



เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล
เรื่อง ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

สรศักดิ์ เพียรเวช

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร “การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ 1
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 8 ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้
รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9

สำนักพัฒนาบุคลากร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. 2547



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

วันที่...../...../.....

เลขทะเบียน.....

เลขหมู่.....

ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

นายสรศักดิ์ เพียรเวช

ผู้อำนวยการกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง

สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร “การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ 1
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 8 ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้
รับการประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9

สำนักพัฒนาบุคลากร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. 2547

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

บทคัดย่อ

ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรนับว่าเป็นสิ่งที่สำคัญ เพราะที่ผ่านมากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรพบว่ามีข้อบกพร่อง ดังจะเห็นได้จากปัญหาของร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ปัญหาของร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. และปัญหาของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ขาดความรอบคอบ จึงส่งผลทำให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรยังไม่มีประสิทธิภาพ และยังไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง จึงทำให้ผู้เขียนต้องการทราบว่ากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีปัญหาหรือไม่อย่างไร และจะมีแนวทางแก้ไขปัญหายังไง จากการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรแล้วพบว่ากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรมีปัญหา และมีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้ โดยจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. เรื่องการแถลงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน
2. เรื่องกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3. เรื่องการส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการ
สามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา
4. เรื่องตัวบุคคลที่เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
5. เรื่องการเรียกเอกสารและบุคคลของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
6. เรื่องการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
7. เรื่องการรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
8. เรื่องคณะผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
9. เรื่องการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญในวาระที่สามหลังจากการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(1)
สารบัญ	(3)
บทที่	
1. บทนำ-----	1
1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา-----	1
2. สมมติฐานการศึกษา -----	3
3. วัตถุประสงค์การศึกษา -----	3
4. ขอบเขตการศึกษา -----	4
5. วิธีการศึกษา -----	5
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ -----	5
2. กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ-----	7
ประกอบรัฐธรรมนูญ-----	
1. ความหมายของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ-----	7
หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ-----	
2. ความหมายของพระราชบัญญัติ-----	7
3. ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ-----	7
4. การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ-----	9
ประกอบรัฐธรรมนูญ-----	
5. กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ-----	10
ประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร-----	



LIRT

5.1 การบรรจุร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบ----- รัฐธรรมนูญเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร-----	11
5.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ----- ประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง-----	12
5.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ----- ประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง-----	15
5.3.1 การพิจารณาวาระที่สองโดยคณะกรรมการ----- ที่สภาผู้แทนราษฎรตั้ง-----	15
5.3.2 การพิจารณาวาระที่สองโดยสภาผู้แทนราษฎร-----	18
5.3.3 การพิจารณาวาระที่สองโดยคณะกรรมการเต็มสภา-----	20
5.4 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ----- ประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม-----	22
6. กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ----- ประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา-----	22
6.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ----- ประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง-----	23
6.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ----- ประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง-----	23
6.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ----- ประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม-----	23



7. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย-----	24
ประจำปีงบประมาณ-----	
7.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ-----	24
รายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร-----	
7.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ-----	27
รายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา-----	
3. คณะกรรมาธิการในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ-----	30
 หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ-----	
1. ลักษณะโดยทั่วไปของคณะกรรมาธิการ-----	30
2. กำเนิดและวิวัฒนาการของคณะกรรมาธิการ-----	32
3. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540-----	36
ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องคณะกรรมาธิการ-----	
4. ประเภทของคณะกรรมาธิการ-----	39
4.1 คณะกรรมาธิการสามัญประจำสภา-----	40
4.2 คณะกรรมาธิการวิสามัญ-----	40
4.3 คณะกรรมาธิการร่วมกัน-----	41
4.4 คณะกรรมาธิการเต็มสภา-----	42
4.5 คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา-----	43
4.6 คณะกรรมาธิการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ-----	44
4.7 คณะกรรมาธิการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ-----	44
จากรัฐสภา-----	



	หน้า
5. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ-----	45
5.1 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ-----	45
ประกอบรัฐธรรมนูญ-----	
5.2 พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ-----	52
5.3 สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา-----	52
5.4 เรียกเอกสารหรือบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง-----	54
หรือแสดงความคิดเห็น-----	
5.5 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล-----	54
ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ-----	
ของวุฒิสภา-----	
5.6 อำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจการอื่น-----	55
5.6.1 ตั้งคณะอนุกรรมการ-----	55
5.6.2 ขอยกยเวลาในการพิจารณาสอบสวน-----	56
หรือศึกษาเรื่องใด ๆ-----	
4. ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ-----	57
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร-----	
1. ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ-----	58
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง-----	
2. ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ-----	58
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง-----	



LIART

	หน้า
3. ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม	64
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	65
1. บทสรุป	65
2. ข้อเสนอแนะ	67
บรรณานุกรม	77
ประวัติผู้เขียน	80

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดโครงสร้างของรัฐสภาในรูปแบบของสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน ส่วนวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งจำนวน 200 คน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไว้พอสรุปได้ ดังนี้

1. อำนาจในการตรากฎหมาย หมายถึง อำนาจในการออกพระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

2. อำนาจในการควบคุมการบริหารแผ่นดิน หมายถึง การสอดส่องดูแลการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหารตามวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น การตั้งกระทู้ถาม การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นต้น

3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบ หมายถึง การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญ ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบในการทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศบางประเภท เป็นต้น

ตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญมาก เพราะกระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึงกระบวนการ



LIRT

หรือขั้นตอนในการเสนอ การพิจารณา การแปรญัตติ และการลงมติ เพื่อนำไปสู่การประกาศใช้กฎหมาย ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐสภาจำเป็นต้องมีองค์กรภายในเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมาธิการจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของสภา

ระบบคณะกรรมาธิการเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นต่อสภาผู้แทนราษฎรมาก เพราะระบบคณะกรรมาธิการเป็นกลไกที่สำคัญในการช่วยให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปัญหาในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พบว่ายังมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาแก้ไขอีกเป็นจำนวนมาก เพราะที่ผ่านมามีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ยังขาดความรอบคอบ ดังจะเห็นได้จากปัญหาของร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนกลับมายังรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2546 เนื่องจากมีข้อบกพร่องในถ้อยคำและในการอ้างอิงบทกฎหมายหลายประการ ปัญหาของร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. ที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนกลับมายังรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2546 เนื่องจากมีข้อบกพร่องในถ้อยคำของมาตรา 3 และปัญหาของร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ได้รับการเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2546 จากนั้นได้ส่งให้นายกรัฐมนตรี และก่อนที่จะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย พบว่ามีข้อบกพร่อง มีข้อขัดแย้งกันในมาตราต่าง ๆ จำนวนมาก นับว่าเรื่องดังกล่าวเป็นปัญหามาก

ดังนั้น เมื่อกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังไม่มีประสิทธิภาพ และยังไม่สนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะกฎหมายบางฉบับขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบ กฎหมายบางฉบับควรจะยกเลิกได้แล้ว กฎหมายบางฉบับไม่ทันสมัย กฎหมายบางฉบับไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงทำให้ผู้เขียนต้องการทราบว่ากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีปัญหาหรือไม่อย่างไร ซึ่งในที่นี่จะศึกษาเฉพาะปัญหากระบวนการพิจารณาร่าง



พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ว่ามีข้อที่ควรปรับปรุงแก้ไขประการใด ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยให้สอดคล้องกับแนวทางที่ควรจะเป็น โดยรายงานฉบับนี้จะมุ่งศึกษาเพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

2. สมมติฐานการศึกษา

เนื่องจากกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อจำกัดต่าง ๆ ยังไม่เอื้ออำนวยประโยชน์ในกระบวนการดำเนินงาน ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อจำกัดต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

3. วัตถุประสงค์การศึกษา

ด้วยกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ยังไม่มีการศึกษา วิเคราะห์ และศึกษาปัญหาอุปสรรคของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น รายงานฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษา ดังนี้



3.1 เพื่อศึกษากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3.2 เพื่อศึกษาแนวความคิดทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นกลไกในการดำเนินงานในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3.3 เพื่อศึกษาเจตนารมณ์ในการมีคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยทำการศึกษาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

3.4 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

3.5 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

3.6 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น

3.7 เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าของผู้ที่สนใจศึกษา เรื่องปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในโอกาสต่อไป

4. ขอบเขตการศึกษา

รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร โดยศึกษาวิเคราะห์ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร อันจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป



LIRT

5. วิธีการศึกษา

รายงานฉบับนี้เป็นการศึกษาวิจัยโดยวิธีวิจัยเอกสาร (document research) เอกสารปฐมภูมิ (primary document) เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และรายงานการประชุมคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง และวิจัยเอกสารทุติยภูมิ (secondary document) เช่น บทความทางวิชาการ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์ การศึกษาอิสระ และตำราทางวิชาการต่าง ๆ ที่มีผู้รวบรวมไว้แล้ว นอกจากการศึกษาวิจัยเอกสารดังกล่าวแล้วยังใช้การสังเกตติดตาม (absevation) การดำเนินงานของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากผู้เขียนเคยทำหน้าที่เป็นนิติกรประจำคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาเป็นระยะเวลามากกว่า 10 ปี นอกจากนั้นยังได้อาศัยทัศนะและความคิดเห็นของกรรมาธิการที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรไว้ มาเสนอในลักษณะของการพรรณนาวิเคราะห์ (analytical description)

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร และเพื่อเป็นการช่วยเผยแพร่ความรู้เรื่องดังกล่าวให้แพร่หลายและขยายวงกว้างขึ้น

6.2 ทำให้ทราบปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และข้อจำกัดต่าง ๆ



LIRT

6.3 ทำให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

6.4 เพื่อนำข้อเสนอแนะไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรให้เหมาะสมยิ่งขึ้นต่อไป

6.5 เพื่อประโยชน์แก่ผู้สนใจในการศึกษาเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเอกสารฉบับนี้ และเป็นข้อมูลให้กับผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีความเข้าใจเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยรายงานฉบับนี้ได้นำเสนอปัญหาอุปสรรคในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรว่ามีอะไรบ้าง และควรจะมีแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร

บทที่ 2

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1. ความหมายของกระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง กระบวนการหรือขั้นตอนในการเสนอ การพิจารณา การแปรญัตติ และการลงมติ จนนำไปสู่การประกาศใช้กฎหมายในท้ายที่สุด ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และข้อบังคับการประชุมของสภา แต่ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ดี หรือร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณก็ดี ต่างก็มีกระบวนการที่เหมือนกันและแตกต่างกันบางประการ¹

2. ความหมายของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ (ACT) หมายถึง กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา²

3. ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Laws) หมายถึง พระราชบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษที่ถูกระบุกำหนดกรอบหรือขอบเขตของเนื้อหาสาระไว้ในรัฐธรรมนูญ อันมีความมุ่งหมาย

¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย, เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่องการประชุมความร่วมมือระหว่างรัฐสภา และรัฐบาลเพื่อความสมบูรณ์ทางกฎหมาย, ธันวาคม 2546, หน้า 1.

² สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เรื่องเดิม, หน้า 1.



