

การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา : ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....

นักศึกษากลุ่มที่ 1

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8
สถาบันพระปกเกล้า
พ.ศ. 2558

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961205463

บ 29088

IS 8/2558 ก.1 นักศึกษากลุ่มที่ 1 หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง... การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา...

#77276
วันที่ 30 พ.ย. 59
เลขทะเบียน 2129084
เลขหมู่ 8/2558



การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา : ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....

โดย

นางสาวจุฑามาศ พุทธังกุโร	รหัสประจำตัว 002
นายณัฐสิทธิ์ เวียงทอง	รหัสประจำตัว 008
นายนพดล นุ้ยจุ้ย	รหัสประจำตัว 010
นางมรกต พราหมเภทย์	รหัสประจำตัว 021
นางสาวรัตนาพร อินตรา	รหัสประจำตัว 022
นางสาวลัดดาวัลย์ สมบูรณ์กิจชัย	รหัสประจำตัว 023
นางวนิษา สวมประคำ	รหัสประจำตัว 024
นายวันนพ ศรีประภาภรณ์	รหัสประจำตัว 028
นางสาววาสนา ยังสุข	รหัสประจำตัว 029
นายสมใบ มูลจันที	รหัสประจำตัว 035
นายสมพงษ์ รัตณะวรรณ	รหัสประจำตัว 036
นายสุรสีห์ ลานนท์	รหัสประจำตัว 040
นายอภิชาติ อ่อนสร้อย	รหัสประจำตัว 041
นายเอรวัตร อุ่นกงลาด	รหัสประจำตัว 045

สงวนไว้ห้องสมุดรัฐสภา

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการกลุ่ม เรื่อง **การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา : ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....**

อาจารย์ที่ปรึกษา : .....

(อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ)

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8

.....

(รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)

เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

บทคัดย่อ

ชื่อผู้จัดทำ : นักศึกษาสถาบันพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8 กลุ่มที่ 1

ชื่อหัวข้อเอกสาร : การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา : ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....

อาจารย์ที่ปรึกษา : อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ

ในการศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการปฏิบัติงาน สภาพปัญหา อุปสรรค ของบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในการสนับสนุนในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของรัฐสภา และหาแนวทางแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของรัฐสภา การศึกษานี้เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีวิธีการศึกษา คือ การศึกษาเอกสาร (Documentary research) และแบบสังเกต (Observation)

จากการศึกษา พบว่า กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินนั้น มีขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาคล้ายคลึงกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติทั่วไป คือ เป็นการพิจารณา 3 วาระ คือ วาระที่ 1 รับหลักการ วาระที่ 2 พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และวาระที่ 3 การพิจารณาให้ความเห็นชอบ แต่ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะมีการบัญญัติให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ หากร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวด้วยการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง ก่อนที่จะนำเข้าสู่พิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ หากว่าผู้เสนอคัดค้านความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าเป็นกรณีสงสัยที่ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินได้อย่างไร ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะเพื่อวินิจฉัยภายใน 15 วัน ซึ่งลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน มี 4 ประการ คือ 1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน 3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ และ 4) เงินตราส่วนในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของวุฒิสภา โดยหลักการเหมือนกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แตกต่างที่ไม่มีการวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่แต่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณา คือ วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และขยายเวลาการพิจารณาได้อีกไม่เกิน 30 วัน หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จ สภาผู้แทนราษฎร สามารถยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งประกาศใช้เป็นกฎหมายได้

จากกรณีศึกษา พบว่า ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ไม่ได้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งจากประเด็นดังกล่าวประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาวินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติมาตราใดเข้าข่ายจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินตามนิยามในบทบัญญัติมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การศึกษานี้มีข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนากระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนี้ 1) การพิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินควรปฏิบัติตามบทบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฯ และควรหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจบุคคล และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ควรเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ และข้อบังคับ ฯ รวมทั้งในการพิจารณาของวุฒิสภา ควรมีการวางแผนหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับกรอบระยะเวลาในการพิจารณา ซึ่งกำหนดไว้ในระยะเวลาที่จำกัด 2) ควรมีการจัดทำและเผยแพร่ “คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับทราบ และ 3) ควรมีการอบรมและให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับเทคนิคการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอความเห็นที่เกิดจากรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องตรวจสอบตามรูปแบบของโครงสร้างกฎหมายตามแนวทางของคู่มือแบบการร่างกฎหมาย ลักษณะของร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเชิงเทคนิคของเนื้อหาสาระเป็นการเฉพาะด้านลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา : ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง (นบส.) สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8 สถาบันพระปกเกล้า รายงานฉบับดังกล่าวนี้สำเร็จเป็นรูปเล่มและสมบูรณ์ได้ เพราะได้รับการช่วยเหลืออย่างดียิ่งจาก อาจารย์ที่ปรึกษานักศึกษากลุ่มที่ 1 คือ อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า โดยอาจารย์ได้ให้ข้อมูลความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งเทคนิค และวิธีการในการเขียนรายงานให้แก่นักศึกษา ทั้งนักศึกษารายกลุ่มและนักศึกษาที่เสนอรายงานส่วนบุคคล ทำให้ผู้ศึกษาและเพื่อนนักศึกษาในกลุ่มที่ 1 ทุกคนสามารถเขียนรายงานประกอบหลักสูตรได้ตรงตามแบบของสถาบันพระปกเกล้า

นอกจากนี้ คณะผู้ศึกษา กลุ่มที่ 1 ยังได้รับความช่วยเหลือและเอื้อเฟื้อจากบุคลากรสถาบันพระปกเกล้า ที่รับผิดชอบหลักสูตรดังกล่าวนี้อย่างดียิ่ง โดยได้รับทราบข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ เพิ่มเติม ทั้งในรูปแบบเอกสาร การให้คำแนะนำ และการส่งข่าวผ่านจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ หรืออีเมล์ ทำให้กระบวนการจัดทำรายงานและการเรียนการสอนเป็นไปอย่างดียิ่งและประสบผลสำเร็จ

คณะผู้ศึกษา กลุ่มที่ 1 ในฐานะนักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง (นบส.) สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8 ปี พ.ศ. 2559 ขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ที่ปรึกษานักศึกษากลุ่มที่ 1 คือ อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ รองเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ไว้ ณ ที่นี้ และขอขอบคุณบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่สถาบันพระปกเกล้าทุกคนที่ได้ให้ความช่วยเหลือให้ข้อมูล และคำแนะนำต่าง ๆ แก่คณะผู้ศึกษาอย่างครอบคลุมและรอบด้านไว้ ณ ที่นี้เช่นกัน

คณะนักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง (นบส.)
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 8 กลุ่มที่ 1
สถาบันพระปกเกล้า
30 เมษายน 2559

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	**1**
1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	**6**
2.1 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	6
2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย	7
2.3 สารัตถะของ “หลักนิติธรรม”	13
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประชุม	14
บทที่ 3 วิธีการศึกษา	**17**
3.1 วิธีการศึกษา	17
3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล	17
3.3 การวิเคราะห์	18
บทที่ 4 การวิเคราะห์กระบวนการ ปัญหาและอุปสรรค	**19**
4.1 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ	19
4.2 วิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน	27
4.3 การวิเคราะห์กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมือง พ.ศ.	50
4.4 ปัญหาและอุปสรรค	60

