

## ภาคที่สอง

### อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา

เราจะแบ่งอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาออกใหญ่ ๆ ได้ 3 ประการ กล่าวคือ

- 1) อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย (Powers and Functions in the Area of Law - making)
- 2) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร (Executive Control)
- 3) อำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบ และอำนาจหน้าที่อื่น ๆ

เพื่อเป็นการง่ายต่อการศึกษอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา จึงขอกล่าวถึงอำนาจหน้าที่แรกก่อน ในเบื้องต้น

### บทที่ 3

#### อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมาย

เพื่อให้เห็นถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ในการจัดทำกฎหมายอย่างชัดเจน จึงขอแยกออกเป็นหัวข้อย่อยดังต่อไปนี้

#### 3.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาต่างประเทศ

- 3.1.1 ของรัฐสภาอังกฤษ
- 3.1.2 ของรัฐสภาฝรั่งเศส
- 3.1.3 ของสภาองเกรสอเมริกัน

#### 3.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายของไทย

#### 3.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาต่างประเทศ

รัฐสภาที่เป็นแบบอย่างที่ดี และน่าที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายได้แก่

- 1) รัฐสภาของอังกฤษ
- 2) รัฐสภาของฝรั่งเศส
- 3) สภาองเกรสอเมริกัน

เหตุที่เลือกศึกษาเพียงแต่ 3 ตัวอย่างก็เพราะรัฐสภาในสามประเทศข้างต้น มีมานานและได้รับการเลียนแบบจากต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่เพิ่งประกาศอิสรภาพใหม่ หรือในรัฐที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่นั้นเอง

### 3.1.1 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษ

ถึงแม้ว่าสมาชิกของสภาสามัญ (House of Commons) จะมีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติเอกชน) แต่กฎหมายที่ถูกบัญญัติใช้ทั่วไปก็ถูกออกจากร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public Bill) ทั้งนี้ไม่เฉพาะแต่ว่ากระบวนการนิติบัญญัติเอื้ออำนวยแต่ฝ่ายรัฐบาลเท่านั้น แต่เป็นเพราะร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกเสนอโดยฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งก็หมายถึงฝ่ายรัฐบาลนั่นเอง ถ้าร่างพระราชบัญญัติถูกเสนอโดยฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย โอกาสในการที่สภาจะรับหลักการนั้นก็น้อยมาก<sup>(1)</sup>

ในปัญหานี้ ได้มีการถกเถียงกันอยู่เสมอเกี่ยวกับอำนาจของสภาสามัญ ในทางนิติบัญญัติก็คือ ในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ สภาสามัญมีอำนาจมากน้อยแค่ไหนในการออกกฎหมาย

ฝ่ายจารีตประเพณีมักจะให้คำตอบในทางทฤษฎีว่า สภาสามัญมีอำนาจอย่างเด็ดขาดในการออกกฎหมาย คำตอบนี้ถ้าไม่คำนึงถึงการปฏิบัติและพฤติกรรมในกระบวนการร่างกฎหมายที่แท้จริงก็ถูกต้อง และดูเหมือนว่าเป็นวิธีการปฏิบัติตามทฤษฎีอยู่ในตอนศตวรรษที่ 19 แต่ในทางพฤติกรรมและการปฏิบัติตั้งแต่หลังศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา สภาสามัญแม้จะยังคงเป็นองค์กรนิติบัญญัติเช่นเดิม มิใช่เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการออกกฎหมาย Professor S.E. Finer ให้ความเห็นว่า สภาสามัญมิใช่เป็นองค์กรนิติบัญญัติในความหมายที่แท้จริง แต่เป็นส่วนขยาย หรือเครื่องมือคำนวณอำนาจของรัฐบาล สภาสามัญมิใช่เป็นองค์กรที่เริ่มต้นกฎหมายที่แท้จริง โดยให้เหตุผลว่า 9 ใน 10 ของร่างกฎหมายที่มีการพิจารณาในสภาสามัญ และใช้เป็นกฎหมายนั้นเป็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ และร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอนี้ รัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงของกระทรวงต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณาร่างขึ้น และผ่านการเห็นชอบของกรรมาธิการของคณะรัฐมนตรี

(1) André HAURIOU, op.cit, p. 411

เรียบร้อยแล้ว ก่อนจะเสนอต่อสภาสามัญเมื่อร่างกฎหมายเสนอต่อสภาสามัญ สภาสามัญก็เป็นเพียงองค์กรที่ให้ความเห็นชอบเท่านั้น<sup>(1)</sup>

Professor Hanson ได้ให้ความเห็นว่า สภาผู้แทนราษฎร หรือสภาสามัญที่แท้จริงมิได้เป็นผู้สร้างหรือริเริ่มกฎหมาย เป็นแต่เพียงองค์กรที่ให้ความเห็นชอบแก่ร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ฉะนั้นหน้าที่หลักของสภาผู้แทนในทางปฏิบัติก็คือ คำจูงให้รัฐบาลคงอยู่ในอำนาจ<sup>(2)</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ<sup>(3)</sup> อธิบายว่า “ทัศนะของศาสตราจารย์ทั้ง 2 นั้นมิได้หมายความว่าสภาผู้แทนจะไม่มีบทบาทเสียทีเดียว สมาชิกสภาผู้แทนทุกคน โดยเฉพาะฝ่ายค้านและสมาชิกชั้นแนวหลังของพรรครัฐบาล ย่อมมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายที่เรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติเสนอโดยสมาชิกรัฐสภา (Private Member Bill) ได้ ฝ่ายค้านในฐานะที่มีหน้าที่ในการวิพากษ์วิจารณ์การกระทำของรัฐบาลมากกว่าฝ่ายรัฐบาลเอง ย่อมจะคัดค้านร่างกฎหมายของรัฐบาลอย่างเต็มที่ ถ้าหากว่าขัดต่อประโยชน์ของประชาชน สำหรับสมาชิกคนอื่น ๆ ในฐานะเป็นตัวแทนของประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะเสนอร่างกฎหมายได้ เมื่อเห็นว่าจะจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและรัฐบาลอาจจะมองข้ามไป แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนวันประชุมสภาผู้แทนแต่ละสมัย ซึ่งมีประมาณ 158 วัน โอกาสที่สมาชิกจะเสนอร่างกฎหมายของตนเอง และเสนอให้มีการอภิปรายมีเพียง 24 วันเท่านั้น นอกจากนี้ โอกาสที่จะได้รับความสำเร็จมีน้อยมาก โดยปกติร่างกฎหมายประเภทนี้มักจะตกในชั้นกรรมวิธีการ หรือถ้าผ่านคณะกรรมวิธีการไปได้ก็มักจะตกในวาระที่ 2

### กระบวนการออกกฎหมายของสภาอังกฤษ

การออกกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การออกกฎหมายมหาชน และการออกกฎหมายเอกชน

---

(1) สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, กรุงเทพมหานคร, ไทยวัฒนาพานิช, พิมพ์ครั้งที่ 1, พ.ศ. 2527, หน้า 131

(2) เฟ็งอ้าง, หน้า 131 คุรยละเอียดใน Hanson & Wallis, *Governing Britain*, London : Fontana, 1970

(3) สมบูรณ์ สุขสำราญ, เฟ็งอ้าง หน้า 132

1) ร่างพระราชบัญญัติมหาชน เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายทั่วไป ซึ่งใช้กับชุมชนทั่วประเทศเกือบทั้งหมด เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอ แต่ก็มียุทธน้อยฉบับที่สมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอ<sup>(1)</sup>

2) ร่างพระราชบัญญัติเอกชน เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ออกมาเพื่อสนับสนุนการแสวงหาอำนาจพิเศษ หรือเอกสิทธิ์บางประการให้กับบุคคลบางคน หรือองค์กรบางแห่งเท่านั้น<sup>(2)</sup>

#### ขั้นตอนการออกกฎหมายของสภา มีดังนี้

1) การเตรียมร่างพระราชบัญญัติ ในการเตรียมร่างกฎหมายของรัฐบาล ก่อนที่จะเสนอต่อสภาเป็นช่วงระยะเวลาที่สำคัญมาก เจ้ากระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นเจ้าของเรื่องจะหารือกันอย่างละเอียด ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นของรัฐบาล ทุกฝ่ายจะหารือตกลงกันในส่วนที่เกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์หรือกลุ่มอิทธิพล ถ้าหากร่างกฎหมายนั้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับตัวตัวแทนของกลุ่มจะได้รับเชิญมาให้ความเห็นและแนะนำกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลถือโอกาสตอนนี้ต่อรองกับรัฐบาล ให้บรรจุสิ่งที่ตนต้องการลงไปในการร่างกฎหมายมากที่สุด<sup>(3)</sup>

2) หลังจากการเตรียมร่างกฎหมายเสร็จแล้ว ก็เป็นกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา นำบรรจุเข้ามีระเบียบวาระประชุมเสนอต่อสภาต่อไป ซึ่งถ้าหากมิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้ว จะเสนอต่อสภาใดสภาหนึ่งก็ได้ และวิธีการพิจารณาก็คล้ายคลึงกัน<sup>(4)</sup>

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภา ศาสตราจารย์ ดร.สมบูรณ์ สุขสำราญ ได้อธิบายไว้ดังต่อไปนี้<sup>(5)</sup>

---

(1) Jack Harvey, *How Britain is governed*, แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ, งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, อันดับที่ 56, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ, พุทธศักราช 2523, หน้า 91

(2) เพิ่งอ้าง, หน้า 91

(3) สมบูรณ์ สุขสำราญ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 135

(4) เพิ่งอ้าง, หน้า 134

(5) เพิ่งอ้าง, หน้า 136 - 137, รายละเอียดโปรดศึกษาจาก สมบูรณ์ สุขสำราญ, *การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร*, อ้างถึงแล้ว หน้า 135 - 136

1) วาระที่ 1 (First Reading) ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติจะเสนอต่อสภาถึงชื่อพระราชบัญญัติ ชื่อผู้เสนอ และผู้รับรอง หลักการ และความจำเป็นของร่างพระราชบัญญัติ สมาชิกจะอภิปรายกันว่า จะรับหลักการหรือไม่รับ ถ้าไม่รับก็ตกไป เมื่อสภารับหลักการแล้ว ก็จะมีคำสั่งให้นำพระราชบัญญัตินั้นไปจัดพิมพ์แจกจ่ายแก่สมาชิกทุกคน

2) วาระที่ 2 (Second Reading) ในวาระนี้ จะมีการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติอย่างเต็มที่ การอภิปรายในขั้นนี้จะอภิปรายหลักการอย่างละเอียดในความควรหรือไม่ควร จะออกกฎหมายเช่นนั้น จากนั้นสภาก็จะลงมติว่าจะรับ หรือไม่รับพระราชบัญญัติ ถ้าหากรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้น และมีความสำคัญก็จะส่งไปให้คณะกรรมการประจำของสภาพิจารณาในรายละเอียดต่อไป ถ้าหากมีความสำคัญไม่มากนัก และไม่จำเป็นต้องพิจารณาในรายละเอียด หรือเป็นเรื่องเทคนิค ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะพิจารณาในสภาในรูปแบบของคณะกรรมการเต็มสภา

