

ภาคที่สาม

องค์กรภายในของรัฐสภาและข้อบังคับของรัฐสภา

ในภาคที่ 3 นี้ จะขอกล่าวถึงเรื่องสำคัญ 2 ประการ คือ
บทที่ 6 องค์กรภายในของรัฐสภา
บทที่ 7 ข้อบังคับของรัฐสภา

บทที่ 6

องค์กรภายในของรัฐสภา

ในบทนี้จะขอเน้นถึงองค์กรภายในของรัฐสภาไทยเป็นหลัก เพื่อให้มีความเข้าใจรัฐสภาไทยดียิ่งขึ้น เป็นที่ทราบกันดีอยู่แล้วว่า ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาจำเป็นต้องมีการจัดองค์กรภายในให้เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง การจัดองค์กรภายในของรัฐสภาไทยแบ่งออกเป็นหัวข้อย่อยดังนี้

- 6.1 การกำหนดสมัยประชุมของรัฐสภา
- 6.2 การแบ่งงานภายในรัฐสภา
- 6.3 ตำแหน่งสำคัญ ๆ ในรัฐสภา
- 6.4 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

6.1 การกำหนดสมัยประชุมของรัฐสภา

สมัยการประชุมของรัฐสภาไทย แบ่งออกเป็น 2 ชนิด คือ

- 6.1.1 สมัยสามัญ
- 6.1.2 สมัยวิสามัญ

6.1.1 สมัยสามัญ

มาตรา 115 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521 ได้บัญญัติไว้ว่า “ภายในสามสิบวันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภา เพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก

ในปีหนึ่งจะให้มีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่ง หรือสองสมัยแล้วแต่สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนด

วันประชุมครั้งแรกตามวรรคหนึ่ง ให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปี ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีของรัฐสภาสมัยต่อ ๆ ไป ให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนด”

มาตรา 116 บัญญัติไว้ว่า “สมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่ง ๆ ให้กำหนดเวลาเก้าสิบวัน แต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯ ให้ขยายเวลาออกไปก็ได้

การปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลาเก้าสิบวันจะกระทำได้แต่โดยความเห็นชอบของรัฐสภา”

ข้อนำสังเกต

(1) ในเรื่องสมัยประชุม ได้เคยมีการตีความของรัฐสภาโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 12/2524 (สมัยสามัญ) วันจันทร์ที่ 3 สิงหาคม 2524 ได้มีญัตติเรื่องให้รัฐสภาตีความมาตรา 115 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2521

ประเด็นปัญหา เนื่องมาจากในวันที่ 17 พฤษภาคม 2522 ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติเกี่ยวกับการกำหนดสมัยประชุมสามัญประจำปี โดยให้มีการประชุมสามัญปีหนึ่งสมัยเดียว และในปี 2523 สภาผู้แทนราษฎรก็ได้ปฏิบัติตามมติของสภาที่มีไว้ตั้งแต่ปี 2522 คือมีสมัยประชุมสามัญสมัยเดียว ต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14/2524 (สมัยสามัญ) วันที่ 29 กรกฎาคม 2524 ได้มีการพิจารณาญัตติของนายปิยะพันธุ์ วัชรภรณ์ เรื่อง “ให้กำหนดสมัยประชุมของรัฐสภาประจำปี 2524 เป็น 2 สมัย” และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติสนับสนุนญัตติดังกล่าว

ปัญหาจึงมีว่า เมื่อสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติกำหนดสมัยประชุมในวาระเริ่มแรกไว้แล้วจะมากำหนดสมัยประชุมใหม่อีกเช่นนี้จะเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญและมติของสภาที่มีไว้แล้วหรือไม่

ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีมติว่า การกำหนดสมัยประชุมขึ้นใหม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 115 โดยให้เหตุผลว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าในปีหนึ่งจะมีสมัยประชุม

สามัญของรัฐสภาสมัยหนึ่ง หรือสองสมัยแล้วแต่สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนด ฉะนั้นในวันที่ 17 พฤษภาคม 2522 ที่ประชุมสภาผู้แทนฯ ได้มีมติกำหนดสมัยประชุมสามัญประจำปีไว้แล้ว ให้ปีหนึ่งมีเพียงสมัยเดียว การที่จะมากำหนดสมัยประชุมขึ้นใหม่เป็น 2 สมัยนั้น เห็นว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁽¹⁾

(2) การกำหนดระยะเวลา ในสมัยประชุมสามัญเพียง 90 วันนั้นเป็นที่พหุภาคีวิจารณ์กันอย่างมาก โดยมีความเห็นเป็น 2 ฝ่าย

ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า สมควรแล้ว เพราะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภามีเวลากลับไปหาประชาชนซึ่งตนเป็นตัวแทน เพื่อรับฟังความต้องการ และความคิดเห็นเข้ามาดำเนินการในสภาประการหนึ่ง และประการที่สอง เพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา ได้มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ในทางบริหาร โดยมีต้องพะวักพะวนกับการเข้าร่วมประชุมในรัฐสภา⁽²⁾

อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การกำหนดสมัยประชุมสามัญเพียง 90 วัน เป็นผลเสียเพราะสภามีเรื่องตั้งค้างการพิจารณามาก และมีร่างกฎหมายหลายฉบับที่ค้างอยู่ในสภา⁽³⁾

6.1.2 สมัยวิสามัญ

มาตรา 118 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติไว้ว่า “เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พระมหากษัตริย์จะทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้”

มาตรานี้ เป็นบทบัญญัติเพื่อเปิดโอกาสให้แก่รัฐบาลในการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ โดยให้กระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 119 บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้”

(1) งานยุติติ, การตีความรัฐธรรมนูญ 2475 - 2527 อ้างถึงแล้ว หน้า 31

(2) คีตกฤษ์ ปราโมช, บทสัมภาษณ์โดยผู้เรียบเรียงเป็นผู้สัมภาษณ์ เมื่อ 23 กรกฎาคม 2527 ณ บ้านพัก

(3) ความเห็นนี้ เป็นความเห็นของพรรคฝ่ายค้านโดยส่วนใหญ่

คำร้องขอตั้งกล่าวในวาระหนึ่ง ให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา

ให้ประธานรัฐสภานำความกราบบังคมทูล และลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ”

มาตรา 119 นี้ เป็นการร้องขอของสมาชิกรัฐสภา เพื่อให้มีการเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญ ซึ่งในภาคปฏิบัติแล้วขึ้นอยู่กับสมาชิกสภาฝ่ายข้างมากที่จะมีโอกาสขอเปิดประชุมสมัยวิสามัญได้ ส่วนสมาชิกสภาฝ่ายค้านมีโอกาสน้อยมากที่จะขอเปิดเพราะจำนวนไม่ค่อยเพียงพอ

อนึ่ง สำหรับสมัยการประชุมของรัฐสภาต่างประเทศ มีลักษณะแตกต่างกันไป โดยจะขอยกตัวอย่างของรัฐสภาอังกฤษ, รัฐสภาฝรั่งเศส และสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา

สมัยการประชุมของรัฐสภาอังกฤษ

พระมหากษัตริย์ทรงเรียกประชุม อายุของแต่ละรัฐสภาแบ่งออกเป็นสมัย ๆ ซึ่งโดยปกติแล้วเริ่มจากเดือนพฤศจิกายน ไปจนถึงเดือนพฤศจิกายนของอีกปีหนึ่ง แต่ในระหว่างนั้นก็มีการหยุดพัก เนื่องในโอกาสคริสต์มาส เทศกาลอีสเตอร์ เทศกาลวิทซัน (Whitsun) และระหว่างฤดูร้อน⁽¹⁾

สมัยประชุมของรัฐสภาฝรั่งเศส

ในสมัยปฏิวัติของฝรั่งเศส สภามีการประชุมอย่างถาวร แต่มีข้อเสีย จนกระทั่งในปี ค.ศ.1814 ถึง ค.ศ.1848 หลักการเรื่องสมัยประชุมก็ถูกกำหนดขึ้น โดยลอกเลียนแบบมาจากของอังกฤษ

สมัยประชุมของรัฐสภาฝรั่งเศส แบ่งออกเป็น 3 ประเภท

1) การประชุมสมัยสามัญ มี 2 สมัยประชุม คือ สมัยฤดูใบไม้ร่วง กับ สมัยฤดูใบไม้ผลิ

มาตรา 28 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 บัญญัติว่า “การประชุมสมัยแรกเริ่มในวันอังคารแรกของเดือนตุลาคม และเสร็จสิ้นในวันศุกร์ที่สามของเดือนธันวาคม การประชุมสมัยที่สองเริ่มในอังคารสุดท้ายของเดือนเมษายน ไปสิ้นสุดในปลายเดือนกรกฎาคม”

สรุปในสมัยแรก มีเวลา 80 วัน สมัยที่สอง 90 วัน รวมแล้ว 170 วัน ต่อหนึ่งปี หรือ 24 สัปดาห์ต่อ 52 สัปดาห์

(1) Jack Harvey, *How Britain is governed*, แปลโดย คณิน บุญสุวรรณ, อ้างถึงแล้ว, หน้า 75

