

## บทที่ 4

### อำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร (เปรียบเทียบของไทยและของต่างประเทศ)

อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ 4 อย่างคือ

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

เพื่อให้เข้าใจง่ายขึ้น จึงขอกล่าวอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารของไทยเป็นหลัก และจะเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหารของรัฐสภาต่างประเทศไปในขณะเดียวกัน

#### 4.1 การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภา

##### 4.1.1 การตั้งกระทู้ถามของประเทศไทย

กระทู้ถามคือ คำถามซึ่งสมาชิกคนใดคนหนึ่งตั้งถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ จะเป็นข้อเท็จจริงก็ดี หรือข้อนโยบายก็ดี อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรี<sup>(1)</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ในมาตรา 136 บัญญัติไว้ว่า “ในที่ประชุมวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใด เกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

---

(1)คำนิยามนี้ นำมาจาก ข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477

คำว่า กระตุ้นถามในแบบรัฐสภาของไทยเราตรงกับคำว่า “QUESTION” มากกว่า คำว่า “INTERPELLATION” ในภาษาอังกฤษ<sup>(1)</sup>

กระตุ้นถามมี 2 ประเภท คือ กระตุ้นถามที่ให้อตอบในที่ประชุมสภา ประเภทหนึ่ง และกระตุ้นถามที่ให้อตอบในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ลักษณะของกระตุ้นถามมี 2 ลักษณะคือกระตุ้นถามธรรมดา และกระตุ้นถามด่วน<sup>(2)</sup>

การตั้งกระตุ้นถาม ให้เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภา และต้องระบุด้วยว่าให้อตอบในหนังสือราชกิจจานุเบกษา หรือจะให้อตอบในที่ประชุมสภา ข้อเท็จจริงใด ๆ ที่อ้างประกอบกระตุ้นถามต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ตั้งกระตุ้นถามรับรองว่าถูกต้อง แม้จะมีได้ยืนยันรับรองไว้ในกระตุ้นถามก็ตาม และถ้าจำเป็นจำต้องมีคำชี้แจงประกอบก็จะให้ระบุแยกไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหาก สำหรับกระตุ้นถามด่วนในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรม หรือเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกระทบกระเทือนต่อสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่รัฐมนตรีควรจะรีบชี้แจง หรือดำเนินการโดยทันทีนั้น จะตั้งกระตุ้นถามด่วนก็ได้<sup>(3)</sup>

ในการตั้งกระตุ้นถามนั้นมีข้อจำกัด สรุปได้ 3 ประการ<sup>(4)</sup> คือ

ประการแรก คำถาม ข้อเท็จจริงที่อ้าง ตลอดจนคำชี้แจงประกอบต้องไม่ฟุ่มเฟือยวกเวียน ซ้ำซาก หรือมีลักษณะทำนองอภิปราย กระตุ้นถามต้องไม่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้คือ เป็นเชิงประชด เสียดสี หรือแกล้งใส่ร้าย เคลือบคลุมหรือเข้าใจยาก เป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้ว หรือชี้แจงว่าไม่ตอบ หรือเป็นการออกความเห็น หรือเป็นปัญหาข้อกฎหมาย หรือเป็นเรื่องไม่มีสาระ

---

(1)สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กระตุ้นถาม, เอกสารของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์, และปีที่พิมพ์

(2)บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 308

(3)บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 308

(4)เฟื่องอ้าง, หน้า 308

ประการที่สอง กรณีที่กระทู้ถามเป็นเรื่องที่ได้ตอบแล้ว หรือชี้แจงแล้วว่าไม่ตอบนั้น จะตั้งถามขึ้นใหม่ในเมื่อมีสาระสำคัญต่างกัน หรือพฤติการณ์ในขณะที่มีการกระทู้ถามครั้งนั้นเปลี่ยนแปลงไป

ประการที่สาม ในการประชุมครั้งหนึ่งมิให้ผู้ตั้งกระทู้ถามคนเดียวเกินกว่าหนึ่งกระทู้ถาม เว้นแต่ไม่มีกระทู้ถามของสมาชิกอื่นเหลืออยู่

หลักเกณฑ์ในการบรรจุระเบียบวาระเกี่ยวกับกระทู้ถามนั้น มีดังนี้คือ ถ้าเป็นกระทู้ถามธรรมดา โดยปกติให้บรรจุเป็นวาระประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประธานสภาจัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีแล้วและต้องบรรจุตามลำดับที่สมาชิกอื่นเสนอไว้ เว้นแต่รัฐมนตรีจะขอเลื่อนการตอบกระทู้ถาม สำหรับกระทู้ถามด่วน เมื่อได้จัดส่งกระทู้ถามไปยังรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ต้องแจ้งไปด้วยว่า ได้กำหนดจะให้ผู้ตอบกระทู้ถามเรื่องนั้นตอบในการประชุมครั้งใด

ในการประชุมครั้งหนึ่ง ๆ ให้บรรจุกระทู้ถามได้ไม่เกิน 5 กระทู้ แต่ถ้าหากมีกรณีจำเป็นหรือเร่งด่วน ประธานสภาจะบรรจุกระทู้ถามเกินกว่า 5 กระทู้ถามก็ได้

เมื่อรัฐมนตรีได้ตอบกระทู้ถามแล้ว ผู้ตั้งกระทู้ถามมีสิทธิซักถามได้อีกสามครั้ง เว้นแต่จะขอซักถามต่อไปอีกเพราะคำตอบยังไม่หมดประเด็น และประธานอนุญาต<sup>(1)</sup>

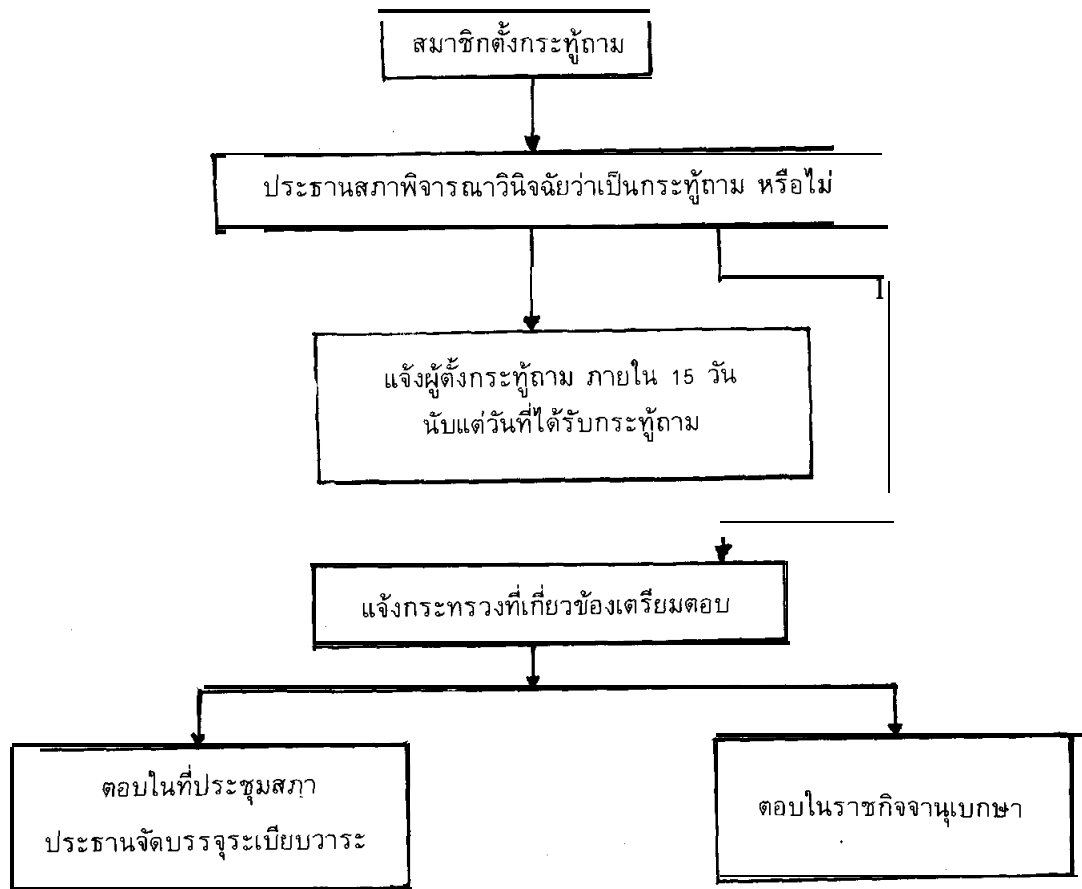
กระทู้ถามนั้นหลายครั้งในอดีต ได้มีบทบาทในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมากทีเดียว หลายครั้งที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี ดังนั้นการที่จะกล่าวว่ากระทู้ถามเป็นมาตรการควบคุมรัฐบาลที่ไม่มีผลนั้นเป็นการกล่าวที่ไม่ถูกต้องนัก<sup>(2)</sup>

---

(1)เพ็งอ่าง, หน้า 309

(2)บุรียักษ์ นามวัฒน์, อ่างถึงแล้ว, หน้า 308-309

### แผนผังแสดงกระบวนการตั้งกระทู้ถาม\*



\*หมายเหตุ แผนผังนี้ มาจาก บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 309

#### 4.1.2 การตั้งกระทู้ถามของรัฐสภาต่างประเทศ

##### ก. ประเทศอังกฤษ

คำว่า “QUESTION” นั้น ในวงการรัฐสภาของอังกฤษ หมายถึง การซักถามต่อรัฐมนตรีในฝ่ายบริหาร ซึ่งสมาชิกสภาเป็นผู้ซักถาม และรัฐมนตรีเป็นผู้ตอบ สมาชิกมีสิทธิที่จะตั้งคำถามต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับงานในหน้าที่ และเรื่องที่รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

เป็นความประสงค์ของสมาชิกผู้ตั้งคำถามเองที่จะเลือกเอาว่า จะให้รัฐมนตรีตอบด้วยวาจาในสภาหรือตอบเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งจะตีพิมพ์ลงใน Hansard ซึ่งเป็นเอกสารของรัฐสภา ถ้าหากต้องการคำตอบด้วยวาจา สมาชิกจะต้องทำเครื่องหมายดอกจันไว้บนกระดาษคำถามที่ตนตั้งไว้ และจะต้องให้เวลารัฐมนตรีอย่างน้อยที่สุดสองวัน และในหนึ่งวันประชุมสมาชิกจะได้รับอนุญาตให้ซักถามได้ไม่เกินคนละหนึ่งเรื่อง

เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีทั้งหลาย ที่จะเลือกกันเองว่า ผู้ใดจะเป็นผู้ตอบข้อซักถามข้อไหน และถ้าหากสมาชิกส่งคำถามไปผิดกระทรวง คำถามนั้นก็จะถูกส่งต่อไปยังกระทรวงที่ถูกต้องต่อไป โดยไม่ต้องปรึกษาผู้ตั้งคำถามเสียก่อน แต่จะต้องบอกสมาชิกผู้ตั้งคำถามนั้นด้วยว่าคำถามนั้นถูกส่งไปยังกระทรวงใด

เวลาสำหรับที่จะให้ตอบข้อซักถามดังกล่าวด้วยวาจาในสภา หรือที่เรียกว่า QUESTION HOUR นั้นมีเพียงหนึ่งชั่วโมงเท่านั้น ซึ่งไม่เป็นการพอเพียง คำตอบที่ไม่สามารถตอบได้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งชั่วโมงดังกล่าวก็จะตกไป และไปจัดพิมพ์ลงใน Hansard แทน นอกเสียจากว่าสมาชิกจะร้องขอให้เลื่อน หรือถอนคำถามนั้นเสีย