3) การพิจารณาในคณะกรรมการประจำ การพิจารณาในขั้นนี้ เป็นการพิจารณาในรายละเอียดทั้งหมดของร่างพระราชบัญญัติที่สภามอบหมาย คณะกรรมการจะพิจารณาอย่างละเอียดเป็นรายมาตราต่อมาตรา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในคณะกรรมการมีลักษณะเป็นการต่อสู้ทางการเมืองระหว่างฝ่ายค้านกับฝ่ายรัฐบาล กรรมการที่เป็นฝ่ายค้านก็พยายามจะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง เพื่อให้ร่างกฎหมายเป็นไปตามที่พรรคต้องการ ฝ่ายรัฐบาลก็พยายามป้องกันร่างเดิมของตนเอง ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติม ดัดทอนจึงจะกระทำกันในคณะกรรมการมากที่สุด

#### 4) การรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการต่อสภา (Report Stage)

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็จะนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงรายงานต่อสภาผู้แทน ในขั้นนี้สมาชิกทั่ว ๆ ไปที่ไม่ได้มีส่วนในคณะกรรมการจะมีโอกาสจะอภิปรายเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้อีกครั้งหนึ่งในสภา เมื่อสมาชิกคนใดต้องการจะขอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม สภาก็จะให้มีการอภิปรายกัน ผู้ต้องการให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง

ก็จะให้เหตุผลเจ้าของร่างพระราชบัญญัติก็จะอภิปรายคัดค้านให้เหตุผลว่าไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาในคณะกรรมการ จากนั้นก็จะให้มีการลงมติ ถ้ามติข้างมาก ต้องการให้แก้ไขก็มักจะเป็นไปเช่นนั้น<sup>(1)</sup>

#### (5) การพิจารณาในวาระที่ 3 (Third Reading)

หลังจากผ่านการรายงานแล้ว สภาก็จะพิจารณาอภิปรายลงมติกันว่าจะให้ผ่านร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อเสนอต่อไปยังสภาขุนนางหรือไม่ (ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นเสนอต่อสภาผู้แทนเป็นครั้งแรก) ในขั้นนี้การอภิปรายจะเพียงให้ผ่าน หรือไม่ให้ผ่าน ไม่มีการขอแปรญัตติเพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด โดยปกติแล้วร่างพระราชบัญญัติในขั้นนี้มักจะผ่านเสมอ จากนั้นก็จะส่งไปยังสภาขุนนางเพื่อพิจารณาต่อไป

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาขุนนางมีขั้นตอนและมาตรการขั้นพื้นฐาน เช่นเดียวกับกระบวนการของสภาผู้แทน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมก็ได้เช่นเดียวกับการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการของสภาผู้แทน

หลังจากสภาขุนนางได้พิจารณาแล้วจะส่งร่างพระราชบัญญัติพร้อมการแก้ไขเพิ่มเติม กลับมายังสภาผู้แทนเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ถ้าหากสภาผู้แทนเห็นด้วยกับข้อแก้ไขเพิ่มเติมของสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติก็จะส่งไปให้กษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ต่อไป ถ้าหากว่าสภาผู้แทนไม่เห็นด้วยกับข้อแก้ไขของสภาขุนนาง ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับไปให้สภาขุนนางพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ถ้าหากสภาขุนนางยืนยันตามมติเดิม ร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจจะ

1) ตกไป หรือ

2) ถ้าหากสภาผู้แทนยืนยันในร่างพระราชบัญญัติตามร่างเดิมนั้นภายในเวลา 1 ปี นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนมาจากสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ประกาศใช้ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับกษัตริย์นั้น ในทางทฤษฎีทรงมีอำนาจที่จะไม่เห็นด้วยและไม่ลงนาม แต่ในทางปฏิบัตินั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1707 เป็นต้นมา พระมหากษัตริย์ไม่เคยทรงใช้อำนาจดังกล่าว<sup>(2)</sup>

---

(1) สมบูรณ์ สุขสำราญ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 136

(2) สมบูรณ์ สุขสำราญ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 133

### ข้อสังเกตเกี่ยวกับกระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภาอังกฤษ

ในการดำเนินกิจกรรมในรัฐสภานั้น ฝ่ายรัฐบาลได้สิทธิพิเศษที่จะขอให้มีการปิดอภิปรายได้ หรือขอให้สภากำหนดเวลาการอภิปราย และให้มีการลงมติกัน วิธีนี้เรียกว่า มาตรการกิลโลติน (Guillotine)<sup>(1)</sup> นอกจากนั้นฝ่ายรัฐบาลมีสิทธิกำจัดคำแปรญัตติ (amendment) ที่ไม่เป็นประโยชน์ออกไปได้ วิธีนี้เรียกว่า procédé dit du kanqourou<sup>(2)</sup>

#### 3.1.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาฝรั่งเศส (*L'élaboration de la loi*)

เราจะศึกษาถึงลักษณะทั่วไป และกระบวนการออกกฎหมายของรัฐสภาฝรั่งเศส ดังต่อไปนี้

##### 1) ความร่วมมือในการออกกฎหมายระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล

ความร่วมมือในการออกกฎหมายนั้น มีลักษณะที่พิเศษ และเป็นไปในทางที่ฝ่ายรัฐบาลเป็นฝ่ายได้เปรียบ

ก. ความร่วมมือที่ไม่สมดุลงัน เหมือนกัน ในสมัยสาธารณรัฐก่อนการออกกฎหมายในสาธารณรัฐที่ 5 เป็นความร่วมมือที่เริ่มต้นจากฝ่ายรัฐสภา หมายถึง สภาผู้แทนราษฎร (l'Assemblée Nationale) กับสภาเซนาต (Sénat) และจากฝ่ายรัฐบาลร่วมทั้งประธานาธิบดีในขั้นของการประกาศใช้ เราอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายเป็นผลงานที่มาจากฝ่ายรัฐบาลมากกว่าจากฝ่ายสภา ซึ่งก็คล้ายคลึงกับประเทศอื่น ๆ โดยส่วนมาก

เป็นที่ทราบดีอยู่แล้วว่า ระบบการปกครองของฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 5 นี้ มีจุดเริ่มต้นที่ให้ความสำคัญแก่ฝ่ายรัฐบาลมากกว่าฝ่ายรัฐสภา ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของสถาบัน หรือในแง่ทางการเมือง ความจริงแล้วในระบบการเมืองฝรั่งเศส นอกจากจะมีฝ่ายข้างมากของรัฐสภา (Une majorité parlementaire) ที่คอยสนับสนุนการโหวตเสียงออกกฎหมายของฝ่ายรัฐบาลแล้ว ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ยังได้มีบทบัญญัติที่ลดบทบาทของรัฐสภาในการออกกฎหมายแต่เพิ่มบทบาทแก่ฝ่ายรัฐบาลมากขึ้น

(1) สมบูรณ์ สุขสำราญ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 136

(2) André Hauriou, op. cit., p.414

การลดบทบาทในเรื่องการออกกฎหมาย เป็นปัญหาที่มากมายและสลับซับซ้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

“กฎหมายถูกตราขึ้นโดยรัฐสภา  
กฎหมายบัญญัติถึงกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับ

- สิทธิทางพลเมือง และหลักประกันขั้นมูลฐานแก่พลเมืองในอันที่จะมีสิทธิเสรีภาพต่อสาธารณะ
- สัญชาติ, สถานะและความสามารถของบุคคล, เรื่องทางครอบครัว, การตกทอดมรดก
- การกำหนดเรื่องความผิดทางอาชญากรรม และความผิดลักษณะอาญา การลงอาญา ขบวนการทัณฑ์กรรม, การอภัยโทษ
- พื้นฐาน อัตรา และวิธีการระงับการ ระบบเงินตรา
- การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา และสมาชิกสภาท้องถิ่น
- การก่อตั้งองค์การสาธารณะ

ฯลฯ

การกำหนดว่าในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น รัฐสภาจึงจะมีสิทธิตราออกเป็นกฎหมายได้ เป็นการลดขอบเขตอำนาจของรัฐสภาอย่างมาก และขัดกับประเพณีปฏิบัติที่แล้มา ที่กล่าวว่ากฎหมายคือ เจตนารมณ์ของประชาชน

#### ข. ความได้เปรียบของฝ่ายรัฐบาลในการตรากฎหมาย

ความได้เปรียบของรัฐบาลในการตรากฎหมาย มี 2 แห่ง

1) ความได้เปรียบในกรณีที่รัฐบาลจะขัดขวางร่างกฎหมายของสมาชิกรัฐสภาที่รัฐบาลไม่ประสงค์

2) ความได้เปรียบในกรณีที่รัฐบาลพยายามจะผ่านร่างกฎหมายของตนเองหรือร่างกฎหมายที่รัฐบาลประสงค์

รัฐบาลมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการที่จะขัดขวางต่อข้อเสนอรัฐบัญญัติ (les propositions) หรือคำแปรญัติติ (les amendements) ซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาฝ่ายตรงข้าม



รัฐบาล สามารถที่จะโต้แย้งว่า ข้อเสนอรัฐบัญญัตินั้น ๆ เกินขอบเขตอำนาจของสภาที่จะตราออกมาได้ (มาตรา 41) เพราะข้อเสนอรัฐบัญญัตินั้น ๆ เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนุญบัญญัติให้รัฐบาลเป็นผู้ออกได้ตามมาตรา 38 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับรัฐกำหนด (les ordonnances) นอกจากนี้รัฐบาลยังมีสิทธิไม่รับข้อเสนอรัฐบัญญัติ หรือข้อแปรญัตติที่จะนำไปสู่การลดรายรับ หรือทำให้ภาระของรัฐบาลหนักขึ้น (มาตรา 40) นอกจากนี้ ฝ่ายรัฐบาลยังมีมาตรการอื่น ๆ อาทิ มีบทบาทในการกำหนดวาระการประชุม (มาตรา 48) เป็นต้น

ในด้านที่ให้เปรียบเทียบฝ่ายรัฐบาลในการตราร่างกฎหมายของตนเอง หรือร่างกฎหมายที่รัฐบาลประสงค์นั้น รัฐบาลก็มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพเหมือนกัน รัฐบาลมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายเข้าวาระการประชุมก่อน (มาตรา 48) นอกจากนี้รัฐธรรมนุญยังบัญญัติว่าการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐบาล จะต้องพิจารณาจากร่างกฎหมายเดิมของรัฐบาลที่ไม่ได้แก้ไขเปลี่ยนแปลง หลังจากที่ผ่านมาการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ต่อสภาได้เลย (มาตรา 42.1) รัฐธรรมนุญยังมีบทบัญญัติในเรื่องการออกเสียงเป็นบล็อก (Le vote bloqué) ต่อร่างกฎหมายทั้งฉบับ หรือบางส่วนก็ได้ (มาตรา 44.3) รัฐธรรมนุญบัญญัติถึงการประชุมร่วมกับของคณะกรรมการผสมระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับสภาเซนาท์ ในกรณีที่สภาเซนาท์ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนรับหลักการแล้ว พร้อมทั้งรัฐธรรมนุญได้มอบอำนาจให้สภาผู้แทนเป็นผู้ชี้ขาดในร่างกฎหมายนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะเป็นการหยุดยั้งสภาเซนาท์ที่ไม่เห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น (มาตรา 45) และมาตราสุดท้ายคือฝ่ายรัฐบาลสามารถเสนอ เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจต่อการออกเสียงว่ารับหลักการหรือไม่รับในร่างกฎหมายของตน (มาตรา 49.3)

## 2) การริเริ่มทางกฎหมาย (L'initiative législative)

เราศึกษาถึงร่างรัฐบัญญัติ (Les projets) และข้อเสนอรัฐบัญญัติ (Les propositions) รวมถึงการไม่รับร่างกฎหมาย

