วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา

ตอนที่ ๗ ข้อบังคับและแนวทางปฏิบัติในที่ประชุมวุฒิสภาเกี่ยวกับการตรากฎหมาย

นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

ความนำ

ในกระบวนการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติของสภาคองเกรสนั้น **ถือเป็นกระบวนการนิติบัญญัติที่กระชับและประหยัดระยะเวลา ในการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติทั้งยังเป็นการที่ที่ประชุมสภาจะได้พิจารณาและแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมต่อร่างรัฐบัญญัติที่ผ่านการพิจารณามาอย่างเข้มข้นโดยคณะกรรมาธิการมาแล้ว** นอกจากนี้ในรายงานของคณะกรรมาธิการสามัญที่พิจารณาร่างรัฐบัญญัติที่เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณายังได้มีการแสดงถึงรายละเอียดที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติอย่างสูงอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงรายละเอียดด้านการประเมินผลกระทบทั้งทาง **“ภาระของงบประมาณภาครัฐ”** และ **“ผลกระทบของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามร่างรัฐบัญญัติทั้งในด้านเศรษฐกิจ ธุรกิจการเงิน และด้านสังคม”**

ภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติและได้จัดทำรายงานของคณะกรรมาธิการเสนอต่อวุฒิสภาแล้ว ในวาระถัดไป จะมีการบรรจุในระเบียบวาระที่เรียกว่า “Legislative Calendar” เพื่อจะได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป โดยการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติในที่ประชุมวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกานั้น **มีข้อที่น่าสนใจคือการอภิปรายสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวางและไม่มีข้อจำกัดด้านระยะเวลา เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติ**

ของกฎหมายหรือข้อบังคับการประชุมจำกัดเวลาการอภิปรายไว้ เพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาสามารถพิจารณากลั่นกรองร่างรัฐบัญญัติได้อย่างละเอียดถี่ถ้วน จนเป็นผลให้สมาชิกวุฒิสภาหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองบางกลุ่มใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการยืดระยะเวลาการอภิปรายไปได้อย่างไม่รู้จบสิ้นเพื่อขัดขวางไม่ให้ญัตติของสภาได้รับความเห็นชอบ เป็นกระบวนการที่มีศัพท์เฉพาะเรียกว่า **“Filibuster”**

อย่างไรก็ตาม ระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาจะมีธรรมเนียมปฏิบัติหรือแนวทางปฏิบัติอื่น ๆ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมได้บัญญัติไว้ อีกทั้งระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภายังมีแนวทางปฏิบัติที่มีสภาพบังคับสำหรับใช้ในการจำกัดระยะเวลาการอภิปรายได้ในหลายแนวทางด้วยกัน ดังจะกล่าวต่อไป

เจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภา กับบทบาทในการกลั่นกรองกฎหมาย

