิจารณาเข้าระเบียบวาระการประชุม แต่ในบางประเทศที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร การกำหนดเรื่องต่าง ๆ ที่จะพิจารณานั้น ยังคงเป็นของรัฐบาล ทั้งนี้ องค์กรบางแห่งจะกำหนดระเบียบวาระไว้ในข้อบังคับขององค์กรด้วย แต่หากองค์กรใดไม่ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับขององค์กรจะเป็นหน้าที่ของที่ประชุมหรือประธานของที่ประชุมและเลขานุการที่จะต้องร่วมกันเป็นผู้จัดระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในที่ประชุมเป็นไปตามลำดับ

เมื่อกำหนดเรื่องต่าง ๆ ในระเบียบวาระการประชุมแล้ว ที่ประชุมอาจขอให้เปลี่ยนลำดับก็ได้ หรือประธานของที่ประชุมอาจขอเปลี่ยนลำดับด้วยเหตุผลอันสมควรก็ได้แต่ที่ประชุมจะต้องไม่คัดค้านการเปลี่ยนระเบียบวาระนั้น หากมีการคัดค้านเกิดขึ้นประธานในที่

<sup>33</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย. หน้า 16.

ประชุมก็ต้องขอมติจากที่ประชุมว่าจะเห็นควรให้เปลี่ยนได้หรือไม่ ในเนื้อหาของ Robert's Rules of Order Newly Revised กำหนดระเบียบวาระการประชุมประกอบด้วยเรื่องต่าง ๆ ดังนี้<sup>34</sup>

ก. รับรองรายงานการประชุม (Reading and Approval of Minutes) ระเบียบวาระนี้เป็นการขอให้ที่ประชุมรับรองการประชุมในคราวที่ผ่านมาตามลำดับของการประชุม โดยฝ่ายเลขานุการของที่ประชุมจะเป็นผู้จัดทำรายงานการประชุมและจัดส่งให้สมาชิกได้อ่านก่อนมีการประชุม ดังนั้น ในการพิจารณาจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาที่ละหน้า และฝ่ายเลขาก็ไม่จำเป็นต้องอ่านในที่ประชุมฟัง ในบางองค์กรที่มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ตรวจรายงานการประชุม คณะกรรมการนั้นก็จะทำหน้าที่พิจารณาตรวจและแก้ไขรายงานการประชุมให้ถูกต้องก่อนนำเสนอต่อที่ประชุมใหญ่

ข. รายงานของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการบริหาร (Reports of Offices, Boards, and Standing Committees) รายงานของ “เจ้าหน้าที่” หรือ “กรรมการบริหาร” ในที่นี้หมายถึง ผู้มีหน้าที่ในการดำเนินกิจการขององค์กร เช่น นายก เลขานุการ เภรณญิก เป็นต้น โดยประธานในที่ประชุมจะขอให้เจ้าหน้าที่หรือกรรมการบริหารรายงานกิจการในหน้าที่ของตนเพื่อให้ที่ประชุมทราบ เมื่อเจ้าหน้าที่หรือกรรมการบริหารรายงานเสร็จแล้ว ประธานจะเปิดโอกาสให้ที่ประชุมซักถามข้อข้องใจหรือตั้งกระทู้ถามได้ เมื่อมีผู้ซักถาม ประธานจะให้ผู้ที่รายงานเป็นผู้ตอบ เมื่อไม่มีผู้ใดสนใจซักถามต่อไปอีก ประธานจะกล่าวขอบคุณเจ้าหน้าที่หรือกรรมการบริหารและให้เก็บรายงานนั้นไว้เป็นหลักฐาน

ค. รายงานของคณะกรรมการสามัญ (Reports of Special (Select, or Ad Hoc) Committees) ในองค์กรใหญ่ ๆ เช่น รัฐสภา สภาเทศบาล ฯลฯ จะมีคณะกรรมการสามัญทำหน้าที่เกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ เมื่อถึงระเบียบวาระรายงานของคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญ ประธานจะเปิดโอกาสให้ที่ประชุมเสนอแนะเพิ่มเติม ซักถาม หรือวิพากษ์วิจารณ์ แต่ที่ประชุมจะอภิปรายวิพากษ์วิจารณ์หรือโจมตีกรรมการผู้จัดทำรายงานนั้นไม่ได้ และให้เก็บรายงานนั้นไว้เป็นหลักฐาน และหากรายงานนั้นมีข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ที่ประชุมอาจพิจารณาและลงมติทันทีหลักจากคณะกรรมการรายงานเรื่องนั้นแล้ว

ง. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ (Special Orders) คณะกรรมการวิสามัญที่ประชุมอาจแต่งตั้งขึ้นเพื่อศึกษาหรือพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยที่ประชุมจะให้พิจารณา

<sup>34</sup> Robert, Henry M. Robert's Rules of Order Newly Revised. A new and enlarged edition by Sarah Corbin Robert. Glenview, Ill. : Scott, Foresman and Company, 1960. pp. 300.



ในลำดับต่อจากรายงานของคณะกรรมการสามัญ ส่วนการพิจารณาและข้อเสนอแนะต่าง ๆ จะดำเนินการเช่นเดียวกันกับรายงานของคณะกรรมการสามัญ

จ. เรื่องที่ค้างพิจารณา (Unfinished Business and General Orders) ระเบียบวาระเรื่องนี้จะเป็นญัตติต่าง ๆ ที่ค้างการพิจารณาจากการประชุมคราวที่แล้ว อาจเนื่องมาจากที่ประชุมมีมติให้ปิดการประชุม หรือให้เลื่อนการปรึกษามาไว้ในการประชุมที่กำลังพิจารณาอยู่

ข. เรื่องที่เสนอใหม่ (New Business) ได้แก่ ญัตติต่าง ๆ ที่สมาชิกเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาเพื่อลงมติ โดยปกติแล้วการเสนอญัตติใหม่จะเสนอด้วยวาจาเป็นคำพูดในที่ประชุม เว้นแต่มีข้อบังคับการประชุมกำหนดให้เสนอเป็นหนังสือและมีผู้ลงชื่อรับรองญัตติด้วย ซึ่งหากกำหนดไว้ให้เสนอเป็นหนังสือนั้น ญัตติจะถูกส่งไปยังเลขานุการของที่ประชุมเพื่อเลขานุการจะได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุม

กรณีที่ข้อบังคับขององค์กรใดไม่ได้กำหนดระเบียบวาระอย่างใดอย่างหนึ่งไว้ ย่อมเป็นหน้าที่ของที่ประชุมหรือประธานและเลขานุการ ที่จะทำหน้าที่ในการจัดระเบียบวาระการประชุม เพื่อให้การพิจารณาของที่ประชุมเป็นไปตามลำดับ และเมื่อจัดทำระเบียบวาระการประชุมเสร็จแล้วจะต้องส่งให้กับผู้เข้าร่วมประชุมก่อนการประชุมจะเกิดขึ้น เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้ศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่จะพิจารณาในที่ประชุม

### 5.3.3 การตั้งคณะกรรมการ

การใช้อำนาจในการสอบสวนของฝ่ายนิติบัญญัติ จะดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการ ซึ่งการสอบสวนนั้นจะต้องเป็นไปตามอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น เนื่องจากการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องพิจารณากฎหมายที่หลากหลาย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบข้อเท็จจริงในด้านต่าง ๆ ของกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา นอกจากนี้ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติก็จำเป็นต้องมีข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในการดำเนินการเพื่อตรวจสอบและควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร แนวคิดของการมีคณะกรรมการจึงเกิดขึ้นเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถดำเนินการในด้านต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมตามอำนาจหน้าที่ ด้วยเหตุที่ว่าจำนวนของสมาชิกแต่ละสภามีจำนวนที่มาก หากจะดำเนินการให้ครบทุกด้าน อาจจะทำให้เกิดความล่าช้า ดังนั้น คณะกรรมการจึงเปรียบเสมือน รัฐสภาขนาดย่อม ที่จะทำหน้าที่สอบถามข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อเท็จจริงหรือข้อมูลในด้านต่าง ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาตามอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

การทำหน้าที่ของคณะกรรมการสามารถที่จะช่วยแบ่งเบาภารกิจของรัฐสภา และช่วยให้รัฐสภามีอำนาจที่จะแต่งตั้งบุคคลผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ มาช่วยทำงานเพื่อให้ภารกิจของรัฐสภาเป็นไปอย่างสมบูรณ์ และจะช่วยให้รัฐสภาได้มี

ข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ทั้งนี้ การมีคณะกรรมการยังช่วยให้การผสมผสานความคิดเห็นที่แตกต่างกันให้ได้ข้อยุติและเป็นที่ยอมรับได้อีกด้วย<sup>35</sup>

#### 5.3.4 การมีเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

แนวความคิดให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา มีขึ้นครั้งแรกในรัฐสภาอังกฤษ เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาของอังกฤษถูกจับกุมและฟ้องร้องในข้อหากล่าวคำใส่ร้ายป้ายสี ซึ่งคำกล่าวนั้นเพียงเป็นการเสนอความเห็นในการพิจารณากฎหมาย ทำให้สมาชิกไม่ได้รับการคุ้มครองในการแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในรัฐสภา ต่อมาใน ค.ศ. 1688 ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ (Bill of Right) กำหนดว่า “ในการพูดและการอภิปราย รวมถึงตลอดถึงการดำเนินการใด ๆ ในรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่นั้น ไม่อาจนำไปฟ้องร้องในศาลใดศาลหนึ่ง นอกจาก จะเป็นการกระทำนอกรัฐสภา...” นับแต่นั้นมารัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ได้นำหลักการดังกล่าวนี้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

การได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา (Parliamentary Privilege and Immunity) มีขึ้นเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเต็มที่ ไม่ที่จะเป็นการอภิปราย การกล่าวถ้อยคำใด ๆ เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือการกระทำหน้าที่อื่นใดในที่ประชุมรัฐสภา ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมวุฒิสภา ผู้ใดจะนำไปฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาไม่ได้ นอกจากนี้สมาชิกแต่ละสภาย่อมได้รับความคุ้มกันในการเข้าร่วมประชุมตามหน้าที่ ซึ่งผู้ใดจะกลั่นแกล้ง จับกุม คุมขังเพื่อขัดขวางไม่ให้ไปประชุมสภาไม่ได้เช่นเดียวกัน เพื่อให้สมาชิกแต่ละสภามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญของไทยก็บัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน โดยมีขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ตราพระราชบัญญัติองค์มนตรี พ.ศ. 2470 ขึ้นแทนพระราชบัญญัติองค์มนตรี จุลศักราช 1236 หรือพระราชบัญญัติปรีวีแลนซ์ “ที่ปรึกษา” เนื่องจากระเบียบดังกล่าวมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับปัจจุบัน และสมาชิกแห่งสภานั้น อภิปรายแสดงความคิดเห็นได้ไม่เต็มที่ จึงทรงพระราชดำริที่จะให้หลักประกันแก่สมาชิกสภาองคมนตรีได้แสดงความคิดเห็นได้เต็มที่ไม่ต้องหวาดกลัวภัยใด ๆ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม ให้ตราบทบัญญัติในมาตรา 4 แห่ง

<sup>35</sup> ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา. (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2541. หน้า 66 - 67.

พระราชบัญญัติองค์มนตรี พ.ศ.2470 ว่า “กรรมการองค์มนตรีไม่ต้องรับผิดชอบในถ้อยคำใด ๆ ที่ได้กล่าวหรือแสดงเป็นความคิดเห็น หรือในการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาองค์มนตรี ผู้ใดผู้หนึ่งจะกล่าว ฟ้องร้องกรรมการองค์มนตรีเพราะเหตุนั้นหาได้ไม่ อนึ่งบุคคลที่สภาเชิญมาชี้แจงหรือออกความคิดเห็นนั้นก็ได้รับการยกเว้นดุจกัน”<sup>36</sup> ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 รับรองการได้รับเอกสิทธิ์ให้กับสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไว้ในมาตรา 124 และมาตรา 125

### 5.3.5 การกำหนดให้สมาชิกได้รับค่าประโยชน์ตอบแทน

การดำเนินงานขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของระบบการปกครอง การดำเนินงานต่าง ๆ จึงต้องเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งบทบาทของผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยในแต่ละฝ่ายถือเป็นบทบาทที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง หากบุคคลที่ทำหน้าที่นั้นไม่ได้รับประโยชน์ตอบแทนที่เพียงพอ ย่อมก่อให้เกิดการทุจริตหรือเกิดการแทรกแซงอำนาจได้ และอาจทำให้เกิดการครอบงำจากอำนาจของฝ่ายอื่น ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่เพียงพอ เพื่อจะได้มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ ได้อย่างเหมาะสม

จะเห็นได้ว่า การตราข้อบังคับการประชุมนั้นจะกำหนดเรื่องที่เป็นกรอำนาจและความสะดวกให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกในแต่ละสภาให้เป็นไปได้อย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพตามอำนาจหน้าที่ของสภานั้น ๆ ในขณะเดียวกันการตราข้อบังคับจะต้องคำนึงถึงเสียงข้างน้อย และมีข้อกำหนดที่คุ้มครองเสียงข้างน้อยด้วย เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายข้างมากใช้มติเพื่อให้ดำเนินการใด ๆ ได้ ข้อบังคับการประชุมจึงต้องมีความเที่ยงธรรมต่อการดำเนินการของทั้งฝ่ายเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการประชุม ดังนั้น หากการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ย่อมทำให้การทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรที่ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปตามกลไกของระบบรัฐสภา อันเป็นสร้างความเชื่อมั่นในการทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรเพื่อส่งเสริมและพัฒนาระบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาได้

<sup>36</sup> พงษ์วัฒน์ บุญพิทักษ์. เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. รัฐสภาไทย. ค้นคืน 7 กันยายน 2566. จาก [www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th).

## 6. การใช้อำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติของผู้แทนราษฎร

การใช้อำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติของผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภาเป็นบทบาทที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ผู้แทนราษฎรจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการนำเสนอความคิดเห็นและผลประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้เกิดการพิจารณากฎหมายและนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ผู้ศึกษาต้องการศึกษาเพื่อให้ทราบหลักการและทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติของผู้แทนราษฎร เพื่อให้การทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรในฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปอย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ โดยหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรมีดังนี้

### 6.1 หลักการมีผู้แทนราษฎร

หลักการเกี่ยวกับการมีผู้แทนราษฎรเริ่มขึ้นในช่วงปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศส แนวคิดที่กำหนดให้เกิดการมีผู้แทนราษฎรมาจากหลักเกณฑ์ว่าด้วยอำนาจอธิปไตย ซึ่งในช่วงการปฏิวัตินั้น มีนักปฏิวัติในยุคนั้นเห็นว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติไม่ได้เป็นของบุคคลใดหรือกลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งใด ทำให้ต้องมีการสรรหาบุคคลกลุ่มหนึ่งมาใช้อำนาจนี้แทนชาติ ด้วยเหตุนี้ผู้แทนที่ได้รับเลือกจึงเป็นผู้แทนราษฎรทั้งหมด ไม่ใช่ผู้แทนของเขตเลือกตั้งเขตใดเขตหนึ่ง ซึ่งแนวคิดการมีผู้แทนราษฎรนี้ได้นำมาเริ่มใช้ในช่วงสมัยคริสต์ศตวรรษที่ 18 และในช่วงนี้กลุ่มคนที่เป็นพวกชนชั้นคนมั่งมีจะมีบทบาทในทางเศรษฐกิจและการเมืองมาก

การมีผู้แทนราษฎรจึงเป็นผลดีกับชนชั้นนี้ ผลพวงของการมีผู้แทนประการแรกคือลดอำนาจขององค์พระมหากษัตริย์ลงด้วยการโอนอำนาจอธิปไตยให้แก่ชาติ โดยที่กลุ่มชนชั้นคนมั่งมีนั้นได้เข้ามาทำการแทนในรัฐสภา แต่ผลพวงอีกด้านก็เป็นการกีดกันประชาชนที่ไม่ใช่พวกของตัวเองไม่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ การกีดกันนั้นทำได้โดยวิธีการกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการศึกษา หรือด้านอิทธิพลทางเศรษฐกิจ ออกกฎเกณฑ์ กีดกันจำกัดสิทธิประชาชนในการออกเสียงเลือกตั้งและสิทธิในการเข้ารับสมัครเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเปิดโอกาสให้พวกของตนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ ผู้แทนราษฎรในช่วงนั้นจึงเป็นเพียงบรรดาพวงเสรีนิยม แต่ไม่ใช่นักประชาธิปไตยที่แท้จริง แต่ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปมาก และการลดอำนาจพระมหากษัตริย์ได้หมดสิ้นไป รวมถึงการกีดกันประชาชนที่ไม่ใช่พวกของตนเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศด้วย ทำให้หลักการมีผู้แทนราษฎรมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่เด่นชัดขึ้น

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้เลือกกับผู้ได้รับเลือก รัฐธรรมนูญในหลายประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาจะกำหนดให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นอิสระ กล่าวคือ ประชาชนไม่มีสิทธิบีบบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ทำการหรือละเว้น

ในการทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ประชาชนจึงไม่สามารถควบคุมการทำหน้าที่ของผู้แทนได้ตามเจตนารมณ์ของตน หากประชาชนจะลงโทษผู้แทนนั้นก็ทำได้เพียงวิธีการไม่ต้องเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นเข้าไปในรัฐสภาอีกในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งในทางนิติศาสตร์สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การเลือกตั้งของประชาชนเป็นเพียงการสรรหาบุคคลที่จะเข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติ<sup>37</sup>

ลักษณะทางกฎหมายของผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภามีทฤษฎีที่อธิบายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาอยู่ 2 ทฤษฎี ได้แก่ ทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนประชาชนตามกฎหมายลักษณะตัวแทนในกฎหมายเอกชน (Théorie du mandat impératif) และทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติ

### 6.1.1 ทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นตัวแทนประชาชนตามกฎหมายลักษณะตัวแทนในกฎหมายเอกชน (Théorie du mandat impératif)

คำอธิบายสถานะทางกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาเริ่มจากการกล่าวถึงทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนว่า ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตย เป็นของประชาชนนั้น พลเมืองของรัฐแต่ละคนจะมีส่วนในความเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยคนละส่วนเท่า ๆ กัน แม้ว่าประชาชนในรัฐจะได้มาทำสัญญามอบอำนาจอธิปไตยที่ตนมีอยู่ให้สังคมเป็นผู้ใช้และสังคมมีสิทธิที่จะมอบอำนาจนั้นให้กับบุคคลคนหนึ่ง คนใดไปใช้ต่อก็ตาม แต่การมอบอำนาจให้กับสังคมตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น มีลักษณะเป็นการมอบให้ใช้อำนาจ มิใช่โอนอำนาจในลักษณะเช่นเดียวกับ การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในระบบกฎหมายเอกชน ดังนั้น ประชาชนยังคงมีความ เป็นเจ้าของอำนาจนั้นอยู่และการใช้อำนาจของผู้ที่สังคมมอบอำนาจให้ไปใช้ก็จะต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจด้วย ทฤษฎีนี้จึงถือว่าสมาชิกรัฐสภามีสถานะทางกฎหมายเป็นตัวแทน และประชาชนมีสถานะทางกฎหมายเป็นตัวการตามสัญญาตัวแทน

### 6.1.2 ทฤษฎีที่ถือว่าสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติ

เมื่อชาติ ซึ่งเป็นสภาวะนามธรรม (abstraite) ที่มีความเป็นอยู่แตกต่างหากจากประชาชนในรัฐ คือ ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการเลือกตั้งก็เป็นอำนาจที่ชาติมอบให้แก่ประชาชน แม้ประชาชนจะเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา แต่เมื่อสมาชิกรัฐสภาได้รับเลือกตั้งแล้ว ย่อมถือว่า สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติและไม่อยู่ภายใต้อาณัติรวมถึงความควบคุมใดๆ ของ ประชาชนผู้เลือกตั้งทั้งสิ้น ทฤษฎีสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้แทนของชาติกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาไม่ต้องอยู่ภายใต้ความควบคุมของประชาชนตลอดเวลาที่ได้รับมอบอำนาจอธิปไตยไป ถือว่าการกระทำของผู้แทน คือ การแสดงออกของชาติ มิใช่การทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของประชาชนในรัฐ

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน หน้า 8 - 9.

ประเทศฝรั่งเศสได้นำแนวคิดตามทฤษฎีนี้มาอธิบายการกระทำในทางนิติบัญญัติของรัฐสภาฝรั่งเศสว่า “กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา คือ การแสดงออกของเจตจำนงทั่วไป” มิได้เป็นเพียงเจตจำนงของสมาชิก รัฐสภาเสียงข้างมากเท่านั้น ซึ่งเจตจำนงทั่วไปในกรณีนี้ หมายถึง เจตจำนงของชาตินั้นเอง นอกจากนี้การกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนตามทฤษฎีนี้ยังส่งผลให้กลไกทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมตรวจสอบการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาโดยประชาชน เช่น การถอดถอน (recall) ออกจากตำแหน่งเป็นสิ่งที่ไม่ได้รับการยอมรับตามทฤษฎีนี้ด้วย

## 6.2 หลักความรับผิดชอบทางการเมือง

ศาสตราจารย์ มิกซ์ กูแน็ล อธิบายว่า ความรับผิดชอบทางการเมืองนั้นเชื่อมโยงกับ แนวความคิดของรัฐเสรีนิยมที่ว่า องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นเพียงตัวแทนของพลเมือง และรัฐนั้นมีขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชน ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อ การกระทำของตนต่อพลเมืองหรือต่อผู้แทนราษฎร และความเสียหายที่ปัจเจกชนได้รับนั้นจะต้อง ได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรม แต่ผลของการกระทำตามหลักความรับผิดชอบกลับไม่ได้รับการยอมรับ โดยง่าย ในระดับของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ความรับผิดชอบต่อพลเมืองเป็นผลโดยตรงและโดยทั่วไป มาจากหลักการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ในระบบรัฐสภา ความรับผิดชอบต่อรัฐบาลต่อ รัฐสภานั้นเป็นที่ยอมรับในสหราชอาณาจักรมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 18 และเป็นที่ยอมรับในฝรั่งเศส มาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 แต่ในระดับของกฎหมายปกครอง ความรับผิดชอบต่อ ความเสียหายที่ได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่เอกชนนั้นได้รับการยอมรับอย่างล่าช้าในเวลาต่อมา

โดยทั่วไปการมีผู้แทนราษฎรในระดับรัฐ ล้วนเรียกร้องการยอมรับจากประชาชน หมายถึง การที่สถาบันของส่วนกลาง ทั้งระดับชาติ ระดับท้องถิ่นหรือภูมิภาค ตลอดจนองค์กรอื่นๆ ที่มีผู้แทนของประชาชนหลายฝ่ายเข้าร่วมเป็นองค์ประกอบ (pluralist or corporatist structures) ทำให้การเลือกตั้งมีความหมาย เพราะผู้แทนราษฎรจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชน<sup>38</sup>

นักรัฐศาสตร์อย่าง ไมเคิล ซาวาร์ด (Michael Saward, 1992) เสนอสิ่งที่เรียกว่า “Co-optive Politics” ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญข้อหนึ่งคือ ต้องมีกระบวนการที่แท้จริงและเป็น ทางการที่จะทำให้ผู้ปกครองพร้อมรับผิดชอบ (accountable) ต่อการตัดสินใจหรือไม่ตัดสินใจดำเนิน

<sup>38</sup> มนตรี เจนวิทย์การ. (2549). แนวคิดเรื่องความชอบธรรมกับการต่อสู้ทางการเมืองยุคทักษิณ. วารสาร สถาบันพระปกเกล้า. 4, 1 (มกราคม 2549). หน้า 5.

นโยบายอย่างใดอย่างหนึ่ง<sup>39</sup> และหนึ่งในกระบวนการนั้นมีแนวคิดที่เรียกว่า การถอดถอนผู้แทนฯ (Recall) การยกร่างกฎหมายต่างๆ ไปจนกระทั่งให้ประชาชนเสนอร่างรัฐธรรมนูญ

ฟิลิป ซี. ชมิตเทอร์ (Philippe C. Schmitter) เคยเสนอไว้ว่า ความพร้อมรับผิดทางการเมือง (political accountability) เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่มีอยู่จริง ซึ่งเป็นสิ่งที่ตามมาจากการใช้อำนาจที่ไม่เสมอกัน โดยทั่วไปหมายถึงความพยายามของประชาชนที่เป็นพลเมืองของประเทศ ที่จะใช้ฐานะอำนาจที่อ่อนแอกว่าเพื่อคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครอง กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการพยายามใช้อำนาจในฐานะผู้ให้ความชอบธรรมแก่ผู้ปกครอง ในการบีบบังคับให้ผู้ปกครองต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจ<sup>40</sup>

มักซ์ เวเบอร์ (Max Weber) เสนอว่าจริยธรรมของนักการเมือง แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ จริยธรรมว่าด้วยความเชื่อมั่น และจริยธรรมว่าด้วยความรับผิดชอบ ซึ่งนักการเมืองควรมีคุณสมบัติที่สัมพันธ์ต่อหลักการข้างต้น 3 เรื่อง คือ 1) แน่วแน่ต่ออุดมการณ์ (passion) 2) มีความรับผิดชอบ (responsibility) ซึ่งเป็นเครื่องบ่งชี้ว่านักการเมืองมีความมุ่งมั่นที่จะทำงานเพื่ออุดมการณ์ตามข้อหนึ่ง และ 3) มีวิจารณญาณ (judgment) หมายถึง ความสามารถที่จะรักษาไว้ซึ่งความไม่หวั่นไหวและความสงบ แต่ตอบสนองต่อสภาพความเป็นจริง

อย่างไรก็ตามแนวคิดตามหลักความรับผิดชอบทางการเมืองเป็นหลักการที่เกิดขึ้นได้ยาก การยอมรับความผิดพลาดกับสิ่งที่เกิดขึ้นจากการกระทำของตัวเอง เป็นเรื่องที่มากกว่าวัฒนธรรม เรื่องดังกล่าวหลายครั้งที่จะต้องได้รับการควบคุมด้วยมาตรการหรือกฎหมายและวินัยต่างๆ เพื่อให้บุคคลต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน เช่น ในระดับองค์กรอย่างพรรคการเมืองก็ต้องมีมาตรการว่าด้วยการรักษาวินัยของพรรคการเมือง ในกรณีที่สมาชิกพรรคการเมืองกระทำการฝ่าฝืนข้อบังคับของพรรค พรรคการเมืองอาจกำหนดโทษแก่สมาชิกผู้นั้นได้ โทษที่กำหนดอาจเป็นการเตือน การตำหนิ การกำหนดโทษปรับเป็นเงิน การให้พ้นจากตำแหน่งในพรรค หรือกรณีการตราข้อบังคับการประชุมนอกจากจะเป็นการรองรับกระบวนการต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามหลักความมีอิสระ ในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติที่ต้องรักษาระเบียบวินัยในการประชุมเช่นเดียวกัน

การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบที่ได้รับอิสระหรือจะอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนมักเป็นเรื่องสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เมื่อผู้แทนราษฎรได้ใช้อำนาจอธิปไตยแล้วถือว่าได้เกิดหน้าที่และ

<sup>39</sup> WAY Magazine *คู่มือ 'รับผิดชอบ' ฉบับขุนนางนักการเมือง*. ค้นคืน 4 เมษายน 2567. จาก [https://waymagazine.org/accountability-guide-for-anuthin/#\\_ednref7](https://waymagazine.org/accountability-guide-for-anuthin/#_ednref7).

<sup>40</sup> มนตรี เจนวิทย์การ. (2551). กลไกและกฎเกณฑ์ในการสร้าง “ความพร้อมรับผิดทางการเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยของไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 6, 1 (มกราคม 2551). หน้า 18-19.

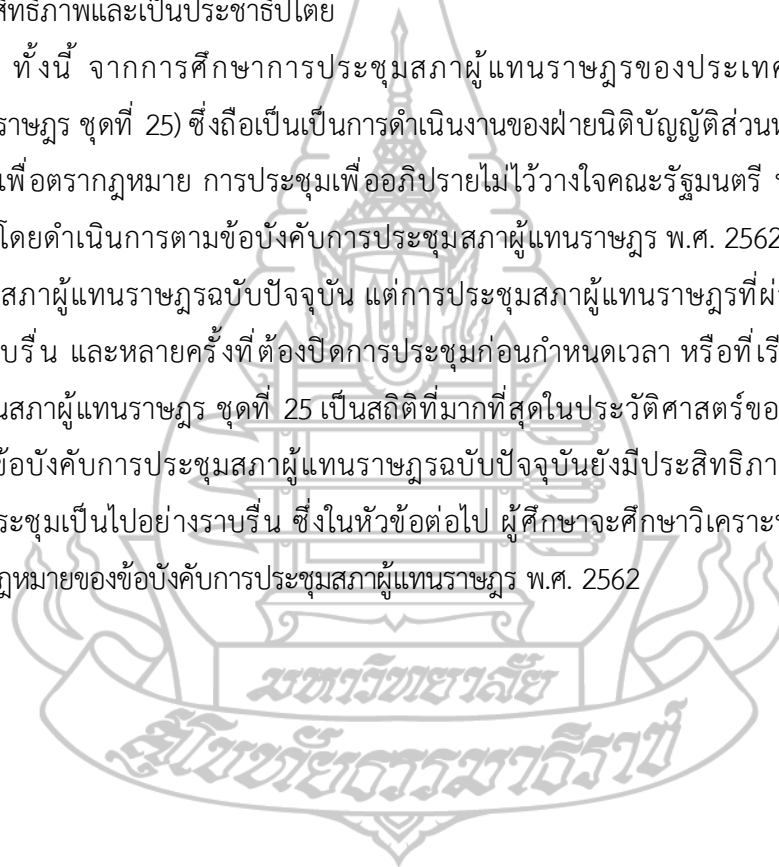
ความรับผิดชอบที่จะผู้แทนราษฎรจะต้องมีต่อประชาชนและองค์กรนั้น ๆ การปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องที่สำคัญและสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชนได้ อย่างไรก็ตามหากจะให้การทำหน้าที่เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพ ผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องยึดหลักนิติธรรม (The rule of law) เป็นสำคัญร่วมด้วยซึ่งแนวความคิดของหลักนิติธรรมนั้นเชื่อว่า มนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาได้ด้วยตนเองตามหลักการของลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) รัฐธรรมนูญในหลายประเทศจึงบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ เพื่อเป็นเครื่องมือขององค์กรใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจรัฐอื่นใดต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมและไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจของตน

จากการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการตรารัฐธรรมนูญและการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติจะเห็นได้ว่า ระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาเป็นระบบการปกครองที่มีลักษณะมุ่งเน้นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านผู้แทน โดยมีกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งจากหลักการดังกล่าวทำให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยขึ้น แบ่งออกเป็น อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจฝ่ายตุลาการ โดยอำนาจของแต่ละฝ่ายจะต้องมีความเท่าเทียมตามทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของแต่ละฝ่ายจำเป็นต้องมีองค์กรใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายด้วย ดังนั้นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยของแต่ละฝ่ายจึงมีอิสระต่อกัน แต่ต้องดำเนินการเพื่อขับเคลื่อนกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน ทั้งนี้ องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในหลายประเทศจะมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน โดยบทบาทที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย การตรากฎหมาย การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการเพื่อให้การใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายมีความยุติธรรมและป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจที่เกินขอบเขต และการเป็นผู้แทนของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ที่สะท้อนถึงปัญหาของประชาชน นอกจากนี้ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันนั้นก็อาจจะแยกจากการได้อย่างเด็ดขาด โดยกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในบางกลไก ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารกำหนดไว้เพื่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานของรัฐบาลให้เป็นไปอย่างราบรื่น และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือเพื่อให้การตัดสินใจทางการเมืองเป็นไปอย่างรอบคอบและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในบางกลไกจึงมีลักษณะที่จะต้องเข้าไปผูกพันระหว่างกันด้วยบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติดังที่กล่าวมานั้น จึงมีส่วนสำคัญที่จะทำให้ประชาชนเชื่อมั่นถึงการได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองประเทศ และมีส่วนร่วมในการส่งเสริมกระบวนการทางนิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ความมีอิสระในการใช้อำนาจขององค์กรใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการควบคุมการดำเนินงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่



และบรรลุตามวัตถุประสงค์ เนื่องจากผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยประชาชน และเมื่อกลุ่มคนจำนวนมากที่มีความหลากหลายทางความคิดมารวมกัน จึงจำเป็นต้องมีกฎ ระเบียบ และขั้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตย ดังนั้น เจตนารมณ์ของการกำหนดกฎ ระเบียบ และขั้นตอนต่าง ๆ ด้วยการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่าย นิติบัญญัตินั้น ทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ได้ว่า ประสงค์ให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติมี ประสิทธิภาพ เป็นประชาธิปไตย และเป็นธรรมกับทั้งฝ่ายเสียงข้างมากและฝ่ายเสียงข้างน้อย และ หากข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติที่ตราขึ้นนั้นมีประสิทธิภาพเพียงพอ ย่อมส่งผลให้การ ดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปตามกลไกของระบบรัฐสภาตามบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติได้ อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตย

ทั้งนี้ จากการศึกษาการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของประเทศไทยในปัจจุบัน (สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25) ซึ่งถือเป็นเป็นการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติส่วนหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็ นการประชุมเพื่อตรากฎหมาย การประชุมเพื่ออภิปรายไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี หรือการพิจารณา กระทู้ถาม โดยดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นข้อบังคับ การประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบัน แต่การประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ผ่านมากลับเป็นไป อย่างไม่ราบรื่น และหลายครั้งที่ต้องปิดการประชุมก่อนกำหนดเวลา หรือที่เรียกว่า “สภาล่ม” ซึ่งเกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 เป็นสถิติที่มากที่สุด ในประวัติศาสตร์ของไทย จึงสะท้อน ให้เห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะ ทำให้การประชุมเป็นไปอย่างราบรื่น ซึ่งในหัวข้อต่อไป ผู้ศึกษาจะศึกษาวิเคราะห์ เพื่อให้ทราบถึง ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562



### บทที่ 3

## ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทย

เมื่อข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติมีความสำคัญและเจตนารมณ์ให้การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติมีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตย แต่จากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทย กลับเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น และต้องปิดการประชุมก่อนเวลาที่กำหนด หรือที่เรียกกันว่า “สภาล่ม” ดังนั้น ในบทนี้ผู้ศึกษาจะศึกษาให้ทราบถึงวิวัฒนาการของข้อบังคับการประชุมสภาของไทย และศึกษาความสำคัญและการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันของไทย จากนั้นได้ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบัน ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจากการวิเคราะห์ปัญหาพบว่า ปัญหาของบทบัญญัติเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ทำให้สมาชิกตีความที่แตกต่างกัน และเกิดความขัดแย้งขึ้นในที่ประชุม ปัญหาบทบัญญัติไม่ครอบคลุมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุม และร่างพระราชบัญญัติฉบับไม่ได้รับการเผยแพร่เพื่อให้สมาชิกและประชาชนสามารถเข้าถึงเนื้อหาสาระสำคัญได้ จึงเป็นปัญหาที่สะท้อนถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อ การปิดประชุมก่อนกำหนดเวลาเป็นกรณีการบังคับใช้บทบัญญัติในเรื่อง การตรวจสอบองค์ประชุมไม่เคร่งครัด ทำให้สมาชิกไม่ใส่ใจเข้าร่วมการแสดงตนเป็นองค์ประชุมและไม่ใส่ใจออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่จะต้องมิมติ อีกทั้ง ยังเกิดข้อเสนอนในการขอเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบองค์ประชุม ข้อเสนอขององค์ประชุมเกิดขึ้น และนำข้อเสนอนั้นมาใช้เป็นข้อต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกัน ซึ่งในบทนี้ผู้ศึกษาจะศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว เพื่อจะได้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและข้อเสนอแนะในการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันของไทยเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

## 1. วิวัฒนาการของข้อบังคับการประชุมสภาของไทย

รัฐสภาไทย ประกอบด้วย วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร การดำเนินการตามบทบาทอำนาจและหน้าที่ของรัฐสภานั้น อยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมเป็นหลัก ทำให้ข้อบังคับการประชุมมีความสำคัญในแต่ละกิจกรรมของแต่ละสภา เนื่องจากข้อบังคับการประชุมเป็นข้อกำหนดวิธีการดำเนินการและกิจการภายในของแต่ละสภา การตราข้อบังคับการประชุมสภานั้นจะตราขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่บัญญัติกระบวนการต่าง ๆ ไว้อย่างสั้น ๆ การบัญญัติข้อบังคับการประชุมจึงจำเป็นที่จะต้องกำหนดวิธีการ และกระบวนการต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกันย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งสามารถแบ่งการประชุมสภาได้ 3 ประเภท ตามประเภทของสมาชิกสภา คือ การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ข้อบังคับการประชุมสภาของไทย ได้มีการระบุไว้อย่างชัดเจนในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2475 ครั้งที่ 1 หน้าที่ 8 ว่า เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และยังไม่มียุทธธรรมนูญฉบับถาวรใช้บังคับ สภาผู้แทนราษฎรได้มีการประชุมเป็นครั้งแรกในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ทำให้ในการดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีระเบียบการประชุมบัญญัติไว้ใช้เฉพาะ แต่ในมาตรา 27 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 บัญญัติให้ใช้ระเบียบการประชุมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต้องมนตรีไปพลางก่อน ที่มาของข้อบังคับการประชุมจึงเริ่มจากระเบียบการประชุมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต้องมนตรี

ต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำลังร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเห็นว่า การประชุมในขณะนั้น ใช้ระเบียบการประชุมของสภาองคมนตรีมาโดยตลอด และในระหว่างที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวรเห็นว่า มีข้อที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติมหลายอย่าง จึงได้ร่างบันทึกระเบียบการประชุมและการปรึกษาของสภาฯ ไว้ด้วย เพื่อจะได้เสนอให้ที่ประชุมพิจารณา และเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกประกาศใช้ จึงได้เสนอบันทึกระเบียบการประชุมและการปรึกษาของสภาฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475<sup>41</sup> เพื่อให้ที่ประชุมได้พิจารณา โดยที่ประชุมพิจารณาแล้วได้มีมติแต่งตั้งกรรมาธิการศึกษาบันทึกระเบียบการประชุมและ

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 45 “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตั้งข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภา เพื่อดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

การปรึกษาของสภาฯ ดังกล่าว และกรรมาธิการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ในวันศุกร์ที่ 1 ธันวาคม 2476 และได้เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาในวาระที่สองและสาม โดยมีเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี เป็นประธานกรรมาธิการตรวจร่างข้อบังคับการประชุมฯ ซึ่งคณะกรรมาธิการได้แก้ไขเนื้อหาจำนวนมาก และได้ขอแก้ไขคำว่า “การประชุม” เป็นคำว่า “ข้อบังคับ” จึงเป็นที่มาของคำว่า ข้อบังคับการประชุม ซึ่งฉบับแรกมีชื่อว่า “ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476”<sup>42</sup>

ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ประกาศใช้ ณ วันที่ 4 ธันวาคม 2476 ในขณะนั้นเจ้าพระยาพิชัยญาติ เป็นผู้ลงนามในฐานะประธานสภาผู้แทนราษฎร มีทั้งหมด 12 หมวด ประกอบด้วย หมวดที่ 1 การเลือกประธานและรองประธาน หมวดที่ 2 หน้าที่เจ้าพนักงานแห่งสภาผู้แทนราษฎร หมวดที่ 3 การประชุม หมวดที่ 4 การเสนอร่างพระราชบัญญัติ หมวดที่ 5 งบประมาณ หมวดที่ 6 การกล่าวอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านญัตติ หมวดที่ 7 การลงมติ หมวดที่ 8 การประชุมลับ หมวดที่ 9 คณะกรรมาธิการ หมวดที่ 10 การตั้งกระทู้ถามและซักถามรัฐบาล หมวดที่ 11 ระเบียบความประพฤติในที่ประชุมและการรักษาความสงบภายในสภา หมวดที่ 12 การลงโทษ<sup>43</sup>

เมื่อระบบรัฐสภาของไทยเป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้แต่ละสภามีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาได้ แต่วิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญไทยมีการถูกยกเลิกและประกาศใช้ใหม่หลายฉบับ ทำให้ประเทศไทยมีการตราข้อบังคับการประชุมในสภาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

## 1.1 ข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นสำหรับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

### 1.1.1 ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรี พ.ศ. 2472

เป็นข้อบังคับที่นำมาใช้ในสภาผู้แทนราษฎรโดยอนุโลม ซึ่งในขณะนั้นมีเพียงสภาเดียวและมีพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว 2475 เป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

<sup>42</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ระบบฐานข้อมูลรายงานและบันทึกการประชุม. ค้นคืน 27 กรกฎาคม 2566. จาก [https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main.php?filename=index](https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main.php?filename=index).

<sup>43</sup> ราชกิจจานุเบกษา. ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476. ค้นคืน 13 ธันวาคม 2564 จาก <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2476/A/725.PDF>.

### 1.1.2 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร

#### พุทธศักราช 2476

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งข้อบังคับฉบับนี้ถือเป็นข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรฉบับแรกที่มีการบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย 12 หมวด

### 1.1.3 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร

#### พุทธศักราช 2477

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ “หลวงวิจิตรวาทการ” ขอเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476<sup>44</sup> โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้เปลี่ยนชื่อจาก “ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476” มาเป็น “ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477”<sup>45</sup> ซึ่งการแก้ไขข้อบังคับฉบับนี้มีการปรับแก้ไขเนื้อหาค่อนข้างมาก ทำให้รายละเอียดในข้อบังคับฉบับนี้มี ความชัดเจนและครอบคลุมกว่าฉบับเดิม และภายหลังจากนี้ก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องมากถึง 7 ฉบับ

### 1.1.4 ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2490

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มีพฤตสภาหรือวุฒิสภา ดังนั้น พฤตสภาหรือวุฒิสภาจะตราข้อบังคับของพฤตสภาด้วยเช่นเดียวกัน โดยจะแยกกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หากรัฐธรรมนูญฉบับใดกำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ละสภาจะต้องตราข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาเอง แต่ในกรณีการประชุมร่วมกันของรัฐสภา รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้นำข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรมาอนุโลมใช้

<sup>44</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 24/2476 วันเสาร์ที่ 10 มีนาคม 2476. หน้า 42.

<sup>45</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 12/2477 (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันจันทร์ที่ 27 สิงหาคม 2477. หน้า 5.

### 1.1.5 **ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2494**

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 136 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

### 1.1.6 **ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2495**

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 สืบเนื่องจากเกิดเหตุการณ์ที่จอมพลแปลก พิบูลสงครามทำการรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน 2494 โดยให้ยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ดังนั้น ข้อบังคับฉบับดังกล่าวจึงตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

### 1.1.7 **ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2513**

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

### 1.1.8 **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522**

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

### 1.1.9 **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528**

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ซึ่งข้อบังคับฉบับนี้ให้ยกเลิกข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ทั้งฉบับ

### 1.1.10 **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535**

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 154 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

### 1.1.11 **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540**

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

### 1.1.12 **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544**

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 191 และมาตรา 316 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

### 1.1.13 **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551**

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

### 1.1.14 **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562**

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และแก้ไขเพิ่มเติมอีก 3 ฉบับประกอบด้วย

- 1) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2563
- 2) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2565
- 3) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566

## 1.2 **ข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นสำหรับการประชุมวุฒิสภา**

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มีผลบังคับใช้ ได้กำหนดให้มีพฤตสภาหรือวุฒิสภา พฤตสภาหรือวุฒิสภาจึงต้องตราข้อบังคับการประชุมสำหรับใช้ในการประชุมพฤตสภาหรือวุฒิสภา ประกอบด้วย

- 1.2.1 ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของพฤตสภา พ.ศ. 2490
- 1.2.2 ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2491
- 1.2.3 ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512
- 1.2.4 ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2518
- 1.2.5 ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา 2522
- 1.2.6 ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527
- 1.2.7 ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2538
- 1.2.8 ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2541
- 1.2.9 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544
- 1.2.10 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551
- 1.2.11 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562

### 1.3 ข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นสำหรับการประชุมรัฐสภา

#### 1.3.1 ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา พ.ศ. 2539

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภาฉบับนี้ถือเป็นฉบับแรกที่กำหนดให้ รัฐสภา ประกอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตราขึ้นสำหรับใช้ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

#### 1.3.2 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 193 (11) มาตรา 194 และมาตรา 316 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

#### 1.3.3 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2553

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 136 (8) และมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

#### 1.3.4 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 156 (11) และมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### 1.4 ข้อบังคับการประชุมสภาที่ตราขึ้นสำหรับการประชุมสภาที่ทำหน้าที่รัฐสภา

#### 1.4.1 ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2504

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร เหตุที่ต้องตราข้อบังคับฉบับนี้ขึ้น เนื่องจากในปี พ.ศ. 2501 ได้เกิดเหตุการณ์ยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน และได้ประกาศให้ยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศไทย และในบทบัญญัติมาตรา 6 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร กำหนดให้ สภาร่างรัฐธรรมนูญมีฐานะเป็นรัฐสภา ทำหน้าที่นิติบัญญัติ

#### 1.4.2 ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2516

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 โดยธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับดังกล่าวกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติเพียงสภาเดียว ทำให้ประเทศไทยในช่วงนั้นเป็นระบบสภาเดี่ยว



#### 1.4.3 ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. 2517

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 234 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นช่วงระยะเวลาที่ให้สภานิติบัญญัติทำหน้าที่รัฐสภาไปพลางก่อน

#### 1.4.4 ข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2520

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 เนื่องจากในบทบัญญัติมาตรา 10 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กำหนดให้สภาปฏิรูปประเทศทำหน้าที่นิติบัญญัติ ระบบรัฐสภาในช่วงที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลบังคับใช้จึงเป็นระบบสภาเดี่ยว

#### 1.4.5 ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2521

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 15 ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 เนื่องจากเกิดเหตุการณ์การยึดอำนาจการปกครอง และได้ประกาศให้ยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จัดทำรัฐธรรมนูญ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ<sup>46</sup> ระบบรัฐสภาในช่วงระยะเวลาของรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ จึงเป็นระบบสภาเดี่ยว

#### 1.4.6 ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติ พ.ศ. 2549

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 9 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยในบทบัญญัติมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

#### 1.4.7 ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว กำหนดให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์และจัดทำแนวทางการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ของประเทศ ดังนั้น สภาปฏิรูปแห่งชาติจึงตราข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 วรรคสอง และมาตรา 31 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว และเมื่อสภาปฏิรูปได้ศึกษาแนวทางการปฏิรูปประเทศเสร็จสิ้นแล้ว ให้สภาปฏิรูปสิ้นสุดลง และให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปแห่งชาติขึ้น ทำให้ต้องตราข้อบังคับสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2558 ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 วรรคสอง

<sup>46</sup> รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 6.

