

บทที่ 7

ข้อบังคับของรฐสภา

แต่ละสภามีอำนาจในการออกข้อบังคับการประชุมและอื่น ๆ เกี่ยวกับงานการของสภานั้น ๆ ที่กล่าวว่า สภานิติบัญญัติมีอำนาจเต็มในการออกข้อบังคับของตน เพราะเพื่อเป็นการแสดงถึงความเป็นอิสระของแต่ละสภาซึ่งไม่ขึ้นแก่กัน และแสดงถึงความเป็นอิสระของสภาต่อรัฐบาลด้วย

ในฝรั่งเศส สภาเคยหม่อมกสิทริในการออกข้อบังคับในสมัยนโปเลียนที่ 1 และนโปเลียนที่ 3 จนถึงตอนเริ่มต้นสาธารณรัฐที่ 3 จึงได้มีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1875 บัญญัติให้สภามีข้อบังคับของตนได้อย่างชัดเจน⁽¹⁾

เพื่อความเข้าใจที่ง่ายขึ้น จึงขอแยกอธิบายเป็น 5 หัวข้อ กล่าวคือ

- 7.1 เนื้อหาในข้อบังคับ
- 7.2 อำนาจในการบัญญัติข้อบังคับของสภาได้โดยอัตโนมัติ
- 7.3 ลักษณะในทางกฎหมายของข้อบังคับ
- 7.4 ความสำคัญของข้อบังคับ
- 7.5 วิวัฒนาการของข้อบังคับสภาของไทย

7.1 เนื้อหาของข้อบังคับของสภา

โดยปกติเรื่องที่บรรจุอยู่ในข้อบังคับมีหลายเรื่องด้วยกัน เช่น การเลือก และอำนาจหน้าที่ของประธาน รองประธาน และเลขาธิการ การประชุม การเสนอ และพิจารณาญัตติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งคณะกรรมการ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล หรือทั้งคณะ การร่างกฎหมายต่าง ๆ ระเบียบวินัยของสมาชิก ข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติในบางประเทศก็มีบทบัญญัติอย่างละเอียดรวมไปถึงการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การพิจารณาและลงมติในร่างสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่รัฐบาลเสนอขอความเห็นชอบ การประกาศสงคราม การร้องทุกข์ หรือการร้องเรียนต่อสภานิติบัญญัติ⁽²⁾

(1)ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 209

(2)เพ็งอึ้ง, หน้า 210

7.2 อำนาจในการบัญญัติข้อบังคับของสภาได้โดยอัตโนมัติ

ตามบทบัญญัติ มาตรา 142 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดไว้ว่า “วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจตราข้อบังคับการประชุมเกี่ยวกับการเลือก และการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา และกรรมาธิการ วิธีการประชุม กวรวเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การปรึกษา การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไป การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

อำนาจของสภาที่จะตราข้อบังคับของตนได้โดยอัตโนมัตินี้ เป็นหลักประชาธิปไตยอันหนึ่งที่มีมานานแล้ว ประเทศทั้งหลายที่รับรองอยู่ ฉะนั้นเราจึงเห็นได้ว่า มีรัฐธรรมนูญประชาธิปไตยที่เป็นลายลักษณ์อักษรของทุก ๆ ประเทศกำหนดอำนาจของสภาในการทำข้อบังคับได้เองทั้งสิ้น อาทิรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา 2 (ส่วนที่ 5) มีว่า “สภาแต่ละสภาย่อมบัญญัติข้อบังคับของตนได้...”⁽¹⁾

7.3 ลักษณะในทางกฎหมายของข้อบังคับสภา

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม⁽²⁾ได้อธิบายถึงลักษณะในทางกฎหมายของข้อบังคับสภาดังต่อไปนี้

(1) ข้อบังคับของสภามีลักษณะเป็นมติหรือข้อตกลง (résolution) ซึ่งเกิดขึ้นโดยผลแห่งการลงมติของสภาใดสภาหนึ่งแต่สภาเดียว ผิดกับกฎหมายหรือพระราชบัญญัติซึ่งต้องผ่านออกไปโดยผลแห่งการลงมติของทั้งสองสภา (ถ้ามีสองสภา) และเมื่อสภาใดลงมติให้ใช้ข้อบังคับของตนแล้วก็ไม่ต้องเสนอไปยังรัฐบาล ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ หรือเสนอประมุขของประเทศ เพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ แต่ประธานแห่งสภานั้น ๆ เป็นผู้ลงนามประกาศใช้เอง

