

บทที่ 9

รัฐสภา

1. ความหมายและความสำคัญ

รัฐสภา (legislature) ได้แก่ ที่ประชุมอันมีสภาพเป็นตัวแทน (representative assembly) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการออกกฎหมาย

คนทั่วไปมองรัฐสภาว่ามีหน้าที่ชัดเจน (manifest function ตามศัพท์ของ Robert K. Merton) ในทาง “นิติบัญญัติ” คือ ดำเนินการต่าง ๆ ในกระบวนการทางนิติบัญญัติ (legislative process) คือ พิจารณาร่างกฎหมายและตรากฎหมาย แต่ในสภาพที่เป็นจริง คือ พิจารณาเชิงพฤติกรรมศาสตร์ โดยอาศัยข้อมูลเชิงประจักษ์ว่า (empirical) พบว่ารัฐสภามีหน้าที่ประโยชน์ (functions) เพิ่มเติม ซึ่งอาจเป็นหน้าที่แฝง คือ ไม่เห็นชัด (latent function) (Herbert M. Livine, *Political Issues Debated*, N.J., Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1982, p.218.)

ประการแรก บางประเทศมีรัฐสภา (ซึ่งชื่อเรียกย่อมแตกต่างกันออกไปได้) แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากรัฐสภา คือ มีลักษณะเพียงเพื่อแสดงแก่คนในชาติหรือชาวโลกว่า ตนมีรัฐสภาเหมือน ๆ กับชาติอื่น ๆ มีข่าวอยู่บ่อย ๆ ที่ว่า บางประเทศมีรัฐสภาแต่ไม่มีการเปิดประชุมมาเป็นเวลาช้านาน บางประเทศมีรัฐสภาและมีการประชุม แต่ไม่ได้ให้มีการประชุมในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญ บางประเทศมีรัฐสภา แต่รัฐบาลกำหนดวันเปิดวันปิด ไว้อย่างรัดกุมและให้ช่วงเวลาสั้นมากจนเกินไป ซึ่งทำให้การมีหรือไม่มีรัฐสภาจึงแทบไม่แตกต่างกันเลย

ประการที่สอง ในประเทศที่ยอมให้รัฐสภาดำเนินการตามหน้าที่ซึ่งบ่งชี้ไว้อย่างชัดเจน คือ การตรากฎหมาย แต่รัฐสภามีหน้าที่ซึ่งคาบเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยด้านอื่น ๆ กล่าวคือ ในการบริหารและการตุลาการด้วย

2. ชื่อเรียกรัฐสภา

การมีรัฐสภาเช่นเดียวกับการมีรัฐธรรมนูญไม่ได้ทำให้หรือแสดงว่าประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นประชาธิปไตยเสมอไป ประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตยก็มีรัฐสภาเช่นกัน เช่น ในประเทศที่นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ เป็นต้น รัฐสภามีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น

1) ในอังกฤษ เรียกว่า ปาร์เลียมেন্ট (Parliament) ซึ่งมีรากศัพท์มาจากภาษาฝรั่งเศส คือ ปาร์เลย์ (Parler) พูด ดังนั้น “ปาร์เลียมেন্ট” ในภาษาอังกฤษหรือ “ปาร์เลียมอง” ในภาษาฝรั่งเศส จึงหมายถึงสถานที่จัดไว้ให้พูด คือ มีการอธิบาย ชี้แจง ถกเถียง แสดงถึงความคิดและเหตุผล ประกอบ ในประเทศอังกฤษมักใช้ศัพท์ “debate” ซึ่งอาจแปลว่า “โต้เถียงหรืออภิปราย”

2) ในสหรัฐอเมริกา เรียกว่า คองเกรส (Congress) ซึ่งประกอบด้วย 1) วุฒิสภา (Senate) และ 2) สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)

3) ในญี่ปุ่น เรียกว่า ไดเอท (Diet)

4) ในสหภาพโซเวียต เรียกว่า ซูปรีมโซเวียต (Supreme Soviet)

5) ในฝรั่งเศส เรียกว่า แอสเซมบลี (Assembly)