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	**63**
5.1 บทสรุป	63
5.2 ข้อเสนอแนะ	78
บรรณานุกรม	**81**
ภาคผนวก	**84**
ภาคผนวก ก	85
ภาคผนวก ข	99
ประวัติผู้ศึกษา	**107**

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 5.1 สรุปประเด็นการศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา 64

สารบัญแผนผัง

หน้า

แผนผังที่ 1 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 22

แผนผังที่ 2 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 23
กรณี วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม

แผนผังที่ 3 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 24
กรณี วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย

แผนผังที่ 4 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ 26
กรณี พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ

แผนผังที่ 5 วิธีปฏิบัติงานตามกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน 29
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แผนผังที่ 6 เงื่อนไขหรือรายละเอียดที่ระบุว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน 34
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143

แผนผังที่ 7 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน 38

แผนผังที่ 8 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน 49
ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

สารบัญภาพ

หน้า

รูปภาพที่ 1 หนังสือประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งประธานวุฒิสภา กรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน 41

รูปภาพที่ 2 หนังสือประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งประธานวุฒิสภา กรณีร่างพระราชบัญญัติทั่วไป 42

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติ (Act ; Act of Parliament) คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา[1] เนื้อหาของพระราชบัญญัตินั้นจะกำหนดเนื้อหาในเรื่องใดก็ได้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญทั่วไป เรียกว่า ประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้เนื้อหาของพระราชบัญญัติยังมีลักษณะกำหนดกฎเกณฑ์เป็นการทั่วไปในการก่อตั้ง เปลี่ยนแปลง กำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคล ตลอดจนการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และต้องทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

ร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น สามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

โดยที่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ ที่กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และหากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินนั้น จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ ซึ่งการที่จะพิจารณาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินนั้นหรือไม่ เป็นอำนาจวินิจฉัยเบื้องต้นของประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากไม่มีข้อโต้แย้งในความเห็นของผู้เสนอ เมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรีแล้วก็จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และโดยที่ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 109 ประกอบด้วยข้อ 105 กำหนดให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำเป็น 3 วาระ โดยวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการเป็นการพิจารณาว่าสมควรจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ วาระที่สอง ขั้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการและพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ การพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการ ซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ คณะกรรมาธิการวิสามัญ หรือคณะกรรมาธิการเต็มสภาก็ได้ และเมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุเข้าระเบียบวาระเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา โดยเริ่มการพิจารณาตั้งแต่ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับ

---

[1] คณิน บุญสุวรรณ. (2525) **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาไทย.** กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดสัมพันธ์พาณิชย์,

มาตราจนจบ และวาระที่สาม ขั้นลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติ หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามมาตรา 146 เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ หรือแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งเป็นไปตามมาตรา 147 แล้วก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติคืนกลับมายังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้ดำเนินการตามกระบวนการต่อไป ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบกับวุฒิสภาแล้ว ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภาตามมาตรา 150 เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงในอำนาจทางนิติบัญญัติและเมื่อได้ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 90 และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะมีผลบังคับเป็นกฎหมายเพื่อใช้กับประชาชนเป็นการทั่วไป

ดังนั้น หากกล่าวโดยสรุป กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จึงหมายถึงกระบวนการหรือขั้นตอนของการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจนกระทั่งมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

จากกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของวุฒิสภา ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจในการสนับสนุนกระบวนการการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานด้านเลขานุการและด้านวิชาการ อันเป็นการสนับสนุนการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในขั้นตอนและกระบวนการตรากฎหมาย โดยมีหน้าที่ตรวจสอบ วิเคราะห์ และเสนอความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการติดตามมติ การลงมติ และการยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภา

จากการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติ โดยเฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีการเสนอต่อทั้ง 2 สภา เพื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา และสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของทั้ง 2 สภานั้น จึงมักพบปัญหา อุปสรรค และความยุ่งยากที่ส่งผลต่อกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เช่น ปัญหาของการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอความเห็น ที่เกิดจากรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องตรวจสอบตามรูปแบบของโครงสร้างกฎหมายตามแนวทางของคู่มือ แบบการร่างกฎหมาย ลักษณะของร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเชิงเทคนิคของเนื้อหาสาระเป็นการเฉพาะด้าน

ปัญหาของการวิเคราะห์ลักษณะของความเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ปัญหาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลากระชั้นชิดกับเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติปัญหาของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ปัญหาการติดตามผลการพิจารณาและยืนยันมติของร่างพระราชบัญญัติในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภา ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดเงื่อนเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ในระยะเวลาที่จำกัดที่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ ปัญหาการพิจารณาในวาระที่สอง คณะกรรมาธิการขาดความเป็นเอกภาพ หรือในบางครั้งมีการขอแก้ไขถ้อยคำในระหว่างการพิจารณาในวาระที่ 2 ของที่ประชุมวุฒิสภา คณะกรรมาธิการขาดผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการขาดความเชี่ยวชาญด้านการยกร่างกฎหมายที่จะช่วยแก้ไขถ้อยคำในกฎหมายได้ รวมทั้ง ปัญหาความเชี่ยวชาญของบุคลากรที่เป็นฝ่ายสนับสนุนในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภา[2] เป็นต้น

หากพิจารณากระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว คณะผู้ศึกษา กลุ่มที่ 1 เห็นว่าปัจจัยที่ทำให้เกิดปัญหาการตราพระราชบัญญัติล่าช้าก็ดี การกำหนดกระบวนการหรือกลไกการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เหมาะสมก็ดีนั้น ได้แก่ "การขาดประสิทธิภาพ" ในการจัดทำและกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินเป็นสำคัญ ซึ่งการขาดประสิทธิภาพดังกล่าวมีความสัมพันธ์โดยตรงกับ "คุณภาพ" ของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หากฝ่ายนิติบัญญัติมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานตามกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินสูงและมีจำนวนมากพอ ก็จะทำให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินเป็นไปอย่างรวดเร็ว และไม่ล่าช้าดังเช่นปัจจุบัน

ด้วยเหตุนี้เมื่อพิจารณาความเป็นมาและสภาพปัญหาข้างต้น จึงต้องศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ วิเคราะห์เพื่อเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละวาระของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาตลอดจนการติดตามและยืนยันมติของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ลดอุปสรรค อันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพด้านความถูกต้องและรวดเร็ว ในการสนับสนุนกระบวนการจัดทำและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และธรรมเนียมปฏิบัติ เพื่อตอบสนองวิสัยทัศน์ พันธกิจ และภารกิจของทั้ง 2 สำนักงาน

---

[2]ประสพสุข บุญเดช (2554) **ปัญหาและอุปสรรคในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา. ในคณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา, วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, หน้า 34-35

ที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติ และเกิดประสิทธิผลต่อฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถตราพระราชบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศได้อย่างเป็นธรรมภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาการปฏิบัติงานของบุคลากรของรัฐสภาในการสนับสนุนในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของรัฐสภา

1.2.2 เพื่อศึกษาสภาพปัญหา อุปสรรค ในการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของรัฐสภา

1.2.3 เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหา และข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของรัฐสภา

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ได้ทำการศึกษาจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรรัฐสภาในการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 โดยศึกษาเฉพาะกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ในการศึกษาครั้งนี้มีวิธีการศึกษา ดังนี้

1.4.1 การศึกษาเอกสาร (Documentary research) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุม ระเบียบประกาศ คำสั่ง เอกสารทางราชการ ที่เกี่ยวข้องกับหลักการ วิธีการและแนวทางการพัฒนาบุคลากร

1.4.2 แบบสังเกต (Observation) การวิจัยในครั้งนี้ผู้ศึกษาจะใช้แบบสังเกตโดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ แบบสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) และแบบสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation)

กล่าวคือ การศึกษานี้ใช้วิธีการศึกษาจากสภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรของรัฐสภาในการปฏิบัติของจริง และจากเอกสารทฤษฎี แนวคิดที่เกี่ยวข้องในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภา และเพื่อให้สามารถนำแนวทางไปใช้ประโยชน์ต่อการทำหน้าที่สนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติได้ดียิ่งขึ้นต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ได้ทราบถึงสภาพทั่วไปในการปฏิบัติงานของบุคลากรของ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในการสนับสนุนการวินิจฉัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

1.5.2 ได้ทราบสภาพปัญหา อุปสรรค ที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานของบุคลากรสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในการสนับสนุนการวินิจฉัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

1.5.3 ได้ทราบแนวทางแก้ไขปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในการสนับสนุนการวินิจฉัยเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น

บทที่ 2
แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา : การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... นี้ คณะผู้ศึกษากลุ่มที่ 1 ได้ศึกษาจากแนวคิด หลักการ ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ[3] ได้บัญญัติกระบวนการร่างพระราชบัญญัติด้วยการเงินไว้เป็นหลักการเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณา ซึ่งกระบวนการตรากฎหมายต้องนำแนวคิดหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นแนวทางเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สมบูรณ์ ดังนี้

มาตรา 142 ภายใต้บังคับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(3) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ

(4) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามมาตรา 163

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) (3) หรือ (4) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่ประชาชนได้เสนอร่างพระราชบัญญัติตาม (4) หากบุคคลตาม (1) หรือ (2) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก ให้นำบทบัญญัติมาตรา 163 วรรคสี่ มาใช้บังคับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นด้วย

ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย

ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาต้องเปิดเผยให้ประชาชนทราบและให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้โดยสะดวก

---

[3] **ราชกิจจานุเบกษา.** เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก. 24 สิงหาคม 2550, หน้า 52-57

มาตรา 143 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หมายความถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ เป็นผู้วินิจฉัย

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีตามวรรคสอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว

มติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสอง ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 144 ร่างพระราชบัญญัติใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติมและประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน และภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

ในกรณีที่ที่ประชุมร่วมกันตามวรรคหนึ่งวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติ นั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

2.2 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

2.2.1 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 หมวด 6 [4] การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้กำหนดกระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้เป็นหลักการ

---

[4] **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 125 ตอนพิเศษ 79 ง 2 พฤษภาคม 2551, หน้า 32 - 35

เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา ซึ่งกระบวนการในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องนำแนวคิดหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สมบูรณ์ ดังนี้

ข้อ 111 ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา 142 (2) (3) และ (4) ของรัฐธรรมนูญเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้เสนอทราบหากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันส่งคำแจ้งให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งแล้ว หากไม่พิจารณาให้คำรับรองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ ให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้เสนอทราบ

หากผู้เสนอแจ้งคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ 112 ให้ประธานสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะเพื่อพิจารณากรณีตามข้อ 111 วรรคสาม ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว

การประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้นำข้อบังคับการประชุมนี้เฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่คณะกรรมาธิการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวนั้นไว้ในรายงานของคณะกรรมาธิการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณา และให้นำความในข้อ 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 126 ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ และในขั้นรับหลักการในวาระที่หนึ่งไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แต่ในการพิจารณาในวาระที่สอง ถ้าสภาได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดและประธานสภาเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ประธานสภาสั่งระงับการลงมติในวาระที่สามไว้ก่อน และส่งให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัยภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว และให้นำความในข้อ 111 และข้อ 112 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 127 เมื่อประธานสภาได้รับแจ้งเรื่องการรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินจากนายกรัฐมนตรีตามข้อ 126 แล้ว ให้สภาดำเนินการลงมติในวาระที่สามต่อไป แต่ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง ก็ให้ดำเนินการแก้ไข เพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

ข้อ 132 ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่หนึ่งไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติก็ดี หรือลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบก็ดีร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ในมาตรา 145 ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ 133 ร่างพระราชบัญญัติใดต้องยับยั้งไว้โดยบทบัญญัติมาตรา 147 ของรัฐธรรมนูญ เมื่อกำหนดเวลาตามมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญได้ล่วงพ้นไป สมาชิกอาจเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ให้ยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้นั้นขึ้นเพื่อให้สภาพิจารณาลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างของคณะกรรมาธิการร่วมกัน

ข้อ 134 ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติใด ให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

ให้มีสารบบลงวันที่สภาส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังวุฒิสภา และวันที่สภาได้รับร่างพระราชบัญญัติคืนจากวุฒิสภา

ข้อ 135 ในกรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่ได้เสนอไปตามข้อ 134 ให้ประธานสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน เพื่อให้สภาพิจารณาว่าจะเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือไม่

ถ้าสภาไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ประธานดำเนินการให้สภากำหนดจำนวนและตั้งกรรมาธิการร่วมกัน เมื่อสภาได้กำหนดจำนวนและตั้งกรรมาธิการร่วมกันแล้ว ให้ประธานสภาแจ้งไปยังวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอรายงานและร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อประธานสภา เพื่อให้สภาพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว

ในกรณีที่คณะกรรมาธิการร่วมกันเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวนั้น ไว้ในรายงานของคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณา และให้นำความในข้อ 97 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 136 ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความผิดพลาดซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาของสภา ประธานสภาอาจขอปรึกษาหรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับมาทบทวนได้หากที่ประชุมสภาลงมติเห็นชอบ ก็ให้ดำเนินการได้

การขอปรึกษาหรือญัตติตามวรรคหนึ่งต้องระบุประเด็นที่จะขอกลับมาทบทวนและให้เหตุผลที่ชัดเจน

การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและให้กระทำในที่ประชุมสภา

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคสามแล้ว ให้ประธานสภาแจ้งไปยังวุฒิสภาเพื่อทราบและให้ดำเนินการตามมาตรา 150 ของรัฐธรรมนูญต่อไป

ข้อ 137 ร่างพระราชบัญญัติใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว เมื่อสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้เสนอความเห็นต่อประธานสภา โดยประธานสภาต้องชะลอและให้โอกาสสมาชิกสามารถเสนอได้ภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบ

2.2.2 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ส่วนที่ 2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ[5] ได้กำหนดกระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้เป็นหลักการเพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณา ซึ่งกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องนำแนวคิดหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นแนวทางเพื่อให้เกิดความถูกต้อง สมบูรณ์ ดังนี้