### ก. ร่างรัฐบัญญัติ และข้อเสนอรัฐบัญญัติ<sup>(1)</sup>

ตามบทบัญญัติมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนุญ ค.ศ. 1985 การริเริ่มกฎหมายนั้นมาจากนายกรัฐมนตรี และสมาชิกวุฒิสภา

---

(1) ร่างกฎหมายที่มาจากนายกรัฐมนตรี เรียกว่า ร่างรัฐบัญญัติ (Projet de loi) ส่วนร่างกฎหมายที่มาจากสมาชิกวุฒิสภา เรียกว่า ข้อเสนอรัฐบัญญัติ (Proposition de loi)

(1) การเสนอร่างรัฐบัญญัติ, ข้อเสนอรัฐบัญญัติ และคำแปรญัติตีสมาชิก  
รัฐสภา (สมาชิกสภาผู้แทน และสมาชิกสภาเซนาท์) มีสิทธิเสนอ “ข้อเสนอรัฐบัญญัติ” และ “ข้อ  
แปรญัติ” ในลักษณะส่วนบุคคล หรือเป็นกลุ่มในนามของกลุ่มสมาชิกสภาก็ได้ ส่วนนายกรัฐ  
มนตรีมีสิทธิเสนอร่างรัฐบัญญัติต่อสภาใดก่อนก็ได้ ยกเว้นร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้อง  
เสนอต่อสภาผู้แทนฯ ก่อน

(2) โอกาสในการรับหลักการของร่างรัฐบัญญัติ และข้อเสนอรัฐบัญญัติ

เป็นที่แน่นอนว่าร่างรัฐบัญญัติ และข้อเสนอรัฐบัญญัติ ไม่ได้มีโอกาสเท่าเทียม  
กันในอันที่จะรับหลักการ เหมือนกับระบบรัฐสภาทั่วไป ร่างรัฐบัญญัติมีโอกาสได้รับหลักการ  
มากกว่าข้อเสนอรัฐบัญญัติ ทั้งนี้เพราะว่าประการที่หนึ่งรัฐบาลมีความได้เปรียบอย่างมาก  
และนายกรัฐมนตรีนับว่าเป็นผู้นำฝ่ายข้างมากในสภา จึงสามารถได้รับความไว้วางใจในการออกเสียง  
ผ่านร่างรัฐบัญญัติได้ง่ายเพื่อที่จะนำมาปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล

มีข้อสังเกตว่า ข้อเสนอรัฐบัญญัติ จะมีโอกาสถูกรับหลักการก็ต่อเมื่อรัฐบาล  
เห็นชอบด้วยเท่านั้น

ตัวอย่างในปี ค.ศ. 1981 มีร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยรัฐบาลจำนวน 124 ฉบับ  
สภารับหลักการ 74 ฉบับ มีข้อเสนอรัฐบัญญัติ 1066 ฉบับ สภารับหลักการแค่ 20 ฉบับ

(3) โอกาสในการรับข้อแปรญัติ ในปี 1981 มีคำแปรญัติที่เสนอเข้าสภา  
จำนวน 3600 ญัตติ สภารับไว้ 3070 และมี 1296 ญัตติที่สภารับหลักการในจำนวน 1296  
ญัตติ เป็นญัตติของรัฐบาล 515 ฉบับ ซึ่งสภารับหลักการถึง 394 ส่วน ญัตติของฝ่ายค้านที่สภารับ  
ไว้ 1112 ญัตติ สภารับหลักการแค่ 60 ญัตติเท่านั้น

ข. การไม่รับร่างกฎหมายไว้พิจารณาในสภา

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ใน 2 มาตรา คือ

(1) มาตรา 40 สภาจะไม่รับข้อเสนอรัฐบัญญัติ และคำแปรญัติของสมาชิก  
สภาฯ เมื่อข้อเสนอรัฐบัญญัติ หรือคำขอแปรญัตินั้น ๆ จะนำมาซึ่งการลดรายได้ของรัฐหรือเพิ่ม  
ภาระให้แก่รัฐ มาตรา 40 นี้ ไม่ใช่บังคับแก่ร่างรัฐบัญญัติหรือคำแปรญัติของรัฐบาล

ผู้มีสิทธิโต้แย้งว่า ข้อเสนอรัฐบัญญัติสมาชิกสภาฯ นั้น ขัดต่อมาตรา 40 ก็คือ รัฐบาล สมาชิกสภาฯ และคณะกรรมการการคลัง หน่วยงานของคณะกรรมการการคลัง (le bureau de la Commission des finances) จะพิจารณาและฟังความคิดเห็นของเจ้าของ ข้อเสนอรัฐบัญญัติ และอาจฟังความเห็นของรัฐบาลได้ด้วย

ถ้าเป็นเรื่องการโต้แย้งว่าคำแปรญัตติ (amendement) นั้นขัดต่อมาตรา 40 แล้ว ประธานสภาผู้แทนฯ จะเป็นผู้พิจารณา โดยรับฟังความเห็นจากประธานคณะกรรมการการคลัง หรือผู้บันทึกรายงานทั่วไปของคณะกรรมการการคลัง กฎเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะ คล้ายคลึงกันในสภาเซนาท์ ถ้ามีการวินิจฉัยว่าไม่รับข้อเสนอรัฐบัญญัติ หรือคำแปรญัตตินั้นแล้ว ข้อเสนอรัฐบัญญัติ หรือคำแปรญัตตินั้นก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าวินิจฉัยว่ารับข้อเสนอ รัฐบัญญัติ หรือคำแปรญัตติแล้ว กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายก็จะดำเนินต่อไป รัฐบาล ไม่มีสิทธิโต้แย้งใด ๆ ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังมีโอกาสสุดท้ายที่มีประสิทธิภาพ โดยการเข้าทบทวน รัฐบัญญัติ มาตรา 61 ซึ่งมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีที่จะเสนอต่อตุลาการรัฐธรรมนูญ (le Conseil Constitutionnel) ในขั้นที่หลังจากสภาฯ รับหลักการ แต่ก่อนประกาศใช้ว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อมาตรา 40 ได้

(2) มาตรา 41 ตามบทบัญญัติ มาตรา 41, ถ้าข้อเสนอรัฐบัญญัติ หรือคำแปร ญัตติใดไม่ใช่เป็นเนื้อหาของกฎหมาย ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 34 แล้ว หรือข้อเสนอรัฐบัญญัติ หรือคำแปรญัตตินั้นขัดกับหลักการมอบอำนาจให้รัฐบาลออกรัฐกำหนดตามมาตรา 38 แล้ว สภาก็จะไม่รับข้อเสนอรัฐบัญญัติ หรือญัตตินั้น ๆ มาพิจารณา

### 3. กระบวนการออกกฎหมาย (La procedure législative)

กระบวนการออกกฎหมายแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ

- 1) การพิจารณาร่างกฎหมาย
- 2) การออกเสียงร่างกฎหมาย

(1) จากการเสนอร่างกฎหมายถึงการพิจารณาทั่วไป

ข้อเสนอรัฐบัญญัติ จะต้องถูกพิจารณาขั้นกรรมาธิการเสียก่อน แล้วจึงจะเสนอไป ยังสภาต่อไป

1.1 การเสนอและการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ ร่างรัฐบัญญัติและข้อเสนอ รัฐบัญญัติจะถูกพิมพ์และแจกจ่าย โดยหลักแล้วประธานสภาที่ร่างกฎหมายนั้นถูกเสนอมา จะพิจารณาว่าคณะกรรมาธิการใดจะพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ๆ ถ้าเป็นร่างรัฐบัญญัติ, รายงาน ของคณะกรรมาธิการที่พิจารณาจะต้องสรุปผลการพิจารณาว่ารับหลักการหรือไม่รับหลักการ หรือมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข ซึ่งจะต้องมีข้อเสนอแนบท้ายมาเป็นตารางเปรียบเทียบ

ถ้าเป็นข้อเสนอรัฐบัญญัติ, รายงานของคณะกรรมาธิการต้องมีตัวร่างกฎหมาย นั้นทั้งหมด รวมถึงคำแปรญัตติของกรรมาธิการด้วย

1.2 การบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม ตามมาตรา 48 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 รัฐบาลสามารถที่จะบรรจุร่างรัฐบัญญัติ และข้อเสนอรัฐบัญญัติที่รัฐบาลเห็นชอบ เข้าระเบียบวาระการประชุม ในลักษณะที่เป็นเอกสิทธิ์และสามารถเห็นยวรั้งข้อเสนอรัฐบัญญัติ ที่รัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยได้

1.3 การพิจารณาร่างกฎหมาย ในการประชุมสามัญของสภา รัฐบาลจะได้รับ ประกันว่า การพิจารณาในสภาจะเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ และญัตติที่ถูกพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมาตราที่ทางคณะกรรมาธิการได้เสนอให้พิจารณา นอกจากนั้นในชั้นนี้ รัฐบาลยังสามารถใช้มาตรการที่เรียกว่า Vote bloqué รวมทั้งใช้มาตรการในการขอมติไม่ไว้ วางใจต่อสภา ที่มีต่อร่างกฎหมายของตนตามมาตรา 49.3 ด้วย

## (2) จากการโหวตรับร่างกฎหมายไปยังการผ่านอีกสภาหนึ่ง

### 2.1 การโหวตของรายมาตรา และของคำแปรญัตติ

ในขั้นต้นจะมีการโหวตเป็นรายมาตรา หลังจากที่ได้มีการถกเถียงในญัตติ ที่สมาชิกบางคนขอสงวนสิทธิ์ไว้ เมื่อมีญัตติอยู่มากมาย สภาจะพิจารณาญัตติที่ขอให้ยกเลิกบาง มาตราก่อน แล้วจึงจะพิจารณาญัตติที่มีลักษณะทำลายร่างกฎหมายนั้น ๆ นอกจากนี้ญัตติที่เสนอ โดยรัฐบาล หรือโดยคณะกรรมาธิการจะได้รับการพิจารณาก่อน

อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติแต่ละมาตรา ไม่ว่าจะมีการขอแปรญัตติหรือไม่ก็ตาม จะต้องโหวตโดยคะแนนเสียงข้างมากของผู้ที่ลงมติ (la majorité des suffrages exprimés)

### 2.2 การขอให้มีการโหวตแบบบล็อก (le vote bloqué)

ในโอกาสที่มีการโหวตเสียงเรียงมาตรา และโหวตเสียงแปรญัตติ รัฐบาลสามารถขอให้โหวตแบบบล็อก (le vote bloqué) ซึ่งระบุไว้ในมาตรา 44.3 ซึ่งได้บังคับให้สภาต้องออกเสียงว่าจะรับร่างกฎหมายนั้นบางส่วนหรือทั้งหมด โดยโหวตครั้งเดียวเท่านั้น มาตรานี้มีประสิทธิภาพมาก เพราะจะจำกัดญัตติของสมาชิกสภาที่รัฐบาลไม่เห็นชอบด้วย โดยไม่ต้องมีการอภิปรายแต่อย่างใด

### 2.3 การขอให้พิจารณาร่างกฎหมายเป็นครั้งที่สอง

หลังจากโหวตเสียงเป็นรายมาตราแล้ว รัฐบาลสามารถขอให้สภาพิจารณาใหม่อีกครั้ง ในร่างกฎหมายบางส่วน หรือทั้งหมด สภาจะพิจารณาว่าจะยอมให้พิจารณาใหม่หรือไม่ แต่การพิจารณาครั้งที่สองจะมีเฉพาะข้อเสนอใหม่ของรัฐบาลหรือของคณะกรรมการเป็นส่วนใหญ่