6) ในอิสราเอล เรียกว่า เคนเนสเซต (Knesset)

3. ประวัติความเป็นมา

สถาบันรัฐสภามีมาแล้วแต่โบราณกาลในกรีซประมาณ 2400 ปีมาแล้ว และโรมัน ประมาณ 2300 ปีมาแล้ว ในยุคกลางของยุโรปวิวัฒนาการจากการที่มีคณะที่ปรึกษาของ พระมหากษัตริย์ ประเทศที่อาจถือได้ว่ามีรัฐสภาแบบยุคร่วมสมัยที่มีมาช้านานหรือเก่าแก่ที่สุด ได้แก่ รัฐสภา Althing ของประเทศไอซ์แลนด์ (Iceland) ซึ่งมีขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ.930

(1. Time, October 13, 1986, p.19 ; 2. World Almanac and Book of Facts, New York : Newspaper Enterprise Association, 1984, p.547.)

คือเป็นรัฐสภาติดต่อกันมาเกินกว่า 1000 ปี (1 สหัสวรรษ—one millennium เพราะปัจจุบัน คือ 2004-2005) ประเทศที่มีการพัฒนา สถาบันรัฐสภาอย่างชัดเจนที่สุด คือ ประเทศ อังกฤษ และได้รับฉายาว่าเป็น “แม่แบบแห่งรัฐสภาอื่น ๆ” (Mother of Parliaments)

(Levine, op.cit., p.219.) รัฐสภาอังกฤษอาศัยตัวแทนจาก 3 ฐานันดร (estates) ได้แก่

1) ขุนนาง (lords แปลว่า ผู้มีอำนาจแบบที่ใช้ว่า Lord of the Rings คือ พญาแหวน หรือแหวนซึ่งสำคัญยิ่ง) 2) นักบวช (clergy) 3) ผู้มีอาชีพค้าขาย (บางครั้งเรียกว่ากฏุมพี โดยแปลจาก bourgeoisie คือ ผู้มีเงิน)

ฐานันดรทั้งสาม 1) ถวายคำแนะนำแก่กษัตริย์ และ 2) เป็นแหล่งเงินในท้องพระคลังด้วย ในช่วงต้น ๆ คือ ยุคคลื่นลูกที่ 1 แห่งเกษตรกรรมตามศัพท์ของ Alvin Toffler ปัญญาชนอเมริกัน ผู้ซึ่งบรรยายผ่านกลไกแห่ง Hi Tech อย่างที่เรียกกันว่า teleconferencing ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2504 ดังรายงานใน Bangkok Post, June 1, 2004, p.1 ว่า “Alvin Toffler, the guru of globalisation

and information technology...” ในการประชุมใหญ่ ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์

รัฐสภาอยู่ได้อิทธิพลของเศรษฐกิจที่คืน แต่ต่อ ๆ มาอิทธิพลได้กระจายไปสู่ผู้แทนของ
บรรดาชนชั้นกลาง จนกระทั่งท้ายที่สุดสามัญชนมีบทบาทมากยิ่งขึ้น

4. ขนาด

ขนาดของรัฐสภาในแง่ของสมาชิกแตกต่างกันอย่างมาก ในบางกรณีรัฐสภาที่มีสมาชิก
น้อยมาก ได้แก่ 1) ในประเทศเล็ก ๆ บางประเทศ 2) ในมลรัฐ (states) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของ
สหพันธรัฐและ 3) สภาระดับท้องถิ่นต่าง ๆ (Samuel A. Johnson, *Essentials of Political Science*,
rev.ed., Woodbury, New York: Barron's Educational Series, 1976, p.96.) ซึ่งอาจจะมีสมาชิกเพียง
10 กว่าคน จนกระทั่งถึง 150 คนก็มี หรือใหญ่มาก อย่างกรณีของไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540
ซึ่งมี 1) สมาชิกผู้แทนราษฎร 300 คน และ 2) สมาชิกวุฒิสภา 200 คน

1) ประเทศไอซ์แลนด์มีพลเมืองไม่ถึง 300,000 คน มีรัฐสภาออลธิง ซึ่งมีสมาชิกทั้งหมด 60
คน สภาสูงประกอบด้วยสมาชิก 20 คน และสภาล่างประกอบด้วยสมาชิก 40 คน

(Florence Elliott and Michael Summerskill, *A Dictionary of Politics*, 14th ed., Penguin
Books, 1984, p.172.)