ในเวลาซักถามของวันประชุมสภา เมื่อประธานอนุญาตให้ถามคำถามได้ สมาชิกจะต้องลุกขึ้นขานเลขคำถามของตนแล้วนั่งลง แล้วรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็จะลุกขึ้นยืนในที่ ๆ กำหนด เพื่ออ่านคำตอบที่เจ้าหน้าที่ในกระทรวงเป็นผู้จัดเตรียมไว้ให้ และสมาชิกอาจจะซักถามเพิ่มเติม และได้รับคำตอบเพิ่มเติมได้อีก นอกจากนั้นยังอาจมีสมาชิกอื่น ๆ เข้าร่วมในการซักถามเพิ่มเติมได้อีกด้วย กระบวนการซักถามเช่นนี้ จะดำเนินไปเป็นเวลาพอสมควรจนกว่าประธานจะอนุญาตให้ซักถามปัญหาต่อไปได้

ในเรื่องด่วนเป็นกรณีพิเศษจริง ๆ ภายหลังจากที่หมดชั่วโมงซักถามแล้ว สมาชิกอาจจะขอซักถามเป็นการเพิ่มเติม เพื่อให้ตอบด้วยวาจาได้อีก แต่ทั้งนี้สมาชิกผู้นั้นจะต้องยื่นคำถามของตนต่อรัฐมนตรีและต่อประธานสภาภายในเวลาไม่เกิน 12 นาฬิกาของวันนั้น และถ้าหากพิจารณาเห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องด่วนพิเศษจริง ๆ ประธานสภาก็จะอนุญาตให้ทำการซักถามได้อีก

สำหรับในกรณีที่ตอบเป็นลายลักษณ์อักษร รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องตอบคำถามนั้นในทันที แต่จะตอบใน Hansard และส่งคำตอบนั้นตรงถึงสมาชิกผู้ถามนั้น แต่อย่างไรก็ดี

ถ้าหากยังไม่ได้รับคำตอบตามเวลาอันสมควร สมาชิกผู้ถามมีสิทธิที่จะยื่นคำถามนั้นใหม่ได้ สำหรับคำตอบที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ นิยมถามเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวและเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวเลขจำนวนมาก ๆ

อนึ่ง รัฐมนตรีที่ถูกซักถาม ถ้าหากพิจารณาเห็นว่า การตอบคำถามดังกล่าว จะไม่เป็นผลดีต่อผลประโยชน์ของชาติ จะขอไม่ตอบข้อซักถามนั้นก็ได้อีก<sup>(1)</sup>

#### ข. การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภาฝรั่งเศส

คำว่า “กระทู้ถาม” นั้น ภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “Les questions” ซึ่งมีทั้งแบบลายลักษณ์อักษร และแบบด้วยวาจา ซึ่งกระทู้ถามนี้เป็นวิธีการตามประเพณีของรัฐสภาที่สมาชิกสภาผู้แทน และสมาชิกวุฒิสภาที่จะตั้งกระทู้ถามต่อฝ่ายรัฐบาล

ตั้งแต่ปี 1958 ได้มีการพัฒนาเรื่องการตั้งกระทู้ถามแบบด้วยวาจาขึ้นมาก เพื่อให้มีประสิทธิภาพเท่ากับการตั้งกระทู้ถามของรัฐสภาอังกฤษ

ต่อมาปี 1975 ประธานาธิบดี Valéry Giscard d'Estaing ได้เปิดให้มี “คำถามต่อรัฐบาล” (Les questions au gouvernement) ขึ้นในสภาผู้แทนฯ<sup>(2)</sup>

### ประเภทของกระทู้ถาม มีดังต่อไปนี้

1) กระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษร กระทู้ถามที่เป็นลายลักษณ์อักษรนี้ สมาชิกจะถามไปยังรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง เพื่อให้ตอบภายใน 1 เดือน ในกรณีที่รัฐมนตรีประสบปัญหาในการค้นหาข้อมูลที่จะตอบ ก็จะสามารถขยายระยะเวลาได้อีก 1 เดือน

2) กระทู้ถามแบบด้วยวาจา รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 มาตรา 48 อนุ 2 ได้บัญญัติว่า ใน 1 สัปดาห์ ให้มีวาระการประชุม (Séance) ที่ระบุงถึงการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาและการตอบของรัฐบาลตามข้อบังคับการประชุมสภาฯ ได้แยกกระทู้ถามด้วยวาจา ออกเป็น

---

(1) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “กระทู้ถาม”, เอกสารเผยแพร่ของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, กรุงเทพมหานคร, ไม่ปรากฏโรงพิมพ์และปีที่พิมพ์, หน้า 3 - 5

(2) รายละเอียดเรื่องนี้โปรดอ่าน André HAURIOU et Jean GICQUEL, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, op. cit., pp., 1081 - 1086

- 1) กระทู้ถามด้วยวาจาธรรมดา
- 2) กระทู้ถามด้วยวาจาแบบมีการอภิปราย

กระทู้ถามด้วยวาจาแบบธรรมดา นั้นเป็นการซักถามระหว่างสมาชิกผู้ถามกับรัฐมนตรีผู้ตอบเท่านั้น ส่วนกระทู้ถามแบบวาจาที่มีการอภิปรายนั้น สมาชิกอื่นสามารถมีส่วนร่วมได้ และเมื่อปิดการซักถามแล้ว ก็จะมีการออกเสียงได้

หนึ่ง เพื่อให้วิธีการของการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาในสภาฯ มีบทบาทเพิ่มขึ้น ได้มีกฎข้อบังคับเมื่อ 23 ตุลาคม 1969 ที่ระบุถึงการตั้งกระทู้ถามด้วยวาจาที่เกี่ยวกับเหตุการณ์ปัจจุบัน (Les questions orales d'actualité) กับ การตั้งกระทู้ถามถึงรัฐบาล (Les questions au gouvernement)-ขึ้น

#### 4.2 การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจในคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

##### 4.2.1 ระบบรัฐสภาไทย

ตามบทบัญญัติ มาตรา 137 แห่งรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติไว้ว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ

เมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง โดยมีใช้ด้วยมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายทั่วไป ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ การลงมติในกรณีเช่นว่านี้มีให้กระทำในวันเดียวกับที่การอภิปรายสิ้นสุดลง มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่มติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้น เป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น”

## ข้อสังเกต

ข้อที่ 1) ผู้เสนอญัตติดังกล่าว ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของสมาชิกสภาผู้แทนฯ ทั้งหมด สมาชิกวุฒิสภาไม่มีสิทธิร่วมลงชื่อเสนอญัตติดังกล่าว

ข้อที่ 2) เมื่อประธานสภาผู้แทนฯ ได้รับญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปที่มีผู้เข้าชื่อเสนอถูกต้องครบถ้วนแล้ว จะแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี และบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน จากนั้นก็จะมีการประชุมเพื่ออภิปรายทั่วไปถึงข้อบกพร่อง ความผิดพลาด ตลอดจนถึงพฤติกรรมในการบริหารงานของรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งสมาชิกทำได้ทั้งในทางสนับสนุน หรือคัดค้าน ในการอภิปรายนี้รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายว่าจะแถลงข้อเท็จจริง หรือเหตุผลแก้ข้อกล่าวหาของสมาชิกผู้อภิปรายโจมตี เมื่อได้มีการโต้ตอบกันเป็นที่พอใจแล้ว ก็จะมีการอภิปรายซึ่งมี 2 กรณีคือ

- 1) ด้วยการมีมติให้ผ่านระเบียบวาระเปิดอภิปรายนั้นไป หรือ
- 2) การปิดอภิปรายเพื่อลงมติ

ต่อจากนั้นการปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งถูกเปิดอภิปราย ในการลงมตินั้นจะกระทำวันเดียวกับที่มีการอภิปรายไม่ได้ แต่ต้องนัดประชุมลงมติภายใน 3 วัน การกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไตร่ตรองตัดสินใจก่อนที่จะออกเสียงลงมติ การที่จะลงมติในวันเดียวกันทันที อาจเป็นการตัดสินใจโดยอารมณ์ซึ่งต่อเนื่องจากการอภิปราย ซึ่งอาจขาดซึ่งเหตุผลได้<sup>(1)</sup>

คะแนนเสียงในการลงมติดังกล่าวต้องมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนฯ จึงจะถือว่าสภาผู้แทนฯ ไม่ไว้วางใจผู้ถูกอภิปราย ซึ่งจะมีผลให้รัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ถ้าหากคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจไม่มากกว่ากึ่งหนึ่ง ก็ถือว่าผู้ถูกอภิปรายยังได้รับความไว้วางใจอยู่ เป็นผลให้สมาชิกที่เข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายนั้นเป็นอันหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะอีกตลอดสมัยประชุมนั้น<sup>(2)</sup>

---

(1)บุรุษรักษ์ นามวัฒน์, เพิ่งอ้าง, หน้า 310

(2)บุรุษรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 310



ข้อที่ 3) นอกจากเรื่อง การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี เป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะแล้ว มีเรื่องที่น่าสนใจที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางการเมืองของ รัฐบาลต่อสภาอีก 2 ประการ กล่าวคือ

3.1 การแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 151 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 บัญญัติไว้ว่า

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ”

เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 มาตรา 181 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความไว้วางใจ มติให้ความไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม”

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้ง 2 ฉบับมีข้อแตกต่างกัน 2 ประการ คือ

ประการแรก ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งหมายถึง ต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ส่วนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 ให้รัฐแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ไม่รวมถึงวุฒิสภาด้วย

ประการที่สอง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 เมื่อรัฐบาลแถลงนโยบายแล้ว ไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ส่วนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 บัญญัติให้มีการลงมติให้ความไว้วางใจด้วย

### 3.2 การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง

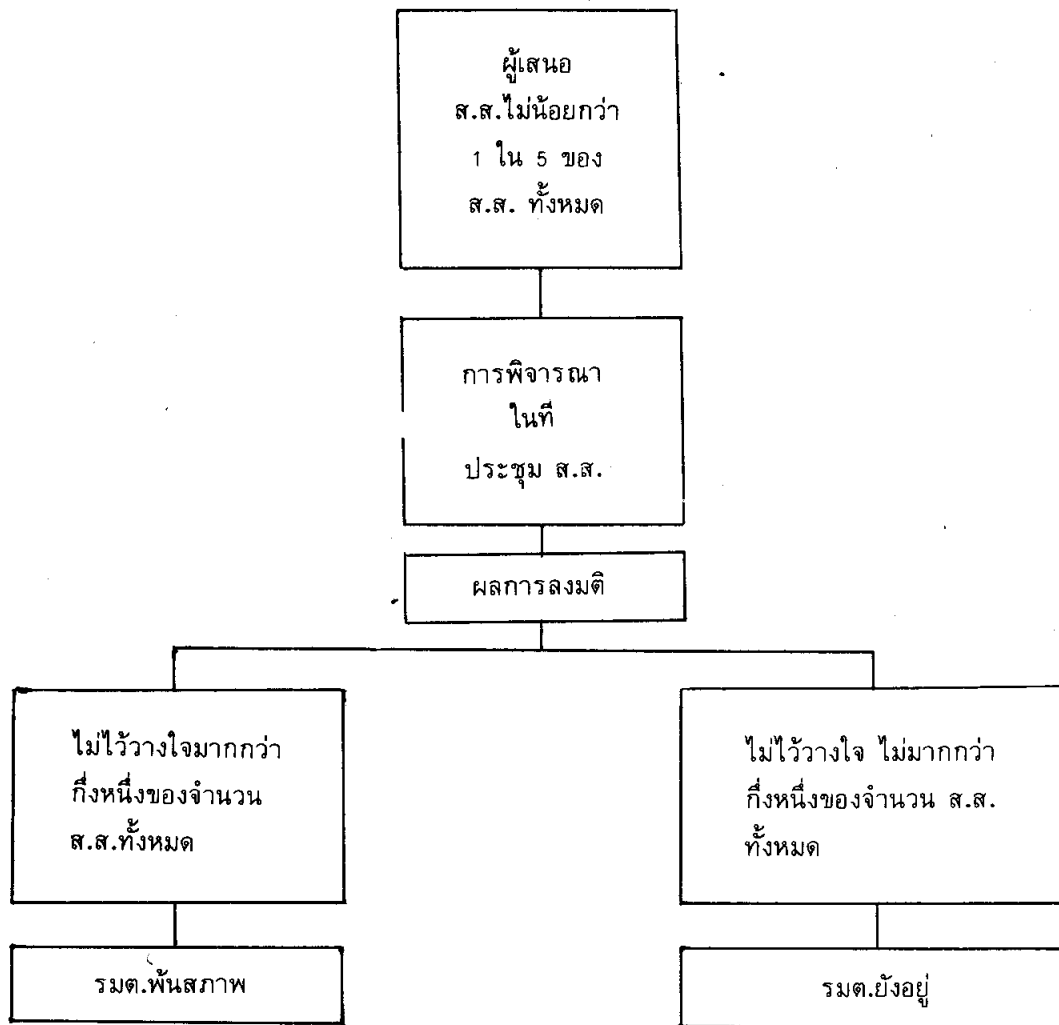
หากเราศึกษารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2517 เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 จะเห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ได้บัญญัติถึงเรื่องการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงไว้ในมาตรา 158 ซึ่งบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ญัตติดังกล่าวในวาระหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อกำหนดเวลาสำหรับการเปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสามสิบวันนับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับแจ้ง แต่คณะรัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ระงับการเปิดอภิปรายทั่วไปนั้นเสียได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