### 2.4 การโหวตรับหลักการร่างกฎหมายทั้งหมด

ถ้าไม่มีการพิจารณาใหม่อีกครั้งที่สอง สภาก็จะโหวตรับหรือไม่รับร่างกฎหมายทั้งฉบับ ในขั้นตอนนี้ นายกรัฐมนตรีมีสิทธิขอให้สภาลงมติว่ารับหรือไม่รับหลักการในร่างกฎหมายนั้น โดยมีลักษณะเป็นการขอความไว้วางใจรัฐบาลไปด้วย ถ้าไม่รับนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลก็จะลาออก ซึ่งเป็นมาตราในมาตรา 49.3

## 4. ระบบนาเวต (การส่งกลับไปกลับมา) ทางนิติบัญญัติ La navette législative

โดยหลักกฎหมายจะต้องผ่านความเห็นของสภาผู้แทน และสภาเซนาท์ แต่มีข้อยกเว้น 2 ประการคือ

1) ถ้ามีข้อขัดแย้งระหว่างสภาทั้งสอง และทำให้กระบวนการต้องยืดยาว หรือถ้าเป็นกรณีฉุกเฉิน นายกรัฐมนตรีสามารถตัดสินใจใช้วิธีการประนีประนอมได้

2) ไม่ว่าผลจะเป็นอย่างไร สภาผู้แทนจะเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยขั้นสุดท้าย

### 4.1 การรับร่างกฎหมาย โดยสภาผู้แทนและสภาเซนาท์

มาตรา 45.1 บัญญัติไว้ “ร่างรัฐบัญญัติ หรือข้อเสนอรัฐบัญญัติจะถูกพิจารณาในสภาทั้งสองตามลำดับ เพื่อที่จะได้รับหลักการในร่างกฎหมายที่เหมือนกัน”

ซึ่งแสดงว่า มาตรา 45.1 ได้ระบุถึง ระบบนาเวต ระหว่างสองสภา แต่ละสภามีสิทธิที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายที่ถูกเสนอได้ ฉะนั้นเมื่อเกิดความขัดแย้งก็จำเป็นต้องใช้ระบบนาเวตเข้าแก้ไข ระบบนาเวตมีกฎเกณฑ์ดังนี้

“การพิจารณาในชั้นนาเวตนั้น ต้องพิจารณาเฉพาะมาตราที่ยังตกลงกันไม่ได้”

4.2 การรับร่างกฎหมายโดยการโหวตของสภาผู้แทน ฯ ภายใต้การแทรกแซงของ นายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีสามารถแทรกแซงเพื่อให้สภาผู้แทน ฯ รับร่างกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงท่าทีของสภาเซนาท์

การแทรกแซงของนายกรัฐมนตรี เมื่อสภาทั้งสองขัดแย้งกันในร่างกฎหมาย หัวหน้ารัฐบาลสามารถแทรกแซงได้ก็ต่อเมื่อมีการพิจารณาถึง 2 ครั้งในสภาผู้แทนและสภาเซนาท์แล้ว (deux lectures) หรือเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉิน

การแทรกแซงของนายกรัฐมนตรี ก็เพื่อให้มีการเรียกประชุมคณะกรรมการผสม (une commission mixte paritaire)

การพิจารณาของคณะกรรมการผสมนี้ มีขั้นตอนตามมาตรา 45 ก่อนข้างซับซ้อน แต่ได้ผลจริงจัง คณะกรรมการผสมนี้มาจากสมาชิกทั้งสองสภาจำนวนเท่า ๆ กัน<sup>(1)</sup>

ถ้าคณะกรรมการผสมไม่สามารถหาข้อยุติได้ นายกรัฐมนตรีจะส่งให้สภาผู้แทน ฯ เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด นั่นคือให้สภาผู้แทน ฯ เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดขั้นสุดท้าย

### 5. การประกาศใช้ร่างกฎหมาย

เมื่อผ่านความเห็นชอบจากสภาทั้งสองแล้ว ประธานาธิบดีจะทำหน้าที่พิจารณา ร่างกฎหมายนั้น ๆ ว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ ถ้าเห็นชอบก็จะลงนามเพื่อประกาศใช้ต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นชอบก็จะส่งกลับไปให้สภาพิจารณาใหม่ หรือบางที่หากสงสัยว่ามีบทบัญญัติใดขัดกับรัฐธรรมนูญ ก็จะส่งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญทำการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ ขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>(2)</sup>

#### 3.1.3 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายของรัฐบาลอเมริกัน

กระบวนการนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา อาจถูกริเริ่มได้ทั้งสองสภา โดยจะเริ่มในสภาใดก่อนก็ได้ ยกเว้นหากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากร ต้องริเริ่มจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน กระบวนการพิจารณานั้นจะต้องผ่านกระบวนการของทั้งสองสภาอีกด้วย ส่วนร่างกฎหมายจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประธานาธิบดีเสียก่อนจึงจะประกาศใช้ได้<sup>(3)</sup>

(1) คณะกรรมการผสมนี้ ประกอบด้วยผู้แทนจากสภาผู้แทนราษฎร 7 คน และผู้แทนจากสภาเซนาท์ 7 คน

(2) Pierre Pactet, *Institutions politiques, Droit Constitutionnel*, 5<sup>e</sup> édition, MASSON, Paris, 1981. pp. 425-435

(3) โกลด์ โรจนพันธุ์ และคณะ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 128

(1) การเสนอร่างกฎหมาย การเสนอร่างกฎหมายในสภาผู้แทน ฯ นั้นสมาชิกจะนำร่างกฎหมายที่จะเสนอใส่ลงใน “Hopper” ซึ่งเป็นตะกร้าที่อยู่บนโต๊ะของเสมียนก็เป็นอันเสร็จในขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมาย แต่การเสนอของสภาสูงนั้น สมาชิกสภาสูงจะลุกขึ้นยืนและกล่าวต่อประธานสภาสูง โดยเสนอแนะร่างกฎหมาย และกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายนั้น ๆ เมื่อประธานสภาสูงรับทราบแล้ว ก็จะขอเสียงจากสภาให้ลงมติเป็นเอกฉันท์<sup>(1)</sup>

(2) เมื่อการเสนอร่างกฎหมายผ่านพ้นไปแล้ว ก็จะถูกส่งไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง โดยเลขาธิการสภาองเกรสจะเป็นผู้กำหนดว่าร่างกฎหมายใดควรเสนอไปให้คณะกรรมการใดพิจารณา หากมีการโต้แย้งระหว่างสมาชิกด้วยกันแล้ว จะให้เหล่าสมาชิกลงมติว่าจะให้ร่างกฎหมายนั้นถูกส่งไปให้คณะกรรมการใดพิจารณา กรรมการแต่ละคนในสภาจะถูกเลือกเข้าดำรงตำแหน่งกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมต่อหน้าที่และความมีอาวุโส โดยจะมีการจัดส่วนจำนวนสมาชิกให้คณะกรรมการต่าง ๆ ตามสัดส่วนจำนวนสมาชิกของพรรค ในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด การเลือกตั้งนั้นจะกระทำโดยการออกเสียงของสภานั้น ๆ แท้ที่จริงแล้ว เป็นการยืนยันมติที่สมาชิกของพรรคได้ตกลงใจไว้แล้วนั่นเอง<sup>(2)</sup>

(3) เมื่อร่างกฎหมายเข้าสู่สภาแล้ว การปฏิบัติงานของคณะกรรมการจะแบ่งออกเป็นหลักเกณฑ์ ดังนี้<sup>(3)</sup>

3.1 ถ้าเป็นร่างกฎหมายธรรมดาที่ไม่มีความสำคัญ ๆ มากนักคณะกรรมการอาจใช้วิธีการพิจารณาเป็นส่วนตัว อันหมายถึงว่าร่างกฎหมายนั้น ๆ อาจผ่านไปหรือตกไปอย่างรวดเร็ว โดยปราศจากการค้นคว้า อภิปรายในส่วนข้อเท็จจริง จะเพียงแต่ตรวจดูด้านภาษา ความสละสลวย และแก้ไขข้อบกพร่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ก่อนที่จะนำไปเสนอต่อคณะกรรมการอีกสภาหนึ่ง เพื่อจะนำเสนอไปสู่ที่ประชุมสภาองเกรส

---

(1) เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

(2) เพิ่งอ้าง หน้าเดียวกัน

(3) Jawell Case Phillips, Henry J. Abraham and Corfez A. M. Ewing, *Essentials of National Government* (New York : American Book Company 1966) p.195, อ้างจาก โกลด์ โรจนพันธุ์ และคณะ, อ้างถึงแล้ว หน้า 129

3.2 ถ้าร่างกฎหมายมีความยุ่งยากซับซ้อน คือเรื่องใหม่ ๆ ที่คณะกรรมการการยังไม่เคยพิจารณามาก่อน หรือเรื่องที่น่าสนใจมาก คณะกรรมการจะจัด “ประชุมลับ” โดยจะเชิญเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารเข้ามาให้ชี้แจง

3.3 เมื่อผ่านการประชุมแล้วจะมีการไต่สวน โดยมอบให้แก่อนุกรรมการทำการซักถามอย่างเปิดเผยให้แก่สาธารณชนได้รับฟังด้วย คณะกรรมการชุดนี้มีสิทธิจะเรียกผู้ใดมาซักถามได้ นอกจากประธานาธิบดี และประธานศาลสูงเท่านั้น ที่ไม่สามารถเรียกมาซักถามได้

3.4 ในขั้นนี้ จะมีการอภิปรายถึงร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ และสรุปรายงานข้อมูลที่ได้ไต่สวนแล้ว ขั้นต่อไปก็มีการลงมติว่าจะสนับสนุน หรือคัดค้านร่างกฎหมายนั้นหรือจะให้มีการแปรญัตติก่อนหรือไม่ ถ้ากรรมการคัดค้านร่างกฎหมายนั้นก็แสดงว่าร่างกฎหมายนั้นตกไป ถ้าหากผ่านไปได้ก็จะเข้าสู่คณะกรรมการฝ่ายระเบียบต่อไป

(4) คณะกรรมการฝ่ายระเบียบ จะเป็นผู้กำหนดวันพิจารณาร่างกฎหมาย กำหนดระยะเวลาในการอภิปราย รวมทั้งกำหนดการแปรญัตติด้วย โดยคณะกรรมการชุดนี้จะทำหน้าที่กลั่นกรอง และเปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างกฎหมายที่จะผ่านจากคณะกรรมการชุดก่อน ๆ

คณะกรรมการฝ่ายระเบียบอาจจะเก็บร่างกฎหมาย หรืออาจไม่อนุมัติให้ร่างกฎหมายเข้าระเบียบได้ กล่าวคือ ไม่ยินยอมให้เสนอต่อที่ประชุมใหญ่พิจารณา แต่อำนาจดังนี้อาจถูกประธานสภาผู้แทนฯ เรียกบังคับเอาร่างกฎหมายที่ถูกเก็บโดยใช้หลัก 21 วันมาพิจารณาใหม่ได้<sup>(1)</sup>