2) ประเทศสิงคโปร์มีจำนวนผู้แทนราษฎรประมาณ 76 คน

3) ประเทศอิสราเอล ซึ่งมีพลเมืองประมาณ 4.2 ล้านคน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใน
รัฐสภาเคนตเส็ท 125 (Time, October 13, 1986, p.32.) มีพรรคใหญ่ 2 พรรค พรรคกรรมกร
(Labour) กับพรรคลิกุด (Likud) ประธานาธิบดี ได้แก่ Chaim Herzog นายกรัฐมนตรี คือ Shamir

4) เกณฑ์ทางรัฐศาสตร์ที่ยอมรับกันก็คือ รัฐสภาควรจะมี 1) มีสมาชิกมากพอที่จะมีตัวแทน
มาจากกลุ่มต่าง ๆ และ 2) สามารถประชุมกันได้อย่างได้ผล

5. รูปแบบสองสภา

โครงสร้างของรัฐสภาอาจจัดเป็นแบบ 1) เอกสภาหรือสภาเดียว (Unicameral) หรือ 2)
แบบทวิสภา (Bicameral)

แบบทวิสภาเป็นที่นิยมกันมากกว่าแบบเอกสภา ในทวิสภา มีสมาชิก 2 ประเภท ซึ่งถูก
เลือกมาโดยวิธีการที่แตกต่างกัน สมาชิกทั้ง 2 ประเภทต้องสังกัดสภาใดสภาหนึ่ง (เรียกว่า House
หรือ Chamber) สภาสูงอาจใช้ศัพท์ Upper Chamber หรือ Upper House สภาล่างอาจใช้ Lower
Chamber หรือ Lower House

ปกติสภาล่างประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งมาโดยตรง (direct election) คือ จากคะแนนเสียงของมหาชน (universal suffrage) ในอดีตประเทศที่เป็นระบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญหลายแห่ง มีการแต่งตั้ง (appointment) สมาชิกสภาสูงโดยการสืบต่อทางสายโลหิตหรือเป็นการแต่งตั้งจากขุนนาง ประเทศเนปาล แม้อยู่ในศตวรรษที่ 21 ยังมีการพยายามแต่งตั้งสมาชิกสภาสูงแบบดั้งเดิมโดยพระมหากษัตริย์ ในสหรัฐอเมริกาสมาชิกสภาสูงมาจากการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกได้ 2 คนต่อ 1 มลรัฐ วุฒิสมาชิก (senator) จึงมีทั้งสิ้น 100 คน

6. กำเนิดระบบสองสภาและเปรียบเทียบอำนาจ

ทวิสภาวิวัฒนาการมาจากกระแสแห่งประวัติศาสตร์ประเทศอังกฤษ (S.E.Finer, ed. *Five Constitutions*, N.Y. : Penguin, 1972, p.59.)

วัตถุประสงค์ในการมีสองสภาเป็นการ “ตรวจสอบและสร้างดุลยภาพ” (checks and balances) แต่อาจเป็นจริงมากน้อยเพียงใดในโลกปัจจุบันเป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาแต่ละประเทศเป็นกรณี ๆ ไป และแล้วแต่ช่วงเวลา คือ เหตุการณ์แปรเปลี่ยนได้ (Johnson, *op.cit.*, p.97.)

