

ภาคผนวกที่ 3

เค้าโครงของบทความแปล เรื่อง การจัดองค์กรภายในของรัฐสภาฝรั่งเศส

(L'organisation interne du Parlement Francais)⁽¹⁾

- ส่วนที่ 1 : ข้อบังคับของสภา
ก. ความมีอำนาจตามประเพณีในการออกข้อบังคับโดยอัตโนมัติของสภา
ข. การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ตั้งแต่เมื่อ ค.ศ. 1958
- ส่วนที่ 2 : องค์กรบริหารของสภา
ก. หน่วยงานของสภา
ข. ที่ประชุมของประธานสภา
- ส่วนที่ 3 : กลุ่มทำงานภายในของสภา
ก. คณะกรรมาธิการประจำสภา
ข. กลุ่มการเมืองภายในสภา

(1) André HAURIU et Jean GICQUEL, Op. cit.; pp. 1067-1077

บทความแปล เรื่อง

การจัดองค์กรภายในของรัฐสภาฝรั่งเศส

ตามข้อบังคับการประชุมสภา ได้กำหนดให้มีองค์กรภายในสภาจำนวน 2 องค์กร
กล่าวคือ

- 1) องค์กรบริหาร (Organes Directeurs)
- 2) กลุ่มจัดตั้งภายใน (Formations Internes)

เพื่อความเข้าใจที่ดี ขออธิบายถึงข้อบังคับของสภาเสียก่อนดังต่อไปนี้

1) ข้อบังคับของสภา¹

องค์กรภายในของสภา จะดำเนินงานตามที่ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับของสภา
ดังนั้น ข้อบังคับของสภาจึงถือว่าเป็นสิ่งที่สำคัญมากในการดำเนินงานที่ดีของสภา ในสมัย
ยุคการปฏิวัติของฝรั่งเศส การดำเนินงานของสภา เป็นไปในลักษณะที่รุนแรง และเกินขอบ
เขตอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้เนื่องมาจากในสมัยนั้นไม่มีข้อบังคับของสภา หรือความไม่สมบูรณ์ของ
ข้อบังคับ อันนำมาสู่ความเสื่อมโทรมของสภาในที่สุด

ก. ความมีอำนาจตามประเพณีในการออกข้อบังคับโดยอัตโนมัติของสภา

ก่อนปี ค.ศ. 1958 สภาผู้แทนราษฎร และสภาเซนาตที่มีอำนาจในการออกข้อบังคับ
ของสภาได้เอง ซึ่งก็หมายถึง ความเป็นอิสระในการออกข้อบังคับของสภาโดยอัตโนมัติ
อาทิ เทคนิคในการตั้งกระทู้ถามที่เรียกว่า “Interpellation” ในสมัยกษัตริย์กรกฎาคม (La Mo-
narchie de Juillet) ระหว่างปี ค.ศ. 1830-1831 หรือ กรณีการแก้ไขข้อบังคับสภาของสาธารณรัฐ
(Conseil de la République) ซึ่งริเริ่มมาจาก วุฒิสมาชิกมิเชล เดอเบต์ (Michel Debré) ซึ่งทำ
ให้มีคำถามแบบวาจาที่มีการอภิปราย (La Question Orale Avec Débat) ขึ้นมาอันเป็นข้อบังคับ
ที่สำคัญข้อหนึ่ง และมีผลทำให้เสถียรภาพของรัฐบาลในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 ลดน้อยลงไป
ในเรื่องนี้คือ ตีประธานาธิบตี แวนแซนด์ อูริยอล (Vincent Auriol) ได้เคยร้องทุกข์กับนาย

¹โดยนิตินัย ข้อบังคับของสภา ก็คือ ข้อตกลงร่วมที่เรียกว่า “Résolution” ซึ่งเป็นความเห็นชอบของสมาชิก
สภานั้น (คำวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1978)