ข้อ 133 ให้มีสารบบลงวัน เดือน ปี ที่วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎร และวัน เดือน ปี ที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ 134 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

ข้อ 135 ภายใต้บังคับมาตรา 168 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ

ข้อ 136 ในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใดในวาระที่หนึ่งแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินสิบห้าคน แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นเฉพาะกรณีไปก็ได้ และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ให้คณะกรรมาธิการดังกล่าวรายงานต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วน ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อไป

ข้อ 137 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

ข้อ 138 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ ให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นผู้ชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมวุฒิสภา

ข้อ 139 ในกรณีที่วุฒิสภามีมติในวาระที่หนึ่ง รับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาให้วุฒิสภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

---

[5] **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่ม 125 ตอนพิเศษ 76 ง 25 เมษายน 2551, หน้า 74-78

ข้อ 140 การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาตั้ง หรือกรรมาธิการเต็มสภา

ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาตั้ง การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคนและที่ประชุมวุฒิสภาอนุมัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้นวุฒิสภาจะตั้งคณะกรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้

ข้อ 141 ในกรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาตั้งนั้น วุฒิสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้

ข้อ 142 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขั้นคณะกรรมาธิการที่วุฒิสภาตั้ง สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในกำหนดเจ็ดวันนับถัดจากวันที่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณา เว้นแต่วุฒิสภาจะได้กำหนดเป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติ ต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการวุฒิสภากำหนด

ข้อ 143 เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานวุฒิสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมาธิการเกี่ยวด้วยคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมาธิการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวนั้นไว้ในรายงานของคณะกรรมาธิการเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณา และให้นำความในข้อ 96 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 144 เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมาธิการตามข้อ 143 แล้ว ให้เสนอวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป โดยให้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน

ข้อ 145 ในกรณีที่วุฒิสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมาธิการด้วย

การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา เป็นทั้งการพิจารณาขั้นคณะกรรมาธิการและการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรารวมกันไป

ข้อ 146 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้วุฒิสภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมวุฒิสภาจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น

ข้อ 147 เมื่อได้พิจารณาตามข้อ 146 จนจบร่างแล้ว ให้วุฒิสภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่ยังเห็นว่าขัดแย้งกันอยู่

ข้อ 148 เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม

ข้อ 149 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในการพิจารณาในวาระที่สองได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติมในกรณีเช่นว่านี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาไว้ในวาระที่สอง และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม

การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย

ข้อ 150 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ

ข้อ 151 ในกรณีวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และสภาผู้แทนราษฎรได้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันตามมาตรา 147 (3) ของรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งจำนวนกรรมาธิการร่วมกันมาให้ทราบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการเพื่อให้วุฒิสภาตั้งกรรมาธิการร่วมกัน

เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วพร้อมกับรายงานของคณะกรรมาธิการ ให้ประธานวุฒิสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน และให้วุฒิสภาพิจารณาลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้น

ข้อ 152 วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในกำหนดเวลาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 146 ของรัฐธรรมนูญ ถ้าการพิจารณาของวุฒิสภาอาจไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ประธานคณะกรรมาธิการรายงานให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อดำเนินการขอให้วุฒิสภาขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้ส่งคืนไปยัง สภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 146 ของรัฐธรรมนูญ

ข้อ 153 ภายใต้บังคับมาตรา 146 และมาตรา 168 ของรัฐธรรมนูญ ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากมีข้อความผิดพลาดซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาอาจขอปรึกษาหรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคน ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับมาทบทวนข้อผิดพลาดนั้นได้ หากที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ก็ให้ดำเนินการได้

การขอปรึกษาหรือญัตติตามวรรคหนึ่งต้องระบุประเด็นที่จะขอกลับมาทบทวนและให้เหตุผลที่ชัดเจน

การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและให้กระทำโดยกรรมาธิการเต็มสภา

2.3 สารัตถะของ "หลักนิติธรรม"

เมื่อพิจารณาถึง "หลักนิติธรรม" (The Rule of Law) จะเห็นได้ว่า หลักการนี้พยายามที่จะเรียกร้องให้บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามอำเภอใจ ซึ่งหากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมถูกฟ้องร้องไปยังศาลได้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้[6] สาระสำคัญของหลักนิติธรรม ได้แก่

1. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
2. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ
3. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
4. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
5. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย
6. ห้ามยกเว้นความรับผิดให้แก่การกระทำในอนาคต

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมมีองค์ประกอบที่สำคัญคือ[7] การถือความสูงสุดของกฎหมาย หลักความเสมอภาคกันทางกฎหมาย และเป็นหลักกฎหมายที่เกิดขึ้นและพัฒนาการมาจากคำพิพากษาตัดสินของศาลที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนานตลอดมาจนสามารถสร้างหลักกฎหมายที่เรียกว่า "Common Law"

อย่างไรก็ตาม แม้หลักนิติธรรมที่มีพัฒนาการมาจากประเทศในกลุ่ม Common Law โดยเฉพาะในระบบอังกฤษที่ยอมรับหลักรัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดแล้ว นั่นหมายความว่า

---

[6] กำชัย จงจักรพันธ์. (มกราคม 2559) **หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน** สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559, จาก http://www.lrct.go.th/?p=5716

[7] อักขราทร จุฬารัตน. (2552) **บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย ในนิติรัฐในสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย, หน้า 40-43.

รัฐสภาอังกฤษสามารถที่จะตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น หลักการดังกล่าวจึงไม่มีการเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์อื่นใด แต่ลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงขึ้นมาได้นั้นต้องมีลักษณะที่สำคัญ[8] คือ

1. กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2. กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย

3. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่การตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต

4. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับที่ไม่เป็นธรรม

5. กฎหมายต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

6. กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

7. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

8. กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง ว่า "การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม" นั่นย่อมแสดงให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการประชุม

2.4.1 ความหมายของการประชุม

การประชุม หมายถึง การที่บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปมาพบกันตามนัดหมายเพื่อร่วมกันคิดอย่างมีวัตถุประสงค์และระเบียบวิธี ณ สถานที่หนึ่งตามเวลาที่กำหนด อาจกล่าวได้ว่าการประชุมคือ การคิดร่วมกันเป็นกลุ่ม (Group Thinking) มิใช่ต่างคนต่างคิดแล้วนำความคิดมารวมกัน ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ได้มีโอกาสทำความเข้าใจในเหตุผลที่อาจมีการอภิปรายชี้แจงในที่ประชุม ให้ผลของการประชุมเกิดขึ้นเป็นน้ำพักน้ำแรงทางปัญญาของผู้เข้าร่วมประชุม ทั้งนี้ เป้าหมายของการประชุมอาจมิใช่อยู่ที่การหาข้อแก้ปัญหาเสมอไป แต่อาจจะเป็นการประชุมเพื่อกำหนดนโยบายหรือแนวทางดำเนินการก็ได้

---

[8] วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555) **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า.175-176.