การมีสองสภานในอดีตนั้น ถือกันว่าควรมีอำนาจที่ไม่มากกว่ามากนัก แต่ในปัจจุบันอำนาจของฝ่ายสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาล่างมีบทบาทมากยิ่งขึ้น ในประเทศอังกฤษ สภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) มีอำนาจมากที่สุด สภาสูงแทบไม่มีบทบาทอะไรเลย ในทางตรงกันข้ามประเทศที่ยังคงรักษาหรือแม้กระทั่งเพิ่มบทบาทของสภาสูง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ผู้ที่มีโอกาสได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีมักเป็นวุฒิสมาชิกมาก่อน เช่น John F. Kennedy (J.F.K.) ซึ่งเป็นวุฒิสมาชิกจากรัฐแมสซาชูเซตส์

7. ทวิสภา

7.1 สภาสูงมีชื่อต่าง ๆ กัน ประเทศอังกฤษ เรียกว่า สภาขุนนาง (House of Lords) สหรัฐอเมริกา เรียกว่า เซเนท (Senate) อินเดีย เรียกว่า ราชยสภา (Rajya Sabha) ญี่ปุ่น เรียกว่า “สภาแห่งมวลสมาชิกสภา” หรือ เฮ้าส์ออฟคานซิลเลอร์ส (House of Councillors) (Time, July 21, 1986, p.4.) สำหรับประเทศไทย เรียกว่า วุฒิสภา แต่ในอดีตเคยใช้ว่า “พฤกษวุฒิสภา” คือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489

7.2 ทวิสภาหรือสภาคู่มี 3 แบบใหญ่ ๆ คือ แบบที่ 1) อำนาจสมดุลระหว่าง 2 สภา และ 2) อำนาจเน้นที่สภาใดสภาหนึ่งอย่างเด่นชัดและมี แบบที่ 3) กรณีพิพาท คือ ไม่สมดุลกัน แต่แตกต่างกันไม่เด่นชัดนัก

1) **อำนาจสมดุลง** ที่มีได้หมายความว่าอำนาจเท่ากันทุกประการ แต่หมายถึงการไม่แตกต่างกันมากในเรื่องอำนาจ ตัวอย่าง ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ซึ่งสภาสูงกับสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มีอำนาจพอ ๆ กัน

2) **อำนาจขาดดุลยภาพ** หมายถึง การที่อำนาจของสภาใดสภาหนึ่งสูงมากจนเห็นได้ชัด ตัวอย่าง คือ ประเทศอังกฤษ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรหรือที่เรียกว่า สภาสามัญ (House of Commons) มีอำนาจมากที่สุด สภาขุนนางแทบไม่มีอำนาจเลย

3) **ทวิสภาแบบกรณีพิเศษ** คือ อำนาจของสองสภา ไม่แตกต่างกันจนเกินไปนัก ตัวอย่าง ได้แก่ 1) ญี่ปุ่น 2) ไทย ในปี พ.ศ.2529 รัฐสภาญี่ปุ่น คือ ไค-เอท มีสมาชิกสภาล่างได้ 512 คน และสมาชิกสภาสูงมีสมาชิกได้ 252 คน (Time, July 21, 1986, p.4.) สมาชิกสภาล่าง (เรียกว่า House of Representatives) สามารถอยู่ได้ 4 ปี (หากไม่มีการยุบสภาหรือกรณีอื่น ๆ และครึ่งหนึ่งจะมีการจับฉลากออกทุก ๆ 3 ปี) (Hutchinson 20th Century Encyclopedia. ed.by E.M. Horsley, 7th ed., London: Hutchinson, 1982, p.682.)

8. การดำรงตำแหน่งของสมาชิก

การดำรงตำแหน่งของสมาชิกของทั้ง 2 สภามีวาระแตกต่างกัน มีหลายกรณีที่นิยมกำหนดให้เหมือนกัน หรือแตกต่างกันออกไป

กรณีสหรัฐอเมริกา วุฒิสมาชิก (เซเนเตอร์, Senators) มีวาระ 6 ปี สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร (มักเรียกว่า U.S. Congressman) มีวาระ 2 ปี หากเป็นสมาชิกผู้แทนของมลรัฐ เรียกว่า Assemblyman จำนวนสมาชิกของแต่ละสภามักแตกต่างกัน รวมทั้งวิธีการได้เป็นสมาชิก

วุฒิสมาชิกอเมริกัน มาจากการเลือกตั้ง เป็นตัวแทนของหน่วยทางภูมิศาสตร์และการเมือง คือ แต่ละมลรัฐของสหรัฐอเมริกาไม่ว่าจะขนาดเล็กหรือใหญ่ ประชากรจะมากหรือน้อยสามารถเลือกวุฒิสมาชิกได้ 2 คน เงินเดือนคิดเป็นทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีวุฒิสมาชิกได้ 100 คน และขณะนี้วุฒิสมาชิกพรรคเดโมแครต 55 คน ที่เหลือเป็นพรรคเดโมแครต 3 คน (World Almanac and Book of Facts 1987, New York: Newspaper Enterprise Association, 1986, p.41.)