ที่จะช่วยให้รัฐธรรมนูญมีความชัดเจนและมีทิศทางที่แน่นอนมั่นคงยิ่งขึ้นแต่ไม่ว่าจะจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ตาม ต่างก็เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาด้วยกันทั้งสิ้น และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ทั้งสิ้น 8 ฉบับด้วยกัน¹ คือ

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
- (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ
- (8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นรูปแบบใหม่ของกฎหมายไทยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีขึ้น โดยมีกระบวนการตราเช่นเดียวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป แต่เนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีความสำคัญเกี่ยวเนื่องกับรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป รัฐธรรมนูญจึงได้รับบัญญัติถึงลักษณะพิเศษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป ดังนี้²

3.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะถูกกำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผูกพันรัฐสภาที่จะต้องตราขึ้นให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

¹ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, เรื่องเดิม, หน้า 2.

² จเร พันธุ์เปรื่อง, กระบวนการตรากฎหมาย, รัฐสภาสาร, สิงหาคม 2544, หน้า 2.



ส่วนร่างพระราชบัญญัติทั่วไปนั้นรัฐสภาจะตราขึ้นโดยมีเนื้อหาสาระอย่างไรก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

3.2 การควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญสามารถกระทำได้โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาเพื่อส่งให้รัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ซึ่งกระทำได้ง่ายกว่าการควบคุมร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงจะสามารถเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

3.3 กรณีสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยคะแนนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาจากบุคคล ซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแล้วเสนอต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ส่วนร่างพระราชบัญญัติทั่วไปเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องตกไป ถ้าจะเสนอใหม่ต้องตั้งต้นที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน เว้นแต่จะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น คณะรัฐมนตรีจึงจะมีสิทธิขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่งได้

4. การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ แต่จะเสนอได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐเท่านั้น



LIRT

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความช่วยเหลือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต่อไปนี้

- (1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการให้เงินกู้
- (4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับความช่วยเหลือทางการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคน เป็นผู้วินิจฉัย¹

5. กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนอย่างถูกต้อง ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ซึ่งในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมีกระบวนการในการพิจารณา ดังนี้

¹ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, มิถุนายน 2545, หน้า 54-55.



5.1 การบรรจุร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนออย่างถูกต้อง
ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

5.1.1 ถ้าประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเรื่องด่วนที่เกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีความจำเป็น
รีบด่วนในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความมั่นคงของ
ประเทศไม่ว่าในทางเศรษฐกิจหรือในทางใด ๆ หรือในอันที่จะจัดเหตุใด ๆ ที่กระทบต่อเสรีภาพของ
ประชาชนอย่างร้ายแรง ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะมีคำสั่งให้บรรจุระเบียบวาระการประชุมเป็น
เรื่องด่วน ซึ่งอาจจะบรรจุระเบียบวาระการประชุมเพิ่มเติมในระเบียบวาระการประชุมที่จัดไปแล้ว
ก็ได้¹

การบรรจุร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธาน
สภาผู้แทนราษฎรมีคำสั่งให้บรรจุเป็นเรื่องด่วน จะได้รับการบรรจุเป็นเรื่องด่วนลำดับต่อจากร่าง
พระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอและประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยให้เป็นเรื่องด่วนไปก่อนแล้ว ซึ่ง
ปกติร่างพระราชบัญญัติที่เป็นเรื่องด่วนจะถูกจัดอยู่ในลำดับที่ต่อจากเรื่องที่คณะกรรมการ
พิจารณาเสร็จแล้ว ดังนั้นระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะจัดลำดับ ดังนี้

- (1) กระหู่ถาม (ถ้ามี)
 - (2) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม (ถ้ามี)
 - (3) รับรองรายงานการประชุม (ถ้ามี)
 - (4) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว (ถ้ามี)
- เรื่องด่วน (เรื่องตามลำดับที่เสนอ)
- (5) เรื่องที่ค้างพิจารณา (เรียงลำดับตามเรื่องที่ยังค้างจากครั้งก่อน)
 - (6) เรื่องที่เสนอใหม่ (เรียงตามลำดับที่เสนอ)
 - (7) เรื่องอื่น ๆ

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 42, ข้อ 43.



ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่บรรจุระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน จึงมีโอกาสได้รับการพิจารณาก่อนร่างพระราชบัญญัติที่เป็นเรื่องค้างพิจารณาและเรื่องใหม่ที่เสนอใหม่ โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดไว้ในระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจพิจารณาจัดให้ตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอก็ได้¹

5.1.2 ถ้าประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่เป็นเรื่องด่วน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะสั่งบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาภายใน 7 วัน (วันในที่นี้หมายถึงวันในสมัยประชุม) นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง ซึ่งการบรรจุระเบียบวาระการประชุมในกรณีนี้เป็นการบรรจุในลำดับเรื่องใหม่ที่เสนอใหม่²

5.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้กระทำเป็นสาม วาระ³ ซึ่งการพิจารณาในวาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่บรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน เรื่องที่ค้างพิจารณา หรือเรื่องใหม่ที่เสนอใหม่ จะมีการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

5.2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยการแถลงหลักการและเหตุผลคณะรัฐมนตรีโดยรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 15, ข้อ 43.

² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 45.

³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 104.



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเป็นผู้แถลงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ¹

แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนร่วมกันเข้าชื่อเสนอ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินการร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ และเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร²

5.2.2 การอภิปราย เมื่อผู้เสนอได้แถลงหลักการและเหตุผลแล้วปกติผู้เสนอจะอภิปรายสนับสนุนการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของตน ต่อจากนั้นประธานที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เว้นแต่ในวาระของฝ่ายใดไม่มีผู้อภิปรายอีกฝ่ายหนึ่งก็สามารถอภิปรายซ้อนได้ นอกจากนี้ผู้ไม่สนับสนุน และไม่คัดค้านก็มีสิทธิอภิปรายได้ โดยไม่ต้องสลับและไม่นับเป็นวาระอภิปรายของฝ่ายใด³ แต่ถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน กรณีที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อประธานรัฐสภา ที่ประชุมจะอนุญาตให้ตัวแทนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้าชี้แจงต่อที่ประชุมก็ได้⁴

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งนี้ สภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกันก็ได้

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 58.

² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 122, ข้อ 123.

³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 59.

⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 123 วรรคสอง.

5.2.3 การให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งเป็นการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและลงมติของสภาผู้แทนราษฎรว่าจะรับหลักการหรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรจะแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาหรือจะส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรคณะใดคณะหนึ่งพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้¹

5.2.4 คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปพิจารณาก่อนรับหลักการ การพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ คณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปพิจารณาก่อนได้เมื่อได้รับอนุญาตจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติอนุมัติ และเมื่อคณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการคืนมาหรือพ้นกำหนด 60 วัน ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องสั่งให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน²

5.2.5 การลงมติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งนั้น เมื่อการอภิปรายยุติลงและผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้อภิปรายสรุปเป็นครั้งสุดท้ายแล้ว³ ประธานที่ประชุมจะต้องขอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 105 วรรคสอง.

² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 106.

³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 67.



หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น¹ ซึ่งผลการลงมติถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองต่อไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต้องตกไป

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการเหมือนกัน หรือคล้ายคลึงกันหลายฉบับรวมกัน สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหลักการ หรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติว่าจะให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง

5.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง

การพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งแล้วจะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง โดยในวาระที่สองนี้สภาผู้แทนราษฎรมีขั้นตอนในการพิจารณา ดังนี้

5.3.1 การพิจารณาในวาระที่สองโดยคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้ง

ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะมิตติว่าจะให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง หรือกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งปกติจะเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง ส่วนการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะ

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 105 วรรคหนึ่ง.



รัฐมนตรีต้องร้องขอหรือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติโดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และที่ประชุมอนุมัติ¹

การพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง อาจเป็นการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นการเฉพาะ หรืออาจมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรคณะใดคณะหนึ่งพิจารณาก็ได้²

คณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะเป็นผู้พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับโดยมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ แต่ปกติจะแก้ไขเพิ่มเติมให้ขัดกับหลักการหรือเกินกว่าหลักการที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการไว้แล้วกระทำไม่ได้

กรณีที่เป็นกรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเสนอ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแล้ว จะต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณาในวาระที่สอง ในการตั้งกรรมการกรณีนี้จะต้องมีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามจำนวนที่ประธานที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนด³ เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการด้วย เกี่ยวกับเรื่องนี้สภาผู้แทนราษฎรเคยมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญจำนวน 35 คน เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2544 เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร ตั้งกรรมการ

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 108.

² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 108.

³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 124.



จากตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายจำนวน 8 คน¹ เข้าร่วมเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการการ
ดังกล่าวด้วย

ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือ
ผู้พิการ หรือผู้ทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้พิจารณาในวาระที่สองโดยคณะกรรมการ
วิสามัญ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องตั้งกรรมาธิการจากบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนขององค์กรเอกชนประเภท
นั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด และตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอ
ชื่อไม่เกินจำนวนหนึ่งในหกของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จำนวนกรรมาธิการนอกจากนั้นให้ที่
ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับ
อัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคหรือกลุ่มการเมืองที่มีอยู่ในสภา
ผู้แทนราษฎร²

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ในชั้นคณะกรรมการที่สภาตั้งดังกล่าว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายใน
กรอบของหลักการ โดยเสนอเป็นคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ
ภายในเจ็ดวัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะ
ได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
นั้นไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งการเสนอคำแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแปรเป็นรายมาตรา
ซึ่งการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่าง
พระราชบัญญัตินั้นด้วย³

¹ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 21 ปีที่ 1 ครั้งที่ 20 (สมัยสามัญ
ทั่วไป), วันพุธที่ 30 พฤษภาคม 2544.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 190, และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 82.

³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 110.



การพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละมาตรา ถ้าคณะกรรมการมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่อย่างไรแล้ว กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมตินั้น มีสิทธิขอสงวนความเห็นของตนไว้เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาได้ ในขณะที่เดียวกันสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใด ถ้าคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติของตน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีสิทธิขอสงวนคำแปรญัตติเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่งได้เช่นเดียวกัน

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย¹ ทั้งนี้ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับมาตราต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ คณะกรรมการสามารถบันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการ เพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และมีมติให้ส่งข้อสังเกตนั้นให้คณะรัฐมนตรีรับไปดำเนินการต่อไป

5.3.2 การพิจารณาในวาระที่สองโดยสภาผู้แทนราษฎร

5.3.2.1 การบรรจุระเบียบวาระเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องสั่งให้บรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่าง

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 111.



พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราต่อไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่ในการพิจารณาในวาระที่สอง สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติมและประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องสั่งระงับการพิจารณาการลงมติในวาระที่สามไว้ก่อน และส่งให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะวินิจฉัย ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มกรณดังกล่าว¹

ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องส่งไปให้นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารับรอง และประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องสั่งบรรจจะเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องด่วน เมื่อได้รับแจ้งการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจากนายกรัฐมนตรี²

5.3.2.2 การพิจารณาในวาระที่สอง พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ซึ่งการพิจารณาแต่ละมาตราจะมีการอภิปรายได้เฉพาะด้วยคำหรือข้อความที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น³

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 102, ข้อ 103, ข้อ 112.

² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 113.

³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 115.



ในการพิจารณาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรานั้น ถ้าเป็นการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ เสนอ ซึ่งในชั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่คณะกรรมการธิการหรือสภา ผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ถ้านายกรัฐมนตรีให้การ รับรองร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น สภาผู้แทนราษฎรก็ สามารถพิจารณาเรียงตามลำดับต่อไปได้จนจบร่าง แต่ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง สภา ผู้แทนราษฎรต้องแก้ไขเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน กล่าวคือสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาเรียงตาม ลำดับมาตรา เมื่อถึงมาตราใดที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทน ราษฎรจะต้องแก้ไขเพื่อมิให้เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน¹

เมื่อได้พิจารณาเรียงลำดับมาตราจนจบร่างแล้ว สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณา ทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ในการพิจารณาในครั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอแก้ไขเพิ่มเติม ถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความมิได้ นอกจากนั้นเห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่² และ เมื่อพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปแล้วถือว่าเสร็จการพิจารณาในวาระที่สอง

5.3.3 การพิจารณาในวาระที่สองโดยกรรมาธิการเต็มสภา

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมาธิการเต็มสภา ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมสภา ผู้แทนราษฎรประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการและประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะ เป็นประธานกรรมาธิการ ซึ่งการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภานี้ เป็นการพิจารณาชั้น คณะกรรมาธิการและการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรา รวมกันไป³ ในการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราโดยกรรมาธิการเต็มสภา สมาชิกสภาผู้แทน

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 171.

² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 116.

³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 114.



ราชฎรในฐานะกรรมาธิการทุกคนมีสิทธิขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องเสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือ และการพิจารณาลงมติแต่ละมาตราโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภาถือเป็นการพิจารณาลงมติของสภาผู้แทนราชฎรด้วยในขณะเดียวกัน

ในทางปฏิบัติเมื่อสภาผู้แทนราชฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่งแล้ว ถ้าสภาผู้แทนราชฎรมติให้พิจารณาในวาระที่สองโดยกรรมาธิการเต็มสภา ก็เท่ากับว่าเป็นการให้สภาผู้แทนราชฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการมาก่อน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พิจารณาในวาระที่สองโดยกรรมาธิการเต็มสภาคมักเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีสาระสำคัญไม่มากและไม่สลับซับซ้อน ประกอบกับมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยเร็ว สภาผู้แทนราชฎรจึงมีมติให้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งหมายถึงการพิจารณารวดเดียว 3 วาระนั่นเอง

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

เมื่อกรรมาธิการเต็มสภาพิจารณาเรียงลำดับมาตราในวาระที่สองนั้น ถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เกี่ยวข้องกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราชฎรเสนอและคณะกรรมาธิการเต็มสภาแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราชฎรต้องสั่งให้ระงับการลงมติในวาระที่สามไว้ก่อน และส่งให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราชฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราชฎรทุกคนะวินิจฉัยภายในสิบห้าวัน หากที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราชฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราชฎรทุกคนะวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราชฎรต้องสั่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองและดำเนินการเช่นเดียวกับการพิจารณาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราที่กล่าวแล้ว¹

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 171, และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราชฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 112.

เมื่อคณะกรรมการนิติการเต็มสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจบร่างแล้วถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาทั้งร่างเพื่อแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความที่ยังขัดแย้งกันอยู่เป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่งจึงจะถือว่าเป็นการเสร็จการพิจารณาในวาระที่สอง

5.4 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม

เมื่อพิจารณาในวาระที่สองเสร็จแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นวาระที่สาม โดยไม่มีการอภิปราย และให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น¹

กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบ ย่อมเป็นผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต้องตกไปเว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ในนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา 173 ของรัฐธรรมนูญ²

6. กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปโดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอไปนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 117.

² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 118, ข้อ 120.



เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วจะดำเนินการในกระบวนการพิจารณาเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร คือแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ ดังนี้

6.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง

เป็นการพิจารณาว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าวุฒิสภามีมติเห็นชอบกับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง แต่ถ้าวุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบกับหลักการจะเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถูกยับยั้งไว้ก่อน และต้องส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

6.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง

เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง หรือกรรมาธิการเต็มสภา และการพิจารณาเรียงลำดับมาตราตามที่คณะกรรมาธิการเสนอก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อเสร็จการพิจารณาในวาระที่สองแล้ว จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

6.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม

เป็นการลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร แต่ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมในวาระที่สอง การพิจารณาในวาระที่สามจะเป็นการลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นนี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมหมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาไว้แล้วในวาระที่สอง ส่วนมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมหมายความว่า วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาแตกต่างกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตรงที่วุฒิสภามีกำหนดระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณา กล่าวคือ กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติไม่เกี่ยวข้องกับการเงินวุฒิสภาจะต้อง



พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน และกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวัน แต่กำหนดเวลาการพิจารณาของวุฒิสภาดังกล่าว วุฒิสภามีอำนาจลงมติให้ขยายออกไปเป็นกรณีพิเศษได้ไม่เกินสามสิบวัน¹ ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในเวลาดังกล่าว ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

7. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

นอกจากร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วยังมีร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญที่มีกระบวนการพิจารณาค่อนข้างเฉพาะอีกประเภทหนึ่ง คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ จึงมีกระบวนการในการพิจารณา พอสรุปได้ ดังนี้

7.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ เนื่องจากเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ มีการกำหนดเวลาไว้ทั้งในช่วงเวลาการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรมีเวลาในการพิจารณาไม่เกินหนึ่งร้อยห้าวัน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ว่า

“ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 174.



ถ้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อวุฒิสภา

ในการพิจารณาของวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีเช่นนี้และในกรณีที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93

ถ้าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ให้นำบทบัญญัติมาตรา 176 วรรคสอง มาบังคับใช้โดยอนุโลม¹

ฉะนั้นเวลาที่ใช้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลจึงไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบห้าวัน โดยสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับมาจากคณะรัฐมนตรีเป็นสามวาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตามความสำคัญในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีมากกว่า เพราะเป็นที่สนใจของประชาชน และถ้ารัฐบาลแพ้เสียงในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในสภาผู้แทนราษฎร ในทางการเมืองและวิถีทางการเมืองปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐบาลจะต้องลาออกจากตำแหน่ง เพราะถือว่าขาดความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรที่จะอนุมัติงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามที่เสนอ หรือรัฐบาลจะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ประชาชนผู้เลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินว่าควรจะให้ใครมาบริหารประเทศต่อไป

ด้วยเหตุนี้ในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง ที่จะรับหลักการหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณานั้น นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลจึงจะเป็นผู้ชี้แจงแถลงต่อรัฐสภา ทั้งในด้านนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลที่จะใช้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 180 วรรคหนึ่ง ถึงวรรคสี่.



เงินไปเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีประมาณการรายรับและรายจ่ายกับภาวะการด้านเศรษฐกิจ และฐานะการเงินการคลังของรัฐบาล¹

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้โดยส่วนใหญ่จะเป็นการอภิปรายจากพรรคฝ่ายค้าน ที่จะอภิปรายซักถามในเรื่องการจัดสรรงบประมาณต่าง ๆ นอกจากนั้นยังโยงไปถึงการทำงานของรัฐบาลที่ผ่านมาด้วย

เมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ซึ่งโดยปกติจะใช้เวลาเกินกว่าหนึ่งวัน สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติที่จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว

หากสภามีมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ก็จะมีผลทำให้รัฐบาลต้องลาออก หรืออาจมีการยุบสภาขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการ สภาผู้แทนราษฎรก็จะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานคณะกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเป็นเลขานุการคณะกรรมการชุดนี้²

หลังจากนั้นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณจะได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดและเข้มงวดติดต่อกันทุกวันทำงาน เป็นเวลาประมาณ 2 เดือนในคณะกรรมการวิสามัญ “โดยอาจตัด เพิ่ม เปลี่ยนแปลง โยกย้ายรายการงบประมาณภายในวงเงินงบประมาณที่รัฐบาลเสนอขอ”³ ได้ โดยกรรมาธิการวิสามัญ แต่ทั้งนี้รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่สำคัญไว้ในการพิจารณาแปรญัตติว่า

“ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, คำอธิบายกฎหมายการคลัง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2541), หน้า 277.

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า 278-279.

³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้ว, หน้า 280.



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลด หรือตัดทอนรายจ่าย ซึ่งมีใช้รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการธิการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการธิการมีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้¹

เมื่อถึงการพิจารณาในวาระสองที่เป็นการศึกษาเรื่องมาตรา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะได้ซักถามอีกครั้งหนึ่ง แต่เมื่อถึงการลงมติในที่ผ่านมา ฝ่ายรัฐบาลก็มักจะชนะได้เสียงข้างมากโดยตลอด และสามารถผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่อำนาจพิจารณาในวาระที่สามต่อไป เพื่อลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ โดยการพิจารณาวาระนี้จะไม่มีการอภิปราย และโดยปกติรัฐบาลก็จะคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรให้มีมติผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้

7.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณของวุฒิสภา

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาจากการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะถูกนำส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ซึ่งในขั้นตอนการพิจารณาของวุฒิสภานี้จะเร็วไปด้วยความรวดเร็ว เนื่องจากทางวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีควบคู่ไปกับสภาผู้แทนราษฎรมาตั้งแต่ขณะที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนี้มาตั้งแต่วาระที่หนึ่งแล้ว ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาที่ได้กำหนดว่า

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 180 วรรคห้า และวรรคหก.



"เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายแล้ว ให้วุฒิสภาดังคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ที่ประชุมวุฒิสภากำหนด เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว"¹

ด้วยเหตุนี้วุฒิสภาก็สามารถพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่รับมาได้อย่างรวดเร็วเป็นพิเศษ และสามารถผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ได้ภายในระยะเวลาสี่สิบวัน ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเรื่องที่สำคัญ และมีรายละเอียดมาก ซึ่งความรวดเร็วในการพิจารณาอีกประการหนึ่ง ปรากฏอยู่ในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภานี้ซึ่งกำหนดว่า

"เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายจากสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังคณะกรรมการวิสามัญตามข้อ 125 เป็นการด่วน และให้คณะกรรมการพิจารณาและรายงานความเห็นต่อประธานวุฒิสภาให้แล้วเสร็จภายในสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการนี้ไม่มีการแปรญัตติ"²

ภายหลังจากประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีคืนมาจากคณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นพิจารณาแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องบรรจุร่างเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน เพื่อพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ ทั้งนี้ "ในการพิจารณาคั้งนี้สมาชิกจะขอแก้ไขเพิ่มเติมมิได้"³

ถ้าวุฒิสภามีมติเห็นด้วย ขั้นตอนต่อไปจะเป็นการส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณไปให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป หากวุฒิสภาไม่เห็นด้วย สภาผู้แทนราษฎร

¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 125.

² ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 126 วรรคหนึ่ง.

³ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 127 วรรคสอง.