การประชุมอาจเรียกชื่อต่าง ๆ ตามลักษณะหรือวัตถุประสงค์ ซึ่งแบ่งเป็น 5 ประเภท ดังนี้

(ก) การประชุมเพื่อการข่าวสาร (Information Conference)

(ข) การประชุมเพื่อแก้ปัญหา (Problem-solving Conference)

(ค) การประชุมเพื่อตัดสินใจ (Decision-making Conference)

(ง) การประชุมเพื่อการฝึกอบรม (Training Conference)

(จ) การประชุมเพื่อระดมความคิด (Brainstorming Conference)[9]

2.4.2 ประโยชน์ของการประชุม

(ก) ช่วยให้มีการทำงานร่วมกันทางความคิด เพราะการประชุมเป็นการคิดร่วมกันเป็นกลุ่มผู้เข้าร่วมประชุมจึงนำความคิดมาเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา ทำให้ได้ความคิดเห็นหลากหลาย มีข้อมูลที่กว้างและครอบคลุม ทำให้การตัดสินใจในแต่ละเรื่องแต่ละประเด็นมีความรอบคอบรัดกุมมากยิ่งขึ้น นำไปสู่การแก้ไขที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(ข) ช่วยในการประสานงาน ประสานความคิด ความเข้าใจ เมื่อได้พบปะพูดคุยแลกเปลี่ยนทัศนะระหว่างกันโดยตรงและซึ่งหน้า ช่วยทำให้คุ้นเคยกับการปรับตัวในฐานะสมาชิกของกลุ่มการประสานงานกันในเรื่องราวต่าง ๆ ก็ย่อมจะง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังช่วยให้เกิดความรับผิดชอบผูกพันระหว่างผู้เข้าร่วมประชุม และช่วยแบ่งเบาภาระกันรับผิดชอบได้ดีอีกด้วย

(ค) ช่วยให้เกิดความรู้สึกว่าแต่ละคนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของงาน เจ้าของความคิดซึ่งมีมติตามเสียงส่วนใหญ่

(ง) ช่วยให้สามารถติดตามความคืบหน้าของงาน หรือกิจกรรม หรือภารกิจที่มอบหมาย ให้ดำเนินการ เพราะการประชุมจะถูกบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร การประชุมครั้งต่อไปจะเป็นการรายงานความคืบหน้าในการปฏิบัติงาน หากมีปัญหาอุปสรรคอย่างไร ที่ประชุมจะช่วยกันพิจารณาแก้ไข

(จ) ช่วยในการกระจายข่าวสาร เรื่องราวต่าง ๆ ถ่ายทอดไปถึงผู้เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุมที่เป็นการถ่ายทอดข่าวสารต่าง ๆ เพราะจะมีผู้เข้ารับฟังจำนวนมาก

2.4.3 การบริหารจัดการเกี่ยวกับการประชุม

สามารถทำได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ ก่อนการประชุม ขณะประชุม และหลังการประชุม ดังนี้

(ก) การบริหารจัดการก่อนการประชุม ก่อนจะจัดประชุมจะต้องติดต่อสถานที่ประชุม ทำหนังสือเชิญประชุม เตรียมเอกสารการประชุม จัดทำระเบียบวาระการประชุม ส่งให้กับผู้มาประชุมล่วงหน้า ประสานงานเรื่องการจัดอาหารเลี้ยงที่ประชุม จัดทำรายละเอียดการประชุม

---

[9] วิทยาธร ท่อแก้ว. (ม.ป.ป.) **เทคนิคการนำการประชุม.** นนทบุรี : สาขานิเทศศาสตร์

เสนอประธาน เลขานุการ และผู้ที่เกี่ยวข้อง เตรียมเอกสารข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับวาระการประชุม หรือแจ้งกรรมการเมื่อมีการประชุมนอกสถานที่ เป็นต้น ซึ่งจะต้องมีการบริหารจัดการก่อนการประชุมให้ครบถ้วนเพื่อให้เกิดความเรียบร้อยในขณะประชุม

(ข) การบริหารจัดการขณะประชุม การบริหารจัดการที่จะต้องทำในวันประชุม คือ จะต้องตรวจสอบความเรียบร้อยของห้องประชุม การจดบันทึกการประชุม ประสานงานในห้องประชุม จ่ายเบี้ยประชุมให้กรรมการ จัดทำรายงานการเดินทางกรรมการ แจกเอกสารข้อมูลเพิ่มเติมการประชุม บันทึกเทป ระหว่างการประชุม

(ค) การบริหารจัดการเมื่อเสร็จสิ้นการประชุม ส่งกรรมการที่มาประชุม แจ้งมติและจัดทำรายงานการประชุม และทำแบบประเมินสำหรับการประชุมในแต่ละครั้ง

ซึ่งการประชุมที่มีประสิทธิภาพจะต้องมีการบริหารจัดการในเรื่องของการประชุมครบถ้วนทั้ง 3 ขั้นตอน

2.4.4 เทคนิคการจดประเด็นการประชุมและการจัดทำรายงานการประชุม

การจดประเด็นการประชุม ที่จะต้องเตรียมตัวมาก คือ การศึกษาระเบียบวาระการประชุมมาล่วงหน้า พยายามทำความเข้าใจ หาข้อมูลเพิ่มเติม ก่อนเริ่มประชุมต้องมีสมาธิ ใจจดจ่อกับเรื่องที่ประชุม ตาดู หูฟัง มือจด และพยายามดูบรรยากาศในที่ประชุม พยายามเก็บประเด็นที่ประชุมต้องการพิจารณาให้มากที่สุด

เคล็ดลับสำหรับผู้จดบันทึกการประชุมให้ได้ดี คือ การพักผ่อนให้เพียงพอก่อนวันประชุม เนื่องจากในการประชุมจะต้องปฏิบัติหน้าที่ ผู้บันทึกการประชุมจะต้องอาศัยสมาธิ ไม่สามารถที่จะปลีกตัวไปทำหน้าที่ในส่วนอื่น ๆ ได้แต่หากมีความจำเป็นก็จะต้องมีผู้ทำหน้าที่แทนในช่วงนั้น แต่การที่จะมีผู้ทำหน้าที่แทนนั้นอาจจะไม่ดีเท่ากับการที่เรานั่งฟังเองตลอดเวลา เราจะทราบถึงบรรยากาศ อย่างเช่น ทุกคนพยักหน้ากันเยอะ แสดงว่าทุกคนในที่ประชุมมีแนวโน้มเห็นด้วย

(ก) จดรายละเอียดทุกคำพูดของผู้เข้าประชุมทุกคนพร้อมด้วยมติของที่ประชุม

(ข) จดย่อคำพูดที่เป็นประเด็นสำคัญอันเป็นเหตุผลไปสู่มติที่ประชุมพร้อมด้วยมติของที่ประชุม

(ค) จดการย่อเหตุผลกับมติของที่ประชุม

2.4.5 การสรุปมติในที่ประชุม

มติที่ประชุมถือเป็นหัวใจของการประชุม เนื่องจากมติจากที่ประชุมจะต้องเป็นที่ยอมรับ นำไปใช้ในการยึดถือปฏิบัติ ในการจัดทำสรุปมติในที่ประชุมนั้น จะต้องทำด้วยความละเอียดและรอบคอบ หรือมิให้เกิดความผิดพลาด ในการสรุปมติที่ประชุม จะต้องดูวัตถุประสงค์ทางการพิจารณา คืออะไร ที่ประชุมมีความเห็นอย่างไร ความเห็นในเรื่องซึ่งที่ประชุมมีความเห็นตรงกันมากที่สุด อันนั้นถือว่าเป็นมติที่ประชุม