แอดูอาร์ด แฮร์รีโธ (Edouard Herriot) อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎรว่า “ข้าพเจ้าพยายามที่จะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้เกิดความพอใจแก่สภา แต่นับเป็นเรื่องที่โชคร้ายมากที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดวิถีทางใด ๆ ในการที่จะยกเลิกบทบัญญัติในข้อบังคับของสภา ทั้งสภาผู้แทนราษฎร, รัฐบาลและประธานาธิบดีก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการในเรื่องดังกล่าวนี้ได้ แต่ละสภาเป็นผู้มีอำนาจในการออกข้อบังคับของสภานั้น ๆ ได้เอง”

ดังนั้น ข้อบังคับของสภาในยุคก่อน ค.ศ. 1958 จึงมีความสำคัญมาก

ข. ความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ตั้งแต่ ค.ศ. 1958

นับตั้งแต่ ค.ศ. 1958 รัฐธรรมนูญ ฉบับล่าสุดในมาตรา 61 ได้ถูกบัญญัติไว้ว่า “ก่อนที่จะประกาศใช้ข้อบังคับของสภา จะต้องผ่านการตรวจสอบจากตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ซึ่งเป็นองค์กรที่วินิจฉัยว่า “เนื้อหาของข้อบังคับสภาสอดคล้องหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่”

ข้อบังคับของแต่ละสภาที่ใช้ในปัจจุบันได้ถูกยกร่างในระหว่างการประชุมของสภามัชแรก และได้ถูกตรวจสอบโดยตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อ 17, 18, 24 มิถุนายน ค.ศ. 1959 ปรากฏว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยข้อบังคับข้อหนึ่งว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพราะข้อบังคับข้อนั้นระบุไว้ว่า “คำถามด้วยวาจาและการอภิปราย จะต้องมีการลงมติหลังจากเสร็จสิ้นการอภิปรายแล้ว” เหตุที่ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเช่นนั้น ก็เพราะป้องกันมิให้สภาใช้วิธีการตั้งคำถามด้วยวาจาและการอภิปรายในการคว่ำรัฐบาลได้เหมือนสมัชชาสาธารณรัฐที่ 4 ซึ่งเรียกว่า “Interpellation” นั่นเอง

2. องค์กรบริหารของสภา

องค์กรบริหารของสภา ประกอบด้วย

ก. หน่วยงานของสภา (Le Bureau de L'Assemblée)

ข. ที่ประชุมของประธานสภา (La Conférence des Présidents)

ก. หน่วยงานของสภา

หน่วยงานนี้จะควบคุมและกำกับการทำงานของสภา ในสภาผู้แทนราษฎร หน่วยงานนี้ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 22 คน ได้แก่

- (1) ประธานสภา 1 คน
- (2) รองประธานสภา 6 คน
- (3) เลขานุการสภา 12 คน
- (4) เจ้าหน้าที่ “Questeur” 3 คน

ในสาขารัฐที่ 3, และที่ 4 ได้เป็นที่ยอมรับกันว่า หน่วยงานของแต่ละสภาต้องเป็นตัวแทนแนวความคิดของมวลสมาชิก หลักการนี้ได้เป็นที่ยอมรับอย่างมากในสภาเซนาท ส่วนในสภาผู้แทนราษฎรใน ค.ศ. 1958 - 1966 มีแนวโน้มไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ กลุ่มคอมมิวนิสต์ถูกจำกัดออกจากหน่วยงานของสภา แต่หลัง ค.ศ. 1967 เป็นต้นมา หน่วยงานก็ประกอบด้วยตัวแทนของกลุ่มการเมืองทุกกลุ่ม จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

(1) ประธานสภา (Le Président de L' assemblée)

ตั้งแต่ ค.ศ. 1958 ประธานสภาผู้แทนราษฎร ถูกเลือกจากมวลสมาชิก โดยมีวาระ 5 ปี ตามอายุของสภาผู้แทนฯ ส่วนประธานวุฒิสภา ถูกเลือกทุกๆ 3 ปี ตามนัยมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 ส่วนสมาชิกท่านอื่นๆ ยังคงได้รับเลือกตั้งโดยมีวาระ 2 ปี ในระหว่างสมัยการประชุมฤดูใบไม้ผลิ

ประธานสภาปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือควบคุมและกำกับการประชุมสภา และหน้าที่อื่นๆ ที่สำคัญ อาทิ

ก. ประธานสภา จะต้องได้รับการปรึกษาหารือจากประธานาธิบดีอย่างเป็นทางการ ก่อนที่จะยุบสภา (มาตรา 12 แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958)

ข. ประธานสภาจะต้องได้รับการปรึกษาหารือจากประธานาธิบดีอย่างเป็นทางการ ก่อนที่ประธานาธิบดี จะใช้อำนาจพิเศษ ตามมาตรา 16

ค. ประธานสภา มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 คน

ง. ประธานสภา มีสิทธิเสนอรายงานต่อตุลาการรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ประธานสภา เห็นว่าร่างกฎหมายที่ก่อนถูกประกาศใช้ หรือ ข้อเสนอรัฐบัญญัติ หรือ สนธิสัญญาระหว่าง ประเทศ บางส่วนหรือทั้งหมดไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ (มาตรา 41, 61, 54, แห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958)

ข้อที่น่าสังเกต คือ ประธานสภาผู้แทนราษฎร หลังจาก ค.ศ. 1958 เป็นต้นมาไม่ได้ มีบทบาทเหมือนกับประธานสภาในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 (ค.ศ. 1946) ซึ่งมีอำนาจที่จะ ประกาศว่าร่างกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับได้ แม้ประธานาธิบดี จะไม่ยอมลงนามประกาศใช้ ภายในระยะเวลาพอสมควร และประธานสภาผู้แทนราษฎรรักษาการแทนในตำแหน่งประธานาธิบดี ในกรณีที่ตำแหน่งประธานาธิบดีว่างลง หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการอภิปรายในสภา ประธานสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา) จะควบคุมการอภิปรายในสภาอย่างแท้จริง ทั้งนี้ โดยลอกเลียนแบบมาจาก “Speaker” ของอังกฤษ นั่นเอง

(2) สมาชิกอื่น ๆ ของหน่วยงานสภา

สมาชิกของประธานสภา ทำหน้าที่แทนประธานสภา ในกรณีที่ประธานสภาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยมีอำนาจเท่าเทียมกับประธานสภา

2.2 เลขานุการสภา มีหน้าที่ควบคุมการทำรายงานการประชุมของสภา ซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบ ในการประชุมคราวต่อไป

2.3 เจ้าหน้าที่สภาที่เรียกว่า “Questeur” มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานภายในของสภา รวมทั้งรับผิดชอบทางการเงินของสภาด้วย

ข. ที่ประชุมของประธานสภา เป็นองค์กรบริหารที่สองของสภา ซึ่งทำหน้าที่สร้างความสัมพันธ์กับฝ่ายรัฐบาล หน่วยงานนี้ประกอบด้วย

- (1) ประธานสภา
- (2) รองประธานสภา
- (3) ประธานคณะกรรมการธิการ
- (4) กลุ่มการเมืองในสภา
- (5) ผู้รายงานทั่วไปเกี่ยวกับงบประมาณ

(6) รัฐมนตรี ซึ่งโดยทั่วไป ได้แก่ นายกรัฐมนตรี ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับกิจการที่สำคัญๆ¹ ที่ประชุมของประธานสภา มีหน้าที่ในการกำหนดตารางการทำงานของสภาให้สัมพันธ์กับฝ่ายรัฐบาล ที่ประชุมนี้มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจปัญหาที่สำคัญๆ ของสภาได้เช่นกัน

อนึ่งในปัจจุบัน ที่ประชุมของประธานสภา ได้ถูกจำกัดอำนาจและบทบาทลง ทั้งนี้เนื่องมาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้จำกัดอำนาจของสภาค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในการออกกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมประธานสภายังคงมีความเป็นอิสระในการกำหนดวาระการประชุมเพิ่มเติมในเรื่องที่เกี่ยวกับการตอบคำถามแบบวาจา ซึ่งจะมีประจําในทุกสัปดาห์