มาตรา 39/2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558

#### 1.4.8 ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560

ข้อบังคับฉบับนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 128 ประกอบ มาตรา 263 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นช่วงที่ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาไปพลางก่อนจนกว่าจะดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปแล้วเสร็จและมีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้

จากวิวัฒนาการของการตราข้อบังคับการประชุม ไม่ว่าจะเป็นสภารูปแบบใดก็ตาม จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับจะบัญญัติให้แต่ละสภามีอำนาจในการตราข้อบังคับการประชุมสภาไว้อย่างชัดเจน แต่สาเหตุที่ข้อบังคับการประชุมมีจำนวนมาก เนื่องมาจากความถาวรมั่นคงของข้อบังคับไม่ได้มีอยู่ตลอดไป หากมีการยกเลิกใช้รัฐธรรมนูญและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ แต่ละสภาจะต้องตราข้อบังคับขึ้นใหม่ โดยอาศัยอำนาจตามความในรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ทำให้ประเทศไทยมีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับ ซึ่งจะแตกต่างจากข้อบังคับการประชุมของสภาในต่างประเทศซึ่งจะเป็นบทบัญญัติที่มีความมั่นคงถาวร และสามารถใช้อย่างคงที่กับทุกสมัยการประชุมของสภาตราบใดที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงและมีลักษณะที่เป็นจารีตประเพณีในทางรัฐสภาที่สมาชิกสภาทุกชุดต้องเคารพและปฏิบัติตาม และเมื่อศึกษาถึงเนื้อหาหรือโครงสร้างของแต่ละฉบับมักจะกำหนดเนื้อหาหรือโครงสร้างไว้ไม่แตกต่างกันมาก และด้วยเหตุที่ข้อบังคับการประชุมเปรียบเสมือนคู่มือกฎเกณฑ์ หรือกติกาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น แต่ละสภาที่จะดำเนินการตราข้อบังคับการประชุมจะต้องตกลงร่วมกันตั้งแต่แรก เพื่อกำหนดการดำเนินการและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภาไว้ในข้อบังคับการประชุม เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างเรียบร้อยและเกิดประสิทธิภาพ<sup>47</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีการตราข้อบังคับการประชุมหลายฉบับ แต่ในการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรของไทยในอดีตยังมีปัญหาอันเกิดจากข้อบังคับการประชุมที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในด้านการดำเนินการประชุม ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ และด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหลายประการ ได้แก่

ปัญหาด้านการดำเนินการประชุม พบว่า ยังคงมีปัญหากเกี่ยวกับความไม่สันถัดและไม่ใส่ใจในการศึกษาข้อบังคับการประชุมสภาของสมาชิก ซึ่งในทางปฏิบัติ สมาชิกบางส่วนไม่ใส่ใจที่

<sup>47</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย.

จะศึกษาและทำความเข้าใจในระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการฝ่าฝืนหรือนำข้อบังคับมาใช้อ้างอิงโดยไม่ถูกต้อง ปัญหาการใช้ดุลยพินิจของประธานสภาเพียงผู้เดียวในการวินิจฉัยว่าญัตติที่สมาชิกเสนอนั้นเป็นเรื่องด่วนหรือไม่ด่วนซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อสมาชิก นอกจากนี้ยังพบว่า มีปัญหาในการใช้อิทธิพลและการแย่งชิงต่อรองกันในการการเมืองที่มีเหนือข้อบังคับการประชุมสภาและกระบวนการในทางรัฐสภา เห็นได้จากกรณีที่สมาชิกไม่อาจใช้ดุลยพินิจในการลงมติเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ การลงมติของสมาชิกจะต้องเป็นไปตามแนวทางที่วิปได้กำหนดไว้ในทุก ๆ เรื่อง และปัญหาการขาดวินัยของ ซึ่งข้อบังคับการประชุมไม่สามารถควบคุมการขาดวินัยและการไม่เอาใจใส่ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกได้ เช่น การขาดหรือลาประชุมโดยไม่มีเหตุอันสมควรบ่อยครั้ง การมาประชุมช้าหรือละเลยการเข้ามาประชุมทำให้สภาประสบกับปัญหาขาดองค์ประชุมบ่อยครั้ง การขาดความกระตือรือร้นในการแสวงหาข้อมูลและความรู้ใหม่ ๆ ที่จะนำมาใช้ในการพิจารณากฎหมายต่าง ๆ เป็นต้น นอกจากนี้ในอดีตยังพบว่า ปัญหาเรื่อง การประท้วงและการขอให้พ้นองค์ประชุมบ่อยครั้งในสภาถูกใช้เป็นเครื่องมือในการเมืองมากเกินไป ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประชุมและทำให้การประชุมไม่ราบรื่น อีกทั้งปัญหาด้านการอภิปรายที่ไม่มีข้อกำหนดในเรื่องเวลา ไม่มีการจัดสรรเวลาหรือจำกัดเวลาในการอภิปรายเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ทำให้สมาชิกใช้เวลาในการอภิปรายเกินความจำเป็น ซึ่งปัญหาเหล่านี้ในทางปฏิบัติประธานสภาไม่สามารถใช้กลไกตามข้อบังคับการประชุมสภาควบคุมพฤติกรรมเหล่านี้ได้ ทำให้การประชุมสภาเป็นไปด้วยความไม่เรียบร้อยและไม่มีประสิทธิภาพ และปัญหาสุดท้ายของการดำเนินการประชุม คือ ปัญหาการขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุม ซึ่งปัญหานี้เกิดจากข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาและบรรจุเรื่องต่าง ๆ ที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มี การจัดลำดับความสำคัญ ทำให้มีเรื่องที่ยังไม่พิจารณาจำนวนมาก ทำให้เกิดการขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระเพื่อนำเรื่องที่สำคัญแต่ได้รับการบรรจุในวาระลำดับหลัง ๆ ขึ้นมาพิจารณาก่อน ระเบียบวาระการประชุมจึงขาดความแน่นอนและไม่มีความชัดเจนว่าสภาจะพิจารณาเรื่องใดตามลำดับก่อนหลัง ทำให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างไม่มีระบบส่งผลต่อการเตรียมข้อมูลของเจ้าหน้าที่และการศึกษาข้อมูลของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>48</sup>

ปัญหาด้านกระบวนการนิติบัญญัติ พบว่า ในชั้นเสนอกฎหมายต่อสภาในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการพบว่า มีร่างกฎหมายที่บรรจุในระเบียบวาระการประชุมจำนวนมากเป็นเวลานาน โดยไม่มีการดำเนินการศึกษาเตรียมการใด ๆ ก่อนที่สภาจะพิจารณาในชั้นรับหลักการ ทำให้ช่วงเวลาที่ร่างกฎหมายดังกล่าวที่บรรจุในระเบียบวาระเพื่อรอการพิจารณาสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ นอกจากนี้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องรอการ

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน.

พิจารณาให้คำรับรองจากนายกรัฐมนตรีว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือไม่ ซึ่งไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้คำรับรองของนายกรัฐมนตรี และแม้ว่าร่างกฎหมายของสมาชิกหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่หนึ่งแล้ว แต่คณะรัฐมนตรีมักจะอาศัยสิทธิตามข้อบังคับการประชุมสภาเพื่อขอรับเอาร่างกฎหมายที่สมาชิกและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการ ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายเกิดความล่าช้ายิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังมีปัญหาของการพิจารณาร่างกฎหมายวาระที่สองในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยพบว่า การพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองมีความล่าช้าและไม่มีกำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทำให้สมาชิกอภิปรายได้มาก และการอภิปรายในสภาไม่มีการจำกัดเวลาและจำนวนคนอภิปราย ทำให้ใช้เวลานานเกินความจำเป็น ส่งผลให้การพิจารณาร่างกฎหมายต้องล่าช้าออกไป<sup>49</sup>

ปัญหาด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร  
สภาผู้แทนราษฎรจะสามารถทำได้โดยการยื่นญัตติ การตั้งกระทู้ถาม การตั้งกรรมาธิการเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐสภา ซึ่งการถาม - ตอบกระทู้ถามพบว่า ยังมีปัญหา คือ ผู้ถามและผู้ตอบมักจะอภิปรายประกอบการถามหรือการตอบจนต้องเสียเวลาไปมาก โดยประธานที่ประชุมก็มีได้เตือนให้ถามและตอบแต่เฉพาะประเด็นตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ปัญหาจากกรณีที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุกระทู้ถามเข้าระเบียบวาระการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกิน 6 กระทู้ถาม ซึ่งในจำนวนนี้เป็นกระทู้ถามไม่เกิน 3 กระทู้ และเป็นกระทู้ถามทั่วไปไม่เกิน 3 กระทู้ แต่ถ้าหากมีกระทู้ถามทั่วไปที่รอบรรจุระเบียบวาระการประชุมจำนวนมากหรือมีกระทู้ถามที่เลื่อนมาจากการประชุมครั้งที่แล้ว ประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเกินกว่านี้ก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามทั่วไปเพียง 3 - 4 กระทู้ ทำให้มีกระทู้ถามค้างตอบเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 จึงได้กำหนดประเภทของกระทู้ถามออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ กระทู้ถามสดด้วยวาจา กระทู้ถามทั่วไป และกระทู้ถามแยกเฉพาะ โดยกระทู้ถามแยกเฉพาะจะบรรจุครั้งละไม่เกิน 6 กระทู้ โดยจะดำเนินการถาม - ตอบในห้องกระทู้ถามแยกต่างหากจากห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นการระบายนกระทู้ถามของสมาชิกที่มีจำนวนมากทำให้สมาชิกสามารถนำปัญหาของประชาชนมาถามรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้มากขึ้น<sup>50</sup>

จากการศึกษาวิวัฒนาการและปัญหาของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในอดีตที่ผ่านมา บางปัญหาได้รับการแก้ไขไปบ้างแล้ว เช่น ปัญหาการควบคุมการอภิปรายของสมาชิก แม้ว่าจะไม่ได้บัญญัติไว้ในข้อบังคับอย่างชัดเจน แต่ประธานสภาสามารถใช้กลไกของการประชุมร่วมกันกับคณะกรรมการประสานพรรคการเมือง หรือ วิป ของแต่ละฝ่ายเพื่อกำหนดเวลา

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>50</sup> เรื่องเดียวกัน.

ในการอภิปรายของสมาชิกในแต่ละเรื่องได้ รวมถึงการกำหนดเรื่องที่จะพิจารณาในแต่ละสัปดาห์ของการประชุมสภาแต่ละครั้ง ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นเพียงการใช้กลไกของการประชุมร่วมกันกับคณะกรรมการประสานพรรคการเมืองด้วยวิธีการตกลงร่วมกันเท่านั้น ยังไม่ได้กำหนดไว้ในบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุม อย่างไรก็ตามแม้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะตราขึ้นมาแล้วหลายฉบับ แต่ฉบับปัจจุบันยังคงมีปัญหาดังที่เคยเกิดขึ้นในอดีต เช่น ปัญหาการไม่ใส่ใจในการเข้ามาประชุมเพื่อเป็นองค์ประชุม ปัญหาการขอนับองค์ประชุมที่ใช้เป็นข้อต่อรองในทางการเมือง จนเป็นเหตุให้เกิดเหตุการณ์ “สภาล่ม” ขึ้นบ่อยครั้ง เป็นต้น ซึ่งในหัวข้อต่อไปผู้ศึกษาจะวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ในประเด็นปัญหาที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ถึงการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและทำให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่มีประสิทธิภาพไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

## 2. ความสำคัญและการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

### 2.1 ความสำคัญของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

จากวิวัฒนาการของข้อบังคับการประชุมสภาของไทย ข้อบังคับเป็นเครื่องมือสำคัญที่พัฒนาขึ้นมาเพื่อให้การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นไปอย่างเป็นระเบียบและมีประสิทธิภาพ ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกรอบในการปกครองประเทศที่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการปกครอง รวมถึงการสร้าง ความโปร่งใสและความรับผิดชอบในกระบวนการตรากฎหมาย

ศาสตราจารย์วิชฌู เครื่องงาม ได้ให้ความหมายของข้อบังคับการประชุมสภาไว้ว่า หมายถึง ระเบียบข้อบังคับหรือกติกาในการประชุมของและสภาซึ่งสมาชิกสภาร่วมกันกำหนดขึ้น ข้อบังคับจะครอบคลุมระเบียบวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ของสภา<sup>51</sup>

ข้อบังคับการประชุมสภามีบทบาทในการกำหนดขั้นตอนและวิธีการดำเนินการประชุม เพื่อให้การพิจารณาเรื่องต่างๆ เป็นไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมถึงการกำหนดระยะเวลาการอภิปราย การออกเสียงลงมติ และการเสนอญัตติต่าง ๆ ช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกในการแสดงความคิดเห็นและเสนอความคิดเห็นอย่างเสรี ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักการประชาธิปไตย การกำหนดระเบียบและข้อบังคับที่ชัดเจนช่วยสร้างความโปร่งใสในกระบวนการทำงานของสภา ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความไว้วางใจจากประชาชน และให้สมาชิกสภามีความรับผิดชอบต่อการกระทำของตน และเป็นเครื่องมือในการพัฒนาระบบ

<sup>51</sup> วิชฌู เครื่องงาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ. 2530. หน้า 425.

ประชาธิปไตย โดยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองประเทศ ผ่านการดำเนินการของผู้แทนที่พวกเขาเลือกตั้ง การที่ข้อบังคับการประชุมสภามีความสำคัญต่อการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการจัดระเบียบและการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐสภา รวมถึงการสร้าง ความมั่นใจให้กับประชาชนในกระบวนการออกกฎหมายและการปกครองประเทศ

## 2.2 การดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

การประชุมสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง การประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาเรื่องใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นองค์ประชุมแล้วยังมีรัฐมนตรีและผู้ ที่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ทำหน้าที่ ประธานในที่ ประชุมอนุญาตให้เข้าร่วมประชุมด้วย<sup>52</sup> การทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดทำหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยการตั้งกระทู้ถาม และการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล นอกจากนี้ยังทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบเรื่องต่างๆ ที่กฎหมายกำหนดด้วย ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะตราข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือในการประชุม โดยผู้ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎรผู้ทำหน้าที่แทน

ข้อกำหนดต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นรายละเอียดในการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติงานของสภาผู้แทนราษฎร หากรัฐธรรมนูญกำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่สภาผู้แทนราษฎรไว้ไม่ละเอียด ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรสามารถที่จะวางรายละเอียดและหลักการในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรได้ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย การตรากฎหมาย และการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดการดำเนินการต่าง ๆ ไว้ ประกอบด้วย การเลือกประธานและรองประธานสภา วิธีการประชุม การเสนอญัตติ การอภิปราย และการลงมติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การตั้งคณะกรรมการการ

<sup>52</sup> คณิน บุญสุวรรณ. *ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ. 2548. หน้า 538.

การพิจารณากระทู้ถาม และการขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยสรุปการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทยได้ดังนี้

### 2.2.1. การเลือกประธานสภาและรองประธานสภา

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องมีประธานในที่ประชุมที่ต้องวางตัวเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่และต้องมีอิสระจากพรรคการเมืองที่สังกัดและจะต้องไม่เข้าร่วมในการอภิปรายเพื่อให้การประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ในการประชุมครั้งแรกที่ประชุมจะให้เชิญสมาชิกที่อายุมากที่สุดเป็นประธานชั่วคราวเพื่อดำเนินการเลือกบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งประธานสภาและรองประธานสภา และนับตั้งแต่ข้อบังคับการประชุมและการรักษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 เป็นต้นมา การเสนอชื่อประธานต่อที่ประชุมในแต่ละฉบับจะต้องมีผู้รับรอง โดยผู้รับรอง หมายถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ลงลายมือชื่อรับรอง หรือแสดงการรับรองตามวิธีการที่ประธานสภากำหนด เช่น การยกมือรับรอง<sup>53</sup> ปัจจุบันข้อบังคับกำหนดให้มีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และให้มีประธานสภา 1 คน รองประธานสภา หนึ่งหรือสองคนก็ได้ สำหรับกระบวนการเลือกประธานสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาฉบับปัจจุบันได้เพิ่มหลักการให้ผู้ที่ถูกเสนอชื่อเป็นประธานสภาและรองประธานต้องกล่าวแสดงวิสัยทัศน์ต่อที่ประชุมเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับทราบและใช้ประกอบการพิจารณาในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในอดีตไม่เคยกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ แต่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นสภาที่ทำหน้าที่เป็นรัฐสภา ทั้งนี้ หากมีการเสนอชื่อมากกว่า 1 ชื่อ จะต้องเลือกโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนลับ

เมื่อมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาแล้ว ประธานและรองประธานสภาจะต้องมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภา ควบคุมการประชุมและดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม เช่น เป็นผู้ตัดสินใจสั่งให้มีการลงมติในเรื่องใด ๆ ควบคุมการอภิปราย วินิจฉัยขอประท้วง เป็นต้น โดยต้องวางตัวเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม นอกจากนี้ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้อนุมัติให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดเรื่องต่าง ๆ บรรจุระเบียบวาระการประชุม ควบคุมและติดตามการดำเนินงานต่าง ๆ ของกิจการของสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรด้วย หากประธานในที่ประชุมไม่วางตัวเป็นกลาง และไม่สามารถควบคุมการประชุมได้ ย่อมนำมาซึ่งความวุ่นวายที่จะเกิดขึ้นในที่ประชุมและประธานอาจจะต้องสั่งพักการประชุมหรือปิดการประชุมก็เป็นได้

<sup>53</sup> สุวัฒน์ ศิริวิเชียร. แนวทางการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : กรุงเทพฯ : สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2566. หน้า 16 – 17.

การทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมจึงเป็นบทบาทที่มีสำคัญในประการที่จะควบคุมให้การประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ การบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมซึ่งเปรียบเสมือนคู่มือ กฎเกณฑ์ ที่จะทำให้ประธานใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมการประชุมจึงจำเป็นต้องมีกลไกที่จะช่วยให้ควบคุมเหตุการณ์ต่าง ๆ แต่ต้องไม่ให้อำนาจกับประธานมากเกินไป จนขัดกับหลักการประชาธิปไตย ความสามารถในการบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมจึงเป็นความท้าทายของประธานสภาและรองประธานสภาที่นำมาบังคับใช้กับสมาชิกเพื่อให้การประชุมเป็นไปอย่างเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

### 2.2.2 การกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงาน

การกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงานเป็นการบัญญัติไว้เป็นหลักการครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบัน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงานร่วมสภาผู้แทนราษฎร (หรือวิปร่วม) เพื่อทำหน้าที่ประสานงานในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจการของสภาและให้การดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ในอดีตจะเรียกคณะกรรมการประสานงานว่า “วิป” ซึ่งหมายถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้รับแต่งตั้งและมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นผู้ควบคุมการออกเสียงลงคะแนน ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่น ๆ ในสังกัดพรรคเดียวกัน ให้เป็นไปตามมติพรรคคำว่า “วิป” นี้ไม่ใช่ภาษาไทย แต่เป็นคำภาษาอังกฤษ คือ คำว่า “Whip” ที่เป็นคำกริยา แปลว่า เหวี่ยง เหยิน ทวด หรือโอบย เมื่อนำมาใช้กับบุคคลจะหมายถึง “ผู้ที่ชี้แนะ” หรือ “ผู้ถือเส้น” ที่เรายืมมาใช้และใช้ทับศัพท์มาตลอดจนกระทั่งถึงปัจจุบัน แต่ในทางทฤษฎีและโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็พรรคการเมืองใด ย่อมมีอิสระอย่างเต็มที่ที่จะลงมติหรือวินิจฉัยไปด้วยความเห็นชอบของตนเอง และด้วยความบริสุทธิ์ใจ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการลงมติหรือวินิจฉัยดังกล่าว อาจไม่ตรงกับมติพรรคก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติและด้วยเหตุผลทางการเมืองของการเมือง ในระบบพรรคคมติของพรรคย่อมต้องยึดถือ เชื้อฟัง และปฏิบัติตาม การกระทำใด ๆ อันเป็นการฝ่าฝืนมติ ของพรรคย่อมถือเป็ความผิดทางวินัย และอาจถูกลงโทษได้ ซึ่งโทษที่จะลงแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่ฝ่าฝืนมติของพรรคในขณะปฏิบัติหน้าที่ผู้แทนของปวงชนชาวไทยอาจทำได้ไม่ถนัด เพราะขัดรัฐธรรมนูญ แต่อย่างน้อยที่สุด การลงโทษที่น่ากลัวที่สุดสำหรับนักการเมืองก็คือ การที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมัครรับเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่ง ในการเลือกตั้งคราวต่อไป ซึ่งพรรคการเมืองมีอำนาจและความชอบธรรมที่จะทำเช่นนั้นได้ ในระยะหลัง ๆ มีการใช้คำว่า “ผู้ควบคุมเสียง” แทนคำว่า “วิป” แต่คำดังกล่าวก็ไม่ปรากฏในข้อบังคับการประชุมสภาหรือรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด จนกระทั่งได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีให้



มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งก็คือ “วิปรัฐบาล” นั่นเอง โดยผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้แก่นายกรัฐมนตรี<sup>54</sup>

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (วิปฝ่ายค้าน) ซึ่งเดิมนั้นวิปฝ่ายค้านไม่ได้มีสถานภาพทางตำแหน่ง ไม่ว่าจะป็นสถานภาพในฝ่ายนิติบัญญัติหรือสถานภาพในฝ่ายบริหาร ถือเป็นตำแหน่งลอยซึ่งไม่มีทั้งรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมรับรองไว้ ทั้งนี้ เจตนารมณ์ที่ข้อบังคับการประชุมให้เพิ่มขึ้นมา เนื่องจากต้องการให้คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรให้มีสิทธิประโยชน์และศักดิ์ศรีเทียบเคียงกับคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลที่แต่งตั้งโดยรัฐบาล<sup>55</sup>

### 2.2.3 วิธีการประชุม

#### 1) การประชุมต้องเป็นการเปิดเผย

การประชุมสภาเป็นกลไกหลักในการดำเนินการของสภาผู้แทนราษฎร ที่มีลักษณะเป็นองค์กรกลุ่มและต้องพิจารณาและตัดสินใจในอำนาจหน้าที่ร่วมกัน ไม่ว่าจะป็นการพิจารณากฎหมายหรือการอภิปรายในญัตติต่าง ๆ ประการแรกที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมมาตั้งแต่อดีต คือ การประชุมต้องเป็นการเปิดเผย เป็นเงื่อนไขสำคัญในการดำเนินการประชุม การเปิดเผยย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความโปร่งใส สุจริต และตรวจสอบได้ หลักการนี้เป็นหลักประกันว่า การประชุมสภาทุกครั้งจะยึดถือเอาประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลัก ในขณะเดียวกันย่อมต้องคำนึงถึงเสียงข้างน้อยด้วย แต่อย่างไรก็ตามหากที่ประชุมจำเป็นต้องประชุมเป็นการลับในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์สำคัญของชาติ ความมั่นคงของชาติ หรือเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ย่อมกำหนดไว้เป็นข้อยกเว้นให้สมาชิกสามารถตัดสินใจร่วมกันและดำเนินการได้<sup>56</sup> ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีการถ่ายทอดสดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและอนุญาตให้บุคคลภายนอกสามารถเข้ามารับฟังการประชุมภายในห้องประชุมได้ เว้นแต่ในกรณีที่เป็นการประชุมลับจะไม่อนุญาตให้มีการถ่ายทอดการประชุมและไม่อนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้ารับฟังการประชุมด้วย ปัจจุบันการติดตามการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงสามารถติดตามได้สะดวกมากขึ้นไม่จำเป็นการรับชมผ่านสถานีวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์รัฐสภาหรือทางสื่อ Social media อื่น ๆ ได้

<sup>54</sup> คณิน บุญสุวรรณ. ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ. 2548. หน้า 873 -874.

<sup>55</sup> สุวัฒน์ ศิริวิเชียร. แนวทางการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562. 2566. หน้า 33 - 35.

<sup>56</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 40.

## 2) การกำหนดวัน เวลา และสมัยการประชุม

เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมานั่งประชุมกันทันทีได้ จะต้องรอจนกว่าจะมีการเรียกประชุมสภาก่อน และโดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการเรียกประชุม ครั้งแรกไว้ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีซึ่งรักษาการอยู่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกากราบบังคมทูลขึ้นไปเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุมรัฐสภา ทรงเปิดและทรงปิดประชุม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>57</sup>

การดำเนินการประชุมไม่ว่าจะเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา หรือการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะไม่ใช่การทำงานตลอดเวลาหรือตลอดทั้งปี แต่การทำงานนั้นจะดำเนินการเป็นสมัย ๆ ไป หรือที่เรียกกันว่า “สมัยประชุม” โดยหลักแล้วเมื่อมีการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกจะถือว่าวันนั้นเป็นวันเริ่มสมัยประชุม และเมื่อมีการนัดประชุมครั้งแรกของสภาผู้แทนราษฎรเกิดขึ้นมักจะเริ่มด้วยการให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกประธานสภา รองประธานสภา ก่อน จากนั้นจะพิจารณากำหนดวัน เวลาประชุมและพิจารณากำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเหตุที่จะต้องกำหนดวันและเวลาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากในหนึ่งสัปดาห์ การกิจการประชุมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีทั้งการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมในส่วนของคณะกรรมการ ดังนั้น สภาผู้แทนราษฎรจึงต้องกำหนดวันและเวลาที่จะประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ชัดเจน โดยจะต้องมีมติจากที่ประชุมว่าจะกำหนดให้มีการประชุมในวันและเวลาใดบ้าง

การพิจารณากำหนดวัน เวลา และสมัยประชุม จะพิจารณาและให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติกำหนด ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาว่าในหนึ่งสัปดาห์จะกำหนดให้มีวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรกี่วัน เป็นวันใดบ้าง และเริ่มประชุมเวลาใด จากนั้นจะพิจารณาวินิจฉัยเริ่มต้นของสมัยการประชุมถัดไป และจะถือมตินี้ไปจนกว่าจะครบวาระของสภาผู้แทนราษฎร หรือจนกว่าสภาผู้แทนราษฎรมีมติเป็นอย่างอื่น

สำหรับสมัยการประชุมของรัฐสภาในปีหนึ่ง ๆ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันกำหนดให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภา 2 สมัย ประกอบด้วย สมัยประชุมสามัญครั้งที่หนึ่ง และสมัยสามัญครั้งที่สอง ทั้งนี้ ในอดีตได้กำหนดให้สมัยประชุมสามัญของรัฐสภา มี 2 สมัย ประกอบด้วย สมัยประชุมสามัญทั่วไป และสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ ซึ่งในสมัยสามัญทั่วไปสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาได้เฉพาะญัตติทั่วไปที่ไม่ใช่ร่างกฎหมาย ส่วนการพิจารณา

<sup>57</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์. 2551. หน้า 92.

ร่างกฎหมายจะพิจารณาได้ในสมัยสามัญนิติบัญญัติเท่านั้น โดยให้สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่งมีกำหนดเวลา 120 วัน แต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯ ให้ขยายออกไปก็ได้ แต่จะปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบ 120 วันมิได้ เว้นแต่รัฐสภาจะเห็นชอบด้วย นอกเหนือจากสมัยประชุมสามัญแล้ว ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ หรือเป็นกรณีที่มีความจำเป็นที่สภาจะต้องมีการพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ที่มีความสำคัญ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่อยู่นอกเหนือการประชุมสามัญสมัยนั้น พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้ โดยสามารถดำเนินการได้ 2 กรณี คือ กรณีรัฐบาลขอให้เปิดสมัยประชุมวิสามัญโดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ<sup>58</sup>

สำหรับสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 กำหนดเปิดประชุมครั้งแรกห่างจากพิธีเปิดประชุมรัฐสภา 1 วัน การประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกจะเริ่มด้วยการให้ที่ประชุมเลือกประธานสภา รองประธานสภา จากนั้นจะพิจารณากำหนดวัน เวลาประชุมและพิจารณากำหนดวันเริ่มสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ได้มีมติกำหนดวัน - เวลาประชุม สัปดาห์ละ 2 วัน คือ ทุกวันพุธเริ่มประชุมตั้งแต่เวลา 13.00 นาฬิกา ถึงเวลา 21.00 นาฬิกา และวันพฤหัสบดี เริ่มประชุมตั้งแต่เวลา 09.30 นาฬิกา ถึงเวลา 18.00 นาฬิกา หากประธานสภานัดประชุมนอกเหนือจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติไว้แล้ว การประชุมครั้งนั้นจะเรียกว่า (เป็นพิเศษ) ส่วนวันเริ่มต้นสมัยประชุมสามัญครั้งที่หนึ่งเป็นวันเดียวกันกับวันนัดประชุมครั้งแรก คือ วันที่ 25 พฤษภาคม ส่วนวันเริ่มต้นสมัยประชุมสามัญครั้งที่สองที่ประชุมมีมติกำหนดให้วันที่ 1 พฤศจิกายน เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง

ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 26 มีมติให้กำหนดวัน - เวลาประชุม สัปดาห์ละ 2 วัน คือ วันพุธและวันพฤหัสบดี โดยทั้ง 2 วัน เริ่มประชุม 09.00 นาฬิกา เป็นต้นไป และนัดประชุมครั้งแรกเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม จึงถือว่าเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญครั้งที่หนึ่ง ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญครั้งที่สองที่ประชุมมีมติกำหนดให้เป็นวันที่ 12 ธันวาคม

### 3) การนัดประชุม การจัดระเบียบวาระการประชุม และการงดประชุม

หลักการนัดประชุมให้นัดล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน ซึ่งหลักการนี้บัญญัติขึ้นตั้งแต่ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 เป็นต้น

<sup>58</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย. หน้า 360.

มา และ “การออกหนังสือนัดประชุมนั้น ให้ส่งระเบียบวาระแห่งการประชุมไปด้วย<sup>59</sup> ปัจจุบันยังคงกำหนดหลักการนี้ไว้ และกำหนดการจัดทำหนังสือนัดประชุมสามารถจัดทำได้ 3 วิธี คือ ดำเนินการทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือทำเป็นหนังสือ หรือประธานสั่งนัดในที่ประชุม<sup>60</sup> และให้แจ้งการนัดประชุมให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทราบทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยเผยแพร่หนังสือนัดประชุม ระเบียบวาระการประชุม และเอกสารที่เกี่ยวข้องทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์<sup>61</sup> ในกรณีที่ประธานเห็นสมควรจะบรรจุเรื่องใดเพิ่มเติมในระเบียบวาระการประชุมอีกก็ได้ แต่ต้องก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่า 1 วัน

การแจ้งนัดประชุมและระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องที่ไม่เคยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาฉบับใดมาก่อน ในอดีตที่ผ่านมาจะต้องส่งหนังสือนัดประชุม ระเบียบวาระการประชุม และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการประชุมไปให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทางไปรษณีย์ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก เมื่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ได้กำหนดให้ส่งเพียงหนังสือนัดการประชุม และระเบียบวาระการประชุมเท่านั้น ส่วนเอกสารที่เกี่ยวข้องให้เผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์<sup>62</sup> ต่อมาได้มีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับฯ โดยเปลี่ยนจากการส่งเป็นการแจ้งการนัดประชุม และระเบียบวาระการประชุม พร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทน<sup>63</sup> โดยการดำเนินการดังกล่าวสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการแจ้งการประชุมผ่านการส่งข้อความอิเล็กทรอนิกส์ (SMS) ไปยังหมายเลขของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนการส่งเอกสารทางไปรษณีย์ ส่วนเอกสารประกอบการประชุมจะเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์รัฐสภา [www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th)

การจัดระเบียบวาระการประชุมกำหนดให้มีการจัดลำดับระเบียบวาระการประชุมมาตั้งแต่ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 เป็นต้นมา โดยบทบัญญัติในข้อ 15 กำหนดลำดับของการจัดระเบียบวาระประกอบด้วย รับรองรายงานการประชุม , การด่วน , เสนอพระราชกำหนดเพื่ออนุมัติ , ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ค้าง , ร่างพระราชบัญญัติใหม่ และกระทู้ถามและอื่น ๆ

<sup>59</sup> สุวัฒน์ ศิริวิเชียร. แนวทางการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562. 2566. หน้า 44.

<sup>60</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 20 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2565

<sup>61</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 21 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2565

<sup>62</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 21.

<sup>63</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 21 แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2565

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันกำหนดให้จัดลำดับระเบียบวาระเป็นดังนี้<sup>64</sup>

(1) กระทู้ถาม กระทู้ถามประกอบด้วย 3 ประเภท ได้แก่ กระทู้ถามสดด้วยวาจา กระทู้ถามทั่วไป และกระทู้ถามแยกเฉพาะ โดยเริ่มพิจารณาเรียงลำดับจากกระทู้ถามสดด้วยวาจา กระทู้ถามทั่วไป และกระทู้ถามแยกเฉพาะ ทั้งนี้ การพิจารณากระทู้ถามแยกเฉพาะจะแยกไปพิจารณาในห้องกระทู้ถามต่างหาก โดยจะสามารถพิจารณากระทู้ถามแยกเฉพาะได้ก็ต่อเมื่อที่ประชุมเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมที่ (1) กระทู้ถาม แล้ว โดยการดำเนินการในห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎรและห้องกระทู้ถามจะดำเนินการควบคู่กันไป

(2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรควรได้รับทราบเรื่องนั้น หรือเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ต้องแจ้งเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ ในกรณีที่เป็นรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้จัดทำและเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบ ซึ่งส่วนมากสมาชิกมักจะใช้สิทธิอภิปรายแสดงความคิดเห็นเพื่อเป็นข้อเสนอแนะให้กับหน่วยงานนั้น ๆ ส่วนเรื่องทั่วไปที่ประธานแจ้งต่อที่ประชุม เช่น รับทราบพระราชกฤษฎีกาเปิดประชุมรัฐสภา รับทราบพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เรื่องต่าง ๆ แจ้งเรื่องการจัดให้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงหรือทางวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้สมาชิกได้ทราบ เนื่องจากมีผลกระทบต่อเอกสิทธิ์ของสมาชิก รับทราบการพิจารณาของวุฒิสภา รับทราบรายงานการดำเนินการตามข้อสั่งเกตของคณะกรรมการ รับทราบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับสมาชิกสภาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคำสั่งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางรายหยุดปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากมีผลต่อองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

(3) รับรองรายงานการประชุม เป็นการพิจารณาถ้อยคำที่ปรากฏในรายงานการประชุมในการประชุมครั้งที่ผ่าน ๆ มาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เป็นหน่วยงานรับผิดชอบจัดพิมพ์รายงานการประชุมทุกคำพูดและจัดทำรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อจัดทำเสร็จแล้วจะทำสำเนา 3 ฉบับ วางไว้ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและทางสื่อสารสนเทศไม่น้อยกว่า 7 วัน เพื่อให้สมาชิกสามารถตรวจสอบได้<sup>65</sup> ซึ่งการรับรองรายงานการประชุมในแต่ละครั้ง จะมีผลให้รายงานการประชุมครั้งนั้นสามารถเผยแพร่ได้ และบุคคลภายนอกสามารถเข้าถึงได้ผ่านเว็บไซต์ระบบฐานข้อมูลรายงานและบันทึกการประชุมสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร <https://msbis.parliament.go.th/>

<sup>64</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 24.

<sup>65</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 33.

(4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เป็นการพิจารณา รายงานของคณะกรรมการ กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิติดำเนินการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ หรือส่ง เรื่องใด ๆ ให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ในขณะที่เดียวกัน คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคณะก็มีอำนาจที่จะยกปัญหาใด ๆ ขึ้นพิจารณาภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของตนเอง เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่สามารถบอกรายงานเสร็จแล้ว หรือคณะกรรมการสามัญพิจารณาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน สิ้นสุดแล้ว จะทำรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาส่ง บรรจู่ระเบียบวาระเป็นเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

(5) เรื่องที่ค้างพิจารณา เป็นเรื่องที่ประชุมยังไม่ได้มีการพิจารณา หรือ เรื่องที่ได้มีการพิจารณากันมาแล้วในการประชุมครั้งก่อนแต่ยังไม่จบ จึงได้นำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณากัน อีกครั้ง

(6) เรื่องที่เสนอใหม่ เป็นระเบียบวาระการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือญัตติที่เสนอเข้ามาใหม่

(7) เรื่องอื่น ๆ เป็นเรื่องที่ต้องมีมติเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง การขอขยายระยะเวลาการพิจารณาของ คณะกรรมการ เป็นต้น ทั้งนี้ หากเป็นเรื่องที่ยังไม่ได้บรรจู่ระเบียบวาระแต่เพื่อประโยชน์ ในการทำงานของคณะกรรมการ ประธานสามารถใช้อำนาจนำขึ้นพิจารณาก่อนได้

ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน จะจัดไว้ในลำดับใด ของระเบียบวาระการประชุมก็ได้ แต่จะจัดไว้ก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไม่ได้ สำหรับการบรรจู่ระเบียบวาระเรื่องด่วนในอดีต ประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถสั่งให้บรรจู่เรื่อง ด่วนไว้ในระเบียบวาระการประชุมลำดับก่อนเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วได้ จึงเป็นผลให้ เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วซึ่งส่วนใหญ่เป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการที่สภา มอบหมาย หรือเป็นรายงานของคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้งขึ้น จากผลของการพิจารณา ญัตติด่วนทำให้ต้องเลื่อนการพิจารณาออกไป อย่างไรก็ตาม กรณีที่เป็นเรื่องด่วนที่มีความสำคัญมาก ๆ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งบรรจู่ระเบียบวาระการประชุมพิเศษ เช่น การประชุมเพื่อ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือการพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปราย ทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งในการประชุมครั้งนั้น ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุมกับเรื่องด่วนที่บรรจู่ ระเบียบวาระเพียงเรื่องเดียวเท่านั้น<sup>66</sup>

<sup>66</sup> สุวัฒน์ ศิริวิเชียร. แนวทางการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562. 2566. หน้า 52.

#### 4) การปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน

การปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำเสนอปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งการปรึกษาหารือนั้นสามารถดำเนินการได้ก่อนการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่จำเป็นต้องใช้ข้อบังคับการประชุม แต่เดิมนั้นการปรึกษาหารือปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่ได้กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้อย่างชัดเจน เป็นเพียงดุลพินิจของประธานสภาที่จะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้นำประเด็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนมาปรึกษาหารือต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่ปัญหาดังกล่าวไม่ได้นำมาแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม ต่อมาสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 (พ.ศ. 2545) ได้เริ่มกำหนดแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งในขณะนั้น นายอุทัย พิมพ์ใจชนเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร และนายสุชาติ ตันเจริญเป็นรองประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีดำริให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรรับข้อหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

การขอปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน หรือปัญหาอื่นใดก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 17 โดยกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่อาจจะอนุญาตให้สมาชิกปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชน หรือปัญหาอื่นใดได้ในช่วงก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรกำหนด และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องดังกล่าวให้รัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องชี้แจงภายใน 30 วัน และแจ้งให้สมาชิกทราบ โดยมีแนวทางปฏิบัติคือ ประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาอนุญาตให้สมาชิกได้หารือในช่วงเวลา ก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุม เมื่อมีสมาชิกยกมือแสดงความประสงค์ขอปรึกษาหารือจำนวนมาก ประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาอนุญาตให้ปรึกษาหารือได้ตามลำดับ โดยไม่มีกำหนดระยะเวลาและจำนวนเรื่องในการขอปรึกษาหารือ และเมื่อได้นำเสนอประเด็นปัญหาพอสมควรแล้วและเมื่อเห็นว่าได้เวลาสมควรที่จะดำเนินการตามระเบียบวาระการประชุม ประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรสามารถสั่งให้ยุติการปรึกษาหารือได้ ซึ่งส่วนมากจะเป็นการปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนในพื้นที่และปัญหาที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม รวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสภาผู้แทนราษฎร

ปัจจุบันการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถปรึกษาหารือปัญหาที่เกี่ยวกับความเดือดร้อนของประชาชนได้ยังคงมีอยู่ โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม

สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 24 ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถปรึกษาหารือตามข้อบังคับฯ ข้อ 24 ได้ ก็ต่อเมื่อระเบียบวาระการประชุมกำหนดให้มีวาระข้อหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ และหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประสงค์จะขอปรึกษาหารือให้ยื่นแบบการแจ้งความจำนงขอปรึกษาหารือฯ ต่อคณะกรรมการประสานงานร่วมสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาจัดลำดับในการปรึกษาหาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนต่อที่ประชุมต่อหนึ่งวัน เมื่อได้รายชื่อเรียบร้อยแล้วให้นำรายชื่อยื่นกับเจ้าหน้าที่หน้าห้องประชุมภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งวิธีการและหลักเกณฑ์ของการนำเสนอประเด็นปัญหาความเดือดร้อนต่อสภาผู้แทนราษฎรจะใช้เวลาทั้งหมด 1 ชั่วโมง แบ่งเป็นเวลาของพรรคร่วมรัฐบาลและพรรคร่วมฝ่ายค้านฝ่ายละ 30 นาที โดยประธานของที่ประชุมจะอนุญาตให้แต่ละฝ่ายสลับการนำเสนอ จากช่วงเวลาการบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 (ระหว่างเดือนพฤษภาคม 2562 - เดือนเมษายน 2564) ได้มีสมาชิกขอปรึกษาหารือก่อนเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมเป็นจำนวน 5,688 ข้อหารือ ด้วยเหตุนี้การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้สะท้อนปัญหาของประชาชนผ่านสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้เป็นเครื่องมือเพื่อช่วยให้ฝ่ายบริหารทราบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้เร็วยิ่งขึ้น เพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับทราบปัญหา และสามารถพิจารณาแก้ไขปัญหาอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนต่อไป ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 ยังคงกำหนดให้มีการปรึกษาหารือดังกล่าว โดยเพิ่มจำนวนจากฝ่ายละ 30 คน เป็นฝ่ายละ 37 คน

#### 5) องค์กรประชุมสภาผู้แทนราษฎร

องค์กรประชุม หมายถึง จำนวนต่ำสุดของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมสภาและประชุมกรรมาธิการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อันจะก่อให้เกิดผลในทางนิติบัญญัติ ถ้าหากสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้ต่ำสุด เรียกว่า ไม่ครบองค์ประชุม และเมื่อไม่ครบองค์ประชุม การประชุมจะดำเนินไปไม่ได้ ถึงจะดำเนินไปก็ถือว่าเป็นโมฆะ<sup>67</sup>

ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ 16/2551<sup>68</sup> เกี่ยวกับเรื่ององค์ประชุม มีสาระสำคัญว่า การกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความ

<sup>67</sup> คณิน บุญสุวรรณ. *ภาษาการเมืองในระบอบรัฐสภา*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์. 2533. หน้า 309.

<sup>68</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2551 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน 2551 เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า



คิดเห็นและแสดงเจตนาในลักษณะของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับตลอดมา ล้วนมีบทบัญญัติว่าด้วยองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามจำนวนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจึงจะเป็นองค์ประชุม การที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ ก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

การกำหนดองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรเริ่มมีมาตั้งแต่วัยบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2477 ความว่า “ในการประชุมทุกคราวต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุมได้” โดยข้อบังคับฉบับดังกล่าวตราขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับแรกของประเทศไทย และองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรถูกกำหนดในสัดส่วน 1 ใน 3 มาโดยตลอด จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นต้นมา บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับได้กำหนดให้องค์ประชุมเป็นกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

#### 5.1) องค์ประชุมที่เกี่ยวกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร มีดังนี้

ก. องค์ประชุมสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดว่า จะต้องมียกเว้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ซึ่งคำว่า “ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา” หมายถึง สมาชิกที่ยังมีความเป็นสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ไม่เข้าร่วมถึงสมาชิกที่ถูกสั่งให้หยุดปฏิบัติหน้าที่

ข. องค์ประชุมของกระทู้ถาม โดยหลักแล้วเมื่อจบการปรึกษาหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงจะเข้าสู่ระเบียบวาระกระทู้ถาม ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 25 กำหนดว่า ในกรณีพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา 150 ของรัฐธรรมนูญ ถ้ามีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ก็ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุมพิจารณาได้

---

ร่างพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่

ค. องค์ประชุมของคณะกรรมการการ ในการประชุมของ คณะกรรมการข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 92 กำหนดองค์ประชุมของ คณะกรรมการไว้ว่า การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งใน สาม ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการประชุม คณะกรรมการที่จะมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

#### 5.2) การเป็นองค์ประชุม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 มาตรา 120 บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณี การพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะกำหนดองค์ประชุมไว้ใน ข้อบังคับ เป็นอย่างอื่นก็ได้” ดังนั้น องค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร จึงแบ่งออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ องค์ประชุมในช่วงที่เป็นการพิจารณากระทู้ถามจะต้องมีองค์ประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 แต่เมื่อหมดระเบียบวาระกระทู้ถามแล้วและเข้าสู่การพิจารณาระเบียบวาระต่อไปจะต้องมี องค์ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดเรื่องการเป็นองค์ประชุม ไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 โดยสมาชิกจะเป็นองค์ประชุมได้ก็ต่อเมื่อ สมาชิกแสดงตนเป็นองค์ประชุม ซึ่งวิธีการแสดงตนตามบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมกำหนด ไว้ดังต่อไปนี้

#### ก) การแสดงตนโดยการลงชื่อเป็นผู้ร่วมประชุม

ข้อบังคับฯ ข้อ 25 “ก่อนเข้าประชุมทุกครั้งให้สมาชิกผู้มา ประชุมลงชื่อในเอกสารที่จัดไว้หรือแสดงตนตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมา ประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ใน กรณีพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถามตามมาตรา 150 ของรัฐธรรมนูญ ถ้ามีสมาชิกลงชื่อมาประชุม ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ให้ถือว่า เป็นองค์ประชุมพิจารณาได้ เมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อครบองค์ประชุมและมีสัญญาณให้เข้าประชุมแล้ว ให้ประธานดำเนินการประชุมได้...”

การแสดงตนตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดให้สมาชิก จะต้องลงชื่อเข้าร่วมประชุมในเอกสารที่ทางสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจัดเตรียมไว้ เมื่อสมาชิกลงชื่อแล้วจะถือว่าสมาชิกได้แสดงตนเป็นองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และประธาน จะต้องตรวจสอบองค์ประชุมจากจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อ หากมีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่

มีอยู่ ประธานจะไม่สามารถพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่บรรจุในระเบียบวาระการประชุมได้ เว้นแต่การพิจารณาระเบียบวาระกระทู้ถาม เนื่องจากการพิจารณากระทู้ถามใช้ข้อบังคับเพียง 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ แต่หากพ้นกำหนดเวลาไปแล้ว 30 นาที จำนวนองค์ประชุมก็ยังไม่ครบ ประธานจะสั่งเลื่อนการประชุมไปก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวประธานในที่ประชุมจึงเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบองค์ประชุมจากการลงชื่อเข้าร่วมประชุมของสมาชิกเพื่อดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระ

#### ข) การแสดงตนก่อนการลงมติ

ข้อบังคับฯ ข้อ 78 “ในกรณีที่จะต้องมิมติของสภา ให้ประธานมีสัญญาณให้สมาชิกทราบ เพื่อแสดงตน และตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ...”

การแสดงตนตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเกิดขึ้นเมื่อสภาจะต้องมิมติ โดยประธานในที่ประชุมจะมีสัญญาณให้สมาชิกทราบเพื่อให้สมาชิกแสดงตนและประธานจะต้องตรวจสอบองค์ประชุมก่อนการลงมติ หากเป็นลงมติด้วยการลงคะแนนโดยเปิดเผย จะกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนไว้ในข้อ 83 ประกอบด้วย (1) วิธีการใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน (2) วิธีเรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิกให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามที่ ประธานกำหนด และ (3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี ทั้งนี้ บทบัญญัติข้อ 78 ไม่ได้กำหนดวิธีการตรวจสอบองค์ประชุมไว้ แต่ประธานในที่ประชุมสามารถใช้อำนาจตามบทบัญญัติข้อ 32 เพื่อกำหนดวิธีตรวจสอบองค์ประชุม และโดยหลักประธานมักจะกำหนดให้ใช้วิธีการแสดงตนด้วยเครื่องออกเสียงลงคะแนนตามข้อบังคับ ข้อ 83 (1) เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและแม่นยำในการประมวลผล ซึ่งสมาชิกจะต้องใช้บัตรประจำตัวสำหรับออกเสียงลงคะแนนกับเครื่องออกเสียงลงคะแนนเพื่อแสดงตน และระบบจะจัดเก็บข้อมูลการแสดงตนของสมาชิก และจะถือว่าสมาชิกได้แสดงตนเป็นองค์ประชุมแล้ว

#### 2.2.4 การเสนอญัตติ

ญัตติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 เป็นกลไกอย่างหนึ่งต่อประสิทธิภาพในการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร การเสนอญัตติตามบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 กำหนดเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเสนอญัตติไว้ดังนี้

##### 1) การเสนอญัตติเป็นหนังสือ

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 45 ให้ความหมายของญัตติไว้ว่า ญัตติ คือ ข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายให้สภาลงมติหรือชี้ขาดว่า

จะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการอย่างไร โดยหลักแล้วญัตติทั้งหลายจะต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือเสนอต่อประธานสภาและจะต้องมีผู้รับรอง ซึ่งญัตติที่จะต้องเสนอเป็นหนังสือประกอบด้วยญัตติดังนี้

1.1) ญัตติที่เสนอขอให้สภาพิจารณาในปัญหาต่าง ๆ ซึ่งผู้ที่เสนอจะต้องนำเสนอปัญหามาพอสังเขป พร้อมแสดงความต้องการว่าจะให้สภาดำเนินการอย่างไร และจะต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน ญัตติประเภทนี้เป็นการขอให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งถือเป็นญัตติทั่วไป

1.2) ญัตติที่เสนอขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญในประเด็นปัญหาต่าง ๆ เป็นญัตติเพื่อขอตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาแก้ไขปัญหา ญัตติประเภทนี้จึงต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน<sup>69</sup>

1.3) ญัตติขอให้ประชุมลับตามมาตรา 127 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีนี้ผู้เสนอสามารถเสนอโดยไม่ต้องมีผู้รับรอง แต่ผู้ที่มีสิทธิเสนอญัตตินี้ได้จะต้องเป็นคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาหรือจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แล้วแต่กรณี ซึ่งในสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ยังไม่มีสมาชิกเสนอญัตตินี้ต่อสภาผู้แทนราษฎร

1.4) ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะเสนอได้แต่โดย 1) คณะรัฐมนตรี 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน หรือ 3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัตินี้ผู้เสนอสามารถเสนอโดยไม่ต้องมีผู้รับรอง

1.5) ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 151 มาตรา 152 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรณีนี้ผู้เสนอสามารถเสนอโดยไม่ต้องมีผู้รับรอง แต่จะเสนอได้แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

## 2) การเสนอญัตติที่ไม่ต้องเสนอเป็นหนังสือ

ญัตติประเภทนี้ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือ โดยหลักจะเสนอด้วยวาจาต่อที่ประชุมและหากญัตติใดข้อบังคับฯ กำหนดให้ต้องมีผู้รับรองให้ผู้รับรองแสดงการรับรองด้วย

<sup>69</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 49.

การยกมือขึ้นพ้นศีรษะ<sup>70</sup> ญัตติที่ไม่ต้องเสนอเป็นหนังสือล่วงหน้าจะต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 54 ซึ่งประกอบด้วยญัตติดังต่อไปนี้

### 2.1) ญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วน

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่ามีความจำเป็นหรือมีปัญหาเร่งด่วนที่สภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องพิจารณาเป็นการเร่งด่วนเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือเพื่อให้ฝ่ายบริหารดำเนินการ หรือเพื่อให้สภาพิจารณาแก้ไขปัญหา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรื่องนั้นเป็นการด่วนได้ โดยสมาชิกจะเสนอในที่ประชุมด้วยวาจา ยกตัวอย่างเช่น ญัตติด่วน ขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาป้องกันและแก้ไขปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ระลอกใหม่เพื่อให้สภาพิจารณา เป็นเรื่องด่วนตามข้อบังคับฯ ข้อ 54 (1) ซึ่งที่ประชุมเห็นชอบ กรณีนี้สมาชิกท่านอื่นจะเสนอญัตติทำนองเดียวกันก็สามารถกระทำได้<sup>71</sup> การเสนอญัตติด่วนด้วยวาจาหากญัตติมีลักษณะเป็นเรื่องด่วนตามข้อบังคับ และที่ประชุมไม่เห็นเป็นอย่างอื่น ประธานในที่ประชุมจะใช้อำนาจดำเนินการตามที่เสนอทันที แต่หากที่ประชุมเห็นเป็นอย่างอื่นก็จะยุติปัญหาด้วยวิธีการออกเสียงลงมติในที่ประชุม การเสนอญัตติด่วนด้วยวาจาเป็นช่องทางที่เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถนำปัญหาที่จำเป็นต้องแก้ไขโดยเร่งด่วนขึ้นมาพิจารณาก่อนได้ โดยเรื่องที่สมาชิกเสนอเป็นเรื่องด่วนด้วยวาจาจะถูกนำมาพิจารณาแทรกเรื่องที่บรรจุอยู่ในระเบียบวาระ กรณีเช่นนี้จะมีผลทำให้ญัตติที่จัดไว้ตามระเบียบวาระไม่ถูกพิจารณาตามลำดับ อย่างเช่นญัตติที่ ยกตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เสนอต่อที่ประชุมภายหลังจากที่ที่ประชุมพิจารณาระเบียบวาระที่ 1 เรื่องกระทู้ถาม เสร็จสิ้น ซึ่งตามระเบียบวาระการประชุมครั้งนั้น<sup>72</sup> มีญัตติที่บรรจุในระเบียบวาระเรื่องด่วนด้วย ทำให้เรื่องที่บรรจุในระเบียบวาระเรื่องด่วนไม่ได้รับการพิจารณาในการประชุมครั้งดังกล่าว

### 2.2) ญัตติขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม

โดยหลักสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเฉพาะเรื่องที่อยู่ในระเบียบวาระการประชุม และการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่บรรจุในระเบียบวาระจะดำเนินการตามลำดับที่บรรจุไว้ เว้นแต่ที่ประชุมเห็นเป็นอย่างอื่น ซึ่งการขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม

<sup>70</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 60.

<sup>71</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 3 ครั้งที่ 11 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ 23 ธันวาคม 2563. หน้า 8.

<sup>72</sup> ระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 27 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ 12 กุมภาพันธ์ 2563.

สามารถทำได้โดยคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติดังกล่าว ในที่ประชุมซึ่งจะต้องมีสมาชิกรับรองด้วยไม่น้อยกว่า 5 คน หากเรื่องที่ขอเปลี่ยนนั้นเป็น ร่างพระราชบัญญัติจะมีผลในการประชุมครั้งถัดไป<sup>73</sup> แต่ในกรณีที่เป็นการขอเปลี่ยนระเบียบวาระ ที่เป็นญัตติ หากที่ประชุมมติเห็นชอบให้เปลี่ยนระเบียบวาระตามที่เสนอแล้วสามารถดำเนินการ ในคราวประชุมครั้งนั้นได้ทันที

### 2.3) ญัตติที่ขอให้ลงมติตามข้อบังคับฯ ข้อ 36 หรือ 38

ข้อบังคับฯ ข้อ 36 เป็นเรื่องที่สภาอาจมีมติไม่ให้ออกจากรายงานการประชุมลับครั้งใดทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนก็ได้ แต่ให้มีบันทึกเหตุการณ์ไว้ ส่วนข้อบังคับฯ ข้อ 38 เป็นเรื่องที่สภาอาจมีมติห้ามโฆษณาข้อความอันเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของ แผ่นดินที่ได้กล่าวหรือปรากฏในการประชุม

### 2.4) ญัตติตามข้อบังคับฯ ข้อ 55

ข้อบังคับฯ ข้อ 55 เป็นเงื่อนไขที่กำหนดไว้ว่าหากที่ประชุมกำลัง พิจารณาเรื่องใดอยู่ ห้ามเสนอญัตติอื่นขึ้นมาพิจารณา เว้นแต่ญัตติดังต่อไปนี้

ก. ขอแปรญัตติเฉพาะในเรื่องที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติ<sup>74</sup>

ข. ขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อพิจารณาพร้อมกันไป<sup>75</sup> ซึ่งบทบัญญัติข้อนี้เป็นบทบัญญัติ ที่ช่วยให้สภาสามารถนำเรื่องที่มีทำนองเดียวกันหรือลักษณะเกี่ยวเนื่องในเรื่องเดียวกัน มารวมพิจารณาได้ ไม่ว่าจะเป็ญัตติ หรือร่างพระราชบัญญัติ และสามารถดำเนินการได้โดยประธาน ใช้อำนาจหรือสมาชิกเสนอขอให้รวมพิจารณา ในกรณีที่เป็ร่างพระราชบัญญัติหากเป็ร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันหลายฉบับ ที่ประชุมอาจจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมไปก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุม และเมื่อลงมติแล้ว หากมีการรับหลักการมากกว่า 1 ฉบับ ที่ประชุมจะต้องเลือกว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติของผู้เสนอฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาวาระที่ 2<sup>76</sup> หากเป็นกรณีแยกลงมติทีละฉบับ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะส่งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณา หรือจะตั้งคณะกรรมการฉบับละคณะ หรือจะตั้งคณะกรรมการเพียงคณะเดียว และเสนอให้ฉบับอื่น ๆ ที่สภามีมติรับหลักการส่งให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนั้นพิจารณาก็ได้

<sup>73</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 54 วรรคสอง.

<sup>74</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 55 (1).

<sup>75</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 55 (2).

<sup>76</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 117 วรรคสาม.

- ขอให้ส่งปัญหาไปยังคณะกรรมการพิจารณา หรือขอให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น<sup>77</sup>
- ขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ<sup>78</sup>
- ขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณา<sup>79</sup>
- ขอให้ปิดอภิปราย<sup>80</sup> ญัตตินี้มีข้อยกเว้นว่า สมาชิกต้องห้ามเสนอในคราวการอภิปรายของตนเอง<sup>81</sup>
- ขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา<sup>82</sup>

### 3) การขอแก้ไขญัตติ ขอดอนญัตติ และขอดอนชื่อออกจากการเป็นผู้ร่วมเสนอหรือผู้รับรองญัตติ

การขอแก้ไขญัตติหรือการขอดอนญัตติในเรื่องที่ประธานสภาได้สั่งให้บรรจุในระเบียบวาระการประชุมแล้ว จะกระทำได้อีกต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากที่ประชุม<sup>83</sup> การให้ความยินยอมของที่ประชุม คือ ที่ประชุมมีมติยินยอมให้ถอนญัตตินั้นออกจากระเบียบวาระการประชุม ซึ่งมติของที่ประชุมมีทั้งวิธีการออกเสียงลงคะแนน หรือกรณีไม่มีผู้ใดคัดค้านและไม่มีผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมมีมติเห็นชอบหรือให้ความยินยอม<sup>84</sup> กล่าวคือ ที่ประชุมเห็นตรงกันและไม่มีสมาชิกท่านใดมีความเห็นเป็นอย่างอื่น แต่วิธีการให้ความยินยอมโดยวิธีการที่ไม่มีผู้คัดค้านญัตติจะนำมาใช้กับญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าจะต้องออกเสียงลงคะแนนไม่ได้ สำหรับการขอแก้ไขหรือขอดอนญัตติในเรื่องที่ประธานยังไม่ได้สั่งให้บรรจุระเบียบวาระผู้เสนอสามารถยื่นหนังสือเพื่อขอแก้ไขหรือถอนได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากที่ประชุม ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการ สำหรับการขอดอนชื่อออกจากการเป็นผู้เสนอหรือผู้รับรองญัตตินั้น จะสามารถกระทำได้อีกต่อเมื่อญัตตินั้นประธานสภายังไม่ได้สั่งให้บรรจุระเบียบวาระการประชุม

<sup>77</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 55 (3).

<sup>78</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 55 (4).

<sup>79</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 55 (5).

<sup>80</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 55 (6).

<sup>81</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 56.

<sup>82</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 55 (7).

<sup>83</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 61.

<sup>84</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 88.

หากประธานสภาได้สั่งให้ญัตตินั้นบรรจุระเบียบวาระการประชุมแล้ว จะขอถอนข้อได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากที่ประชุมเช่นเดียวกัน

เหตุแห่งการตกไปของญัตติและผลของญัตติที่ตกไป เมื่อถึงคราวพิจารณาญัตติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้เสนอจะต้องแถลงและชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ที่ประชุมได้ทราบสาเหตุที่ยื่นญัตติดังกล่าวต่อที่ประชุม หากเป็นญัตติขอให้สภาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้เสนอจะต้องชี้แจงเหตุผลของปัญหาและความต้องการให้สภาดำเนินการต่อที่ประชุม และหากเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ต้องแถลงหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น เพื่อให้สมาชิกได้ทราบจุดประสงค์และจะได้อภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ดังนั้น เมื่อถึงการพิจารณาญัตตินั้น ๆ แล้ว หากผู้เสนอญัตติไม่อยู่ในที่ประชุมและไม่ได้อบรมหมายให้ผู้ใดชี้แจงต่อที่ประชุมแทนให้ญัตตินั้นแทน ย่อมมีผลให้ญัตตินั้นเป็นอันตกไป<sup>85</sup> ทั้งนี้ การมอบหมายให้ผู้อื่นชี้แจงแทนนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา<sup>86</sup> และเมื่อญัตติตกไปแล้วห้ามนำญัตติหลักการเช่นเดียวกันเสนออีกในสมัยประชุมเดียวกัน<sup>87</sup>

### 2.2.5 การอภิปราย

การอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นการแสดงความคิดเห็นในทางสนับสนุนหรือคัดค้านเรื่องที่สภาผู้แทนราษฎรกำลังพิจารณาเพื่อให้ได้ความเห็นที่หลากหลายทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ สมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ได้รับเอกสิทธิ์ในการอภิปราย โดยการอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือที่ประชุมวุฒิสภา หรือที่ประชุมรัฐสภา สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใดในทางแถลงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวสมาชิกผู้นั้นในทางใดๆ มิได้

#### 1) ผู้ที่มีสิทธิอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ก. ผู้เสนอญัตติ ไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเป็นผู้เสนอญัตติถือว่าเป็นผู้มีสิทธิอภิปรายหรือชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และมีสิทธิอภิปรายสรุปอีกครั้งก่อนที่ประธานจะสั่งปิดการอภิปราย

<sup>85</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 64 วรรคสอง.

<sup>86</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 64 วรรคสาม.

<sup>87</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 65.



ข. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ใช่ผู้เสนอญัตติ จะใช้สิทธิอภิปรายในที่ประชุมได้โดยการแจ้งความประสงค์กับเจ้าหน้าที่ภายในห้องประชุมเพื่อใช้สิทธิอภิปรายในญัตติต่าง ๆ ซึ่งที่ประชุมกำลังพิจารณา

ค. กรรมการที่ขอสงวนความเห็นและผู้สงวนคำแปรญัตติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง (พิจารณารายมาตรา) หากร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น คณะกรรมการมีการแก้ไขและมีกรรมการขอสงวนความเห็น หรือมีผู้แปรญัตติขอสงวนคำแปรญัตติก็จะได้สิทธิในการอภิปรายถึงประเด็นที่สงวนความเห็นหรือที่สงวนคำแปรญัตติไว้ โดยหลักจะให้กรรมการที่ขอสงวนความเห็นไว้อภิปรายก่อน

ง. บุคคลที่ประธานสภาอนุญาต โดยหลักแล้วผู้ที่ไม่ใช่ผู้เสนอญัตติหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะไม่มีสิทธิเข้ามาในที่ประชุม เว้นแต่ประธานได้อนุญาต การขออนุญาตจะต้องทำหนังสือต่อประธานสภา เพื่ออนุญาตให้บุคคลตามที่ขอเข้าร่วมชี้แจงต่อที่ประชุมได้ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนขององค์กรศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานในที่ประชุม<sup>88</sup> บุคคลที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีมอบหมายให้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อที่ประชุม ประกอบการอภิปรายของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี<sup>89</sup> หรือบุคคลที่คณะกรรมการมอบหมายให้แถลงหรือชี้แจงแทน<sup>90</sup>

## 2) ลักษณะการอภิปราย

การอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะสลับกันระหว่างฝ่ายคัดค้านและฝ่ายสนับสนุน เว้นแต่ในวาระของฝ่ายใดไม่มีผู้อภิปราย อีกฝ่ายหนึ่ง จึงอภิปรายซ้อนได้<sup>91</sup> โดยที่การอภิปรายนั้นจะไม่สามารถทำได้ในระเบียบวาระกระทู้ถาม เนื่องจากกระทู้ถามเป็นการถาม - ตอบ ระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งถาม ดังนั้น การถาม - ตอบ จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการอภิปราย<sup>92</sup> และจะต้องอยู่ภายในเวลาที่กำหนด ส่วนระเบียบวาระนอกเหนือจากกระทู้ถามสมาชิกสามารถใช้สิทธิอภิปรายได้ตามข้อบังคับฯ โดยจะต้องอภิปรายให้อยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่ฟุ้งเฟ้อย วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามมิให้นำเอกสารใด ๆ

<sup>88</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 31.

<sup>89</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 76.

<sup>90</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 104 วรรคสอง.

<sup>91</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 67.

<sup>92</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 152.

มาอ่านให้ที่ประชุมฟัง โดยไม่จำเป็น<sup>93</sup> และห้ามผู้อภิปรายแสดงกริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ โดยไม่จำเป็น<sup>94</sup> การอภิปรายจึงถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญที่ผู้อภิปรายจะต้องใช้ทักษะ และศิลปะ ในการพูดในที่ประชุมและต้องรักษาเวลาในการอภิปราย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการประชุม สภาผู้แทนราษฎรและไม่ทำให้ที่ประชุมต้องเสียเวลาไปกับการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งมากเกินไป

สำหรับการใช้สิทธิประท้วงหรือพาดพิงของสมาชิกจะใช้สิทธิได้ ก็ต่อเมื่อเห็นว่า มีการฝ่าฝืนข้อบังคับฯ หรือมีการพาดพิงถึงตนเองเกิดขึ้น โดยจะต้องยื่นและ ยกมือขึ้นให้พ้นศีรษะ จากนั้นประธานจะให้โอกาสได้ชี้แจงถึงการฝ่าฝืนข้อบังคับฯ หรือ การพาดพิงนั้นเกิดผลเสียหายอย่างไร เมื่อได้ชี้แจงแล้วประธานจะต้องวินิจฉัยว่าได้มีการฝ่าฝืน ข้อบังคับตามที่ประท้วงหรือไม่ หรือมีการกล่าวพาดพิงและต้องถอนคำนั้นหรือไม่ โดยให้ คำวินิจฉัยของประธานถือเป็นเด็ดขาด<sup>95</sup> แต่ส่วนมากการประท้วงมักจะถูกใช้เป็นเครื่องมือต่อรอง ทางการเมืองมากกว่าเป็นการรักษาระเบียบตามข้อบังคับ เช่น ประท้วงผู้ที่กำลัง อภิปรายว่ามีการอภิปรายนอกประเด็น วนเวียน หรือซ้ำซาก ซึ่งหลายครั้งที่ประธานได้วินิจฉัยว่าไม่ เป็นไปตามที่ประท้วง การประท้วงกรณีนี้มักเป็นการขัดจังหวะการอภิปรายของฝั่งตรงข้ามมากกว่า ซึ่งหากมีการประท้วงกรณีเช่นนี้บ่อยครั้งจะส่งผลให้เกิดความวุ่นวายในสภาขึ้น หรืออาจจะเป็นฉนวน เหตุให้ประธานในที่ประชุมจะต้องสั่งพักการประชุมหรือปิดการประชุมก็เป็นได้

### 3) การยุติการอภิปราย

เมื่อการอภิปรายยุติลงแล้วที่ประชุมจะต้องลงมติในเรื่องที่กำลังพิจารณา โดยผู้ที่เสนอญัตติจะมีสิทธิอภิปรายสรุปได้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งที่ประชุมจะยุติการอภิปรายก็ต่อเมื่อ

- ก. ไม่มีผู้ใดอภิปราย
- ข. ที่ประชุมลงมติให้ปิดอภิปราย
- ค. ที่ประชุมลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นพิจารณา

โดยหลัก ข้อบังคับการประชุมไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องการกำหนด ระยะเวลาในการอภิปรายไว้ ดังนั้น การอภิปรายของสมาชิกในแต่ละเรื่องที่จะเป็นไปตามกรอบ การกำหนดเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ในที่ประชุมคณะกรรมการประสานฯ หรือวิปทั้งสองฝ่าย (Whip) ทำให้ประธานในที่ประชุมจะต้องควบคุมการอภิปรายของสมาชิกให้เป็นไปตามระยะเวลาที่ได้ตกลง กันไว้ การตกลงเรื่องระยะเวลาของแต่ละฝ่ายประธานสามารถนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุม การประชุมได้ เมื่อเกิดกรณีที่สมาชิกไม่ยึดถือปฏิบัติ จะทำให้การประชุมเกิดความวุ่นวายได้

<sup>93</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 69.

<sup>94</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 69 วรรคสอง.

<sup>95</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 71.

ดังเหตุการณ์เช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ขณะที่กำลังพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 27 กุมภาพันธ์ 2563 ฝ่ายค้านได้อภิปรายจนครบเวลา 21 ชั่วโมง ตามข้อตกลงของวิปทั้งสองฝ่ายแล้ว แต่ฝ่ายค้านยังคงเหลือจำนวนผู้ขออภิปราย ทำให้ฝ่ายค้านอภิปรายรัฐมนตรีไม่ครบตามที่เสนอญัตติ และผู้เสนอญัตติไม่สามารถอภิปรายสรุปญัตติได้ ด้วยเหตุที่ครบกำหนดเวลาในการอภิปรายแล้ว อันเป็นการยึดข้อตกลงที่มีร่วมกันระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล ทั้งนี้ ความเห็นของฝ่ายรัฐบาลเห็นว่า เป็นเรื่องการบริหารจัดการเวลาของฝ่ายค้าน และการประชุมครั้งนั้นประธานต้องสั่งพักการประชุมเพื่อให้วิปทั้งสองฝ่ายหาข้อยุติเรื่องเวลาการอภิปราย<sup>96</sup>

### 2.2.6 การลงมติ

การลงมติ คือ การออกเสียงลงคะแนนเพื่อให้ที่ประชุมตัดสินใจในเรื่องที่กำลังพิจารณา ซึ่งก่อนจะลงมติ ประธานจะต้องมีสัญญาณให้สมาชิกทราบเพื่อแสดงตนและตรวจสอบองค์ประชุม<sup>97</sup> การลงมติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการประชุมสภาผู้แทนราษฎรอย่างยิ่ง ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้ที่ประชุมตัดสินใจในญัตติใด ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรกำลังพิจารณา โดยที่สมาชิกจะออกเสียงลงคะแนนแทนกันไม่ได้<sup>98</sup>

การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎรโดยหลักจะต้องมีข้อสรุปเป็นมติของที่ประชุม โดยมติของที่ประชุมขึ้นอยู่กับกรออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้เป็นหลักการว่า การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ และการประชุมนั้นจะต้องเป็นไปโดยเปิดเผย เว้นแต่ การประชุมนั้นเป็นการประชุมลับ เมื่อการประชุมจะต้องประชุมโดยเปิดเผย การลงมติในเรื่องต่าง ๆ ก็ต้องเป็นไปอย่างเปิดเผย เว้นแต่ กฎหมายจะกำหนดให้ลงมติเป็นการลับ และจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบได้ทั่วไปถึงรายงานการประชุมและบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>96</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปเหตุการณ์พิเศษในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 31 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ 27 กุมภาพันธ์ 2563. หน้า 1.

<sup>97</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 78.

<sup>98</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 80 วรรคสาม.

### 1) บุคคลที่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

โดยหลักแล้วนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่ว่านายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นยังเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>99</sup> ดังนั้นบุคคลที่มีสิทธิแสดงตนเพื่อเป็นองค์ประชุมและออกเสียงลงมติจะต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น แม้ว่าบุคคลนั้นจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี หากยังมีสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนน

### 2) การขอมติจากที่ประชุม

การขอมติจากที่ประชุมในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ประธานจะต้องขอมติจากที่ประชุมเสมอ เว้นแต่ที่ประชุมจะมีความเห็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ญัตตินั้น ๆ ไม่มีสมาชิกผู้ใดคัดค้าน ซึ่งประธานในที่ประชุมจะถามที่ประชุมว่า “จะมีสมาชิกท่านใดเห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่” หากไม่มีสมาชิกคัดค้านหรือมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมเห็นชอบกับญัตตินั้น ๆ<sup>100</sup> ซึ่งกรณีนี้ที่ประชุมไม่ต้องออกเสียงลงคะแนน แต่จะใช้วิธีการถามมติเช่นนี้กับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่ได้<sup>101</sup> สำหรับกรณีที่มีเรื่องทำนองเดียวกันหลายเรื่อง ประธานของที่ประชุมมีอำนาจสั่งให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติก็ได้ กล่าวคือ ในกรณีที่มีญัตติทำนองเดียวกัน หรือร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการและเหตุผลทำนองเดียวกัน ประธานมีอำนาจที่จะนำเรื่องทำนองเดียวกันมารวมพิจารณาพร้อมกันไปและลงมติรวมกันทุกฉบับก็ได้ หรือจะพิจารณาไปพร้อมกันแต่แยกลงมติทีละเรื่องหรือทีละฉบับก็ได้ เว้นแต่ว่าที่ประชุมเห็นเป็นอย่างอื่น<sup>102</sup>

### 3) วิธีการออกเสียงลงคะแนน

โดยหลักแล้วการออกเสียงลงคะแนนจะกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่เรื่องใดที่กฎหมายกำหนดให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นอย่างอื่น หรือสมาชิกเสนอญัตติให้ลงคะแนนด้วยวิธีการลับ วิธีการออกเสียงลงคะแนนจึงแยกได้ 2 ประเภท ดังนี้

#### 3.1) การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย มีด้วยกัน 4 วิธี คือ

ก. ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามวิธีที่ประธานกำหนด<sup>103</sup>

การกำหนดให้ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนมีขึ้นเป็นครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 เพื่อให้การนับคะแนนเสียงเป็นไปด้วยความรวดเร็วและถูกต้อง จึงกำหนดให้ใช้เครื่อง

<sup>99</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 82.

<sup>100</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 88.

<sup>101</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 88 วรรคสอง.

<sup>102</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 78 วรรคสอง.

<sup>103</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 83 (1).

ออกเสียงลงคะแนน และจะใช้วิธีนี้เป็นหลักในการลงมติในแต่ละเรื่อง วิธีการลงคะแนนสมาชิกจะมีบัตรประจำตัวในการลงคะแนนของแต่ละคน เมื่อประธานในที่ประชุมขอมติจากที่ประชุม สมาชิกจะต้องเสียบบัตรลงคะแนนในช่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเครื่องออกเสียงลงคะแนนจะมีประจำโต๊ะของสมาชิกอยู่แล้ว จากนั้นให้กดปุ่มแสดงตนก่อนการลงมติ เมื่อประกาศประกาศผลการแสดงตนแล้วและมีสมาชิกครบองค์ประชุม สมาชิกจะต้องเลือกว่าจะลงมติ เห็นชอบ ไม่เห็นชอบ หรืองดออกเสียง ข้อดีของการใช้เครื่องลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ คือ สามารถประมวลผลการลงมติได้รวดเร็ว และแสดงมติได้ทันทีที่ประธานในที่ประชุมปิดการลงมติ

ข. เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด<sup>104</sup> สภาผู้แทนราษฎรมักจะไม่ใช้วิธีการนี้ในการขอมติการออกเสียงลงคะแนนด้วยวิธีดังกล่าวนี้จะเป็นกรณีที่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือกฎหมายกำหนดไว้ เช่น การให้ความเห็นชอบบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี<sup>105</sup> การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม<sup>106</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะนำวิธีการนี้มาใช้ในกรณีที่มีสมาชิกเสนอญัตติขอนับคะแนนใหม่ หรือกรณีขอตรวจสอบองค์ประชุมเพื่อให้สมาชิกขานชื่อเป็นองค์ประชุม

ค. วิธีการอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี<sup>107</sup> เหตุที่ต้องมีบทบัญญัตินี้ เนื่องจากเป็นการเปิดช่องให้ที่ประชุมสามารถออกเสียงลงคะแนนด้วยวิธีการอื่นได้ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 เคยใช้บทบัญญัติข้อนี้ในการออกเสียงลงคะแนน ด้วยเหตุที่ห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร ณ อาคารรัฐสภาแห่งใหม่ ยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น จึงได้กำหนดให้หอประชุมใหญ่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) เป็นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นการชั่วคราว<sup>108</sup> แต่หอประชุมใหญ่ฯ ไม่มีเครื่องออกเสียงลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ หากจะใช้วิธีการขานชื่อก็อาจจะทำให้การประชุมใช้เวลานาน ประธานของที่ประชุมจึงขอปรึกษาเพื่อให้ที่ประชุมลงมติด้วยวิธีการอื่นตามที่ประธานเห็นสมควร โดยการลงมติจะดำเนินการโดยให้เจ้าหน้าที่แจกบัตรลงคะแนนเพื่อให้สมาชิกออกเสียงลงคะแนน เมื่อสมาชิกลงคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่จะเก็บรวบรวมบัตรลงคะแนนและ

<sup>104</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 83 (2).

<sup>105</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 137.

<sup>106</sup> ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 121.

<sup>107</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 83 (3).

<sup>108</sup> ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนพิเศษ 130 ง วันที่ 22 พฤษภาคม 2562 หน้า 12.

ประมวลผลมติทันที ซึ่งอาจจะใช้ระยะเวลานานกว่าเครื่องออกเสียงลงคะแนนแบบอิเล็กทรอนิกส์ แต่วิธีการดังกล่าวก็ไม่ได้ใช้เวลานานเท่ากับการลงคะแนนด้วยวิธีการขานชื่อ<sup>109</sup>

### 3.2) การออกเสียงลงคะแนนโดยลับ

วิธีการนี้จะเกิดขึ้นต่อเมื่อกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการด้วยการลงคะแนนเสียงลับ เช่น การเลือกประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ขอให้ลงคะแนนเป็นการลับ โดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยลับมีวิธีปฏิบัติ ดังนี้

ก. ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด<sup>110</sup> วิธีนี้เป็นวิธีการที่ไม่เคยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับใดมาก่อน สาเหตุที่กำหนดวิธีนี้ขึ้น เนื่องจากว่าต้องการให้การประมวลผลการลงคะแนนลับสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วเพื่อไม่ให้ที่ประชุมใช้ระยะเวลากับการออกเสียงลงคะแนนนานลับนานเกินไป แต่ก็มีข้อสังเกตว่าการลงคะแนนโดยลับ หากมีการประมวลผลโดยเครื่องออกเสียงลงคะแนน ผลการลงคะแนนจะถูกบันทึกไว้ในระบบประมวลผลของคอมพิวเตอร์ ซึ่งจะสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้ กรณีดังกล่าวอาจจะสามารถย้อนดูผลการออกเสียงลงคะแนนได้เช่นกัน กรณีนี้อาจจะให้การลงคะแนนโดยลับไม่เป็นความลับได้

ข. ใช้บัตรออกเสียงลงคะแนนโดยการเขียนเครื่องหมายกากบาท (x) ลงในช่องทำเครื่องหมายตามประเด็นที่จะออกเสียง<sup>111</sup> วิธีการนี้มักจะนำมาใช้ในการลงคะแนนเป็นการลับ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกประธานสภาผู้แทนราษฎรและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้ลงคะแนนโดยลับ โดยประธานจะเชิญสมาชิกมาเป็นกรรมการตรวจนับคะแนนจำนวน 6 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจนับของบัตรลงคะแนนก่อนแจกให้กับสมาชิก ควบคุมการหย่อนบัตรลงคะแนน และตรวจนับคะแนน เมื่อสมาชิกได้รับของบัตรลงคะแนนและลงคะแนนเสร็จแล้วให้นำบัตรลงคะแนนใส่ซองไว้ตามเดิม โดยเลขาธิการจะเรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก เพื่อให้สมาชิกนำซองลงคะแนนมาหย่อนใส่กล่องรับคะแนนที่ได้จัดเตรียมไว้ด้านหน้าห้องประชุม และเมื่อประธานได้ประกาศมติต่อที่ประชุมแล้วให้เจ้าหน้าที่ทำลายบัตรออกเสียงหรือลบข้อมูลการออกเสียงลงคะแนนนั้นด้วย<sup>112</sup>

<sup>109</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 10 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง). หน้า 148 - 150.

<sup>110</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 84 (1).

<sup>111</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 84 (2).

<sup>112</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 87 วรรคสอง.

#### 4) การนับคะแนนเสียงใหม่

การออกเสียงลงคะแนนจะต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่กฎหมายกำหนดให้ลงคะแนนลับ ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 กำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ 83 โดยกำหนดไว้ 3 วิธี ดังนี้ (1) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด (2) เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด (3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

เมื่อได้มีการออกเสียงลงคะแนนตามวิธี 83 (1) คือ ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด หากผลการออกเสียงลงคะแนนต่างกันเกินกว่า 25 คะแนน สมาชิกจะร้องขอให้มีการนับใหม่ได้ ดังที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 85 ความว่า “เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ 83 (1) แล้ว ถ้าสมาชิกร้องขอให้มีการนับใหม่ โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ และให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีตามข้อ 83 (2) เว้นแต่คะแนนเสียงต่างกันเกินกว่า 25 คะแนนจะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ได้”

#### 2.2.7 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นผู้มีสิทธิเสนอซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติถือเป็นการเสนอญัตติอย่างหนึ่ง และจะต้องทำเป็นหนังสือเท่านั้น เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ก่อนบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นสามวาระ คือ วาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ วาระที่สองขึ้นกรรมาธิการ และวาระที่สามเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบครบทั้งสามวาระ จึงจะส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวไปให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

สำหรับกระบวนการตรวจสอบและวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของประธานสภาผู้แทนราษฎรนั้น จะต้องตรวจสอบว่ามีจำนวนผู้เสนอและเอกสารครบถ้วนถูกต้องหรือไม่ โดยร่างพระราชบัญญัติจะต้องแบ่งเป็นมาตราและต้องมีบันทึกประกอบด้วยหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ<sup>113</sup> และตรวจสอบรูปแบบของการร่างพระราชบัญญัติให้ถูกต้องตามคู่มือแบบการร่างกฎหมาย ตรวจสอบเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติ โดยเนื้อหานี้จะต้องไม่มี

<sup>113</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 110.

บทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดระยะเวลาในการจัดทำหรือปรับปรุงหรือไม่ และตรวจสอบความถูกต้องของถ้อยคำและข้อความโดยเฉพาะการอ้างเลขมาตรา ซึ่งหากมีการอ้างผิดพลาดจะส่งต่อสาระสำคัญด้วย หากตรวจสอบแล้วพบข้อบกพร่อง ให้ประธานสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับ<sup>114</sup> โดยการขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภายังไม่ได้บรรจุระเบียบวาระนั้น หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในประการที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ให้ผู้เสนอที่ลงชื่อไว้เดิมทุกคนร่วมลงชื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติด้วย เว้นแต่เป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย<sup>115</sup> เมื่อเอกสารครบถ้วนถูกต้องแล้วจะต้องวิเคราะห์หือกว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินตามบทบัญญัติมาตรา 134 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ หากเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอมานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับการเงิน ประธานสภาจะต้องแจ้งให้ผู้เสนอทราบ ซึ่งผู้เสนอผู้มีสิทธิที่จะคัดค้านได้ภายใน 7 วัน หากผู้เสนอแจ้งคัดค้านให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมการการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย แต่หากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วและผู้เสนอไม่คัดค้าน ให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัย ประธานสภาจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรอง หากไม่พิจารณาให้คำรับรอง ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับ ให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้เสนอทราบ<sup>116</sup> เมื่อนายกรัฐมนตรียังไม่ให้คำรับรอง ประธานสภาจะบรรจุร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจและวินิจฉัยและอนุญาตให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นในระเบียบวาระการประชุมแล้วเท่านั้น โดยการพิจารณาในวาระที่หนึ่งจะเริ่มตั้งแต่ผู้เสนอแถลงหลักการและเหตุผลต่อที่ประชุม จากนั้นสมาชิกจะมีสิทธิอภิปรายเพื่อสนับสนุนหรือคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นตามที่ประธานสภาอนุญาต เมื่อประธานสภาปิดการอภิปรายแล้วที่ประชุมจะต้องลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ หากที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการย่อมมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นตกไป แต่หากที่ประชุมมีมติรับหลักการให้พิจารณาในวาระที่สองขึ้นกรรมาธิการและวาระที่สามต่อไป ทั้งนี้ ก่อนการลงมติวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ หากเป็น

<sup>114</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 111.

<sup>115</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 112.

<sup>116</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 114.



ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น คณะรัฐมนตรีจะใช้สิทธิขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้เมื่อที่ประชุมอนุมัติให้หรือการพิจารณาไว้ก่อน โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สภามีมติ ซึ่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลาแล้วหรือคณะรัฐมนตรีส่งผลการพิจารณากลับมายังสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ประธานสภาบรรจุเป็นเรื่องด่วน<sup>117</sup> นอกจากนี้หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอนั้น สภาอาจมีมติให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษา ก่อนรับหลักการก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่สภามีมติเช่นเดียวกัน<sup>118</sup> และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยผลการพิจารณาจะบรรจุในระเบียบวาระเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ ซึ่งสภาจะให้คณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญ เป็นผู้พิจารณาก็ได้ กรณีที่ต้องการให้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 40 คน และที่ประชุมอนุมัติ โดยการพิจารณาในวาระที่สองนี้ คณะกรรมาธิการนั้นอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น<sup>119</sup> ในกรณีที่สภาจะให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ จะต้องตั้งบุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรงเป็นกรรมาธิการด้วย โดยจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด กรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็เช่นเดียวกัน โดยจะต้องตั้งผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วยเช่นกัน ซึ่งจะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้น สมาชิกผู้ใด เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธาน คณะกรรมาธิการภายในกำหนด 7 วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็น

<sup>117</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 118.

<sup>118</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 117 วรรคสอง.

<sup>119</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 120.

อย่างอื่น โดยการแปรญัตติจะต้องแปรเป็นรายมาตรา<sup>120</sup> เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา ซึ่งรายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ ในกรณีที่ คณะกรรมการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกต ดังกล่าวนั้นไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาและลงมติว่าเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย โดยไม่มีการอภิปราย ในกรณีที่สภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ให้ประธานสภาส่งรายงานและข้อสังเกต ไปยังคณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ องค์การอัยการ หรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง<sup>121</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราและให้ สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการที่มีการสงวนความเห็นไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น<sup>122</sup> เมื่อได้พิจารณา จนจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติม เนื้อความใดไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่<sup>123</sup> เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภาลงมติในวาระที่สามว่า เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโดยไม่มีการอภิปราย<sup>124</sup> เมื่อสภามีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติใด ให้ประธานสภา ดำเนินการเสนอ ร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

#### 2.2.8 การตั้งคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 กำหนดว่า “ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็น คณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็น

<sup>120</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 125.

<sup>121</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 127 ประกอบข้อ 105.

<sup>122</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 131.

<sup>123</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 132.

<sup>124</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 133.

คณะกรรมการธิการ วิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำกิจการ พิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด

การกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ และอำนาจของสภา และหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุไว้ใน การตั้ง คณะกรรมการก็ดี ในการดำเนินการของ คณะกรรมการก็ดี ต้องไม่เป็นเรื่องซ้ำซ้อนกัน ในกรณีที่มีการกระทำกิจการ การสอบหาข้อเท็จจริง หรือการศึกษาในเรื่องใดมีความเกี่ยวข้องกัน ให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาที่จะต้องดำเนินการให้คณะกรรมการ ที่เกี่ยวข้องทุกชุดร่วมกัน ดำเนินการ”

จากบทบัญญัติมาตรา 129 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ระบบรัฐสภาของไทย ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาสามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อมีอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่หรือตามที่ที่ประชุมมีมติมอบหมาย โดยการดำเนินงานของคณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาศึกษาเรื่องนั้น ๆ ให้มีเนื้อหาที่ละเอียดมากขึ้นและสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาได้ จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 90 จึงกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้ง คณะกรรมการขึ้นจำนวน 35 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการ 15 คน ซึ่งแต่ละคณะได้ กำหนดหน้าที่และอำนาจไว้ ดังนี้

1) คณะกรรมการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินการตามแนวนโยบาย ด้านกฎหมาย การยุติธรรม สิทธิมนุษยชน สิทธิชุมชน สิทธิในกระบวนการยุติธรรม และความเป็นธรรม ในระยะเปลี่ยนผ่าน

2) คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับกิจการของสภา สมาชิกและผู้เคยเป็นสมาชิก การพัฒนาระบบและปรับปรุงการดำเนินการของสภา คำร้องเรียน ข้อเสนอแนะของสมาชิก และประชาชนในส่วนที่เกี่ยวกับกิจการของสภา รวมทั้งเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา และองค์กรรัฐสภาระหว่างประเทศ ตรวจสอบรายงานการประชุม พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับ การเปิดเผยรายงานการประชุมลับ และติดตามผลการปฏิบัติตามมติของสภา

3) คณะกรรมการกิจการศาล องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน และกองทุน มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของศาล องค์กรอิสระและองค์กรอัยการ การดำเนินงาน ของรัฐวิสาหกิจ การบริหารจัดการขององค์กรมหาชน และกองทุนต่าง ๆ รวมทั้งตรวจสอบรายงาน ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เสนอต่อสภา

4) คณะกรรมการกีฬา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน การแก้ไขปัญหาอุปสรรคและการพัฒนา การกีฬาของไทย รวมทั้งกีฬาอิเล็กทรอนิกส์ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ

5) คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ รวมทั้งประสานกับองค์กรภายในประเทศ ต่างประเทศ และประชาคมนานาชาติ เกี่ยวกับแนวทางการร่วมมือเพื่อแก้ปัญหาและส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ

6) คณะกรรมการแก้ไขปัญหาหนี้สิน ความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับแก้ไขปัญหาหนี้สินความยากจน โอกาสและสิทธิของประชาชนในการ ประกอบอาชีพ และการลดความเหลื่อมล้ำตลอดจนศึกษาแหล่งรายได้เพิ่มเติมให้กับประชาชน เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น<sup>125</sup>

7) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตร การพัฒนา การเกษตร การสหกรณ์ การพัฒนาการผลิต และการตลาด

8) คณะกรรมการการคมนาคม มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการคมนาคม ทั้งการจราจรทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ทางอวกาศ การขนส่งมวลชน การขนส่งสินค้า ระบบโลจิสติกส์ และการพาณิชย์นาวี

9) คณะกรรมการความมั่นคงแห่งรัฐ กิจการชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและ การปฏิรูปประเทศ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งรัฐ การค้าชายแดน การค้า ผ่านแดน จุดผ่านแดนถาวร จุดผ่านแดนชั่วคราว จุดผ่อนปรนเพื่อการค้า ช่องทางธรรมชาติ และ ช่องทางตามกฎหมายศุลกากร การเดินทางข้ามแดน การจัดการและการดูแลแรงงานข้ามแดน การ ส่งเสริมความสัมพันธ์กับประเทศเพื่อนบ้าน และเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาและการพัฒนา ชายแดนไทย ยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง ทั้งเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี รวมทั้งส่งเสริม สนับสนุน และแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับดินแดนและความมั่นคงของประชาชน

10) คณะกรรมการการคุ้มครองผู้บริโภค มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งปัญหาความเดือดร้อน ของผู้บริโภค

<sup>125</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566 ข้อ 3.