(5) เมื่อร่างกฎหมายได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการทั้งหลาย แล้วก็จะถึงขั้นรายงานต่อสภา โดยจะอธิบายข้อความของร่างกฎหมายทุกตอน ข้อเสนอแนะที่ได้จากการประชุม เพื่อซักถามอย่างเปิดเผยแก่สาธารณะ อาจพิมพ์เอาไว้ด้วยก็ได้ ทั้งอาจจะบรรจุเอาความเห็นที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยของสมาชิกไว้ในรายงานก็ได้ ผู้ที่รายงานกฎหมาย และร่างกฎหมาย

---

(1) โทล โรจนพันธุ์ และคณะ ฯ, เพิ่งอ้าง, หน้า 130



จะเป็นหน้าที่ของประธานคณะกรรมการ เมื่อรายงานเสร็จแล้วก็จะเข้าสู่กระบวนการต่าง ๆ ก่อนที่จะเข้าสู่ที่ประชุมของสภาสูง เพื่อทำการอภิปรายลงมติกันต่อไป<sup>(1)</sup>

(6) หน้าที่ธุรการเกี่ยวกับร่างกฎหมาย (The Bill is Processed)

6.1 เมื่อร่างกฎหมายถูกเสนอผ่านสภาสูงแล้ว เสมียนประจำสภา (Legislative Clerk) ก็จะสลักหลังรายชื่อสมาชิกสภาสูงผู้เสนอ และรายชื่อคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ต่อจากนั้นเสมียนวารสาร (Journal Clerk) ก็จะจดรายงานย่อ ๆ เกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นไว้ในสมุดจดรายงาน (Minute Book) ลำดับต่อไปนั้นร่างกฎหมายก็จะถูกส่งไปยังสำนักงานเลขาธิการสภา เพื่อให้เสมียนบันทึกการประชุมสภา (Congressional Record Clerk) เป็นผู้ให้เบิกร่างกฎหมายตามความสำคัญ เช่น S.1 แล้วถึงนำไปพิมพ์เป็นรายงานอย่างเป็นทางการในบันทึกการประชุมสภา เสมียนร่างกฎหมาย (Bill Book Clerk) แล้วส่งไปให้โรงพิมพ์รัฐบาลพิมพ์ต่อไป ซึ่งปกติมักจะพิมพ์กันในตอนเย็นของวันที่กฎหมายถูกเสนอต่อสภาเพื่อให้สมาชิกสภาสูงกับสภาผู้แทนฯ ได้ทันในตอนเช้าของวันถัดไป โดยสมาชิกทั้งสองสภาสามารถไปรับได้ที่ห้องเก็บเอกสารของสภา<sup>(2)</sup>

6.2 เสมียนของคณะกรรมการ จะจัดเรียงลำดับร่างกฎหมายตามความสำคัญ โดยจัดวางระเบียบวาระเอาไว้ (Calender) ว่าร่างกฎหมายใดจะถูกพิจารณาวันที่เท่าใด และกฎหมายนั้นเมื่อถึงขั้นนี้แล้วก็พร้อมที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเป็นลำดับขั้นต่อไป

(7) การอภิปรายร่างกฎหมาย เป็นการประชุมใหญ่ของสภาสูง เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่ร่างกฎหมายจะถูกส่งไปอีกสภาหนึ่ง ที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสภามีการประชุมและอภิปรายร่างกฎหมายนั้น ๆ<sup>(3)</sup>

ในการประชุมใหญ่จะมีเทคนิคต่าง ๆ ที่สมาชิกแต่ละคนนำไปใช้ เพื่อทำการยับยั้งร่างกฎหมาย ได้แก่

---

(1) เฟิงอ้าง, หน้า 130

(2) เฟิงอ้าง, หน้า 131

(3) โทศล โรจนพันธุ์ และคณะ, เฟิงอ้าง, หน้า 133

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

7.2 การอภิปรายในสภาสูง สิทธิการอภิปรายเกือบจะไม่มีข้อบังคับอะไรเป็นพิเศษ การเสนอปิดการอภิปรายแทบจะไม่มี หากจะเสนอให้ปิดการอภิปราย จะต้องใช้เสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาประชุม เพราะฉะนั้น สิทธิการอภิปรายแบบไม่รู้จบที่เรียกว่า ฟิลิบัสเตอร์ (Filibuster)<sup>(1)</sup> อันจะทำให้เกิดความล่าช้า สร้างความเบื่อหน่ายให้แก่สมาชิกอื่น ๆ ได้ ดังนั้นจึงมีกฎอยู่ 2 ประการที่ใช้ในสภาสูง คือ The Two - Speech Rule ที่ห้ามสมาชิกทำการอภิปรายเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกิน 2 ครั้งภายในวันเดียวกัน อีกกฎหนึ่งคือ The Cloture Rule คือเมื่อมีการอภิปรายไม่รู้จบแล้ว สมาชิกจำนวน 16 คน มีสิทธิยื่นข้อเสนอต่อประธานสภา เพื่อทำการอภิปรายได้ หากข้อเสนอผ่านมติของสภา โดยเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกที่เข้าประชุมสมาชิกสภาผู้ทำการอภิปรายจะใช้เวลาอภิปรายคนละไม่เกิน 1 ชั่วโมง เท่านั้น<sup>(2)</sup>

(8) เมื่อร่างกฎหมายผ่านสภาแรกแล้ว จะส่งต่อไปยังสภาที่สอง ด้วยกรรมวิธีเช่นเดียวกัน ถ้าคณะกรรมการสภาแรก และสภาที่สองมีความเห็นไม่ตรงกัน ร่างกฎหมายนั้นจะถูกส่งไปยังคณะกรรมการฝ่ายประชุม (The Conference Committee) ซึ่งจะทำการไกล่เกลี่ยประนีประนอมความคิดเห็นของทั้ง 2 ฝ่าย มติของคณะกรรมการฝ่ายประชุมจะมีผลให้ความเห็นของคณะกรรมการฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดตกไปก็ได้ และคณะกรรมการนี้จะแต่งตั้งข้อความใด ๆ ไม่ได้ นอกจากเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น<sup>(3)</sup>

---

(1) "History, Techniques of Senate Filibuster", Congressional Quarterly Weekly Report, Vol. 18, No. 10, อ้างจาก ชาญวุฒิ วัชรพุกก์ และคณะ, แนวคำบรรยายกระบวนการนิติบัญญัติ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517) หน้า 155 - 158

(2) Robert K. Carr, Marret H. Bernstein and Walter F. Murphy, *American Democracy in Theory and Practice* (New York : Rinehart and Wilson, Inc., 1965) อ้างโดย โกลด์ โรจนพันธุ์, อ้างมาแล้ว หน้า 132

(3) โกลด์ โรจนพันธุ์ และคณะ, อ้างแล้ว หน้า 133

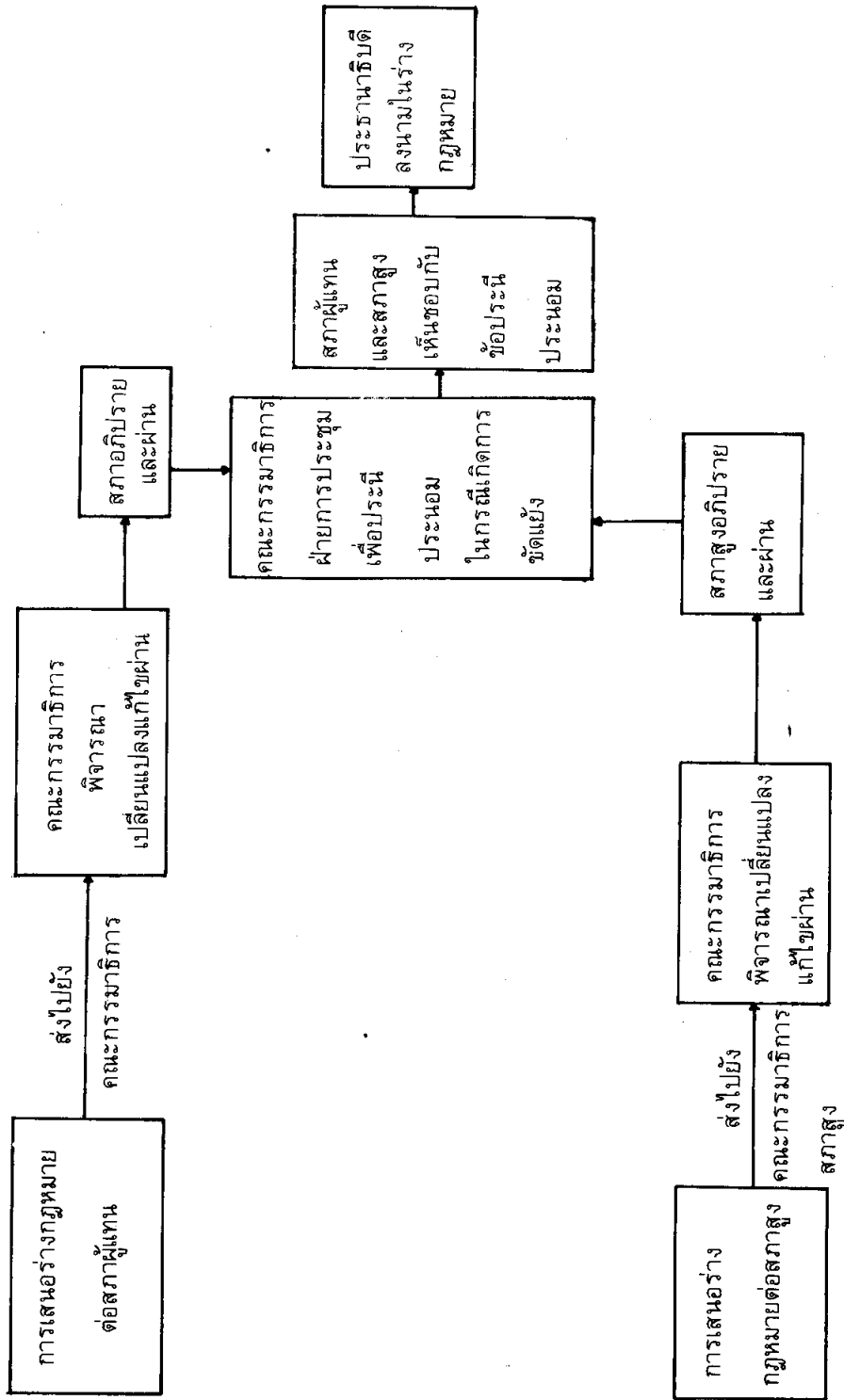
(9) เมื่อผ่านทั้งสองสภาแล้ว ร่างกฎหมายจะต้องได้รับการลงนามโดยประธานสภาสูง และประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วจึงจะให้ประธานาธิบดีลงนาม เพื่อให้ร่างกฎหมายเป็นรัฐบัญญัติประกาศใช้บังคับต่อไป<sup>(1)</sup>

**แผนผังกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภาอเมริกัน**

<u>บทนำ</u>	<u>ขั้นตอนคณะกรรมการ</u>	<u>การอภิปรายในสภา</u>	<u>การประกาศใช้เป็นกฎหมาย</u>
การออกกฎหมายเริ่มต้น โดยการเสนอที่คล้ายคลึงกัน ทั้งสองสภา		ทุกร่างกฎหมายต้องเสนอ ต่อทั้งสภาล่างและสภาสูง ก่อนเสนอไปยังประธานาธิบดี	

---

(1) เฝิงอ๋าง, หน้า 133



หมายเหตุ แผนผังนี้มาจาก DAVID V. EDWARDS, *THE American Political Experience*, 2<sup>e</sup> edition, 1982, Prentice-Hall, Inc, Englewood Cliffs, N, J.07632 p. 309