3. กลุ่มทำงานภายในสภา ประกอบด้วย

ก. คณะกรรมาธิการประจำสภา

ข. กลุ่มการเมืองภายในสภา

ก. คณะกรรมาธิการประจำสภา ประกอบด้วย

(1) คณะกรรมาธิการทางนิติบัญญัติ

(2) คณะกรรมาธิการสอบสวน และควบคุม

(1) คณะกรรมาธิการทางนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ร่างกฎหมาย หรือข้อเสนอรัฐบัญญัติจะถูกพิจารณาในวาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการในแต่ละสภาก่อน หลังจากนั้นสภาก็จะต้องตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาในรายละเอียดของร่างกฎหมาย หรือข้อเสนอรัฐบัญญัตินั้นๆ คณะทำงานนี้ก็คือคณะกรรมาธิการสภานั้นเอง

ในสมัยสาธารณรัฐที่ 3, 4 คณะกรรมาธิการสภา มีบทบาทมากและใช้อำนาจเกินขอบเขต จนเป็นเหตุให้รัฐบาลต้องลาออกอยู่บ่อยครั้ง ดังนั้น ตั้งแต่ ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา จำนวนและอำนาจของคณะกรรมาธิการจึงถูกลดลงอย่างมาก

¹ในสมัยที่อดีตนายกรัฐมนตรีปอมปีดู (Georges Pompidou) เป็นนายกรัฐมนตรี ท่านได้ริเริ่มให้มีตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาโดยเฉพาะ ทำหน้าที่คล้ายคลึงกับผู้ควบคุมคะแนนเสียง (Whip) ของอังกฤษ

คณะกรรมการของสภาเกี่ยวกับงานนิติบัญญัติ แบ่งออกเป็น

- คณะกรรมการวิสามัญ
- คณะกรรมการสามัญ

1.1 คณะกรรมการวิสามัญ¹ มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมาย หรือข้อเสนอรัฐบัญญัติที่พิเศษ ต่างไปจากร่างกฎหมายธรรมดา นับตั้งแต่ ค.ศ. 1958 การตั้งคณะกรรมการวิสามัญมีน้อยมาก คณะกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรที่เคยมีชื่อเสียง ได้แก่ คณะกรรมการ Neuwirth (ค.ศ. 1966) เกี่ยวกับการจดทะเบียนการเกิด คณะกรรมการที่ถูกเสนอตั้งโดย Pierre Cot (ค.ศ. 1967) เกี่ยวกับการโฆษณาทางสถานีโทรทัศน์ และคณะกรรมการเกี่ยวกับเสรีภาพ (ค.ศ. 1975) ส่วนในสภาเซนาต ยังไม่มีการตั้งเลยนับตั้งแต่ ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา

1.2 คณะกรรมการสามัญ

ในภาคปฏิบัติ ได้แก่คณะกรรมการของสภาที่มีความเชี่ยวชาญ หรือความรู้เฉพาะด้าน มีจำนวน 6 คณะ ส่วนการแต่งตั้ง หรืออำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของสภาแต่ละคณะเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา

คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร มีดังต่อไปนี้²

- คณะกรรมการวัฒนธรรมและสังคม
- คณะกรรมการกิจการต่างประเทศ
- คณะกรรมการป้องกันประเทศ และการทหาร
- คณะกรรมการการคลัง, การเศรษฐกิจ และกำรวางแผน
- คณะกรรมการเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ, กฎหมาย และการปกครอง
- คณะกรรมการการผลิตและการแลกเปลี่ยน

หนึ่งในสมัยสาธารณรัฐที่ 4 คณะกรรมการสามัญมีจำนวนถึง 19 คณะ

(2) คณะกรรมการสอบสวนและควบคุม

เมื่อพิจารณาดูจากวัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการชุดนี้แล้ว จำเป็นต้องแยกออกเป็น 2 คณะ ดังต่อไปนี้