11) คณะกรรมการการเงิน การคลัง สถาบันการเงินและตลาดการเงิน มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคาร ตลาดการเงิน และสถาบันการเงินของประเทศ

12) คณะกรรมการการค้าต่างประเทศ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาพลักษณ์ ของประเทศ รวมทั้งกระทำการกิจการทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับชาวไทยซึ่งตั้งถิ่นฐานหรือไปประกอบอาชีพ ในต่างประเทศ

13) คณะกรรมการการตำรวจ มีหน้าที่และอำนาจกระทำการกิจการเกี่ยวกับกิจการตำรวจ การปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย การป้องกัน และรักษา ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ

14) คณะกรรมการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล ในด้านงบประมาณ การจัดทำงบประมาณ ติดตาม และประเมินผลการรับ การใช้จ่ายเงินงบประมาณ ประจำปีของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

15) คณะกรรมการการทหาร มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับกิจการทหาร การป้องกัน การรักษาความมั่นคง และการพัฒนาประเทศ

16) คณะกรรมการการท่องเที่ยว มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน การแก้ไขปัญหาอุปสรรค และการพัฒนา การท่องเที่ยวของไทย

17) คณะกรรมการการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่และอำนาจ เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การบริหาร จัดการทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้ง การคุ้มครองสัตว์

18) คณะกรรมการการปกครอง มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหาร ราชการแผ่นดินส่วนกลางและส่วนภูมิภาค การพัฒนา ระบบราชการและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง

19) คณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และ การบริหารราชการ รูปแบบพิเศษ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารราชการและการปฏิบัติของ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ

20) คณะกรรมการการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและยาเสพติด มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินและยาเสพติด

21) คณะกรรมาธิการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและมาตรการการป้องกัน ภัยธรรมชาติและสาธารณภัย การแจ้งเตือนภัย พิบัติทางธรรมชาติ การฟื้นฟูหลังเกิดภัยธรรมชาติและสาธารณภัย การพัฒนามาตรการในการป้องกันภัยธรรมชาติและสาธารณภัย รวมทั้งติดตาม การให้ความช่วยเหลือและดูแลประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยดังกล่าว

22) คณะกรรมาธิการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับกระบวนการ และมาตรการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ

23) คณะกรรมาธิการการพลังงาน มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหาร การพัฒนา การจัดหา การใช้ การอนุรักษ์พลังงาน และผลกระทบจากการจัดหาและการใช้พลังงาน รวมทั้งการแสวงหาพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือก

24) คณะกรรมาธิการการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วม ของประชาชน มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการพัฒนาการเมือง การสื่อสารมวลชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริม และเผยแพร่การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข วิถีคิดและวิถีปฏิบัติที่เป็นประชาธิปไตย รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ของประชาชนเสรีภาพ และความรับผิดชอบในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน การคุ้มครองผู้เสียหายจากการเผยแพร่ ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

25) คณะกรรมาธิการการพัฒนาเศรษฐกิจ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับผลกระทบต่อการเศรษฐกิจของชาติ ธุรกิจภาคเอกชน ประชาชน สถานการณ์ทางเศรษฐกิจ ในประเทศและเศรษฐกิจของภูมิภาคต่าง ๆ ในสังคมโลกที่อาจ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทย รวมทั้งนโยบายและแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐ

26) คณะกรรมาธิการการพาณิชย์และทรัพย์สินทางปัญญา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการค้า การส่งออก ดุลการค้า ลิขสิทธิ์ ทรัพย์สินทางปัญญา การประดิษฐ์หรือการค้นคิด เพื่อให้เกิดความรู้ใหม่ และพัฒนาภูมิปัญญาท้องถิ่น และภูมิปัญญาไทย รวมทั้งการให้ความคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา

27) คณะกรรมการการแรงงาน มีหน้าที่และอำนาจกระทำกิจการเกี่ยวกับกำลังแรงงานทั้งหมดในประเทศ แรงงานไทยในต่างประเทศ รวมทั้งการพัฒนาความสัมพันธ์กับองค์กรแรงงานในต่างประเทศ ตลอดจนการลงทุนที่มีผลต่อ คุณภาพชีวิตแรงงานโดยรวม

28) คณะกรรมการการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการส่งเสริมและการพัฒนาด้านการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรม<sup>126</sup>

29) คณะกรรมการการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำทั้งระบบ ตลอดจนการจัดการน้ำ เพื่ออุปโภค บริโภค อุตสาหกรรมและการเกษตร การสร้างความมั่นคงของน้ำ การจัดการคุณภาพน้ำและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ<sup>127</sup>

30) คณะกรรมการการศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการอุปถัมภ์ ทำนุบำรุงและคุ้มครองศาสนา และโบราณสถาน การอนุรักษ์และส่งเสริมศิลปะ ขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรมท้องถิ่น วัฒนธรรมประชาธิปไตย ภูมิปัญญาชาวบ้าน เอกลักษณ์ แบบวิถีชีวิตไทย และศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย

31) คณะกรรมการการศึกษา มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการศึกษา การพัฒนาการศึกษาของชาติ และการส่งเสริมวัฒนธรรม ประชาธิปไตย รวมทั้งแนวทางการปรับฐานการเรียนรู้ของประชาชนสู่โลกยุคโลกาภิวัตน์

32) คณะกรรมการการสวัสดิการสังคม มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมไม่น้อยกว่าสิทธิขั้นพื้นฐาน การให้บริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้ยากไร้ ในเมืองและชนบท และผู้ด้อยโอกาสในสังคม

33) คณะกรรมการการสาธารณสุข มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการแพทย์ การแพทย์แผนไทย การแพทย์ทางเลือก และการสาธารณสุข ในด้านการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การรักษาพยาบาล การฟื้นฟูสุขภาพ ตลอดจน การพัฒนาการรักษาเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง

34) คณะกรรมการการสื่อสาร โทรคมนาคม และดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับ การส่งเสริมและการพัฒนาด้านการสื่อสาร โทรคมนาคมและเทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

<sup>126</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566 ข้อ 4.

<sup>127</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2566 ข้อ 5.

35) คณะกรรมการการอุทสากรรม มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุทสากรรมขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดย่อม และศึกษาผลกระทบอันเกิดจากอุทสากรรม รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหา

นอกจากจะกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรแล้ว รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญได้ โดยการตั้งคณะกรรมการวิสามัญนั้นจะเป็นกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือมีความจำเป็นในกิจการของแต่ละสภา ซึ่งกิจการหรือเรื่องนั้น ๆ ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะใด คณะหนึ่ง หรืออาจเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลายคณะ เช่น สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งและที่ประชุมลงมติรับหลักการแล้ว การพิจารณาในวาระที่สองชั้นกรรมาธิการ สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา หรือจะให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาก็ได้ ซึ่งส่วนมากที่ประชุมจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมากกว่า เนื่องจากจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนั้น ๆ เพิ่มเติม กรณีมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติในปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่งและมีความประสงค์ต้องการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อพิจารณาญัตตินั้น ถ้าที่ประชุมเห็นชอบก็จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการอีกหนึ่งประเภทเรียกว่า “คณะกรรมการร่วมกัน” ซึ่งจะเป็นกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบในวาระที่สามแล้วและส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณา หากวุฒิสภาขอแก้ไขเพิ่มเติมและส่งร่างพระราชบัญญัติคืนกลับมายังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งคณะกรรมการร่วมกัน โดยสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดจำนวนของคณะกรรมการร่วมกัน และแจ้งไปยังวุฒิสภาเพื่อทราบ ทั้งนี้ คณะกรรมการร่วมกันจะเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ได้ แต่จะพิจารณาได้เฉพาะร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาขอแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น หากคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วและเมื่อรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้วจะมีผลให้คณะกรรมการสิ้นสภาพ

อย่างไรก็ตาม ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาย่อมมีอำนาจในการตั้งคณะกรรมการได้ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละสภา โดยกระบวนการดำเนินงานของคณะกรรมการนั้นคล้ายกับการประชุมรัฐสภา การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมวุฒิสภา เพียงแต่มีขนาดเล็กกว่า แต่จะเป็นการพิจารณาและรวบรวมข้อมูลได้อย่างครอบคลุมและมีข้อมูลประกอบการพิจารณาใน



เรื่องที่แต่ละสภามอบหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ การตั้งคณะกรรมการธิการของฝ่ายนิติบัญญัติจึงมีความสำคัญต่อกระบวนการพิจารณากลับกรองกฎหมายและการศึกษาหรือสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

### 2.2.9 การพิจารณากระทู้ถาม

กระทู้ถาม หมายถึง ข้อที่ตั้งถามหรือคำถามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาดำเนินถามรัฐมนตรีในปัญหาใด ๆ อันเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อนโยบายที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีเพื่อให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานนั้นตอบ<sup>128</sup>

รัฐธรรมนูญ 2560 มาตรา 150 กำหนดว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับการประชุมแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วย”

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับในอดีตจะกำหนดประเภทของกระทู้ถามไว้เพียง 2 ประเภทเท่านั้น คือ กระทู้ถามสด และกระทู้ถามทั่วไป แต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 กำหนดกระทู้ถามไว้ 3 ประเภท<sup>129</sup> ดังนี้

#### 1) ประเภทที่ 1 กระทู้ถามสดด้วยวาจา

การตั้งกระทู้ถามสดด้วยวาจา สมาชิกมีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ครั้งละ 1 กระทู้ ในวันประชุมที่มีวาระการตอบกระทู้ถาม โดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้า กระทู้ถามจะต้องมีลักษณะเป็นเรื่องสำคัญที่อยู่ในความสนใจของประชาชน เป็นเรื่องที่กระทบถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน และเป็นเรื่องด่วนโดยประธานสภาจะเป็นผู้วินิจฉัยว่ากระทู้ถามใดเป็นกระทู้ถามสดด้วยวาจา<sup>130</sup> ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามสดด้วยวาจาได้ไม่เกิน 3 กระทู้<sup>131</sup> หากการประชุมครั้งใดมีกระทู้ถามสดด้วยวาจาที่ประธานสภาวินิจฉัยแล้วเกินจำนวน 3 กระทู้ ให้ประธานสภาจับสลากให้เหลือเพียง 3 กระทู้ ในจำนวน 3 กระทู้นี้ หากปรากฏว่ามีกระทู้ถามที่เป็นเรื่องทำนองเดียวกัน ให้กระทู้ถามที่ถูกจับสลากขึ้นมาในลำดับหลังตกไป<sup>132</sup> การดำเนินการถาม - ตอบ กระทู้ถามสดด้วยวาจา ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ มีกำหนดเวลาไม่เกิน 90 นาที<sup>133</sup> แต่ละกระทู้ให้ถามได้เรื่องละไม่

<sup>128</sup> จเร พันธุ์เปรื่อง. กระทู้ถาม. รัฐสภาสาร. 2538, 43, 8 (สิงหาคม 2538). 73-108, หน้า 75.

<sup>129</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 145.

<sup>130</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 156.

<sup>131</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 150.

<sup>132</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 157.

<sup>133</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 159.

เกิน 3 ครั้ง และต้องถาม - ตอบ ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 30 นาที เว้นแต่ในการประชุมครั้งใดมี  
 กระทั่งถามสดด้วยวาจาไม่น้อยกว่า 3 กระทั่ง ก็ให้ขยายเวลาออกไปอีกตามสัดส่วนภายในเวลา 60 นาที<sup>134</sup>  
 กรณีรัฐมนตรีไม่สามารถมาตอบกระทั่งถามในวันดังกล่าวได้ ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้  
 รัฐมนตรีช่วยว่าการทำการตอบกระทั่งถามนั้นแทนได้<sup>135</sup> แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีไม่สามารถมาตอบกระทั่งถามในวัน  
 นั้นได้จะต้องแจ้งเหตุขัดข้องนั้นต่อประธานสภา ซึ่งหากสมาชิกผู้ตั้งถามประสงค์จะตั้งถามกระทั่งถาม  
 ดังกล่าวให้ยื่นความประสงค์ในคราวประชุมครั้งถัดไป การถาม - ตอบ กระทั่งถามสดด้วยวาจา ของ  
 สภาผู้แทนราษฎร จะมีการถาม - ตอบ ในวันที่ระเบียบวาระการประชุมมีวาระกระทั่งถาม  
 ซึ่งรัฐมนตรีจะต้องไม่สามารถทราบเรื่องที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะถามได้ล่วงหน้า  
 โดยจะทราบได้ก็ต่อเมื่อที่ประชุมพิจารณาถึงระเบียบวาระกระทั่งถามสดด้วยวาจา และ  
 มีรัฐมนตรีผู้ถูกถามมาตอบ หากรัฐมนตรีที่จะถามไม่สามารถมาตอบได้ โดยหลักแล้วก็จะ  
 ไม่สามารถถามคำถามนั้นได้ทำให้ประชาชนไม่อาจทราบได้ว่าปัญหาที่สมาชิกลำมาสอบถามรัฐมนตรี  
 นั้นเป็นเรื่องใด แต่ประธานในที่ประชุมจะให้โอกาสสมาชิกผู้ตั้งถามได้กล่าวต่อ  
 ที่ประชุมสั้น ๆ ซึ่งตามหลักแล้วอาจจะทำไม่ได้ แต่สาเหตุที่ให้กล่าวได้อาจเป็นการทอดระยะเวลา  
 ออกไป เพื่อให้การพิจารณากระทั่งถามแยกเฉพาะซึ่งดำเนินการในห้องกระทั่งถามสามารถดำเนินการ  
 ถาม - ตอบ กระทั่งได้ตามกำหนด ทั้งนี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงการดำเนินการในหัวข้อกระทั่งถามแยกเฉพาะ

### 2) ประเภทที่ 2 กระทั่งถามทั่วไป

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อ  
 ประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยระบุว่าขอให้ตอบในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรหรือราชกิจจานุเบกษา  
 ซึ่งในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละครั้งจะบรรจุกระทั่งถามทั่วไปที่ขอให้ตอบในที่ประชุม  
 สภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน 3 กระทั่ง แต่หากมีกระทั่งถามทั่วไปไปรอบรรจุระเบียบวาระการประชุม  
 จำนวนมาก หรือมีกระทั่งถามทั่วไปที่เลื่อนมาจากการประชุมครั้งที่แล้ว ประธานสภาจะบรรจุกระ  
 ทั่งถามทั่วไปเกิน 3 กระทั่งก็ได้

### 3) ประเภทที่ 3 กระทั่งถามแยกเฉพาะ

กำหนดให้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
 พ.ศ. 2562 ซึ่งมีลักษณะเป็นการเฉพาะเรื่อง เฉพาะพื้นที่ เฉพาะบุคคล หรือสมาชิกระบุว่า  
 ให้ตอบในห้องกระทั่งถาม โดยให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา และรับรองว่า  
 ข้อเท็จจริงที่อ้างประกอบกระทั่งถามแยกเฉพาะนั้นถูกต้องด้วย แม้ไม่ได้มีการยืนยันรับรองไว้ในกระ  
 ทั่งถามก็ตาม และให้ประธานสภาแจ้งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ ถูกตั้ง กระทั่งถาม

<sup>134</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 160.

<sup>135</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 170 วรรคสอง.

แยกเฉพาะ เพื่อให้มาตอบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี และต้องบรรจุระเบียบวาระการประชุมภายใน 15 วันนับแต่วันที่ส่งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ในการตอบกระทู้ถามแยกเฉพาะ ให้ประธานสภาจัดให้มีห้องกระทู้ถามในบริเวณสภา เพื่อให้มีการถามและการตอบได้โดยสะดวก โดยมีประธานสภาหรือรองประธานที่ประธานสภามอบหมายให้ทำหน้าที่ประธานในห้องกระทู้ถาม โดยปกติการตอบกระทู้ถามจะกระทำในห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎรทำให้การตอบกระทู้ถามกระทำได้น้อยเพราะมีเวลาจำกัด ทำให้บางครั้งไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการสะท้อนให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องเข้าไปแก้ไขปัญหา การกำหนดให้มีกระทู้ถามแยกเฉพาะ ทำให้การตอบกระทู้ถามสามารถกระทำได้นับจำนวนมากขึ้น และจะทำให้ทันต่อเหตุการณ์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยแต่ละกระทู้ต้องถามและตอบให้เสร็จภายในกำหนดเวลา 20 นาที สำหรับกระทู้ถามแยกเฉพาะที่ยังไม่ได้ตอบหรือที่ยังไม่ได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมในสมัยหนึ่ง ๆ เมื่อสิ้นสุดสมัยประชุมประธานสภาจะรวบรวมแจ้งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องดำเนินการตอบในราชกิจจานุเบกษาภายใน 30 วัน<sup>136</sup>

#### 2.2.10 การขอเปิดอภิปรายทั่วไป

การเปิดอภิปรายทั่วไป คือ มาตรการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินวิธีหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญ และมีประสิทธิภาพมากรูปแบบหนึ่ง โดยเปิดให้มีการพิจารณาและปรึกษาเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของชาติ รวมทั้งประเด็นปัญหาทางการเมืองในที่ประชุมสภา ซึ่งสมาชิกทุกคนมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารราชการเมืองดังกล่าว ดังนั้น จึงต้องอภิปรายแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใด ด้วยความเป็นอิสระและเที่ยงธรรมเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง การเปิดอภิปรายทั่วไปจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เพราะสามารถเป็นเครื่องมือเหนี่ยวรั้งและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้อยู่ในภาวะสมดุลได้ดีที่สุด<sup>137</sup> และเป็นหลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองเสียงข้างน้อยในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปได้ดังนี้

<sup>136</sup> อริย์ธัช แก้วเกาสะบ้ำ. กระทู้ถามแยกเฉพาะ. *หอสมุดรัฐสภา*. ค้นคืน 18 กันยายน 2566. จาก [www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th).

<sup>137</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *ระบบงานรัฐสภา 2555*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2557. หน้า 119.

1) ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 151 กำหนดว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ”

การยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องยื่นญัตติเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และต้องแสดงให้เห็นว่าจะเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะในเรื่องใดบ้าง<sup>138</sup> เมื่อได้มีการเสนอญัตติดังกล่าวต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติดังกล่าวหรือสภามีมติไม่ไว้วางใจเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ในการอภิปรายนั้นที่ประชุมจะนำบทบัญญัติว่าด้วยการอภิปรายและลงมตินั้น สมาชิกจะมีอิสระจากพรรคการเมืองไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย และให้นำบทบัญญัติของหมวด 4 ส่วนที่ 3 การอภิปราย ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยการตอบชี้แจงนั้นจะต้องเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเท่านั้น หากการอภิปรายสิ้นสุดลงแล้วโดยที่ไม่ใช้กรณีการมีมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป การลงมตินั้นไม่ให้กระทำในวันเดียวกับวันที่การอภิปรายสิ้นสุดลง

หากที่ประชุมลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีคนใดเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จะมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง<sup>139</sup> และหากเป็นกรณีของที่ประชุมลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี จะมีผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งด้วย<sup>140</sup>

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ จึงเป็นกลไกในการควบคุมฝ่ายบริหารที่รุนแรงที่สุดเพราะมีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีหรือความเป็นฝ่ายบริหารสิ้นสุดลงทันที

2) ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 152 กำหนดให้ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี

<sup>138</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 175.

<sup>139</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 170 (3).

<sup>140</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 167 (1).

อยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริง หรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติก็ได้”

การอภิปรายทั่วไปตามมาตรา 152 ของรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมานั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องยื่นญัตติเป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นกรณีที่สมาชิก เห็นว่าเกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารที่ฝ่ายนิติบัญญัติโดยสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรต้องการถามหรือเสนอแนะปัญหาต่าง ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติ วิธีการดังกล่าวแม้ว่าจะไม่มีผลต่อความเป็นรัฐมนตรี แต่การได้อภิปรายและให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ กับคณะรัฐมนตรี ย่อมมีผลให้ประชาชนสามารถติดตามการทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรตามกลไก ของระบอบประชาธิปไตยได้ เพื่อจะได้มีผลต่อการตัดสินใจและเลือกผู้แทนของตนต่อไป

3) ขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 153 กำหนดให้ “สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ วุฒิสภา ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับ การบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ”

นอกจากสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถควบคุมการบริหารราชการ แผ่นดินตามหลักการแบ่งแยกอำนาจได้แล้ว รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้วุฒิสภาสามารถดำเนินการได้ เช่นเดียวกัน แต่วุฒิสภาจะไม่สามารถขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคลหรือทั้งคณะได้

4) ขอเปิดอภิปรายทั่วไปในรัฐสภาในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความ มั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 155 กำหนดให้ “กรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะ ปรีกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยัง ประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาต้อง ดำเนินการให้มีการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่ อภิปรายมิได้” การขอเปิดอภิปรายทั่วไปตามบทบัญญัติมาตรา 155 ของรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องเป็น กรณีที่ปัญหานั้นเป็นปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศที่จะต้อง หารือร่วมกันทั้งรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บังคับใช้ มีการพิจารณาญัตติตามมาตรา 153 ของรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นปัญหา

เกี่ยวกับสถานการณ์โรคระบาดโควิด 2019 และปัญหาการจัดการชุมนุมอย่างต่อเนื่องที่ส่งผลกระทบต่อ การคมนาคมและเศรษฐกิจ ซึ่งกรณีดังกล่าว นายกรัฐมนตรี (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา) เป็นผู้เสนอญัตติ เพื่อรับฟังความเห็นจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ แต่การขอเปิดอภิปรายในกรณีนี้ จะไม่มีการลงมติใด ๆ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปที่สามารถดำเนินการได้ในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นกรณีขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ และขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติเท่านั้น

### 3. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ในการตรากฎหมายให้สอดคล้องกับนโยบายที่เป็นความต้องการของประชาชน และดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นกฎหมาย และเครื่องมือในการควบคุมให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตย

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2562 ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 128 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ถือเป็นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันที่มีผลบังคับใช้ โดยการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมฉบับดังกล่าวเริ่มตั้งแต่สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 (ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป พ.ศ. 2562) โครงสร้างบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ประกอบด้วย 11 หมวด และ 1 บทเฉพาะกาล คือ หมวด 1 การเลือกประธานสภาและรองประธานสภา, หมวด 2 หน้าที่และอำนาจของประธานสภา รองประธานสภา และหน้าที่ของเลขาธิการ, หมวด 3 คณะกรรมการประสานงาน, หมวด 4 การประชุม, หมวด 5 กระบวนการ, หมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ, หมวด 7 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภามีมติเห็นชอบให้พิจารณาต่อไป, หมวด 8 กระทู้ถาม, หมวด 9 การเปิดอภิปรายทั่วไป, หมวด 10 การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย, หมวด 11 บทสุดท้าย

จากการศึกษาการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และศึกษาวิเคราะห์การประชุมสภาผู้แทนราษฎรนับตั้งแต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังคงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชน โดยเฉพาะเหตุการณ์ที่เรียกว่า สภาล่ม ที่เกิดขึ้นมากที่สุดในประวัติศาสตร์

ของประเทศไทย จากเหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนได้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะควบคุมการดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งสาเหตุหลักนั้นเกิดจากความขัดแย้งระหว่างแต่ละฝ่ายในที่ประชุมและต้องการเล่นเกมการเมืองเพื่อเอาชนะระหว่างกันและกัน ส่งผลให้การประชุมต้องสะดุดหยุดลง และกระทบต่อเรื่องที่จะพิจารณาที่จะต้องค้างในระเบียบวาระการประชุมเป็นจำนวนมาก อันมีผลกระทบไปถึงกระบวนการพิจารณาที่จะมีความล่าช้ามากยิ่งขึ้น ในบางกรณีเรื่องที่ต้องพิจารณานั้นเป็นเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจและติดตามการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อที่จะได้ใช้ประโยชน์จากร่างกฎหมายฉบับนั้น จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ 25 ผู้ศึกษาเห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันยังคงมีปัญหาในประเด็นดังต่อไปนี้

### 3.1 ปัญหาบทบัญญัติมีความไม่ชัดเจนและไม่ครอบคลุมการดำเนินงานของสภา

ข้อบังคับการประชุมเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดและควบคุมการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อสร้างความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ความไม่ชัดเจนของกฎหมายเป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการใช้ ความไม่ชัดเจนดังกล่าวสามารถเกิดขึ้นได้จากหลายปัจจัย เช่น การใช้ภาษาที่ไม่ชัดเจน การกำหนดเนื้อหาที่ขาดความครอบคลุม หรือการไม่ระบุรายละเอียดที่เพียงพอในการปฏิบัติ ความไม่ชัดเจนของกฎหมายไม่เพียงแต่สร้างความสับสนและความไม่แน่นอนในการตีความและการบังคับใช้เท่านั้น แต่ยังสามารถนำไปสู่การใช้กฎหมายในทางที่ผิดหรือการละเมิดสิทธิของประชาชนได้ด้วย นอกจากนี้ การที่กฎหมายไม่ชัดเจนยังเปิดโอกาสให้เกิดการโต้แย้งและการฟ้องร้องในศาลซึ่งอาจทำให้ระบบยุติธรรมต้องรับภาระหนักและเกิดความล่าช้า

จากการวิเคราะห์การดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 พบว่า ยังคงมีกรณีที่บทบัญญัติของข้อบังคับมีความไม่ชัดเจน ทำให้ที่ประชุมตีความแตกต่างกัน เมื่อมีความเห็นที่ต่างกันในการที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้เปรียบ ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งในที่ประชุมและส่งผลกระทบต่อการจัดการประชุม ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติ จึงกระทบต่อประสิทธิภาพในการจัดการประชุม นอกจากนี้บทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมยังไม่ครอบคลุมการดำเนินงานของสภาในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาเปิดโอกาสให้นำร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่บรรจุในระเบียบวาระนำมาพิจารณาไปพร้อมๆ กับร่างพระราชบัญญัติที่บรรจุในระเบียบวาระแล้วได้หากมีหลักการทำนองเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกัน การที่สภาพิจารณาร่างกฎหมายที่ยังไม่บรรจุในระเบียบวาระ อุปสรรคในการพิจารณา คือ การไม่ได้รับทราบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ย่อมสะท้อนถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานของสภา ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นดังนี้

### 3.1.1 ปัญหาทบัญญัติเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ชัดเจน

ข้อกำหนดเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่เริ่มมีปรากฏครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2492 ข้อ 56 ซึ่งกำหนดว่า “ในการนับคะแนนครั้งใด ๆ ถ้าสมาชิกผู้ใดเชื่อว่ามีการนับผิดและขอให้มีการนับใหม่ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 1 คน ก็ให้มีการนับคะแนนใหม่” ทั้งนี้ เหตุแห่งการกำหนดเรื่องการนับคะแนนไว้เนื่องมาจากความเป็นไปได้ที่การนับคะแนนโดยไม่ได้ใช้เครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์อาจจะส่งผลให้การนับคะแนนมีความคลาดเคลื่อนไปจากความจริง ด้วยสาเหตุต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่มองไม่เห็นการยกมือของสมาชิก , สมาชิกยกมือลงมติไม่ชัดเจน เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การนับคะแนนเสียงมีความถูกต้องตรงตามความประสงค์ของสมาชิกมากที่สุด จึงกำหนดให้การนับคะแนนเสียงใหม่ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด<sup>141</sup> ซึ่งในการลงคะแนนโดยเปิดเผยนั้นเริ่มมีตั้งแต่ข้อบังคับการประชุมสภาฉบับแรก คือ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 กำหนดวิธีการลงคะแนนโดยเปิดเผยไว้ในข้อ 45 กำหนดไว้ 4 วิธี ได้แก่ (1) ให้ยกมือขึ้น (2) ยื่นขึ้น (3) ให้แบ่งเป็นพวก โดยพวกเห็นด้วยให้อยู่ทางขวาของประธาน พวกค้านให้อยู่ทางซ้ายของประธาน 4) ให้เรียกชื่อสมาชิกลงคะแนนเป็นรายตัว และต่อมาได้มีข้อกำหนดเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ขึ้นและในขณะนั้นวิธีการออกเสียงลงคะแนนก็ยังคงเป็นวิธีการทำนองเดียวกันกับข้อบังคับฉบับก่อน โดยกำหนดไว้ 5 วิธี ได้แก่ (1) ชูมือขึ้นพันศีรษะ 2) ยื่นขึ้น 3) จัดแบ่งพวกไม่เห็นด้วยอยู่ทางซ้ายพวกเห็นด้วยอยู่ทางขวาของประธาน 4) เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรให้ลงคะแนนเป็นรายตัว 5) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

ต่อมาข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช 2494 ได้กำหนดเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้เช่นกัน โดยกำหนดไว้ในข้อ 89 ความว่า “ในการนับคะแนนเสียงครั้งใด ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกซึ่งมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 14 คน เชื่อว่านับผิด มีสิทธิร้องขอให้นับคะแนนเสียงใหม่ได้อีกครั้งหนึ่ง โดยไม่ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นลายลักษณ์อักษรถ้าที่ประชุมอนุมัติก็ให้นับคะแนนเสียงใหม่” จากนั้นข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2513 ข้อ 67 ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการขอนับคะแนนเสียงใหม่ โดยมีเงื่อนไขว่า หากที่ประชุมจะนับคะแนนเสียงใหม่ ถ้ารัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับไม่ได้กำหนดวิธีการลงคะแนนเสียงไว้เป็นอย่างอื่น ถ้าการนับคะแนนเสียงใหม่นั้นถูกทักท้วงว่าเป็นการลงคะแนนลับ ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนใหม่เป็นวิธีการตามข้อ 61 ในลำดับถัดจากวิธีการที่ถูกทักท้วง แต่ถ้าการนับคะแนนเสียงใหม่เป็นเพราะนับผิดให้เปลี่ยนวิธีการออกเสียงลงคะแนนใหม่

<sup>141</sup> สุวัฒน์ ศิริวิเชียร. แนวทางการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2566 หน้า 159.



เป็นการลงคะแนนด้วยวิธีอื่นที่ที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี จะเห็นได้ว่าข้อกำหนดเรื่องเปลี่ยนวิธีการออกเสียงลงคะแนนเพื่อบับคะแนนใหม่ดังที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2513 ฉบับนี้ จึงเปรียบเสมือนการลงคะแนนใหม่อีกครั้ง ซึ่งจะแตกต่างจากเงื่อนไขของเรื่องการนับคะแนนเสียงที่เริ่มมีขึ้นในครั้งแรกที่เป็นเพียงการนับใหม่จากวิธีการเดิม

นับแต่นั้นมาข้อบังคับฉบับต่าง ๆ ได้กำหนดเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ และมีข้อกำหนดในการเปลี่ยนวิธีการออกเสียงลงคะแนนใหม่ไว้เช่นกัน ดังเช่น ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 กำหนดเรื่องนับคะแนนเสียงใหม่เอาไว้ในข้อ 70 ความดังนี้ “การนับคะแนนเสียงครั้งใด ถ้ารัฐมนตรีขอให้นับใหม่หรือสมาชิกร้องขอโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ให้มีการนับใหม่ ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่โดยการนับคะแนนใหม่นั้น ให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีในข้อ 64 หรือข้อ 65 ซึ่งอยู่ลำดับถัดไปแล้วแต่กรณี เมื่อมีการนับคะแนนเสียงโดยวิธีในข้อ 64 (3) หรือ 65 (2) แล้วจะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่อีกมิได้” จากนั้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 76 ได้เพิ่มหลักการจากเดิม คือ “ในกรณีที่คะแนนเสียงต่างกันเกินกว่ายี่สิบห้าคะแนนจะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ได้” จากบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ฉบับนี้ เริ่มกำหนดเงื่อนไขของการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้มาโดยตลอด ซึ่งจะต้องมีคะแนนต่างกันไม่เกิน 25 คะแนน จึงจะขอให้มีการนับคะแนนใหม่ได้

ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ได้กำหนดเรื่องนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ในข้อ 85 ความว่า “เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนตามข้อ 83 (1) แล้ว ถ้าสมาชิกร้องขอให้มีการนับใหม่ โดยมิได้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คน ก็ให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ และให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีตามข้อ 83 (2) เว้นแต่คะแนนเสียงต่างกันเกินกว่า 25 คะแนน จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ไม่ได้” สำหรับวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยตามข้อบังคับการประชุมฉบับนี้ กำหนดไว้ในข้อ 83 โดยกำหนดไว้ 3 วิธี ดังนี้ (1) ใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนตามที่ประธานกำหนด (2) เรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด (3) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

จะเห็นว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการนับคะแนนใหม่มีการแก้ไขปรับปรุงมาโดยตลอด จากเดิมที่เริ่มต้นให้สมาชิกสามารถเสนอให้นับคะแนนเสียงใหม่ได้ ต่อมาได้เพิ่มสิทธิให้คณะรัฐมนตรีสามารถร้องขอได้ นอกจากนี้ข้อแตกต่างที่เปลี่ยนจากเดิมอีกประการ คือ เมื่อที่ประชุมให้นับคะแนนเสียงใหม่จะต้องเปลี่ยนวิธีการในการนับคะแนนเสียงครั้งใหม่ด้วย จากข้อกำหนดนี้ การนับคะแนนเสียงใหม่จึงเปรียบเสมือนการลงคะแนนเสียงใหม่ แต่เนื่องจากในอดีตนั้นการออกเสียงลงคะแนนยังไม่ได้นำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการประมวลผล ทำให้การนับคะแนนในครั้งแรก

ไม่อาจรู้ได้ว่ามีผู้ใดได้ลงคะแนนไปแล้วบ้าง การนับคะแนนใหม่ในอดีตนั้นจึงเป็นการลงคะแนนใหม่อย่างชัดเจน แต่ปัจจุบันได้นำระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยการนำเครื่องออกเสียงลงคะแนนเข้ามาใช้ในการลงมติ ซึ่งเครื่องออกเสียงลงคะแนนสามารถประมวลผลโดยแยกการออกเสียงลงคะแนนเป็นรายบุคคลได้ ทำให้การประมวลผลการลงมติดีความแม่นยำ

อย่างไรก็ตามการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ 27 พฤศจิกายน 2562 มีกรณีที่สมาชิกเสนอญัตติขอให้นับคะแนนใหม่ตามข้อบังคับฯ ข้อ 85 โดยที่ประชุมได้พิจารณาญัตติด่วน เรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อศึกษาผลกระทบจากการกระทำ ประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการใช้อำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ตามมาตรา 44 ภายหลังจากอภิปรายสิ้นสุดลง ที่ประชุมได้ลงมติว่าจะให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาญัตติดังกล่าวหรือไม่ และผลการลงมติ คือ เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 236 เสียง ไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียง 231 เสียง แลงตออกเสียง 2 เสียง จากกรณีที่คะแนนเห็นชอบและไม่เห็นชอบต่างกันไม่เกิน 25 คะแนน นายวิรัช รัตนเศรษฐ์ (พรรคพลังประชาชน) จึงขอเสนอญัตติขอให้นับคะแนนใหม่ และประธานในที่ประชุมได้สั่งให้นับคะแนนใหม่ตามข้อบังคับฯ ข้อ 85 โดยให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีเรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิกตามข้อบังคับฯ ข้อ 83 (2) ซึ่งพรรคร่วมฝ่ายค้านได้อภิปรายไม่เห็นด้วย และได้ walk out ออกจากห้องประชุม เป็นผลให้สมาชิกไม่ครบองค์ประชุม

ความไม่ชัดเจนของข้อกฎหมายส่งผลกระทบต่อการตีความและการนำมาบังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจากเหตุการณ์ของการขอนับคะแนนเสียงใหม่ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ 27 พฤศจิกายน 2562 นั้น ส่งผลกระทบต่อการทำให้องค์ประชุมไม่ครบถึง 2 ครั้งติดต่อกัน เนื่องจากว่าเมื่อองค์ประชุมไม่ครบ ประธานในที่ประชุมได้สั่งเลื่อนการลงมติดูออกไปในครั้งถัดไป เมื่อถึงวันประชุมและเข้าสู่ระเบียบวาระเรื่องดังกล่าว สมาชิกได้ walk out ออกจากห้องประชุมเช่นเคยโดยไม่เข้าร่วมเป็นองค์ประชุมและลงมติในการขอนับคะแนนเสียงใหม่นั้น จากการรวบรวมความเห็นของการบังคับใช้เรื่องการนับคะแนนใหม่ มีความเห็นที่แตกต่างกันดังนี้

ความเห็นแรก การขอนับคะแนนเสียงใหม่หมายความว่า เป็นการนำผลการลงมติในรอบแรกด้วยเครื่องออกเสียงลงคะแนนมาคำนวณใหม่ เพราะเหตุที่ว่าเครื่องออกเสียงลงคะแนนอาจจะประมวลผลผิดพลาด ซึ่งในการออกเสียงลงคะแนนใหม่นั้นให้เปลี่ยนวิธีออกเสียงลงคะแนนเป็นวิธีการเรียกชื่อตามหมายเลขประจำตัวของสมาชิกเป็นรายบุคคล ดังนั้น สมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนใหม่ได้นั้นจะต้องเป็นสมาชิกที่มีรายชื่อในการออกเสียงลงคะแนนในรอบแรก

จึงจะเป็นการนับคะแนนเสียงใหม่ เพราะอาจจะมีสมาชิกบางคนลงมติคลาดเคลื่อนและต้องการเปลี่ยนแปลงมติ

ความเห็นที่สอง การขอนับคะแนนเสียงใหม่ โดยให้เปลี่ยนวิธีออกเสียงลงคะแนนเป็นวิธีการเรียกชื่อตามหมายเลขประจำตัวของสมาชิกเป็นรายบุคคล คือ การออกเสียงลงคะแนนใหม่ทั้งหมด และนับคะแนนเสียงจากการออกเสียงลงคะแนนครั้งใหม่

จากความเห็นทั้ง 2 กรณี จึงเป็นปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมฉบับปัจจุบัน ซึ่งหากตีความและนำไปใช้บังคับตามความเห็นแรก จะมีผลให้สมาชิกที่ไม่ได้ออกเสียงลงคะแนนในครั้งแรกสามารถออกเสียงลงคะแนนครั้งใหม่ได้อีก แต่หากนำไปใช้บังคับกับความเห็นที่สอง การขอนับคะแนนเสียงใหม่ ย่อมหมายถึง การออกเสียงลงคะแนนใหม่ ซึ่งจะมีผลให้ผู้ที่ไม่ได้ออกเสียงลงคะแนนในครั้งแรกสามารถออกเสียงลงคะแนนในครั้งใหม่ได้ ทำให้จำนวนผู้ออกเสียงลงคะแนนมีความแตกต่างไปจากรอบแรก และสามารถเปลี่ยนแปลงมติไปจากเดิมได้

อย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายควรคำนึงถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มีเรื่องนั้น ๆ โดยมีองค์ประกอบในการนำไปบังคับใช้ ได้แก่ (1) ต้องใช้บังคับมาเป็นเวลานาน (2) ต้องเป็นที่ยอมรับและถือตามของมหาชนทั่วไป (3) ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย (4) ต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน สำหรับข้อกำหนดเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่กำหนดขึ้นมา เนื่องจากการออกเสียงลงคะแนนในอดีตนับตั้งแต่ประเทศไทยมีรัฐสภา กำหนดวิธีการให้ยกมือขึ้น หรือให้ยืนขึ้น หรือให้แบ่งเป็นพวก ซึ่งวิธีการดังกล่าวจำเป็นต้องใช้การนับคะแนนเป็นสำคัญ และหากการนับคะแนนนั้นเป็นที่สงสัยว่าจะเกิดข้อผิดพลาด จึงสมควรกำหนดให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่เกิดขึ้น และต่อมาวิวัฒนาการของการนับคะแนนเสียงใหม่สามารถเปลี่ยนวิธีออกเสียงใหม่ได้ เหมือนการล้างระบบและใช้วิธีการใหม่ที่ไม่ใช่วิธีการในครั้งแรกและทำการนับใหม่อีกครั้ง ดังนั้น คำว่า “นับคะแนนเสียงใหม่” ย่อมหมายความถึงการออกเสียงลงคะแนนใหม่ ทั้งนี้ กระบวนการออกเสียงลงคะแนนในปัจจุบันไม่ได้ใช้การนับคะแนนด้วยเจ้าหน้าที่ แต่เป็นการใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ในการประมวลผล ข้อกำหนดเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อบังคับฯ ข้อ 85 จึงอาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการกำหนดเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ แต่กลับเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้เสียงข้างมากเพื่อเปลี่ยนแปลงมติ อย่างไรก็ตามเพื่อให้การกำหนดเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ในข้อบังคับการประชุมมีความเหมาะสมผู้ศึกษาจะศึกษาการดำเนินการของสภาในต่างประเทศ เพื่อจะได้เสนอแนะแนวทางในประการที่เหมาะสมของเรื่องดังกล่าวต่อไป

### 3.1.2 ปัญหาทบัญญัติไม่ครอบคลุมกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องเสนอเป็นหนังสือและต้องมีจำนวนผู้เสนอครบถ้วนถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับฯ ข้อ 28 กำหนดไว้ว่า “การประชุม ให้ที่ประชุมพิจารณาเฉพาะเรื่องที่มีอยู่ในระเบียบวาระการประชุม และต้องดำเนินการพิจารณาตามลำดับระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น” อย่างไรก็ตามในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกัน ข้อบังคับฯ ข้อ 55 (2) กำหนดให้การพิจารณาสามารถรวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อพิจารณาไปพร้อมกันได้ จากบทบัญญัติทั้ง 2 ข้อดังกล่าว การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกัน จึงสามารถพิจารณาไปพร้อมกันได้ ทั้งนี้ ข้อบังคับฯ ข้อ 117 วรรคสาม กำหนดว่า “ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณา ในวาระที่สอง” ดังนั้น ในการลงมติวาระที่หนึ่งของร่างพระราชบัญญัติ ที่มีหลักการทำนองเดียวกัน ที่ประชุมจะลงมติว่าจะรับหลักการแยกทีละฉบับหรือลงมติพร้อมกันทุกฉบับก็ได้ แต่หากมีการลงมติรับหลักการมากกว่า 1 ฉบับจะต้องมีมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาวาระที่สอง ต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันมักจะเกิดปัญหาในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่นำมาพิจารณาพร้อมกันนั้นยังไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุม เนื่องจากผู้เสนอได้เสนอมายกหลังจากที่ประธานสภาได้จัดระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว และการนำร่างพระราชบัญญัตินำมาพิจารณาพร้อมกันไปในั้น ที่ประชุมจะต้องมีมติเห็นชอบก่อน จึงจะสามารถนำมาพิจารณาไปพร้อมกันได้ ซึ่งการถามมติจากที่ประชุม ประธานมักจะใช้บทบัญญัติข้อ 88 ซึ่งกำหนดว่า “ญัตติใดไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถามที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบด้วยญัตตินั้น” และความในวรรคสอง กำหนดต่อไปว่า “ความในวรรคหนึ่งไม่ให้ใช้บังคับแก่ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ หรือเรื่องอื่นใดที่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับนี้ กำหนดให้ที่ประชุมวินิจฉัยโดยการออกเสียงลงคะแนน” แต่จากกรณีดังกล่าวเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมจะไม่คัดค้านและจะเห็นด้วยให้สามารถนำร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมขึ้นมาพิจารณาไปพร้อมกันได้ เมื่อที่ประชุมเห็นชอบแล้ว ประธานสภาจึงจะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่แจกเอกสารของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นภายในห้องประชุม

การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับฯ ข้อ 110 กำหนดว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบด้วย (1) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ (2) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ จะเห็นได้ว่าเอกสารประกอบตามข้อ 110 เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องได้ศึกษาอย่างครบถ้วน อีกทั้งประชาชนหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องย่อมได้รับทราบเนื้อหาสาระสำคัญดังกล่าวด้วย ซึ่งโดยปกติเอกสารตามข้อ 110 ของร่างพระราชบัญญัติที่บรรจุระเบียบวาระแล้วจะเผยแพร่พร้อม กับหนังสือนัดประชุมและระเบียบวาระการประชุมผ่านทางเว็บไซต์รัฐสภา [www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th) ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบเนื้อหาสาระของเรื่องต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมได้ แต่ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่ได้บรรจุในระเบียบวาระ เมื่อที่ประชุมนำขึ้นมาพิจารณาไปพร้อมกันกับร่างพระราชบัญญัติที่บรรจุในระเบียบวาระแล้วนั้น ทำให้การได้รับทราบเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นถูกจำกัดไว้เพียงแคในห้องประชุมสภาเท่านั้น ทำให้การเข้าถึงสาระสำคัญและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกจำกัด และหากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น จึงเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงเอกสารของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ไม่ว่าจะบุคคลภายนอกหรือแม้แต่ฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการก็ไม่อาจเข้าถึงเอกสารของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้

อย่างไรก็ตาม การได้ศึกษาเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติก่อนเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรย่อมเป็นเรื่องที่สำคัญ ไม่ว่าจะได้ศึกษาในฐานะผู้แทนราษฎรหรือในฐานะที่เป็นประชาชนทั่วไป ควรได้รับการศึกษาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ก่อนล่วงหน้า ดังเจตนารมณ์ที่กำหนดให้ประธานสภาสั่งให้นัดประชุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน และบรรจุระเบียบวาระการประชุมเพิ่มเติมได้ แต่ต้องก่อนวันประชุมไม่น้อยกว่า 1 วัน ตามข้อบังคับฯ ข้อ 20 และข้อ 21 เพื่อให้สมาชิกได้เตรียมตัวและศึกษาเรื่องที่จะพิจารณาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุมแล้ว เมื่อร่างพระราชบัญญัติไม่ได้ถูกจัดไว้ในระเบียบวาระการประชุม แต่สามารถนำมาพิจารณาในที่ประชุมได้ จึงทำให้สมาชิกไม่สามารถศึกษาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นล่วงหน้าได้ รวมทั้งประชาชนก็ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเพื่อศึกษารื่องดังกล่าวได้อีกด้วย ปัญหาดังกล่าวจึงสะท้อนถึงประสิทธิภาพของการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอาจรวมไปถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นกระบวนการทางนิติบัญญัติที่มีความสำคัญ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงควรได้

ศึกษาร่างพระราชบัญญัติก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมเพื่อจะได้ใช้เป็นข้อมูลประกอบการอภิปรายและประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นในที่ประชุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ปัญหาดังกล่าวหากเป็นกรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมสะท้อนถึงเจตนาของการทำหน้าที่ของสมาชิกในประการที่ว่าไม่ได้ประสงค์จะแก้ไขปัญหาเรื่องนั้น ๆ แต่เป็นเพียงความต้องการให้พรรคการเมืองของตนมีผลงาน จึงเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยเร่งรีบเพื่อประสงค์เพียงแค่ว่าได้รับการพิจารณาไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่บรรจุในระเบียบวาระเรียบร้อยแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงควรมีบทบัญญัติเพื่อควบคุมไม่ให้อาสาสมัครดำเนินการเช่นนั้นได้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติเรื่องดังกล่าวของผู้เสนอทั้งหมด และให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งเพื่อเป็นหลักในการให้ความคุ้มครองเสียงข้างน้อยที่ได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นมาก่อนแล้ว

### 3.2 ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติที่ไม่เคร่งครัด

การประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยการใช้บทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 เป็นเครื่องมือสำคัญในการประชุมและตัดสินใจเกี่ยวกับเรื่องที่สำคัญต่อสังคมและประเทศชาติ อย่างไรก็ตามการบังคับใช้บทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังมีความไม่เข้มงวดในการบังคับใช้ กล่าวคือ การบังคับใช้หรือการปฏิบัติตามข้อบังคับไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ ทำให้สมาชิกทำการละเมิดได้ง่าย และผลจากการละเมิดนำไปสู่ความขัดแย้งในที่ประชุม ดังประเด็นที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ไว้ดังนี้

#### 3.2.1 การเสนอขอให้นับองค์ประชุม

ตามบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดเรื่องการตรวจสอบองค์ประชุมไว้ในข้อ 25 และข้อ 78 ในกรณีตามข้อ 25 ประธานสภาจะเปิดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ จะต้องตรวจสอบองค์ประชุมตามข้อบังคับฯ ข้อ 25 ก่อนว่ามีจำนวนสมาชิกมาลงชื่อเข้าร่วมประชุมเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่หรือไม่ หรือหากการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในครั้งนั้นจะต้องพิจารณากระทู้ถามก็ต้องตรวจสอบว่ามีสมาชิกมาลงชื่อเข้าร่วมประชุมจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาแล้ว การตรวจสอบองค์ประชุมก่อนการเปิดการประชุมจึงเป็นอำนาจของประธานสภาอย่างชัดเจน สำหรับกรณีตามข้อ 78 เมื่อสภาจะต้องออกเสียงลงคะแนนเพื่อมีมติใด ๆ จะต้องตรวจสอบองค์ประชุมก่อนการลงมติ ดังนั้น ประธานสภาจึงต้องสั่งให้สมาชิกแสดงตนเพื่อเป็นองค์ประชุมก่อนเสมอ

จากบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุม การตรวจสอบองค์ประชุมนั้นเป็นกระบวนการที่ประธานในที่ประชุมจะต้องนับจำนวนสมาชิกที่แสดงตนเพื่อเป็นองค์ประชุม ซึ่งหากเป็นกรณีตามข้อ 25 จะนับจำนวนสมาชิกจากการลงชื่อมาเข้าร่วมประชุม แต่หากเป็นกรณีตามข้อ 78 สมาชิกจะต้องแสดงตนเป็นองค์ประชุมก่อนการลงมติ ประธานในที่ประชุมจะต้องสั่งตรวจสอบองค์ประชุมก่อนการลงมติ และโดยหลักมักจะใช้วิธีการตรวจสอบองค์ประชุมโดยเครื่องออกเสียงลงคะแนน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อบังคับการประชุมจะกำหนดการตรวจสอบองค์ประชุมไว้ แต่ก็มีกรณีที่สมาชิกเสนอขอให้ับองค์ประชุม และเป็นปัญหาที่มีมาโดยตลอด แม้ว่า จะตราข้อบังคับการประชุมมาแล้วหลายฉบับ แต่การเสนอขอับองค์ประชุมของสมาชิกนั้นยังคงเกิดขึ้นกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาโดยตลอด แม้กระทั่งข้อบังคับการประชุมสภาฉบับปัจจุบันก็ยังมี การเสนอขอับองค์ประชุมตั้งเหตุการณ์ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 3 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) ครั้งที่ 22 วันพุธที่ 19 มกราคม 2565 ในขณะที่ที่ประชุมกำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... วาระที่ หนึ่ง ชันรับหลักการ ในระหว่างที่ ประธานอนุ ญาติให้สมาชิกอภิปรายร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยที่ยังไม่ปิดการอภิปราย มีสมาชิกเสนอต่อประธานสภาให้ับองค์ประชุม ด้วยเหตุที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีความสำคัญต่อเยาวชนในประเทศไทย เมื่อเห็นว่าสมาชิกอยู่ในห้องประชุมจำนวนน้อย จึงต้องการให้สมาชิกเข้าร่วมการประชุมและรับฟังการอภิปรายในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว จึงได้เสนอให้ประธานับองค์ประชุม และประธานได้สั่งให้ับองค์ประชุมทันที ผลปรากฏว่าสมาชิกแสดงตนเป็นองค์ประชุม จำนวน 227 คน (กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ = 237 คน) เมื่อไม่ครบองค์ประชุม ประธานในที่ประชุมจึงสั่งปิดการประชุมทันที<sup>142</sup>

การเสนอขอับองค์ประชุมนั้นเป็นความต้องการตรวจสอบจำนวนสมาชิกที่อยู่ภายในห้องประชุมเพื่อให้ทราบว่ามีสมาชิกให้มีความสำคัญกับการพิจารณาของที่ประชุมโดยการเข้ามารับฟังการอภิปรายภายในห้องประชุมเพียงใด ซึ่งการเสนอขอให้ตรวจสอบองค์ประชุม นั้นมักจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายค้าน เพื่อเป็นข้อเรียกร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลให้ความสำคัญกับการพิจารณาในที่ประชุม เมื่อสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลไม่สามารถรักษาคู่ประชุมไว้ได้ จึงกระทบต่อการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การขอับองค์ประชุมจึงถือเป็นหนึ่งในช่องทางของฝ่ายเสียงข้างน้อยที่มีไว้เพื่อตรวจสอบการทำงาน

<sup>142</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 3 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง ครั้งที่ 22 วันพุธที่ 19 มกราคม 2565.