(1) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 213 - 214

(2) เฟิงอ้าง, หน้า 214

มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญกรีซ ค.ศ. 1927 มาตรา 45 ให้ถือว่าข้อบังคับของสภา มีค่าเท่ากับกฎหมาย

(2) ข้อบังคับเป็นบทบัญญัติที่ผูกพันต่อสภาซึ่งลงมติให้ใช้ได้จตุเดียวกัน บทบัญญัติของกฎหมายตราบดที่ยังมีข้อบังคับอยู่สภานั้นต้องผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตาม

(3) ข้อบังคับเป็นบทบัญญัติประจำตลอดไป ใช้ได้ทุกยุคทุกสมัยไม่ว่าสมาชิกของสภาชุดใหม่ หรือชุดต่อ ๆ ไปก็ต้องปฏิบัติตามตราบดที่ยังไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง

มีข้อยกเว้น เช่นในรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ข้อบังคับของสภาผู้แทนจะต้องให้สมาชิกลงมติดี้นยันเมื่อเปิดประชุมสภาทุกครั้งี่เปลี่ยนสมัยของสภา (législature) ใหม่

วิธีปฏิบัติของไทยเรา มีการเปลี่ยนสมาชิกสภาชุดใหม่ ก็จะมีการร่างข้อบังคับใหม่ เว้นแต่สภาจะลงมติให้ใช้ข้อบังคับเดิม

(4) ข้อบังคับมีลักษณะเป็นบทบัญญัติภายในของสภาเท่านั้น คือจะยกเอาไปอ้างถึงใช้บังคับภายนอกไม่ได้ เช่นในศาล

ตัวอย่างในต่างประเทศมีอยู่ คือ เมื่อวันที่ 30 มกราคม ค.ศ. 1882 ศาลสูงสุดของฝรั่งเศสได้ปฏิเสธไม่ยอมรับไว้ในเรื่องที่ผู้แทนราษฎรคนหนึ่งได้ร้องขอต่อศาล ในกรณีที่เขาถูกยึดเงินเดือนไว้เกี่ยวกับการผิดวินัย⁽¹⁾

7.4 ความสำคัญของข้อบังคับ

ในทางปฏิบัติข้อบังคับของสภามีความสำคัญมาก เพราะเป็นบทบัญญัติซึ่งกำหนดวิธีดำเนินการงานและองค์การภายในของสภา เมื่อมีข้อบังคับไม่ดี การงานของสภาก็จะยุ่งและชักช้า ถ้ามีข้อบังคับดีก็มีโอกาสที่จะทำให้งานของสภาเรียบร้อยได้⁽²⁾

อนึ่ง “ความสำคัญของข้อบังคับมีอยู่จนกระทั่งว่า ในบางคราวแทนที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญเราเพียงแต่แก้ไขข้อบังคับเท่านั้นเพียงพอ จะช่วยให้การงานของสภาเดินรวดเร็วหรือเรียบร้อยดียิ่งขึ้น และการแก้ไขก็ทำได้ง่ายกว่าไม่ต้องมีพิธีรีตองมากเหมือนแก้ไขรัฐธรรมนูญ”⁽³⁾

(1) เฟ็งอ้าง, หน้า 214

(2) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 215

(3) เฟ็งอ้าง, หน้า 215

7.5 วิวัฒนาการของข้อบังคับของสภาของไทย

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม⁽¹⁾ ได้กล่าวถึง วิวัฒนาการของข้อบังคับการประชุมสภาของไทยโดยย่อไว้ดังนี้

1) เมื่อมีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่สุดคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้อนุโลมใช้ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีเฉพาะที่ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปพลางก่อน รัฐธรรมนูญฉบับแรกนี้ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบการประชุมไว้เองด้วยหลายมาตรา

ข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีนี้ ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 31 ของพระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 2470 ซึ่งออกใช้มาตั้งแต่สมัยรัฐบาลก่อนการปฏิวัติเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 (ส่วนข้อบังคับสภากรรมการองคมนตรีนั้นใช้มาตั้งแต่วันที่ 5 มิถุนายน 2472)

2) ข้อบังคับการประชุม และการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2476 ซึ่งนับว่าเป็นฉบับแรกที่สภาร่างขึ้น และประกาศใช้เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2476 แต่เนื่องจากมีข้อที่ควรแก้ไขให้รัดกุมขึ้นอีกมาก จึงได้ใช้อยู่ไม่นาน

3) ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 ประกาศเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2477

ข้อบังคับนี้ มีการแก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2477 ครั้งหนึ่ง

เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2478 ครั้งหนึ่ง

เมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2480 ครั้งหนึ่ง

เมื่อวันที่ 19 มกราคม 2481 ครั้งหนึ่ง

เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2483 ครั้งหนึ่ง

เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2483

(1) เพิ่งอ้าง, หน้า 217

4) ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. 2490 ประกาศเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2489 (เป็นข้อบังคับการประชุมฉบับแรกของสภาน)

5) ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. 2490 ประกาศเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2490

ข้อบังคับตาม 4 และ 5 นี้ ก็เพราะว่า เรามีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติสองสภาขึ้นเป็นครั้งแรก คือ รัฐธรรมนูญวันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ฉะนั้นจึงต้องมีข้อบังคับสำหรับแต่ละสภา⁽¹⁾

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า “ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2477 คือ ฉบับที่ใช้อยู่หลายปี ตลอดเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 (10 ธันวาคม พ.ศ. 2475) โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งนั้น ก็ร่างตามข้อบังคับ Règlement de la Chambre des Deputés (สภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส) สมัยสาธารณรัฐครั้งที่ 3 ค.ศ. 1915 ซึ่งได้รับการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมอยู่หลายครั้ง

บทบัญญัติของวิธีดำเนินการประชุม การตั้งกระทู้ถาม (questions) ทั้งทางที่ให้รัฐมนตรีตอบในสภา และทั้งที่ให้ตอบในหนังสือราชกิจจานุเบกษา การเสนอญัตติเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือไว้วางใจรัฐมนตรีของสภา (interpellations) การตั้งกรรมาธิการไปพิจารณาสอบสวน (Commission d'enquête) การตั้งกรรมาธิการทั้งสามัญและวิสามัญ ฯลฯ เหล่านี้ล้วนเป็นบทบัญญัติที่นำมาจากข้อบังคับรัฐสภาของฝรั่งเศส และของประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปหลายประเทศ⁽²⁾

นับตั้งแต่หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน สภาได้ตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภามากกว่า 10 ฉบับ สำหรับในปัจจุบันวุฒิสภามีข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2527 ส่วนสภาผู้แทนราษฎรก็ตรา “ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2528⁽³⁾

(1) ไพโรจน์ ชัยนาม, อ้างถึงแล้ว, หน้า 218 - 219

(2) เพ็งอ้าง, หน้า 220

(3) โปรดศึกษา “บันทึกเปรียบเทียบข้อบังคับการประชุมสภา 2476 - 2517 และ “ข้อบังคับการประชุมสภาเปรียบเทียบ พุทธสภา - วุฒิสภา 2490 - 2518.” รวบรวมและจัดพิมพ์ โดยศูนย์บริการทางวิชาการ และกฎหมาย, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, เอกสารโรเนียว ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์และปีที่พิมพ์

อย่างไรก็ตาม มีข้อนำสังเกตและนำศึกษาอยู่ 2 ประการ

ประการแรก ทำอย่างไรจึงจะให้ข้อบังคับการประชุมสภามีลักษณะถาวร และไม่จำเป็นที่พหุสภาชั้นชุดใหม่ก็ต้องเสียเวลาร่างข้อบังคับการประชุมสภากันใหม่ ทั้ง ๆ ที่สมัยการประชุมสามัญก็มีเพียง 1 สมัย และระยะเวลาการประชุมก็เพียงแค่เก้าสิบวันเท่านั้น สภาน่าจะได้ใช้เวลาในการดำเนินการเรื่องที่มีประโยชน์มากกว่านี้

ประการที่สอง น่าจะพิจารณาในประเด็นที่ว่า เมื่อร่างข้อบังคับได้ผ่านการพิจารณาของสภานั้น ๆ แล้ว ก่อนที่ประธานสภาจะประกาศใช้ ควรให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก่อนว่ามีข้อความใด ๆ ในร่างข้อบังคับ ขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาการตีความข้อบังคับการประชุมสภาภายหลัง

หนังสืออ่านประกอบบทที่ 7

- (1) ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ภาค 1 ความนำทั่วไป, กรุงเทพมหานคร, สารศึกษาการพิมพ์, พิมพ์ครั้งที่ 1 2524.
- (2) ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, **ข้อบังคับการประชุมเปรียบเทียบ พุฒิสภา - วุฒิสภา 2490 - 2518**, ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์ และปีที่พิมพ์
- (3) ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, **บันทึกเปรียบเทียบข้อบังคับการประชุมสภา 2476 - 2517**, ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์และปีที่พิมพ์