โดยที่มีการกล่าวกันว่า รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนจากแต่ละมลรัฐสามารถใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายได้อย่างเสรีและเต็มที่ จึงเป็นผลให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้สิทธิในการอภิปรายได้อย่างไม่มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาสำหรับการอภิปราย ตลอดจนอาจเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติได้อย่างเต็มที่ จากลักษณะสำคัญที่กล่าวมานี้ก็จะพบว่า **วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกามีอำนาจและสามารถแสดงบทบาทในการพิจารณากลั่นกรองได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพมากกว่าที่ปรากฏในวุฒิสภาของประเทศอื่น** อย่างไรก็ตาม ในระยะต่อมาพบว่าได้มีการใช้อำนาจในการอภิปรายที่ยาวนานจนเกินสมควรเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองส่วนตนหรือพวกพ้อง วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาจึงได้ยอมรับว่าเรื่องดังกล่าวเป็นอุปสรรคกีดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาในอันที่จะเป็นสถาบันการเมืองที่มีประสิทธิภาพได้เช่นกัน จึงได้มีการสร้างเกณฑ์ขึ้นมาเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าวในเวลาต่อมา ทั้งในรูปแบบของการกำหนดไว้อย่างเป็นทางการในข้อบังคับการประชุมและการพัฒนาระเบียบปฏิบัติของวุฒิสภาที่มีสภาพบังคับตามระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ[๑] **ในระบบงานนิติบัญญัติของวุฒิสภาสหรัฐอเมริกานั้น จากการศึกษาแล้วพบว่ามีการดำเนินงานภายใต้ “แนวทางปฏิบัติที่อยู่นอกเหนือจากที่ข้อบังคับกำหนดไว้” เป็นอันมาก อันมีพัฒนาการจากการที่สภาคองเกรสมีมติยอมรับแนวทางปฏิบัติที่เคยปรากฏมาก่อน (Informal practices and recognized Precedents) สำหรับกำหนดเป็นแนวทางการดำเนินงานในวงงานของสภาด้วยในลักษณะเดียวกันกับข้อบังคับการประชุม (Standing rules) ของแต่ละสภาที่แต่ละสภาได้มีมติกำหนดไว้อย่างเป็นทางการตามรัฐธรรมนูญด้วย**[๒]

[๑] Valerie Heitshusen, The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction,[online]. 2014.Available from : http://www.senate.gov/CRSpubs/5c970bdd-ed33-446c-a646-cda331d7b108.pdf. [2017, Oct 13], p.1.

[๒] Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, The American Congress, pp. 207-211.

ลักษณะสำคัญดังกล่าวอันเนื่องมาจากเจตนารมณ์ของการมีวุฒิสภานั้นถือว่ามีความแตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากสภาผู้แทนราษฎรของสหรัฐอเมริกาเองด้วยเช่นกัน เนื่องจากเจตนารมณ์และวิถีประเพณีการดำเนินงานของรัฐสภาอเมริกันที่เห็นว่า สมาชิกวุฒิสภามีที่มาจากตัวแทนของมลรัฐในระบบสหพันธรัฐจึงให้ความสำคัญกับการแสดงบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาในฐานะปัจเจกชนในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอย่างเสรี **และเมื่อได้พิจารณาถึงข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรยังพบว่า เนื้อความของข้อบังคับการประชุมยังให้ความสำคัญและเปิดโอกาสให้การเสนอญัตติแก้ไขร่างรัฐบัญญัติและการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมวุฒิสภานั้นสามารถกระทำได้อย่างเต็มที่มากกว่าการที่จะให้การดำเนินงานและมีมติของที่ประชุมวุฒิสภาเป็นไปอย่างรวดเร็ว**[๓]

ดังนั้น จึงจำเป็นอยู่เองที่เวลาต่อมาในประวัติศาสตร์การมีวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาที่ได้มีการพัฒนาแนวทางการดำเนินงานที่มีค่าบังคับในระบบงานรัฐสภาเพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการเสนอญัตติและอภิปรายกับการใช้เวลาในการดำเนินงานของวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แนวทางการดำเนินงานที่วุฒิสภายอมรับอย่างเป็นกติกาเสมือนข้อกำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่สำคัญเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวคือ “Unanimous consent agreement” ที่ได้มีการจัดให้มีขึ้นเกือบทุกวันในสมัยประชุมสำหรับการดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ[๔]

การบรรจุระเบียบวาระการประชุมเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ

โดยปกติแล้ว เมื่อคณะกรรมาธิการสามัญที่ได้เสนอรายงานการพิจารณาศึกษาร่างรัฐบัญญัติต่อวุฒิสภา ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวนั้นจะได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป โดยลำดับแรกร่างรัฐบัญญัตินั้นจะได้รับการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมหรือ “Senate Calendar of Business” โดยผู้นำเสียงข้างมากในวุฒิสภา (Majority Leader) จะเป็นผู้มีหน้าที่ในเสนอลำดับการพิจารณาสำหรับการพิจารณาในที่ประชุมวุฒิสภา อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติของวุฒิสภา ร่างรัฐบัญญัติจะเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาได้โดยความตกลงที่เป็นเอกฉันท์ (Unanimous Consent) ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป เพราะหากเป็นการเสนอญัตติเสนอร่างรัฐบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามักจะตกอยู่ภายใต้การอภิปรายที่ยืดเยื้อยาวนานที่หวังผลทางการเมือง[๕]

[๓] Valerie Heitshusen, ibid, p.1.
[๔] Ibid.
[๕] Ibid., p.5.

การเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติ และการใช้สิทธิอภิปราย(Amendment and Debating)

สิทธิในการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นไปอย่างเสรี ปรากฏตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา คือ Rule XIX DEBATE paragraph 1 (a) ความว่า

"1. (a) When a Senator desires to speak, he shall rise and address the Presiding Officer, and shall not proceed until he is recognized, and the Presiding Officer shall recognize the Senator who shall first address him. **No Senator shall interrupt another Senator in debate without his consent**, and to obtain such consent he shall first address the Presiding Officer, and no Senator shall speak more than twice upon any one question in debate on the same legislative day without leave of the Senate, which shall be determined without debate."

จึงเห็นได้ว่า Rule XIX DEBATE paragraph 1 (a) กำหนดไว้แต่เพียงสิทธิในการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภาไว้โดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการอภิปราย เมื่อสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดได้รับอนุญาตจากประธานในที่ประชุมให้อภิปรายแล้วก็สามารถเสนอญัตติต่าง ๆ ตามที่ข้อบังคับการประชุมให้อำนาจไว้ได้ สำหรับในกรณีเกี่ยวกับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับอนุญาตสามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติหรือในบางกรณีอาจเลยไปจนถึงการเสนอร่างรัฐบัญญัติใหม่แทนร่างรัฐบัญญัติที่กำลังพิจารณาอยู่ในที่ประชุมได้อีกด้วย และสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีโดยไม่มีการจำกัดระยะเวลา สำหรับในทางปฏิบัติ เหตุการณ์เช่นที่กล่าวมักไม่เกิดขึ้น เพราะในการดำเนินงานที่ผ่านมา (Precedents) ของวุฒิสภา ผู้นำเสียงข้างมาก (Majority leader) หรือผู้นำเสียงข้างน้อย (Minority leader) จะได้รับอนุญาตจากประธานในที่ประชุมให้ใช้สิทธิอภิปรายก่อนโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นญัตติเกี่ยวกับการกำหนดลำดับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ จะมีธรรมเนียมปฏิบัติให้ผู้นำเสียงข้างมาก (Majority leader) เท่านั้นที่จะได้รับสิทธิให้เสนอญัตตินี้ต่อที่ประชุม[๖]

จากการศึกษาได้พบข้อมูลว่า สมาชิกวุฒิสภาเองก็มักจะสละสิทธิในการอภิปรายที่สามารถกระทำได้อย่างเสรีประการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้วนั้น เพราะต่างตระหนักดีกว่าย่อมทำให้วุฒิสภาเสียเวลาไปมากสำหรับการรับฟังการอภิปรายที่ยาวนานและเป็นผลให้ระบบงานของวุฒิสภาไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าเลยว่าในแต่ละสมัยประชุมจะมีการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติฉบับใดบ้าง[๗]

อย่างไรก็ตาม สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอญัตติยุติการอภิปรายในการเสนอแก้ไขร่างรัฐบัญญัติ (Amendment) และญัตติเช่นว่านี้ไม่สามารถอภิปรายได้ เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับญัตติยุติการอภิปรายนี้ด้วยเสียงข้างมากปกติ (Simple-Majority)[๘]

[๖] Ibid., p.2.
[๗] Ibid.
[๘] Ibid., p.3.

การพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติ (The Amending Process)

กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัตินับเป็นหัวใจสำคัญของการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของที่ประชุมวุฒิสภา เมื่อร่างรัฐบัญญัติได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาย่อมเป็นโอกาสที่สมาชิกวุฒิสภาที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมาธิการที่พิจารณาร่างรัฐบัญญัติแต่ละฉบับจะแสดงบทบาทในการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขเนื้อความของร่างรัฐบัญญัตินั้นได้[๙]

เมื่อร่างรัฐบัญญัติได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมแล้ว จะเริ่มกระบวนการพิจารณากลั่นกรองจากการชี้แจงของประธานคณะกรรมาธิการที่ได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัตินั้นต่อที่ประชุมวุฒิสภา โดยจะมีการแสดงสาระสำคัญเกี่ยวกับเจตนารมณ์และสาระสำคัญของร่างรัฐบัญญัติ กฎหมายที่เกี่ยวข้องอันใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น และข้อมูลด้านการพัฒนากฎหมายที่จำเป็นและพึงปรารถนา ตลอดจนประเด็นปัญหาสำคัญที่ยังมีการโต้แย้งกันอยู่ในร่างรัฐบัญญัติ การรายงานนี้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับการอภิปรายแสดงความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาต่อไป การที่ประธานกรรมาธิการต้องชี้แจงร่างรัฐบัญญัติสาระสำคัญทั้งหมดที่กล่าวมานั้นเป็นไปตามประเพณีและแนวทางปฏิบัติของระบบงานรัฐสภาทั้งสิ้น[๑๐]

การแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติในขั้นแรกที่จะได้รับการพิจารณาโดยที่ประชุมคือ การแก้ไขที่ปรากฏตามความเห็นของคณะกรรมาธิการที่ได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติ ร่างรัฐบัญญัติที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยคณะกรรมาธิการและรายงานต่อที่ประชุมนี้ จะมีการจัดพิมพ์ขึ้นเรียกว่า “The bill as reported” ในขณะที่สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายถึงร่างรัฐบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเรียกว่า “The first amendment” สมาชิกวุฒิสภาก็สามารถเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความของร่างรัฐบัญญัติที่คณะกรรมาธิการปรับแก้ไขได้เรียกว่า “The second amendment” อันจะได้รับการลงมติจากที่ประชุมก่อน จากนั้นที่ประชุมจะได้ลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการนั้น ทั้งนี้ ภายหลังจากการลงมติดังกล่าว สมาชิกวุฒิสภาอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความในส่วนอื่นที่คณะกรรมาธิการไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมความแห่งร่างรัฐบัญญัติต่อไป[๑๑]

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติของวุฒิสภา การเสนอร่างรัฐบัญญัติสามารถกระทำโดยเลี่ยงการเสนอต่อคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องได้โดยอาศัยเทคนิควิธีที่หลากหลาย เพราะว่าข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความของร่างรัฐบัญญัติไว้ **ในวุฒิสภาจึงมักจะมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติใด ๆ ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของที่ประชุมได้แม้จะไม่มีความเกี่ยวข้องกันก็ตาม เรียกว่าสามารถเสนอญัตติเป็น “Nongermane amendments”** อันเป็นช่องทางที่สมาชิกวุฒิสภาจะเสนอร่างรัฐบัญญัติของตน

---

[๙] Ibid., p.11.

[๑๐] Ibid.

[๑๑] Valerie Heitshusen, The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction,[online]. 2014.Available from : http://www.senate.gov/CRSpubs/5c970bdd-ed33-446c-a646-cda331d7b108.pdf. [2017, Oct 13], p.11.