2) การประชุมสมัยวิสามัญ

นอกจากการประชุมสมัยสามัญแล้ว รัฐธรรมนูญ (มาตรา 29) ยังกำหนดให้มีการประชุมสมัยวิสามัญโดยการเสนอของนายกรัฐมนตรี หรือโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดของสมาชิกทั้งหมด โดยต้องมีวาระการประชุมที่แน่นอน และต้องออกเป็น “Décret” ของประธานาธิบดี⁽¹⁾ (มาตรา 30) ซึ่งนับตั้งแต่ ค.ศ.1958 จนถึง ค.ศ.1980 นายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสก็ขอเปิดการประชุมสมัยวิสามัญประมาณ 12 ครั้ง

3) การประชุมตามกฎหมาย

รัฐสภาจะถูกเรียกประชุมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการถูกเรียกเนื่องจากมีสถานการณ์พิเศษ กล่าวคือ เมื่อหลังจากที่สภาผู้แทนฯ ถูกยุบและมีการเลือกตั้งสภาชุดใหม่ รัฐสภาจะถูกเรียกประชุมในวันพฤหัสบดีที่ 2 หลังจากการเลือกตั้ง ถ้าเป็นการประชุมที่อยู่นอกระยะเวลาที่กำหนดไว้ในการประชุมสมัยสามัญ การประชุมรัฐสภานี้จะมีระยะเวลา 15 วัน หรือในกรณีที่ใช้อำนาจตามมาตรา 16 รัฐสภาก็จะต้องถูกเรียกประชุมเพื่อรับฟังสาส์นของประธานาธิบดีเช่นกัน⁽²⁾

สมัยประชุมของสภาองเกรส

สภาองเกรสมีการประชุมแบบประจำปี โดยเริ่มตั้งแต่ 3 มกราคม และต้องสิ้นสุดลงอย่างช้า 31 กรกฎาคม ในระหว่างสมัยประชุม แต่ละสภาจะเป็นผู้กำหนดการเลื่อนวาระการประชุมเอง แต่จะเลื่อนได้ไม่เกิน 3 วัน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอุปสรรคในการทำงานของอีกสภานั้นนั่นเอง

6.2 การแบ่งงานภายในรัฐสภา

เพื่อให้การดำเนินงานของสภาเป็นไปด้วยดี จำเป็นที่จะต้องมีการแบ่งงานกับทำ (Division of Work) ขึ้นภายในสภา คือการตั้งคณะกรรมการเฉพาะด้านขึ้น คณะกรรมการของรัฐสภาเรียกว่า “คณะกรรมการธิการ”

โดยทั่วไปองค์กรที่ปฏิบัติงานในรัฐสภา ได้แก่

- 1) คณะกรรมการธิการสามัญประจำรัฐสภา (Standing Committee)
- 2) คณะกรรมการธิการวิสามัญ (Special Committee)

(1) Décret ของประธานาธิบดี มีหลายประเภท โปรดศึกษาจากกฎหมายปกครอง

(2) André Hauriou et Jean Gicquel, op.cit, p.1065 สำหรับบทบัญญัติในมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1985 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดี ในสถานการณ์พิเศษ ซึ่งแนวความคิดนี้เคยถูกนำมาใช้ในประเทศไทย

3) คณะกรรมาธิการร่วมกัน (Joint Committee) สำหรับรายละเอียด โปรดดูบทที่ 4
หัวข้อ 4.3 การตั้งคณะกรรมาธิการ

6.3 ตำแหน่งสำคัญ ๆ ในรัฐสภา

เราพอจะสรุปตำแหน่งที่สำคัญในรัฐสภาได้ดังนี้

- 1) ประธานรัฐสภา (The President of the National Assembly)
รองประธานรัฐสภา (The Deputy-President of the National Assembly)
- 2) ประธานวุฒิสภา (The President of the Senate)
- 3) ประธานสภาผู้แทนราษฎร (The President of the House of Representatives)
- 4) ผู้นำฝ่ายค้าน (Leader of the opposition)
- 5) ผู้ควบคุมการลงคะแนนเสียงในสภา (Whips)

1) ประธานรัฐสภา และรองประธานรัฐสภา

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดให้ประธานวุฒิสภาเป็นประธานรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นรองประธานรัฐสภา (มาตรา 75) ซึ่งก็เหมือนกับรัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อน ๆ ยกเว้นรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 ซึ่งกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา

ประธานรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ควบคุมและดำเนินกิจการของสภา
- 2) เป็นประธานของที่ประชุมสภา
- 3) รักษาความสงบเรียบร้อยในสภาตลอดถึงบริเวณของสภา
- 4) เป็นผู้แทนสภาในกิจการภายนอก
- 5) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ทั้งนี้ เนื่องจากในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาตรา 144 ให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาโดยอนุโลม อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ของประธานสภามีรายละเอียดปลีกย่อยดังต่อไปนี้

