

บทคัดย่อ

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์ : บทบาทอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร
ชื่อผู้เขียน : นายกิตติ เจริญวงศ์
ชื่อปริญญา : นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา : กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา : 2543

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. อาจารย์ ดร. สมชัย ศิริสมบุรณ์เวช ประธานกรรมการ
2. นายพิฑูร พุ่มหิรัญ

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยไว้เป็นพื้นฐานของการปกครอง โดยมีรัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ให้ความเห็นชอบในกิจการที่สำคัญของประเทศ ตลอดจนแต่งตั้งองค์การตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา นอกจากจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมแล้ว ประเพณีการปกครองที่เป็นธรรมเนียมประเพณีเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา

ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีประธานสภาเป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมการดำเนินกิจการของสภา โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา และประธานวุฒิสภาเป็นรองประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นบุคคลที่มีบทบาทต่อการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมรัฐสภาเป็นอย่างมาก

บทบาทอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะใช้รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัย หรือมีคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ โดยใช้ประเพณีการปกครองคือ คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของประธานสภาผู้แทนราษฎรในอดีตเป็นแนวทางในการวินิจฉัย

จากการศึกษาวิจัยพบว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของประธานสภาสามัญชนอังกฤษ ประธานสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกา และประธานสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศส มีบทบาทอำนาจหน้าที่แตกต่างกันตามระบบการปกครอง ประธานสภาสามัญชนอังกฤษมีบทบาทอำนาจหน้าที่และมีอิทธิพลต่อการประชุมสภามาก เพราะอังกฤษอยู่ในระบบรัฐสภา ส่วนประธานสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศสมีบทบาทอำนาจหน้าที่ไม่มากนักเพราะอยู่ในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจจำกัด และอยู่ภายใต้อิทธิพลของฝ่ายบริหาร บทบาทอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรฝรั่งเศส จึงอยู่ภายใต้คณะกรรมการที่ประกอบด้วยตัวแทนกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรสหรัฐอเมริกามีบทบาทอำนาจหน้าที่เฉพาะการเป็นประธานของที่ประชุมสภาเป็นหลักเท่านั้น ทั้งนี้เพราะสหรัฐอเมริกามีการปกครองในระบบประธานาธิบดี สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งพลเรือน (Impeachment) เท่านั้น ซึ่งกิจการส่วนใหญ่กระทำในคณะกรรมการของสภาเป็นหลัก

สำหรับประธานสภาผู้แทนราษฎรของไทยมีบทบาทอำนาจหน้าที่ค่อนข้างมาก เช่นเดียวกับประธานสภาสามัญชนของอังกฤษ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาสามัญชนอังกฤษกับประธานสภาผู้แทนราษฎรของไทยต่างกันเพราะสภาสามัญชนอังกฤษมีประเพณีการปกครองที่ยอมรับความเป็นกลางของประธานสภาสามัญชน และยกย่องประธานสภาสามัญชนให้อยู่เหนือกว่าสมาชิกสภาสามัญชนทั้งปวง แต่สภาผู้แทนราษฎรของไทยมิได้มีการสร้างประเพณีการปกครองที่เป็นนิติประเพณีที่ดั่งาม ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย แม้ว่าประธาน

สภาผู้แทนราษฎรจะใช้รัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภา และมติประเพณีที่เคยปฏิบัติมาในอดีตเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่ผู้ทำหน้าที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ยังมีได้รับการยอมรับจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่ควร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2540 ได้กำหนดบทบาทอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเอาไว้ บทบาทอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาในทางกฎหมายเพราะรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ชัดเจนให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิบัติ แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ก่อให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎรหลายประการ ประกอบกับการนำมติประเพณีที่ดึกดำบรรพ์มาใช้บังคับอย่างไม่สมบูรณ จึงส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางของประธานสภาผู้แทนราษฎร และความมีประสิทธิภาพของการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ดังนั้น เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องสร้างมติประเพณีที่ดึกดำบรรพ์ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายด้วยความสุภาพ ปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภา ยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร และไม่อภิปรายกล่าวหาการกระทำในอดีตของประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเชิญสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ละเมิดอำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรออกจากห้องประชุมได้ ในขณะที่เดียวกันจะต้องมีการนำแนวคำวินิจฉัยและคำสั่งของประธานสภาผู้แทนราษฎรไปปรับใช้อย่างเป็นระบบในฐานะที่เป็นมติประเพณีที่ดึกดำบรรพ์ โดยจัดทำเป็นแนวคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรอย่างเป็นระบบ

ส่วนข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะบทบาทของประธานที่เกี่ยวกับการกำหนดวันประชุมสภา การตั้งบรรจุเรื่องต่าง ๆ เข้าระเบียบวาระการประชุม การดำเนินการประชุมทั้งการอนุญาตให้สมาชิกและรัฐมนตรีอภิปราย การ

สั่งให้ปิดอภิปรายและการวินิจฉัยการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับและการออก
ระเบียบต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการตามข้อบังคับการประชุม รวมทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่ของ
ประธานสภาผู้แทนราษฎรในการลงลายมือชื่อรับรองรายงานการประชุมสภาผู้แทน
ราษฎร จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในเรื่อง
ดังกล่าว เพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ด้วยความเป็นกลาง และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่อย่างไร
ก็ตาม ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลางไม่ได้ ถ้าประธาน
สภาผู้แทนราษฎรยังคงดำเนินกิจการทางการเมืองร่วมกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัดอยู่
ดังนั้น จำเป็นต้องสร้างประเพณีทางการเมืองเพื่อป้องกันมิให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร
สนับสนุนกิจการทางการเมืองแก่พรรคการเมืองที่ตนสังกัดโดยการแก้ไขเพิ่มเติม
รัฐธรรมนูญด้วย