แต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ไม่ได้มีบทบัญญัติดังกล่าวไว้

แผนผังแสดงกระบวนการเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป  
เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี



หมายเหตุ แผนผังนี้มาจาก บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว หน้า 311

#### 4.2.2 ระบบรัฐสภาต่างประเทศ

##### ก. ประเทศอังกฤษ

ก่อนที่จะมีหลักเรื่องความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลที่มีต่อรัฐสภา ประเทศอังกฤษ ได้มีวิธีการ Impeachment ซึ่งเป็นเรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของรัฐมนตรี วิธีการนี้เกิดขึ้นมากกว่า 600 ปีแล้ว เป็นวิธีการที่องค์กรนิติบัญญัติกล่าวหา เพื่อให้มีการดำเนินคดี ผู้กระทำความผิดไปยังองค์กรนิติบัญญัติ หรือไปยังศาล และผู้กระทำความผิดนั้นจะเป็นใครก็ได้ ในทางปฏิบัติ วิธีการ Impeachment มีไว้เพื่อปกป้องประชาชนจากการกระทำตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของกษัตริย์โดยรัฐสภา

โดยปกติ สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) มักกล่าวหาบุคคลในข้อหา กบฏ ข้อหาว่ากระทำความผิดอาญาอย่างร้ายแรง หรือแม้ความผิดธรรมดา (misdemeanors) ไปยังสภาขุนนาง (House of Lords) ผู้กระทำความผิดจะถูกลงโทษทั้งทางอาญา และโดยให้ออกจากตำแหน่งหน้าที่

ต่อมาเมื่อเกิดวิธีการที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา วิธีการ Impeachment ก็กลายเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น และหลังจากการพยายามจะ อิมพีช Viscount Henri Temple PALMERSTON ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต่างประเทศ ในปี ค.ศ. 1848 และไม่สำเร็จ วิธีการนี้ก็ไม่ได้รับการนำมาใช้ในประเทศอังกฤษอีกเลย<sup>(1)</sup>

ในเรื่องการควบคุมฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาของอังกฤษนั้นก็มีวิธีการคลาสสิก คือ La motion de censure กับ Les questions de confiance ซึ่งก็เป็นไปในลักษณะสากลของระบบรัฐสภา

---

(1) โทคิน พลกุล, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, กรุงเทพมหานคร,ธรรมศาสตร์, 2525, หน้า 130

La motion de censure หมายถึง วิธีการที่รัฐสภาจะเสนอต่อฝ่ายบริหารให้  
รับผิดชอบทางการเมือง โดยการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล<sup>(1)</sup>

Les questions de confiance หมายถึง วิธีการที่ฝ่ายรัฐบาลแสดงความรับผิดชอบต่อ  
ทางการเมืองต่อรัฐสภา โดยการขอให้ฝ่ายรัฐสภาแสดงความเห็นชอบต่อนโยบายที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอ  
ถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบฝ่ายรัฐบาลก็ต้องลาออก วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ฝ่ายรัฐบาลจะใช้เป็น  
มาตรการตอบโต้กับฝ่ายรัฐสภา ดังนั้นสมาชิกสภาจึงมักจะลังเลใจเพราะเกรงว่าอาจก่อเกิด  
วิกฤตการณ์ในเสถียรภาพของรัฐบาลได้<sup>(2)</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่า โดยเหตุผลมาจากระบบสองพรรค (bipart-  
isme) และวินัยที่เข้มงวดของพรรค (La discipline très stricte des partis)<sup>(3)</sup> ทำให้หลักเรื่องความ  
รับผิดชอบต่อรัฐบาลที่มีต่อสภาเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยาก ในช่วงศตวรรษนี้ สภาได้ลงมติไม่ไว้วาง  
ใจต่อรัฐบาลของพรรคกรรมกร 2 ครั้ง คือ ครั้งแรกคือรัฐบาลของ Reginald Mc Donald  
เมื่อเดือนมิถุนายน 1924 กับรัฐบาลของ M. James Callaghan ซึ่งแพ้โหวตเสียงหนึ่งคะแนนเท่านั้น  
เราอาจกล่าวได้อีกอย่างหนึ่งว่า ระบบรัฐสภาแบบเสียงข้างมากได้บรรลุถึงจุดที่ขัดแย้งกับวิถี  
ทางตามประเพณี เพราะในขณะที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อผู้เลือกตั้งแล้ว จึงกลายเป็นว่ารัฐบาล  
เป็นผู้ควบคุมสภาสามัญมากกว่า ทั้งนี้โดยผ่านทางเสียงข้างมากที่รัฐบาลมีอยู่ในสภา ดังนั้น  
การยุบสภาที่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีจึงเป็นเครื่องมือที่จะควบคุมไม่ให้วินัยของสมาชิกสภา  
ต้องเสื่อมลงไปนั่นเอง<sup>(4)</sup>

---

(1) Raymond GUILLIEN et Jean VINCENT, *Léxique de termes juridiques*, Dolloz, 4<sup>e</sup> édition, Paris, 1978, p. 59

(2) Op. cit, p. 59

(3) ลักษณะของการโหวตแบบเสรีของสมาชิกสภา โดยไม่ต้องคำนึงถึงมติของพรรคจะมีได้ก็ต่อเมื่อเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับจิตสำนึกของแต่ละบุคคล เช่น เรื่องโทษขึ้นประหารชีวิต, การทำแท้ง, การลักเพศ, หรือเงินค่าบำเหน็จของสมาชิกสภา เป็นต้น

(4) André Hauriou, op. cit, p. 414

## ข. ประเทศฝรั่งเศส

ในเรื่องความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 แบ่งออกเป็น 3 ชนิดคือ

- 1) ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภา โดยการริเริ่มของนายกรัฐมนตรี
- 2) ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภา โดยการริเริ่มจากสมาชิกสภา
- 3) ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภา โดยริเริ่มจากทั้งฝ่ายนายกรัฐมนตรีและฝ่ายสมาชิกสภา

### 1) ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภา โดยริเริ่มของนายกรัฐมนตรี

ตามบทบัญญัติ มาตรา 49.1 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 “นายกรัฐมนตรี ภายหลังจากการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี, จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบทางการเมืองเกี่ยวกับ นโยบายของรัฐบาล หรือในบางคราวเกี่ยวกับคำประกาศในเรื่องนโยบายทั่วไป”

หลักเรื่องนี้ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะขอความไว้วางใจจากสภาในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายในการบริหารประเทศ ก่อนจะเริ่มบริหารงานนั่นเอง ซึ่งเมื่อแถลงนโยบายแล้ว สภาจะต้องลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่ ถ้าเห็นชอบด้วย ด้วยคะแนนเกินกว่ากึ่งหนึ่ง รัฐบาลก็ดำเนินการบริหารประเทศไปได้ ถ้าไม่เห็นชอบด้วย รัฐบาลก็ต้องลาออก

ในเชิงวิเคราะห์ทางกฎหมายแล้ว เราจะต้องแยกเรื่องความรับผิดชอบในเรื่องนโยบายของรัฐบาลออกจากเรื่องคำประกาศในเรื่องนโยบายทั่วไป เพราะการขอความไว้วางใจในเรื่องนโยบายนั้นต้องทำเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาล ส่วนการขอความไว้วางใจในคำประกาศนโยบายทั่วไปนั้นจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐบาลได้บริหารประเทศไปแล้วในระยะเวลาหนึ่งก่อน

ตามมาตรา 49.1 นั้น บังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องขอมติไว้วางใจนโยบายเมื่อจัดตั้งรัฐบาล แต่ไม่บังคับให้นายกรัฐมนตรีต้องขอมติไม่ไว้วางใจในเรื่องคำประกาศนโยบายทั่วไปหรือไม่เป็นปัญหาทางข้อกฎหมายที่ถกเถียงกันมาก

แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เราพอจะแยกออกเป็น 2 ระยะ

ระยะแรก ก่อน ค.ศ. 1981, การปฏิบัติในเรื่องนี้มีลักษณะหลากหลายกันมาก

รัฐบาลบางชุดก็เสนอความไว้วางใจจากสภาเมื่อเริ่มจัดตั้งรัฐบาล เช่น รัฐบาลของ Debré, Pompidou I, II, Messmer II, Chirac, Barre II, III, โดยไม่แยกระหว่างนโยบายของรัฐบาลกับคำประกาศเรื่องนโยบายทั่วไปออกจากกัน แต่รัฐบาลอื่น ๆ ก็ไม่เคยขอมติจากสภาเมื่อเริ่มจัดตั้งรัฐบาลหรือขอมติไว้วางใจก็ต่อเมื่อจัดตั้งรัฐบาลไปแล้วหลายเดือน เช่น รัฐบาล Pompidou III, IV, Couve de Murville, Chaban-Delmas, Messmer I, III, Barre I

ระยะที่ 2 หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อรัฐบาลของพรรคสังคมนิยมชนะการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 1981 ประธานาธิบดี Mitterrand ได้ประกาศอย่างชัดเจนว่า รัฐบาลจะต้องขอมติไว้วางใจจากสภา เมื่อจัดตั้งรัฐบาลแล้ว (ทางปฏิบัติรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี Mauroy II ก็กระทำเช่นว่านี้)<sup>(1)</sup>

2) ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภาโดยการเริ่มจากสมาชิกสภา:  
การลงมติไม่ไว้วางใจ

โดยปกติแล้ว การลงมติไม่ไว้วางใจนี้เป็นเครื่องมือสำคัญของสภา แต่ในสาธารณรัฐที่ 5 ตามบทบัญญัติมาตรา 49.2 นี้กลับมีหลักเกณฑ์ตรงกันข้ามกับประเพณีของระบบรัฐสภาคลาสสิกและให้คุณแก่ฝ่ายบริหาร

### 2.1 หลักเกณฑ์ของการลงมติไม่ไว้วางใจ

ก. การเสนอญัตติ ญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจะต้องถูกเสนอโดยสมาชิกของสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1/10 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด สมาชิกสภาที่เสนอญัตตินี้จะไม่สามารถขอเสนอได้หลายญัตติในคราวเดียวกัน และเมื่อเข้าชื่อเสนอญัตติไปแล้วจะไม่มี การถอนรายชื่อหรือเพิ่มเติมญัตตินี้จะต้องมีข้ออ้าง นอกจากนี้การเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ ไม่สามารถกระทำได้ในระยะที่มีประธานาธิบดีรักษาการหรือชั่วคราว และในระหว่างที่มี

---

(1) Pierre Pactet, op. cit, p. 438 - 440

การใช้มาตรา 16 สภาจะเสนอญัตติไม่ไว้วางใจได้ก็ต่อเมื่อมีสมัยประชุมสามัญเท่านั้น และต้องไม่ใช้ญัตติที่เกี่ยวกับมาตรการที่ประธานาธิบดีใช้โดยอาศัยมาตรา 16<sup>(1)</sup>