ต่อที่ประชุมได้ ทว่าอาจไม่ได้รับเสียงข้างมากในที่ประชุมวุฒิสภาให้สามารถกระทำเช่นนั้น[๑๒] หรือเมื่อวุฒิสภาลงมติยุติการอภิปราย (Invoke a cloture) หรือมีการใช้กลไกของข้อตกลงเอกฉันท์ (Unanimous consent agreement) ย่อมไม่อาจใช้วิธีการเช่นที่กล่าวมาได้[๑๓]

การแก้ไขสภาพปัญหาการขัดขวางการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ (Filibusters)

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาสหรัฐอเมริกาเปิดโอกาสสำหรับสมาชิกวุฒิสภาในการอภิปรายและเสนอญัตติอย่างมากจนทำให้สามารถใช้สำหรับการขัดขวางการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติ ที่เรียกว่า **“Filibusters”** ได้ด้วยการอภิปรายแสดงความคิดเห็นโดยใช้เวลายาวนานเพื่อโน้มน้าวให้ฝ่ายที่สนับสนุนร่างรัฐบัญญัตินั้น ๆ มีความเห็นเป็นอย่างอื่น เพื่อให้การญัตติการเสนอขอแก้ไขหรือคัดค้านร่างรัฐบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม หรือชักจูงให้ที่ประชุมวุฒิสภาถอนร่างรัฐบัญญัตินั้นออกจากการพิจารณาของที่ประชุม ตลอดจนการทำให้การพิจารณาร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้นล่าช้าออกไปโดยการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมที่ซับซ้อน[๑๔]

ในบางกรณี มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดระยะเวลาสำหรับการอภิปรายไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ในกรณีการอภิปรายก่อนการลงมติในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่องด้วยงบประมาณภาครัฐ ย่อมสามารถอภิปรายได้ไม่เกินระยะเวลา ๕๐ ชั่วโมง ตามบทบัญญัติของ Budget Act 1974[๑๕] Section 305 (b)(1)

อย่างไรก็ตาม ในระบบงานวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาก็มีมาตรการสำหรับการแก้ไขข้อยุ่งยากดังกล่าวเพื่อให้การดำเนินงานด้านการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภาเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพโดยไม่ตกอยู่ภายใต้สภาพปัญหาการขัดขวางการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติได้[๑๖] คือการที่**วุฒิสภามีมติยุติการอภิปราย (Invoke a cloture) ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา Rule XXII** เรียกว่า **“Cloture Rule”** หรือใช้กลไกของข้อตกลงเอกฉันท์ (Unanimous consent agreement)[๑๗]

การมีมติยุติการอภิปรายตาม “Cloture Rule” นั้น ที่ประชุมวุฒิสภาจะต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๕ ของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือจำนวนอย่างน้อย ๖๐ เสียงใน ๑๐๐ เสียง หากไม่มีตำแหน่งที่ว่างลง กล่าวได้ว่าการยุติการอภิปรายต้องใช้เสียงข้างมากพิเศษ (Super-majority vote) อันแสดงนัยสำคัญถึงการให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงของสมาชิกวุฒิสภาเสียงข้างน้อยที่ต้องร่วมลงมติด้วยจึงจะมีผลเป็นมติของที่ประชุมวุฒิสภา[๑๘] เมื่อที่ประชุมมีมติดังกล่าวแล้ว การอภิปราย

[๑๒] Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, The American Congress, p.218.
[๑๓] Valerie Heitshusen, p.12.
[๑๔] Ibid., p.3.
[๑๕] Ibid., p.4.
[๑๖] Ibid.,p.3.
[๑๗] Ibid.
[๑๘] Walter J. Oleszek, Super-Majoritythe Votes in the Senate, [online]. 2010. Available from : http://www.senate.gov/CRSpubs/5c970bdd-ed33-446c-a646-cda331d7b108.pdf. [2017, Oct 13], p.1.