ส่วนสมาชิกสภาผู้แทน มาจากการเลือกตั้งภายในมลรัฐ จำนวนสมาชิกขึ้นอยู่กับประชากร มลรัฐที่มีประชากรมาก เช่น มลรัฐนิวยอร์ก มีผู้แทนราษฎรได้ 34 คน มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มีประชากรประมาณ 24 ล้านคน มีผู้แทนได้ 45 คน

มลรัฐเล็ก ๆ ย่อมมีผู้แทนลดลงไปตามอัตราส่วนของจำนวนพลเมือง เช่น มลรัฐซาไวอิ และ ไอดาโฮ มีผู้แทนราษฎรได้มลรัฐละเพียง 2 คนทั้งสหรัฐอเมริกามีผู้แทนราษฎรได้ทั้งสิ้น

รัฐสภาไทยประกอบด้วยสองสภา และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ระบุเกี่ยวกับสภาผู้แทนไว้ในส่วนที่ 2 และเกี่ยวกับวุฒิสภาไว้ในส่วนที่ 3

คุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 107 ระบุคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังนี้ 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด 2) มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา 4) เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดิวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน 5) ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ ก. มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ข. เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง หรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น ค. เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง ง. เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา จ. เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

(วัชรา ไชยสาร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับค้นคว้า-อ้างอิง). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2546, หน้า 43-44.)

มาตรา 125 ระบุคุณสมบัติของสมาชิกวุฒิสภาว่า 1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด 2) มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง 3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า 4) มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ 1) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง 2) เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้น 3) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้ง 4) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา 5) เคยรับราชการหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในจังหวัดที่สมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 2 ปี

(คณิน บุญสุวรรณ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : บทบาทและหน้าที่ของวุฒิสภา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ภูมิปัญญา, หน้า 76-77.)

วาระของการดำรงตำแหน่งกำหนดไว้คราวละ 6 ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งในวาระริ มแรก เมื่อครบ 2 ปีให้สมาชิกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดโดย การจับสลาก และเมื่อครบ 4 ปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง ให้สมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่เหลือจากการ จับสลากออกเมื่อครบ 2 ปีแรกออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของจำนวนดังกล่าวโดยวิธี จับสลาก หากจำนวนที่คำนวณได้มีเศษให้ปัดเศษทิ้ง และให้ถือว่าการสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพโดย การจับสลากเป็นการออกตามวาระด้วย ผู้ที่ออกตามวาระอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกอีกก็ได้

สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการ เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา 99 จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบ แบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา 102 จำนวนสี่ร้อยคน

ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งมีกำหนดเกณฑ์ไว้ในมาตรา 107 เช่น มีสัญชาติไทยโดยการ กำเนิด และอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง

9. รูปแบบสภาเดียว

รูปแบบเอกสภาหรือสภาเดียว (unicameral) หมายความว่าตามตัวอักษร คือ มีสภาเดียวไม่มี สภาที่สองหรือที่สาม ในระดับรัฐประชาชาติ รูปแบบเอกสภาได้รับความนิยมน้อย

มีเพียงไม่กี่ประเทศที่มีรูปแบบเอกสภา ตัวอย่าง ได้แก่

1) สวีเดน เรียกว่า ริกส์ดาก (Rigsdag) ซึ่งเพิ่งนำมาใช้ปี ค.ศ.1967 มีวาระการดำรง ตำแหน่ง 3 ปี มีสมาชิก 349 คน

(Information Please Almanac, 1980, New York: Simon and Schuster, 1979, p.259.)

2) นอร์เว เรียกว่า สตอร์ติง (Storting) มีสมาชิก 155 คน (Information Please Almanac, 1980 op.cit., pp. 232.)