ข. การออกเสียง การออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจจะกระทำหลังจากเวลาผ่านไปแล้ว 48 ชั่วโมง นับแต่เมื่อมีการยื่นญัตติ แต่กฎข้อบังคับของสภาที่ 154 ระบุว่า การออกเสียงให้กระทำเมื่อเวลาผ่านไปแล้ว 3 วัน เมื่อมีการอภิปรายในญัตตินี้แล้วจะถอนญัตติกลางคันไม่ได้

ค. การนับคะแนนเสียง มาตรา 49.2 ได้วางหลักเกณฑ์สำคัญ ซึ่งถูกคิดขึ้นโดย Gaillard ถือหลักที่ว่า ถ้าสมาชิกคนใดไม่ออกเสียงในญัตติดังกล่าวให้ถือว่าออกเสียงไว้วางใจรัฐบาล (Seul sont recensés les votes favorables à la motion de censure) ญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลจะถือว่ารัฐสภาเห็นชอบก็ต่อเมื่อได้เสียงข้างมากของสมาชิกของสภา

ง. ผลของการออกเสียง ถ้าสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล นายกรัฐมนตรีก็ต้องลาออก ถ้ามติไม่ไว้วางใจได้คะแนนเสียงน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเสียงทั้งหมดในสภา สมาชิกสภาที่ยื่นเสนอญัตติไม่มีสิทธิขอยื่นได้อีกในสมัยการประชุมเดียวกันนั้น

2.2 ความหมายทางการเมือง การลงมติไม่ไว้วางใจนี้ มีลักษณะพิเศษ และมีลักษณะที่ใหม่ในสาธารณรัฐที่ 5

(1) ผลกระทบต่ออำนาจ ตามปกติแล้วการลงมติไม่ไว้วางใจนี้เป็นเครื่องมือของสภาที่จะมีผลไปยังนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารประเทศ แต่ในสาธารณรัฐที่ 5 การยื่นมติไม่ไว้วางใจนั้นมีผลกระทบต่อประธานาธิบดีโดยตรง เพราะประธานาธิบดีเป็นผู้ที่มีอำนาจอย่างแท้จริง อาจกล่าวได้ว่า นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาไม่เฉพาะนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น ยังรวมถึงนโยบายและการตัดสินใจของประธานาธิบดีอีกด้วย

---

(1)มาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า “หากสถาบันแห่งสาธารณรัฐ เกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดนหรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและทันใด และทำให้การดำเนินไปอย่างปกติของอำนาจสาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญ ต้องสะดุดหยุดลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์นั้น ๆ ได้ หลังจากได้ปรึกษาหารือเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองและตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว”



(2) *การปฏิบัติในสภา* การลงมติไม่ไว้วางใจ มีจำนวนน้อยมาก นับตั้งแต่ ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา (ระหว่าง ค.ศ. 1958 ถึง 1981 มีจำนวนแค่ 22 ครั้ง) ฉะนั้น การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจจึงเป็นเพียงเครื่องมือของฝ่ายค้านที่ต้องการจะอภิปรายในสภาเพื่อคัดค้านนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ได้คาดหวังว่าจะชนะ เพราะเสียงฝ่ายค้านน้อยกว่ารัฐบาลอยู่แล้วนั่นเอง มีอยู่ครั้งเดียวคือ ญัตติไม่ไว้วางใจที่มีผลให้รัฐบาลของ Pompidou ต้องลาออก คือ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 1962 โดยมติ 286 เสียงต่อ 240 เสียง<sup>(1)</sup>

3) *ความรับผิดชอบทางการเมืองของรัฐบาลต่อสภา* โดยการริเริ่มจากทั้งฝ่ายนายกรัฐมนตรีและฝ่ายสมาชิกสภา ความรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงในร่างกฎหมาย<sup>(2)</sup>

หลักนี้ ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 49.3 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958

### 3.1 หลักเกณฑ์

#### ก. ข้อสมมติฐานในการเห็นชอบกับร่างกฎหมาย

มาตรา 49.3 บัญญัติไว้ว่า “นายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรีสามารถรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องการออกเสียงลงมติเห็นชอบในร่างกฎหมาย” ซึ่งหมายถึง ร่างกฎหมายของรัฐบาลนั่นเอง สำหรับผลลัพธ์มีได้ 3 ประการคือ

ประการที่หนึ่ง ไม่มีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจในการเห็นชอบ หรือไม่เห็นชอบในร่างกฎหมาย

ประการที่สอง มีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ แต่ไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภา

ประการที่สาม มีการเสนอญัตติไม่ไว้วางใจ และสภาเห็นชอบด้วย

#### ในประเด็นที่หนึ่ง หลักการเมื่อไม่มีการยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ

เมื่อไม่มีญัตติไม่ไว้วางใจในร่างกฎหมายภายใน 24 ชั่วโมงหลังจากที่นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยื่นร่างกฎหมายและขอให้สภามีมติไว้วางใจในเรื่องของร่างกฎหมายนั้น ๆ กรณีนี้ถือว่าร่างกฎหมายได้รับความเห็นชอบจากสภา

(1) Pierre Pactet, op. cit, pp. 441 - 442

(2) Pierre Pactet, op.cit, pp. 443 - 444

ในกรณีสมาชิกสภาไม่มีการออกเสียงในร่างกฎหมายเลย ฉะนั้นเมื่อเวลาผ่านพ้นไป 24 ชั่วโมง ก็สันนิษฐานว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากสภา เนื่องจากไม่มีสมาชิกสภา 1/10 ยื่นญัตติไม่ไว้วางใจเพื่อคัดค้านแต่ประการใด ดังนั้นร่างกฎหมายก็ได้รับสันนิษฐานว่าได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากของสภาแล้ว

ตัวอย่าง ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งของสภายุโรปโดยประชาชน ซึ่งได้รับหลักการเมื่อ 16 มิถุนายน 1977

### ในประการที่สอง การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจและญัตติถูกปฏิเสธ

เมื่อมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 1/10 ของสมาชิกสภายื่นญัตติไม่ไว้วางใจในรัฐบาลเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีเสนอภายใน 24 ชั่วโมง และญัตตินั้นถูกอภิปรายจนกระทั่งไม่ได้รับความเห็นชอบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาดในสภา กรณีนี้ ร่างกฎหมายก็ถูกถือว่าได้ผ่านความเห็นชอบจากสภา ความจริงในการโหวตเสียงก็ใช้หลักที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนใดที่ไม่แสดงการคัดค้านต่อร่างกฎหมายนี้ และนิ่งเฉย ให้ถือว่า สมาชิกผู้นั้นเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายนั้น ๆ ด้วย

ตัวอย่าง สมมุติว่า ในจำนวนสมาชิก 491 คน มี 240 คน ลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลในร่างกฎหมายนั้น ๆ กรณีนี้ ไม่เฉพาะว่าญัตติไม่ไว้วางใจ ไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาเท่านั้น และรัฐบาลสามารถบริหารต่อไปได้ แต่ร่างกฎหมายก็ยังถูกถือว่า ได้รับความเห็นชอบจากสภาด้วย เพราะถือว่าได้รับเสียงสนับสนุนถึง 251 เสียงในสภา

### ประการที่สาม การยื่นญัตติไม่ไว้วางใจ และการเห็นชอบในญัตติ

เมื่อสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1/10 เสนอยื่นญัตติไม่ไว้วางใจรัฐบาลที่เสนอร่างกฎหมายเข้ามา และสภาออกเสียงลงมติไม่ไว้วางใจด้วยคะแนนเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมด ในกรณีนี้ร่างกฎหมายก็ไม่ได้ความเห็นชอบจากสภา อันมีผลทำให้รัฐบาลต้องลาออก

#### ข. ความหมายทางการเมือง

บทบัญญัติมาตรา 49.3 เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพมากสำหรับรัฐบาล มาตรการตามมาตรา 49.3 เป็นมาตรการที่ให้เปรียบแก่รัฐบาลมาก และถือว่าเป็นมาตรการขั้นสุดท้ายก่อนที่ประธานาธิบดีจะประกาศยุบสภา<sup>(1)</sup>

(1) Pierre Pactet, op.cit, p. 444

#### 4.3 การตั้งคณะกรรมการธิการ

คณะกรรมการธิการชุดต่าง ๆ ของรัฐสภาอาจเรียกได้ว่าเป็นสภาเล็ก (Little Legislature) ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานของรัฐสภา คณะกรรมการมีขึ้นเพื่อแบ่งงานของรัฐสภา ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับปัญหาที่สลับซับซ้อน คณะกรรมการเป็นคณะทำงานของที่ประชุม เนื่องจากในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ไม่อาจกระทำได้โดยการประชุมสภาที่ปล่อยให้สมาชิกสภา ฯ ซึ่งมีจำนวนมากปฏิบัติหน้าที่กันเอง โดยไม่มีการแบ่งงานกัน<sup>(1)</sup>

เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่าย จึงขอแบ่งเป็น 2 หัวข้อ กล่าวคือ

- 1) คณะกรรมการธิการรัฐสภาของไทย
- 2) คณะกรรมการธิการรัฐสภาของต่างประเทศ

##### 4.3.1 คณะกรรมการธิการรัฐสภาของไทย

ในปัจจุบัน รัฐสภาไทยมีระบบกรรมการธิการที่อาจจำแนกประเภทได้ 4 ประเภทคือ

- (1) กรรมการธิการสามัญ (Standing Committee) หมายถึง คณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นจากสมาชิกรัฐสภาแล้ว ๆ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 139 ที่ระบุว่า “วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการธิการสามัญ....”

##### ก. กรรมการธิการสามัญของวุฒิสภา

ตามข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อ 71 ได้ระบุว่า “ให้สภาตั้งคณะกรรมการธิการสามัญประจำสภาขึ้น 12 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 19 คน

- (1) คณะกรรมการธิการการเกษตรและสหกรณ์
- (2) คณะกรรมการธิการการคมนาคม
- (3) คณะกรรมการธิการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
- (4) คณะกรรมการธิการการต่างประเทศ
- (5) คณะกรรมการธิการการทหาร

---

(1) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร คูศรีพิทักษ์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 74

- (6) คณะกรรมการการปกครอง
- (7) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน
- (8) คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม
- (9) คณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
- (10) คณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
- (11) คณะกรรมการการสวัสดิการสังคมและการแรงงาน
- (12) คณะกรรมการการตรวจรายงานการประชุม และพิจารณา  
เปิดเผยรายงานการประชุมลับ

หากมีความจำเป็นสภาจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ คณะกรรมการสามัญประจำสภาที่ตั้งขึ้นเพิ่มเติมดังกล่าว จะมีจำนวนกรรมการเท่าใดให้เป็นไปตามที่สภากำหนด

สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาได้เพียงคณะเดียว”

#### ข. กรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ 74 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ระบุไว้ว่า “ภายใต้ข้อบังคับมาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญ ให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้น 18 คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน 19 คน คือ

- ( 1) คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
- ( 2) คณะกรรมการกิจการสตรีและเยาวชน
- ( 3) คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
- ( 4) คณะกรรมการการคมนาคม
- ( 5) คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
- ( 6) คณะกรรมการต่างประเทศ
- ( 7) คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- ( 8) คณะกรรมการการทหาร
- ( 9) คณะกรรมการการปกครอง
- (10) คณะกรรมการการแรงงาน

- (11) คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
- (12) คณะกรรมการการวัฒนธรรม และการท่องเที่ยว
- (13) คณะกรรมการการศึกษา
- (14) คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
- (15) คณะกรรมการการสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม
- (16) คณะกรรมการสวัสดิการสังคมและการกีฬา
- (17) คณะกรรมการอุตสาหกรรม
- (18) คณะกรรมการการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุม

ลับ และตรวจรายงานการประชุม

หากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้ สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการสามัญประจำสภาไม่ได้เกินสองคณะ”

การเลือกตั้งกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อที่ 75 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาฯ บัญญัติไว้ว่า

“การเลือกตั้งคณะกรรมการ สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อได้โดยไม่จำกัดจำนวน การเสนอนั้นต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 5 คน”

สำหรับอัตราส่วนของจำนวนกรรมการสามัญนั้น ต้องมีจำนวนตาม หรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละพรรคการเมือง หรือ กลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร<sup>(1)</sup>

การเลือกตั้งกรรมการสามัญของวุฒิสภาก็มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ข้อที่น่าสังเกต เกี่ยวกับคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการสามัญของวุฒิสภามีดังต่อไปนี้

1) ในวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรของไทย ได้แบ่งคณะกรรมการสามัญประจำสภาออกเป็นคณะต่าง ๆ เกือบคล้ายคลึงกับขอบเขตงานของกระทรวงต่าง ๆ ในทางฝ่ายบริหาร<sup>(2)</sup>

(1) มาตรา 139 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

(2) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 290

2) การแต่งตั้งสมาชิกสภาให้เป็นคณะกรรมการการคณะต่าง ๆ มักคำนึงถึง ความรู้ความสามารถ และความสนใจในด้านนั้นด้วย<sup>(1)</sup>

3) คณะกรรมการสามัญของรัฐสภาไทย เมื่อแต่งตั้งขึ้นแล้ว จะดำรงตำแหน่ง ตลอดสมัยของสภา เว้นแต่จะต้องออกจากตำแหน่งตามข้อบังคับของรัฐสภา หรือมีการยุบรัฐสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

4) คณะกรรมการของรัฐสภาไทยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่จะกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภา และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการมีอำนาจที่จะเรียกบุคคลใด ๆ ก็ได้มาให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการตามที่ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 139 ว่า คณะกรรมการสามัญ ตั้งขึ้น....”...เพื่อ กระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อ สภาคณะกรรมการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลง ข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวน หรือศึกษา อยู่ได้....”