- 1) อำนาจในการพิจารณาว่า ควรจะงดการประชุมครั้งใดหรือไม่ เมื่อเห็นว่าไม่มีเรื่องที่เหมาะสมจะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุม
- 2) อำนาจในการนัดประชุมด่วน ซึ่งต้องแจ้งให้สมาชิกทราบไม่น้อยกว่าสามวัน

- 3) อำนาจในการเรียกประชุมเป็นพิเศษ
- 4) อำนาจในการพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน ที่อาจจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระประชุมก็ได้
- 5) อำนาจในการอนุญาตให้สมาชิก หรือรัฐมนตรีกล่าวถ้อยคำต่อที่ประชุม (เมื่อสมาชิกผู้ต้องการพูดในที่ประชุมยกมือขอพูด จะพูดได้ต่อเมื่อประธานอนุญาตเสียก่อน) และการสั่งให้สมาชิกหยุดการอภิปรายเมื่อพิจารณาเห็นว่าได้อภิปรายมาพอสมควรแล้ว
- 6) อำนาจในการปรึกษาที่ประชุมในปัญหาต่าง ๆ การสั่งพักการประชุม เลื่อนการประชุม หรือเลิกการประชุมได้ตามที่เห็นสมควร
- 7) อำนาจในการพิจารณาสั่งให้บรรจุมติที่เสนอโดยสมาชิกสภา หรือคณะรัฐมนตรีเข้าระเบียบวาระการประชุม
- 8) อำนาจในการวินิจฉัยคำประท้วงของสมาชิก ในกรณีที่สมาชิกผู้หนึ่งเห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับ
- 9) สิทธิในการออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียง เป็นเสียงชี้ขาด เมื่อคะแนนเสียงเท่ากัน
- 10) อำนาจในการสั่งให้รวม หรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ
- 11) อำนาจในการพิจารณาเลือกกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนตามที่ได้มีอยู่ในข้อบังคับการประชุมสภา
- 12) อำนาจในการวินิจฉัยว่า กระทั่งถามที่สมาชิกสภายื่นเสนอนั้นมีรายละเอียดครบถ้วนตามข้อบังคับการประชุมสภาหรือไม่ กระทั่งถามนั้นเป็นกระทั่งถามที่มีสาระสำคัญ หรือพฤติการณ์ต่างไปจากกระทั่งถามที่ได้เคยมีผู้ถามแล้วหรือไม่ และกระทั่งถามใดมีลักษณะเป็นกระทั่งถามด่วนตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับการประชุมหรือไม่
- 13) อำนาจในการรักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมสภา ซึ่งได้แก่อำนาจในการเตือนห้ามปรามให้ถอนคำพูดในเรื่องที่กำลังปรึกษากันอยู่ ให้กล่าวขอขมาในที่ประชุม หรือสั่งให้ออกไปจากที่ประชุมครั้งนั้นโดยมีหรือไม่มีกำหนดเวลาก็ได้ นอกจากนี้ ประธานสภายังมีอำนาจสั่งให้ผู้ใดออกจากที่ประชุม หากผู้นั้นขัดขืนประธานมีอำนาจสั่งสารวัตรรัฐสภา รองสารวัตรรัฐสภา หรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ให้นำตัวออกจากสถานที่ประชุมหรือออกไปให้พ้นบริเวณสภา

2) ประธานวุฒิสภา และรองประธานวุฒิสภา

2.1 อำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภา และรองประธานวุฒิสภา

ข้อ 8 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ.2527 กำหนดให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ควบคุมและดำเนินกิจการของสภา
- (2) เป็นประธานของที่ประชุมสภา
- (3) รักษาความสงบเรียบร้อยในสภา ตลอดถึงบริเวณของสภา
- (4) เป็นผู้แทนสภาในกิจการภายนอก
- (5) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือตามที่กำหนดไว้ในข้อ

บังคับนี้

ข้อ 9 กำหนดว่า “รองประธานสภา มีอำนาจและหน้าที่ช่วยประธานสภาในกิจการอันเป็นอำนาจและหน้าที่ของประธานสภา หรือปฏิบัติการตามที่ประธานสภามอบหมาย

เมื่อประธานสภาไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาคนหนึ่ง เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภา ถ้ารองประธานสภาคนหนึ่งก็ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาคนที่สองเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภา”

2.2 การเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภา

ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หมวด 1 ข้อ 5 กำหนดไว้ว่า “ในการเลือกประธานสภา สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อได้หนึ่งชื่อ การเสนอนั้นต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่าห้าคน