3) ดิงคโปร์ เรียกว่า Parliament

4) รัฐสภาหรือสภาในระดับท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา คือ 1) การปกครองในระดับ คณะกรรมการแขวง (county board) 2) การปกครองนครที่เรียกว่าสภานคร (city council)

5) สภาระดับมลรัฐ (State) นั้น มีเพียงมลรัฐเดียว คือ เนบราสกา (Nebraska) ซึ่งมีสภา เดียว อีก 49 มลรัฐในสหรัฐอเมริกาเป็นแบบสองสภา (Jack C. Plano, et at., Dictionary of Political Science, Hinsdale, Illinois, 1973, pp.380-390.)

6) ในประเทศไทยเคยใช้ระบบสภาเดียวในวาระต่าง ๆ กัน 5 วาระ คือ

ก. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับแรกซึ่งใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญการปกครองสยามชั่วคราว” วันที่ 27 มิถุนายน ให้มีสมาชิก 2 ประเภท คือ ประเภทที่ 1 แต่ละจังหวัดจะมีผู้แทนได้น้อย 1 คน หากจังหวัดมีราษฎรเกินกว่า 100,000 คน ถ้าเกินครึ่งให้ นับเพิ่มอีก 1 คนได้ และประเภทที่ 2 ได้แก่ ผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนอยู่แล้วในช่วงเวลาแรก ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินซึ่งคณะราษฎรมีผู้รักษาพระนครเป็นผู้ใช้อำนาจ จัดตั้งผู้แทน ราษฎรขึ้นเป็นการชั่วคราวเป็นจำนวน 70 นาย อนึ่ง รัฐธรรมนูญได้ระบุว่าสมาชิก ประเภท 2 จะต้องหมดไปเมื่อมีผู้จบประถม ศึกษาเกินจำนวนกว่าครึ่งและจะต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ข. รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2502

ค. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2515

ง. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519

จ. รัฐธรรมนูญการปกครอง พ.ศ.2520

10. ขั้นตอนการพิจารณากฎหมายในรัฐสภา

ในการเสนอร่างกฎหมาย สมาชิกของสภาอาจเสนอร่างกฎหมายที่เรียกว่า “ร่างกฎหมาย สาธารณะ” หรือ ร่างกฎหมายมหาชน (public bill) ได้ทุกคน ร่างกฎหมายสาธารณะเป็นเรื่อง เกี่ยวกับประชาชนทั้งหมด หากเป็นกฎหมายส่วนบุคคลเกี่ยวกับท้องที่หรือบุคคลเท่านั้น

ก. กรณีอังกฤษ : แยกประเภทร่างกฎหมาย ในอังกฤษมีการแยกประเภทการร่างกฎหมาย ออกเป็น 2 ประเภทคือ “ร่างกฎหมายของรัฐบาล” (government bills) และ “ร่างกฎหมายของ สมาชิกโดยส่วนตัว” (private members's bills) ซึ่งเป็นร่างกฎหมายซึ่งกระทำในนามของสมาชิก นั้น ๆ เอง ในทางทฤษฎีสมาชิกทุกคนอาจเสนอร่างกฎหมายได้ แต่ในทางปฏิบัติหรือตามสภาวะ ที่เป็นจริงร่างกฎหมายที่จะมีโอกาสผ่านขั้นตอนต่อไป จนกระทั่งกลายเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้ มักเป็นร่างกฎหมายของรัฐบาลไม่ใช่ร่างกฎหมายของสมาชิกโดยส่วนตัว

ข. กรณีสหรัฐอเมริกา : ไม่มีการแยกประเภทแบบอังกฤษ ร่างกฎหมายที่ได้รับการ สนับสนุนโดยประธานาธิบดีและได้รับการผลักดันโดยผู้สนับสนุนของประธานาธิบดีมักมีโอกาส ผ่านสภา ร่างกฎหมายประเภทนั้นมักเรียกว่า “ร่างกฎหมายฝ่ายบริหาร” (administration bill) การ พิจารณาร่างกฎหมายจะต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการสภา (ใช้ศัพท์ “committee” ซึ่งปกติแปลว่า “คณะกรรมการ” แต่นิยมแปลกันว่า “กรรมาธิการ”) กรรมาธิการสภาแยกเป็น ประเภทต่าง ๆ เช่น “คณะกรรมการสวัสดิภาพ” “คณะกรรมการงบประมาณ” เป็นต้น