¹ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จะต้องมีการร้องขอจากรัฐบาล (ข้อที่ 30 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร) หรือจากประธานคณะกรรมการสามัญ, กลุ่มการเมืองในสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 30 คน

² ข้อที่ 36 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

2.1 คณะกรรมการสอบสวน ทำหน้าที่สอบสวนหาข้อมูล และข้อเท็จจริง ที่สภามอบหมาย แล้วรายงานผลต่อสภา อาทิ คณะกรรมการสอบสวนเรื่องการปฏิบัติงาน ของบริษัทน้ำมันในฝรั่งเศส เมื่อมิถุนายน ค.ศ. 1974, คณะกรรมการพิจารณาปัญหาการว่างงาน เมื่อมีนาคม ค.ศ. 1979

2.2 คณะกรรมการควบคุม มีหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับกิจการทางการเงิน และทางเทคนิคของรัฐวิสาหกิจ

อนึ่ง คณะกรรมการสอบสวนและควบคุม มีจำนวนไม่เกิน 30 คนในสภาผู้แทนราษฎร และไม่เกิน 21 คนในสภาเซนาท์ ทั้งนี้โดยเป็นไปตามอัตราส่วนของกลุ่มการเมืองในสภา อนึ่ง การดำเนินงานของคณะกรรมการชุดนี้ ถือเป็นความลับด้วย

ข. กลุ่มการเมืองภายในสภา

มาตรา 4 แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติว่า “พรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองสามารถถูกจัดตั้งได้และสามารถดำเนินงานอย่างมีอิสระ ทั้งนี้โดยต้องเคารพต่อหลักอธิปไตย และสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”

พรรคการเมือง หรือกลุ่มการเมืองที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยการรวมตัวของบรรดาสมาชิกของสภานั้น มีบทบาทสำคัญอย่างมากเกี่ยวกับการออกกฎหมายและการควบคุมทางการเมืองต่อรัฐบาล ดังนั้น หัวหน้ากลุ่มการเมืองแต่ละกลุ่ม จะได้รับการยกย่องให้มีตำแหน่งอยู่ในที่ประชุมของประธานสภาด้วย

อนึ่ง การจัดตั้งเป็นกลุ่มการเมืองในสภาได้ ก็ต่อเมื่อมีสมาชิกรวมตัวกันอย่างน้อย 30 คนในสภาผู้แทนราษฎร และ 14 คนในสภาเซนาท์ สำหรับสมาชิกบางคนที่ไม่ได้รวมอยู่ในกลุ่มการเมืองใด ก็สามารถเข้าเป็นพันธมิตรกับกลุ่มหนึ่ง ๆ ได้ เมื่อมีแนวความคิดคล้ายคลึงกับกลุ่มการเมืองนั้น ๆ และต้องได้รับความยินยอมจากกลุ่มการเมืองนั้น ๆ ตลอดจนถึงต้องเคารพในมติของกลุ่มนั้น ๆ ด้วย

ประโยชน์ของการรวมตัวเป็นกลุ่มการเมืองในสภา ที่เห็นชัดก็คือ โอกาสในการใช้สื่อสารมวลชนของรัฐในการหาเสียงเลือกตั้ง ตลอดจนความช่วยเหลือทางการเงินของรัฐที่มีต่อกลุ่มการเมืองในสภาด้วย

หมายเหตุ :

ผู้แปล มีความประสงค์ที่จะให้ท่านได้ศึกษาถึงการจัดตั้งองค์กรภายในของรัฐสภาฝรั่งเศสในลักษณะกว้าง ๆ ทั่วไปเพื่อนำมาเปรียบเทียบกับการจัดตั้งองค์กรภายในของรัฐสภาไทยได้พอสมควรว่ามีความคล้ายคลึง หรือแตกต่างกันประการใดบ้าง

อนึ่ง บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในภาคที่สามว่าด้วย “องค์กรภายในของรัฐสภาและข้อบังคับของรัฐสภา” อีกด้วย