ก็มีอำนาจที่จะยกร่างเดิมของตนขึ้นมาพิจารณาได้โดยทันที เพราะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ
ด้วยการเงิน และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด
เท่าที่มีอยู่ ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา
หลังจากนั้นก็จะดำเนินการตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 ต่อไป

บทที่ 3

คณะกรรมการในการบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ

1. ลักษณะโดยทั่วไปของคณะกรรมการ

“คณะกรรมการ” คือ กลุ่มบุคคลหรือองค์กรขนาดเล็กในสภาทำหน้าที่พิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากสภา คณะกรรมการถือว่าเป็นองค์กรหรือกลไกที่มีความสำคัญที่สุดในสภาเปรียบเสมือนแขนขาของสภาในการดำเนินการกิจและหน้าที่ กิจการใด ๆ ที่นำเข้าสู่การพิจารณาของสภาไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ จะไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีคุณภาพและรวดเร็ว ถ้าขาดกลไกหลักในส่วนนี้

โดยหลักแล้ว “คณะกรรมการ” จะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทย คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการไว้ในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ว่า “สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องหนึ่งขึ้น เสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้”¹

บทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของคณะกรรมการ มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นี้ ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดขึ้นของระบบคณะกรรมการในประเทศไทย กล่าวได้ว่าวิวัฒนาการของระบบคณะกรรมการในประเทศไทยนั้น ได้เกิดขึ้นพร้อมกับกระบวนการพัฒนาของระบอบประชาธิปไตย ปัจจุบันคณะกรรมการได้ผ่านกระบวนการพัฒนามาแล้วกว่า 6 ทศวรรษ ระยะเวลาที่ผ่านมาได้แสดงให้เห็น

¹ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (รัฐธรรมนูญประเทศไทย ฉบับที่ 1).



เห็นว่า คณะกรรมาธิการเป็นองค์กรที่มีความสำคัญและเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพที่สุดของสภา การทำงานของสภาใหญ่ (สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา) จะไม่มีประสิทธิภาพเลย ถ้าขาดคณะกรรมาธิการนำประเด็นปัญหาหรือญัตติใด ๆ ไปพิจารณาศึกษาเพื่อหาข้อสรุป

อย่างไรก็ตาม ในระยะเริ่มต้นของการเกิดขึ้นของระบบคณะกรรมาธิการ นั้น “คณะกรรมาธิการ” หรือ “อนุกรรมการ” ตามความหมายของพระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 นี้จะหมายถึงคณะกรรมาธิการในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น เพราะในระยะเริ่มต้นของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้น ประเทศไทยประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2) ได้กำหนดให้รัฐสภาของประเทศไทยใช้ระบบสภาเดียว คือสภาผู้แทนราษฎร¹ ส่วนคณะกรรมาธิการในวุฒิสภานั้น ได้ถูกกำหนดให้มีขึ้นครั้งแรกในปีพุทธศักราช 2489 ตาม

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้รัฐสภาของประเทศไทยใช้ระบบสภาเดียว มีทั้งหมด 8 ฉบับคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 (ฉบับที่ 1), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 (ฉบับที่ 2), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 (ฉบับที่ 6), ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 (ฉบับที่ 7), ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 (ฉบับที่ 9), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 (ฉบับที่ 11), ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 (ฉบับที่ 12), ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 14).



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3) กำหนดให้เป็นระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา¹

2. กำเนิดและวิวัฒนาการของคณะกรรมการการ

กำเนิดและวิวัฒนาการของระบบคณะกรรมการการของประเทศไทยเริ่มตั้งแต่ในรัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงมุ่งมั่นที่จะวางรากฐานเกี่ยวกับการดำเนินการตามวิถีทางของสภา มากกว่าที่จะทรงตั้งสถาบันสภาที่ทำหน้าที่องค์กรด้านนิติบัญญัติตั้งความตอนหนึ่งในพระราชดำรัสซึ่งได้พระราชทานในวโรกาสการเปิดประชุมสภากรรมการองคมนตรีว่า "...กล่าวคือ เรามีความประสงค์ที่จะทดลองและปลูกฝังการศึกษาในวิธีการศึกษาได้เพียงให้สำเร็จเป็นมติตามแบบอย่างการประชุมใหญ่..." จากพระราชดำรัสแสดงให้เห็นว่าพระราชประสงค์สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการตั้งสภากรรมการองคมนตรีคือ เป็นการทดลองและเรียนรู้ถึงวิธีการประชุมปรึกษาแบบรัฐสภา²

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ใช้คำว่าสภาผู้แทน แทนคำว่าสภาผู้แทนราษฎร และใช้คำว่า วุฒิสภา แทนคำว่า วุฒิสภา ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดให้มีระบบสองสภาได้ใช้คำว่า "วุฒิสภา" ทั้งหมด คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 (ฉบับที่ 4), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (ฉบับที่ 5), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 (ฉบับที่ 8), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (ฉบับที่ 10), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (ฉบับที่ 13) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (ฉบับที่ 15), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (ฉบับที่ 16).

² สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, 2536, หน้า 189.



ในการนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงดัดแปลงให้ที่ปรึกษาราชการในพระองค์ ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี 2517 (รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว) ให้เป็นสภาองคมนตรี และทรงให้ตราพระราชบัญญัติองคมนตรีขึ้นในปี พ.ศ. 2470 โดยมีองค์ประกอบของสภากรรมการองคมนตรีจำนวน 40 คน คัดเลือกจากสภาองคมนตรีซึ่งมีทั้งสิ้นจำนวน 227 คน ที่มาของสภาองคมนตรีมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ รูปแบบการดำเนินกิจการของสภากรรมการองคมนตรีดำเนินกิจกรรมโดยการประชุมแบบสภาโดยทั่วไปมีบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญคุ้มครองความปลอดภัยในการแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมเช่นเดียวกับเอกสิทธิของผู้แทนราษฎรในระบบรัฐสภาสมัยใหม่ อีกทั้งยังบัญญัติให้สามารถเชิญเจ้ากระทรวงทบวงกรมทั้งหลายมาชี้แจง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภากรรมการองคมนตรีได้ วิธีการเหล่านี้คล้ายกับรูปแบบสภาในปัจจุบันเป็นอย่างมาก พร้อมกันนั้นยังให้อำนาจแก่สภากรรมการองคมนตรี มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการ เพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือได้สอบสวนพิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เปรียบเทียบได้ดังคณะกรรมการในปัจจุบัน¹

ต่อมาประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2547 หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช

¹ ณัฐพร วรปัญญาตระกูล, ความเป็นมาของสภาในประเทศไทย, รัฐสภาสาร, มิถุนายน 2544, หน้า 13-14.

2475 รัฐธรรมนูญฉบับแรกเริ่มนี้มีทั้งหมด 39 มาตรา โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการ ซึ่งปรากฏในมาตรา 26¹

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับแรกของไทยดังกล่าวได้ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นหรือกำเนิดของระบบคณะกรรมการของรัฐสภาไทยโดยในจุดเริ่มต้นนี้รัฐธรรมนูญการปกครองได้ใช้คำว่า “แต่งตั้งอนุกรรมการ” แทนคำว่า “แต่งตั้งคณะกรรมการ” แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการตามทีระบุนั้นก็คือ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และคำว่า คณะกรรมการได้ใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 2 ประกาศใช้อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 เป็นต้นมา

¹ มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 บัญญัติไว้ความว่า

“มาตรา 26 สภามีอำนาจตั้งอนุกรรมการเพื่อทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้สอบสวน พิจารณาทำความเข้าใจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นเสนอต่อที่ประชุมใหญ่เพื่อปรึกษาหารือตกลงอีกชั้นหนึ่งก็ได้ ประธานอนุกรรมการนั้นเมื่อสภาไม่ได้ตั้งก็ให้อนุกรรมการเลือกกันเองตั้งขึ้นเป็นประธานได้

อนุกรรมการมีอำนาจเชิญบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นได้ อนุกรรมการและผู้ที่เชิญมาได้รับสิทธิในการแสดงความเห็นตามมาตรา 24

ในการประชุมอนุกรรมการนั้นต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 3 นาย จึงจะเป็นองค์ประชุมปรึกษาหารือได้ เว้นแต่อนุกรรมการนั้นจะมีจำนวนตั้งขึ้นเพียง 3 คน เมื่อมาประชุมแต่ 2 คน ก็ให้นับว่าเป็นองค์ประชุมได้”.



LIRT

ตามความที่ปรากฏในมาตรา 43¹ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 บัญญัติให้รัฐสภาเป็นระบบสภาเดี่ยว คือสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น คณะกรรมาธิการที่ปรากฏในสภาจึงมีเฉพาะคณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น ส่วนวุฒิสภาหรือคณะกรรมาธิการของวุฒิสภานั้นไม่ได้กำหนดไว้

คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาได้ปรากฏในวุฒิสภาเป็นครั้งแรก เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ตามที่กล่าวมาโดยลำดับแล้ว และได้ปรากฏอยู่ในวุฒิสภาจนถึงปัจจุบัน ยกเว้นในช่วงระยะเวลาที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2475), ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2475), ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2495), ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2502), ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2515), ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2519), ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2520) และฉบับที่ 14 (พ.ศ. 2534) ที่กำหนดให้มีสภาเดี่ยว ในระยะต้น ๆ นั้น คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาจะมีสองประเภทหลัก ๆ คือ คณะกรรมาธิการสามัญและคณะกรรมาธิการวิสามัญ โดยคณะกรรมาธิการสามัญจะพิจารณาศึกษาปฏิบัติพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากวุฒิสภา ส่วนคณะกรรมาธิการวิสามัญจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ต่อมาเมื่อมีการตราข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาหารือของวุฒิสภา พ.ศ. 2490 ประเภทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการได้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปโดยละเอียดในหัวข้อที่ว่าด้วยเรื่องประเภทและจำนวนคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา

¹ มาตรา 43 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 บัญญัติไว้ความว่า “มาตรา 43 สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตาม เป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้”

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 นั้น ท่านว่าคุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการหน้าที่ตามมาตรา นี้ด้วย”.



3. บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องคณะกรรมการการ

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับที่ว่าด้วยเรื่องคณะกรรมการการ นั้น จะถูกกำหนดเรื่องนี้ไว้ในหมวดที่ว่าด้วยรัฐสภา ส่วนรายละเอียดเพิ่มเติมนั้น สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาจะเป็นผู้ดำเนินการตราข้อบังคับการประชุมกำหนดรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น คณะกรรมการการของสภาจะเป็นองค์กรที่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา เสมอมา ในที่นี้ขอยกบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติถึงคณะกรรมการการสามัญและคณะกรรมการการวิสามัญไว้พอสังเขป ดังนี้

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏในมาตรา 189 บัญญัติดังนี้

"มาตรา 189 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภา ตั้งเป็นคณะกรรมการการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิก ตั้งเป็น คณะกรรมการการวิสามัญ เพื่อกระทำการกิจการ พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ใน อำนาจหน้าที่ของสภาแล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการ หรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการการตามวรรคหนึ่งย่อมมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา สอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการการแจ้งให้รัฐมนตรี ซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้น สังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการ ตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่า เป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง



LIRT

เอกสารที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 และมาตรา 158 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความผิดตามมาตรา 157 นี้ด้วย

กรรมวิธีการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด ต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 191 ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้กำหนดอัตราส่วนตามวรรคห้า”

3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏในมาตรา 175 บัญญัติดังนี้

“มาตรา 175 ภายใต้บังคับมาตรา 180 เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว

- (1) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93
- (2) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร
- (3) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการ



LIRT

ร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

คณะกรรมการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 157 และมาตรา 158 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรา 157 นี้ด้วย

การประชุมคณะกรรมการร่วมกันต้องมีกรรมการของสภาทั้งสองมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุมและให้นำบทบัญญัติมาตรา 194 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

3.3 บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้บัญญัติถึงคณะกรรมการอีกสองลักษณะหรือสองประเภท ซึ่งยังไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน กล่าวคือ

3.3.1 คณะกรรมการของวุฒิสภาตามมาตรา 135 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 135 ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบ ให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา 138 มาตรา 143 มาตรา 196 มาตรา 199 มาตรา 257 มาตรา 261 มาตรา 274 (3) มาตรา 277 มาตรา 278 มาตรา 279 (3) มาตรา 297 มาตรา 302 และมาตรา 312 ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็น แล้วรายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

การดำเนินการของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา”

3.3.2 คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 173 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 173 ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”

4. ประเภทของคณะกรรมาธิการ

สำหรับประเภทของคณะกรรมาธิการนั้น รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภาในปัจจุบันได้แบ่งแยกประเภทของคณะกรรมาธิการตามคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมาธิการ หรือแบ่งตามกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งอาจมีลักษณะประจำหรือเฉพาะกิจเฉพาะกรณีก็ได้สุดแต่สภาจะเห็นสมควร นอกจากนี้ ยังมีคณะกรรมาธิการบางประเภทเกิดขึ้นตามความจำเป็นของสภาที่ต้องดำเนินการในบางเรื่องบางกรณีตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้โดยพอจำแนกประเภทคณะกรรมาธิการในปัจจุบันได้ ดังนี้

4.1 คณะกรรมการสามัญประจำสภา

คณะกรรมการสามัญประจำสภา คือ กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเท่านั้น ประกอบเป็นคณะกรรมการในกรณีที่ระบบของรัฐสภาเป็นระบบสองสภา แต่ละสภาก็จะตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาของตนไว้ คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมีจำนวนคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภา ทั้งจำนวนคณะกรรมการและจำนวนบุคคลซึ่งเป็นกรรมการ สภาจะเป็นผู้กำหนดโดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกของสภาคือ เมื่อแต่งตั้งสมาชิกสภาให้เป็นกรรมการแล้วสมาชิกแต่ละคนไม่ควรจะเป็นกรรมการอยู่ในคณะต่าง ๆ เกินกว่าสองคณะ ซึ่งถ้าหากดำรงตำแหน่งกรรมการหลายคณะพร้อม ๆ กัน อาจทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพเพราะไม่ได้มุ่งด้านใดด้านหนึ่งอย่างจริงจัง ปัจจุบันสภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 31 คณะ คณะละ 17 คน และวุฒิสภามีคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา 21 คณะ คณะละไม่น้อยกว่า 9 คน แต่ไม่เกิน 15 คน

4.2 คณะกรรมการวิสามัญ

คณะกรรมการวิสามัญ คือ กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นก็ได้ ประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นก็เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการ กล่าวคือเมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือการกระทำกิจการใด ๆ นั้น ไม่อยู่ในขอบข่ายงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภาชุดใด หรืออาจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการสามัญประจำสภาหลายชุด จึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อดำเนินการเฉพาะกิจเป็นคราว ๆ ไป โดยหลักแล้ว เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์พร้อมทั้งเสนอรายงานต่อสภาพิจารณาเสร็จแล้ว ก็สลายตัวสิ้นสภาพไป จะมียกเว้นก็แต่เฉพาะคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภาที่มีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ตลอดอายุของวุฒิสภา



LIRT

สำหรับคณะกรรมการวิสามัญนั้น ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร¹ กำหนดให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมดนอกนั้นจะตั้งจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ จะเห็นได้ว่าจำนวนกรรมการที่ฝ่ายบริหารเสนอตั้งมีจำนวนต่ำกว่าหรือไม่เกินจำนวนกรรมการที่สภาเป็นผู้ตั้ง

4.3 คณะกรรมการร่วมกัน

คณะกรรมการร่วมกันเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อประนีประนอมความคิดเห็นที่แตกต่างกันระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว และวุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎรและสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบ ในกรณีนี้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องแต่งตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นแล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้นแสดงว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นพูลเกล้าฯทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ในกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้วนั้น สภาผู้แทนราษฎร

¹ ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 81.



สามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที โดยถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้¹

4.4 คณะกรรมการเต็มสภา

คณะกรรมการเต็มสภามีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ ทุกคนเป็นกรรมการ ประธานสภาเป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการประเภทนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยรับหลักการในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง แล้ว แต่เนื่องจากมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประกอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีความสลับซับซ้อน สภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียวสามารถได้ โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมเป็นกรรมการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ ในขณะที่ที่ประชุมปรึกษาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่ถือว่าเป็นการประชุมสภา แต่ถือว่าเป็นการประชุมคณะกรรมการ ประธานของที่ประชุมสภาจะเปลี่ยนฐานะจากการเป็นประธานสภาเป็นประธานคณะกรรมการ เมื่อพิจารณารายละเอียดเรียงตามมาตราซึ่งเป็นการ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 175 (3), มาตรา 176.



พิจารณาในวาระที่สอง ขั้นตอนของคณะกรรมการธิการเรียบร้อยแล้ว ในการพิจารณาวาระที่สาม ที่ประชุมก็จะเปลี่ยนเป็นการประชุมสภาตามเดิม

4.5 คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา

คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเป็นคณะกรรมการที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ¹ ซึ่งมีความแตกต่างจากคณะกรรมการร่วมกัน ตามที่กำหนดไว้ใน 4.3 โดยคณะกรรมการร่วมกันนั้นที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภามีได้เป็นผู้แต่งตั้งตามที่กล่าวมาแล้ว โดยในที่นี้จะขอยกเพื่อความเข้าใจ เช่น คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาตามมาตรา 173

คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาในที่นี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 ว่าจำเป็นต้องการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ในกรณีที่รัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 193.



นอกจากนี้ก็มีคณะกรรมการที่แต่งตั้งโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในกรณีอื่นอีก เช่น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ...) พุทธศักราช....¹ เป็นต้น

4.6 คณะกรรมการตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการประเภทนี้มีเฉพาะในวุฒิสภาเท่านั้น และได้ถือกำเนิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยจะเกิดขึ้นในกรณีที่วุฒิสภาจะต้องพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ กล่าวคือ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะเห็นได้ว่าตำแหน่งต่าง ๆ เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงกำหนดเจตนารมณ์ให้วุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งนั้น รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอันจำเป็นเสร็จแล้วให้รายงานต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบกรพิจารณาต่อไป

4.7 คณะกรรมการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภา

คณะกรรมการที่ไม่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากรัฐสภาในที่นี้ได้แก่ คณะอนุกรรมการ (Sub – Committee) ตามที่รัฐสภาอังกฤษ และรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้

¹ โปรดดูรายละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 193 (16) มาตรา 194 มาตรา 195 มาตรา 313 และข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวข้อง.



กล่าวถึง โดยคณะกรรมการมาธิการจะทำหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมาธิการมอบหมาย เมื่อดำเนินการตามภารกิจเสร็จแล้วจะต้องรายงานต่อคณะกรรมการซึ่งเป็นผู้แต่งตั้ง

5. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544 แล้ว เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีดังต่อไปนี้

5.1 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่จะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎร ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้ 3 ทาง คือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะรัฐมนตรี และการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยการเข้าชื่อกันของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ซึ่งเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติถูกต้องตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดแล้ว รัฐสภา จึงจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นไปตามกระบวนการต่อไป

หน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ถือเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการ คณะกรรมการมาธิการจะมีบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

5.1.1 ในขั้นก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎร



LIART

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการพิจารณาต่อไปได้¹ ดังนั้น หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญใด และเป็นกรณีที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้น เป็นร่างเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ประธาน คณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรจะเข้ามามีบทบาทในการพิจารณา โดยจะเป็น อำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎร ทุกคนที่จะประชุมร่วมกันเพื่อวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว²

สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติที่ เกี่ยวกับเรื่องภาษีหรืออากร งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้าประกัน หรือการให้ เงินกู้ และเงินตรา เป็นต้น

5.1.2 ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญของรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ร่างพระราช บัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร³ เมื่อสภาผู้แทน ราษฎรได้ลงมติเห็นชอบแล้วจึงเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ดังนั้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญของรัฐสภาแบ่งการพิจารณาได้ ดังต่อไปนี้

5.1.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาเป็นสามวาระ คือ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 169 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 102.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 172.



วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาในหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าจะเห็นควรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ ในขั้นนี้สภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติให้ตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณารับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ได้¹ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อที่จะลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ ถ้าหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาในรายละเอียดเรียงตามลำดับมาตรา และเป็น การพิจารณาโดยคณะกรรมการและพิจารณาโดยที่ประชุมสภา ซึ่งการพิจารณาโดยคณะกรรมการนี้อาจเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ หรือ คณะกรรมการเต็มสภาก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำสภา หรือคณะกรรมการเต็มสภา เนื่องจากคณะกรรมการวิสามัญจะประกอบด้วยกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้ที่มีใช่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ซึ่งมีความรู้ ความชำนาญในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง ที่สามารถนำความรู้หรือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาใช้ให้เป็นประโยชน์กับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ การพิจารณาในขั้นนี้ คณะกรรมการจะมีบทบาทและหน้าที่สำคัญที่สุด เพราะต้องศึกษาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีข้อบกพร่องที่จะต้องแก้ไขหรือเพิ่มเติมเพื่อให้ครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นไปตามหลักการที่พิจารณากันมาแล้วในวาระที่หนึ่งหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้น ๆ มีความถูกต้องและสมบูรณ์ที่สุด

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 105.



การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองนี้ สมาชิกแทนราษฎรจะแบ่งออกเป็น 2 ชั้นตอน คือ

(1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง โดยคณะกรรมการธิการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการนี้จะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้เป็นกรรมการมีสิทธิที่จะร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ โดยการยื่นคำขอแปรญัตติเพื่อขอแก้ไขหรือเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยยื่นต่อประธานคณะกรรมการภายในเจ็ดวันนับจากวันถัดจากวันที่สภารับหลักการในวาระที่หนึ่ง คณะกรรมการจะเชิญสมาชิกผู้ขอแปรญัตติมาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการ เพื่อประกอบการพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิกต่อไป หลังจากนั้นคณะกรรมการจะพิจารณาในรายละเอียดซึ่งอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับผู้แปรญัตติก็ได้ ซึ่งหากคณะกรรมการเห็นด้วย ก็จะแก้ไขเพิ่มเติมไปตามนั้น แต่หากไม่เห็นด้วยผู้ขอแปรญัตติมีสิทธิที่จะขอสงวนคำแปรญัตติของตนไว้เพื่อไปอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรและให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ถ้าคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ก็อาจทำเป็นบันทึกข้อสังเกตไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา¹ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับข้อสังเกตนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและนำไปปฏิบัติต่อไป การตั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรนี้จะเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก เพราะอาจชี้ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรค ข้อขัดข้องต่าง ๆ พร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงปัญหาต่าง ๆ

(2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะเป็นการพิจารณาตามรายงานของคณะกรรมการโดยร่างมาตราใดที่ไม่มีการแก้ไขหรือไม่ผู้ใดสงวนความเห็นหรือสงวน

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 96.



คำแปรญัตติไว้ จะพิจารณาหรืออภิปรายไม่ได้ จะพิจารณาได้แต่เพียงร่างมาตราที่มีการแก้ไขหรือ มีผู้สงวนความเห็นหรือสงวนคำแปรญัตติไว้เท่านั้น

วาระที่สาม เป็นการลงมติ คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง แต่เป็นหน้าที่ของที่ประชุมสภาที่จะลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่ หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะตกไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วย ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะถูกนำเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป

5.1.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว โดยมีขั้นตอนของการพิจารณาเป็นสามวาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ

วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาในชั้นจะรับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้พิจารณาหรือไม่ โดยวุฒิสภาอาจลงมติได้เป็น 2 กรณี คือ

- (1) กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็มีมติให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้และให้ส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร
- (2) กรณีที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้พิจารณา ก็จะพิจารณาในวาระที่สองต่อไป

วาระที่สอง เป็นการพิจารณาในรายละเอียดเรียงตามลำดับมาตรา ซึ่งพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาตั้งขึ้น และพิจารณาโดยที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการนี้ อาจจะเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการวิสามัญ หรือคณะกรรมาธิการเต็มสภาก็ได้ แต่การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการเต็มสภานั้นกระทำได้ต่อเมื่อสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติ โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคน และที่ประชุมวุฒิสภาอนุมัติ¹

¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 112.



หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง ทั้งในการพิจารณาของคณะกรรมการที่วุฒิสภาตั้งขึ้นและการพิจารณาในที่ประชุมสภา มีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่สาม เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบที่จะให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ซึ่งผลการพิจารณาแยกออกได้เป็นกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ถ้าวุฒิสภาไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณามาจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และนำไปประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

(2) ไม่ว่าวุฒิสภาจะได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ก็ตาม ถ้าวุฒิสภาลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ก่อน วุฒิสภาจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(3) ถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบแล้วและวุฒิสภาลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว วุฒิสภาจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบตามที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาพระราชบัญญัตินั้นต่อไป



ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น สภาผู้แทนราษฎรสามารถหยิบยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ เมื่อได้ล่วงพ้นเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการร่วมกัน และสภาผู้แทนราษฎรสามารถเลือกที่จะมีมติยืนยันร่างเดิม หรือมีมติเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาเท่านั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นชอบตามร่างใดร่างหนึ่งด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ก็จะถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และสามารถดำเนินการเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

3. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐสภา จะเกิดขึ้นเฉพาะกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยโดยมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ป็นอันตกไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบด้วยด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภา มีมติอีกครั้งหนึ่งถ้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภา เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายนั้นเมื่อคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วจะรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาเสร็จแล้วต่อรัฐสภาต่อไป ถ้ารัฐสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ดำเนินการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้ารัฐสภาไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็เป็นอันตกไป



5.2 พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐสภาในที่ประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นผู้พิจารณาจากสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนไม่เกิน 45 คน ตามอัตราส่วนหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาและสำหรับกรรมการที่ตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ต้องตั้งให้มีตามจำนวนหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรด้วย¹

สำหรับการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้จะแตกต่างกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านขั้นตอนการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรสามวาระก่อน แล้วจึงพิจารณาโดยวุฒิสภาอีกสามวาระ แต่การพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญจะมีขึ้นเดียวคือการพิจารณาสามวาระเท่านั้น และมีกระบวนการที่กำหนดไว้โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น

5.3 สอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา

มาตรา 189 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญมีอำนาจหน้าที่กระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในอำนาจของสภา แล้วรายงานต่อสภา แต่ถ้าสภามีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อดำเนินการใด ต้องระบุเรื่องให้ชัดเจนและงานต้องไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

ในทางปฏิบัติสภามักจะมอบหมายให้คณะกรรมการสามัญเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นงานเฉพาะของคณะกรรมการสามัญ อย่างไรก็ตาม ในอดีตที่ผ่านมาจะมีปัญหาเกี่ยวกับ

¹ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 91.



อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญว่ามีขอบข่ายการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่มากน้อยเพียงใด และที่ผ่านมามีปรากฏว่าคณะกรรมการสามัญประจำสภาบางคณะไม่เคยมีการประชุมเลย บางคณะไม่มีการตั้งประธานและเลขานุการ เพราะไม่มีเรื่องที่สภามอบหมายให้ดำเนินการ ทำให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาบางคณะไม่มีบทบาทใด ๆ

จากสภาพปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาท อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาดังกล่าว ปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 80 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อ 75 ได้มีการบัญญัติหลักการในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับหลักการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 189 ให้มากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีแนวความคิดที่จะให้คณะกรรมการสามัญประจำสภามีบทบาทมากยิ่งขึ้น โดยการเพิ่มบทบาทในการพิจารณาศึกษาปัญหาต่าง ๆ การจัดให้มีการประชุมปรึกษาและเคลื่อนไหวในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การเดินทางไปศึกษาดูงาน หรือศึกษาสถานการณ์ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นต้น

ส่วนลักษณะของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการนั้น เมื่อมีการประชุมเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการอาจจะเชิญเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมาร่วมประชุมชี้แจง ขอให้ส่งเอกสารหรือข้อมูลประกอบอาจเดินทางไปศึกษาดูงานในหน่วยราชการ เพื่อจะได้ทราบข้อเท็จจริงจากหน่วยราชการหน่วยนั้น ๆ จัดให้มีการอบรมสัมมนาในเชิงวิชาการ แลกเปลี่ยนข้อมูลชนเกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ในนามของคณะกรรมการรวมถึงการเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาคู่ต่อฝ่ายบริหาร เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขปัญหาคู่ความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรม เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่างานของคณะกรรมการเป็นงานที่ช่วยเหลือฝ่ายบริหารและเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารได้อีกทางหนึ่งด้วย

5.4 เรียกเอกสารหรือบุคคลมาแสดงความคิดเห็น

ในการพิจารณาดำเนินการตามบทบาทอำนาจหน้าที่ คณะกรรมาธิการอาจขอเอกสารจากบุคคลที่เห็นสมควร หรือเชิญให้บุคคลที่เห็นสมควรมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำ หรือในเรื่องที่คณะกรรมาธิการพิจารณาหรือสอบสวนหรือศึกษาอยู่ก็ได้

ถ้าบุคคลที่ได้รับเชิญมาให้ข้อเท็จจริงมีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ประธานคณะกรรมาธิการจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือที่กำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลดังกล่าวในสังกัดทราบ และให้รัฐมนตรีนั้นสั่งการให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจัดเตรียมข้อมูลและเอกสารตามความประสงค์ของคณะกรรมาธิการ ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่การปฏิบัติของคณะกรรมาธิการต่อไป

การดำเนินงานของคณะกรรมาธิการในด้านนี้ จะมีส่วนช่วยรัฐบาลให้สามารถรับรู้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งที่เป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายของรัฐ หรือเป็นปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และสามารถแก้ไขได้ถูกวิธีและอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ของสภาผู้แทนราษฎร ได้เชิญผู้เกี่ยวข้องมาชี้แจงเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้สัมปทาน และการยกเลิกสัมปทานการทำไม้ ตลอดจนการกำหนดนโยบายในด้านป่าไม้ของรัฐบาล พร้อมทั้งได้เสนอแนะและตั้งข้อสังเกตไว้ด้วย

5.5 ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญของวุฒิสภา

ตามมาตรา 135 ของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น



LIRT

คณะกรรมการการสามัญคณะนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ รวมทั้งรวบรวมข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานอันจำเป็นสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ เป็นกรณีไป

5.6 อำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจการอื่น

การทำงานของคณะกรรมการเพื่อให้บรรลุผลและมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ ดังนี้

5.6.1 ตั้งคณะอนุกรรมการ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา¹ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร² คณะกรรมการมีอำนาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ

คณะอนุกรรมการนั้น จะตั้งจากสมาชิกของแต่ละสภา หรืออาจตั้งจากบุคคลทั่วไปก็ได้แต่การตั้งบุคคลทั่วไป ผู้ที่จะได้รับการตั้งนั้นส่วนใหญ่จะมาจากส่วนราชการหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณาอยู่นั้น

ส่วนการตั้งคณะอนุกรรมการ ในทางปฏิบัติมักจะต้องตั้งในคณะกรรมการสามัญเป็นส่วนมาก และจะมีการตั้งคณะอนุกรรมการกันทุกคณะ และตั้งเกินกว่า 5 คณะแทบทั้งสิ้น คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรบางคณะอาจตั้งคณะอนุกรรมการมากกว่า 10 คณะ เช่น คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการการปกครอง เป็นต้น

คณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งคณะอนุกรรมการน้อยมาก และจะตั้งคณะอนุกรรมการก็ต่อเมื่อเป็นการพิจารณาเรื่องที่สำคัญ เท่าที่ปรากฏนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับมีการตั้งคณะอนุกรรมการเพียงไม่กี่คณะเท่านั้น เช่น

¹ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544, ข้อ 82.

² ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 87.



การยกวางแผนพัฒนาการเมืองแห่งชาติ หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ได้มีการตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 2 คณะ คือ คณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนและมติของคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นในตัวร่างพระราชบัญญัติเพื่อทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

ส่วนของคณะกรรมการเต็มสภา และคณะกรรมการร่วมกัน นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับ ยังไม่ปรากฏว่ามีการตั้งคณะอนุกรรมการแต่อย่างใด

วาระของคณะอนุกรรมการจะสิ้นสุดลงเมื่อได้ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมายให้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว

5.6.2 ขอยกเวลาในการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ

โดยปกติในการทำงานของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรจะมีการกำหนดระยะเวลาในการทำงานเสมอ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำกิจการใด ๆ ยกเว้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ถ้าการดำเนินการของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรไม่เสร็จภายในกำหนด ประธานคณะกรรมการต้องรายงานให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบโดยด่วน ถ้าอยู่ในระหว่างเวลาที่มีการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในสมัยประชุมสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะรีบเสนอรายงานต่อที่ประชุม ซึ่งที่ประชุมอาจมีมติให้ขยายเวลา หรือให้ตั้งคณะกรรมการใหม่ขึ้นแทนคณะเดิม หรืออาจจะให้ดำเนินการอย่างอื่นก็ได้ แล้วแต่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นสมควร แต่ถ้าเป็นช่วงเวลานอกสมัยประชุมจะเป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะขยายเวลาได้ตามที่เห็นสมควร และเมื่อขยายเวลาให้แล้ว ต้องแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบภายหลัง

บทที่ 4

ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา¹ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน²

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับตามปกติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้³ การพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือเมื่อมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ⁴

ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรมี ดังนี้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, มาตรา 92.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, มาตรา 172.

³ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 108 วรรคหนึ่ง.

⁴ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544, ข้อ 108 วรรคสอง.



1. ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาลักษณะของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ผ่านมามีปัญหาพอสรุปได้ ดังนี้

1.1 ปัญหาเรื่องการแถลงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2544 มิได้กำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นผู้แถลงหลักการและเหตุผลประกอบการพิจารณาลักษณะของร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมสภา จึงทำให้เกิดปัญหาว่าผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติไม่มีโอกาสที่จะได้แถลงหลักการและเหตุผลได้ด้วยตนเอง ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีความแตกต่างกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี

2. ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สอง

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรตั้ง และเป็นการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง นอกจากนี้การพิจารณาในวาระที่สองอาจจะกระทำโดยกรรมาธิการเต็มสภาก็ได้ ซึ่งที่ผ่านมามีปัญหาพอสรุปได้ ดังนี้

2.1 ปัญหาเรื่องกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ ไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินหรือร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน จะมียกเว้นไว้ก็แต่เฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ



LIART

ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ที่รัฐธรรมนุญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร จะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งยังมีความแตกต่างจากวุฒิสภา ในกรณีของวุฒิสภา รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ว่าวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน

เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ เว้นแต่เฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่ากระบวนการออกกฎหมายของไทยมีความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ เหตุที่ล่าช้าส่วนหนึ่งพิจารณาได้จากร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เข้าสู่การบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีเป็นจำนวนมากในแต่ละปีแต่ออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เพียงไม่กี่ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญบางฉบับถูกเก็บไว้ในสภาผู้แทนราษฎรโดยสภาผู้แทนราษฎรไม่หยิบยกขึ้นพิจารณาและส่งให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป

2.2 ปัญหาเรื่องการส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นคณะกรรมการที่ผ่านมาพบว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรคณะต่าง ๆ พิจารณาอยู่ในสัดส่วนเป็นจำนวนน้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับที่ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จึงทำให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไม่มีโอกาสแสดงบทบาท ในการพิจารณา



ร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการสามัญมีความเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

นอกจากนี้กรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนหลายคน จะทำให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการหลายคน อันจะทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขาดการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ

2.3 ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การเลือกตัวบุคคลที่เข้าไปเป็นกรรมการทั้งในคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่มี การกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าไปเป็นกรรมการไว้อย่างชัดเจน ซึ่งที่ผ่านมาจะใช้วิธีการให้พรรคการเมืองเสนอบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเข้าไปเป็นกรรมการ เว้นแต่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการ ที่รัฐธรรมนูญกำหนด ให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับ เด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดย กรรมการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทน องค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการ ทั้งหมด

ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่เข้าไปเป็นกรรมการในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พบว่ามีปัญหาที่ สำคัญ คือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและขาดประสบการณ์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ส่งให้คณะ



LIRT

กรรมวิธีการพิจารณา จึงทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญขาดประสิทธิภาพ

2.4 ปัญหาเรื่องการเรียกเอกสารและบุคคลของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การเรียกเอกสารและบุคคลต่าง ๆ มาให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพบว่า รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกเอกสารและบุคคลต่าง ๆ มาให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าคณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการ จึงทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรบางครั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานราชการจะปฏิเสธคำร้องขอโดยไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสาร หรือส่งบุคคลมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้เพราะไม่มีบทลงโทษกับบุคคลที่ปฏิเสธการใช้อำนาจของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร

2.5 ปัญหาเรื่องการรับฟังความเห็นสาธารณะของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ไม่มีบทบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรแล้วไปผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) เป็นเรื่องที่สำคัญและมีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ย่อมจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อมไม่มากก็น้อย และอาจจะทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งในภายหลังได้



LIRT

2.6 ปัญหาเรื่องการรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

กรณีที่คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการจะทำรายงานพร้อมด้วยข้อสังเกตของคณะกรรมการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการไปยังคณะรัฐมนตรี ในกรณีนี้พบว่าถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าข้อสังเกตของคณะกรรมการไม่น่าสนใจหรือไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีแล้ว ข้อสังเกตของคณะกรรมการก็จะไม่ได้รับความสนใจแล้วเฉยหายไป สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจที่จะรับทราบได้โดยว่าผลการดำเนินการตามข้อสังเกตเกิดประโยชน์และประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด ซึ่งบางส่วนของข้อสังเกตนี้อาจจะนำไปการตรากฎหมายใหม่ ๆ ออกมาใช้บังคับ หรือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยได้

2.7 ปัญหาเรื่องคณะผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

คณะผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือบุคคลที่จะมาช่วยการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะผู้ช่วยเหลืองานเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นคณะอนุกรรมการ (Sub - Committee) คณะทำงาน (staff) หรือคณะผู้เชี่ยวชาญ (expert) นับว่ามีความสำคัญ และจำเป็นต้องสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพและมีความรอบคอบมากที่สุด

กรณีที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพบว่าการสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร โดยปกติจะประกอบด้วยที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ นักวิชาการประจำคณะกรรมการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ ซึ่งได้รับค่าตอบแทน



เป็นรายเดือนนั้น ยังมีความไม่เหมาะสมเพราะบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาเป็นคณะผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการบางท่านเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นสมาชิกสภาจังหวัด เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเครือญาติ เป็นหัวหน้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในคณะกรรมการ หรือเป็นบุคคลที่พรรคการเมืองส่งเข้ามา จึงทำให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนไม่เหมาะสม และไม่ผ่านกระบวนการพิจารณากลับกรงอย่างรอบคอบ จึงส่งผลทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขาดประสิทธิภาพ และเกิดความเสียหายให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรได้

กรณีที่คณะกรรมการวิสามัญได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพบว่าไม่มีการสรรหาคณะผู้เชี่ยวชาญ เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการเหมือนกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้เกิดปัญหาว่าคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่มีคณะผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะเรื่อง และเป็นบุคคลภายนอกเข้ามาช่วยเหลืองานในคณะกรรมการวิสามัญ

นอกจากนี้ในระบบงานด้านธุรการและงานด้านเลขานุการของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะ เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีนี้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการอาจขอให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการก็ได้ แต่ก็พบว่าผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร คือ ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่ง วิทยากร นิติกร ผู้อำนวยการกลุ่มงาน หรือผู้อำนวยการสำนักงาน ยังขาดความรู้ความสามารถและขาดการพิจารณาเสริมสร้างความรู้ในการร่างกฎหมาย



และการพัฒนาการทางกฎหมายอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ไม่สามารถเป็นผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงได้.

3. ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สาม

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สาม เป็นการลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ที่ผ่านมามีปัญหาพอสรุปได้ ดังนี้

3.1 ปัญหาเรื่องการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สามหลังจากการที่พิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สามติดต่อกัน โดยไม่มีการอภิปราย และให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ที่ผ่านมามีปัญหาทำให้ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบ เช่น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้สภาผู้แทนราษฎรได้มีเวลาในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้รอบคอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งยังมีความแตกต่างจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ว่า เมื่อพิจารณาในวาระที่สามเสร็จแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป



บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

สภาอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปต่าง ๆ นานา อาทิ ประเทศอังกฤษ เรียกชื่อสภาว่า ปาร์เลียเมนต์ (Parliament) ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกชื่อสภาว่า คองเกรส (Congress) ประเทศญี่ปุ่น เรียกชื่อสภาว่าไดเอ็ต (Diet) ประเทศฝรั่งเศส เรียกชื่อสภาว่า แอสเซมบลี (Assembly) ประเทศไทยในระยะแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เรียกชื่อสภาว่า สภาผู้แทนราษฎร โดยมีโครงสร้างเป็นแบบสภาเดียว ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงเปลี่ยนมาเรียกชื่อสภาว่า รัฐสภา โดยมีโครงสร้างของสภาเป็นแบบสภาคู่

ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย ทั้งในระบบรัฐสภา (parliamentary system) ระบบประธานาธิบดี (presidential system) และระบบกึ่งประธานาธิบดีหรือระบบกึ่งรัฐสภา (semi – presidential or semi – parliamentary system) จะมีวัตถุประสงค์หลักในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยให้ประชาชนมีสิทธิแสดงออกทางการเมืองได้ในลักษณะผ่านทางสมาชิกรัฐสภา ดังนั้น รัฐสภาจึงเป็นสถาบันตัวแทนของประชาชนในการกำหนดเจตจำนงของประชาชนและประเทศชาติ

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาขึ้นอยู่กับรูปแบบและโครงสร้างของรัฐสภาว่าเป็นระบบสภาเดียว หรือระบบสองสภา และระบอบการปกครองของประเทศอยู่ในระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดี หรือระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภาเป็นสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาให้มีอำนาจในการตรากฎหมาย ควบคุมบริหารราชการแผ่นดิน และให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญต่าง ๆ

อำนาจในการตรากฎหมายถือเป็นอำนาจที่สำคัญมาก เพราะกระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึงกระบวนการหรือขั้นตอนในการเสนอการพิจารณา การแปรญัตติ และการลงมติ เพื่อนำไปสู่การประกาศใช้กฎหมาย



LIRT

รายงานฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร โดยได้เสนอแนวคิดทั่วไป กระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ระบบคณะกรรมการธิการของประเทศไทย และวิเคราะห์ปัญหาของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้เห็นกลไกการทำงานของสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะเรื่องกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในวาระหนึ่ง ในวาระที่สอง และในวาระที่สาม นอกจากนี้ยังได้เห็นกลไกการทำงานของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งยังมีปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไขอีกมาก โดยเฉพาะเรื่อง การขาดความรอบคอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรเคยมีปัญหาระหว่างการขาดความรอบคอบในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. ... จนมีผลทำให้พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานกลับคืนมายังรัฐสภา รวมทั้งยังมีปัญหาร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ที่ทำให้รัฐสภาต้องทำเรื่องขอกลับคืนมาจากนายกรัฐมนตรี ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกราบทูลฯ พระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ยังมีปัญหาต่าง ๆ อีกมากมาย เช่น

- 1.1 ปัญหาเรื่องการแถลงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน
- 1.2 ปัญหาเรื่องกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- 1.3 ปัญหาเรื่องการส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา



1.4 ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่เป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1.5 ปัญหาเรื่องการเรียกเอกสารและบุคคลของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1.6 ปัญหาเรื่องการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1.7 ปัญหาเรื่องการทำรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1.8 ปัญหาเรื่องคณะผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1.9 ปัญหาเรื่องการทำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สามหลังจากการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว

2. ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าว สมควรที่จะได้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปราศจากข้อขัดข้องใด ๆ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความรอบคอบ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและประเทศชาติ

ในการนี้ จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงโดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 และกฎ ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีข้อเสนอแนะในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ปัญหาเรื่องการแถลงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร 2544 มิได้กำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นผู้แถลงหลักการและเหตุผลประกอบการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมสภา จึงทำให้เกิดปัญหาว่าผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติไม่มีโอกาสที่จะได้แถลงหลักการและเหตุผลได้ด้วยตนเอง ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีความแตกต่างกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นผู้แถลงหลักการและเหตุผลประกอบการพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมสภา เพื่อให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนที่ร่วมกันเข้าชื่อเสนอพระราชบัญญัติได้มีโอกาสแถลงหลักการและเหตุผลได้ด้วยตนเอง ซึ่งจะสอดคล้องกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรี

2.2 เรื่องกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรหรือคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ ไม่ว่าจะเป็กร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินหรือร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน จะมียกเว้นไว้ก็แต่เฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 105 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งยังมีความแตกต่างจากวุฒิสภา ในกรณีของวุฒิสภารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ว่าวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน

เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรหรือของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีการกำหนดระยะเวลาไว้ เว้นแต่เฉพาะร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่ากระบวนการออกกฎหมายของไทยมีความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ เหตุที่ล่าช้าส่วนหนึ่งพิจารณาได้จากร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เข้าสู่การบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีเป็นจำนวนมากในแต่ละปีแต่ออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เพียงไม่กี่ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญบางฉบับถูกดองไว้ในสภาผู้แทนราษฎรโดยสภาผู้แทนราษฎรไม่หยิบยกขึ้นพิจารณาและสั่งให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรไว้ โดยกำหนดให้คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสร็จภายใน 360 วัน และคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงินให้เสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้บรรจุระเบียบวาระร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

2.3 เรื่องการส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่สอง ขึ้นคณะกรรมการที่ผ่านมาพบว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรคณะต่าง ๆ



LIART

พิจารณาอยู่ในสัดส่วนเป็นจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จึงทำให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรไม่มีโอกาสแสดงบทบาทในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๆ ที่คณะกรรมการวิสามัญมีความเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากนี้ กรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นจำนวนหลายคน จะทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยต้องปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการหลายคน อันจะทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขาดการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้บรรจุระเบียบวาระไว้ในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