ของสมาชิกฝ่ายเสียงข้างมาก แต่ทว่าผลของการดำเนินการนั้นกลับส่งผลกระทบต่อการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร และแม้ว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะสามารถรักษาองค์ประชุมประชุมไว้ได้ แต่ข้อเสนอดังกล่าวก็ส่งผลให้การพิจารณาเรื่องนั้น ๆ ต้องสะดุดและไม่ราบรื่น การเสนอขออนับองค์ประชุมในลักษณะดังกล่าวจึงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง โดยที่ข้อบังคับการประชุมไม่สามารถควบคุมได้ และแม้ว่าสมาชิกที่เสนอนั้นจะให้เหตุผลว่าต้องการให้สมาชิกให้ความสนใจกับการอภิปรายในเรื่องที่ที่ประชุมกำลังพิจารณา แต่เมื่อประธานในที่ประชุมสั่งให้นับองค์ประชุมตามที่เสนอ ผลการแสดงตนกลับปรากฏว่า สมาชิกพรรคการเมืองของฝ่ายที่เสนอขออนับองค์ประชุมกลับไม่ยอมแสดงตนเป็นองค์ประชุม โดยอ้างว่าเป็นเอกสิทธิ์ของตนว่าจะแสดงตนหรือไม่แสดงตนก็ได้ อีกทั้งต้องการจะให้สื่อมวลชนและประชาชนได้เห็นว่าการรักษาองค์ประชุมเป็นเรื่องหน้าที่ของสมาชิกฝ่ายข้างมาก ดังนั้นการเสนอขออนับองค์ประชุมดังกล่าวจึงไม่ได้มีขึ้นเพื่อต้องการให้สมาชิกรับฟังการอภิปราย แต่กลับเป็นการนำมาใช้เป็นข้อต่อสู้ทางการเมืองระหว่างกัน

นอกจากนี้การเสนอขออนับองค์ประชุมยังเป็นประเด็นถกเถียงกันในที่ประชุมด้วยว่า การเสนอขออนับองค์ประชุมโดยสมาชิกนั้น เป็นการเสนอญัตติตามที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดไว้หรือไม่ เนื่องจากความหมายของคำว่า “ญัตติ” ซึ่งคำนี้มีขึ้นตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมฉบับแรกของไทย มีความหมายว่าเป็นข้อเสนอมุ่งหมายจะให้สภาลงมติ หรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร ข้อสำคัญ คือ จะต้องบรรยายญัตติให้ชัดเจนว่าจะให้สภาวินิจฉัยชี้ขาดให้ทำอะไร<sup>143</sup> เมื่อพิจารณากรณีการเสนอขออนับองค์ประชุมของสมาชิกตามความหมายของคำว่า ญัตติ แล้ว ข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้มุ่งหมายที่จะให้สภาวินิจฉัยชี้ขาดแต่อย่างใด แต่เป็นข้อเสนอที่ต้องการให้ประธานในที่ประชุมดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม การที่ข้อบังคับการประชุมมีบทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบองค์ประชุมในข้อ 25 และข้อ 78 อย่างชัดเจนแล้ว แต่การบังคับใช้กลับไม่เข้มงวด โดยจะเห็นได้ว่าประธานในที่ประชุมยังคงยอมให้สมาชิกเสนอให้นับองค์ประชุมระหว่างการพิจารณาได้ ทั้งนี้ หากการเสนอดังกล่าวถือว่าเป็น ญัตติ การเสนอญัตติขออนับองค์ประชุมจะเป็นกรณีการเสนอญัตติที่ไม่ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือตามข้อ 54 และ 55 ซึ่งบทบัญญัติทั้ง 2 ข้อ ก็ไม่ได้กำหนดให้เรื่องการขอให้นับองค์ประชุมไว้แต่อย่างใด

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การเสนอขออนับองค์ประชุม ส่งผลให้การประชุมสภาเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นและต้องสะดุดหยุดลง อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือในการสกัดหรือขัดขวางการอภิปรายของสมาชิกที่ยื่นความประสงค์ที่จะอภิปรายในเรื่องนั้น ๆ ไว้ด้วย แม้ว่าสมาชิก

<sup>143</sup> พลโทสุข เปรณาวิน. ศัพท์รัฐสภา ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2512. กรุงเทพฯ : กรมพระธรรมนูญ. 2512. หน้า 12.



จะอ้างเหตุการณ์เสนอขอถอนบงค์ประชุมโดยเห็นว่า จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมที่อยู่ในห้องประชุมมีจำนวนน้อยหรือสงสัยว่าจะไม่ครบคองค์ประชุมตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด แต่เจตนารมณ์และความสำคัญของการกำหนดคองค์ประชุมในทางมหาชนมีขึ้นเพื่อให้กลุ่มคนจำนวนที่มากพอ หรือที่เรียกกันว่า เสียงข้างมาก ได้เข้ามาร่วมกันตัดสินใจแก้ปัญหานั้น ๆ และวินิจฉัยเรื่องนั้นร่วมกันเพื่อให้มีมติ หากเสียงข้างมากเห็นไปในทิศทางโดยอ้อมถือว่าเรื่องนั้นเป็นอันยุติ สำหรับการกำหนดคองค์ประชุมในทางเอกชนจะเป็นส่วนของการกำหนดจำนวนคองค์ประชุม โดยจะยึดถือแนวปฏิบัติที่เคยมีมาก่อนเป็นหลัก เมื่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 กำหนดหลักการตรวจสอบคองค์ประชุมไว้ในข้อ 25 และข้อ 78 อย่างชัดเจนแล้วและตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดการประชุมแบบรัฐสภา การเสนอขอถอนบงค์ประชุมในระหว่างการอภิปราย โดยที่ยังไม่มีการปิดการอภิปรายนั้น จึงเป็นการทำหน้าที่ที่ไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดการประชุม การตรวจสอบคองค์ประชุมจึงควรกำหนดให้เป็นอำนาจของประธานในที่ประชุมเท่านั้น ประธานควรใช้อำนาจในการบังคับใช้บทบัญญัติที่มีอยู่แล้วให้เข้มงวดเพื่อไม่ให้เกิดการเอาชนะทางการเมืองในที่ประชุมโดยที่ไม่เกิดประสิทธิผลต่อการจัดการประชุม นอกจากนี้ในกรณีที่เห็นว่า เรื่องดังกล่าวยังไม่สามารถที่จะลงมติได้ด้วยเหตุเพราะคองค์ประชุมข้อบังคับการประชุมจะต้องมีกลไกเพื่อให้การประชุมสามารถดำเนินการต่อไปได้ เพื่อให้การพิจารณาเป็นไปตามที่ได้จัดระเบียบวาระการประชุมไว้

### 3.2.2 การเสนอขอให้เปลี่ยนวิธีการแสดงตนเป็นคองค์ประชุม

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการตรวจสอบคองค์ประชุมตามข้อบังคับการประชุมบัญญัติไว้ในข้อ 25 และข้อ 78 แต่สำหรับข้อ 25 กำหนดให้สมาชิกลงชื่อมาประชุมเพื่อเป็นคองค์ประชุม ดังนั้น วิธีการแสดงตนเป็นคองค์ประชุมตามข้อ 25 จึงกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าการแสดงตนเป็นคองค์ประชุมคือการลงชื่อมาประชุม แต่การตรวจสอบคองค์ประชุมก่อนการลงมติกำหนดไว้ในบทบัญญัติข้อ 78 ความว่า “ในกรณีที่จำเป็นต้องมีมติของสภา ให้ประธานมีสิทธิอนุญาตให้สมาชิกทราบเพื่อแสดงตนเป็นคองค์ประชุมก่อนลงมติ” จากบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้สมาชิกต้องแสดงตนเป็นคองค์ประชุมก่อนการลงมติแต่วิธีการแสดงตนเพื่อเป็นคองค์ประชุมตามข้อ 78 นี้ ไม่ได้กำหนดวิธีการไว้ อย่างไรก็ตาม ข้อ 32 กำหนดให้อำนาจประธานไว้ความว่า “ประธานมีอำนาจปรึกษาหารือที่ประชุมในปัญหาใด ๆ กำหนดวิธีการตรวจสอบคองค์ประชุม สั่งพักการประชุม เลื่อนการประชุมหรือเลิกการประชุมได้ตามที่เห็นสมควร” ประธานจึงสามารถใช้อำนาจในการกำหนดวิธีการตรวจสอบคองค์ประชุมด้วยวิธีการใดก็ได้ และเพื่อความรวดเร็วในการประมวลผล ประธานจึงมักจะกำหนดให้ใช้วิธีการแสดงตนเพื่อตรวจสอบคองค์ประชุมโดยเครื่องออกเสียงลงคะแนนระบบอิเล็กทรอนิกส์

แต่ในการตรวจสอบองค์ประชุมมักจะเกิดเหตุการณ์ที่ต้องรอสมาชิกเข้ามาในห้องประชุมเพื่อแสดงตนเป็นองค์ประชุม และเพื่อให้องค์ประชุมครบ จึงทำให้เกิดกรณีเสนอขอให้ประธานเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบองค์ประชุม โดยให้ใช้วิธีเรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัว ดังเหตุการณ์ของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 29 เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ 4 กุมภาพันธ์ 2565 ขณะที่ประชุมอยู่ระหว่างการแสดงตนเพื่อลงมติว่าจะรับทราบรายงานของคณะกรรมการที่พิจารณาเสร็จแล้วหรือไม่ ในระหว่างที่สมาชิกจะต้องแสดงตนเป็นองค์ประชุมด้วยวิธีการใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนปรากฏว่ามีจำนวนสมาชิกที่แสดงตนจำนวนน้อย ประธานในที่ประชุมจึงให้รอเป็นเวลากว่า 20 นาที จากนั้นได้สั่งให้เจ้าหน้าที่นับองค์ประชุมแทน แต่ในระหว่างนั้นสมาชิกที่สังกัดพรรคฝ่ายรัฐบาลได้เสนอวิธีการให้ประธานตรวจสอบองค์ประชุมด้วยวิธีการขานชื่อ แต่สมาชิกที่สังกัดพรรคฝ่ายค้านเสนอให้ใช้วิธีแสดงตนด้วยเครื่องออกเสียงลงคะแนน โดยเห็นว่าวิธีการเรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวนั้น ควรใช้กับการออกเสียงลงคะแนนที่เป็นเรื่องที่สำคัญ เช่น การพิจารณาร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญ หรือการเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งสำคัญ เป็นต้น แต่ท้ายที่สุดประธานในที่ประชุมไม่ได้มติแต่อย่างใด และกำหนดให้ใช้วิธีการแสดงตนโดยให้ใช้วิธีการเรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัว เพื่อให้สมาชิกแสดงตนเป็นองค์ประชุม กรณีดังกล่าวจึงเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์จากสมาชิกพรรคฝ่ายค้านเป็นอย่างมาก และทำให้สมาชิกพรรคฝ่ายค้าน walk out ออกจากห้องประชุม และภายหลังนับองค์ประชุมแล้วปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ ประธานจึงต้องปิดประชุม<sup>144</sup>

เหตุการณ์ในการประชุมครั้งดังกล่าวเป็นกรณีที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบองค์ประชุมก่อนการลงมติตาม ข้อ 78 เมื่อการแสดงตนของสมาชิกนั้นมีแนวโน้มว่าจะไม่ครบองค์ประชุม สมาชิกฝ่ายรัฐบาลจึงเสนอให้เปลี่ยนวิธีการโดยให้ใช้การขานชื่อแทนการใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน เพื่อเป็นการยืดเวลาให้กับสมาชิกที่ยังมาไม่ถึงห้องประชุม ข้อเสียของวิธีการนี้ คือ ทำให้ที่ประชุมใช้เวลาในการตรวจสอบองค์ประชุมและเป็นภาพลักษณ์ที่สะท้อนถึงการทำหน้าที่ที่ไม่เหมาะสม แม้ว่าองค์ประชุมจะครบ แต่ก็ใช้เวลาในการตรวจสอบองค์ประชุมเป็นเวลากว่า 2 - 3 ชั่วโมง ทำให้ที่ประชุมต้องเสียเวลาในการพิจารณาเรื่องที่อยู่ในลำดับต่อไป หากองค์ประชุมไม่ครบ ประธานก็ต้องสั่งปิดการประชุมทันที มีผลให้การประชุมในครั้งนั้นต้องสะดุดหยุดลง การเสนอขอเปลี่ยนวิธีการดังกล่าว

<sup>144</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 3 ครั้งที่ 29 เป็นพิเศษ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันศุกร์ที่ 4 กุมภาพันธ์ 2565.

โดยไม่มีเหตุสมควรใด ๆ นั้น เป็นเพียงข้อเสนอที่ต้องการรักษาองค์ประชุมของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น

การเสนอขอให้ประธานเปลี่ยนวิธีตรวจสอบองค์ประชุมไม่ได้เกิดขึ้นเพียงแค่นั้นขั้นตอนของการตรวจสอบองค์ประชุมตามข้อ 78 แต่ยังคงเกิดขึ้นในระหว่างมีสมาชิกเสนอขออนับองค์ประชุมอีกด้วย ดังเหตุการณ์ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 3 ครั้งที่ 31 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ 10 กุมภาพันธ์ 2565 การประชุมครั้งนี้ที่ประชุมกำลังพิจารณารายงานของหน่วยงานที่เสนอมาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณารับทราบ เมื่อที่ประชุมพิจารณารับทราบรายงานเสร็จแล้ว และกำลังเข้าสู่ระเบียบวาระต่อไป สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย ซึ่งขณะนั้นเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้าน ได้เสนอขอให้นับองค์ประชุม เพราะเหตุที่ว่าต้องการให้สมาชิกของพรรคฝ่ายรัฐบาลทำหน้าที่เป็นองค์ประชุมภายในห้องประชุม จากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชาชน ซึ่งขณะนั้นเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายรัฐบาล ได้เสนอให้นับองค์ประชุมโดยการขานชื่อ เหตุการณ์ครั้งนี้ประธานในที่ประชุมเลือกใช้วิธีการถามมติว่า จะให้นับองค์ประชุมด้วยวิธีการใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนหรือวิธีเรียกชื่อสมาชิกตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก เมื่อประธานขอมติจากที่ประชุมกระบวนกรก็ต้องดำเนินการตามข้อ 78 กล่าวคือ ต้องตรวจสอบองค์ประชุม และประธานได้กำหนดให้ใช้วิธีใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเพื่อตรวจสอบองค์ประชุมตามข้อ 78 ประกอบข้อ 32 เมื่อประธานมีสัญญาณให้สมาชิกทราบเพื่อแสดงตนและตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ ขณะนั้นมีสมาชิกทั้งหมด 484 คน กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ = 237 คน ภายหลังจากที่ประธานมีสัญญาณไปแล้ว 17 นาที ปรากฏว่ามีสมาชิกแสดงตนอยู่ในที่ประชุมจำนวน 227 คน ซึ่งไม่ครบองค์ประชุม ประธานจึงสั่งปิดการประชุม<sup>145</sup>

จากเหตุการณ์ดังกล่าวข้อเสนอสมาชิกเสนอนั้นไม่ใช่ข้อเสนอที่เกี่ยวกับสาระสำคัญของเรื่องที่ประชุมกำลังพิจารณา เป็นเพียงข้อเสนอที่ต้องการให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งรักษาองค์ประชุมเท่านั้น และแม้ว่าฝ่ายที่เสนอขออนับองค์ประชุมหรือขอให้ประธานเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบองค์ประชุมจะอยู่ภายในห้องประชุมจำนวนมาก แต่กลับไม่ยอมแสดงตนในเครื่องออกเสียงอิเล็กทรอนิกส์ ด้วยเหตุที่ต้องการให้อีกฝ่ายทำหน้าที่รักษาองค์ประชุมกรณีดังกล่าวสมาชิกมักจะมีการมีเอกสิทธิ์ในการที่จะเป็นองค์ประชุมหรือไม่เป็นองค์ประชุมก็ได้ แม้ว่าจะเสนอขอให้ประธานเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบองค์ประชุมจะดำเนินการสำเร็จ แต่การแสดงตนของสมาชิกที่สังกัดพรรคการเมืองของผู้ที่เสนอนั้น ยังคงต้องมีหน้าที่เป็นองค์ประชุมเนื่องจากยังอยู่ภายในห้องประชุม การสั่งให้แสดงตนเป็นองค์ประชุมของประธานไม่ว่าจะด้วยวิธีการใดก็ตามที่ประธานมีอำนาจกำหนด

<sup>145</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สรุปเหตุการณ์พิเศษในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 3 ครั้งที่ 31 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ 10 กุมภาพันธ์ 2565.

สมาชิกยังคงต้องยึดถือปฏิบัติตามบทบัญญัติของข้อบังคับด้วย เมื่อการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องดังกล่าวไม่เข้มงวดพอ จึงทำให้สมาชิกถือเรื่องเอกสิทธิ์เพื่อนำมาอ้างต่อที่ประชุมว่าจะป็นองค์ประชุมหรือไม่เป็นองค์ประชุมก็ได้

อย่างไรก็ตาม แนวคิดของการได้รับเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นแนวคิดที่ให้ความคุ้มครองกับสมาชิกในการแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในรัฐสภา ซึ่งแนวคิดนี้เกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐสภาอังกฤษ เนื่องจากสมาชิกรัฐสภาของอังกฤษถูกจับกุมและฟ้องร้องในข้อหากล่าวคำใส่ร้ายป้ายสี ทำให้เกิดแนวคิดเรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มครองขึ้น เอกสิทธิ์มีขึ้นเพื่อให้ผู้แทนราษฎรนั้นได้รับความคุ้มครองจากการแสดงความคิดเห็นเท่านั้น ดังนั้น การแสดงตนเพื่อป็นองค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรของไทยย่อมเป็นหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนที่จะต้องแสดงตนเพื่อดำเนินการวินิจฉัยเรื่องที่อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่กรณีการอภิปรายที่จะถือเอาเอกสิทธิ์ยกขึ้นอ้าง

จากกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่า บทบัญญัติเรื่องวิธีการแสดงตนที่ให้อำนาจประธานเป็นผู้กำหนดย่อมเกิดปัญหากับการบังคับใช้ และแม้ว่าประธานจะกำหนดวิธีการแล้ว แต่การแสดงตนเป็นองค์ประชุมกลับเกิดการละเมิดไม่ยอมปฏิบัติตามข้อบังคับเกิดขึ้นซึ่งปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องของการลงมติเพื่อตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ความสำคัญของการเป็นองค์ประชุมหรือการเข้าร่วมประชุมเพื่อตัดสินใจเรื่องใด ๆ เป็นการทำหน้าที่ที่สำคัญแทนประชาชน การไม่ใส่ใจในเรื่องดังกล่าว ย่อมสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่จงใจไม่แสดงตนเพื่อให้อีกฝ่ายรักษาองค์ประชุมนั้น หากอีกฝ่ายไม่สามารถรักษาองค์ประชุมไว้ การประชุมครั้งนั้นย่อมต้องปิดลงทันที จึงทำให้เป็นการยากที่จะทำให้การประชุมเป็นไปตามที่ได้ตกลงและได้จัดระเบียบวาระการประชุมไว้ เมื่อบทบัญญัติที่มีอยู่ไม่สามารถนำมาบังคับใช้ได้อย่างเคร่งครัดเพื่อควบคุมเรื่องดังกล่าว จึงสะท้อนได้ว่า การบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันในเรื่องดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะแก้ไขปัญหาได้ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การเป็นองค์ประชุมควรเป็นหน้าที่ของผู้แทนราษฎรทุกคนไม่ใช่เอกสิทธิ์ที่จะอ้างต่อที่ประชุมหรือให้ประชาชนเข้าใจว่าอยู่ในห้องประชุม แต่จะเป็นองค์ประชุมหรือไม่เป็นองค์ประชุมก็ได้ ซึ่งตามหลักการมีผู้แทนราษฎรในการปกครองประชาธิปไตยระบบรัฐสภา อิสระของผู้แทนราษฎรที่ได้รับควรทำหน้าที่ดำเนินการไปด้วยหลักนิติธรรม และไม่ควรมานำบทบัญญัติของกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือและเป็นข้ออ้างโดยที่ไม่คำนึงถึงประสิทธิภาพของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อเสนอขอเปลี่ยนวิธีการตรวจสอบองค์ประชุมจึงถือเป็นข้อเสนอที่ไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพกับการจัดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแต่อย่างใด ทั้งยังส่งผลกระทบต่อให้มีเรื่องค้างการพิจารณา

มากขึ้น เช่นเดียวกับปัญหาการเสนอขออนับองค์ประชุม อีกทั้งยังกระทบต่อกระบวนการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร และส่งผลต่อภาพลักษณ์ในการทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย นอกจากนี้ นอกจากนี้ ในการประชุมผู้บริหารสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2567 เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2567 ประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายวันมูฮะมัดนอร์ มะทา) กล่าวในที่ประชุมเกี่ยวกับเรื่ององค์ประชุมไว้ว่า “แม้ว่าจะสถานการณ์ที่องค์ประชุมสภาไม่ครบเกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 26 มาแล้ว 1 ครั้ง แต่ประชาชนมีความเชื่อมั่นในรัฐสภามากขึ้น และคาดว่าในสมัยการประชุมถัดไปจะมีกฎหมายและกระทู้ถามมากขึ้นและที่สำคัญควรรักษามาตรฐานการดำเนินงานไว้และพัฒนาระดับการดำเนินงานให้ดียิ่งขึ้นประมาณร้อยละ 90” ดังนั้น การรักษามาตรฐานให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างเรียบร้อยจะนำไปสู่การสร้างความสำเร็จให้กับประชาชนที่มีต่อรัฐสภา

**กล่าวโดยสรุป** จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 พบประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

1) บทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อบังคับฯ ข้อ 85 บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน และเมื่อได้ดำเนินการศึกษาเจตนารมณ์ของการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ตั้งแต่แรกเริ่ม ปรากฏว่า เหตุแห่งการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้เป็นกรณีที่วิธีการออกเสียงลงคะแนนในอดีตนั้นกำหนดไว้ โดย (1) ให้ยกมือขึ้น (2) ให้ยืนขึ้น (3) ให้แบ่งเป็นพวก เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนแล้วจึงจำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการนับคะแนนเสียง และเมื่อมีข้อสงสัยว่าเจ้าหน้าที่นับคะแนนผิดพลาด จึงกำหนดให้มีบทบัญญัติเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ แต่ปัจจุบันหลักเกณฑ์เรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อบังคับฯ ข้อ 85 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ในกรณีที่ได้ออกเสียงลงคะแนนด้วยวิธีการใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนแล้ว หากคะแนนต่างกันไม่เกิน 25 คะแนน จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ได้ โดยให้เปลี่ยนวิธีการออกเสียงลงคะแนนเป็นวิธีการเรียกชื่อสมาชิกตามลำดับหมายเลขประจำตัวของสมาชิก ดังนั้น การกำหนดระยะห่างของคะแนนไว้เป็นหลักเกณฑ์ของการนับคะแนนเสียงใหม่จึงเป็นประเด็นว่า เจตนารมณ์ของเรื่องดังกล่าวจะเป็นกรณีที่เชื่อว่าเครื่องออกเสียงลงคะแนนขัดข้องหรือเป็นกรณีที่สมาชิกออกเสียงลงคะแนนผิดพลาด ซึ่งหากพิจารณาถึงเหตุแห่งการกำหนดให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ขึ้นนั้น เริ่มมาจากเหตุที่ว่าสงสัยการนับคะแนนของเจ้าหน้าที่ว่าจะเกิดข้อผิดพลาด จึงกำหนดให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามเมื่อมีการเสนอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อบังคับฯ ข้อ 85 จึงทำให้ที่ประชุมมีความเห็นและตีความในหลักเกณฑ์ดังกล่าวที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในที่ประชุม และเมื่อประธานวินิจฉัยแล้ว ฝ่ายที่มีความเห็นหรือตีความเรื่องดังกล่าวไม่ตรงกับการวินิจฉัยของประธาน ไม่อาจยอมรับในคำวินิจฉัยดังกล่าวและเห็นว่าการเสนอให้นับคะแนนใหม่นั้นเสนอเพื่อประสงค์ที่จะเปลี่ยนแปลงมติ ทำให้

สมาชิกที่มีความเห็นและตีความไม่ตรงกับคำวินิจฉัยของประธานไม่เข้าร่วมการออกเสียงลงคะแนนในครั้งที่จะต้องนับใหม่ การประชุมจึงเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น และประธานต้องสั่งพักการประชุมเพื่อให้ได้ข้อสรุปในการดำเนินการ แต่ภายหลังจากการพักการประชุมแล้วก็ไม่อาจทำให้ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยยอมรับได้ และจากกรณีดังกล่าวมีผลให้สมาชิกไม่เข้าร่วมออกเสียงลงคะแนนติดต่อกันถึง 2 ครั้งการประชุม เป็นเหตุให้การประชุมต้องปิดก่อนกำหนดเวลา หรือที่เรียกว่า “สภาล่ม” ต่อเนื่องกันถึง 2 ครั้งการประชุม

2) ปัญหาบทบัญญัติไม่ครอบคลุมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรใช้มติของที่ประชุมเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุม แต่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมแล้ว นำมาพิจารณาและลงมติไปในคราวเดียวกันได้ ซึ่งภายหลังสภาผู้แทนราษฎรมีมตินำร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมมาพิจารณาและลงมติในที่ประชุมแล้วนั้น แต่กลับไม่กำหนดให้เผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติที่วานั้นเพื่อให้สมาชิกหรือประชาชนรับทราบเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ กรณีดังกล่าวจึงเป็นปัญหาทางกฎหมายว่าไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้เผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระ แต่ได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อความโปร่งใสในการทำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่จะนำไปบังคับใช้เป็นกฎหมาย การได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลเป็นความสำคัญประการหนึ่งที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องคำนึงถึงและให้ความสำคัญ แต่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ เมื่อการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรมีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือในการกำหนดกฎเกณฑ์ และกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินงานไว้ แต่กลับไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติครอบคลุมทุกกระบวนการ ทำให้สะท้อนได้ว่าข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอที่จะสนับสนุนให้การใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและเป็นธรรม

3) ปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบองค์ประชุมไม่เคร่งครัด ซึ่งบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดกระบวนการตรวจสอบองค์ประชุมไว้ชัดเจนแล้วว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร และจะเกิดขึ้นเมื่อใด แต่การบังคับใช้กลับไม่เคร่งครัด จึงเกิดปัญหาว่า สมาชิกนำข้อเสนอขอให้ประธานนับองค์ประชุมในที่ประชุมโดยที่ยังไม่ปิดการอภิปรายเสนอต่อที่ประชุม เพื่อยกขึ้นเป็นข้อต่อรองทางการเมืองระหว่างกัน ทั้งนี้ไม่ใช่เพียงแค่อธิปไตยให้ประธานนับองค์ประชุมเท่านั้น แต่ยังคงพบว่า มีข้อเสนอขอเปลี่ยนวิธีการแสดงตนเพื่อเป็นองค์ประชุมที่นำมาใช้เป็นข้อต่อรองทางการเมืองระหว่างกันอีกด้วย และข้อเสนอทั้งสองดังที่กล่าวมานั้น

เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างไม่ราบรื่น ส่งผลกระทบต่อการจัดการประชุม และผลสุดท้ายสมาชิกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยย่อมไม่สนใจที่จะแสดงตนเป็นองค์ประชุม และ walk out ออกจากห้องประชุมไปทันที

ในบทต่อไปผู้ศึกษาจะศึกษาการดำเนินการประชุมสภาในต่างประเทศและวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมที่จะช่วยลดความขัดแย้งของสมาชิกในที่ประชุม และส่งเสริมความโปร่งใสและความเป็นธรรมในกระบวนการที่ยังคงเป็นปัญหาดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น เพื่อจะได้มีข้อเสนอแนะในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทยให้การทำหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามระบอบประชาธิปไตย



## บทที่ 4

### การประชุมตามข้อบังคับการประชุมของสภาต่างประเทศ

ในบทนี้เป็นการศึกษาการประชุมสภาตามข้อบังคับการประชุมสภาของต่างประเทศ ซึ่งผู้ศึกษาจะศึกษาการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นหลัก โดยจะศึกษาการประชุมสภาสამัญของอังกฤษ และการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3 เพื่อจะได้ทราบการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมของสภาในต่างประเทศ และวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับสภาผู้แทนราษฎรของไทย ต่อไป

#### 1. กรณีศึกษา : ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และเป็นประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) แนวคิดและสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญมีที่มาจากแหล่งต่าง ๆ คือ กฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นแหล่งสำคัญที่เขียนไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายสามัญ ซึ่งบทบัญญัติในกฎหมายนี้ได้จากการตัดสินใจต่าง ๆ ส่วนธรรมเนียมปฏิบัติเป็นกฎระเบียบที่ได้ประพฤติปฏิบัติกันมาจนเป็นที่ยอมรับกันทั่ว แต่ไม่มีผลตามกฎหมาย<sup>146</sup> หลักการปกครองต่าง ๆ จึงไม่ได้บัญญัติไว้เป็นกฎหมายฉบับเดียวโดยเฉพาะ แต่จะเป็นการอาศัยหลักกฎหมายตามจารีตประเพณี (statute law) ธรรมเนียมปฏิบัติ (conventions) หรือผลการตีความกฎหมาย (works of authority) รัฐธรรมนูญของอังกฤษให้อำนาจการปกครองของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty) ในการบัญญัติกฎหมาย โดยพระมหากษัตริย์ สภาสามัญ และสภาขุนนาง เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ สถาบันพระมหากษัตริย์ (The Monarchy) จะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและสืบทอดโดยการสืบราชสันตติวงศ์ แต่ไม่มีอำนาจการปกครอง ในทางการเมืองพระมหากษัตริย์ต้องวางตัวเป็นกลางและทำตามคำแนะนำของรัฐบาลซึ่งจัดตั้งจากเสียงส่วนใหญ่ในสภาสามัญ<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์. *การเมืองอังกฤษ*. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เสมาธรรม. 2546. หน้า 106.

<sup>147</sup> อรณิข รุ่งธิพานนท์. *รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน*. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2553. หน้า 7.



รัฐสภาสหราชอาณาจักรหรือรัฐสภาอังกฤษ คือ สถาบันนิติบัญญัติซึ่งประกอบด้วย 3 สถาบัน คือ สถาบันพระมหากษัตริย์ สภาสามัญ และสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะมีผลบังคับใช้ในอังกฤษต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้ง 3 สถาบัน แต่ปัจจุบันพระมหากษัตริย์มิได้เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยตรง เนื่องจากมีรัฐสภาจำกัดบทบาทอำนาจหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ไว้อย่างชัดเจน บทบาทของพระมหากษัตริย์จึงเป็นไปในลักษณะเชิงสัญลักษณ์ อย่างเช่น ทรงลงพระปรมาภิไธยร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้ว และทรงร่วมรัฐพิธีเปิดประชุมรัฐสภา ส่วนสภาสามัญ และสภาขุนนาง ทั้งสองสภามีหน้าที่หลัก คือ การตรากฎหมาย การออกข้อกำหนดด้วยภาษี การตรวจสอบการบริหารงานของรัฐบาล และการอภิปรายประเด็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ<sup>148</sup> ซึ่งในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาจะศึกษาเฉพาะสภาสามัญในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของการประชุมสภาสามัญของอังกฤษ

### 1.1 อำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ

สภาสามัญ (House of Commons) หรือ สภาล่าง เป็นสภาที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 646 คน อังกฤษ 529 คน เวลส์ 40 คน สกอตแลนด์ 59 คน และไอร์แลนด์เหนือ 18 คน โดยมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เขตละหนึ่งคน (Single Constituency) ผู้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละเขตเลือกตั้งจะเป็นผู้ชนะได้เป็นสมาชิกรัฐสภา (Member of Parliament – MP) และมีวาระคราวละไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจเสนอให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาก่อนครบวาระ และให้มีการเลือกตั้งทั่วไปก่อนครบกำหนดได้ หรืออาจมีวาระมากกว่า 5 ปีได้ หากจำเป็นต่อประเทศชาติหรือเกิดภาวะฉุกเฉิน การตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ จำแนกบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาสามัญได้ดังนี้<sup>149</sup>

#### 1.1.1 อำนาจนิติบัญญัติ

การใช้อำนาจนิติบัญญัติของสภาสามัญของอังกฤษจะมีบทบาทเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติและเป็นผู้อนุมัติร่างพระราชบัญญัติ อำนาจในทางนิติบัญญัติจึงเป็นการอภิปรายร่างกฎหมายรวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติม และการลงมติให้เป็นพระราชบัญญัติ ในทางปฏิบัติพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาสามัญจะเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ร่างกฎหมายที่พิจารณาในสภาสามัญนั้นจึงมักเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ โดยรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้เสนอร่างนั้น และส่งให้คณะกรรมการธิการของคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วจึงส่งให้สภาสามัญ<sup>150</sup>

<sup>148</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 14.

<sup>149</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์. *การเมืองอังกฤษ*. หน้า 146 - 147.

<sup>150</sup> อรณิข รุ่งธิพานนท์. *รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน*. หน้า 2 - 3.

### 1.1.2 อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาสามัญมีหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับความต้องการของประชาชนหรือบริหารงานผิดพลาด สภาสามัญจะทำหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารโดยการคัดค้านและลงมติไม่ไว้วางใจได้ หรือบีบบังคับให้รัฐบาลลาออก โดยสภาสามัญจะมีวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารหลายวิธี ได้แก่<sup>151</sup>

#### 1) การตั้งกระทู้ถาม (Questions)

เมื่อมีเรื่องใดที่สมาชิกสภาสามัญไม่เห็นด้วยกับรัฐบาล สมาชิกสภาสามัญมีสิทธิตั้งกระทู้ถามคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล

#### 2) การขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม (Adjournment Debate)

ถ้าสมาชิกสภาสามัญที่ตั้งกระทู้ถามไม่พอใจคำตอบของคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล อาจเสนอให้แปรญัตติเรื่องนั้นเพื่อนำมาอภิปราย โดยใช้เวลาการอภิปรายครึ่งชั่วโมงหรือก่อนปิดประชุมประจำวัน การขอเสนอแปรญัตติต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาและประธานสภาเป็นผู้คัดเลือกเรื่องที่สำคัญจากนั้นจะส่งให้ที่ประชุมคัดเลือกอีกครั้ง ในกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมาก สมาชิกสภาสามารถขอแปรญัตติฉุกเฉินได้ ถ้าประธานสภาเห็นด้วย ก็จัดให้มีการอภิปรายเป็นเวลา 3 ชั่วโมงก่อนปิดประชุม

#### 3) การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (Vote of no Confidence)

ผู้ที่เสนอญัตติไม่ไว้วางใจ คือ ฝ่ายค้านซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า คำตอบของรัฐมนตรีหรือรัฐบาลที่ตอบจากการถูกตั้งกระทู้ถามนั้นไม่ชัดเจนและยังไม่เป็นที่น่าพอใจ ฝ่ายค้านจะประชุมปรึกษาเพื่อเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้ และรัฐบาลไม่ปฏิเสธในการที่ฝ่ายค้านเสนอญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาล

#### 4) คณะกรรมาธิการรัฐสภา (Parliament Commissioner)

คณะกรรมาธิการนี้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมาธิการรัฐสภา ปี ค.ศ. 1967 (Parliamentary Commissioner Act, 1967) ซึ่งคณะกรรมาธิการรัฐสภานี้ ประกอบด้วยสมาชิกสภาสามัญ โดยมีหน้าที่สอบสวนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ประพฤติมิชอบ และการทุจริตในส่วนราชการของรัฐบาล การร้องเรียนนี้กระทำผ่านมายังรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมาธิการสอบสวนข้อเท็จจริงของรัฐสภาจะเป็นผู้ทำการสอบสวนให้ข้อความจริงปรากฏ เมื่อพิจารณาแล้วจึงรายงานข้อเท็จจริงให้สมาชิกรัฐสภาทราบ

<sup>151</sup> เรื่องเดียวกัน

## 1.2 การดำเนินการประชุมสภาสามัญ

กระบวนการหรือวิธีปฏิบัติของสภาจะดำเนินการไปตามกฎข้อบังคับการประชุมสภาและหลักปฏิบัติของสภา ธรรมเนียมปฏิบัติและประเพณีซึ่งได้สะสมมาเป็นเวลานาน โดยข้อบังคับการประชุม (Standing Order) จะเป็นเครื่องกำหนดทิศทางและควบคุมการดำเนินงานของสภา ตลอดจนควบคุมความประพฤติของสมาชิกสภาด้วย เป็นกฎเกณฑ์ที่สภาสามัญตราขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันว่า จะต้องดำเนินการกิจการที่จำเป็นให้สำเร็จลุล่วงตามข้อบังคับนั้น ๆ โดยประธานสภาจะเป็นผู้ใช้อำนาจและตีความข้อบังคับได้ ซึ่งข้อบังคับการประชุมจะเป็นแหล่งที่มาที่สำคัญของกระบวนการหรือวิธีปฏิบัติของสภา (Parliamentary procedure) ข้อบังคับการประชุม (Standing Order) มีลักษณะเป็นมติหรือข้อตกลง (resolution) ที่ถูกบัญญัติขึ้นโดยมติของสภาใดสภาหนึ่ง และมีผลใช้บังคับไปทุกสมัยประชุมจนกว่าจะถูกยกเลิก แต่อย่างไรก็ตามข้อบังคับการประชุมไม่ว่าจะเป็นของสภาสามัญหรือสภาขุนนางยังไม่สามารถควบคุมการดำเนินงานได้ครบทุกกระบวนการ ซึ่งการดำเนินการส่วนใหญ่ของทั้งสองสภายังคงยึดขนบธรรมเนียมประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันมาและยึดคำวินิจฉัยของผู้เป็นประธานในที่ประชุมเป็นหลัก<sup>152</sup> กระบวนการทางรัฐสภาของอังกฤษจึงมีลักษณะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติและจารีตประเพณีมากกว่าที่จะเป็นผลผูกมัดในทางกฎหมายทำให้การประชุมสภาที่มีความยืดหยุ่นอย่างเป็นอิสระโดยรัฐสภาเอง

ข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญมีด้วยกัน 2 ฉบับ คือ ข้อบังคับสำหรับเรื่องกฎหมายมหาชน และข้อบังคับสำหรับเรื่องกฎหมายเอกชน<sup>153</sup> สำหรับการศึกษาการประชุมสภาสามัญของอังกฤษ ผู้ศึกษาจะเน้นการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาสำหรับเรื่องมหาชน (Standing Orders of the House of Commons - Public Business) ซึ่งเป็นกฎระเบียบและขั้นตอนการดำเนินการของสมาชิกสภาสามัญของอังกฤษ (Members of Parliament หรือ MPs) โดยกำหนดเรื่องที่สำคัญไว้ดังต่อไปนี้

### 1.2.1 องค์กรภายในของสภาสามัญ

1) สำนักงานเลขาธิการสภาสามัญ (The Department of the Clerk of the House) คือ สำนักงานที่สนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติแก่สภาสามัญ ทำหน้าที่บริหารงานทั่วไปและให้บริการด้านต่าง ๆ แก่สมาชิกสภาสามัญ มีเลขาธิการสภาสามัญ (The Clerk of the House) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน<sup>154</sup>

<sup>152</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย. หน้า 94 - 90.

<sup>153</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์. 2524. หน้า 221.

<sup>154</sup> อรณิข รุ่งธิปานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน. หน้า 14.

2) คณะกรรมาธิการ (Committees) ในสภาสามัญและสภาขุนนางมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติ อาทิ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การตรวจสอบนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เป็นต้น ในสมัยประชุมปี 2006-3007 ได้มีการเปลี่ยนชื่อคณะกรรมการในสภาสามัญ เนื่องจากก่อนหน้านี้คณะกรรมการกลั่นกรอง (Select Committees) ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการสามัญ ในขณะที่คณะกรรมการสามัญ (Standing Committees) ส่วนใหญ่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการวิสามัญ ดังนั้น จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อเรียกคณะกรรมการให้สอดคล้องกับหน้าที่และภารกิจปัจจุบัน สภาสามัญจึงมีคณะกรรมการทั่วไป (General Committees) และคณะกรรมการกลั่นกรอง โดยคณะกรรมการทั่วไป คือ คณะกรรมการประจำสภา มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาดชน คณะกรรมการประเภทนี้มีเฉพาะในสภาสามัญเท่านั้น ส่วนคณะกรรมการกลั่นกรอง คือ คณะกรรมการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ เมื่อทำหน้าที่แล้วก็หมดสภาพไป ซึ่งคณะกรรมการประเภทนี้จะมีทั้งในสภาสามัญและสภาขุนนาง

### 1.2.2 บทบาทของประธานสภาสามัญ

ประธานสภาสามัญ (Speaker of the House of Commons) มีหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการ ประกอบด้วย เป็นผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมการดำเนินกิจการให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของสภาสามัญ (Standing Orders of the House of Commons) ประธานสภาหรือรองประธานสภาคนใดคนหนึ่งจะทำหน้าที่เป็นประธานการประชุม และเป็นตัวแทนของสภาสามัญในการติดต่อกับพระมหากษัตริย์ สภาขุนนาง และบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ ทั้งนี้ สมาชิกสภาสามัญที่ได้รับเลือกเป็นประธานและรองประธานสภา จะขาดจากความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองของตนและดำรงตำแหน่งเป็นอิสระ โดยจะไม่เข้าร่วมในการอภิปรายและไม่เข้าร่วมในการหาเสียงเลือกตั้ง<sup>155</sup>

การเลือกประธานและรองประธานสภาสามัญจะมีขึ้นทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งใหม่ ภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไป หรือเมื่อประธานหรือรองประธานสภาคนปัจจุบันลาออกหรือถึงแก่ความตายหรือพ้นจากสมาชิกภาพแห่งสภาสามัญ<sup>156</sup> การเลือกประธานและรองประธานสภาสามัญจะเริ่มจากการเลือกประธานสภาสามัญก่อนจึงจะดำเนินการเลือกรองประธานสภาสามัญ โดยสมาชิกสภาสามัญที่ปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงตำแหน่งในสภาสามัญยาวนานที่สุด กล่าวคือ สมาชิกสภาสามัญที่มีอาวุโสสูงสุด (The Father of The House) จะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

<sup>155</sup> สมบัติ อารังธัญวงศ์. *การเมืองอังกฤษ*. หน้า 153.

<sup>156</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. *ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย*. หน้า 94 - 95.