อนึ่ง เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไม่ได้กำหนดขอบข่ายและรายละเอียดของกิจการ หรือเรื่องที่คณะกรรมการสามัญแต่ละคณะมี อำนาจหน้าที่ปฏิบัติว่ามีอยู่อย่างไรบ้าง ดังนั้นขอบข่ายของอำนาจหน้าที่ที่จะปฏิบัติของกรรมมา- ธิการสามัญ จึงไม่อาจเข้าใจได้อย่างชัดเจน ขึ้นอยู่กับการตีความ คำว่า “กิจการ หรือเรื่องที่อยู่ ในวงงานของสภา” ว่าจะมีความหมายกว้างขวางแค่ไหนเพียงไร

ในเรื่องนี้ นักการเมืองอาวุโสบางท่าน<sup>(2)</sup>ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “คณะกรรมการ สามีญน่าจะ มีขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่จำกัดอยู่เฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใน ชั้นแปรญัตติ ซึ่งสภาส่งให้พิจารณา เว้นแต่คณะกรรมการวิสามัญเท่านั้นที่จะมีอำนาจสอบสวน เรื่องต่าง ๆ ได้”

---

(1)เพ็งอ่าง, หน้า 290

(2)สวต เปียมพงศ์ศานต์, สภามีอำนาจจะเสนอตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้ รวมทั้งเชิญบุคคลสำคัญ ๆ มาให้ข้อเท็จจริงต่าง ๆ, ประชาธิปไตย, วันจันทร์ที่ 20 มิถุนายน 2512

แต่ก็มีผู้เห็นแย้ง<sup>(1)</sup>ว่า วิจารณ์ของรัฐบาลน่าจะครอบคลุมถึงการควบคุมรัฐบาล ให้ปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาแล้ว ดังนั้นคณะกรรมการการสามัญก็น่าจะมีขอบข่าย อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาสอบสวนกิจการที่ได้ปฏิบัติไป หรือกำลังจะปฏิบัติในนามของรัฐบาล ได้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกิจการที่รัฐบาลได้ปฏิบัติไป หรือจะปฏิบัติเพื่อให้บรรลุซึ่งนโยบาย ของรัฐบาล

5) ปัญหาที่น่าพิจารณาอีกประเด็นหนึ่งก็คือ ปัญหาเรื่องการไม่ให้ความร่วมมือ จากฝ่ายบริหาร ในการที่จะเชิญข้าราชการประจำมาให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการ

ในเรื่องนี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับคณะกรรมการการคมนาคม ซึ่งประธาน คณะกรรมการการคมนาคมได้ทำหนังสือไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อขอความร่วมมือ ปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีได้ตอบหนังสือ โดยมีเนื้อหายุ่ง ๆ ดังนี้

“ในการที่คณะกรรมการจะเชิญตัวข้าราชการประจำมาให้ข้อมูลต่อคณะ กรรมการนั้น ขอให้แจ้งไปยังรัฐมนตรีต้นสังกัด เนื่องจากว่าข้าราชการ ซึ่งคณะกรรมการ เชิญมานั้นอาจจะยังไม่ทราบถึงนโยบายเพียงพอ”

คำตอบของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว มีผู้เห็นว่าน่าจะไม่มีเหตุผลเพียงพออยู่ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุให้คณะกรรมการต้องเสนอรัฐมนตรี ต้นสังกัด เมื่อต้องการให้ข้าราชการในกระทรวงนั้นมาให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ประการ ที่สอง เนื่องจากข้าราชการที่คณะกรรมการพิจารณา ให้ข้อเท็จจริงส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ ระดับอธิบดีขึ้นไป ซึ่งย่อมต้องเข้าใจนโยบายของกระทรวงและกรมนั้น ๆ เป็นอย่างดีแล้ว<sup>(2)</sup>

---

(1)เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการของประเทศไทย และสหรัฐอเมริกา, วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท, ภาควิชาการปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513 หน้า 90 - 91

(2)เป็นความเห็นของที่ประชุมกลุ่มสัมมนา จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เรื่อง “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับการพัฒนาประชาธิปไตย” เมื่อ 7 กันยายน 2528 ณ โรงแรมเอเชีย พัทยา

## (2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Special Committee)

โดยปกติแล้ว สภาจะตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นก็เมื่อมีเหตุผลจำเป็นที่ว่า ประเด็นหรือเรื่องราวที่จะพิจารณานั้นไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา ชุดใด หรืออาจจะเป็นเรื่องราวที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาหลายชุด จึงต้องตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมา เพื่อดำเนินกิจการเฉพาะกิจ โดยทั่วไปแล้ว เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว เสนอรายงานต่อ สภาพิจารณาเสร็จแล้วก็จะสลายตัวไป<sup>(1)</sup>

สำหรับการตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรข้อที่ 75 ได้กำหนดไว้ว่า

“ในการเลือกตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ”

สำหรับการตั้งกรรมาธิการวิสามัญ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาข้อ 72 ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนนอกจากนั้นให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ

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

คณะกรรมาธิการประเภทนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสภาได้พิจารณาร่างกฎหมาย และรับหลักการในการพิจารณาวาระที่ 1 แล้ว แต่เนื่องด้วยมีความจำเป็นรีบด่วน เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประกอบกับร่างกฎหมายนั้นไม่มีความสลับซับซ้อน รัฐสภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียว 3 วาระได้ ในการพิจารณารายละเอียดในขั้นตอนของคณะกรรมาธิการและการพิจารณารายละเอียดเรียงมาตราเป็นการดำเนินการควบคู่กันไปโดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมนั้นเป็นกรรมาธิการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายนั้นได้ จึงเรียกคณะกรรมาธิการที่ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนในที่ประชุมว่า “คณะกรรมาธิการเต็มสภา” ในขณะที่ประชุม

(1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 290



ปรึกษาในรายละเอียดของกฎหมายนั้นไม่ถือว่าเป็นการประชุมรัฐสภา แต่ถือว่าเป็นการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ประธานที่ประชุมจะเปลี่ยนฐานะจากประธานสภามาเป็นประธานคณะกรรมการพิจารณา และเมื่อพิจารณารายละเอียดเรียบร้อยแล้ว ในการพิจารณาครั้งที่ 3 ที่ประชุมจะเปลี่ยนเป็นการประชุมสภาตามเดิม<sup>(1)</sup>

#### (4) คณะกรรมการร่วมกัน (Joint Committee)

ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา หากมีความจำเป็นต้องพิจารณา รายละเอียดของกฎหมาย หรือประเด็นใด ๆ โดยเฉพาะ หรือเมื่อสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นด้วยกับ ร่างกฎหมายของอีกสภาหนึ่ง ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเรียกว่า “คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา” ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากสภาทั้งสองตามจำนวนที่สภาทั้งสองกำหนดขึ้น โดยแต่งตั้งสมาชิกสภาจากทั้งสองสภาในอัตราส่วนเท่ากัน คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภามีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการวิสามัญที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ เมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะสลายตัวไป

สำหรับรัฐสภาไทยก็ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น ดังจะเห็นได้จากข้อที่ 111 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 และข้อที่ 102 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527

อนึ่ง มีข้อนำสังเกตก็คือ ในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ คณะกรรมการมีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามแต่จะมอบหมายให้

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ยังได้รับเอกสิทธิ์คุ้มกันตามรัฐธรรมนูญด้วย เช่นเดียวกับสมาชิกของสภา<sup>(2)</sup>

#### 4.3.2 คณะกรรมการของรัฐสภาต่างประเทศ

คณะกรรมการของรัฐสภาต่างประเทศที่จะกล่าวถึง ได้แก่

- (1) คณะกรรมการของรัฐสภาอังกฤษ
- (2) คณะกรรมการของรัฐสภาฝรั่งเศส

---

(1) เพิ่งอ้าง, หน้า 219

(2) มาตรา 139 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521

### (3) คณะกรรมการของรัฐสภาอเมริกัน

#### (1) คณะกรรมการของรัฐสภาอังกฤษ

สมาชิกของสภาสภามัญญถูกเรียกให้ปฏิบัติในคณะกรรมการ แต่บ่อยครั้ง การเป็นกรรมการมักจะเป็นลักษณะค่อนข้างพิเศษ คณะกรรมการรัฐสภาอังกฤษ ถูกแบ่งออกเป็น 6 ประเภท คือ

1. คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole House) ในระบบของ อังกฤษ คณะกรรมการเต็มสภาได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตามขอบเขตอำนาจของ คณะกรรมการชุดนี้ ก็มีอำนาจเฉพาะหรืออำนาจพิเศษเท่านั้น ส่วนอำนาจทั่วไปตกอยู่แก่คณะ กรรมการประจำ หรือคณะกรรมการสภามัญญ<sup>(1)</sup>

คณะกรรมการเต็มสภา ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของสภาทำหน้าที่พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญ สมาชิกสภาจะเลือกสมาชิกผู้หนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ เต็มสภา (Chairman of Ways and Means) ซึ่งเป็นคนละคนกับประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>(2)</sup>

2. คณะกรรมการประจำ หรือ คณะกรรมการสภามัญญ (Standing Committee) โดยปกติแล้วจะมีประมาณ 5 คณะ มักจะเรียกเป็นคณะกรรมการ ก, ข, ค เป็นต้น ไม่มีชื่อเฉพาะ แต่ก็เป็นที่รู้กันว่าคณะใดเกี่ยวข้องกับเรื่องใด คณะหนึ่ง ๆ จะมีกรรมการประมาณ 20 - 50 คน (ในจำนวนนี้ 20 คน จะเป็นสมาชิกคนสำคัญ ๆ) เลือกจากพรรคต่าง ๆ ตามอัตราส่วนของ ที่นั่งในสภา และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นกรรมการด้วย ประธาน ของแต่ละคณะกรรมการจะเป็นสมาชิกชั้นแนวหลัง คณะกรรมการนี้จึงมีลักษณะเป็นตัวแทน ของทุกฝ่ายในสภา แต่ไม่ได้เป็นลักษณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญทุกคน แต่การแต่งตั้งพยายามที่จะหาผู้เชี่ยวชาญในแต่ละเรื่องมาร่วมด้วยเสมอ หน้าที่ของคณะกรรมการนี้จะพิจารณา ร่าง พระราชบัญญัติทุกฉบับที่ได้รับมอบหมาย