2.4 เรื่องตัวบุคคลที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การเลือกตัวบุคคลที่เข้าไปเป็นกรรมการทั้งในคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าไปเป็นกรรมการไว้อย่างชัดเจน ซึ่งที่ผ่านมาจะใช้วิธีการให้พรรคการเมืองเสนอบุคคลที่เห็นว่าเหมาะสมเข้าไปเป็นกรรมการ เว้นแต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมการเต็มสภา ให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไว้น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด



ปัญหาเรื่องตัวบุคคลที่เข้าไปเป็นกรรมาธิการในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพบว่ามีปัญหาที่สำคัญคือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ส่งให้คณะกรรมการพิจารณา จึงทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขาดประสิทธิภาพ

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยกำหนดให้มีคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และกระบวนการสรรหากรรมาธิการที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะส่งให้คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอย่างชัดเจนต่อไป

2.5 เรื่องการเรียกเอกสารและบุคคลของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การเรียกเอกสารและบุคคลต่าง ๆ มาให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นของคณะกรรมการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพบว่า รัฐธรรมนูญที่ผ่านมาและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการเรียกเอกสารและบุคคลต่าง ๆ มาให้ข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นได้ แต่ในทางปฏิบัติพบว่าคณะกรรมการไม่มีอำนาจที่จะบังคับให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการ จึงทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรบางครั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานราชการจะปฏิเสธคำร้องขอโดยไม่ให้ความร่วมมือในการส่งเอกสารหรือส่งบุคคลมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ทั้งนี้เพราะไม่มีบทลงโทษกับบุคคลที่ปฏิเสธการใช้อำนาจของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร



ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกำหนดให้ “คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย” และแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยกำหนดให้มีบทลงโทษบุคคลที่ปฏิเสธการใช้อำนาจของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมีความผิดเทียบเท่าความผิดลหุโทษตามกฎหมายอาญาต่อไป

2.6 เรื่องการรับฟังความเห็นสาธารณะของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ไม่มีบทบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น นำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรแล้วไปผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ซึ่งการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) เป็นเรื่องที่สำคัญและมีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ย่อมจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งโดยตรงและโดยอ้อมไม่มากนัก และอาจทำให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งในภายหลังได้

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยกำหนดให้มีวิธีการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ (Public Hearing) ก่อนที่คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สอง และวาระที่สามต่อไป

2.7 เรื่องการรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

กรณีที่คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการจะทำรายงานพร้อมด้วยข้อสังเกตของ

คณะกรรมการการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะส่งข้อสังเกตของคณะกรรมการไปยังคณะรัฐมนตรี ในกรณีนี้พบว่าถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าข้อสังเกตของคณะกรรมการไม่น่าสนใจหรือไม่สามารถปฏิบัติได้หรือไม่สอดคล้องกับแนวนโยบายของคณะรัฐมนตรีแล้ว ข้อสังเกตของคณะกรรมการก็จะไม่ได้รับความสนใจแล้วเจียบหายไป สภาผู้แทนราษฎรไม่อาจที่จะรับทราบได้เลยว่าผลการดำเนินการตามข้อสังเกตเกิดประโยชน์และประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด ซึ่งบางส่วนของข้อสังเกตนี้อาจจะนำไปการตรวจกฎหมายใหม่ ๆ ออกมาใช้บังคับ หรือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยได้

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยกำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับทราบข้อสังเกตของคณะกรรมการที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการตามข้อสังเกตนั้น และให้คณะรัฐมนตรีรายงานผลการดำเนินการตามข้อสังเกตให้สภาผู้แทนราษฎรทราบในทุกสมัยประชุม เพื่อเป็นการบังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องให้ความสำคัญกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2.8 เรื่องคณะผู้ช่วยเลื่องานในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

คณะผู้ช่วยเลื่องานในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ บุคคลที่จะมาช่วยการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะผู้ช่วยเลื่องานเหล่านี้ไม่ว่าจะเป็นคณะอนุกรรมการ (Sub - Committee) คณะทำงาน (staff) หรือคณะผู้เชี่ยวชาญ (expert) นับว่ามีความสำคัญจึงจำเป็นต้องสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีประสิทธิภาพและมีความรอบคอบมากที่สุด

กรณีที่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพบว่าการสรรหาผู้ที่มีความเหมาะสมเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลื่องานในคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร โดยปกติ



LIART

จะประกอบด้วยที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ นักวิชาการ ประจำคณะกรรมการ และเลขานุการประจำคณะกรรมการ ซึ่งได้รับคำตอบแทนเป็นรายเดือน นั้น ยังมีความไม่เหมาะสมเพราะบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกเข้ามาเป็นคณะผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการบางท่านเป็นอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นสมาชิกสภาจังหวัด เป็นสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเครือญาติ หรือเป็นหัวหน้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในคณะกรรมการหรือเป็นบุคคลที่พรรคการเมืองส่งเข้ามา จึงทำให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วน ไม่เหมาะสม และไม่ผ่านกระบวนการพิจารณากันกรองอย่างรอบคอบ จึงส่งผลทำให้การ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขาดประสิทธิภาพ และ เกิดความเสียหายให้แก่คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการสามัญประจำ สภาผู้แทนราษฎรได้

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยกำหนดคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ และกระบวนการสรรหาบุคคลที่จะเข้ามาเป็นคณะ ผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรให้ชัดเจน เพื่อให้ได้ คณะผู้ช่วยเหลืองานที่เหมาะสม มีความรู้ในการร่างกฎหมาย และมีคุณภาพมากยิ่งขึ้น ต่อไป

กรณีนี้ที่คณะกรรมการวิสามัญได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญพบว่าไม่มีการสรรหาคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาทำหน้าที่เป็น ผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการเหมือนกับคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จึง ทำให้เกิดปัญหาว่าคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่มีคณะผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เฉพาะเรื่องและเป็น บุคคลภายนอกเข้ามาช่วยเหลืองานในคณะกรรมการวิสามัญ

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยกำหนดให้มีคณะผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณสมบัติพิเศษเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้ามาเป็นคณะผู้ช่วย เหลืองานในคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อให้มีคณะผู้เชี่ยวชาญเข้ามาเป็นคณะผู้ช่วยเหลือ



LIRT

งานในคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีประสิทธิภาพต่อไป

นอกจากนี้ ในระบบงานด้านตุลาการและงานด้านเลขานุการของคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการวิสามัญที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีนี้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการอาจขอให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการได้แต่ก็พบว่า ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร คือ ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่ง วิทยากร นิติกร ผู้อำนวยการกลุ่มงาน หรือผู้อำนวยการสำนักงาน ยังขาดความรู้ความสามารถ และขาดการพัฒนาเสริมสร้างความรู้ในการร่างกฎหมายและการพัฒนาการทางกฎหมายอย่างต่อเนื่อง จึงทำให้ไม่สามารถเป็นผู้ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างแท้จริงได้

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งต้องเป็นผู้ที่สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต และผ่านการอบรมหลักสูตรการร่างกฎหมายอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคคลดังกล่าวทำหน้าที่ช่วยเหลืองานในคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

2.9 ปัญหาเรื่องกำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สามหลังจากการที่พิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สองเสร็จแล้ว ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่สามติดต่อกัน โดยไม่มีการอภิปราย และให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น ที่ผ่านมามีปัญหาทำให้ร่างพระราชบัญญัติบางฉบับขาดการพิจารณาอย่างรอบคอบ เช่น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติเหรียญเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 6 รอบ 12 สิงหาคม 2547 พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้สภาผู้แทนราษฎรได้มีเวลาในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้รอบคอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งยังมีความแตกต่างจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ว่า เมื่อพิจารณาในวาระที่สองเสร็จแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 โดยกำหนดให้เมื่อพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้เจ็ดวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่สามต่อไป เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรมีระยะเวลาในการกลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้รอบคอบอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะทำให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

1. หนังสือ บทความ เอกสารอื่น ๆ

- จเร พันธุ์เปรื่อง. "กระบวนการตรากฎหมาย." รัฐสภาสาร, สิงหาคม 2544, กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544.
- ณัฐพร วรปัญญาตระกูล. "ความเป็นมาของสภาในประเทศไทย." รัฐสภาสาร. มิถุนายน 2544
กรุงเทพฯ : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2544.
- สนธิ เตชานันท์. ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
โอเดียนสโตร์, 2529.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. คำอธิบายกฎหมายการคลัง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541.
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. "อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างกฎหมาย." เอกสารประกอบการ
สัมมนาเรื่องการประสานความร่วมมือระหว่างรัฐสภาและรัฐบาลเพื่อความสมบูรณ์
ของกฎหมาย, กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ธันวาคม 2546.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "ระบบงานรัฐสภา" กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, มิถุนายน 2545.

2. กฎหมาย

- "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475."
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 (27 มิถุนายน 2475) : 166-179.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 (10
ธันวาคม 2475) : 529-553.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 63 ตอนที่ 30
(10 พฤษภาคม 2489) : 318-368.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490." ราชกิจจานุเบกษา
เล่ม 64 ตอนที่ 53 (9 พฤศจิกายน 2490) : 1-32.
- "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 66 ตอนที่ 17
(23 มีนาคม 2492) : 1-80.



LIRT

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495."

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 69 ตอนที่ 15 (8 มีนาคม 2495) : 1-40.

"ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17

(28 มกราคม 2502) : 1-8.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 85 ตอนพิเศษ

(20 มิถุนายน 2511) : 1-68.

"ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 89 ตอนที่ 192

(15 ธันวาคม 2515) : 1-12.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 169

(7 ตุลาคม 2517) : 1-90.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 93 ตอนที่ 135

(ฉบับพิเศษ) (22 ตุลาคม 2519) : 1-15.

"ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 94 ตอนที่ 111

(9 พฤศจิกายน 2520) : 1-14.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 95 ตอนที่ 146

(ฉบับพิเศษ) (22 ธันวาคม 2521) : 1-66.

"ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 40

(1 มีนาคม 2534) : 1-14.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 108 ตอนที่ 216

(9 ธันวาคม 2534) : 1-80.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538."

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 112 ตอนที่ 7 ก (10 กุมภาพันธ์ 2538) : 1-71.

"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 114

ตอนที่ 55 ก (ฉบับพิเศษ) (11 ตุลาคม 2540) : 1-99.



LIART

"ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2542 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2544 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2544." ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนพิเศษ 44ง (18 พฤษภาคม 2544).

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	นายสรศักดิ์ เพียรเวช	
วัน เดือน ปีเกิด	3 ตุลาคม 2502	
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร	
วุฒิการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> - สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจากโรงเรียนบดินทร์เดชา (สิงห์ สิงหเสนี) กรุงเทพมหานคร - สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยรามคำแหง - สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยรามคำแหง 	
ประวัติการรับราชการ	<ul style="list-style-type: none"> - 15 ก.ย. 2529 - 20 ก.ค. 2532 - 10 ม.ค. 2535 - 21 เม.ย. 2538 - 18 ม.ค. 2542 - 25 พ.ย. 2545 	<ul style="list-style-type: none"> นิติกร 3 นิติกร 4 นิติกร 5 นิติกร 6 หัวหน้าฝ่ายวิชาการและกฎหมาย (นิติกร 7) ผู้อำนวยการกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง (วิทยากร 8 ว.)
ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน	<p>ผู้อำนวยการกลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร</p>	



LI RT