11. การพิจารณากฎหมายในรัฐสภาอังกฤษและสหรัฐอเมริกา

การพิจารณาโดยคณะกรรมการกระทำขึ้น หลังจากที่ร่างกฎหมายนั้นได้ผ่านการพิจารณาครั้งแรก (first reading) ในสภาผู้แทน ซึ่งหมายถึงในขั้น “รับหลักการ” แล้ว

ในวาระแรกพิจารณาในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาร่วมด้วย ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติของอังกฤษใกล้ชิดกันมาจนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะเดียวกันด้วย คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารทำหน้าที่แทน “คณะกรรมการประจำ” หรือ “คณะกรรมการสามัญ” (standing committee) ทำหน้าที่กลั่นกรองขั้นต้นในระบบอเมริกัน

หน้าที่ของคณะกรรมการสภา คือ เสนอปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือปรุญต์ติ (amendments) ในรัฐสภาอเมริกัน มีการตั้งคณะกรรมการสามัญในด้านต่าง ๆ ได้แก่ งบประมาณการทหาร การศึกษา การต่างประเทศ ฯลฯ

ขนาดของคณะกรรมการมีกรรมการประมาณ 9-50 คน ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาจากพรรคที่มีเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย (majority and minority parties) อาจมีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิเศษ” หรือคณะกรรมการ “เฉพาะเรื่อง” หรือคณะกรรมการวิสามัญ (select committee) ซึ่งทำการศึกษาและให้ข้อเสนอเฉพาะเรื่อง หนึ่ง มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการผสม” (joint committee) มีสมาชิกอย่างละครึ่งมาจากทั้ง 2 สภา ร่างกฎหมายเมื่อผ่านคณะกรรมการแล้วในกรณีของสหรัฐอเมริกาก็จะเข้าสู่วาระการประชุมของสภา

12. การอภิปรายและการผ่านกฎหมาย

ร่างกฎหมาย (Bill) ที่จะเข้าสู่การอภิปรายในสภา (general debate) มักมีไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะถูกตัดหรือถูกคัดออกไปเสียก่อนแล้ว ในรัฐสภาอังกฤษเมื่อการพิจารณาในวาระแรกคือขั้นต้นหรือในขั้นรับหลักการผ่านพ้นไปแล้วก็มีการพิจารณาในวาระที่สองซึ่งเรียกว่า “อ่านครั้งที่สอง” (second reading) ประธานสภาหรือเจ้าหน้าที่อ่านมาตราและชื่อของร่างกฎหมายต่อที่ประชุม สมาชิกผู้ร่วมประชุมย่อมมีสิทธิแสดงความคิดเห็นสนับสนุนหรือคัดค้าน หากร่างกฎหมายผ่านขั้นตอนนี้โอกาสที่จะผ่านเป็นกฎหมายย่อมมีได้มาก

เมื่อร่างกฎหมายผ่านมติให้ความเห็นชอบจากการอภิปรายทั่วไปแล้ว ในกรณีของอังกฤษก็เข้าสู่ “การอ่านครั้งที่ 3” (third reading) ซึ่งเป็นการอภิปรายครั้งสุดท้าย เมื่อผ่านการอ่านครั้งที่ 3 ก็ยังมีการเข้าสู่การพิจารณาในคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาถ้อยคำ ซึ่งมักกระทำกันในคณะกรรมการร่วม (Conference Committee) ในกรณีที่ระบบ 2 สภา จะต้องพิจารณาถ้อยคำ