### 3.2 อำนาจหน้าที่ในการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาไทยในปัจจุบัน

ตามระบบการปกครองแบบรัฐสภานั้น สถาบันที่มีหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และให้ความเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่รัฐสภา ซึ่งสำหรับของประเทศ ไทย ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภานั้นเอง

กฎหมายที่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่จะจัดทำขึ้นได้คือพระราชบัญญัติ ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงลงพระปรมาภิไธย ประการใช้โดยคำแนะนำและยินยอม ของรัฐสภา สำหรับขั้นตอนในการจัดทำกฎหมายมีดังนี้<sup>(1)</sup>

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

#### 3.2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ตามมาตรา 125 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 บัญญัติไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติ จะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้รับรองจากนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรค การเมืองที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง”

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย ข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือข้อใดข้อหนึ่ง

(1) การตั้งขึ้น หรือยกเลิก หรือ ลด หรือ เปลี่ยนแปลง ภาษี หรือผ่อน หรือวาง ระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(2) การจัดสรร รั้งรักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่าย ของแผ่นดิน

---

(1)บุรุษรักษ์ นามวิวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 298

(3) การกู้เงิน หรือค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

(4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัย”

ในระยะเริ่มแรกเมื่อใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำได้อีกต่อเมื่อมีคำรับรองของคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีจำนวน 17 คน โดย

- |                          |      |
|--------------------------|------|
| - คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง    | 3 คน |
| - วุฒิสภาแต่งตั้ง        | 6 คน |
| - สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้ง | 8 คน |

แต่ในปัจจุบันนี้ บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ถูกยกเลิกไป ดังนั้นบทบัญญัติเรื่องคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเป็นอันยกเลิกไป<sup>(1)</sup>

**ข้อสังเกตประการที่หนึ่ง** เกี่ยวกับ คณะกรรมการวิสามัญร่างพระราชบัญญัตินี้ ในการพิจารณาการร่างข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการร่างข้อบังคับฯ ได้มีการพิจารณาในประเด็นที่ว่า ควรจะเพิ่มเติมคณะกรรมการจัดการประชุมหรือไม่ เพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่ยกเลิกไป

ความเห็นชอบของคณะกรรมการร่าง แบ่งเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าคณะกรรมการจัดการระเบียบวาระการประชุม จะทำหน้าที่กลั่นกรองงานของสภา แม้ในต่างประเทศก็มีคณะกรรมการทำนองนี้ โดยตั้งจากสมาชิกพรรคการเมืองทุกพรรคในสภา ตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกแต่ละพรรค ทำหน้าที่พิจารณาว่า ร่างพระราชบัญญัติใดควรบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมก่อนหรือหลัง แล้วเสนอให้ประธานสภาสั่งบรรจุระเบียบวาระต่อไป ในการจัดตั้งคณะกรรมการนี้อาจทำได้โดยให้ประธานคณะกรรมการสามัญทุกคณะเป็นคณะกรรมการคณะนี้โดยตำแหน่ง

---

(1) นูร์ริคซ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 298 - 299

ฝ่ายที่สองเห็นว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้นผู้เสนอต้องนำร่างกฎหมายของตนเข้าสู่ที่ประชุมพรรคที่ตนสังกัดอยู่ก่อนแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้มีการพิจารณากันอย่างกว้างขวาง เป็นการกลั่นกรองเสียก่อน จนในที่คาดว่าจะมีร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาฯ มากย่อมไม่แน่นอน นอกจากนี้การบรรจุระเบียบวาระการประชุม ก็มีข้อบังคับระบุกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประธานสภาและรองประธานอยู่แล้ว จึงไม่ควรตั้งคณะกรรมการชุดนี้ เพราะเป็นการก่อให้เกิดความยุ่งยากล่าช้าได้

เมื่อพิจารณาแล้ว ที่ประชุมเห็นว่า ในประเด็นนี้ควรรอการพิจารณาไว้พลางก่อน<sup>(1)</sup> และเมื่อข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนฯ พ.ศ. 2528 ผ่านความเห็นชอบของสภาฯ แล้ว ก็ไม่มีคณะกรรมการชุดนี้ระบุไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาฯ แต่อย่างใด

**ข้อสังเกตประการที่สอง** ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนฯ พ.ศ. 2528 ในหมวดที่ 5 ได้บัญญัติถึง ลักษณะของร่างพระราชบัญญัติไว้ดังนี้

- 1) ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา
- 2) ต้องมีบันทึกประกอบร่างพระราชบัญญัติ คือ หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติและเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- 3) ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกร่างกฎหมายเดิมให้ระบุมตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกไว้ในหลักการ หรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้<sup>(2)</sup>

นอกจากนี้ ข้อ 92 แห่งข้อบังคับฯ ยังระบุไว้ว่า “ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอต่อสภาให้ประธานสภาทำการตรวจสอบ และหากมีข้อบกพร่องให้ประธานแจ้งสมาชิกนั้นทราบภายในเจ็ดวันนับแต่ได้รับ”

### 3.2.2 การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (มาตรา 126 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521)

(1)รายละเอียดโปรดอ่าน บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนฯ พ.ศ. 2528 ครั้งที่ 3, วันศุกร์ที่ 15 กรกฎาคม 2526, หน้า 2, 3

(2)ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หมวดที่ 5, ข้อที่ 91

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ให้กระทำเป็นสามวาระเป็นลำดับ

วาระที่ 1 “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้น

เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยดังกล่าว สภาจะให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับรวมกัน สภาจะลงมติรับหลักการ หรือไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ หรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้วให้สภาลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง”(1)

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อนเมื่อที่ประชุมอนุมัติ แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน(2)

ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง(3) แต่ถ้าสภามีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติใด ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

วาระที่ 2 การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือกรรมการเต็มสภา(4)

ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ

ก. คณะกรรมการที่สภาตั้ง ในกรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งขึ้น สภาจะให้คณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณา ก็ได้(5)

(1) ข้อที่ 95 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(2) ข้อที่ 96 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(3) ข้อที่ 97 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(4) ข้อที่ 98 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(5) ข้อที่ 99 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528



การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติไว้เป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น<sup>(1)</sup>

เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภากรรมาธิการนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มี หรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมาธิการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย<sup>(2)</sup>

เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมาธิการแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมภายใน 10 วัน<sup>(3)</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภแล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้ที่แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้วันแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น<sup>(4)</sup>

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความได้มิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่<sup>(5)</sup>

(1) ข้อที่ 100 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(2) ข้อที่ 101 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(3) ข้อที่ 102 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(4) ข้อที่ 104 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(5) ข้อที่ 105 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

## ข. คณะกรรมาธิการเต็มสภา

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมาธิการด้วย

การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา เป็นทั้งการพิจารณาชั้นกรรมาธิการ และการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรฐานรวมกันไป<sup>(1)</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้<sup>(2)</sup>

วาระที่ 3 เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเป็นวาระที่สาม<sup>(3)</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม ไม่มีการอภิปรายและให้ที่ประชุมลงมติว่า เห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบ<sup>(4)</sup>

ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติใด ให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป<sup>(5)</sup>

### 3.2.2 การพิจารณาโดยวุฒิสภา

วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นสามวาระตามลำดับ<sup>(6)</sup>

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร<sup>(7)</sup>

(1) ข้อที่ 103 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(2) ข้อที่ 98 อนุ 3 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(3) ข้อที่ 106 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(4) ข้อที่ 107 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(5) ข้อที่ 108, ข้อ 110 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528

(6) ข้อที่ 88 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527

(7) ข้อที่ 89 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527

การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่  
สภาตั้ง หรือกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งขั้นตอนการพิจารณา การแปรญัตติ ตลอดจนการพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว มีลักษณะเช่นเดียวกับขั้นตอนที่ระบุ  
ไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนฯ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม ให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบ  
ด้วย หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือ ถ้าในการพิจารณาในวาระที่สอง ได้มีการ  
แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้ที่ประชุมลงมติว่า ให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม  
โดยการพิจารณาในวาระที่สามนี้ ไม่มีการอภิปราย<sup>(1)</sup>

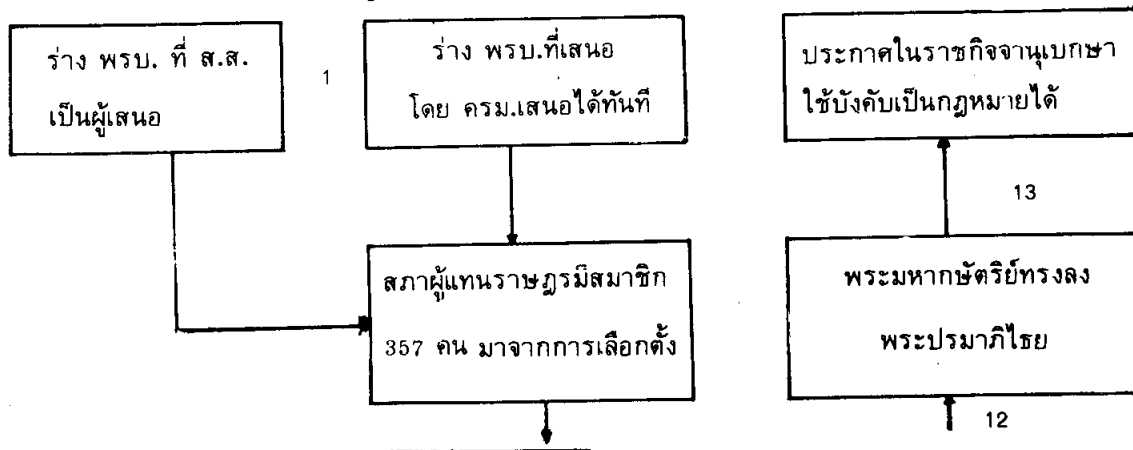
**ก. กรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร**

ถ้าวุฒิสภาลงมติในวาระที่สาม เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไข ก็ถือว่า  
ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้น  
ทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในพระราชกิจ-  
จานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>(2)</sup>

**แผนผังแสดงกระบวนการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาในกรณีไม่มีปัญหา<sup>(3)</sup>**

กระบวนการตราพระราชบัญญัติของไทย

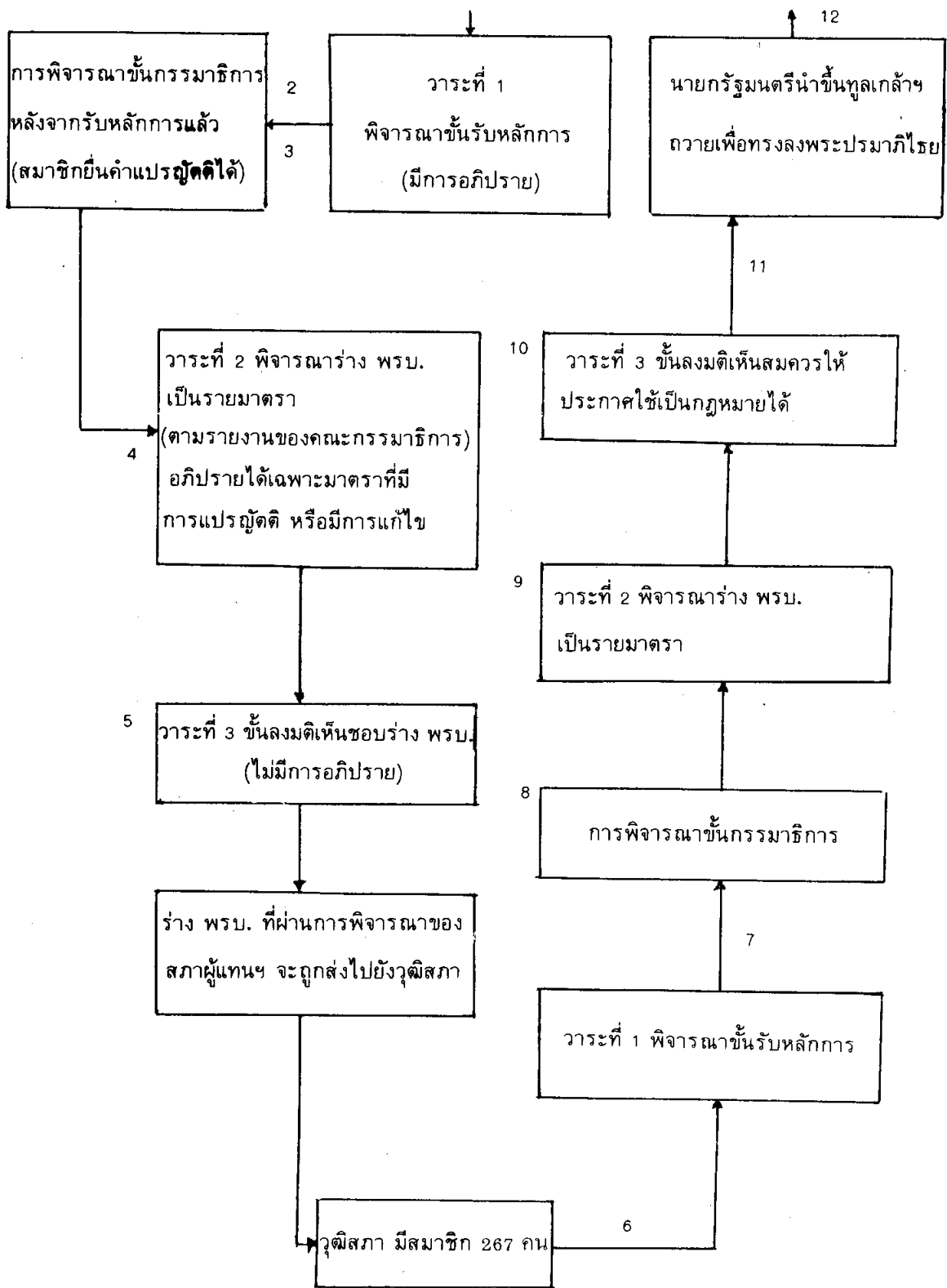
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (ในปัจจุบัน)



(1) ข้อที่ 100 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527

(2) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 300

(3) แผนผังนี้ มาจาก บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 301 แก้ไข เพิ่มเติม โดยผู้เรียบเรียง



## ข. กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร

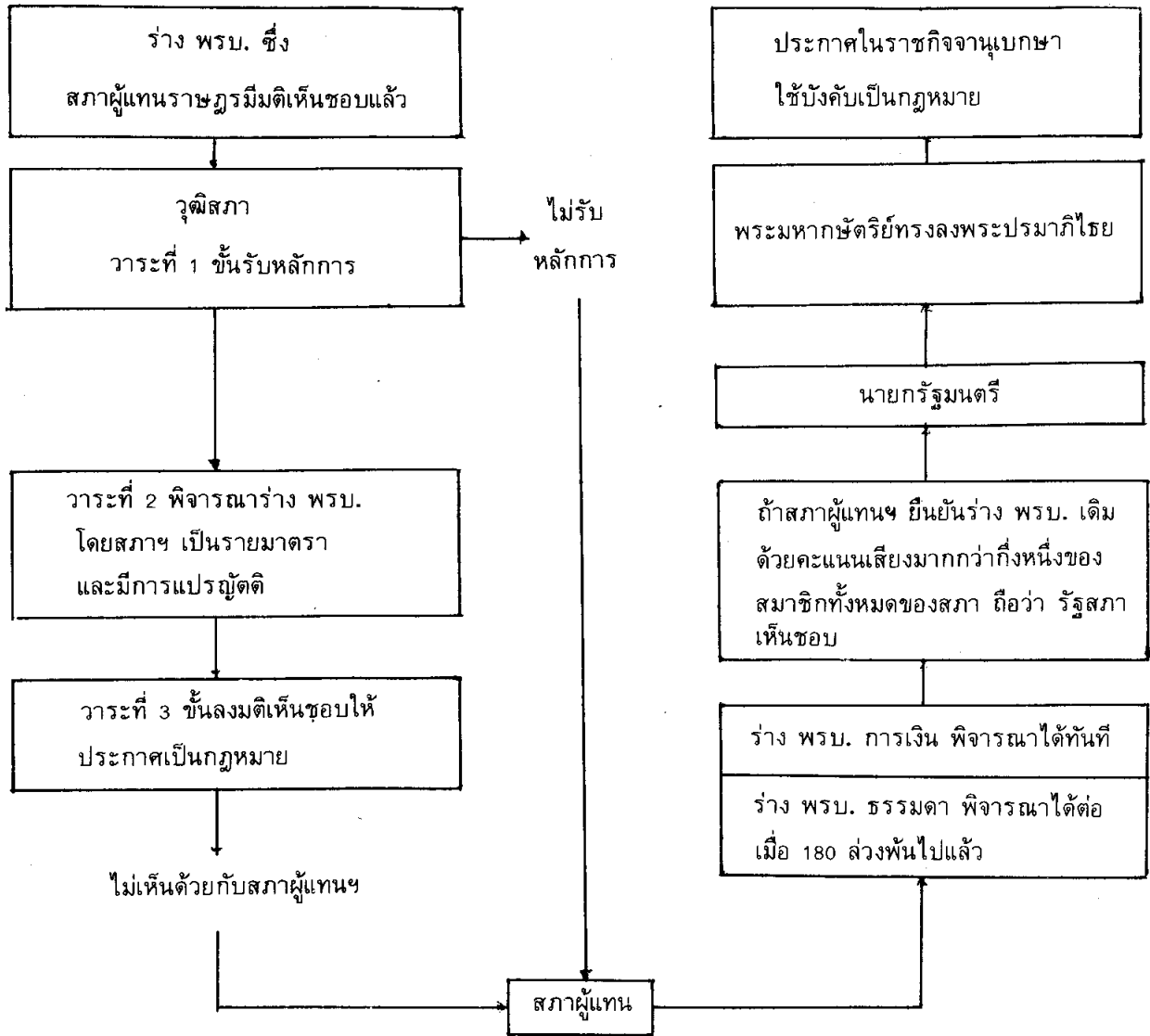
ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎร จะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>(1)</sup>

(ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที)

---

(1) ปรุรักรักษ์ นามวัฒน์ อ้างถึงแล้ว, หน้า 302

แผนผังแสดงกระบวนการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาในกรณี  
 ที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร<sup>(1)</sup>  
 กรณีที่วุฒิสภามีมติไม่รับหลักการในวาระที่ 1  
 และ วุฒิสภามีมติไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทนในวาระที่ 3



(1) แผนผังนี้มาจาก บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 302

### ค. กรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม

ถ้าวุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นว่านี้ให้สภาทั้งสองแต่งตั้งบุคคลที่เป็น หรือมิได้เป็นสมาชิกสภาแห่งนั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกัน เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้น รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น แสดงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>(1)</sup>

ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อ เวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่คณะกรรมการร่วมกันหรือร่างเดิมพิจารณา ด้วยคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>(2)</sup>

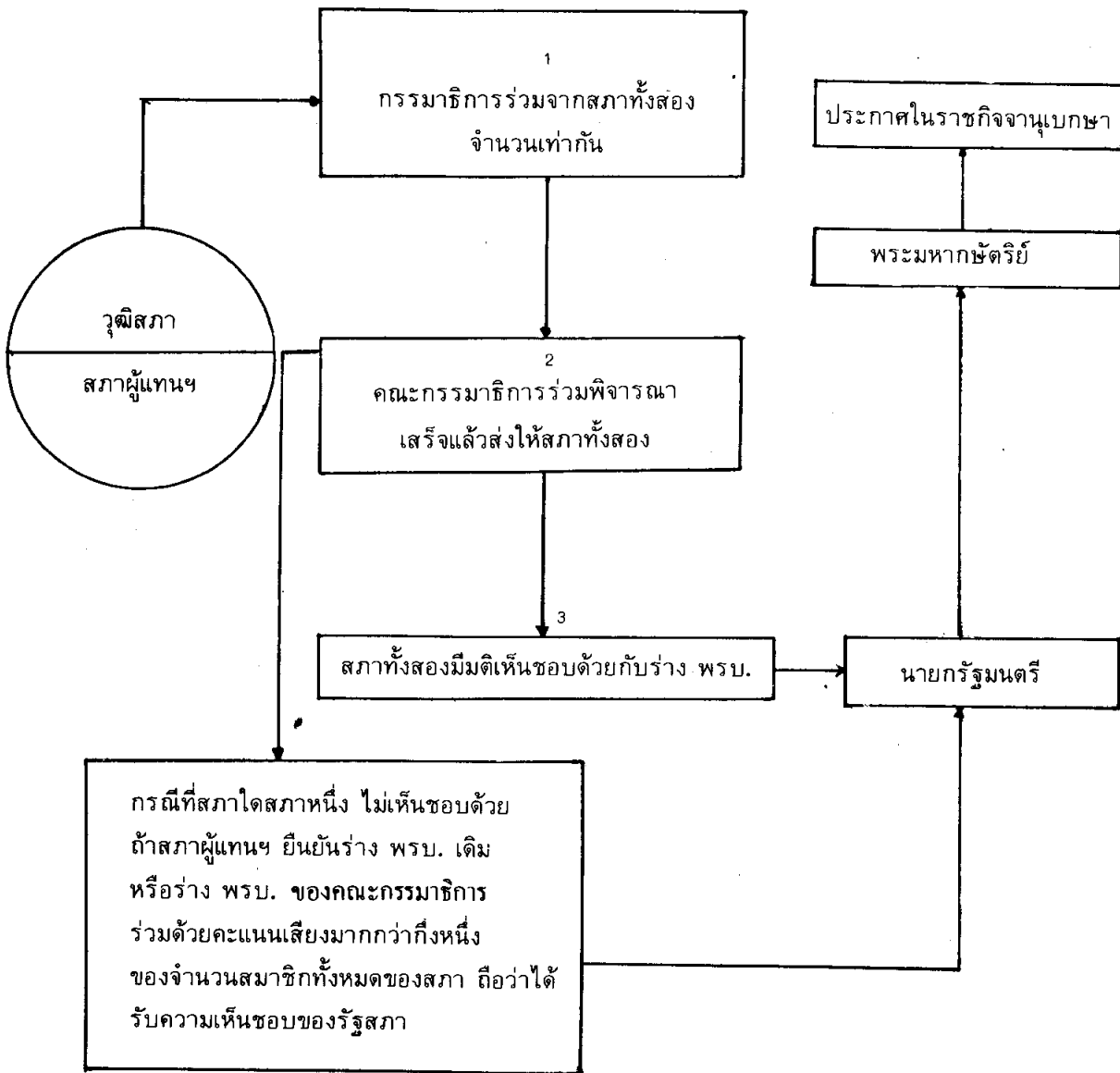
(ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที)