บทที่ 3
วิธีการศึกษา

การศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา : การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... เป็นการศึกษาข้อมูลเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีรายละเอียดดังนี้

3.1 วิธีการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ มีวิธีการศึกษา ดังนี้

3.1.1 การศึกษาเอกสาร (Documentary research) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุม ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เอกสารทางราชการ ที่เกี่ยวข้องกับหลักการ วิธีการและแนวทางการพัฒนาบุคลากร

3.1.2 แบบสังเกต (Observation) การวิจัยในครั้งนี้ผู้ศึกษาจะใช้แบบสังเกตโดยแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ แบบสังเกตแบบมีส่วนร่วม (Participant Observation) และแบบสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant Observation)

3.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้ได้กำหนดขั้นตอน และวิธีในการเก็บรวบรวมข้อมูลในส่วนต่างๆ ตามขั้นตอนต่างๆ เอาไว้ดังนี้

3.2.1 การศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสาร หรือข้อมูลที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา : การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....ในที่นี้ประกอบไปด้วย

(ก) เอกสารชั้นต้น (Primary Source) ได้แก่ รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และรายงานการประชุมวุฒิสภา

(ข) เอกสารชั้นรอง (Secondary Source) ได้แก่ จากเอกสารทางวิชาการ วารสาร สิ่งพิมพ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ รายงานวิจัย วิทยานิพนธ์ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง วิธีการและแนวทางการพัฒนาบุคลากร

3.2.2 การสังเกต ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดรูปแบบในการสังเกต 2 รูปแบบ ดังนี้

(ก) การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม คณะผู้ศึกษาสังเกตสภาพทั่วไปของกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา : การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....

(ข) การสังเกตแบบมีส่วนร่วม คณะผู้ศึกษาเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา : การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานสนับสนุนงานด้านกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา

3.3. การวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาในครั้งนี้ คณะผู้ศึกษาดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลในรูปของการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากเอกสารชั้นต้น (Primary Source) เอกสารชั้นรอง (Secondary Source) ตามวัตถุประสงค์ในการศึกษา

บทที่ 4

การวิเคราะห์กระบวนการ ปัญหาและอุปสรรค

4.1 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติ จะตราเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550 : มาตรา 90) ซึ่งร่างพระราชบัญญัติเมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และภายหลังพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550 : มาตรา 150) และโดยที่กฎหมายประเภทนี้จะนำเอาหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ ที่ต้องการให้ประชาชนทั่วไปปฏิบัติตามมากำหนดไว้เป็นหลักหรือเป็นแนวทาง และกำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย รวมทั้งกำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามด้วย ดังนั้น การที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้นั้น จะต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งได้บัญญัติกระบวนการพิจารณา หลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของขั้นตอนการพิจารณา โดยกำหนดบัญญัติไว้ในหมวด 6 ส่วนที่ 7 ตั้งแต่มาตรา 142 ถึงมาตรา 155 ส่วนขั้นตอนของการพิจารณาแต่ละขั้นตอนเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาก่อนเสมอ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550 : มาตรา 142 วรรคสี่) ต่อเมื่อผ่านจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงจะนำเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาต่อไป (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550 : มาตรา 146) เป็นลำดับไปจนสิ้นกระบวนการ

ดังนั้น กระบวนพิจารณาและขั้นตอนดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ จึงมีดังนี้[10]

4.1.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550 : มาตรา 142)

(ก) คณะรัฐมนตรี

กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ขอบเขตในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีมีอยู่กว้างขวาง เพราะเหตุว่ากฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินย่อมจะต้องรู้ดีว่าต้องการกฎหมายประเภทไหนและในแนวนโยบายอะไรบ้างในการที่จะนำไปบริหารประเทศ และจะเป็นไปตามแผนการตรากฎหมายภายใต้แผนนิติบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบภายใน 120 วัน นับแต่วันที่แผนการบริหารราชการแผ่นดินประกาศในราชกิจจานุเบกษา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550 : มาตรา 76) โดยหลักการที่กล่าวมานี้ คณะรัฐมนตรียอมทรงไว้ซึ่งอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายใดๆ

---

[10] สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2552) **ระบบงานรัฐสภา 2552.** กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 72-81

อย่างสมบูรณ์ อนึ่ง การเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีไม่จำต้องมีผู้รับรองแต่อย่างใด แต่จะกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรีทุกครั้งไป

(ข) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้กระทำได้ต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลงชื่อร่วมกันเสนอ โดยมีจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ซึ่งแต่เดิมภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 172 "การเสนอร่างพระราชบัญญัติจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง"

แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วย

(ค) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กรณีศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ

(ง) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ

กรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 10,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 163 เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ แต่จะเสนอได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

4.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้เสนอต่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน แต่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็น 3 วาระ ดังนี้

การพิจารณาในวาระที่ 1 เป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาและลงมติดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมาธิการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎร ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่ 2 แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภา ซึ่งตามปกติจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ห้องสมุดรัฐสภา

(ก) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมาธิการสามัญ หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขั้นคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งนั้น ถ้าสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมาธิการภายในกำหนดเวลาซึ่งสภากำหนด ซึ่งการแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตราและจะต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อคณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

(ข) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการและประธานของที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมาธิการด้วย