ให้ดูเป็นที่ยอมรับของคณะกรรมการจึงจะผ่านเข้าขั้นตอนสุดท้าย

ร่างกฎหมาย (Bill) ที่จะประกาศใช้เป็นกฎหมาย (Act) ได้จะต้องนำเสนอไปยังฝ่ายบริหาร กรณีระบบรัฐสภา ประมุขของรัฐมักไม่มีสิทธิในการยับยั้ง (veto) ร่างกฎหมายนั้น หรือหากยับยั้งได้ก็โดยมีเงื่อนไข ในระบบประธานาธิบดี ประธานาธิบดีอาจ “ยับยั้ง” ร่างกฎหมายได้และค้างได้นานพอสมควร หนึ่ง มีแนวปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่าง ๆ กัน หากประธานาธิบดียับยั้งแล้ว ร่างกฎหมายนั้นจะต้องกลับไปสู่การพิจารณาของทั้ง 2 สภาอีกครั้งหนึ่งและจะต้องได้รับคะแนนสนับสนุนถึง 2 ใน 3 จึงจะประกาศเป็นกฎหมายได้ คือ ไม่มีอำนาจยับยั้งได้อีกต่อไป

วันนิติบัญญัติ (legislative day) ได้แก่ การประชุมอย่างเป็นทางการของสภานิติบัญญัติ ซึ่ง 1) เริ่มจากการมีการเปิดประชุม (formal call to order and opening of business) และ 2) สิ้นสุดด้วยการปิดประชุม (adjournment) (Plano and Greenberg, op.cit., p.215.) วันนิติบัญญัติอาจครอบคลุม “วันปฏิทิน” (calendar days) หลายวัน โดยที่กำหนดให้มีการพักรั่วคราว (recess) เมื่อสิ้นสุดวันปฏิทิน (แทนที่จะเป็นการปิดประชุม)

13. บทสรุปและตัวอย่างคำถาม

รัฐสภาเป็นสถาบันทางการเมืองซึ่งมีอยู่ทั้งในประเทศประชาธิปไตย และในประเทศซึ่งใช้ลัทธิการเมืองอย่างอื่น ในบทนี้ได้ระบุนชื่อที่เรียกรัฐสภาของบางประเทศ อีกทั้งได้จำแนกประเภทของรัฐสภา

1. จงอธิบายความหมายของรัฐสภา
2. ต่อไปนี้ คืออะไร Diet, Knesset, Supreme Soviet
3. สถาบันรัฐสภายุคเริ่มแรกมีมานานแล้วประมาณเท่าใด
4. จงอธิบายความสำคัญของรัฐสภาไอซแลนด์
5. Mother of Parliaments หมายถึงอะไร
6. “เอกสภา” กับ “ทวิสภา” แตกต่างกันอย่างไรร
7. จงอธิบายพฤษภสภา
8. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาจากรัฐแคลิฟอร์เนียมีจำนวนประมาณเท่าใด
9. รัฐสภาของสวีเดนมีชื่อว่าอะไร
10. จงอธิบาย “ร่างกฎหมายฝ่ายบริหาร”
11. “วาระแรก” หรือ “การอ่านครั้งที่หนึ่ง” ในกระบวนการนิติบัญญัติหมายถึงอะไร

12. Bill กับ Act แตกต่างกันอย่างไรร
13. วันนิติบัญญัติ คืออะไร
14. วุฒิสมาชิกกับผู้แทนราษฎรของสหรัฐเข้าสู่ตำแหน่งอย่างไร

“ความโลภของมนุษย์นั้นไม่มีที่สิ้นสุด เราซึ่งเป็นคนจนจะ
ประมาทเศรษฐีไม่ได้ ก่อนนั้นคนที่เขาร่ำรวยแล้วเขากงไม่มา
โกงเรา เขาจริงเข้าก็โกงอย่างที่เราเห็นอยู่ที่นี่แหละครับ”
(กรณีผู้นำแห่งฟิลิปปินส์)

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช

“ชอยสวนพลู”

สยามรัฐ 5 กรกฎาคม 2532, หน้า 9

“Avarice knows no end. We poor people cannot take rich men lightly,
mistakenly thinking that they being bountiful with money would not
cheat us. In reality dishonesty has no boundary,” (e.g. the case of some
Philippines leaders)

M.R. Kukrit Promoj

Translated by Jirachoke Virasaya