(1) บุรیرักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 303

(2) เพิ่งอ้าง, หน้า 303

แผนผังแสดงกระบวนการในการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาในกรณีที่วุฒิสภา  
แก้ไขเพิ่มเติม(1)

กรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนฯ



(1)แผนผังนี้มาจาก บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 303

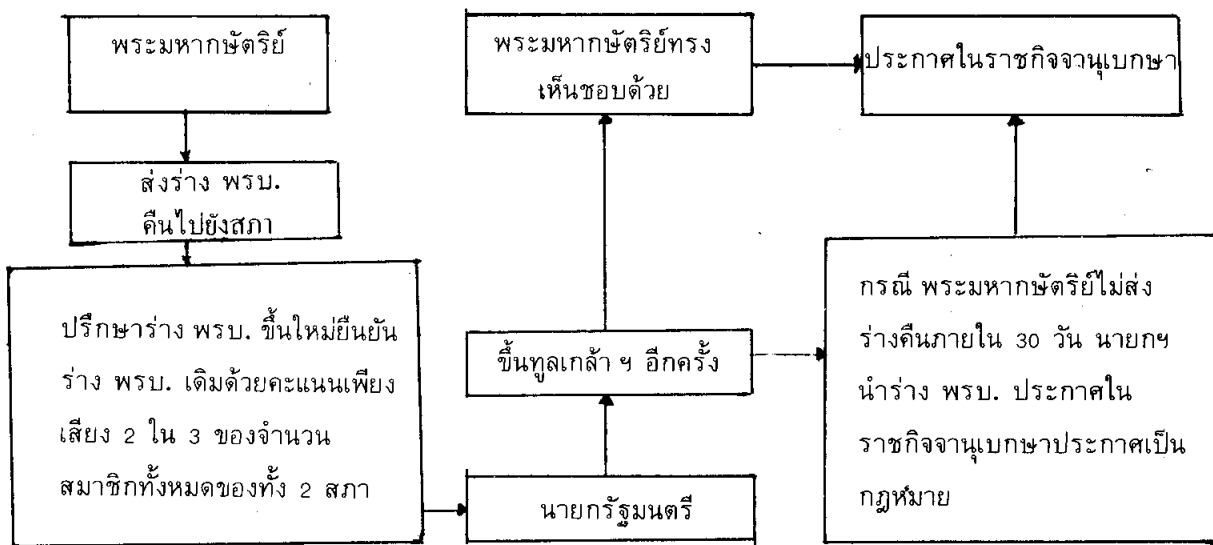


4) การยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) หรือกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย

ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วัน แล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภาลงมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2/3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรี นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นมาทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เสมือนหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว<sup>(1)</sup>

แผนผังกระบวนการจัดทำกฎหมายของรัฐสภาในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย<sup>(2)</sup>

กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย



(1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 304

(2) แผนผังนี้มาจาก บุรีรัตน์ นามรัตน์, เพิ่งอ้าง, หน้า 305

#### 5) การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด

รัฐสภาที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนดมี 2 ประเภท คือ

- 1) พระราชกำหนดทั่ว ๆ ไป
- 2) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา

#### ก. เหตุผลและความจำเป็นในการออกแบบพระราชกำหนด<sup>(1)</sup>

พระราชกำหนดทั่ว ๆ ไปมีเหตุผลและความจำเป็นในการออกพระราชกำหนดคือ

1. ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และ

2. จะเรียกประชุมสภาให้ทันท่วงทีมิได้ หรือในกรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทน ฯ ถูกยุบ

พระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา มีเหตุผลและความจำเป็นในการออกพระราชกำหนด คือ

1. ในระหว่างสมัยประชุม
2. มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร หรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วน และรีบ เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน

---

(1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, เพิ่งอ้าง หน้า 305

ข. การใช้บังคับเป็นกฎหมาย<sup>(1)</sup>

เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

การอนุมัติ

เมื่อคณะรัฐมนตรีประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ต้องเสนอมาเพื่อให้รัฐสภาอนุมัติ

โดย

1) พระราชกำหนดทั่ว ๆ ไป ต้องนำเสนอรัฐสภาในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป โดยไม่ชักช้า

2) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา ต้องนำเสนอรัฐสภาภายใน 3 วัน นับแต่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

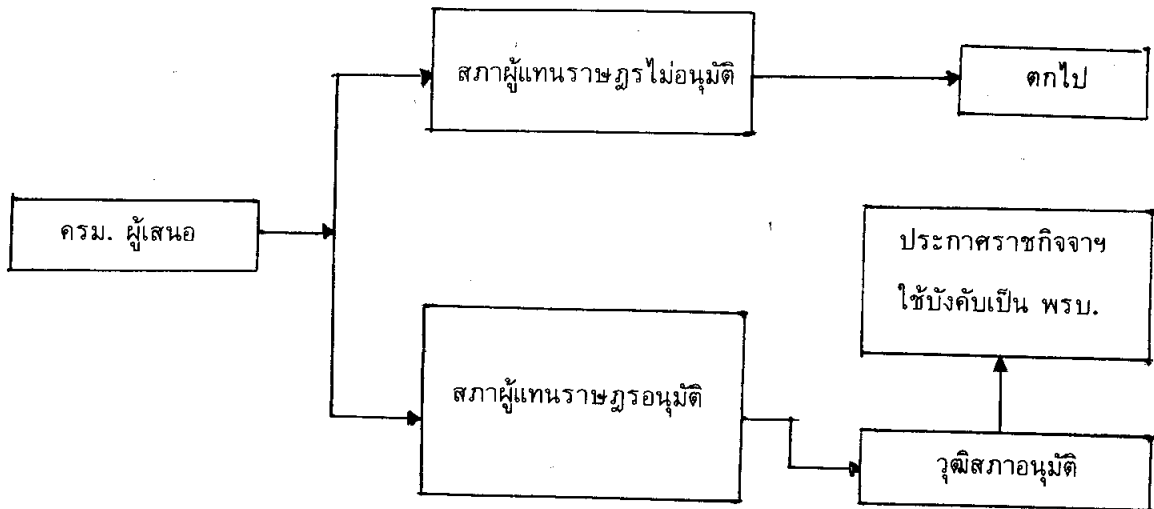
ในกรณีที่รัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็ป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างใช้พระราชกำหนด (การอนุมัติ หรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา)<sup>(2)</sup>

---

(1)บุรียักษ์ นามวัฒน์, เพิ่งอ้าง หน้า 305 - 306

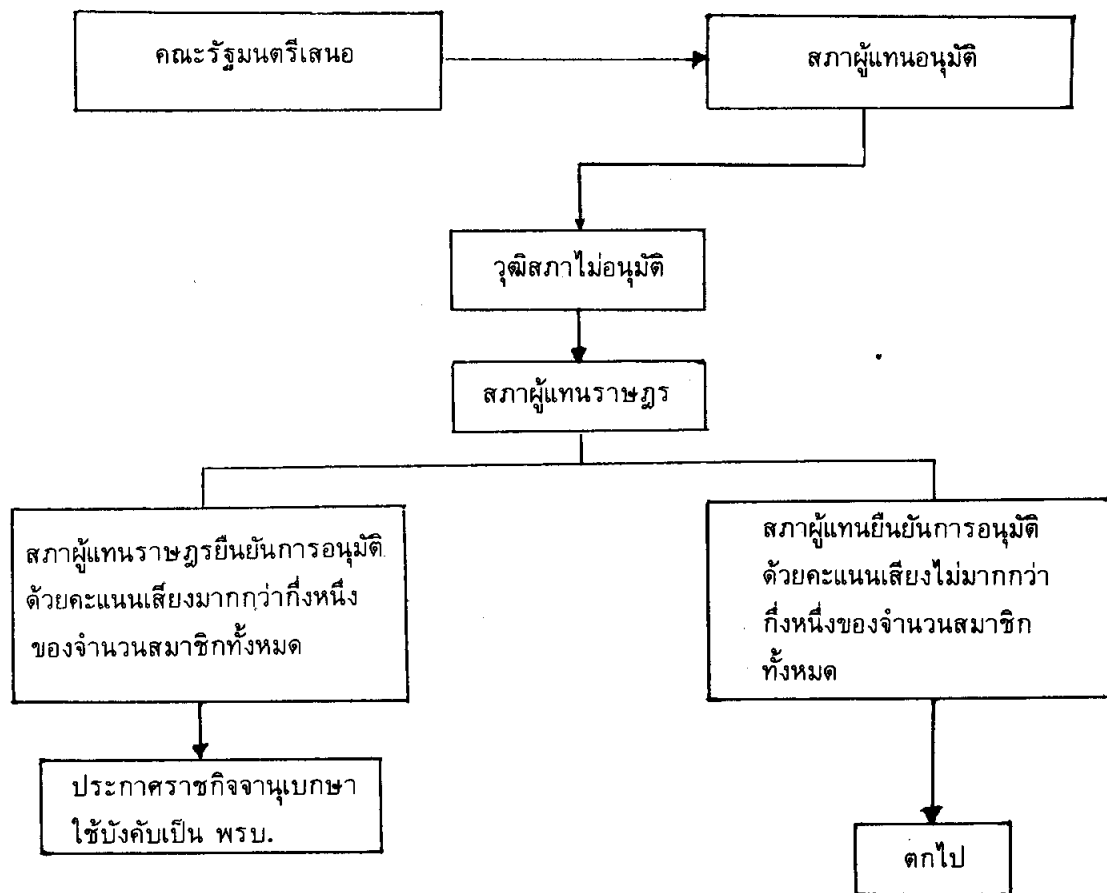
(2)บุรียักษ์ นามวัฒน์, เพิ่งอ้าง, หน้า 306

แผนผังแสดงการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดของรัฐสภา  
การพิจารณาในกรณีปกติ<sup>(1)</sup>



(1) แผนผังนี้มาจาก นูรีร์กซ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 306

แผนผังกรณีวุฒิสภาไม่อนุมัติ<sup>(1)</sup>



(1) แผนผังนี้มาจาก บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 306

### หนังสืออ่านประกอบบทที่ 3

#### หนังสือภาคภาษาไทย

- 1) โกศล โรจนพันธุ์, จุฑารัตน์ บางยี่ขัน, ศิริลักษณ์ ไชยรังษี, กระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative process) (PS 315), กรุงเทพมหานคร, คุณพิมพ์อักษรกิจ, 2525.
- 2) สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, กรุงเทพมหานคร, ไทยวัฒนาพานิช, พิมพ์ครั้งที่ 1, พ.ศ. 2527.
- 3) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน (Public Law) หน่วยที่ 1 - 7 กรุงเทพมหานคร, ตุลาคม 2527.
- 4) บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทน พ.ศ. 2528, ครั้งที่ 3, วันศุกร์ที่ 15 กรกฎาคม 2526, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

#### หนังสือภาคภาษาต่างประเทศ

- 1) Jack Harvey, **How Britain is governed**, 2<sup>e</sup> Edition, (C) Jack Harvey 1970, 1975 Macmillan Education Ltd. แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ 56 กรุงเทพมหานคร, cursa, 2523.
- 2) DAVID V. DEWARDS. **THE AMERICAN POLITICAL EXPERIENCE**, (C) 1982, 1979 by Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, N.J. 07632, Second Edition, U.S.A.
- 3) PIERRE PACTET, **Institutions Politiques, Droit Constitutionnel**, MASSON, 5<sup>e</sup> édition, Paris, 1981.