ถ้ามีการเสนอชื่อผู้ใดเพียงคนเดียว ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือก ถ้ามีการเสนอชื่อหลายชื่อ ก็ให้มีการลงคะแนนเลือกโดยการเขียนชื่อบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้ใส่ลงในภาชนะที่จัดไว้เพื่อการนั้น ในการออกเสียงลงคะแนน ให้เรียกสมาชิกตามลำดับอักษรชื่อให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคน ในการตรวจนับคะแนนให้ประธานของที่ประชุมเชิญสมาชิกไม่น้อยกว่าห้าคนเป็นผู้ตรวจนับ ผู้ใดคะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้าได้คะแนนสูงสุดเท่ากันหลายชื่อ ให้เลือกใหม่เฉพาะชื่อที่ได้คะแนนเท่ากัน แต่ถ้าคะแนนสูงสุดเท่ากันอีกก็ให้ใช้วิธีจับสลาก

ให้ประธานประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกต่อที่ประชุม”

ข้อ 6 “ในการเลือกรองประธานสภา ให้นำความในข้อ 5 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ในกรณีที่สภามีมติให้มีรองประธานสภาสองคน ให้เลือกรองประธานสภาคนหนึ่งก่อนแล้วจึงเลือกรองประธานสภาคนที่สอง”

2.3 วาระการดำรงตำแหน่ง

ประธานและรองประธานวุฒิสภา ดำรงตำแหน่งจนถึงวันก่อนวันเลือกประธานและรองประธานวุฒิสภาคนใหม่ ซึ่งจะต้องกระทำเมื่อถึงคราวที่สมาชิกออกจากตำแหน่งหนึ่งในสาม

2.4 เอกสิทธิ

ประธานและรองประธานวุฒิสภาได้รับเอกสิทธิความคุ้มครองเช่นเดียวกับสมาชิกวุฒิสภา

3) ประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

3.1 อำนาจหน้าที่ของประธาน และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

อำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร และรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คล้ายคลึงกับ อำนาจหน้าที่ของประธานวุฒิสภาและรองประธานวุฒิสภา (ข้อ 8,9 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2528)

3.2 การเลือกประธานสภาและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ 5 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2528 กำหนดว่า “การเลือกประธานสภา สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกได้หนึ่งชื่อ การเสนอชื่อนั้นต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

ถ้ามีการเสนอชื่อผู้ใดเพียงชื่อเดียว ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับเลือก ถ้ามีการเสนอชื่อหลายชื่อ ให้ออกเสียงลงคะแนน โดยเรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนด้วยการขานชื่อที่เสนอชื่อใดชื่อหนึ่ง และให้ประธานของที่ประชุมเชิญสมาชิกห้าคนเป็นผู้ตรวจนับคะแนน

ให้ประธานประกาศชื่อผู้ได้รับเลือกต่อที่ประชุม”

ข้อ 6 กำหนดว่า “การเลือกรองประธานสภา ให้นำความในข้อ 5 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่สภามีมติให้มีรองประธานสภาสองคน ให้เลือกรองประธานสภาคนที่หนึ่งก่อน แล้วจึงเลือกรองประธานสภาคนที่สอง”

3.3 วาระการดำรงตำแหน่ง

ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งจนถึงสิ้นอายุของสภาหรือมีการยุบสภา

3.4 เอกสิทธิ

ประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับเอกสิทธิคุ้มครองเช่นเดียวกับสมาชิกรัฐสภา

4) ผู้นำฝ่ายค้าน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 105 บัญญัติไว้ว่า “ภายหลังที่คณะรัฐมนตรีเข้าบริหารราชการแผ่นดินแล้ว พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี และมีจำนวนมากที่สุดในบรรดาพรรคการเมืองซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสังกัดมิได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรย่อมพ้นจากตำแหน่งเมื่อขาดคุณสมบัติดังกล่าวในวรรคหนึ่งและให้นำบทบัญญัติมาตรา 109 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีเช่นนี้ พระมหากษัตริย์จะได้ทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง”

แนวความคิดเรื่องผู้นำฝ่ายค้าน ได้เคยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2517 โดยประยุกต์มาจากระบบของรัฐสภาอังกฤษ ซึ่งมีผู้นำฝ่ายค้านในสมเด็จพระราชินี (Her Majesty's Opposition)⁽¹⁾

5) ผู้ควบคุมการลงคะแนนเสียงในสภา

ระบบการควบคุมการลงคะแนนเสียงในสภาโดยมีผู้รับผิดชอบควบคุมการลงคะแนนเสียงในสภานั้น เป็นระบบที่ประยุกต์มาจากการดำเนินการของรัฐสภาอังกฤษ ในแต่ละสภาก็จะมีผู้คุมการลงคะแนนเสียงของฝ่ายข้างมาก และของฝ่ายค้าน⁽²⁾