จะไม่ได้ยุติลงในทันที แต่จะมีผลให้มีการจำกัดระยะเวลาในการอภิปรายอีกเพียง ๓๐ ชั่วโมง สำหรับการพิจารณาร่างรัฐบัญญัติตลอดทั้งกระบวนการ อันประกอบด้วย การอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา การตรวจสอบองค์ประชุม ตลอดจนการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างรัฐบัญญัติด้วยการขานชื่อ (Roll-call vote) นั้น กล่าวกันว่าเมื่อคำนวณแล้ว ภายใน ๓๐ ชั่วโมงนี้ สมาชิกวุฒิสภาจะมีเวลาสำหรับการอภิปรายได้ไม่เกินคนละ ๑๐ นาที จากที่ไม่มีข้อจำกัดด้านระยะเวลาโดยสิ้นเชิง[๑๙]

สำหรับการใช้ข้อตกลงเอกฉันท์ (Unanimous Consent Agreements) นั้นเป็นวิธีการที่วุฒิสภาสหรัฐใช้สำหรับการดำเนินงานมากที่สุดด้วยการเจรจาหารือระหว่างผู้นำฝ่ายเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยในวุฒิสภา และประธานกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องกับร่างรัฐบัญญัติ เพื่อกำหนดรายละเอียดและวิธีการให้เป็นที่ยุติ เพื่อนำมาเสนอให้ที่ประชุมลงมติเสร็จไปในคราวเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในข้อตกลงดังกล่าวจะกำหนดระยะเวลาสำหรับการอภิปรายไว้อย่างชัดเจน และอาจกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐบัญญัติแต่ในประเด็นในเนื้อความของร่างรัฐบัญญัติฉบับนั้น หรือกำหนดไว้เป็นการเฉพาะเลยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกคนใดจะได้รับการพิจารณาต่อไปโดยลำดับที่ระบุไว้ในข้อตกลง[๒๐] ทั้งนี้ ได้มีการยอมรับกันว่า **วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วได้ก็ด้วยวิธีการทำข้อตกลงเอกฉันท์ (Unanimous consent agreement)** นอกจากนี้ สมาชิกวุฒิสภาเองก็ทราบดีกว่าการใช้สิทธิอภิปรายอย่างเสรีมากจนเกินไปต่อร่างรัฐบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาท่านอื่นก็ย่อมจะได้รับปฏิบัติในทำนองเดียวกัน จึงสมัครใจที่จะมีมติเห็นพ้องไปกับการทำข้อตกลงเอกฉันท์[๒๑]

ความส่งท้าย

เห็นได้ว่า วุฒิสภาสหรัฐอเมริกาได้ใช้กลไกต่าง ๆ สำหรับอุดช่องว่างของข้อบังคับการประชุมที่มิได้กำหนดรายละเอียดใด ๆ ไว้ เพื่อเกิดสภาพปัญหาในการใช้เวลาอภิปรายที่ยาวนานหรือการเสนอญัตติแก้ไขเพิ่มเติมที่สร้างปัญหา จึงได้มีการพัฒนากลไกดังกล่าวขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างเสรีภาพในการเสนอญัตติ และอภิปรายกับการใช้เวลาในการดำเนินงานของวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของสหพันธรัฐ ก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนต่อไปในกระบวนการนิติบัญญัติ และเสนอร่างรัฐบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาคองเกรสต่อประธานาธิบดีเพื่อลงนามประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

[๑๙] Valerie Heitshusen, Ibid., pp.3-4.
[๒๐] Ibid., pp.7-8.
[๒๑] Ibid., p.1.

บรรณานุกรม

Heitshusen, Valerie. The Legislative Process on the Senate Floor: An Introduction. [online]. 2014. Available from : http://www.senate.gov/CRSpubs/5c970bdd-ed33-446c-a646-cda331d7b108.pdf. [2017, Oct 13].

Oleszek, Walter J. Super-Majoritythe Votes in the Senate. [online]. 2010. Available from : http://www.senate.gov/CRSpubs/5c970bdd-ed33-446c-a646-cda331d7b108.pdf. [2017, Oct 13].

Smith, Steven S., Roberts, Jason M. and Vander, Ryan J. The American Congress. 5th edition. New York : Cambridge University Press, 2007.