สภาสามัญชั่วคราวเพื่อทำการเลือกประธานสภาสามัญ<sup>157</sup> สมาชิกสภาสามัญจะเสนอชื่อผู้ที่ตนสนับสนุนให้เป็นประธาน (Speaker) จะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกสภาอย่างน้อย 12 คน แต่ต้องไม่เกิน 15 คน โดยในจำนวนนี้ต้องมีสมาชิกจากพรรคการเมืองต่างกันอย่างน้อย 3 คน และจะต้องเสนอชื่อให้กับเลขาธิการสภาสามัญระหว่างเวลา 09.30 - 10.00 น. ของวันที่สภาจะเลือกประธาน<sup>158</sup> และกำหนดให้กระบวนการลงคะแนนเสียงเป็นแบบลับ (secret ballot)<sup>159</sup> ซึ่งรายชื่อที่ถูกเสนอนั้นเลขาธิการสภาจะเผยแพร่ไว้ที่ล็อบบี้ของสมาชิก หากมีการเสนอชื่อสมาชิกเพียงคนเดียวให้เชิญมาสภาในวันที่เลือกประธานเพื่อรับตำแหน่ง<sup>160</sup> กรณีที่เสนอชื่อมากกว่า 1 ชื่อ ให้เชิญผู้ที่ถูกเสนอชื่อแต่ละคนได้กล่าวต่อสภา (แสดงวิสัยทัศน์) โดยจะจับสลากเพื่อจัดลำดับว่าใครจะเป็นผู้ได้กล่าวก่อน และภายหลังจากที่ทุกคนได้รับโอกาสให้พูดแล้ว จะดำเนินการลงคะแนนเสียง<sup>161</sup> การลงคะแนนเสียงจะเกิดขึ้นในล็อบบี้ เว้นแต่สมาชิกที่เป็นประธานจะสั่งการเป็นอย่างอื่น สมาชิกแต่ละคนที่ประสงค์จะลงคะแนนเสียงจะต้องได้รับบัตรลงคะแนนที่มีรายชื่อตามลำดับตัวอักษร สมาชิกแต่ละคนจะลงคะแนนเสียงในบัตรลงคะแนนได้เพียงคนเดียว และการลงคะแนนจะถูกปิดลงหลังจากเวลาผ่านไปครึ่งชั่วโมง อย่างไรก็ตาม ประธานอาจใช้ดุลยพินิจในการเปลี่ยนแปลงกำหนดเวลาก็ได้ การนับจะต้องดำเนินการภายใต้การเตรียมการของเจ้าหน้าที่สภา<sup>162</sup> และภายหลังจากที่ได้ลงคะแนนเรียบร้อยแล้ว ผู้ทำหน้าที่ประธานจะประกาศต่อสภาถึงจำนวนคะแนนเสียงของแต่ละคน ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง ให้มีการเสนอญัตติต่อสภาเพื่อให้สมาชิกลงมติยืนยันการแต่งตั้งผู้ที่ได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งนั้นเป็นประธานสภา การลงมตินี้ให้ใช้การออกเสียงด้วยวาจา แต่ถ้ามีผู้ออกเสียงคัดค้านจะเปลี่ยนจากการลงมติโดยการออกเสียงมาเป็นการลงคะแนนด้วยบัตรลงคะแนนแทนได้ หากญัตติไม่ผ่าน กระบวนการเลือกประธานสภาต้องเริ่มต้นใหม่ และหากไม่มีผู้ใดได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของคะแนนทั้งหมดในรอบแรก จะมีการลงคะแนนเสียงเพิ่มเติม<sup>163</sup> โดยจะไม่มี การเสนอชื่อใหม่และชื่อของผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงน้อยที่สุดในการลงคะแนนครั้งก่อน ผู้ที่ได้คะแนนเสียงน้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนคะแนนเสียงในบัตรลงคะแนนครั้งก่อน และผู้ซึ่งแจ้งถอนตัวภายใน 10 นาทีหลังจากประกาศผลในสภา

<sup>157</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2023, No. 1 (1).

<sup>158</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2023, No. 1B (3) (a).

<sup>159</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2023, No. 1B (1).

<sup>160</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2023, No. 1B (4).

<sup>161</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2023, No. 1B (6).

<sup>162</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2023, No. 1B (8).

<sup>163</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2023, No. 1B (11).

ของการลงคะแนนครั้งก่อน ชื่อของบุคคลดังกล่าวจะถูกบอกรอกจากบัตรลงคะแนนทันที<sup>164</sup> แต่หากลงชื่อแล้วเหลือเพียง 1 คน ถือว่าได้รับเลือกเป็นประธาน (Speaker)<sup>165</sup> เมื่อได้ประธานสภาสามัญแล้ว จึงจะเลือกรองประธานสภาสามัญ (Deputy Speaker) โดยการเสนอชื่อผู้ที่ตนสนับสนุนให้เป็น Deputy Speaker จะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกอย่างน้อย 6 คน และใช้วิธีการลงคะแนนเหมือนกันกับการเลือกประธานสภา ซึ่งให้มีรองประธานสภาได้ 2 คน ซึ่งจะเรียกว่ารองประธานสภาคนที่หนึ่ง และรองประธานสภาคนที่สอง

การปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาสามัญตามข้อบังคับการประชุมสภาสามัญ กำหนดให้ประธานมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมสภาสามัญโดยการสับเปลี่ยนการทำหน้าที่ที่รับรองประธานสภา โดยประธานสภาสามัญจะทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ควบคุมการประชุมสภาสามัญให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภา และมีอำนาจในการอนุญาตให้สมาชิกหรือหยุดอภิปรายในที่ประชุม สั่งให้ถอนถ้อยคำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมสภา สั่งเลิกหรือพักการประชุม และเป็นผู้สั่งให้มีการลงมติในเรื่องที่สภาพิจารณา<sup>166</sup>

2) ควบคุมการจัดระเบียบวาระการประชุมสภาสามัญ โดยจะเป็นผู้อนุมัติให้เลขาธิการสภาสามัญจัดเรื่องต่าง ๆ ที่สมาชิกหรือคณะรัฐมนตรีเสนอเข้าระเบียบวาระการประชุมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา

3) ควบคุมดูแลการบริหารกิจการของสภาสามัญ โดยเป็นประธานคณะกรรมการกิจการสภาสามัญ มีบทบาทในการบริหารงานบุคคลของสภาสามัญ ควบคุมการดำเนินงานของสำนักงานเลขาธิการสภาสามัญทั้งในด้านการเงิน การงบประมาณและการให้บริการแก่สมาชิกสภาสามัญและกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ และการศึกษาดูงาน เป็นตัวแทนของสภาสามัญในกิจการภายนอก และกำหนดระเบียบปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมและธรรมเนียมปฏิบัติของสภา นอกจากนี้ยังให้อำนาจประธานสภาเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) และมีอำนาจในการจัดสรรร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญของสภาพิจารณา

<sup>164</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2023, No. 1B (12).

<sup>165</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2023, No. 1B (13).

<sup>166</sup> House of Commons Information Office, Factsheets, Factsheet M2 - The Speaker. P1- 4.

### 1.2.3 การจัดประชุมสภาสามัญ

การดำเนินการของสภาสามัญจะดำเนินการในระหว่างสมัยประชุมและจัดการประชุมในพระราชวังเวสต์มินสเตอร์ (Westminster Hall) ตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์ตลอดทั้งปี ยกเว้นในระหว่างปิดสมัยประชุม โดยข้อบังคับการประชุม Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 กำหนดให้มีการประชุมสัปดาห์ละ 5 วัน ตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันศุกร์<sup>167</sup>

สมาชิกสภาสามัญจะประชุมสภาในวันศุกร์ก็ต่อเมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่เสนอโดยสมาชิกสภา สำหรับห้องประชุมเวสต์มินสเตอร์ หรือที่เรียกกันว่า ห้องประชุมคณะกรรมการใหญ่ เป็นห้องประชุมที่ใช้จัดการประชุมควบคู่ไปกับห้องประชุมสภา อย่างเช่นในวันอังคารและวันพุธ ห้องประชุมเวสต์มินสเตอร์จะมีการอภิปราย โดยการแปรญัตติก่อนปิดการประชุมของสมาชิกสภาสามัญส่วนวันพฤหัสบดีจะเป็นการอภิปรายรายงานของคณะกรรมการกลั่นกรองชุดต่างๆ<sup>168</sup>

การประชุมสภาสามัญ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถาม การอภิปรายเฉพาะเรื่อง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และภารกิจอื่น ๆ ตามระเบียบวาระประจำวัน จะดำเนินมาจนถึงเวลาหยุดพักการประชุม (Moment of Interruption) ซึ่งเป็นเวลาที่การประชุมสภาประจำวันสิ้นสุดลงหรือเป็นช่วงสรุปของการประชุมสภาในแต่ละวัน อย่างเช่นในวันจันทร์ การประชุมสภาเริ่มตั้งแต่เวลา 14:30 - 22.30 นาฬิกา เวลาหยุดพักการประชุมสภา คือ เวลา 22.00 นาฬิกา สำหรับเวลา 30 นาที ที่เหลือนั้นจะสงวนไว้สำหรับสมาชิกสภาสามัญอาจใช้เพื่อขอแปรญัตติก่อนปิดประชุม อย่างไรก็ตาม อาจมีการประชุมสภาอย่างต่อเนื่องโดยไม่หยุดพักการประชุมตามเวลาที่ได้กำหนดไว้ เวลาหยุดพักการประชุมในวันจันทร์และวันอังคาร คือ เวลา 22.00 นาฬิกา วันพุธ คือ เวลา 19:00 นาฬิกา วันพฤหัสบดี คือ เวลา 18.00 นาฬิกา และวันศุกร์ คือ เวลา 14.30 นาฬิกา ทั้งนี้ อาจมีการยื่นญัตติขอขยายเวลาการประชุมสภา (Business Motion) เพิ่มจากเวลาที่กำหนดในแต่ละวันได้ หากเห็นควรให้สมาชิกสภาสามัญได้ประชุมสภาอย่างต่อเนื่อง<sup>169</sup>

การประชุมของรัฐสภาอังกฤษมีระยะเวลา 1 ปี โดยเริ่มต้นในเดือนพฤศจิกายน และไปสิ้นสุดเดือนพฤศจิกายนของปีถัดไป (ประมาณ 150 วันทำการ) ในสมัยการประชุมหนึ่ง ๆ มีการหยุดพักการประชุมเป็นระยะ ๆ ซึ่งโดยปกติจะหยุดพักการประชุม 5 ครั้ง ประกอบด้วยหยุดพักเทศกาลคริสต์มาส หยุดพักกลางปี หยุดพักเทศกาลอีสเตอร์ หยุดพักเทศกาลฮิวทซ์

<sup>167</sup> Standing Orders of the House of Commons – Public Business 2007 , Sittings of the House, No. 9(1).

<sup>168</sup> อรณิข รุ่งธิพานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2553. หน้า 31.

<sup>169</sup> เรื่องเดียวกัน.

(ฉลองการเสด็จลงมาของพระวิญญาน) และหยุดพักฤดูร้อน ทั้งนี้ ในการเปิดประชุมรัฐสภาแต่ละคราว การประชุมจะมีขึ้น 5 วัน ต่อหนึ่งสัปดาห์ คือ วันจันทร์ถึงวันศุกร์ โดยการประชุมในวันศุกร์จะมีขึ้น ก็ต่อเมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมหานิติที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา ส่วนวันหยุดที่สวดจะเป็นการ อภิปรายรายงานของคณะกรรมการกลั่นกรองชุดต่าง ๆ ก่อนการประชุมสภาสามัญในแต่ละวัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเข้าร่วมพิธีกรรมการสวดมนต์ (Prayers) โดยมีอนุศาสตราจารย์ (Chaplain) เป็นผู้นำพิธี และจะไม่อนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้าร่วมและไม่อนุญาตให้ถ่ายทอด ออกอากาศทางสถานีโทรทัศน์แต่อย่างใด

#### 1.2.4 การจัดระเบียบวาระการประชุม

การประชุมสภาสามัญในแต่ละครั้งจะพิจารณาตามระเบียบวาระของแต่ละวัน ซึ่งระเบียบวาระการประชุมหลักของแต่ละวันประกอบด้วย พิธีสวด (Prayer), ระเบียบวาระ กระทำฎาม, การแถลงของรัฐมนตรีเพื่อตอบกระทำฎาม, ระเบียบวาระที่เป็นเรื่องหลักของวัน (Main business (Debate)) ประกอบด้วย การพิจารณาร่างกฎหมาย การอภิปรายเรื่องทั่วไปที่เป็น ประเด็นสำคัญและอยู่ในความสนใจที่ได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกเสียงส่วนใหญ่ , การออกเสียง ลงมติในเรื่องต่าง ๆ (Divisions) , การอภิปรายก่อนปิดประชุม (Adjournment debate) เป็นการ ทยอยยกปัญหาความทุกข์ร้อนของประชาชนและวิพากษ์วิจารณ์นโยบายหรือการบริหารงานของ รัฐบาล โดยจะใช้เวลาอภิปรายครึ่งชั่วโมงในช่วงท้ายก่อนปิดการประชุมในแต่ละวัน , ระเบียบวาระ เรื่องอื่น ๆ การจัดระเบียบวาระการประชุมของสภาสามัญจะกำหนดไว้ใน Order Paper ของแต่ละ วัน<sup>170</sup> โดยข้อบังคับการประชุม (Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, Arrangement and Timing of Public and Private Business, Arrangement of public business, No. 14 (1) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

- 1) ระเบียบวาระที่เป็นกิจการของฝ่ายรัฐบาล (เรื่องที่รัฐบาลเสนอเพื่อให้ สภาพิจารณา) จะต้องได้รับการพิจารณาในการประชุมทุกครั้ง
- 2) การจัดเรื่องต่าง ๆ เพื่อบรรจุระเบียบวาระนั้นจะต้องพิจารณาจาก ผู้เสนอ กล่าวคือ เรื่องที่รัฐบาลเสนอจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระเป็นลำดับแรก โดยในแต่ละสมัย เรื่องที่รัฐบาลเสนอจะได้รับการบรรจุระเบียบวาระการประชุมเป็นลำดับแรก และจะพิจารณาเรื่อง ของรัฐบาลเป็นลำดับแรก 20 วัน พิจารณาเรื่องที่ผู้นำฝ่ายค้านเสนอเป็นลำดับแรก 17 วัน พิจารณา เรื่องที่หัวหน้าฝ่ายค้านที่มีจำนวนที่นั่งในสภาลำดับที่สองเสนอ ได้รับการพิจารณาเป็นลำดับแรก 3 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านมีสิทธิตรวจสอบรัฐบาลได้

<sup>170</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย.



3) การกำหนดเวลาที่แน่นอนว่าวันเวลาใดจะมีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องใด ซึ่งรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้สภาสามัญพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาลให้แล้วเสร็จภายในสมัยประชุมหากสิ้นสุดสมัยประชุมแล้ว จะมีผลให้การดำเนินงานของรัฐบาลในกิจการมหาชน (Public Business) ต้องสิ้นสุดลง และมีผลให้ร่างกฎหมายที่ยังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการต้องตกไป ซึ่งจะพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อเสนอเรื่องนั้นใหม่อีกครั้ง<sup>171</sup>

4) การกำหนดเวลาในการพิจารณาไว้ในระเบียบวาระการประชุม เช่น กำหนดเวลาในการพิจารณากระทู้ถาม กำหนดเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละขั้นตอน<sup>172</sup> โดยจะเผยแพร่สู่ระเบียบวาระการประชุมสภาในแต่ละวันที่มีการประชุมทางเว็บไซต์ ซึ่งประชาชนสามารถทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องที่สภาจะพิจารณาและดูได้จาก Commons business paper

5) เลขาธิการสภาสามัญเป็นผู้ออกระเบียบวาระการประชุม โดยจะออกภายใต้การควบคุมของประธานสภาสามัญ ซึ่งจะบรรจุเรื่องต่าง ๆ ตามลำดับที่เสนอ หรือตามที่รัฐมนตรีร้องขอ และในขณะเดียวกันคณะกรรมการประสานงาน (whip) ของทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านจะทำหน้าที่ประสานงานโดยจะตกลงกันว่าจะจัดลำดับเรื่องต่าง ๆ เข้าระเบียบวาระการประชุมอย่างไร เมื่อได้ข้อสรุปแล้วจะจัดทำระเบียบวาระการประชุมและส่งให้สมาชิกสภาสามัญพร้อมทั้งเปิดโอกาสให้บุคคลทั่วไปสามารถอ่านหรือศึกษาได้

6) การประชุมสภาจะเป็นไปตามระเบียบวาระการประชุมตามที่ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดหลักเกณฑ์ไว้ การจัดระเบียบวาระการประชุมสภาสามัญของประเทศอังกฤษจะมีขึ้นเพื่อให้รัฐบาลสามารถผลักดันนโยบายที่จำเป็นของรัฐบาลให้เกิดผล ข้อบังคับการประชุมสภาจะจำกัดเวลาที่จะใช้ในเรื่องทั่วไปในแต่ละวัน และให้รัฐบาลสามารถใช้เวลาได้อย่างเต็มที่ในช่วงเวลา 15.30 - 22.00 นาฬิกา อย่างน้อยสัปดาห์ละ 4 วัน และมีหลักประกันว่ารัฐบาลไม่ต้องผูกมัดการอภิปรายที่ไม่รู้จักจบสิ้น โดยการกำหนดให้มีการปิดอภิปราย (The Closure) และกำหนดให้วันศุกร์เป็นวันที่สภาจะพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่สมาชิกเสนอ การประชุมในวันเสาร์หรือในระหว่างที่ปิดสมัย

<sup>171</sup> Jack Harvey. งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ 56. แปลจาก *HOW BRITAIN IS GOVERNED*. แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์คุรุสภา. 2553. หน้า 75.

<sup>172</sup> จเร พันธุ์เปรื่อง. *การประชุมสภาผู้แทนราษฎร : การจัดทำระเบียบวาระการประชุมและการดำเนินการประชุม*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2540. หน้า 111 - 112.

การประชุมจะทำได้ก็ต่อเมื่อ นายกรัฐมนตรีและประธานสภาสามัญจะต้องมีความเห็นตรงกันจึงจะสามารถประชุมนอกตารางเวลาได้<sup>173</sup>

การพิจารณาเรื่องตามระเบียบวาระจะกำหนดเวลาในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจนแต่ถ้าหากจะดำเนินการประชุมให้แตกต่างออกไป ต้องเป็นไปตามมติของที่ประชุมสภา ซึ่งจะปรากฏบ่อยที่สุดในสภาสามัญเกี่ยวกับการขอเลื่อนการประชุม (Adjourn) ออกไปเกินวันสุดสัปดาห์ในวันอื่นที่มีวันหยุดในวันศุกร์ ในการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องสำคัญบางอย่าง อาจดำเนินต่อไปจนถึงดึก หรือทั้งคืนก็มี ทั้งนี้ถ้าหากที่ประชุมเห็นดีด้วย สำหรับเวลาเลิกประชุมนั้น การประชุมตลอดคืนที่เรียกว่า AI-Night-Sittings จนถึงเวลาเช้า 5-6 นาฬิกาหรือสายกว่านั้น ไม่ค่อยปรากฏบ่อยนัก แต่อย่างไรก็ตามก็มีข้อจำกัดบางประการซึ่งมีกฎวางไว้ว่าถ้าหากเลยเวลาเริ่มประชุมของวันต่อไปการประชุมในวันต่อไปนั้นก็ต้องงดไป และนำไปพิจารณาในวันรุ่งขึ้น นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดให้ประธานสภามีอำนาจสั่งเลิกประชุมเมื่อใดก็ได้ หลังจาก 22.00 นาฬิกาเป็นต้นไปและให้ประชุมต่อในเช้าวันรุ่งขึ้น<sup>174</sup>

### 1.2.5 การอภิปราย

การอภิปรายเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของทั้งสองสภา โดยเฉพาะสภาสามัญซึ่งนับได้ว่าเป็นเวทีแห่งการอภิปราย ทั้งสองสภามีสิทธิอภิปรายเกี่ยวกับนโยบายและการบริหารประเทศของรัฐบาล อภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมาย และเรื่องสำคัญอื่น ๆ ในระดับประเทศและระหว่างประเทศ การอภิปรายจึงเป็นการแสดงความคิดเห็นแบ่งปันข้อเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ ระหว่างสมาชิก นอกจากนี้ การอภิปรายยังเป็นกระบอกเสียงให้กับเขตที่สมาชิกสภาสามัญดูแลอยู่ในขณะที่สมาชิกสภาขุนนางก็สามารถใช้โอกาสนี้ในการยกประเด็นสาธารณะที่ตนเองสนใจขึ้นอภิปรายในที่ประชุมได้

การอภิปรายจะไม่รวมไว้ในการลงคะแนนเสียง โดยการอภิปรายจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีผู้เสนอญัตติขึ้นมา และมีการถามมติดังนั้นในสภา ทั้งนี้การอภิปรายไม่รวมถึงการถามตอบกระทู้ทางสภา การแถลงการณ์ของรัฐมนตรีและการที่สมาชิกของแถลงต่อสภา หลักโดยทั่วไปสมาชิกที่ต้องการจะพูดหรืออภิปรายจะต้องลุกขึ้นยืนทันทีที่ผู้อื่นพูดจบลง และพยายามที่จะ "สบตาประธาน" (Catching the Speaker's Eye) หรือไม่ก็ชูมือขึ้นพันศิระษะเพื่อให้เห็นที่สังเกตของประธาน แล้วประธานก็จะเรียกชื่อสมาชิกผู้นั้นจึงจะพูดได้ และในขณะที่สมาชิกกำลังอภิปรายอยู่นั้น สมาชิกท่านอื่นจะมาขัดจังหวะไม่ได้ นอกจากประธานสภาซึ่งอาจจำเป็นที่จะต้องขอร้องให้สมาชิก

<sup>173</sup> ดวงมล เจริญรุทซ์. สภาบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีประเทศอังกฤษและประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). ภาควิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2544. หน้า 413.

<sup>174</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย. หน้า 103.

ผู้นั้นพูดเข้าประเด็นหรืออนุญาตให้สมาชิกท่านอื่นยื่นขึ้นประท้วงขอให้รักษาระเบียบ ถ้าประธานลุกขึ้นยืน สมาชิกที่กำลังอภิปรายอยู่นั้นจะต้องรีบนั่งลงในทันทีและถ้าหากไม่ทำเช่นนี้ เขาก็จะได้รับ การตะโกนไล่จากบรรดาสมาชิกอื่นๆ ว่า "รักษาระเบียบ" <sup>175</sup>

การประชุมสภาของอังกฤษสนับสนุนให้สมาชิกประพฤติปฏิบัติและใช้ คำพูดที่เป็นกลาง การอภิปรายในสภานั้นจะต้องมุ่งตรงไปที่ประธานสภา มิใช่ไปที่สมาชิกคนหนึ่งคน ใด ด้วยเหตุที่ห้องประชุมมีขนาดเล็ก จึงไม่มีที่สำหรับพูดโดยเฉพาะ และมีกฎเกณฑ์หรือหลักปฏิบัติ ของสมาชิกในการอภิปรายอยู่ว่า การอภิปรายนั้นต้องพูดด้วยปากเปล่ามิใช่เป็นการอ่าน ห้ามมิให้ตี ฝีปากและพูดอย่างบันดาลโทสะ ในการอภิปรายสมาชิกต้องพูดและตอบให้ตรงประเด็นกับคำอภิปราย ก่อนหน้าของตน มิใช่ภาษาที่มีใช้ภาษารัฐสภา (unparliamentary language) หรือกล่าวพาดพิงถึง สมาชิกอื่นโดยการเอ่ยนามเขา <sup>176</sup>

ขั้นตอนการอภิปรายเริ่มต้นโดยสมาชิกสภาสามัญ/ขุนนางเสนอญัตติต่อ ประธานสภาสามัญ/ขุนนาง เมื่อประธานสภาสามัญ/ขุนนาง อนุญาตแล้วก็จะนำญัตตินั้นเข้า ที่ประชุมสภา เพื่อให้สมาชิกได้อภิปราย ซึ่งจะมีการบันทึกการอภิปรายและการลงมติไว้ใน Hansard ทั้งในรูปแบบของเอกสารกระดาษและอิเล็กทรอนิกส์ การอภิปรายในสภาสามัญ ประธานสภาสามัญ เป็นประธานในการอภิปราย โดยทำหน้าที่เรียกสมาชิกขึ้นอภิปรายและควบคุมการอภิปรายให้เป็นไป ตามระเบียบและธรรมเนียมปฏิบัติ ส่วนสมาชิกสภาสามัญที่ต้องการอภิปราย ต้องส่งสัญญาณให้ ประธานสภาได้ทราบ โดยการยื่นขึ้น หรืออาจแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรล่วงหน้า แต่การแจ้งล่วงหน้านี้ ไม่เป็นการรับประกันได้ว่าสมาชิกผู้นั้นจะได้รับอนุญาตให้อภิปรายในสภาหรือไม่ โดยปกติแล้วสมาชิก สภาสามัญจะขึ้นอภิปรายได้คนละหนึ่งครั้ง แต่อาจอภิปรายสอดแทรกในระหว่างที่สมาชิกอื่นกำลัง อภิปรายอยู่ เพื่อเป็นการแนะนำหรือแสดงความคิดเห็นแก่ผู้ที่กำลังอภิปรายอยู่นั้น <sup>177</sup>

ในกรณีที่มีการอภิปรายในที่ประชุมสภาแล้วมีสมาชิกคนใดใช้คำพูดหรือ การแสดงออกไม่เหมาะสม อันได้แก่ การกล่าวหาผู้อื่นโดยเลื่อนลอย การให้ร้ายป้ายสีสมาชิก ของสภาหนึ่งสภาใด หรือใช้คำพูดอันเป็นพรูสุวาส การใช้ถ้อยคำหรือการแสดงออกเช่นนั้นเป็น การผิดข้อบังคับการประชุมของสภา ประธานสภามีอำนาจสั่งให้สมาชิกถอนคำพูดที่ไม่เหมาะสมนั้นได้ และถ้าหากสมาชิกที่ได้กล่าวถ้อยคำหรือแสดงอาการดังกล่าวไม่ถอนคำพูดทันทีตามที่ประธานสภา หรือประธานคณะกรรมการเต็มสภาขอร้อง ประธานสภาอาจสั่งให้สมาชิกที่ทำผิดกฎระเบียบ

<sup>175</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>176</sup> สนธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์. 2529. หน้า 162.

<sup>177</sup> อรณิข รุ่งธิปานนท์. รัฐสภาสหราชอาณาจักร : สภาสามัญ สภาขุนนาง หน่วยงานสนับสนุน. หน้า 9.

ข้อบังคับการประชุมสภาออกจากรัฐสภา หรือให้พักการประชุม หรือถูกกล่าวตำหนิโดยการออกชื่อว่ากระทำการอันเป็นการผิดข้อบังคับการประชุมของสภา<sup>178</sup>

### 1.2.6 องค์ประชุม

ข้อบังคับการประชุมสภาสามัญในอดีต กำหนดองค์ประชุมของสภาไว้ 40 คน หากสมาชิกคนใดเห็นว่ามีสมาชิกอยู่ในห้องประชุมน้อยกว่า 40 คน สามารถขอให้นับจำนวนสมาชิกว่าครบองค์ประชุมหรือไม่ต่อประธานสภาได้ โดยประธานจะสั่งพักการประชุมชั่วคราว และให้สัญญาณด้วยเสียงกริ่งติดต่อกันเป็นเวลา 1 นาที ให้สมาชิกนั่งประจำที่ แล้วและดำเนินการประชุมต่อไป หากพ้นเวลา 4 นาทีไปแล้ว สมาชิกยังเข้ามาไม่ครบองค์ประชุม ประธานจะสั่งเลื่อนการประชุมไปในวันต่อไปทันที ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ได้ถูกยกเลิกไป เนื่องจากมีลักษณะที่เคร่งครัดมากเกินไปและส่งผลต่อการจัดการประชุมให้เป็นไปได้ยาก<sup>179</sup>

ปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภาสามัญข้อ 41 (Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 No.41) กำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ว่า (1) เมื่อจะต้องมีการออกเสียงลงคะแนนหากปรากฏว่ามีสมาชิกน้อยกว่า 40 คน เรื่องดังกล่าวจะค้างอยู่จนกว่าจะมีการประชุมครั้งถัดไป และจะนำเรื่องในลำดับต่อไปขึ้นมาพิจารณาแทน (2) จะไม่มีการนับจำนวนสมาชิกไม่ว่าเวลาใด<sup>180</sup> แม้ว่าในขณะนั้นมีสมาชิกให้การสนับสนุนเรื่องนั้นก็ตาม โดยประธานจะประกาศในที่ประชุมว่าเรื่องที่จะต้องลงมตินั้นยังไม่มีมติตัดสินใจต้องรอการพิจารณาไว้ก่อนจนกว่าจะประชุมคราวหน้า

### 1.2.7 การออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติ

การประชุมสภาสามัญของอังกฤษ สมาชิกทำการออกเสียงลงคะแนนได้ก็ต่อเมื่อการอภิปรายจะต้องสิ้นสุดลงแล้ว โดยการลงมติจะเป็นการลงมติเห็นชอบของสมาชิกในที่ประชุมว่าจะตัดสินและวินิจฉัยเรื่องที่พิจารณาอย่างไร ในการลงมติแบ่งได้เป็น 2 กรณี ได้แก่

<sup>178</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย. หน้า 125.

<sup>179</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>180</sup> Standing Orders of the House of Commons – Public Business 2007. No. 41 (1) If it should appear that fewer than forty Members (including the occupant of the chair and the tellers) have taken part in a division, the business under consideration shall stand over until the next sitting of the House and the next business shall be taken (2) The House shall not be counted at any time.

1) การออกเสียงลงคะแนนแบบรวบรวมเสียง (collecting the voices)

ประธานของที่ประชุมจะอ่านญัตติต่อที่ประชุมและจะถามว่า “The question is , that ... ” และลงท้ายด้วยคำว่า ผู้ที่เห็นด้วยให้เปล่งเสียง “เอ่” (AYE) และหยุดสักพักหนึ่ง จากนั้นจะถามว่าผู้ไม่เห็นด้วย ให้เปล่งเสียง หรือ “เนย์” (NAY) เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการนี้แล้ว สมาชิกจะอภิปรายอีกไม่ได้ หลังจากนั้นสักครู่หนึ่งประธานจะประกาศมติว่าเสียงที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยเป็นเสียงข้างมาก ในทางทฤษฎีประธานจะตัดสินจากความดังของเสียงที่เปล่งออกมาว่าฝ่ายไหนจะมีจำนวนมากกว่ากัน แต่ในทางปฏิบัติประธานจะตัดสินจากแนวโน้มของการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในที่ประชุม<sup>181</sup>

2) การออกเสียงลงคะแนนแบบแบ่งพวก (Division Lobby)

ในกรณีที่เสียงที่เปล่งมานั้นดังพอ ๆ กัน และไม่อาจตัดสินได้ว่าคะแนนใดจะชนะ หรือกรณีที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่าไม่เป็นอย่างที่ประธานประกาศมติ ประธานจะสั่งให้ลงมติแบบจัดล๊อบบี้ แบ่งพวก (Division Lobby) ซึ่งเจ้าหน้าที่จะกดเสียงสัญญาณ (division bell) เพื่อเป็นการส่งสัญญาณว่าจะลงมติ<sup>182</sup> โดยหน้าจอมอนิเตอร์ที่วอคาจะขึ้นข้อความว่า Division พร้อมสัญลักษณ์ระฆังเขียว เมื่อสัญญาณดังขึ้นเป็นเวลา 2 นาที ประธานสภาจะทบทวนประเด็นคำถามที่จะให้ที่ประชุมออกเสียงลงมติอีกครั้ง แต่ถ้าสภาเสียงส่วนมากเห็นว่าไม่จำเป็นแล้วจะยกเลิกก็ได้ โดยการลงคะแนนในครั้งนี้ ประธานจะสั่งให้ผู้ที่ออกเสียงเห็นด้วยเดินไปบริเวณห้องโถง (Division Lobbies) ฝ่ายขวามือของประธาน (AYE LOBBY) และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยจะออกไปที่ห้องโถงไม่เห็นด้วย (NO LOBBY) ซึ่งอยู่ด้านซ้ายมือของประธานสภา เมื่อเดินผ่านฝั่งของแต่ละห้องจะมีเจ้าหน้าที่สภาทำการจดชื่อของสมาชิกผู้นั้นไว้ และประธานจะให้สมาชิกสภาฝ่ายละ 2 คน ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นวิป (whip) เป็นผู้นับคะแนน (the teller) โดยเจ้าหน้าที่สภาจะเป็นผู้นับคะแนนและมีการตรวจสอบโดย the tellers เมื่อทราบผลการลงคะแนนแล้ว the tellers ฝ่ายที่ชนะจะนำผลคะแนนยื่นให้แก่ประธานสภา จากนั้นประธานจะประกาศมติ เป็นครั้งที่สอง

<sup>181</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย. หน้า 130.

<sup>182</sup> Standing Orders of the House of Commons – Public Business 2007.

No. 38 (1) If the opinion of the Speaker or the chairman as to the decision of a question is challenged he shall direct that the lobby be cleared.

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

การออกเสียงลงคะแนนแบบแบ่งพวกจึงเป็นเป็นเอกลักษณ์ของ สภาสมาญของอังกฤษ นอกจากนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาสามัญข้อ 39 (Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007 No.39) กำหนดให้สมาชิกอาจออกเสียงโดยวิธีแบ่งฝ่ายนี้ได้ แม้ว่าตนจะไม่ได้ยื่นประเด็นคำถามที่ประธานประกาศให้ที่ประชุมออกเสียงลงคะแนน และสมาชิกทุกคนไม่อาจถูกบังคับให้ต้องออกเสียงคะแนน สมาชิกทุกคนมีสิทธิงดออกเสียงได้<sup>183</sup>

ในกรณีที่สมาชิกคนใดลงคะแนนผิดฝั่งจะต้องยกเลิกการลงคะแนนและเดินกลับไปฝั่งที่ตนต้องการลงคะแนนให้ทันภายในเวลาการลงมติ มิฉะนั้นจะถือว่าการออกเสียงลงมติให้ฝ่ายนั้นแล้ว หรือหากมีกรณีที่การบันทึกคะแนนผิดพลาด สมาชิกจะต้องรับรายงานต่อประธานสภาให้ทราบก่อนจะเข้าสู่ระเบียบวาระต่อไป ซึ่งประธานสภาจะถามต่อที่ประชุมเพื่อตรวจสอบ แต่การลงมติใหม่จะเกิดขึ้นได้นั้นจะต้องเป็นการร้ายแรงจนถึงขั้นที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงมติเท่านั้น แต่จากการปฏิบัติที่ผ่านมาประธานมักจะประกาศว่า การร้องขอตั้งกล่าวนั้นเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น (unnecessarily claimed) เพราะหากประธานสภาดำเนินการตามที่ร้องขอจะส่งผลให้สมาชิกเรียกร้องและอาจนำไปสู่การใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและถ่วงเวลาการดำเนินการ

### 1.2.8 การพิจารณาร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายในรัฐสภาของอังกฤษอาจจะเริ่มพิจารณาใน สภาสมาญ (The House of Commons) หรือในสภาขุนนาง (The House of Lords) ก่อนก็ได้ ซึ่งหากเป็นร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับการเมืองมากนักจะเริ่มพิจารณาโดยสภาขุนนาง แต่หากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือเป็นร่างการเงิน มักจะเริ่มพิจารณาโดยสภาสามัญ สำหรับร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษแบ่งประเภทออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

ประเภทที่ 1 ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของประชาชนส่วนรวมและใช้บังคับทั่วประเทศ รวมทั้งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ประสงค์เปลี่ยนแปลงกฎหมายที่บังคับใช้ทั่วประเทศ (general law of the land)

ประเภทที่ 2 ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private Bill) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนได้เสียของเอกชนหรือองค์การบุคคล หรือองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีวัตถุประสงค์จะให้อำนาจหรือสิทธิบางประการแก่บุคคล คณะบุคคลหรือวิสาหกิจ (body of person or corporation)

<sup>183</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย.

ประเภทที่ 3 ร่างพระราชบัญญัติผสม (Hybrid Bills) เป็นร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bills) ที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชน บุคคลหรือกลุ่มคนหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งถือได้ว่ามีเนื้อหาเป็นร่างพระราชบัญญัติเอกชนด้วย ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ ผู้ที่เสียประโยชน์อาจโต้แย้งได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ใช่ “ร่างผสม(Hybrid)” ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เสียประโยชน์โต้แย้งได้ ในกรณีดังกล่าวประธานสภาจะเป็นผู้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติมหาชนใดเป็นร่างพระราชบัญญัติผสม

ประเภทที่ 4 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (Money Bill) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีหรือการใช้จ่ายของรัฐเป็นการเฉพาะ โดยจะต้องเริ่มพิจารณาในสภาสมาชิก และสภาสมาชิกมีอำนาจนำร่างขึ้นทูลเกล้าฯ ได้ เมื่อพ้น 1 เดือนนับแต่วันที่ได้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสภาขุนนาง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาอังกฤษจะขึ้นอยู่กับประเภทของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น เนื่องจากร่างกฎหมายแต่ละประเภทส่งผลกระทบต่อแตกต่างกัน การพิจารณาจึงต้องมีความแตกต่างกันเพื่อความเหมาะสม<sup>184</sup> การศึกษาในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาสมาชิกเท่านั้น และเน้นศึกษาร่างพระราชบัญญัติมหาชน (ประเภทที่ 1) เนื่องจากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ประสงค์เปลี่ยนแปลงกฎหมายที่บังคับใช้ทั้งประเทศซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติของไทย เพื่อจะได้ศึกษาหาแนวทางในการแก้ไขปัญหากรณีที่สภาผู้แทนราษฎรของไทยพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่บรรจุนับเป็นการประชุม เมื่อสภาสมาชิกหรือสภาขุนนางได้รับร่างกฎหมายแล้ว โดยทั่วไปจะพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนที่คล้ายคลึงกันและจะพิจารณาเป็น 3 วาระ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

#### 1) การพิจารณาวาระแรก (First Reading)

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาสมาชิก ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะต้องปรากฏในระเบียบวาระ (Order paper) ประธานสภาจะแจ้งต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นทราบ และส่งสำเนาร่างพระราชบัญญัติให้เลขาธิการ (Clerk) อ่านชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำโคร่งของร่างพระราชบัญญัติซึ่งอยู่ในกระดาดหนึ่งแผ่นที่มีชื่อร่างพระราชบัญญัติ ชื่อผู้เสนอ และรายชื่อสมาชิกที่ให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น (ผู้รับรอง)<sup>185</sup> จากนั้นรัฐบาลหรือวิป (whip) จะชี้แจงเพิ่มเติมต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระแรกเป็นเพียงการพิจารณารับหลักการโดยไม่มีการอภิปราย

<sup>184</sup> มุลินนิสสถาบันวิจัยกฎหมาย. การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 2549. หน้า 119.

<sup>185</sup> Standing Orders Of the House of Common - Public Business 2007. Orders of the Day. No. 57A (1)

หรือลงมติ เพราะการพิจารณาในวาระที่หนึ่งนี้เป็นเพียงการให้ข้อมูลเท่านั้น จากนั้นเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดที่ได้มีการรับหลักการในวาระที่หนึ่งจะถูกนำไปเปิดเผยต่อสาธารณชนรวมทั้งทางอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ทั้งในและนอกรัฐสภาตลอดเวลาก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา<sup>186</sup> อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในวาระที่หนึ่งนี้เป็นเพียงการให้ข้อมูลเท่านั้น เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติทั้งหมดที่ได้มีการรับหลักการในวาระที่หนึ่งจะถูกนำไปเปิดเผยต่อสาธารณชนและทางอินเทอร์เน็ต เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นได้ทั้งในและนอกรัฐสภาตลอดเวลา วัตถุประสงค์ของการเสนอร่างพระราชบัญญัติในวาระแรกนี้เป็นไปเพื่อกระตุ้นความสนใจจากผู้ที่เกี่ยวข้อง จากนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจะถูกตีพิมพ์แล้วส่งสำเนาแจกจ่ายไปยังสมาชิกสภา และกำหนดวันที่จะพิจารณาในวาระที่สองต่อไป นอกจากนี้ในการเผยแพร่ร่างกฎหมายต่อสาธารณชนยังรวมถึงเอกสารอธิบายร่างกฎหมาย (Explanatory Note) ข้อสรุป (Summary) หลักการของร่างกฎหมาย ความเห็น ตารางเวลาในการพิจารณา และอาจมีเอกสารอธิบายความเป็นมา

## 2) การพิจารณาวาระสอง (Second Reading)

การพิจารณาในวาระที่สองจะแบ่งการพิจารณาออกเป็นตอนย่อย 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นตอนที่ 1 พิจารณาหลักการของกฎหมาย ขั้นตอนที่ 2 พิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย และขั้นตอนที่ 3 พิจารณาบททวนกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีรายละเอียดที่สำคัญดังต่อไปนี้

2.1) *ขั้นตอนการพิจารณาหลักการของกฎหมาย* การพิจารณาในขั้นตอนนี้เป็นขั้นตอนที่จะต้องมีการอภิปรายโต้แย้งกันอย่างกว้างขวางถึงหลักการและขอบเขตของร่างพระราชบัญญัติ ลักษณะของขั้นตอนนี้จะคล้ายคลึงกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรของไทยในวาระที่หนึ่ง ซึ่งการอภิปรายในขั้นตอนนี้จะต้องอภิปรายให้เห็นถึงคุณประโยชน์ของร่างพระราชบัญญัติในรายละเอียด หากมีกรณีที่จะต้องอภิปรายโต้แย้งระยะเวลาในการอภิปรายอาจจะต้องใช้เวลา 2 - 3 วัน ทั้งนี้ ผู้ที่มีสิทธิในการอภิปราย ประกอบด้วย รัฐมนตรี ฝ่ายค้าน สมาชิกสภาล่างของฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านที่กำหนดไว้ และรัฐมนตรีผู้ที่มีผลประโยชน์โดยเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องของตน โดยมีขั้นตอนในการพิจารณาซึ่งเริ่มจากให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อร่างพระราชบัญญัตินั้น นำเสนอหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

<sup>186</sup> สถาบันพระปกเกล้า. การปรับปรุงกระบวนการริเริ่มการนำเสนอการพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2542. หน้า 4 - 15. อ้างอิงใน จิตติวัฒน์ ทองนวล. (2551). ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



ต่อที่ประชุมและสมาชิก จากนั้นจึงจะเริ่มการอภิปรายในลักษณะที่เป็นการสนับสนุนและคัดค้าน เมื่อการอภิปรายเสร็จสิ้นแล้ว สภาสამัญจะต้องลงมติว่าสมควรจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นหรือไม่ หากที่ประชุมเห็นชอบประธานสภาจะประกาศว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการพิจารณาในวาระที่สองแล้ว และจะถูกส่งไปให้กรรมาธิการสามัญพิจารณาโดยอัตโนมัติ<sup>187</sup> หรือจะส่งให้คณะกรรมการเต็มสภาหรือคณะกรรมการอื่นพิจารณาก็ได้<sup>188</sup> หากสภาสามัญลงมติไม่สมควรรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นย่อมตกไป

2.2) *ขั้นตอนการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย* คณะกรรมาธิการจะพิจารณาในรายละเอียดทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งจะพิจารณาในรายละเอียดทุกมาตราและทุกถ้อยคำ โดยจะไม่มีอภิปรายในเรื่องหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ และมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้<sup>189</sup>

2.3) *ขั้นตอนการพิจารณาทบทวนกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย* เป็นขั้นตอนการรายงานผลการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการต่อสภา เรียกขั้นตอนนี้ว่า การพิจารณาขั้นรายงาน (Report Stage) ซึ่งสภาจะพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นคณะกรรมการเท่านั้น ทั้งนี้ การแก้ไขจะต้องสอดคล้องกับหลักการของร่างกฎหมายด้วย ในกรณีที่พิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา หรือในกรณีที่ไม่มีกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการ จะได้รับการเสนอต่อสภาสามัญในวาระที่สามโดยไม่มีกรรมาธิการในขั้นตอนนี้

### 3) *การพิจารณาในวาระสาม (Third Reading)*

ภายหลังจากการพิจารณาในวาระที่สอง สภาจะพิจารณาอภิปรายและลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านไปยังสภาขุนนางหรือไม่ การอภิปรายในวาระนี้จะเพียงการอภิปรายว่าจะให้ผ่านหรือไม่ให้ผ่าน โดยไม่มีกรรมาธิการแปรญัตติเพื่อแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด<sup>190</sup> การพิจารณาในวาระที่สามนี้จะเป็นการพิจารณาในขั้นตอนสุดท้าย ซึ่งจะพิจารณาในภาพรวมของร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด ซึ่งจะแก้ไขได้เฉพาะถ้อยคำที่ยังไม่เหมาะสมเท่านั้น สภาสามัญจะแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญใด ๆ ของร่างกฎหมายในวาระนี้ไม่ได้ โดยทั่วไปจะใช้เวลา

<sup>187</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No. 62.

<sup>188</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, No. 63.

<sup>189</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, Public Bills, Amendments in committee, No. 65.

<sup>190</sup> Standing Orders of the House of Commons - Public Business 2007, Public Bills, Amendments in committee, No. 77.