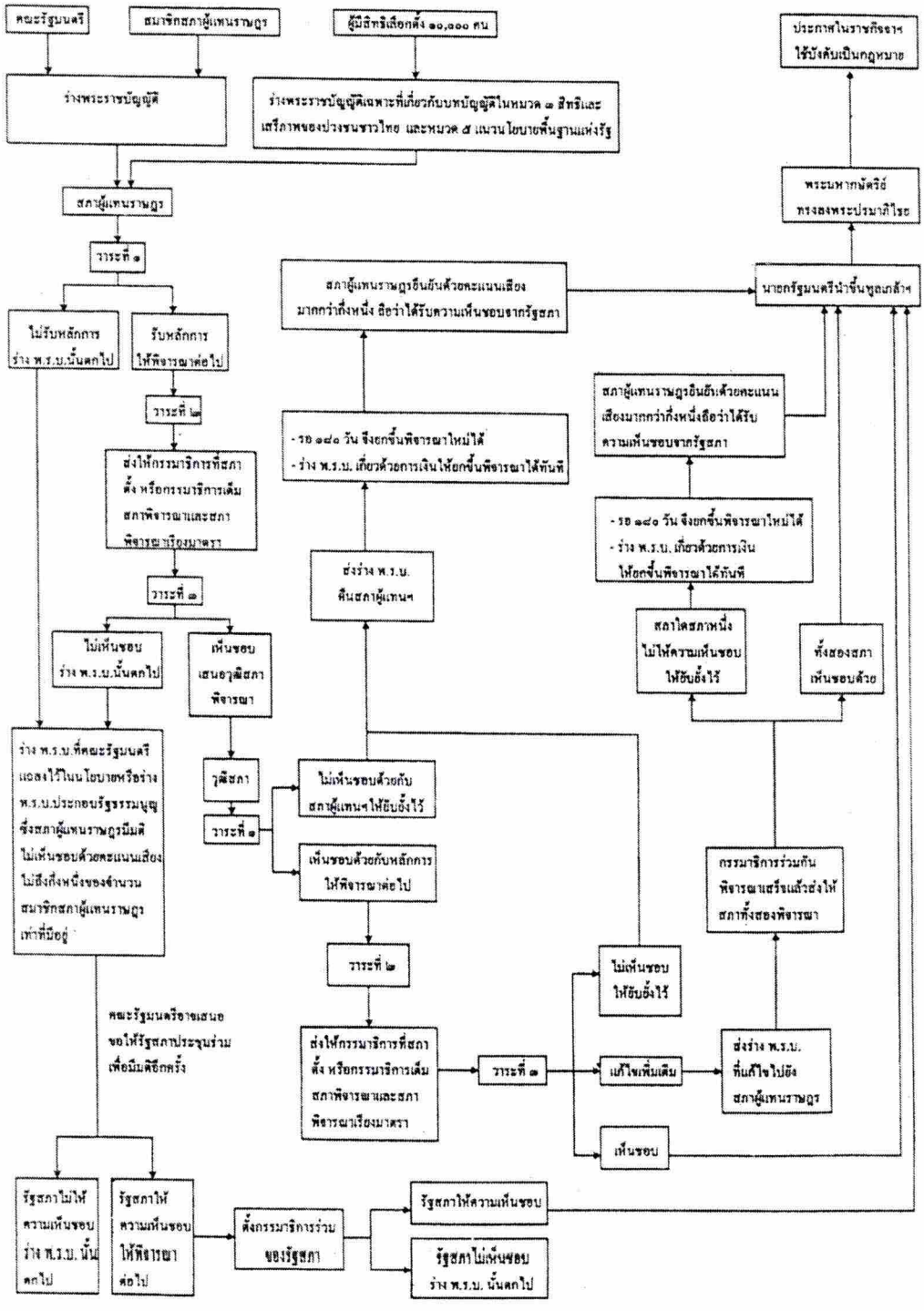
การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาเป็นการพิจารณาขั้นคณะกรรมาธิการและการพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมาตรารวมกันไป แต่ถ้าในการพิจารณานั้นมีปัญหาใดเกิดขึ้นที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้น สภาจะตั้งคณะกรรมาธิการ เพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้

การพิจารณาในวาระที่ 3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 3 นี้ จะไม่มีการอภิปราย แต่จะให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่สภาลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่สภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป

หากร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดินและคะแนนที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้ง หากรัฐสภามีมติเห็นชอบให้ตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอผลการพิจารณาต่อรัฐสภา หากรัฐสภามีมติเห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป แต่ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961205463

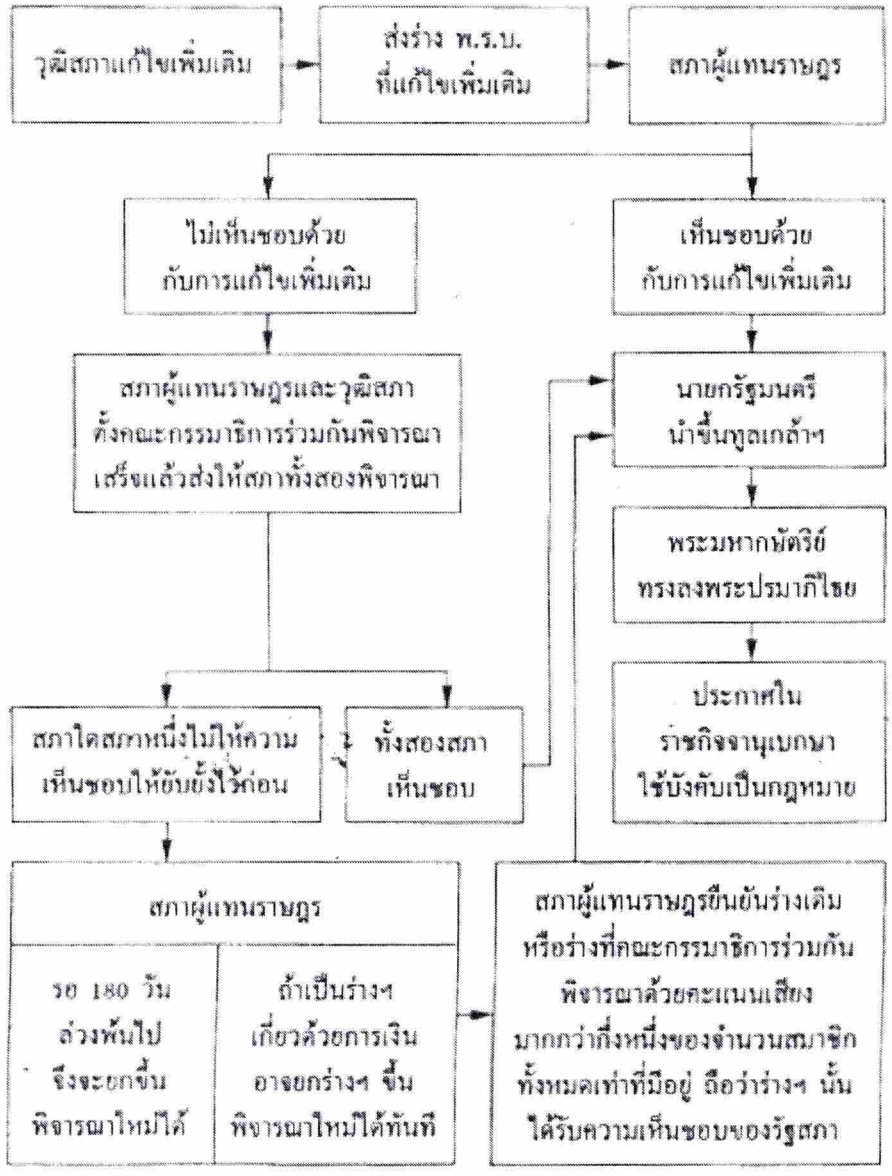
แผนผังที่ 1 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ



4.1.3 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน **แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม** และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