หน้าที่ของผู้ควบคุมการลงคะแนนเสียงในสภาของฝ่ายข้างมาก ก็คือจัดระเบียบการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาในพรรค ในปัจจุบันนี้มักจะทำหน้าที่ประสานงาน และรับนโยบายจากคณะรัฐมนตรี ในการจัดระเบียบการลงคะแนนเสียงของสมาชิกสภาในสังกัดพรรคของตน เพื่อให้เป็นไปโดยสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังต้องปรึกษารื้อกับผู้คุมการลง

(1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 293

(2) เฟ็งฮ้าง, หน้า 294

คะแนนเสียงของพรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองอื่น ๆ ดำเนินการเรื่องการชี้แจงข้อข้องใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายและข้อบังคับการประชุม ตลอดจนกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภา ให้สมาชิกในสังกัดได้ทราบโดยกระจ่างแจ้ง และมีหน้าที่พยากรณ์กลเม็ดของฝ่ายค้านที่จะใช้ในการประชุมสภาแต่ละครั้ง การไกล่เกลี่ยกรณีที่เกิดความคิดเห็นแตกแยกของสมาชิกในสังกัด คอยเรียกร้อง และควบคุมให้สมาชิกเข้าประชุม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่มีการลงคะแนนเสียง⁽¹⁾

สำหรับหน้าที่ของผู้คุมการลงคะแนนเสียงของฝ่ายเสียงข้างน้อยนั้น ทำหน้าที่ทำนองเดียวกันกับผู้คุมการลงคะแนนเสียงของฝ่ายเสียงข้างมาก และมีหน้าที่พิเศษที่จะต้องวางแผนให้ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งครั้งต่อไป หรือพยายามประสานงานในการที่ทำให้ฝ่ายตนตั้งรัฐบาลให้ได้⁽²⁾

6.4 สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ให้บริการในด้านต่าง ๆ ทั้งข่าวสาร ข้อมูล วัสดุอุปกรณ์ และงานธุรการในอำนาจหน้าที่ของสภา หน้าที่ในการให้บริการแก่สภา หรือมวลสมาชิกรัฐสภานี้จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหัวหน้าหน่วยงานประจำ ซึ่งขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา หน่วยงานนั้นได้แก่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา มีเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ⁽³⁾

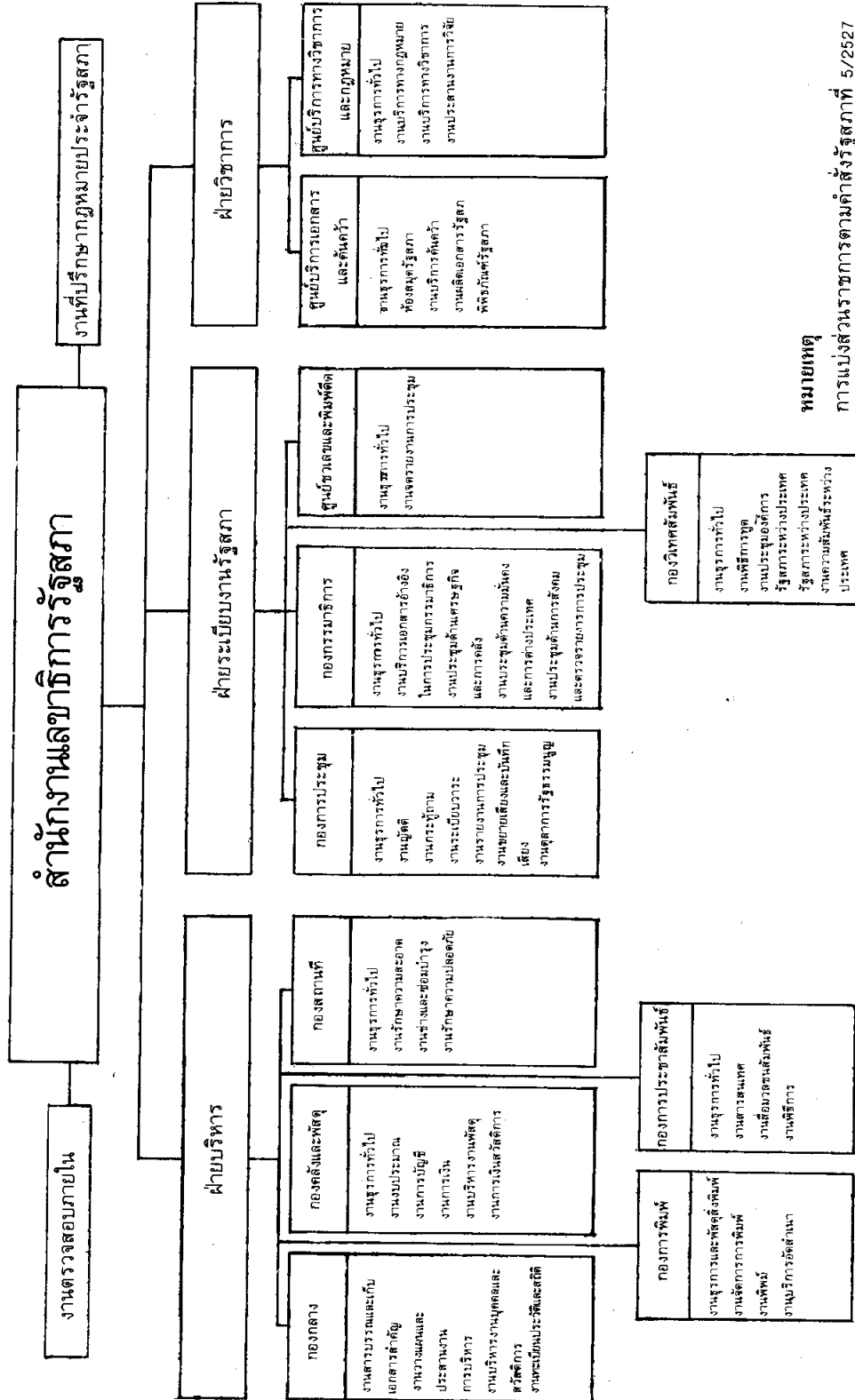
6.4.1 การแบ่งหน่วยงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ตามคำสั่งรัฐสภาที่ 5/2527 ลงวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2527 เรื่องการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา การแบ่งหน่วยงานของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้ถูกแบ่งออกโดยศึกษาจากแผนผังข้างล่าง สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โปรดศึกษาได้จากคำสั่งดังกล่าว