ในการพิจารณาวาระนี้น้อยมาก เมื่อสภาสามัญผ่านการพิจารณาในวาระที่สามแล้ว เลขาธิการสภาจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นส่งไปให้สภาขุนนางเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

**กล่าวโดยสรุป** สภาสามัญของอังกฤษเป็นสภาล่างของรัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักร มีบทบาทสำคัญในการปกครองและกำหนดนโยบายของประเทศ โดยสมาชิกสภาสามัญเป็นผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้ง มีบทบาทหลักในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายและหลังจากที่ผ่านการอภิปรายและเห็นชอบจากสภาสามัญแล้ว ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยังสภาขุนนาง (House of Lords) เพื่อพิจารณาต่อไป นอกจากนี้สภาสามัญยังมีหน้าที่อนุมัติงบประมาณและรายจ่ายของประเทศ ซึ่งรวมถึงการกำหนดภาษีและการจัดการการเงินของรัฐ อันเป็นบทบาทสำคัญของสภาสามัญในการกำหนดทิศทางการคลังของประเทศ สำหรับการประชุมของสภาสามัญนั้นมีการจัดการประชุมให้เป็นระเบียบ โดยมีระเบียบที่เข้มงวดเพื่อให้เกิดการอภิปรายที่มีประสิทธิภาพ และให้สมาชิกทุกคนมีโอกาสในการแสดงความคิดเห็น การประชุมสภาสามัญปกติจะมีขึ้นตั้งแต่วันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี โดยการประชุมในแต่ละวันจะเริ่มต้นประมาณเวลา 11:30 หรือ 14:30 น. (ตามวัน) และมักสิ้นสุดในช่วงเย็นหรือกลางคืนตามกำหนดการของวันนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม การประชุมในวันศุกร์จะเป็นการประชุมที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่สมาชิกทั่วไปเสนอ (Private Members' Bills) และวันเสาร์ - อาทิตย์จะไม่มีการประชุม บทบาทของสมาชิกสภาสามัญเป็นการอภิปราย เสนอความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือข้อกังวลเกี่ยวกับร่างกฎหมาย นโยบาย หรือประเด็นสำคัญต่างๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประเทศ และสามารถตั้งคำถามและอภิปรายเพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและหน่วยงานต่าง ๆ ได้ เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง สมาชิกสภาจะลงคะแนนเสียงเพื่อตัดสินว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างกฎหมายหรือญัตติต่าง ๆ โดยวิธีการลงคะแนนด้วยเสียง (Division) เป็นวิธีการที่ใช้บ่อยที่สุด ซึ่งสมาชิกจะแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายเห็นด้วย และฝ่ายไม่เห็นด้วย แล้วเดินเข้าไปในโถงที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่จะนับจำนวนสมาชิกในแต่ละฝ่ายเพื่อหาผลการลงคะแนน ทั้งนี้ จากการศึกษาการประชุมสภาสามัญของประเทศอังกฤษสรุปประเด็นตามปัญหาที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3 ได้ดังต่อไปนี้

1) การนับคะแนนเสียงใหม่ ข้อบังคับการประชุมสภาสามัญของอังกฤษ กำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยใช้วิธีการกล่าวโดยออกเสียง “AYE” กับ “NAY” ก่อน และประธานจะใช้ดุลพินิจในการตัดสินว่าเสียงเห็นด้วย (AYE) หรือไม่เห็นด้วย (NAY) ชัดเจนกว่ากัน หากประธานไม่สามารถตัดสินได้ จึงจะใช้วิธีการแบ่งฝั่งโดยกำหนดฝั่งที่สมาชิกเห็นด้วย และฝั่งที่ไม่เห็นด้วย โดยที่ไม่มีการใช้เครื่องลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้น สมาชิกสภาสามัญจะลงคะแนนโดยการเดินไปยังห้องระหว่าง Aye Lobby และ No Lobby เพื่อแสดงการสนับสนุนหรือคัดค้าน ซึ่งจะมี the tellers เป็นผู้ตรวจสอบคะแนน อย่างไรก็ตาม หากสมาชิกเห็นว่ากรนับคะแนนมีความผิดพลาด จะ

ร้องขอต่อประธานก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติประธานจะข้ามคำร้องดังกล่าวไป หากเห็นว่าผลของความผิดพลาดนั้นไม่ร้ายแรงถึงขั้นจะต้องเปลี่ยนแปลงมติ

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาสมาชิกอังกฤษ มีกระบวนการที่เป็นระบบ กล่าวคือ การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ จะดำเนินการตรงตามระเบียบวาระ เนื่องจากระเบียบวาระของสภาสมาชิกอังกฤษมีการกำหนดวันและเวลาในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจน โดยมีหลักว่าจะบรรจุเรื่องที่รัฐบาลเสนอไว้ก่อนเสมอ การพิจารณาของสภาสมาชิกอังกฤษจึงเป็นระบบและเป็นเรื่องที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุมแล้ว ทั้งนี้ การพิจารณาร่างกฎหมายของสภาสมาชิกในวาระที่หนึ่งจะให้ความสำคัญกับผู้เสนอได้เสนอหลักการและเหตุผลของร่างฉบับนั้น เพื่อให้สภามีมติว่าจะรับไว้พิจารณาหรือไม่ โดยที่ยังไม่ได้พิจารณาถึงรายละเอียดของหลักการแต่อย่างใด และเมื่อสภามีมติรับไว้พิจารณาแล้วจะต้องพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเผยแพร่อย่างทั่วถึงและให้ประชาชนสามารถรับทราบเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองนั้นด้วย ซึ่งจะพิจารณาถึงผลดีและผลเสียของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น จึงจะให้สภามีมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ หากสภามีมติรับหลักการก็จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการธิการ ซึ่งการพิจารณาของคณะกรรมการธิการจะพิจารณาถึงรายละเอียดที่กว้างขวางและเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเรื่องนั้นได้มีสิทธิชี้แจงและให้รายละเอียดเพิ่มเติมได้ ซึ่งเป็นลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของคณะกรรมการธิการของไทย ดังนั้น การเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้สภาพิจารณาถึงข้อดีข้อเสียของหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นจึงเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมและสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกสภาสามัญของอังกฤษ

3) การตรวจสอบองค์ประชุม การประชุมสภาสามัญของอังกฤษยึดถือข้อบังคับการประชุมของสภาและธรรมเนียมปฏิบัติในการประชุมสภาเป็นหลักปฏิบัติอย่างเคร่งครัดในเรื่องขององค์ประชุม ซึ่งสภาสามัญกำหนดให้ องค์ประชุมจะต้องมีไม่น้อยกว่า 40 คน และการเสนอขออนับองค์ประชุมที่สภาสามัญของอังกฤษเคยกำหนดให้สมาชิกสามารถเสนอขออนับองค์ประชุมได้ แต่วิธีการดังกล่าวส่งผลให้ประธานจะต้องสั่งเลื่อนการประชุมออกไป ซึ่งเป็นวิธีการที่เคร่งครัดในการประชุมมากเกินไป และมีผลให้การจัดการประชุมเป็นไปได้ยาก ปัจจุบันยังคงให้ความสำคัญกับจำนวนของสมาชิกที่จะต้องเป็นองค์ประชุมเช่นเดิม แต่กระบวนการตรวจสอบองค์ประชุมจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสภาจะต้องมีมติในเรื่องนั้น ๆ เท่านั้น ซึ่งจะไม่มีการนับองค์ประชุมเกิดขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในระหว่างขั้นตอนใดก็ตาม

4) การแสดงตนเป็นองค์ประชุม สภาสมาญ์ของอังกฤษยึดการอยู่ภายในห้องประชุมเป็นการแสดงตนเป็นองค์ประชุม แต่ข้อบังคับการประชุมของสภาสมาญ์อังกฤษมีกลไกที่ให้อำนาจประธานสั่งเลื่อนการลงมติได้ หากประธานเห็นว่า จำนวนของสมาชิกที่นั่งอยู่ภายในห้องประชุมมีจำนวนไม่ถึง 40 คน ซึ่งเป็นจำนวนองค์ประชุมของสภาสมาญ์อังกฤษ ประธานจะใช้อำนาจสั่งเลื่อนการลงมติในเรื่องนั้นออกไปก่อน และนำเรื่องที่อยู่ในลำดับต่อไปขึ้นมาพิจารณา ดังนั้น การแสดงตนเป็นองค์ประชุมของสมาชิกสภาสมาญ์ของอังกฤษจึงเป็นกรณีที่จะต้องอยู่ภายในห้องประชุมและออกเสียงลงคะแนนในเรื่องนั้น ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ หากสมาชิกมีจำนวนครบองค์ประชุมที่ประชุมจะใช้หลักเสียงข้างมากเป็นมติของที่ประชุม

## 2. กรณีศึกษา : ประเทศฝรั่งเศส

รัฐสภาฝรั่งเศส เป็นสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติในระบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดยยึดระบบสองสภา ประกอบด้วย สภาสูง หรือเรียกว่า วุฒิสภา ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้แทนท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม และ สภาล่าง หรือเรียกว่า สมัชชาแห่งชาติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เทียบได้กับสภาผู้แทนราษฎรในประเทศอื่นสมัชชาแห่งชาติ (Assemblée Nationale) ประกอบด้วยสมาชิก 577 คน เรียกว่า "ผู้แทน" ดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี ในบางโอกาสอาจมีการประชุมร่วมสองสภาพร้อมกันซึ่งเรียกว่า การประชุมรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

### 2.1 อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

#### 2.1.1 เสนอและพิจารณากฎหมาย

สมาชิกรัฐสภา (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา) มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายได้เช่นเดียวกับรัฐบาล โดยร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาจะเรียกว่า ข้อเสนอกฎหมาย (Proposition de loi) ส่วนร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล จะเรียกว่า โครงการกฎหมาย (Projet de loi) ร่างกฎหมายจะประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อต้องผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา เว้นแต่เป็นกรณีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>191</sup> ซึ่งกระบวนการพิจารณา ร่างกฎหมายจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

<sup>191</sup> สถาบันพระปกเกล้า. การปรับปรุงกระบวนการริเริ่มการนำเสนอการพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2542. หน้า 31 - 32.

### 2.1.2 ควบคุมบริหารงานของรัฐ

1) การตั้งกระทู้ถาม กระทู้ถามในสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ลักษณะ ได้แก่ กระทู้ถามในที่ประชุม และกระทู้ถามที่ขอคำตอบเป็นลายลักษณ์อักษร โดยกระทู้ถามในที่ประชุมแยกย่อยออกเป็น 2 ประเภท คือ กระทู้ถามต่อรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ตอบโดยวาจาในที่ประชุม และกระทู้ถามรัฐบาลซึ่งที่ประชุมจะกำหนดช่วงเวลาที่เหมาะสมสำหรับการตอบกระทู้ถามไว้ในระเบียบวาระของแต่ละสัปดาห์ไว้ล่วงหน้าแล้ว และเมื่อถึงเวลานั้นกลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่มจะมอบหมายผู้แทนกลุ่มของตนเป็นผู้ถามกระทู้ ในขณะที่รัฐบาลก็จะตอบกระทู้ โดยการถาม - ตอบ กระทู้ถามนั้นจะมีการถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์ด้วย ส่วนกระทู้ถามที่ขอคำตอบเป็นลายลักษณ์อักษร จะเสนอต่อรัฐมนตรีในประเด็นเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน โดยคำตอบนั้นจะตีพิมพ์ในรัฐกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ<sup>192</sup>

2) การทำงานของคณะกรรมการการ เป็น การสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริหารงานของภาครัฐตามที่มีการร้องเรียน และการหยิบยกประเด็นศึกษาโดยคณะกรรมการแต่ละคณะ

3) การพิจารณากฎหมายงบประมาณและการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ รวมถึงไปถึงการพิจารณากฎหมายการเงินต่าง ๆ โดยในส่วนของกฎหมายงบประมาณและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินและการคลังนั้นจะเสนอโดยฝ่ายรัฐบาล ซึ่งมีข้อกำหนดว่าจะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อนเป็นสภาแรก จากนั้นจึงเสนอต่อวุฒิสภา โดยกระบวนการพิจารณานั้น สมาชิกของแต่ละสภาสามารถลุกขึ้นถามรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องได้ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเพื่อประกอบการจัดสรรงบประมาณ

4) การอภิปรายโครงการหรือการแถลงนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เมื่อรัฐบาลเข้ารับหน้าที่จะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อสภาผู้แทนราษฎรจะได้สามารถอภิปรายไม่ไว้วางใจในภายหลังได้ กล่าวคือ สมาชิกสามารถที่จะอภิปรายไม่ไว้วางใจการดำเนินงานของรัฐบาลได้

## 2.2 การดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐ ระบบรัฐสภาฝรั่งเศส ประกอบไปด้วยฝ่ายนิติบัญญัติแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา<sup>193</sup> สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 577 คน โดยมาจากการเลือกตั้ง ดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี สิ้นสุดวาระในวันอังคารของสัปดาห์ที่ 3 ของเดือนมิถุนายน ปีที่ 5 นับแต่วันเลือกตั้ง สมาชิกวุฒิสภาถูกสรรหาทางอ้อม กล่าวคือ

<sup>192</sup> ยลปียา เทศมทรัพย์. รัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2547. หน้า 32.

<sup>193</sup> กิตติ เจริญยงค์. บทบาทอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร. (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2543. หน้า 52.

ชาวฝรั่งเศสที่มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจะเลือกผู้แทนในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า “คณะผู้เลือกตั้ง” (un collège électoral) ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาล สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาภาค และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งสิ้นประมาณ 145,000 คน จากนั้นคณะผู้เลือกตั้งเหล่านี้จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการเลือกสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกวุฒิสภาฝรั่งเศสมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี โดยมีการเลือกตั้ง 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดใหม่ทุก ๆ 3 ปี ตามชุดของสมาชิกวุฒิสภาที่ถูกแบ่งออกเป็น 3 ชุด ในปัจจุบันวุฒิสภาประกอบไปด้วยสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 348 คน

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ข้อ 28 กำหนดว่า รัฐสภาต้องเรียกประชุมสมัยประชุมสามัญโดยเริ่มตั้งแต่วันทำการแรกของเดือนตุลาคมไปจนถึงวันทำการวันสุดท้ายของเดือนมิถุนายน โดยจำนวนวันประชุมของแต่ละสภาในระหว่างสมัยประชุมสามัญจะต้องไม่เกิน 120 วัน และให้แต่ละสภาเป็นผู้กำหนดสัปดาห์ที่จะมีการประชุมในสมัยสามัญ ทั้งนี้หากนายกรัฐมนตรีหรือกบฏประธานสภาหรือเสียงข้างมากของสมาชิกแต่ละสภาเห็นว่าให้มีวันประชุมเพิ่มเติมก็สามารถทำได้ โดยให้กำหนดวันและเวลาในการประชุมไว้ในข้อบังคับของแต่ละสภา<sup>194</sup>

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสกำหนดให้มีการประชุมโดยเปิดเผยในทุกวันอังคาร พุธ และวันพฤหัสบดีของทุกสัปดาห์<sup>195</sup> โดยกำหนดให้วันอังคารประชุมในช่วงเช้า เวลา 09.30 - 13.00 นาฬิกา ช่วงกลางวัน เวลา 15.00 - 20.00 นาฬิกา และช่วงค่ำเวลา 21.30 - 01.00 นาฬิกา ส่วนวันพุธและวันพฤหัสบดีจะประชุมในช่วงกลางวันและช่วงค่ำ

ระบบรัฐสภาของฝรั่งเศส ถ้ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นการทำงานของรัฐสภาไว้ ให้แต่ละสภาตราข้อบังคับของตนเองกำหนดการปฏิบัติงานนั้นไว้ ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วยบทบัญญัติที่สำคัญโดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ 1) การจัดองค์กรและการทำงานภายในสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย สำนักงานของประธานสภา กลุ่มการเมือง คณะกรรมาธิการ การแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งต่าง ๆ การจัดระเบียบวาระ การประชุมสภาตามปกติ วิธีการออกเสียงลงคะแนนและมาตรการในการรักษาระเบียบวินัยในการประชุม 2) กระบวนการนิติบัญญัติ และ 3) บทบาทของรัฐสภาในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและกระบวนการควบคุมดูแลฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การสอบสวนของคณะกรรมาธิการ และการตรวจการใช้งบประมาณ เป็นต้น โดยสภาพบังคับของข้อบังคับการประชุมสภาในรัฐสภาของประเทศฝรั่งเศส ถือ

<sup>194</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2549. หน้า 48.

<sup>195</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 50 วรรคสี่.

เป็นส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์ที่เป็นมาตรการภายในขององค์กร ซึ่งจะมีผลใช้บังคับเฉพาะกับองค์กรภายในของสภาเท่านั้น ข้อบังคับการประชุมจึงใช้บังคับเฉพาะบุคคลที่เข้ามาอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ขององค์กรภายในสภา เช่น สมาชิกรัฐสภา เจ้าหน้าที่ของสภา ประชาชนผู้มาเยือน รวมถึงสมาชิกของคณะรัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล กระทรวงในรัฐบาลต่าง ๆ ที่จะต้องมาร่วมประชุมสภาเท่านั้น<sup>196</sup> ในหัวข้อนี้ผู้ศึกษาเห็นว่า ในส่วนบทบัญญัติที่ 1) การจัดองค์กรและการทำงานภายในสภาผู้แทนราษฎร และส่วนที่ 2) กระบวนการนิติบัญญัติที่เป็นการพิจารณา ร่างกฎหมาย สอดคล้องกับประเด็นปัญหาทางกฎหมายของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทยที่ได้วิเคราะห์ไว้ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

### 2.2.1 องค์กรภายในของสภาผู้แทนราษฎร<sup>197</sup>

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากำหนดไว้ในข้อบังคับของแต่ละสภาให้มีองค์กรหลัก 5 องค์กร ดังต่อไปนี้

#### 1) สำนักงานของสภา

สำนักงานของสภาประกอบด้วยสำนักงานสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานวุฒิสภา เป็นหน่วยงานธุรการที่รับผิดชอบในการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ซึ่งเงื่อนไขการตั้งสำนักงานนั้นกำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา

#### 2) คณะกรรมการบริหารกิจการของแต่ละสภา

ข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภาจะต้องกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการของแต่ละสภา โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวจะเลือกตั้งเมื่อเริ่มสมัยประชุมในแต่ละคราว และจะมีการเลือกตั้งใหม่ในแต่ละปีถัดไป<sup>198</sup> ประกอบด้วยสมาชิก 22 คน ได้แก่ ประธานสภา จำนวน 1 คน รองประธานสภา จำนวน 6 คน ผู้รับผิดชอบการจัดการภายในของสภา จำนวน 3 คน เลขานุการ จำนวน 12 คน ซึ่งรับผิดชอบในการจัดทำรายงานการประชุม บันทึกต่าง ๆ และควบคุมการดำเนินการออกเสียงลงคะแนน

#### 3) กลุ่มการเมือง

กลุ่มการเมืองประกอบด้วยสมาชิกที่มีอุดมการณ์ทางการเมืองคล้ายกัน โดยในสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มการเมืองจะต้องมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 28 คน จากผู้แทนระดับชาติอย่างน้อย 8 คน สมาชิกสภาไม่สามารถเป็นสมาชิกของกลุ่มการเมืองมากกว่าหนึ่งกลุ่มได้ โดยจะต้อง

<sup>196</sup>จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2551. หน้า 192.

<sup>197</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 10 วรรคหนึ่ง.

<sup>198</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 12.

มีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 20 คน และในวุฒิสภาจะต้องมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า 15 คน ซึ่งสมาชิกคนหนึ่งสามารถเป็นสมาชิกของกลุ่มทางการเมืองได้เพียงกลุ่มเดียว กลุ่มการเมืองต่าง ๆ จะมีผู้แทนอยู่ในสำนักงานของสภาในสัดส่วนที่เท่าเทียมกัน และในคณะกรรมการการสามัญตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกกลุ่มการเมือง ตลอดจนมีผู้แทนตามสัดส่วนของจำนวนสมาชิกอยู่ในองค์กรต่าง 1 ที่สภาตั้งขึ้น เช่น คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการสอบสวนและหน่วยงานต่าง ๆ ของสภา (Offices parlementaires) เป็นต้น หรือมีส่วนร่วมในการแบ่งสรรภาระหน้าที่ต่าง ( อาทิ คณะกรรมการร่วมกัน และการเป็นผู้แทนในองค์กรภายนอกผู้แทนกลุ่มการเมือง (intermediare des groupes) จะได้รับสิทธิบางประการที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภา โดยเฉพาะประเด็นเรื่องสิทธิในการอภิปรายในสภา การตั้งกระทู้ถามรัฐบาล และประธานกลุ่มจะได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมในที่ประชุมร่วมของประธานสภา เป็นต้น

#### 4) ที่ประชุมร่วมของประธาน

ที่ประชุมของประธานสภามีหน้าที่ในการกำหนดตารางการทำงานของสภาให้สัมพันธ์กับฝ่ายรัฐบาล ที่ประชุมนี้มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจสำคัญๆของสภา อนึ่ง ในปัจจุบันนี้ที่ประชุมของประธานสภาได้ถูกจำกัดอำนาจและบทบาทลง ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ได้จำกัดอำนาจของสภาลงค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในการตรากฎหมาย อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมของประธานสภายังคงมีความเป็นอิสระในการกำหนดวาระการประชุมเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวกับการตอบคำถามแบบวจา ซึ่งจะมีประจำในทุกสัปดาห์ หน่วยงานนี้จะประกอบด้วย ประธานสภา รองประธานสภา ประธานคณะกรรมการ กลุ่มการเมือง ผู้รายงานทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ และรัฐมนตรีซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี<sup>199</sup>

#### 5) คณะกรรมการสามัญ

เมื่อเริ่มต้นวาระของสภาและเริ่มต้นสมัยประชุมสามัญของทุกปี สภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญ ในสัดส่วนของกลุ่มการเมืองและตามข้อเสนอของหัวหน้ากลุ่มการเมือง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 คณะ มีหน้าที่หลัก 2 ประการ คือ จัดเตรียมข้อมูลสำหรับอภิปรายกฎหมายในการประชุมสภา และให้ข้อมูลแก่สภาและควบคุมการทำงานของรัฐบาล โดยหลักแล้วคณะกรรมการจะไม่ประชุมในเวลาเดียวกับการประชุมสภา (เว้นแต่มีกรณีจำเป็น) ซึ่งการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะประชุม 3 วัน คือ วันอังคาร วันพุธ และวันพฤหัสบดี ส่วนคณะกรรมการจะประชุมในวันพุธช่วงเช้า หรือในช่วงบ่าย

<sup>199</sup> สถาบันพระปกเกล้า. รายงานการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงระบบงานของหน่วยงานในสังกัดรัฐสภา. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการและการวิจัย สถาบันพระปกเกล้า. 2543. หน้า 101.



วันอังคารหรือวันพุธ โดยองค์ประชุมของคณะกรรมการธิการจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 6 คณะ ประกอบด้วย

- คณะกรรมการวัฒนธรรม ครอบครัวและสังคม
- คณะกรรมการเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และเขตแดน
- คณะกรรมการการต่างประเทศ
- คณะกรรมการการป้องกันประเทศและการทหาร
- คณะกรรมการการคลัง เศรษฐกิจทั่วไป และการวางแผน
- คณะกรรมการกฎหมายรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายและการ

บริหารจัดการทั่วไปของสาธารณรัฐ

โดยจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเป็นคณะกรรมการวัฒนธรรม ครอบครัวและสังคม จะต้องมียังจำนวน 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด (ประมาณ 145 คน) ส่วนคณะกรรมการคณะอื่น จะต้องมียังสมาชิกจำนวน 1 ใน 8 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด

### 2.2.2 บทบาทของประธานสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้แก่ ควบคุมการดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม (Rules of Procedure of the Assembly) กำหนดแนวทางการให้บริการแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในด้านต่าง ๆ ตลอดทั้งกำหนดระเบียบต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของสำนักงานของสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมร่วมกันของประธานซึ่งหน้าที่ที่สำคัญ คือ การออกระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจในการเรียกประชุม เป็นผู้เสนอให้มีการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 56 เป็นผู้เสนอความเห็นในเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้คำปรึกษาประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ในกรณีการยุบสภาผู้แทนราษฎร และให้คำปรึกษากับนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดวันประชุมเพิ่มเติมของสภาผู้แทนราษฎร ให้ความเห็นชอบตามที่รัฐบาลร้องขอให้เลิกการพิจารณาร่างกฎหมาย ทำหน้าที่เป็นประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมสภาและบริเวณสภา เป็นผู้แทนของสภาผู้แทนราษฎรในการรับทราบข่าวสารที่เป็นทางการและแจ้งข่าวสารนั้นให้แก่สภาผู้แทนราษฎร<sup>200</sup>

<sup>200</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 13.

การเลือกประธานสภาในการประชุมครั้งแรกหลักเริ่มต้นสภาชุดใหม่จะเชิญสมาชิกที่อาวุโสสูงสุดเป็นประธานในที่ประชุมและให้ดำเนินการสรรหาประธาน โดยการลงคะแนนลับที่หน้าบัลลังก์สภา ใช้ระบบการเลือกตั้งเช่นเดียวกันกับการเลือกตั้งทั่วไปและใช้เกณฑ์เสียงข้างมากเด็ดขาด (majorite absolue) เป็นเกณฑ์ได้รับเลือก อย่างไรก็ตาม หากไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับเสียงข้างมากเด็ดขาดในการลงคะแนนเสียงครั้งแรก จะให้มีการลงคะแนนเสียงครั้งที่สองโดยใช้เกณฑ์เสียงข้างมากปกติ (majorite relative) เป็นเกณฑ์ได้รับเลือก หากสุดท้ายมีคะแนนเสียงเท่ากัน

### 2.2.3 การจัดประชุมสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ข้อ 28 กำหนดว่า รัฐสภาต้องเรียกประชุมสมัยประชุมสามัญโดยเริ่มตั้งแต่วันทำการแรกของเดือนตุลาคมไปจนถึงวันทำการวันสุดท้ายของเดือนมิถุนายน โดยจำนวนวันประชุมของแต่ละสภาในระหว่างสมัยประชุมสามัญจะต้องไม่เกิน 120 วัน และให้แต่ละสภาเป็นผู้กำหนดสัปดาห์ที่จะมีการประชุมในสมัยสามัญ ทั้งนี้หากนายกรัฐมนตรีหรือกับประธานสภาหรือเสียงข้างมากของสมาชิกแต่ละสภาเห็นว่าให้มีวันประชุมเพิ่มเติมก็สามารถทำได้ โดยให้กำหนดวันและเวลาในการประชุมไว้ในข้อบังคับของแต่ละสภา<sup>201</sup>

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสกำหนดให้มีการประชุมโดยเปิดเผยในทุกวันอังคาร พุธ และวันพฤหัสบดีของทุกสัปดาห์<sup>202</sup> โดยกำหนดให้วันอังคารประชุมในช่วงเช้า เวลา 09.30 - 13.00 นาฬิกา ช่วงกลางวัน เวลา 15.00 - 20.00 นาฬิกา และช่วงค่ำ เวลา 21.30 - 01.00 นาฬิกา ส่วนวันพุธและวันพฤหัสบดีจะประชุมในช่วงกลางวันและช่วงค่ำ

### 2.2.4 การจัดระเบียบวาระการประชุม

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 48 วรรคหก กำหนดให้ ที่ประชุมร่วมกันของประธานจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสัปดาห์ละ 1 ครั้ง เพื่อกำหนดระเบียบวาระที่สำคัญที่จะต้องจัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมเป็นการล่วงหน้าสำหรับการประชุมในทุก ๆ เดือน ตลอดระยะเวลาในสมัยประชุม ซึ่งในการประชุมแต่ละครั้งจะพิจารณาเรื่องที่จะเข้าประชุมในสภาผู้แทนราษฎรเป็นการล่วงหน้า 2 สัปดาห์ ทำให้รัฐบาลและรัฐสภาสามารถทราบถึงเรื่องที่จะดำเนินการส่งผลต่อการเตรียมความพร้อมในการพิจารณาเรื่องนั้น ๆ ได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 48 กำหนดว่า ระเบียบวาระของสภาให้เป็นไปตามการจัดลำดับความเร่งด่วนตามที่รัฐบาลกำหนด โดยให้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอก่อน จากนั้น จึงจะพิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอซึ่งได้รับ

<sup>201</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2549. หน้า 48.

<sup>202</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 50 วรรคสี่.

ความเห็นชอบจากรัฐบาลแล้ว โดยกำหนดให้มีการประชุมอย่างน้อยสัปดาห์ละครั้งสำหรับการตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกรัฐบาลและการตอบกระทู้ถามโดยรัฐบาล และสงวนการประชุมเดือนละครั้งไว้สำหรับระเบียบวาระที่สภาแต่ละสภาเป็นผู้กำหนด สภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสจึงกำหนดให้ช่วงเช้าของวันอังคารเป็นระเบียบวาระการตั้งกระทู้ถามและการตอบกระทู้ถาม โดยไม่มีการอภิปรายหรือการประชุมตามระเบียบวาระการประชุมที่สภาแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนด ส่วนการประชุมในช่วงเช้าของวันพุธให้จัดไว้สำหรับระเบียบวาระเรื่องของคณะกรรมการนิติการ และอาจจะไม่มีการจัดการประชุมในช่วงเช้าของวันดังกล่าวไว้เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การจัดระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดให้เอกสิทธิ์แก่รัฐบาลในการบรรจุเรื่องของรัฐบาลก่อนเพื่อให้เป็นไปตามแผนงานของรัฐบาลเพื่อให้ได้รับการพิจารณา ก่อนร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภา นายกรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้จัดระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอเรียงตามลำดับก่อนหลังตามที่รัฐบาลกำหนด และเมื่อประธานสภาได้รับแจ้งแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่รัฐบาลจะเสนอนั้นทราบ และนอกจากนั้นประธานสภาก็จะแจ้งต่อที่ประชุมร่วมกันของประธานในการประชุมคราวถัดไป เพื่อจัดระเบียบวาระการพิจารณาร่างกฎหมายตามที่รัฐบาลร้องขอ ซึ่งหลักเกณฑ์การจัดระเบียบวาระการประชุมเป็นดังนี้<sup>203</sup>

1) การจัดเรียงลำดับของการพิจารณาร่างกฎหมาย จะต้องจัดเรียงร่างกฎหมายตามลำดับก่อนหลังตามที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งโดยปกติรัฐบาลจะขอให้จัดร่างกฎหมายของรัฐบาลไว้ก่อนร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

2) ต้องจัดการประชุมเพื่อพิจารณากระทู้ถามเพื่อให้สมาชิกถามและรัฐมนตรีตอบสัปดาห์ละ 1 ครั้ง เป็นอย่างน้อย โดยจะจัดเรียงกระทู้ถามไว้ในระเบียบวาระการประชุมของวันพุธ โดยจะใช้เวลาในการพิจารณาประมาณ 1 ชั่วโมง

3) องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดระเบียบวาระ คือ “ที่ประชุมร่วมกันของประธาน” (la Conference des presidents) ประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธาน รองประธานสภาผู้แทนราษฎร 6 คน ประธานคณะกรรมการนิติการ 6 คณะ เลขาธิการนิติการการคลัง ประธานกลุ่มการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรและผู้แทนของรัฐบาล โดยในการประชุมเพื่อจัดระเบียบวาระการประชุมนั้นจะจัดร่างกฎหมายเข้าระเบียบวาระไว้ล่วงหน้า 15 วัน

<sup>203</sup> จเร พันธุ์เปรื่อง. การประชุมสภาผู้แทนราษฎร : การจัดทำระเบียบวาระการประชุม และการดำเนินการประชุม. หน้า 131 - 132.

### 2.2.5 การอภิปราย

การอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรผู้อภิปรายจะต้องขออนุญาตในการที่จะอภิปรายต่อประธานและจะต้องได้รับอนุญาตจากประธานก่อนจึงจะสามารถอภิปรายได้ โดยการอภิปรายนั้น ผู้อภิปรายจะอภิปรายจากที่นั่งของตน หรือจะออกมาอภิปราย ณ เวทีเล็กที่จัดไว้ก็ได้ แต่ในการอภิปรายทุกครั้งจะมีกำหนดเวลาในการอภิปรายไว้ โดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 55 กำหนดไว้ว่า ในการอภิปรายทุกครั้งที่มีการจำกัดเวลา สมาชิกผู้อภิปรายไม่ควรจะอภิปรายเกินกำหนดเวลาที่กำหนดไว้ให้กลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่ม เมื่อประธานสภาเห็นว่าที่ประชุมได้ข้อมูลจากการอภิปรายเพียงพอแล้ว อาจบอกให้ผู้อภิปรายนั้นยุติการอภิปรายได้ แต่หากเห็นว่าการอภิปรายนั้นเป็นประโยชน์ ประธานอาจอนุญาตให้ผู้อภิปรายนั้นใช้เวลาในการอภิปรายมากกว่าที่กำหนดไว้ก็ได้ อย่างไรก็ตามหากปรากฏว่าในการอภิปรายครั้งใดเวลาการอภิปรายไม่เพียงพอ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 55 วรรคสี่ กำหนดให้ประธานสภาอาจให้ที่ประชุมลงมติให้ขยายเวลาในการอภิปรายออกไปพิเศษได้

สำหรับผู้ที่มีสิทธิอภิปรายในที่ประชุมกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 56 กำหนดให้ รัฐมนตรี ประธานกรรมการ และกรรมการผู้รับผิดชอบในคณะกรรมการ มีสิทธิได้รับอนุญาตให้อภิปรายได้ทุกครั้งที่ต้องการ สำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากฝ่ายรัฐบาลให้ทำหน้าที่ชี้แจงเรื่องต่าง ๆ ในที่ประชุม อาจจะได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมประชุมและอภิปรายตามคำร้องขอของฝ่ายรัฐบาลได้

ระหว่างการอภิปรายนั้น สมาชิกใช้สิทธิประท้วงหรือร้องขอให้ที่ประชุมพิจารณาการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาได้ ซึ่งข้อบังคับจะอนุญาตให้พูดได้ไม่เกินคนละ 5 นาที โดยประธานจะต้องให้โอกาสผู้นั้นพูดประเด็นที่ต้องการให้ที่ประชุมวินิจฉัยก่อน และผู้ที่อยู่ระหว่างการอภิปรายต้องหยุดการอภิปรายชั่วคราว หากประเด็นที่ผู้ประท้วงไม่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับการประชุมสภาหรือการกระทำที่ฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมสภา ประธานอาจสั่งห้ามมิให้สมาชิกผู้นั้นอภิปรายต่อไป

### 2.2.6 องค์กรประชุม

องค์กรประชุมของสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสมีความสำคัญต่อการเปิดประชุมซึ่งสมาชิกจะต้องมาเข้าร่วมครบองค์ประชุม ข้อบังคับการประชุม ข้อ 42 (Rules of Procedure of the Assembly (January 2023) No. 42) กำหนดให้ องค์กรประชุมมีจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนผู้แทนของสภาที่มีอำนาจลงคะแนนเสียง หากจำนวนผู้แทนที่มีอยู่ไม่เพียงพอ ประธานจะต้องเลื่อนการเปิดสมัยประชุมออกไปจนกว่าจะครบองค์ประชุม จากนั้นจึงเรียกสมาชิกโดยการตีระฆังในบริเวณอาคารรัฐสภา หากพ้นช่วงระยะเวลาหนึ่งไปแล้วและยังไม่ครบองค์ประชุมจะระงับการเปิดประชุมไว้จนกว่าจะถึงเวลาที่กำหนดหรือเลื่อนไปเป็นการประชุมครั้งถัดไปได้

เมื่อสภาต้องวินิจฉัยเรื่องใดไม่ว่าจะมีสมาชิกอยู่ภายในห้องประชุมจำนวนเท่าใด สามารถที่จะขอเลื่อนการพิจารณาวินิจฉัยออกไปก่อนได้ และเข้าสู่การพิจารณาเรื่องต่อไป แต่หากจะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนั้นโดยไม่ขอเลื่อนออกไป โดยปกติจะดำเนินการด้วยวิธีการชুমือ (vote a main levee) ซึ่งไม่ว่าจะมีจำนวนสมาชิกที่ลงคะแนนเสียงเท่าใดก็ให้มีผลใช้บังคับได้ การลงมติด้วยวิธีการชুমือจะไม่ถูกบันทึกและเผยแพร่ต่อสาธารณะ แต่การลงมติด้วยวิธีนี้มักจะใช้กับเรื่องที่ไม่ซับซ้อน หากเป็นเรื่องที่มีความสำคัญการลงมติจะใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อบันทึกผลคะแนนและเปิดเผยต่อสาธารณะ

นอกจากนี้ข้อบังคับการประชุมสภายังกำหนดให้สิทธิกับสมาชิกสามารถร้องขอต่อประธานเพื่อให้ตรวจสอบองค์ประชุมได้ เมื่อสมาชิกต้องการให้ออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย ซึ่งวิธีการลงคะแนนโดยเปิดเผยนี้จะกล่าวในหัวข้อต่อไป ทั้งนี้ เงื่อนไขดังกล่าวกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่สมาชิกต้องการให้ที่ประชุมออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีการเปิดเผยเพื่อจะได้ปรากฏรายชื่อของผู้ออกเสียงลงคะแนน สมาชิกสามารถร้องขอต่อประธานเพื่อให้ตรวจสอบองค์ประชุมได้ โดยผู้แทนอย่างน้อย 1 ใน 6 ที่ได้รับอนุญาตให้ลงคะแนนเสียงซึ่งคณะผู้แทนระดับชาติอย่างน้อย 5 คน ต้องลงคะแนนเสียงสนับสนุนคำขอดังกล่าวเพื่อตรวจสอบว่ามีองค์ประชุมหรือไม่ เมื่อครบถ้วนถูกต้องแล้วประธานจะเรียกให้สมาชิกเข้ามาเป็นองค์ประชุม โดยการตรวจสอบองค์ประชุมตามเงื่อนไข ข้อบังคับระบุไว้ชัดเจนว่า ให้ดำเนินการโดยใช้ระบบลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ดำเนินการตรวจสอบแล้วไม่ครบองค์ประชุม ให้เลื่อนการลงคะแนนออกไปเป็นการประชุมครั้งถัดไป และสภาเข้าสู่การพิจารณาระเบียบวาระต่อไปได้

### 2.2.7 การออกเสียงลงคะแนน

การออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกเป็นสิทธิส่วนบุคคลของแต่ละคน รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 27 กำหนดให้ สมาชิกมีสิทธิและอนุญาตให้มีการออกเสียงลงคะแนนแทนกันได้ โดยสมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งจะออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกรัฐสภาอื่นเกินกว่า 1 คนไม่ได้ และจะต้องระบุชื่อสมาชิกที่ทำหน้าที่ออกเสียงแทนด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวจะต้องทำเป็นหนังสือต่อประธานสภาก่อนเปิดให้มีการลงมติในแต่ละคราว ทั้งนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสกำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนทำได้ 3 วิธี ดังนี้

1) การออกเสียงลงคะแนนโดยการชুমือ (vote a main levee) หรือ การนั่งและการลุกขึ้นยืน (vote par assis et levee)

เป็นการออกเสียงลงคะแนนปกติในทุกเรื่อง เว้นแต่จะได้มีการร้องขอให้ลงคะแนนโดยเปิดเผย สำหรับการออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างกฎหมายหรือเรื่องทั่วไป โดยหลักจะใช้วิธีการชুমือ ในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับผลของการออกเสียงโดยวิธีการชুমือ ที่ประชุมก็จะใช้วิธีการนั่งและการลุกขึ้นยืน ซึ่งทั้งสองวิธีนี้จะไม่มีการบันทึกผลคะแนนและตีพิมพ์

เผยแพร่ อย่างไรก็ตาม หากมีคำขอจากประธานกลุ่มการเมือง ประธานคณะกรรมการการที่รับผิดชอบ หรือรัฐบาลหรือแม้แต่เป็นการตัดสินใจของประธานสภาเองก็อาจจัดให้มีการลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยต่อสาธารณะได้

2) การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย (*vote par scrutin public ordinaire*)

การลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยอาจเป็นการลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผย หรือการลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยบนเวที ซึ่งใช้โดยเฉพาะในการเปิดการออกเสียงลงคะแนน ไม่ไว้วางใจรัฐบาล (*une motion de censure*) การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยนั้นจะใช้ในกรณีที่ได้รับการร้องขอจากรัฐบาล หรือประธานคณะกรรมการที่รับผิดชอบ หรือคำขอจากประธานกลุ่มการเมืองหรือผู้แทนกลุ่มการเมือง หรือโดยคำสั่งของประธานในที่ประชุม หรือกรณีที่รัฐธรรมนูญต้องการให้สภาออกเสียงในประเด็นที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐบาลที่จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ กระบวนการในการลงคะแนนโดยเปิดเผย จะดำเนินการบนเวทีหรือในห้องที่ติดกับห้องประชุมตามที่กำหนดโดยที่ประชุมร่วมกันของประธาน<sup>204</sup> การออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยสามารถทำได้ 2 วิธี คือ

(ก) การลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยตามปกติ วิธีนี้จะดำเนินการด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์<sup>205</sup> ซึ่งจะลงมติด้วยวิธีกดปุ่มออกเสียงประจำที่นั่งของสมาชิกแต่ละคน โดยสมาชิกอาจกดปุ่มเพื่อออกเสียงเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย หรืองดออกเสียง และผลคะแนนจะปรากฏบนจอภาพอิเล็กทรอนิกส์ให้เห็นกันทั่วห้องประชุมอย่างรวดเร็ว หากเกิดกรณีที่เครื่องออกเสียงด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ใช้การไม่ได้ จะให้ออกเสียงโดยใช้บัตรลงคะแนน โดยจะให้สมาชิกหย่อนบัตรลงคะแนนในชื่อของตนลงในหีบบัตรลงคะแนนภายใต้การควบคุมของเลขาธิการสภา ซึ่งจะแยกสีของบัตร หากเห็นด้วยให้ใช้บัตรลงคะแนนสีขาว หากไม่เห็นด้วยให้ใช้บัตรลงคะแนนสีฟ้า และหากงดออกเสียงให้ใช้บัตรสีแดง โดยห้ามสมาชิกใช้บัตรลงคะแนนมากกว่า 1 ใบในการออกเสียงลงคะแนนในหีบ<sup>206</sup>

(ข) การลงคะแนนโดยเปิดเผยบนเวที วิธีการนี้จะนำมาใช้เฉพาะกับการออกเสียงลงคะแนนไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ออกเสียงลงคะแนนต่อสาธารณะ โดยจะใช้วิธีเรียกชื่อสมาชิกทุกคนเรียงตามลำดับตัวอักษรที่จับสลากได้ เมื่อเรียกชื่อแล้วให้เดินไปที่หน้าบัลลังก์หน้าที่ประชุมแล้วให้ออกเสียงลงคะแนน โดยการเสียบบัตรแม่เหล็กเข้ากับ

<sup>204</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 66 วรรคหนึ่ง

<sup>205</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 66 วรรคสอง

<sup>206</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 66 วรรคสาม

กล่องรับคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ หากเกิดกรณีที่เครื่องขัดข้อง ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้สมาชิกนำบัตรลงคะแนนมาให้เจ้าหน้าที่ที่ย่อนลงในที่บัตรลงคะแนนซึ่งตั้งอยู่บนเวทีที่จัดไว้<sup>207</sup>

### 2.2.8 การพิจารณาร่างกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ข้อ 34 กำหนดให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจตรารัฐธรรมนูญ ร่างรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลจัดทำขึ้นต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนจึงจะประกาศใช้บังคับได้ ซึ่งกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายโดยรัฐสภาจะแยกเป็น 5 หัวข้อ ได้แก่ ขั้นตอนก่อนการพิจารณาโดยที่ประชุมสภา การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง การพิจารณาด้วยกระบวนการพิเศษ การส่งร่างกฎหมายระหว่างสภาทั้งสอง และการประกาศใช้กฎหมาย

#### 1) ขั้นตอนก่อนการพิจารณาโดยที่ประชุมสภา<sup>208</sup>

1.1) การยื่นร่างและการส่งร่างให้คณะกรรมการธิการ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญยื่นต่อรัฐสภาไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญที่รัฐบาลหรือสมาชิกเสนอก็คตาม สภาจะลงทะเบียนรับและกำหนดหมายเลขเอกสารสภา ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาจากนั้นจะส่งให้คณะกรรมการสามัญเป็นหลัก เว้นแต่ มีการร้องขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา

1.2) การพิจารณาร่างโดยคณะกรรมการธิการ เมื่อมีการส่งร่างรัฐธรรมนูญมายังคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญแล้ว จะมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย” (rapporteur de la commission) ให้ศึกษาและจัดทำรายงานเสนอต่อคณะกรรมการ เฉพาะที่เป็นร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคณะกรรมการสามารถแก้ไขร่างได้เต็มที่ หรือจะยกร่างใหม่ก็ได้ แต่หากเป็นร่างที่เสนอโดยรัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่ต้องจัดทำรายงาน คณะกรรมการมีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น หากจะแก้ไขร่างคณะกรรมการจะต้องเสนอคำแปรญัตติต่อที่ประชุมสภาพิจารณา

1.3) การบรรจุร่างกฎหมายเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมสภา รัฐธรรมนูญให้ออกสิทธิ์รัฐบาลในการกำหนดระเบียบวาระการประชุม โดยสงวนการประชุมเดือนละ 1 ครั้ง สำหรับระเบียบวาระการประชุมที่สภาทั้งสองจะต้องกำหนดเอง หากเวลาการประชุมยังเหลือสภาทั้งสองสามารถกำหนดระเบียบวาระการประชุมเพิ่มเติมได้

<sup>207</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 66 วรรคห้าและวรรคหก

<sup>208</sup> ยลปียา เทศลมทรัพย์. รัฐสภาสาธารณรัฐฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2547. หน้า 34 – 35.

## 2) การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง<sup>209</sup>

2.1) การพิจารณาทั่วไป เป็นขั้นตอนที่รัฐบาล คณะกรรมาธิการ และสมาชิกสภาจะชี้แจงและอภิปรายเกี่ยวกับร่างก่อนที่จะลงมติให้ความเห็นชอบ โดยประธานสภาจะแจ้งร่างที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุมแล้ว รัฐบาลและกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างจะชี้แจงซึ่งรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 31 ให้สิทธิรัฐบาลชี้แจงร่างโดยไม่มีข้อจำกัด ทั้งนี้ การพิจารณาในขั้นตอนนี้จะเปิดโอกาสให้มีการเสนอญัตติคัดค้านการพิจารณาร่าง หากที่ประชุมมีมติคัดค้าน ร่างก็เป็นอันตกไปหรือระงับการพิจารณาไว้ชั่วคราว

2.2) การพิจารณาในรายละเอียด เป็นการพิจารณาเนื้อหาสาระของร่างในรายละเอียดรวมทั้งพิจารณาคำแปรญัตติ ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาและรัฐบาลมีสิทธิเสนอให้แก้ไขบทบัญญัติของร่างรัฐบัญญัติที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ในฐานะสมาชิกรัฐสภากรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่าง สำหรับร่างรัฐบัญญัติของรัฐบาล รัฐมนตรีผู้ชี้แจงร่างจะเป็นผู้เสนอคำแปรญัตติในนามของรัฐบาล ซึ่งการพิจารณาคำแปรญัตติแต่ละฉบับจะเริ่มต้นด้วยการอภิปรายของผู้ขอแปรญัตติตามบทบัญญัติเรียงลำดับไปที่ละมาตรา โดยผู้อภิปรายจะมีเวลา 5 นาทีและจะลงมติในมาตรานั้น เรียงลำดับไปจนครบทุกมาตรา

## 3) การพิจารณาด้วยกระบวนการพิเศษ<sup>210</sup>

เป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 103 - 107 โดยมีมุ่งหมายลดการพิจารณากฎหมายของสภาด้วยการลงมติโดยรวบรัดการอภิปราย ซึ่งผู้ที่มีสิทธิขอให้ที่ประชุมพิจารณา ได้แก่ ประธานสภา รัฐมนตรี ประธานคณะกรรมาธิการที่รับผิดชอบร่าง และประธานกลุ่มการเมือง โดยต้องยื่นคำขอต่อที่ประชุมร่วมกันของประธานก่อนที่คณะกรรมาธิการจะพิจารณา ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของประธานคัดค้าน การพิจารณาร่างจะเป็นไปตามกระบวนการปกติ

## 4) การส่งร่างกฎหมายระหว่างสภาทั้งสอง<sup>211</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 45 กำหนดว่าร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาจากทั้งสองสภาต่อเนื่องกันไป เพื่อให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน ดังนั้น เมื่อสภาแรกได้พิจารณาร่างในวาระที่หนึ่งแล้ว ต้องส่งร่างไปให้อีกสภาหนึ่งพิจารณา ในการพิจารณาในแต่ละวาระ สภาหนึ่งอาจแก้ไขร่างที่อีกสภาหนึ่งมาให้ จึงต้องมีการส่งร่างกลับไปกลับมาระหว่างสภาทั้งสอง จนกระทั่งมีการให้

<sup>209</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>210</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>211</sup> เรื่องเดียวกัน.