---

(1) André Hauriou, op.cit, p.412

(2) สมบูรณ์ สุขสำราญ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 134

ส่วนประกอบของคณะกรรมการกิจการของสกอตแลนด์ (The Scottish Standing Committee) เป็นข้อยกเว้นจากหลักการตั้งคณะกรรมการที่ว่ามานี้ กล่าวคือกรรมการชุดนี้จะประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนจากสกอตแลนด์ทั้งหมด (72 คน) และสมาชิกอื่น ๆ อีก 12 คน รับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับกิจการของสกอตแลนด์เท่านั้น คณะกรรมการประจำที่เกี่ยวกับกิจการของเวลส์ก็เป็นข้อยกเว้นพิเศษเช่นเดียวกัน<sup>(1)</sup>

3. คณะกรรมการวิสามัญ (The Select Committees) เป็นคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้นพิเศษเป็นครั้งคราว เพื่อทำหน้าที่เฉพาะเรื่อง หรือให้ความเห็นแก่รัฐสภาในเรื่องที่ต้องอาศัยความชำนาญพิเศษ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการการบัญชีของรัฐ คณะกรรมการพิจารณากฎหมายเฉพาะเรื่อง คณะกรรมการเพื่อพิจารณาอุตสาหกรรมน้ำมันในทะเลเหนือ ฯลฯ<sup>(2)</sup>

4. คณะกรรมการร่วมกัน 2 สภา (The Joint Committees) เป็นคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและสภาขุนนาง เพื่อร่วมกันพิจารณาร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง เช่น ร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่สำคัญ ๆ และร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและการประมวลกฎหมายเป็นต้น<sup>(3)</sup>

5. คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน ทำหน้าที่พิจารณาและอภิปรายร่างพระราชบัญญัติเอกชน

6. คณะกรรมการเกี่ยวกับสมัยการประชุม เป็นคณะกรรมการที่ถูกแต่งตั้ง ในขณะที่เริ่มต้นของสมัยการประชุม เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและวิธีการประชุม<sup>(4)</sup>

(2) คณะกรรมการรัฐสภาของฝรั่งเศส<sup>(5)</sup>

คณะกรรมการรัฐสภา เป็นกลไกสำคัญของรัฐสภา ในการควบคุมฝ่ายบริหาร แม้ในขณะนอกสมัยการประชุมของรัฐสภา เราสามารถแบ่งคณะกรรมการรัฐสภาออกเป็น 3 ประเภท ดังต่อไปนี้

(1) สมบูรณ์ สุขสำราญ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 134

(2) เพิ่งอ้าง, หน้า 134

(3) เพิ่งอ้าง, หน้า 134

(4) André Hauriou, op.cit, p.413

(5) Jacques Cadart, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Tome II, Paris, L.G.D.J., 1980 pp 1197-1201

1. คณะกรรมาธิการถาวรหรือสามัญ
2. คณะกรรมาธิการพิเศษหรือวิสามัญ
3. คณะกรรมาธิการการสอบสวนและควบคุม

#### 1. คณะกรรมาธิการถาวรหรือสามัญ

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประกอบด้วยคณะกรรมาธิการถาวรสภาละ 6 คณะทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 43 อนุ 2 ของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958

#### คณะกรรมาธิการถาวรในสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วย

- 1) กรรมาธิการ การวัฒนธรรม, การครอบครัว, และการสังคม (จำนวน 2 ใน 8 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด)
- 2) กรรมาธิการการต่างประเทศ (จำนวน 1 ใน 8 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด)
- 3) กรรมาธิการการคลัง, การเศรษฐกิจทั่วไป, และการวางแผน (จำนวน 1 ใน 8 ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด)
- 4) กรรมาธิการฝ่ายกฎหมายรัฐธรรมนูญ, ฝ่ายกฎหมาย และฝ่ายปกครองทั่วไปของสาธารณรัฐ (จำนวน 1 ใน 8 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด)
- 5) กรรมาธิการการป้องกันประเทศและการทหาร (จำนวน 1 ใน 8 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด)
- 6) กรรมาธิการฝ่ายการผลิตและการแลกเปลี่ยน (จำนวน 2 ใน 8 ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด)

#### คณะกรรมาธิการของวุฒิสภา ประกอบด้วย

- 1) กรรมาธิการการวัฒนธรรม (จำนวน 51 คน)
- 2) กรรมาธิการการเศรษฐกิจและการวางแผน (จำนวน 77 คน)
- 3) กรรมาธิการการต่างประเทศ, การป้องกันประเทศ, และการทหาร (จำนวน 51 คน)
- 4) กรรมาธิการการสังคม (จำนวน 51 คน)
- 5) กรรมาธิการการคลัง, การควบคุมงบประมาณและบัญชีเศรษฐกิจของชาติ (จำนวน 40 คน)

6) กรรมการฝ่ายกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฝ่ายกฎหมายออกเสียงเลือกตั้ง และฝ่ายข้อบังคับของฝ่ายปกครองทั่วไป (จำนวน 42 คน)

คณะกรรมการถาวร มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่องมาก แต่ยังมีน้อยกว่าสมัยก่อน ปี ค.ศ. 1958 เพราะคณะกรรมการถาวรในสมัยก่อน โดยเฉพาะในสมัยสาธารณรัฐที่ 3 และที่ 4 มีจำนวน 19 คณะ ในแต่ละสภา จึงทำให้สามารถควบคุมรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้บางครั้งก็เกินขอบเขตไป เนื่องจากความอ่อนแอของฝ่ายรัฐบาล คณะกรรมการในสมัยนั้น สามารถควบคุมกิจการของรัฐบาลและฝ่ายปกครอง ด้วยเหตุนี้เอง คณะกรรมการถาวรจึง ถูกลดจำนวนลงเหลือแค่ 6 คณะ ในสมัยสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งศาสตราจารย์ Jcque CADART<sup>(1)</sup> เห็นว่าควรเพิ่มคณะกรรมการถาวรอีกอย่างน้อย 1 หรือ 2 คณะ ในแต่ละสภา

## 2. คณะกรรมการพิเศษ หรือวิสามัญ

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

คณะกรรมการพิเศษ หรือวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน 31 ถึง 33 คน ส่วนในวุฒิสภามีจำนวนอย่างมาก 24 คน

การตั้งคณะกรรมการวิสามัญ เป็นไปอย่างอิสระ โดยเฉพาะอย่างการเชิญ สมาชิกของสภาผู้มีคุณสมบัติและมีความสามารถพิเศษเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น ๆ และคณะกรรมการมีอายุสั้นไปจนกว่าร่างกฎหมายนั้นจะได้รับความเห็นชอบ หรือไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภา

อนึ่ง ในสาธารณรัฐที่ 5 การจัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญมีน้อยมาก

---

(1) Jacques CADART, op.cit, p1198

### 3. คณะกรรมการการสอบสวน และการควบคุม ฝ่ายข่าวสาร ฯลฯ

ก. คณะกรรมการการสอบสวน และการควบคุม ถูกตั้งขึ้นตามมาตรา 6 แห่ง บัญญัติของรัฐกำหนด (Ordonnance) ที่ 58 - 1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เพิ่มเติม โดยกฎหมายที่ 77 - 807 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1977

คณะกรรมการการสอบสวน ถูกตั้งขึ้นเพื่อที่สภาจะสามารถดำเนินการสอบสวนคำถามหรือรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และเสนอข้อสรุปต่อสภา รวมทั้งสามารถควบคุม การกระทำของฝ่ายรัฐบาลได้ในบางครั้ง

คณะกรรมการการควบคุม มีจุดมุ่งหมายที่จะสอบสวนกิจการสาธารณะ (La question des services publics) และรัฐวิสาหกิจ (des entreprises nationales)

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ คณะกรรมการ การสอบสวน และการควบคุม มีขอบเขตอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายระบุไว้เท่านั้น

ในอดีต คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจไม่จำกัด และยังสามารถเรียกบุคคล ที่เกี่ยวข้องมาให้การสอบพยาน ถ้าบุคคลนั้น ๆ ไม่มาตามคำสั่งที่อาจถูกพิจารณาลงโทษทาง กฎหมายโดยเหตุนี้ คณะกรรมการการสอบสวนจึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีที่ตั้ง และดำเนินงาน เคียงข้างขบวนการยุติธรรม แม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะใช้อำนาจเกินขอบเขตในบาง ครั้ง แต่ก็สามารถควบคุมฝ่ายรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพ

อนึ่ง คณะกรรมการดังกล่าว มีระยะเวลาสั้นมากในการดำเนินงาน (4 เดือน) ซึ่งทำให้การดำเนินงานมีอุปสรรคอยู่มาก นอกจากนั้นยังไม่สามารถถูกตั้งขึ้นได้ใน กรณีที่มีการสอบสวนเรื่องนั้น ๆ แล้ว จนกว่าจะพ้นระยะเวลา 12 เดือน สำหรับการดำเนินงาน ของคณะกรรมการดังกล่าวถือเป็นความลับ คณะกรรมการดังกล่าวจะถูกยุบทันทีที่ศาลได้ ดำเนินคดีในข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการพิจารณาอยู่

การจัดตั้งคณะกรรมการนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมของ ประธานสภา (La Conference des présidents) และจากเสียงข้างมากของสภา ข้อสรุปของ คณะกรรมการจะเป็นความลับ ถ้าสภามีมติดังกล่าว อย่างไรก็ดีตามนับตั้งแต่ ค.ศ. 1977 รายงาน

และข้อสรุปของคณะกรรมการการถูกพิมพ์เปิดเผย และนับตั้งแต่ ค.ศ. 1977 คณะกรรมการสามารถบังคับให้พยานมาเบิกความ ถ้าพยานขัดขืนจะถูกปรับตั้งแต่ 600 ถึง 3,000 ฟรังก์ (Francs) และอาจถูกลงโทษทางอาญา

ผู้รายงานของคณะกรรมการมีอำนาจสืบสวนหาเอกสารและสถานที่ ยกเว้นในกรณีที่เป็นความลับของการป้องกันประเทศหรือกิจการต่างประเทศ หรือความลับเกี่ยวกับความมั่นคงภายในและภายนอกประเทศ การสืบสวนต้องอยู่ในขอบเขตและเคารพในการแบ่งแยกอำนาจของเจ้าหน้าที่ทางตุลาการและอื่น ๆ คณะกรรมการดังกล่าวมีสิทธิติดต่อกับศาลการบัญชี (La Cours des Comptes) เสมือนหนึ่งเป็นคณะกรรมการคลัง

เทคนิคนี้ได้รับความสำเร็จอย่างมากในวุฒิสภา และยังผลทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีความต้องการตั้งคณะกรรมการลักษณะเดียวกัน คดีที่สำคัญที่คณะกรรมการดำเนินการ คือ คดีโรงงานฆ่าสัตว์ของวิลเล็ค (Les abattoires de la Villete) เมื่อ ค.ศ. 1970 เกี่ยวกับการพิมพ์ความลับที่ L'O.R.T.F. การสอบสวนคดีได้ถูกดำเนินการด้วยฝ่ายข่าวสาร (des missions d'information)

#### ข. ฝ่ายข่าวสาร (des missions d'information)

คณะกรรมการสภา (Le Bureau de la Chambre) มีหน้าที่ควบคุมการทำงานของฝ่ายข่าวสาร และยังกำหนดให้ฝ่ายข่าวสารจัดทำรายงานเสนอในระยะเวลาที่กำหนด อนึ่ง ฝ่ายข่าวสารอาจถูกส่งไปทำหน้าที่นอกเขตอาณาจักรของฝรั่งเศส ในระยะนอกสมัยการประชุมด้วย

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

ฝ่ายข่าวสารไม่มีอำนาจเรียกพยานมาสอบสวน (ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 45 แห่งข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร มาตรา 5 แห่งข้อเสนอของกรรมการสภาและมาตรา 21, 22 แห่งข้อบังคับของวุฒิสภา)

#### ค. กรรมการทำงานและศึกษา (Des groupes de travail et d'étude)

กรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะสามารถจัดตั้งกรรมการทำงานและศึกษา ประธานกรรมการทำงานและศึกษาอาจเป็นสมาชิกของกรรมการหรือไม่ก็ได้

กรรมการทำงานและศึกษา ทำหน้าที่คล้ายฝ่ายข่าวสาร และทำหน้าที่เสนอ รายงานข่าวสาร และรายงานกรรโองการต่อคณะกรรมการ