(1) เฟิงอ้าง, หน้า 294

(2) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 294

(3) เฟิงอ้าง, หน้า 294



6.4.2 เลขานุการรัฐสภา

ภาษาต่างประเทศมีหลายชื่อ เช่น Secretary - General, Clerk of the Parliament, Greffier และ Director - General

หน้าที่ของเลขานุการรัฐสภา⁽¹⁾ ได้มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528 ข้อที่ 10 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ข้อที่ 10 ไว้ดังนี้

“เลขานุการรัฐสภามีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) นัดประชุมสภาและคณะกรรมการ
(2) เชิญผู้เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมการบริหารเข้าปฏิบัติหน้าที่

(3) ช่วยประธานในการควบคุมการนับคะแนนเสียง

(4) รับผิดชอบการทำรายงานการประชุม

(5) ยืนยันมติของสภาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง

(6) รักษาสรรพเอกสารของสภา

(7) ควบคุมการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภาวางไว้

(8) ปฏิบัติการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับนี้

(9) ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานสภามอบหมาย”

ปัจจุบัน ประธานรัฐสภา เป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งเลขานุการรัฐสภา

6.4.3 ความเป็นอิสระของหน่วยงานประจำของรัฐสภา

ความเป็นอิสระของหน่วยงานประจำของรัฐสภา หมายถึงการปลอดจากการถูกครอบงำจากฝ่ายบริหาร เพื่อประกันความเป็นอิสระในการบริหารแก่รัฐสภาอย่างเต็มความต้องการ ความเป็นอิสระของหน่วยงานประจำในรัฐสภา อาจแบ่งออกเป็น

(1)รายละเอียดโปรดอ่าน สรรเสริญ สิบสหการ, อำนาจหน้าที่ของเลขานุการรัฐสภาอันเกี่ยวกับการประชุมสภา, ในวารสารรัฐสภาสาร ปีที่ 32 ฉบับที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2527 หน้า 18 - 26

(1) ความเป็นอิสระในด้านการบริหารงานบุคคล⁽¹⁾ หมายถึง การที่บุคคลากรของหน่วยงานประจำของรัฐสภา ตั้งแต่เลขาธิการรัฐสภาจนถึงเจ้าหน้าที่ระดับต่ำสุด จะอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ในการบรรจุแต่งตั้ง การรับเงินเดือน การเลื่อนขั้น เลื่อนตำแหน่งตลอดถึงเรื่องวินัยที่กำหนดขึ้นโดยองค์กรหรือคณะกรรมการบริหารงานของบุคคลของรัฐสภาเอง โดยไม่อยู่ในความครอบงำของฝ่ายบริหาร