ความเห็นชอบร่างที่มีเนื้อความอย่างเดียวกัน หากทั้งสองสภาเห็นไม่ตรงกัน จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาขึ้น เพื่อเสนอร่างทางออก หากสภาทั้งสองยังตกลงกันไม่ได้อีก สภาผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจยื่นยับยั้งเป็นองค์การสุดท้าย

#### 5) การประกาศใช้กฎหมาย<sup>212</sup>

เมื่อรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างแล้วจะถือว่ากระบวนการนิติบัญญัติในชั้นสภาเป็นอันเสร็จสิ้น ขั้นตอนต่อไปจะต้องประกาศใช้บังคับรัฐบัญญัติโดยประธานาธิบดี แต่หากประธานาธิบดีขอให้มีการพิจารณาใหม่ ร่างใหม่ หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติบางส่วนของร่างขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ รัฐสภาจะปฏิเสธคำขอนั้นไม่ได้ หลักเกณฑ์การพิจารณาใหม่จะเป็นไปตามกระบวนการปกติ หากไม่มีคำขอดังกล่าวประธานาธิบดีจะตรารัฐกฤษฎีกาประกาศใช้บังคับ โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะเป็นผู้ลงนามกำกับ

**กล่าวโดยสรุป** สภาผู้แทนราษฎรของประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชน ส่วนองค์การภายในที่มีหน้าที่ดูแลการบริหารงานภายในสภาและจัดการเรื่องการปฏิบัติงานทั่วไป คือ สำนักสภา (Bureau of the National Assembly) สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทหลักในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย ควบคุมการทำงานของรัฐบาล โดยยังสามารถสอบถามและตั้งคำถามต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายต่างๆ รวมถึงการทำงานของรัฐมนตรี มีสิทธิโหวตไม่ไว้วางใจรัฐบาล ซึ่งอาจทำให้รัฐบาลต้องลาออก และพิจารณาและอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของรัฐ รวมถึงการจัดสรรงบประมาณให้กับโครงการและนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้สภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญและร่วมพิจารณากับวุฒิสภาเพื่อให้มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ด้วย สำหรับการเสนอร่างกฎหมาย รัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถเสนอร่างกฎหมายได้ โดยร่างกฎหมายจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องตามด้านที่เกี่ยวข้อง เมื่อคณะกรรมการจะพิจารณาร่างกฎหมายในรายละเอียดเสร็จแล้ว ร่างกฎหมายจะถูกนำเข้าสู่การอภิปรายในที่ประชุมใหญ่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีโอกาสอภิปรายและเสนอการแก้ไขเพิ่มเติม (amendments) ต่อร่างกฎหมาย ในส่วนนี้บทบาทสำคัญของสมาชิก คือ การนำเสนอความคิดเห็นและผลประโยชน์ของประชาชนเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง โดยสมาชิกที่ต้องการอภิปรายจะได้รับการจัดสรรเวลาตามสัดส่วนของจำนวนที่นั่งในสภาในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือประเด็นอื่นๆ สมาชิกสภาสามารถแสดงความคิดเห็น คัดค้าน หรือสนับสนุนร่างกฎหมาย รวมถึงเสนอข้อแก้ไข (amendments) ต่อร่างกฎหมาย หลังจากสิ้นสุดการอภิปราย การลงมติอาจเป็นการลงคะแนนด้วยมือ หรือการลงคะแนนด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งจะมีการประกาศผล

<sup>212</sup> เรื่องเดียวกัน

คะแนนทันที จากการศึกษาการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสสรุปประเด็นตามปัญหาที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3 ดังต่อไปนี้

1) การนับคะแนนเสียงใหม่ วิธีการออกเสียงลงคะแนนเสียงของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสจะใช้วิธีลงคะแนนโดยการชูมือ ซึ่งจะไม่มีการบันทึกผลคะแนน แต่หากมีคำขอให้ลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผย ให้ออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย ซึ่งทำได้ 2 วิธี คือ เครื่องออกเสียงระบบอิเล็กทรอนิกส์ และเรียกชื่อตามลำดับตัวอักษรและให้ออกเสียง ซึ่งสมาชิกสามารถเสนอขอให้มีการออกเสียงลงคะแนนใหม่ได้ แต่สาเหตุที่เสนอได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่ต้องการเปลี่ยนวิธีการออกเสียงลงคะแนนแบบชูมือมาเป็นแบบโดยเปิดเผย เพื่อให้การลงคะแนนได้รับการบันทึกไว้เป็นหลักฐานซึ่งกระบวนการขอนับคะแนนเสียงใหม่ได้ จะเกิดขึ้นเมื่อมีกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับผลการลงคะแนนเสียงหรือกระบวนการนับคะแนน โดยประธานอาจดำเนินการนับคะแนนเสียงใหม่ตามวิธีการที่เหมาะสม เช่น การลงคะแนนอิเล็กทรอนิกส์ซ้ำ หรือการขานชื่อสมาชิก (roll call) เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาผู้แทนราษฎรประเทศฝรั่งเศสมีกระบวนการเสนอขอให้นับคะแนนเสียงใหม่กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ตาม เจือใจของเหตุแห่งการเสนอยังคงเป็นกรณีที่มีข้อสงสัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนับคะแนนผิดพลาด ซึ่งเป็นเหตุเช่นเดียวกันกับข้อบังคับการประชุมสภาของประเทศไทยที่เริ่มต้นมีเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้

2) การพิจารณาร่างกฎหมาย ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสกำหนดเรื่องที่จะพิจารณาไว้อย่างเป็นระบบ โดยมีคณะกรรมการร่วมกันของประธานสภาจัดเรียงเรื่องที่จะพิจารณาไว้อย่างชัดเจน ทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความรอบคอบ ทั้งกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย กระบวนการจัดพิมพ์เอกสารเผยแพร่ในส่วนที่เป็นร่างกฎหมาย พร้อมทั้งเอกสารประกอบการพิจารณาที่ครบถ้วน กรณีดังกล่าวจึงไม่ทำให้เกิดการนำเรื่องที่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุม

3) การตรวจสอบองค์ประชุม สภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีสมาชิกจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนผู้แทนของสภาที่มีอำนาจลงคะแนนเสียง จึงจะเป็นองค์ประชุม การตรวจสอบองค์ประชุม เป็นขั้นตอนสำคัญในการดำเนินการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศส เพื่อให้แน่ใจว่ามีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมเพียงพอที่จะเปิดการประชุมได้ และเมื่อสภาต้องวินิจฉัยเรื่องใด จะไม่มีกระบวนการตรวจสอบองค์ประชุม ประธานจะใช้วิธีการถามมติได้ทันที หรือจะให้เลื่อนการลงมติออกไปก่อนก็ได้ หากไม่เลื่อนการลงมติดังกล่าวก่อนไม่ว่าจะมีสมาชิกอยู่ในห้องจำนวนเท่าใดก็สามารถที่จะลงคะแนนได้ แต่จะเป็นวิธีการชูมือ ซึ่งจะไม่ถูกบันทึกและเผยแพร่ต่อสาธารณะ แต่หากเป็นกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญมักจะใช้วิธีโดยใช้เครื่องออกเสียงระบบอิเล็กทรอนิกส์ และหากเป็นวิธีการใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนน สมาชิกสามารถที่จะร้องขอให้ตรวจสอบองค์ประชุมได้ แต่ต้องมีจำนวนและหลักเกณฑ์ตามที่ข้อบังคับกำหนดไว้

4) การแสดงตนเป็นองค์ประชุม จะเกิดขึ้นตั้งแต่การเข้าร่วมเป็นองค์ประชุม ก่อนการเปิดประชุม หากสมาชิกเข้ามาในห้องประชุมและนับจำนวนแล้วเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่อง องค์ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศส จะสามารถเปิดการประชุมได้ และการแสดงตนจะเกิดขึ้น อีกครั้ง เมื่อมีการตรวจสอบองค์ประชุม ซึ่งจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ของการขอ ตรวจสอบองค์ประชุม เมื่อเป็นไปตามหลักเกณฑ์ครบถ้วนถูกต้องแล้ว ประธานจะเรียกให้สมาชิกเข้า มาเป็นองค์ประชุม โดยการตรวจสอบองค์ประชุมข้อบังคับระบุไว้ชัดเจนว่า ให้ดำเนินการโดยใช้ ระบบอิเล็กทรอนิกส์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ดำเนินการตรวจสอบแล้วไม่ครบองค์ประชุม ให้เลื่อน การลงคะแนนออกไปเป็นการประชุมครั้งถัดไป และสภาเข้าสู่การพิจารณาระเบียบวาระต่อไปได้



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นการดำเนินงานที่มีแนวคิดมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยจะต้องถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกันเมื่อเกิดการแบ่งอำนาจขึ้น องค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย จึงต้องใช้อำนาจนั้นให้เป็นไปตามกลไกของระบอบประชาธิปไตย โดยบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ ผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตยจะต้องเป็นผู้แทนของประชาชน<sup>213</sup> การทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรจึงมีลักษณะที่จะต้องเป็นตัวแทนในการแสดงออกถึงความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ที่ตนได้รับเลือกตั้ง ซึ่งบทบาทที่มีความสำคัญของผู้แทนราษฎรในการใช้อำนาจนิติบัญญัติจะเป็นการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการและปัญหาของสังคม โดยผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาและอภิปรายร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่เสนอเข้ามาในสภาอย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน รวมทั้งออกเสียงลงมติเห็นชอบหรือคัดค้านร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่นำเข้าสู่การพิจารณา นอกจากนี้ บทบาทในการตรวจสอบฝ่ายบริหารจะมีลักษณะเป็นการตั้งคำถามถึงนโยบายและการทำงานของรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลชี้แจงและรับผิดชอบต่อการกระทำของตน ตรวจสอบการใช้งบประมาณของรัฐบาลให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และจะต้องสื่อสารความต้องการและปัญหาของประชาชนในพื้นที่ให้รัฐบาลทราบ โดยการนำเสนอความคิดเห็นในประการที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน และประโยชน์ต่อประเทศชาติ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละองค์กรจะมีอิสระต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินการต่าง ๆ แต่ละองค์กรจะต้องมีกฎ ระเบียบภายในองค์กรของตนเอง<sup>214</sup> ซึ่งการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นลักษณะของกลุ่มคนจำนวนมากมารวมกันเพื่อแสดงความคิดเห็นและร่วมกันตัดสินใจในกระบวนการทางนิติบัญญัติ ประกอบด้วย การตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และรวมไปถึงการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งบุคคลในตำแหน่งที่สำคัญต่าง ๆ ดังนั้น การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ

<sup>213</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม. คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ. หน้า 226

<sup>214</sup> จิตติวัฒน์ ทองนวล. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย. หน้า 27.

จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือในการควบคุมให้การดำเนินงานของกลุ่มคนจำนวนมากที่มีความหลากหลาย ทั้งด้านความคิดและความเชี่ยวชาญให้สามารถดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ จึงต้องมีระเบียบแบบแผนและกฎเกณฑ์ หรือข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย ซึ่งในหลายประเทศที่มีรัฐธรรมนูญและเป็นระบบรัฐสภา มักจะให้อำนาจรัฐสภาตราข้อบังคับการประชุมเพื่อรองรับการดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น ข้อบังคับการประชุมจึงต้องเป็นไปเพื่อให้การจัดการประชุมของกลุ่มคนจำนวนมากเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ทุกฝ่ายมีความเท่าเทียมเป็นธรรมระหว่างกัน อันเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญของการตราข้อบังคับการประชุมสำหรับการจัดการประชุมตามระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา

ปัจจุบันปัญหาที่เกิดขึ้นในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีผลกระทบทำให้ต้องปิดการประชุมก่อนเวลา ที่กำหนดไว้ ได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนหลายครั้ง หรือที่เรียกว่า “สภาล่ม” และเป็นสถิติที่มากที่สุด ของประวัติศาสตร์ไทย อีกทั้ง ยังมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนถึงการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎร ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันไม่อาจ แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุมาจากการเกิดความขัดแย้งในที่ประชุม ประกอบด้วย การตีความบทบัญญัติเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่แตกต่างกัน การบังคับใช้บทบัญญัติเรื่อง การตรวจสอบองค์ประชุมและวิธีการแสดงตนไม่เคร่งครัด นอกจากนี้ ยังพบว่าปัญหาที่สะท้อนถึงการ ทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรในการเสนอและพิจารณากฎหมาย คือ การเสนอร่างกฎหมายแบบเร่งรีบ จึงทำให้ร่างกฎหมายฉบับนั้นไม่ได้ถูกจัดไว้ในระเบียบวาระการประชุม ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภา ผู้แทนราษฎรก็ไม่ได้กำหนดให้ต้องเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น จึงทำให้เป็นปัญหาและ อุปสรรคในการเข้าถึงเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษา เปรียบเทียบกับการดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของต่างประเทศ ประกอบด้วย สภาสันนิษ ของอังกฤษ และสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส สรุปประเด็นปัญหาทางกฎหมายตามที่ได้ศึกษา วิเคราะห์ไว้ดังนี้

### 1.1 บทบัญญัติเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน

จากการศึกษาถึงเจตนารมณ์ของการกำหนดให้มี เรื่องนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ นับตั้งแต่ได้มีการตราข้อบังคับการประชุมสภาขึ้นนั้น จุดเริ่มต้นของเรื่องดังกล่าวมาจากกรณีที่มาชิก มีข้อสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ อาจจะนับคะแนนเสียงผิดพลาด<sup>215</sup> เพื่อแก้ไขความผิดพลาด

<sup>215</sup> ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษา ของวุฒิสภา พ.ศ. 2491 กำหนดว่า “ในการนับคะแนนครั้งใด ๆ ถ้าสมาชิกผู้ใดเชื่อว่ามีการนับผิดและขอให้มีการนับใหม่ โดยมีสมาชิก รับรองไม่น้อยกว่า 15 คน ก็ให้มีการนับ คะแนนใหม่”.

จากการนับคะแนนเสียงของเจ้าหน้าที่ จึงบัญญัติเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ไว้ แต่วิวัฒนาการของกระบวนการนับคะแนนเสียงใหม่เริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยการนับคะแนนเสียงใหม่จะต้องเปลี่ยนวิธีการลงคะแนนใหม่ด้วย แต่ยังคงมีสาเหตุมาจากกรณีมีข้อสงสัยที่เชื่อว่ามีกรรมการนับคะแนนเสียงผิด อย่างไรก็ตาม การประชุมสภาผู้แทนราษฎรในอดีตนั้นยังไม่ได้นำเครื่องออกเสียงลงคะแนนระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการลงมติ ดังนั้น กระบวนการนับคะแนนเสียงใหม่จึงจำเป็นต้องให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้นับคะแนนเสียง และเมื่อมีการเสนอให้นำคะแนนเสียงใหม่ การเปลี่ยนวิธีการลงคะแนนใหม่ จึงกำหนดไว้เพื่อให้กระบวนการในครั้งหลังมีความชัดเจนกว่า การลงคะแนนและนับคะแนนในครั้งแรก ยกตัวอย่างเช่น การลงคะแนนครั้งแรกใช้วิธีการยกมือซึ่งเจ้าหน้าที่จะทำการนับจำนวนเท่านั้น โดยที่ไม่ได้รายงานว่าผู้ใดออกเสียงอย่างไร และหากที่ประชุมมีมติให้นำคะแนนเสียงใหม่ กระบวนการนับคะแนนเสียงใหม่จะเปลี่ยนวิธีลงคะแนนเสียงมาเป็นการขานชื่อเพื่อให้ออกเสียงลงคะแนน เป็นต้น กระบวนการในอดีตจึงไม่มีกรณีปัญหาการตีความที่แตกต่างกันเกิดขึ้น และจากการศึกษาการดำเนินการประชุมของสภาสามัญอังกฤษ และสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส พบว่า แนวทางการขอนับคะแนนเสียงใหม่ของสภาสามัญอังกฤษและสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศส กำหนดไว้เช่นเดียวกัน และมีเหตุมาจากการเชื่อว่าเจ้าหน้าที่อาจนับคะแนนเสียงผิดพลาดเช่นเดียวกันกับของประเทศไทย แต่สำหรับสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสซึ่งมีการนำเครื่องออกเสียงลงคะแนนระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการลงมติ หากมีการเสนอให้นำคะแนนเสียงใหม่ ประธานจะกำหนดให้ใช้วิธีที่เหมาะสม ซึ่งอาจเป็นการออกเสียงลงคะแนนด้วยเครื่องอิเล็กทรอนิกส์ซ้ำก็ได้

แต่ปัจจุบันหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อบังคับฯ ข้อ 85 กำหนดให้ สมาชิกสามารถขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ได้ หากเป็นไปตามเงื่อนไข คือ ลงคะแนนเสียงด้วยเครื่องออกเสียงลงคะแนนระบบอิเล็กทรอนิกส์ และผลคะแนนระหว่างเห็นชอบและไม่เห็นชอบต่างกันไม่เกิน 25 คะแนนเสียง โดยจะต้องเปลี่ยนวิธีการออกเสียงลงคะแนนมาเป็นวิธีการขานชื่อตามหมายเลขประจำตัวสมาชิก ซึ่งข้อกำหนดดังกล่าวอาจจะไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของเรื่องนี้ เนื่องจาก ที่มาของเรื่องนี้เป็นกรณีที่มีข้อสงสัยว่าเจ้าหน้าที่นับคะแนนเสียงผิดพลาด แต่การกำหนดเงื่อนไขโดยให้มีเกณฑ์ของความห่างระหว่างคะแนนเสียงไว้นั้น อาจจะไม่เข้าลักษณะเป็นความผิดพลาดจากการนับคะแนน แต่อาจจะเป็นความผิดพลาดจากการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกเอง เมื่อข้อบังคับกำหนดว่าให้มีการ “นับ” คะแนนเสียง จึงทำให้สมาชิกตีความว่าการดำเนินการนี้จะต้องดำเนินการ “นับ” คะแนนเสียงจากสมาชิกที่ได้ลงมติไปในครั้งแรกแล้วเท่านั้น เพื่อไม่ให้เจตนารมณ์ของเรื่องนี้ตีความได้หลายแบบ จึงควรตราบทบัญญัติเรื่องนี้ให้ชัดเจน หากจะได้ออกเสียงลงคะแนนใหม่จากข้อสงสัยว่าการประมวลผลคะแนนผิดพลาด หรือสงสัยว่ากระบวนการนับคะแนนเสียงผิดพลาด ควรระบุเหตุและเจตนารมณ์เรื่องนี้ไว้ในบทบัญญัติให้ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน การเข้าร่วมเป็นพรรคการเมือง ฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เป็นการรวมกันหลายพรรคการเมือง และการแบ่งฝ่ายระหว่างเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยมีความแตกต่างกันไม่เกิน 25 คะแนน อย่างเหตุการณ์การขอให้ นับคะแนนเสียงที่เกิดขึ้นเมื่อ 27 พฤศจิกายน 2562 ขณะนั้นมีสมาชิกจำนวน 498 คน ซึ่งเป็นฝ่ายเสียงข้างน้อย 244 คน และเป็นฝ่ายเสียงข้างมาก 254 คน จะเห็นได้ว่า แตกต่างกันเพียง 10 คน<sup>216</sup> หากผลคะแนนนี้ห่างกันไม่เกิน 25 คะแนนก็จะนำไปสู่การเสนอขอให้ นับคะแนนเสียงใหม่เกิดขึ้นได้ทุกครั้งที่มีการลงมติ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการขอ นับคะแนนเสียงใหม่ตามข้อ 85 จึงไม่ใช่กรณีที่เกิดเป็นกรณีสงสัยว่าเครื่องออกเสียงลงคะแนน เกิดขัดข้อง หรือระบบการประมวลผลคะแนนผิดพลาด แต่เป็นไปในลักษณะที่ให้สมาชิกเปลี่ยนแปลงมติ ที่ได้ดำเนินการออกเสียงผิดพลาดแล้วได้ และหากเกิดการเสนอต่อที่ประชุมในลักษณะนี้บ่อยครั้ง ย่อมส่งผลกระทบต่อทำให้ที่ประชุมจะต้องใช้เวลาในการออกเสียงลงคะแนนใหม่โดยวิธีการขานชื่อเรียง ตามลำดับหมายเลข ซึ่งอย่างน้อยอาจจะใช้เวลาประมาณ 2 - 3 ชั่วโมง และผลกระทบที่มากไปกว่านั้น คือ เมื่อดำเนินการจนเสร็จแล้ว หากสมาชิกออกเสียงลงคะแนนไม่ครบองค์ประชุม ประธานต้องปิด การประชุมทันที และถ้าเกิดขึ้นติดต่อกันเป็นเวลาหลายครั้งจะส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการประชุม สภาผู้แทนราษฎรอย่างแน่นอน นอกจากนี้ ยังส่งผลให้สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถบรรลุตาม วัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดเรื่องต่าง ๆ ที่จะพิจารณาไว้ การดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นไปตาม เรื่องที่กำหนดว่าจะพิจารณาในที่ประชุมให้แล้วเสร็จ ทำให้ที่สภาผู้แทนราษฎรต้องมีเรื่องที่ต้อง การพิจารณาในระเบียบวาระการประชุมเป็นจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบัญญัติเรื่องนี้หากบัญญัติไว้ไม่ชัดเจนและ หากเกิดการตีความในลักษณะดังที่เกิดขึ้นมาแล้วอีกครั้ง อาจส่งผลกระทบต่อ การดำเนินการประชุม สภาผู้แทนราษฎร และหากไม่มีการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ให้มีความชัดเจน อาจจะถูกสมาชิกนำไปใช้ เป็นเครื่องมือเพื่อเอาชนะกันและกันในช่วงที่มีการจัดการประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ ทั้งนี้ กระบวนการนับคะแนนเสียงใหม่บัญญัติไว้ชัดเจนและตีความไปในทิศทางเดียวกันแล้ว เห็นควรให้ ประธานเลือกใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนในครั้งใหม่ให้มีความเหมาะสมต่อการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ และเหมาะสมกับระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการ เพื่อไม่ให้ที่ประชุมต้องเสียเวลากับการลงมตินานนัก โดย อาจกำหนดให้สามารถใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนใหม่ก็ได้ เป็นต้น บทบัญญัติเรื่องการนับคะแนน

<sup>216</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562, 28 พฤศจิกายน). รายงานการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 8 (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพุธที่ 27 พฤศจิกายน 2562. <http://www.msbis.parliament.go.th>

เสียงใหม่จึงต้องกำหนดเจตนารมณ์และการดำเนินการให้มีความชัดเจนและไม่ส่งผลกระทบต่อการจัดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

## 1.2 บทบัญญัติไม่ครอบคลุมการดำเนินงานของสภาในการได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ใช้พิจารณาในที่ประชุมแต่ไม่ได้บรรจุระเบียบวาระ

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การอภิปราย และการออกเสียงลงคะแนนในร่างกฎหมายที่จะประกาศใช้บังคับเป็นการทั่วไป กระบวนการเสนอและพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็น หนึ่งในบทบาทที่สำคัญ และเป็นหนึ่งในกลไกที่จะขับเคลื่อนให้การดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของไทยสามารถที่จะให้ที่ประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมได้ โดยมีหลักว่าจะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้บรรจุไว้ในระเบียบวาระการประชุมแล้ว ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมเป็นจำนวนมาก และส่วนมากมักจะเป็นการเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่สมาชิกประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติในลักษณะที่มีทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่บรรจุในระเบียบวาระแล้วและกำลังจะได้รับการพิจารณาในที่ประชุม ซึ่งหากสมาชิกทราบแนวทางการหารือของคณะกรรมการประสานงาน (วิป) ก็มักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้ามาประกบเพื่อให้ได้พิจารณาไปพร้อมกัน จึงเป็นการเสนอร่างพระราชบัญญัติอย่างเร่งรีบ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการดังกล่าวสะท้อนถึงการเตรียมความพร้อมในการจัดทำร่างกฎหมายและการเสนอร่างกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างยิ่ง นอกจากนี้หากร่างพระราชบัญญัติฉบับใดไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมก็จะไม่ได้รับการเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ จะเป็นเพียงการนำเข้ามาแจกให้กับสมาชิกภายในห้องประชุมสภาเท่านั้น กรณีดังกล่าวจึงส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสของสภาผู้แทนราษฎรอีกด้วย

กรณีปัญหาดังกล่าวเป็นเพราะว่า ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในที่ประชุมแต่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมให้ประชาชนและสมาชิกได้ทราบอย่างทั่วถึงไว้ และเมื่อที่ประชุมอนุญาตให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้เผยแพร่ร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ จึงทำให้สมาชิกและประชาชนไม่สามารถเข้าถึงเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้ หากประชาชนหรือแม้แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้รับทราบเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายก่อนการอภิปรายนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งประชาชนและสมาชิกอาจจะไม่สามารถแสดงความ



คิดเห็นหรือเสนอแนะต่อร่างกฎหมายฉบับนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งและใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง จะส่งผลกระทบต่อ การเข้าถึงเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติและเป็นอุปสรรคในการทำงานของฝ่ายเลขานุการในคณะกรรมการวิสามัญที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นด้วย

จากการศึกษาการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาสมาชิกอังกฤษและสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส พบว่า การพิจารณาร่างกฎหมายของทั้งสองสภามักจะให้ความสำคัญกับเนื้อหาและเอกสารประกอบร่างกฎหมายอย่างชัดเจน อีกทั้งยังมีกระบวนการจัดเรื่องต่าง ๆ บรรจุในระเบียบวาระนั้น การดำเนินการเป็นไปอย่างเป็นระบบ เช่น มีคณะกรรมการในการพิจารณาร่วมกันเพื่อจัดเรื่องต่าง ๆ บรรจุในระเบียบวาระประกอบด้วยบุคคลของทั้งฝ่ายเสียงข้างน้อยฝ่ายเสียงข้างมากและฝ่ายบริหารด้วย มีการกำหนดเรื่องที่จะพิจารณาในแต่ละวันอย่างชัดเจน กำหนดเวลาในการพิจารณาในแต่ละเรื่องอีกด้วย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีกระบวนการที่ให้อำนาจคณะกรรมการได้ศึกษาร่างกฎหมายก่อน และก่อนจะให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาจะมีการตีพิมพ์ และเผยแพร่ร่างกฎหมายอย่างทั่วถึง เพื่อให้ประชาชนรับทราบก่อนที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้าน เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น สมาชิกของสภาประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศสจะได้รับข้อมูลเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายพร้อมทั้งเอกสารประกอบกฎหมายทั้งหมดโดยครบถ้วน

### 1.3 การบังคับใช้บทบัญญัติในการตรวจสอบองค์ประชุมไม่เคร่งครัด

จากการศึกษาถึงเจตนารมณ์และความสำคัญของการตราข้อบังคับการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ พบว่า เจตนารมณ์ของข้อบังคับการประชุมมีขึ้นเพื่อให้การประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตย โดยให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายในการดำเนินการประชุม เมื่อข้อบังคับการประชุมมีประสิทธิภาพย่อมทำให้กระบวนการทางนิติบัญญัติเป็นไปอย่างราบรื่นและเป็นไปตามกลไกของระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ซึ่งบุคคลที่มีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้และวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นระหว่างการประชุมสภา ประธานสภาจึงมีบทบาทสำคัญที่จะทำให้การประชุมเป็นไปอย่างราบรื่นมีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตย โดยมีข้อบังคับการประชุมเป็นเครื่องมือควบคุมที่เป็นกฎเกณฑ์ ระเบียบ แบบแผน เพื่อให้การประชุมบรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดการประชุม

สำหรับการบังคับใช้บทบัญญัติในการเสนอขอให้นับองค์ประชุมและเสนอขอเปลี่ยนวิธีตรวจสอบองค์ประชุมไม่เคร่งครัดนั้นเป็นเพราะว่า ข้อบังคับการประชุม

สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ซึ่งได้กำหนดเรื่องการตรวจสอบองค์ประชุมไว้ในข้อ 25<sup>217</sup> และข้อ 78<sup>218</sup> อย่างชัดเจนแล้ว เมื่อข้อบังคับการประชุมมีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจน การบังคับใช้จึงควรเป็นไปอย่างเคร่งครัด แต่จากการดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีเหตุการณ์ที่ประธานยอมให้สมาชิกเสนอขออนับองค์ประชุมในระหว่างที่อยู่ระหว่างการอภิปรายโดยที่การอภิปรายยังไม่เป็นที่ยุติ ซึ่งการเสนอขออนับองค์ประชุมนั้น สมาชิกเสนอต่อประธานเพื่อต้องการตรวจสอบจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมของสมาชิกฝ่ายเสียงข้างมาก (รัฐบาล) โดยยึดหลักที่ว่า ฝ่ายรัฐบาลต้องรักษาราชการองค์ประชุม และเมื่อมีการเสนอขออนับองค์ประชุม ประธานจะสั่งตรวจสอบองค์ประชุมทันที กรณีนี้จึงเป็นปัญหาว่า เมื่อข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ชัดเจนแล้วว่า การตรวจสอบองค์ประชุมจะเกิดขึ้นได้เมื่อใดนั้น ประธานสภาจึงควรบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องดังกล่าวโดยเคร่งครัดเสียก่อน เมื่อประธานยอมให้ข้อเสนอดังกล่าวสามารถดำเนินการในที่ประชุมได้ทันที จึงเป็นปัญหากับสมาชิกอีกฝ่ายที่จะต้องรีบเข้ามาในห้องประชุมเพื่อแสดงตนเป็นองค์ประชุม แต่เพื่อเป็นการยื้อเวลาสมาชิกฝ่ายที่ถูกตรวจสอบองค์ประชุมจึงเสนอให้ประธานเปลี่ยนวิธีการแสดงตนจากที่ต้องใช้เครื่องออกเสียงระบบอิเล็กทรอนิกส์ให้เปลี่ยนมาเป็นวิธีการขานชื่อตามลำดับหมายเลขสมาชิก

ปัญหาดังที่กล่าวมานั้นเกิดจากการบังคับใช้บทบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบองค์ประชุมไม่เคร่งครัด และส่งผลกระทบต่อกรอภิปรายของสมาชิกที่แสดงความประสงค์จะอภิปรายแสดงความคิดเห็นในเรื่องนั้น ๆ ไว้ และทำให้การพิจารณาในที่ประชุมต้องสะดุดหยุดลง ทั้งนี้ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเป็นเวลานานอย่างน้อย 2 - 3 ชั่วโมง เพื่อตรวจสอบองค์ประชุมเท่านั้น และโดยส่วนมากผลการตรวจสอบองค์ประชุมก็มักจะไม่ครบองค์ประชุม เพราะเมื่อเกิดข้อขัดแย้งขึ้นสมาชิกฝ่ายที่ไม่พอใจย่อมออกจากห้องประชุมทันที และไม่เข้าร่วมกิจกรรมใด ๆ ต่อ อันเป็นความไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายในการจัดการประชุมอย่างยิ่ง และทำให้การพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า บทบาทสำคัญของการทำงานที่ผู้แทนราษฎรควรเป็นการได้นำเสนอความคิดเห็นการอภิปราย และการลงมติตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งเป็นบทบาทและเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญมากกว่าการเข้ามานั่งในที่ประชุม ข้อเสนอดังกล่าวจึงทำให้การอภิปรายต้องสะดุดหยุดลง และส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในที่ประชุมอีกด้วย ข้อเสนอขออนับองค์ประชุมและขอเปลี่ยนวิธีการแสดง

<sup>217</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 25 วรรคแรก กำหนดว่า “ก่อนเข้าประชุมทุกครั้งให้สมาชิกผู้มาประชุมลงชื่อในเอกสารที่จัดไว้หรือแสดงตน ตามระเบียบที่ประธานสภากำหนด”

<sup>218</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 78 กำหนดว่า “ในกรณีที่จำเป็นต้องมีมติของสภาให้ประธานมีสัญญาณให้สมาชิกทราบบ เพื่อแสดงตน และตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ”

ตนเป็นองค์ประชุมจึงเป็นข้อเสนอที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ กับการดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง ๆ ที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวที่ชัดเจนในการบังคับใช้แล้ว แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการไม่บังคับใช้อย่างเคร่งครัด สมาชิกจึงนำข้อเสนอทั้งสองมาเสนอต่อที่ประชุม โดยที่ไม่สนใจบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมที่กำหนดเงื่อนไขและวิธีการไว้อย่างชัดเจนแล้ว นอกจากนี้ เมื่อข้อเสนอทั้งสองนั้นถูกนำมาเสนอต่อที่ประชุมได้ง่าย โดยที่สมาชิกไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้น ข้อเสนอทั้งสองจึงถูกนำมาใช้เป็นข้อต่อสู้ทางการเมืองมากกว่าการทำให้การประชุมเป็นไปตามเจตนารมณ์ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ข้อเสนอทั้งสองนั้นเป็นข้อเสนอที่ไม่มีความเหมาะสมและไม่มีเหตุอันสมควรที่จะนำมาใช้ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร อีกทั้งยังสะท้อนถึงการแข่งขันทางการเมืองมากกว่าการคำนึงถึงประสิทธิภาพของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ประธานสภาจึงควรบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบองค์ประชุมและการแสดงตนโดยเคร่งครัด และไม่ควรปล่อยให้ข้อเสนอนั้นนำมาใช้ในทางการเมืองมากกว่าความต้องการให้การประชุมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ จากการศึกษาแนวทางของสภาในต่างประเทศ กรณีสภาสამัญของอังกฤษ จะกำหนดไม่ให้สมาชิกเสนอขอตรวจสอบองค์ประชุมไว้ในข้อบังคับอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการประชุมสภาเป็นไปได้อย่างยาก แต่ในสภาผู้แทนราษฎรประเทศฝรั่งเศสกำหนดให้สมาชิกสามารถขอตรวจสอบองค์ประชุมได้ เนื่องจากว่าสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสสามารถลงมติได้ไม่ว่าจะมีสมาชิกอยู่ในห้องประชุมกี่คนก็ตาม เว้นแต่ กรณีพิจารณาเรื่องที่สำคัญ สมาชิกสามารถร้องขอให้มีการตรวจสอบองค์ประชุมก่อนการลงมติได้ แต่จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของการขอตรวจสอบองค์ประชุม อย่างไรก็ตามทั้งสภาสามัญของอังกฤษและสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศสมีกลไกในการเลื่อนการลงมติออกไปก่อน หากเห็นว่าองค์ประชุมในการลงมติไม่มีสมาชิกไม่เพียงพอที่จะลงคะแนนเรื่องนั้น ๆ โดยจะกำหนดวันที่จะลงมติในเรื่องนั้นไว้ และสามารถที่จะนัดระเบียบวาระในลำดับต่อไปขึ้นมาพิจารณาได้

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างราบรื่น มีประสิทธิภาพและเป็นประชาธิปไตยกับทุกฝ่ายในการร่วมกันทำการใด ๆ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ดังนั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้บทบัญญัติเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่มีความชัดเจนต่อกระบวนการและไม่ทำให้สมาชิกตีความไปในทิศทางเดียวกัน แก้ไขเพิ่มเติมให้สภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้มีการเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สมาชิกและประชาชนเข้าถึงเนื้อหาสาระสำคัญได้ ประการสุดท้าย ประธานในที่ประชุมจะต้องบังคับใช้บทบัญญัติในการตรวจสอบองค์ประชุมและวิธีการแสดงตนให้เคร่งครัด เพื่อป้องกันปัญหาการนำข้อเสนอที่ไม่เหมาะสมและ

ส่งผลกระทบต่อการจัดการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และป้องกันและไม่ให้เกิดการละเมิดการบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้

## 2. ข้อเสนอแนะ

จากการที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นข้อบังคับการประชุมฉบับปัจจุบันยังคงมีปัญหาในเรื่องบทบัญญัติเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในที่ประชุมแต่ไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมให้ประชาชนและสมาชิกได้ทราบอย่างทั่วถึงไว้ และมีปัญหาในการบังคับใช้บทบัญญัติเรื่องการตรวจสอบองค์ประชุมและวิธีการแสดงตนเป็นองค์ประชุมซึ่งปัญหาดังกล่าวมานั้นส่งผลกระทบต่อการทำงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างไม่ราบรื่นและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของผู้แทนราษฎร ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า เพื่อให้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรฉบับปัจจุบันสามารถที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวมานั้นได้ จึงมีข้อเสนอแนะในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังนี้

### 2.1 ข้อเสนอในการกำหนดเจตนารมณ์ของเรื่องการนับคะแนนเสียงใหม่ให้ชัดเจน

เจตนารมณ์ตามเหตุแห่งการกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ คือ จะต้องเกิดจากกรณีที่เกิดกระบวนการนับผิดพลาด เช่น หากเป็นการออกเสียงลงคะแนนด้วยเครื่องออกเสียงลงคะแนนระบบอิเล็กทรอนิกส์จะต้องเป็นกรณีที่เชื่อว่าระบบประมวลผลผิดพลาด เป็นต้น โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดหลักการความต่างระหว่างคะแนนเสียงไว้ ซึ่งจะทำให้เจตนารมณ์มีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการของสภาในต่างประเทศ และการขอนับคะแนนเสียงใหม่ควรเป็นกรณีที่เชื่อได้ว่าเครื่องออกเสียงลงคะแนนอาจจะประมวลผลผิดพลาด หากเหตุของการเสนอเป็นดังนี้ จะช่วยให้ประเด็นปัญหาที่ว่า สมาชิกที่ไม่ได้ออกเสียงลงคะแนนในครั้งแรกจะไม่สามารถออกเสียงลงคะแนนในครั้งใหม่ได้อีก เพราะหากว่าระบบประมวลผลมีความผิดพลาดย่อมไม่อาจนำผลการออกเสียงในครั้งแรกมารับรองได้ นอกจากนี้ เพื่อเป็นการประหยัดเวลาของที่ประชุมควรกำหนดให้ประธานใช้วิธีการนับคะแนนเสียงใหม่ตามความเหมาะสม ดังเช่น สภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ที่กำหนดให้สามารถออกเสียงลงคะแนนด้วยเครื่องออกเสียงระบบอิเล็กทรอนิกส์ซ้ำอีกได้ เพื่อไม่ให้ที่ประชุมต้องใช้เวลาในการออกเสียงลงมติอีกครั้ง เว้นแต่ เป็นกรณีสำคัญที่จะต้องให้ได้ซึ่งมติที่ชัดเจน จึงเห็นควรยกเลิกความในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 85 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 85 เมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผยแล้ว ถ้าสมาชิกร้องขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ เพราะมีกรณีสงสัยและเชื่อว่าการประมวลผลคะแนนเกิดความผิดพลาด โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ก็ให้มีการออกเสียงลงคะแนนเสียงใหม่ และให้เปลี่ยนวิธีการลงคะแนนเป็นวิธีตามที่ประธานเห็นสมควร หากเมื่อมีการออกเสียงลงคะแนนเสียงใหม่ จะขอให้มีการนับคะแนนเสียงใหม่ อีกไม่ได้”

## 2.2 เสนอแนะให้มีการเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติให้ครบถ้วนและให้ประชาชนสามารถรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้อย่างทั่วถึง

เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่ได้จัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมแต่ที่ประชุมมีมติให้นำมาพิจารณาไปพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันซึ่งบรรจุระเบียบวาระการประชุมแล้ว โดยสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ทำให้ประชาชนสามารถรับทราบได้อย่างทั่วถึง เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรไทยมีความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูลที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้ครบทุกส่วน และสามารถนำข้อมูลที่สภาผู้แทนราษฎรเปิดเผยนั้นไปใช้ประโยชน์ทางการศึกษาหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองในด้านอื่น ๆ ต่อไป อันเป็นการสร้างประสิทธิภาพในการทำหน้าที่ผู้แทนราษฎรในประการที่สำคัญ ดังนั้น จึงเสนอแนะให้แก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยยกเลิกความในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 55 (2) และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 55 เมื่อที่ประชุมกำลังพิจารณาญัตติโดยอยู่ ห้ามเสนอญัตติอื่นขึ้นมาพิจารณา เว้นแต่ญัตติ ดังต่อไปนี้

(2) ขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อพิจารณาพร้อมกัน โดยจะต้องนำเรื่องที่เกี่ยวข้องพร้อมกันเผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย”

## 2.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบองค์ประชุมและการกำหนดวิธีการแสดงตนเป็นองค์ประชุม

จากกรณีปัญหาที่ประธานไม่สามารถบังคับใช้บทบัญญัติได้อย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเพื่อช่วยไม่ให้เกิดการบังคับใช้บทบัญญัติของประธานในที่ประชุมมีความเคร่งครัดมากเกินไปจนอาจนำไปสู่ความขัดแย้งในที่ประชุมได้อีก จึงขอเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมดังต่อไปนี้

1) การตรวจสอบองค์ประชุมควรเป็นอำนาจหน้าที่ของประธานเป็นหลัก ในกรณีที่สมาชิกต้องการขอตรวจสอบองค์ประชุมควรกำหนดให้ผู้นำฝ่ายค้านเท่านั้นที่จะมีสิทธิเสนอขอ

ตรวจสอบองค์ประชุมได้ เนื่องจากหลักการทั่วไปเห็นว่า การรักษาองค์ประชุมเป็นหน้าที่ของสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ดังนั้น การขอตรวจสอบองค์ประชุมจึงเป็นเครื่องมือให้กับฝ่ายเสียงข้างน้อยที่จะเสนอเพื่อตรวจสอบเรื่องดังกล่าวได้ แต่เพื่อไม่ให้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองมากเกินไป จึงควรให้ผู้นำฝ่ายค้านเท่านั้นที่จะเป็นผู้มีสิทธิเสนอ เพื่อจะได้มีความรับผิดชอบต่อข้อเสนอดังกล่าว และให้อีกฝ่ายตระหนักถึงความสำคัญต่อการแสดงตนเป็นองค์ประชุม ทั้งนี้ การเสนอนั้นห้ามเสนอในระหว่างที่การอภิปรายยังไม่สิ้นสุด

2) กำหนดให้การแสดงตนจะต้องใช้เครื่องออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น ซึ่งเป็นการนำแนวทางของสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสมาปรับใช้ โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดการเสนอแย้งกับบทบัญญัติของข้อบังคับการประชุมได้

3) เพื่อป้องกันปัญหาองค์ประชุมไม่เพียงพอต่อการมีมติในเรื่องใด ๆ เห็นควรกำหนดกลไกในการให้อำนาจประธานสั่งเลื่อนการลงมติออกไปก่อน โดยมีกำหนดระยะเวลา ในการลงมติเรื่องดังกล่าวไว้ ตามแนวทางของสภาผู้แทนราษฎรประเทศฝรั่งเศส ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะมีส่วนช่วยให้การประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีความราบรื่นและไม่ก่อให้เกิดเหตุการณ์ “สภาล่ม” ขึ้นได้ โดยระหว่างการดำเนินการประชุมให้กำหนดหลักการไว้ว่า ให้ที่ประชุมถือเอาจำนวนการลงชื่อเข้าร่วมประชุมตามข้อบังคับฯ ข้อ 25 เป็นองค์ประชุมไปตลอดการอภิปรายเว้นแต่ สภาจะต้องมีมติในเรื่องใด ๆ แต่การเลื่อนการลงมตินั้นไม่ให้เกิดการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองและวาระที่สาม เพราะอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายรายมาตรา

4) เพื่อให้การทำหน้าที่ของผู้แทนราษฎรในการเข้าร่วมตัดสินใจในเรื่องใด ๆ แทนประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ละเลยต่อการทำหน้าที่ที่สำคัญนี้ได้ ดังที่ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 ข้อ 14 กำหนดไว้ว่า “สมาชิกและกรรมาธิการต้องอุทิศเวลาให้แก่การประชุม โดยคำนึงถึงการตรงต่อเวลา และต้องไม่ขาดการประชุมโดยไม่จำเป็น เว้นแต่ในกรณีเจ็บป่วย หรือมีเหตุสุดวิสัย” ซึ่งประมวลจริยธรรมกำหนดชัดเจนว่าสมาชิกต้องไม่ขาดการประชุมโดยไม่จำเป็น ดังนั้น การทำหน้าที่ในการออกเสียงลงมติก็ไม่ควรละเลยเช่นเดียวกันกับการมาเข้าร่วมประชุม อย่างไรก็ตาม จึงเห็นควรให้เพิ่มการทำหน้าที่ในการออกเสียงลงมติเป็นส่วนหนึ่งของ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 หมวด 2 จริยธรรมอันเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกและกรรมาธิการเพิ่มเติมไว้ด้วย



บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2547). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. (2518). *ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภาและระบบรัฐสภาในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : แพร์พิทยา.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2533). *ภาษาการเมืองในระบบรัฐสภา*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2548). *ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย*. กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายมหาชน : วัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2560.
- พลโทสุข เปรุनावิน. (2512). *ศัพท์รัฐสภา ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ.* กรุงเทพฯ : กรมพระธรรมนูญ.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. (2524). *สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป*. กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์.
- มังกร ชัยชนะดารา. (2520). *วิธีดำเนินการประชุมแบบรัฐสภา*. กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. (2549). *การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2540). *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- วรวิทย์ กนิษฐเสนา. (2521). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น : ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). *ระบบงานรัฐสภา 2555*. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สุวัฒน์ ศิริวิเชียร. (2566). *แนวทางการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562*. กรุงเทพฯ : สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- จิตติวัฒน์ ทองนวล. (2551). *ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อบังคับการประชุมสภาของไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ไม้ไผ่ติ่งพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.



- ดวงกมล เจริญรุกษ์. (2544). *สภาพบังคับของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีประเทศไทย อังกฤษและประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์. (2541). *บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2527). ลักษณะเฉพาะของความสำคัญระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาในระบบรัฐสภาของประเทศไทย. *วารสารนิติศาสตร์*. 14, 3 (กันยายน 2527). 124-144.
- มนตรี เจนวิทย์การ. (2551). กลไกและกฎเกณฑ์ในการสร้าง “ความพร้อมรับผิดทางการเมือง” ในระบอบประชาธิปไตยของไทย. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. 6, 1 (มกราคม 2551). 34-46.
- จเร พันธุ์เปรื่อง. (2538). กระตุ้ถาม. *รัฐสภาสาร*. 43, 8 (สิงหาคม 2538). 73-108.
- รัฐสภาไทย. (2560). *เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. ค้นคืน 7 กันยายน 2566. จาก [www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th).
- ราชกิจจานุเบกษา. (2564). *ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476*. ค้นคืน 13 ธันวาคม 2564 จาก <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2476/A/725.PDF>.
- WAY Magazine. (2564). *คู่มือ ‘รับผิดรับชอบ’ ฉบับขุนนางนักการเมือง*. ค้นคืน 4 เมษายน 2567. จาก [https://waymagazine.org/accountability-guide-for-anuthin/#\\_ednref7](https://waymagazine.org/accountability-guide-for-anuthin/#_ednref7).
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. *ระบบฐานข้อมูลรายงานและบันทึกการประชุม*. ค้นคืน 27 กรกฎาคม 2566. จาก [https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main.php?filename=index](https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main.php?filename=index).
- หอสมุดรัฐสภา. (2563). *กระตุ้ถามแยกเฉพาะ*. ค้นคืน 18 กันยายน 2566. จาก [www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th).

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวจิรัตน์ชยา พรฟ้านิมิต
วัน เดือน ปี เกิด	9 พฤษภาคม 2536
สถานที่เกิด	จังหวัดมหาสารคาม
ที่อยู่ปัจจุบัน	10/52 เดอะไพร์เวย์ เรเวดี อาคารเอ ซอยเรเวดี 15 ตำบลตลาดขวัญ อำเภอเมืองนนทบุรี จังหวัดนนทบุรี 11000
ประวัติการศึกษา	- ประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง สาขาการบัญชี (ปวส.) วิทยาลัยอาชีวศึกษามหาสารคาม - นิติศาสตรบัณฑิต (นบ.) มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม
ประวัติการทำงาน	นิติกร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