ง. ผู้แทนฝ่ายสภา (*Les délégations parlementaires*)

อาจถูกตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ และมีหน้าที่ติดตามปัญหาสำคัญ ได้แก่ รัฐสภา รวมทั้งให้ข้อมูลอย่างละเอียดแก่รัฐสภา

จ. ผู้แทนฝ่ายสภาสำหรับกิจการวิทยุโทรทัศน์ (*La Délégation parlementaire pour la radiodiffusion télévision française*)

องค์การนี้ประกอบด้วย ผู้รายงานทั่วไป, ผู้รายงานของกรรมการการคลัง ของสองสภา, ผู้รายงานของกรรมการฝ่ายวัฒนธรรม, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 5 คน และสมาชิกวุฒิสภา 3 คน

องค์การนี้มีหน้าที่รับความคิดเห็นของรัฐมนตรี และบุคคลที่มีความสามารถ เกี่ยวกับกิจการวิทยุโทรทัศน์ รวมทั้งเขียนรายงานประจำปีเสนอต่อสภา

ฉ. ผู้แทนของสองสภาสำหรับกิจการคอมมูนิเต ยูโรเปียน (*Les deux délégations distinctes des deux chambres les communautés européennes*)

องค์การนี้มีหน้าที่เป็นฝ่ายประสานงานระหว่างรัฐสภาของฝรั่งเศสกับสภา ของยุโรป

สถาบันทั้งหมดที่กล่าวมาแล้ว มีส่วนทำให้ข้อจำกัดของมาตรา 43 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ผ่อนคลายลง และยังทำหน้าที่ทางข่าวสารและการควบคุมฝ่ายรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

ศาสตราจารย์ Jacques CADART<sup>(1)</sup> เห็นว่า ควรจะเพิ่มอำนาจและขยายระยะเวลาของคณะกรรมการควบคุมและสอบสวนเพิ่มขึ้น รวมทั้งเงื่อนไขของการจัดตั้งคณะกรรมการ ไม่ควรยุ่งยากดังเช่นปัจจุบัน

---

(1) Jacques CADART, op.cit., p 1201



### (3) คณะกรรมการการของรัฐบาลอเมริกัน

3.1 ประเภทของคณะกรรมการรัฐบาลของสหรัฐอเมริกา มีดังต่อไปนี้

ไปนี้

- 1) คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา
- 2) คณะกรรมการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา

#### 3.1.1 คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา

(1) คณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) เป็นคณะกรรมการที่มีความสำคัญที่สุดของรัฐบาล เพราะว่าร่างกฎหมายทุกฉบับจะต้องได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการสามัญก่อนที่จะผ่านการพิจารณาของรัฐบาล และตราเป็นกฎหมายขึ้น และอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลของสหรัฐเป็นรัฐบาลที่ใช้ประโยชน์จากคณะกรรมการสามัญมากที่สุดในโลก<sup>(1)</sup>

คณะกรรมการแต่ละคณะจะมีจำนวนกรรมการ อำนาจหน้าที่ และอิทธิพลแตกต่างกันไป กฎหมายชื่อ The Legislative Reorganisation Act of 1949 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญในสภาผู้แทนราษฎร 19 คณะ และในวุฒิสภา 15 คณะ ต่อมาในปี ค.ศ.1958 ได้เพิ่มคณะกรรมการสามัญในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอีกแห่งละ 1 คน

#### ก. คณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร มีดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการการเกษตร
2. คณะกรรมการการงบประมาณ
3. คณะกรรมการการทหาร
4. คณะกรรมการการธนาคารและการเงิน
5. คณะกรรมการการไปรษณีย์ และข้าราชการพลเรือน
6. คณะกรรมการยุติธรรม ออฟ โคลัมเบีย
7. คณะกรรมการการศึกษาและแรงงาน

(1) เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 35

8. คณะกรรมการการค้าใช้จ่ายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร
9. คณะกรรมการกิจการต่างประเทศ
10. คณะกรรมการการบริหารงานของสภาผู้แทนราษฎร
11. คณะกรรมการการพาณิชย์ระหว่างมลรัฐ และต่างประเทศ
12. คณะกรรมการยุติธรรม
13. คณะกรรมการการค้าทางทะเล และการประมง
14. คณะกรรมการที่ดินสาธารณะ
15. คณะกรรมการงานโยธา
16. คณะกรรมการระเบียบข้อบังคับ
17. คณะกรรมการกิจกรรมที่เป็นปฏิปักษ์ต่ออเมริกา
18. คณะกรรมการการทหารผ่านศึก
19. คณะกรรมการการคลัง
20. คณะกรรมการวิทยาศาสตร์ และอวกาศ ตั้งขึ้นปี ค.ศ.1958

**ข. คณะกรรมการสามัญของวุฒิสภา มีดังนี้**

1. คณะกรรมการการเกษตรและป่าไม้
2. คณะกรรมการงบประมาณ
3. คณะกรรมการการทหาร
4. คณะกรรมการการธนาคาร และการเงิน
5. คณะกรรมการ ดิสตริก ออฟ โคลัมเบีย
6. คณะกรรมการค้าใช้จ่ายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร
7. คณะกรรมการการคลัง
8. คณะกรรมการวิเทศสัมพันธ์
9. คณะกรรมการเกี่ยวกับกิจการภายในประเทศ และเกาะต่าง ๆ
10. คณะกรรมการการพาณิชย์ ระหว่างมลรัฐและต่างประเทศ
11. คณะกรรมการยุติธรรม
12. คณะกรรมการแรงงาน และสวัสดิการสังคม
13. คณะกรรมการการไปรษณีย์ และข้าราชการพลเรือน
14. คณะกรรมการโยธาเทศบาล

15. คณะกรรมาธิการระเบียบข้อบังคับและการบริหาร

16. คณะกรรมาธิการอวกาศ และวิทยาศาสตร์อวกาศ

ระเบียบข้อบังคับของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ได้บัญญัติขอบข่ายของกิจการในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการแต่ละคณะที่กล่าวมาแล้วไว้อย่างละเอียดแน่นอนแจ่มชัด ซึ่งเป็นผลให้รัฐสภาสามารถวินิจฉัยเพื่อมอบหมายกิจการที่รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้คณะกรรมาธิการคณะใดคณะหนึ่งนำไปพิจารณานั้นสามารถกระทำได้อย่างสะดวก และไม่มีปัญหาถกเถียงกันมาก<sup>(1)</sup>

### (2) คณะกรรมาธิการวิสามัญ (Select or Special Committee)

เป็นคณะกรรมาธิการที่ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่งตั้งขึ้นตามมติ หรือกฎข้อบังคับพิเศษของสภา เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน ศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริงบางอย่างตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นมา คณะกรรมาธิการประเภทนี้ จะไม่มีอำนาจอย่างเป็นทางการที่จะเสนอรายงานเกี่ยวกับร่างรัฐบัญญัติเช่นเดียวกับคณะกรรมาธิการสามัญ<sup>(2)</sup>

### (3) คณะกรรมาธิการผสมสามัญ (Joint Committee)

เป็นคณะกรรมาธิการถาวรที่ประกอบด้วยกรรมาธิการจากพรรคการเมืองสองพรรคของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การจัดตั้งคณะกรรมาธิการประเภทนี้ กระทำโดยมติร่วมกันของรัฐสภา (Concurrent Resolution) หรือกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง โดยที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาเป็นผู้แต่งตั้งกรรมาธิการจากสมาชิกรัฐสภา และในบางกรณีจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร ตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมติร่วมกัน หรือตามกฎหมายที่บัญญัติให้มีคณะกรรมาธิการนั้น ๆ

---

(1) เกษมศักดิ์ แสนโกชนัน, อ้างถึงแล้ว, หน้า 35

(2) เพิ่งอ้าง, หน้า 35

คณะกรรมการการประเพณี มีความสำคัญและมีอิทธิพลในรัฐสภา ซึ่งทำหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า และสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตลอดทั้งติดตามดูแลการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร<sup>(1)</sup>

#### (4) คณะกรรมการผสมวิสามัญ (Conference Committee)

คณะกรรมการการประเพณีเป็นคณะกรรมการเฉพาะกาล (ad hoc Committee) และประกอบขึ้นด้วยกรรมการจากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อทำการพิจารณาหาทางประนีประนอมความเห็นที่แตกต่างกันในร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านสภาทั้งสอง เนื่องจากร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านสภาหนึ่งแล้ว ถูกแก้ไขโดยสภาที่สอง และสภาที่เป็นต้นกำเนิดของร่างรัฐบัญญัตินั้นไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงที่มีขึ้น เพื่อป้องกันมิให้ร่างรัฐบัญญัตินั้นตกไป สภาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของกฎหมาย และปฏิเสธการแก้ไขร้องขอสภาซึ่งเป็นผู้แก้ไข หรือสภาที่สองให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา ซึ่งถ้าตกลงกันได้ สภาซึ่งเป็นผู้แก้ไข หรือสภาที่สองก็จะส่งสาส์นไปยังสภาที่เป็นต้นกำเนิดร่างรัฐบัญญัติว่ายินดีที่จะให้มีการปรึกษาหารือ และส่งรายชื่อกรรมการที่เป็นผู้แทนของตนไปด้วย และประเพณีที่ถือปฏิบัติกันมา สภาที่แก้ไขร่างรัฐบัญญัติจะร้องขอให้สภาซึ่งเป็นต้นกำเนิดของร่างรัฐบัญญัติให้แต่งตั้งกรรมการที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งกรรมการขึ้นจากกรรมการที่อาวุโสในคณะกรรมการสามัญของสภาทั้งสองที่เคยทำหน้าที่ร่างรัฐบัญญัติมาแล้ว และมาจากพรรคการเมืองทั้งสองพรรค

การประชุมของคณะกรรมการชุดนี้ จะใช้ข้อบังคับการประชุมตามคู่มือของเจฟเฟอร์สัน (Jefferson's Manual) มากกว่าที่จะดำเนินการประชุมตามระเบียบข้อบังคับการประชุมของสภาใดสภาหนึ่ง<sup>(2)</sup>

#### (5) คณะกรรมการเต็มสภา (Committee of the Whole)

ระเบียบข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร กำหนดให้ร่างกฎหมาย หรือมติบางชนิดหลังจากที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสามัญ และคณะกรรมการระเบียบข้อบังคับแล้ว จะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการเต็มสภา เช่น ข้อบังคับการประชุม

(1) เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 42

(2) ราชเลขาธิการประธาน เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทย และสหรัฐอเมริกา, อ้างถึงแล้ว หน้า 42-44

ที่ 23 กำหนดว่า “ร่างกฎหมายเอกชน<sup>(1)</sup> ทุกฉบับเว้นแต่ร่างกฎหมายมหาชนที่ไม่เกี่ยวกับการภาษีอากร หรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้ว จะต้องส่งไปให้คณะกรรมการเต็มสภาพิจารณาเสนอ”

คณะกรรมการการเต็มสภาคือ ที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎรนั้นเองแต่แทนที่จะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นสภาผู้แทนฯ กลับทำหน้าที่ในฐานะเป็นคณะกรรมการโดยที่กำหนดองค์ประชุมไว้เพียง 100 คน จากองค์ประชุม 218 คน<sup>(2)</sup>

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ สภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีคณะกรรมการประเภทนี้ วุฒิสภาไม่มีคณะกรรมการเต็มสภาแต่อย่างใด

### 3.1.2 คณะกรรมการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา

(1) คณะอนุกรรมการ (Sub-Committee) คณะอนุกรรมการ ซึ่งมีผู้กล่าวว่าเป็น “องค์กรนิติบัญญัติขนาดเล็กของสภา” (The Miniature Legislatures of Congress) ตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระงานของคณะกรรมการนั้นเอง<sup>(3)</sup>

(2) คณะกรรมการของพรรคการเมือง (Party Committee) พรรคเดโมแครต และพรรครีพับลิกัน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการไว้ทำหน้าที่ในรัฐสภา<sup>(4)</sup>