เหตุที่ต้องให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของรัฐสภา ก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสภาไม่ถูกฝ่ายบริหารใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำการใดๆอย่างหนึ่ง หรือแทรกแซงกิจการของรัฐสภา

ในเรื่องนี้ แต่เดิมข้าราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนขึ้นอยู่กับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แยกจากข้าราชการพลเรือนและอยู่ภายใต้คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)⁽²⁾ ซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร⁽³⁾

(1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 295

(2) คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา มีจำนวน 11 คน

1) ประธานรัฐสภา เป็นประธานคณะกรรมการ

2) รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานคณะกรรมการ

3) ประธานคณะกรรมการข้าราชการสามัญประจำสภาจำนวน 2 คน ในกรณีที่มีสองสภาให้แต่ละสภาเลือก 1 คน

4) ผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวน 6 คน ในกรณีที่มีสองสภาให้แต่ละสภาเลือก 3 คน

5) เลขาธิการรัฐสภา เป็นกรรมการและเลขานุการ

รายละเอียดโปรดศึกษาจาก พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518

(3) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 295 - 296

(2) ความเป็นอิสระในด้านงบประมาณและการคลัง การดำเนินงานของฝ่ายนิติบัญญัติ จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการงบประมาณและการคลัง แต่สำหรับรัฐสภาไทยนั้น การงบประมาณและการคลังอยู่ในความควบคุมของฝ่ายบริหาร โดยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และระเบียบเกี่ยวกับการคลังเช่นเดียวกับกระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ⁽¹⁾

ในเรื่องความเป็นอิสระในด้านงบประมาณและการคลังนี้ ในบางประเทศที่มีประชาธิปไตยมาก เช่น ฝรั่งเศส สภามีอิสระในเรื่องค่าใช้จ่ายของตน และมีการตั้งคณะกรรมการพิเศษรวม 15 คน (สำหรับสภาล่าง หรือสมัชชาแห่งชาติ) เพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินของสภา คณะกรรมการ มีอำนาจรับรองค่าใช้จ่ายของสภาว่าถูกต้องตามระเบียบแล้ว เจ้าหน้าที่หรือพนักงานที่เรียกว่า Questers เป็นผู้เสนอค่าใช้จ่ายเหล่านี้ (อยู่ใน Bureau) ถือเป็นคณะกรรมการเจ้าหน้าที่ของสภาด้วย แต่เขาห้ามมิให้สมาชิกของ Bureau เป็นกรรมการพิเศษด้วย เช่น Bureau มีอำนาจกำหนดข้อบังคับภายในของสภาเป็นบทบัญญัติที่ใช้แก่การบัญชีของสภา

เมื่อมีสองสภา สภาหนึ่งก็ไม่มีอำนาจตัดทอนค่าใช้จ่ายของอีกสภาหนึ่ง และแต่ละสภาก็มีความเคารพซึ่งกันและกัน

ตามข้อบังคับของสภา เช่น สภาล่างของฝรั่งเศส มีบทบัญญัติไว้ชัดเจนในข้อ 13 และ 14 ว่า สมัชชาแห่งชาติมีอำนาจอิสระในทางการเงิน (autonomie financière) ของตนเอง ทั้งนี้เป็นการปฏิบัติตามมาตรา 7 ของกฎหมายเลขที่ 58 - 1100 ลงวันที่ 17 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958⁽²⁾

(1) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, อ้างถึงแล้ว, หน้า 295 - 296

(2) ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, กรุงเทพมหานคร, สหศึกษานิติพิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2524, หน้า 208 - 209

หนังสืออ่านประกอบบทที่ 6

หนังสือภาคภาษาไทย

- 1) งานยุติติ, การตีความรัฐธรรมนูญ, เอกสารของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พิมพ์ปี พ.ศ. 2527
- 2) ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, ภาค 1, ความนำทั่วไป, กรุงเทพมหานคร, สารศึกษาการพิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ 1, พ.ศ. 2524
- 3) บุรีรักษ์ นามวัฒน์, เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายมหาชน Public Law หน่วยที่ 1 - 7 กรุงเทพมหานคร, สหมิตร, 2527
- 4) สรรเสริญ สืบสหการ, อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการรัฐสภา อันเกี่ยวกับการประชุมสภา, วารสารรัฐสภาสาร, ปีที่ 32 ฉบับที่ 2, กุมภาพันธ์ 2527

หนังสือภาคภาษาต่างประเทศ

- 1) André HAURIOU et Jean GICQUEL, *Droit Constitutionnel et Institutions politiques*, éditions Montchrestien, 7^e édition, Paris, 1980