## 4.4 การควบคุมการใช้จ่ายเงิน

ตามหลักทฤษฎีในเรื่องการควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐสภา สภามีหน้าที่สำคัญดังนี้<sup>(5)</sup>

- 1) ให้ความยินยอมในการเก็บภาษี โดยกำหนดให้อำนาจการเก็บภาษีต้องกำหนดโดยกฎหมาย
- 2) อนุมัติงบประมาณ

---

(1) คือร่างกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายเฉพาะท้องถิ่น หรือท้องที่ใดท้องที่หนึ่งของประเทศ

(2) เกษมศักดิ์ แสนโกชน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 44-45

(3) เพิ่งอ้าง, หน้า 46

(4) เพิ่งอ้าง, หน้า 48

(5) หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, อ้างถึงแล้ว, หน้า 126

ในที่นี้จะขอล่าวถึงเฉพาะบทบาทของสภากับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ  
ในประการแรก และกล่าวถึงการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นประการสุดท้าย  
เพื่อความเข้าใจที่ง่าย จึงขอแบ่งออกเป็น 2 ข้อใหญ่คือ

#### 4.4.1 การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐสภาไทย

##### (ก) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

ตามบทบัญญัติมาตรา 133 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 บัญญัติไว้ว่า “ร่างพระราช  
บัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่ม  
เติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จ  
ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลา  
ที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น  
และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็น  
ชอบภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าพ้นกำหนดนั้นให้ถือว่าวุฒิสภา  
ได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้ และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็น  
ชอบให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 77

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นตั้งกล่าวนั้น วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติ มาตรา  
129 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณร่าง  
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปร  
ญัตติได้ในทางลด หรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย”

ส่วนในเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดิน มาตรา 134 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 บัญญัติไว้ว่า

“การจ่ายเงินแผ่นดิน จะกระทำได้นเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นรีบด่วนจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นนี้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายใช้ในพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป”

ดร.สุจิต บุญบงการ<sup>(1)</sup> ก็ให้ความเห็นสรุปบทบาทของสภาในการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไว้ว่า “ข้อจำกัดในการแสดงบทบาทมีอยู่มากทั้งสภาที่มาจากการเลือกตั้ง และแต่งตั้ง ทั้งนี้ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรัฐบาลเตรียมการมาอย่างดี มีทั้งข้อมูลและเหตุผลที่เพียบพร้อม ทำให้สภาไม่สามารถตัดทอน หรือเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้มากนัก นอกจากนั้นแล้วในขั้นกรรมาธิการ รัฐบาลมีเสียงจำนวนไม่น้อยและประธานเป็นคนของรัฐบาล อย่างไรก็ตามสภาที่มาจากการเลือกตั้งคือ สภาผู้แทน 2512-14 และสภาผู้แทนราษฎร 2518-19 ได้ฉวยโอกาสการพิจารณาร่างงบประมาณแสดงบทบาทเข้าไปตรวจสอบและควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นการแสดงถึงอำนาจและความเป็นอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติโดยได้พยายามหาช่องทางเปลี่ยนแปลงงบประมาณในบางรายการ แม้จะทำไม่ได้มากนักก็ตามงบประมาณที่มีสมาชิกขอตัดมาก คืองบประมาณราชการลับของฝ่ายทหาร แต่ไม่ค่อยเป็นผลสำเร็จ เป็นที่น่าสนใจว่า ในช่วงที่มีสภาที่มาจากการเลือกตั้งนั้น แม้จะมีการโจมตีงบประมาณของฝ่ายทหารอย่างรุนแรงจากสมาชิกสภา แต่ไม่มีการตัดทอนงบประมาณทหารลงสภาสามารถเปลี่ยนแปลงยอดเงินในบางรายการของงบประมาณด้านนี้ได้บ้าง

สำหรับสภาที่มาจากการแต่งตั้ง ไม่ได้ทำตัวเป็นอุปสรรคขัดขวางรัฐบาลแต่อย่างใด ในเรื่องของการพิจารณางบประมาณ การซักถามและอภิปรายมีน้อยมาก และการเปลี่ยนแปลงยอดเงินในรายการต่าง ๆ ทำไปตามความต้องการของรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่”<sup>(2)</sup>

(1) สุจิต บุญบงการ, *บทบาทของสภานิติบัญญัติ*, อ่างถึงแล้ว, หน้า 95-96

(2) รายละเอียดโปรดศึกษาจาก สุจิต บุญบงการ, *บทบาทของสภานิติบัญญัติ*, อ่างถึงแล้ว, หน้า 65-96

#### (ข) การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2528 ข้อที่ 74 ได้บัญญัติให้มี “คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี” อยู่ด้วย ส่วนขอบเขตอำนาจหน้าที่ ก็คงจะดูจากชื่อของคณะกรรมการ ส่วนผลงานของคณะกรรมการชุดนี้ ต้องรื้อศึกษากันต่อไป

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ได้เคยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับ ผู้ตรวจเงินแผ่นดินของ รัฐสภาไว้ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการรับจ่ายเงินของแผ่นดิน และการรับจ่ายเงินและ ทรัพย์สินของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งของท้องถิ่น และหน่วยงาน อื่น ๆ (มาตรา 170)(1)

แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.2521 หาได้มีบทบัญญัติดังกล่าวไม่ มีแต่ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2528 เท่านั้น ที่ได้มี “คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณ รายจ่ายประจำปี”

#### 4.4.2 การควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐสภาต่างประเทศ

##### (ก) รัฐสภาอังกฤษ

หลักเกณฑ์สำคัญที่สภาผู้แทนอาจควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลได้แก่

- (1) การอนุมัติงบประมาณ
- (2) การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล

กระบวนการควบคุมทางการเงินอาจกล่าวโดยย่อ ๆ ได้ดังนี้ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยว กับการเงิน จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบจากสภาผู้แทน สภาจะตั้งคณะกรรมการ เรียกว่า Select Committee on Estimates ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสอง พรรคทำ การพิจารณาอย่างรอบคอบ Committee นี้ โดยปกติ จะตั้ง Sub-Committee ขึ้น อีกหลายคณะเพื่อ พิจารณารายจ่าย และรายรับเป็นกรณี ๆ ไป ในระยะเวลาการพิจารณารายจ่ายและรายรับนี้ (Supply Day) สภาผู้แทนจะต้องกระทำให้เสร็จภายใน 29 วัน ซึ่งเป็นเวลาที่น้อยมาก จนสมาชิกไม่มี เวลาพอที่จะพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนเงินได้เพียงพอ การอภิปรายจึงอาศัยข้อมูลจาก Estimate Committee และเน้นหนักเรื่องโครงการเฉพาะอย่าง อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะกรรมการ

(1) ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร ดุศรีพิทักษ์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 69



พิจารณางบประมาณ และสภาผู้แทนไม่อาจจะ “ควบคุม” เรื่องการเงินได้อย่างแท้จริง แต่สามารถจะอภิปรายโดยทางอ้อม นอกจากนี้ ยังเป็นแนวทางให้มีการจัดระบบบริหารของรัฐบาลให้ได้มีสัดส่วนกับเงินที่จะต้องใช้จ่าย และช่วยให้กระทรวงการคลังสามารถควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณในกิจกรรมประจำของรัฐบาลได้อย่างถูกต้อง<sup>(1)</sup>

### (ข) รัฐสภาของฝรั่งเศส

ในเรื่องการพิจารณาร่างกฎหมายทางการเงิน เราพอจะแยกออกเป็น

- (1) กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ
- (2) กฎหมายทางการเงิน

กฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณนี้สำคัญมากที่สุด การพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการงบประมาณถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 47 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้

“รัฐสภาจะออกเสียงในร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายออกอานิค (une loi organique)<sup>(2)</sup>

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่ลงมติในการรับหลักการร่างกฎหมายดังกล่าวภายใน 40 วัน นับแต่ร่างกฎหมายนี้ถูกเสนอ รัฐบาลสามารถเสนอร่างกฎหมายนั้นไปยังสภาเซนาท์ ซึ่งจะต้องพิจารณาภายใน 15 วัน...<sup>(3)</sup>

ถ้ารัฐสภาไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 70 วัน บทบัญญัติแห่งร่างกฎหมายนั้นสามารถจะถูกประกาศใช้ในรูปของรัฐกำหนด (Ordonnance)<sup>(4)</sup>

ศาลทางการบัญชี (La Cour des comptes) จะเป็นผู้ควบคุมการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติการเงินนั้น ๆ”

(1) สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, อ่างถึงแล้ว, หน้า 138

(2) Une loi Organique หมายถึงกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา เพื่อขยายหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ รายละเอียดโปรดศึกษาจากวิชากฎหมายปกครอง และวิชากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ

(3) ระยะเวลาการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณ ได้ถูกเปลี่ยนแปลงโดยรัฐกำหนด เมื่อ 2 มกราคม 1959 โดยกำหนดให้สภาผู้แทนฯ ต้องพิจารณาภายใน 40 วัน, สภาเซนาท์, 20 วัน และในกรณีมีนาเวตอีก 10 วัน

(4) Ordonnance หมายถึงการกระทำ (Acte) ที่ออกโดยรัฐบาล โดยได้รับอนุญาตจากสภา ในเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นบทบัญญัติของกฎหมาย (มาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958) อำนาจในการออก Ordonnance นั้นถูกจำกัดทั้งในเรื่องของระยะเวลาและวัตถุประสงค์ ก่อนที่จะได้รับการสัตยาบันจากสภา Ordonnance มีค่าเท่ากับ ข้อบังคับ (Règlement) แต่หลังจากการให้สัตยาบัน Ordonnance มีค่าเท่ากับกฎหมาย

### (ค) รัฐสภาอเมริกัน

ก่อน ค.ศ.1921 งบประมาณของสหรัฐอเมริกาจะถูกเตรียมโดยคณะกรรมการของสภาองเกรส คือ คณะกรรมการทางด้านรายรับ (le comité des voies et moyens) กับคณะกรรมการทางด้านรายจ่าย (le comité des appropriations) ต่อมาใน ค.ศ.1921 งบประมาณของสหรัฐได้ถูกเตรียมโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารผ่านทาง Office of Management and Budget และส่งต่อไปยังสภาองเกรส เพื่อขอความเห็นชอบ

บทบาทของสภา Congress มีอยู่มากในการพิจารณางบประมาณและควบคุมการใช้จ่ายเงิน ตัวอย่างเช่น ในกรณีการทิ้งระเบิดที่ประเทศเขมร เมื่อ 15 สิงหาคม 1973 ต้องยุติลงทันที เนื่องจากเครดิตที่ประธานาธิบดี Nixon เรียกร้องต่อสภาได้ถูกปฏิเสธจากสภา<sup>(1)</sup>

---

(1) André Hauriou, op.cit., pp.516-518

#### หนังสืออ่านประกอบบทที่ 4

1. เกษมศักดิ์ แสนโกชน, การศึกษาเปรียบเทียบระบบคณะกรรมการของรัฐบาลไทย และสหรัฐอเมริกา, วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท ภาควิชาปกครอง, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ.2513
2. ชัยอนันต์ สมุทวณิช, เศรษฐพร ดูศรีพิทักษ์, กลไกรัฐบาล, กรุงเทพมหานคร, พิมเนศ, พ.ศ.2518
3. โกดิน พลกุล, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525
4. บุรีรักษ์ นามวัฒน์, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน Public Law หน่วยที่ 1-7, กรุงเทพมหานคร, สหมิตร, พิมพ์ครั้งที่ 5, ตุลาคม 2527
5. สำนักงานเลขาธิการรัฐบาล, กระตุ้มถาม, เอกสารของสำนักงานเลขาธิการรัฐบาล, กรุงเทพมหานคร, ไม่ปรากฏโรงพิมพ์, และปีที่พิมพ์
6. สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร, กรุงเทพมหานคร, ไทยวัฒนาพานิช พิมพ์ครั้งที่ 1, พ.ศ.2527
7. André Hauriou et Jean GICQUEI, **Droit Constitutionnel et Institutions politiques**, Paris, Editions Montchrestien, 7<sup>e</sup> édition, 1980.