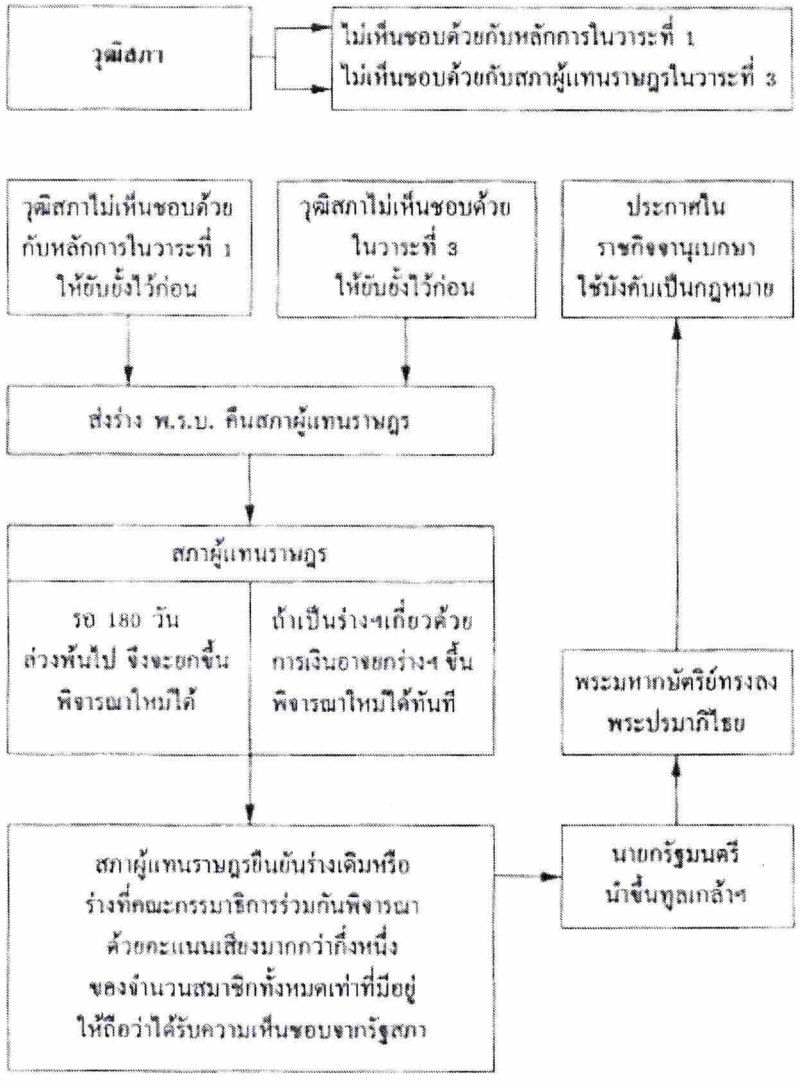
แผนผังที่ 2 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กรณี วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม



ในกรณีที่เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา โดยจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ ถ้าพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้น

ในกรณีที่วุฒิสภาลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไขก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว แต่ถ้าวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 1 หรือวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

แผนผังที่ 3 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กรณี วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย



ในการพิจารณาใหม่นั้น ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีวุฒิสภาอาจจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติโดยมีสาระแตกต่างไปจากร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบ ในกรณีนี้วุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมาธิการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว แสดงว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย **ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที** ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่ง ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา

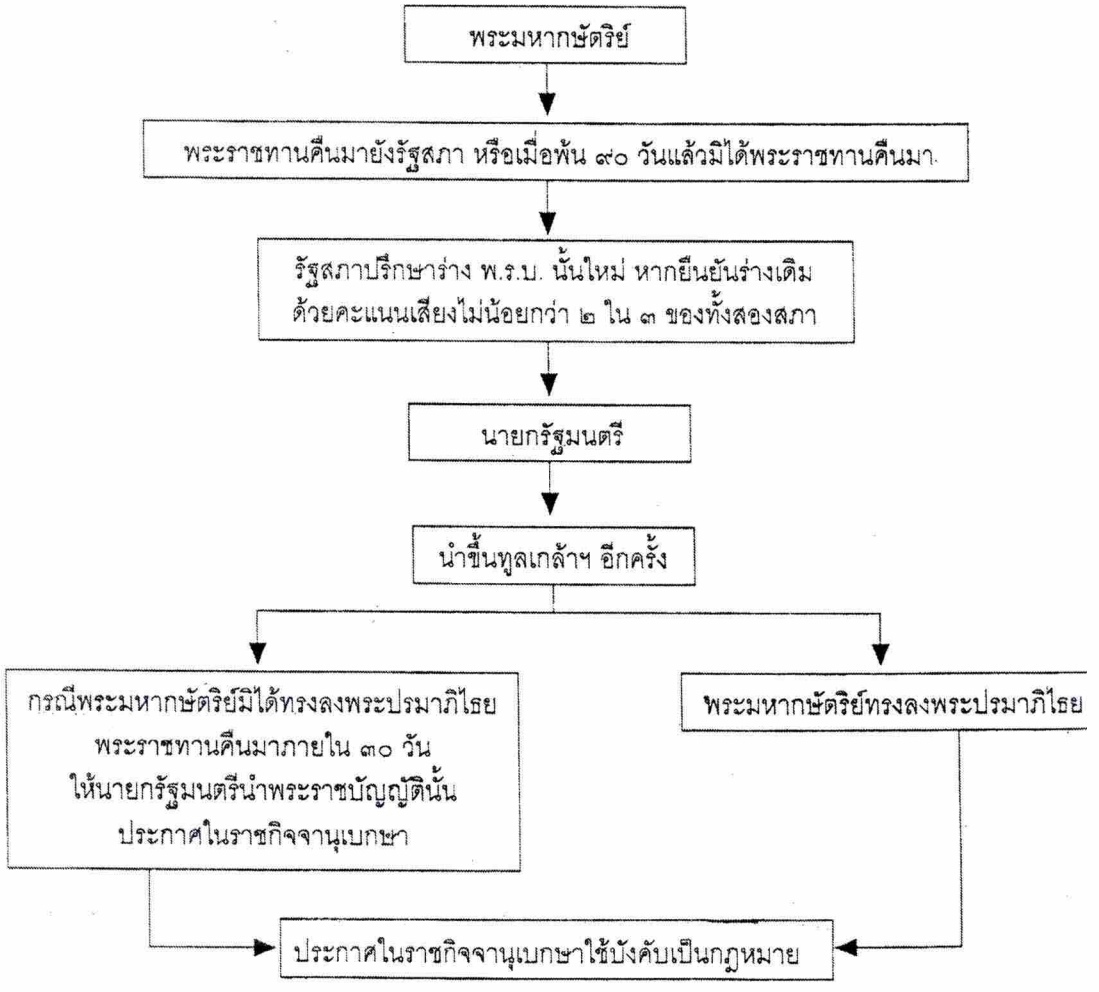
4.1.4 ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วนั้นให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ซึ่งต้องดำเนินการภายใน 20 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ โดยเมื่อประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้ว จะถือว่ากฎหมายนั้นเป็นที่รับรู้ของบุคคลโดยทั่วไป ผู้ใดจะปฏิเสธว่าไม่รู้ว่ามีกฎหมายนั้นใช้บังคับอยู่มิได้

อย่างไรก็ตาม หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติใด และได้พระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3

ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

แผนผังที่ 4 กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
กรณี พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ



4.2 วิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

4.2.1 <u>วิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน สภาผู้แทนราษฎร</u>

นิติกร สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ตรวจสอบ วิเคราะห์ และเสนอความเห็นเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ใช้อำนาจในการวินิจฉัยการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าเป็นไปตามความหมายของร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน ตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ข้อกำหนดและขอบเขตของการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 142 บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ คือ

(ก) คณะรัฐมนตรี

(ข) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(ค) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการองค์กรและกฎหมาย ที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ

(ง) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน ตามมาตรา 163

ในกรณีร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) (3) หรือ (4) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร นิติกรผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติ จะตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และจะวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติและบันทึกเสนอความเห็นเพื่อให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 143 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 110 หรือไม่ โดยนิติกรผู้รับผิดชอบจะมีหลักการในการวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวด้วยการเงิน ดังนี้

4.2.1.1 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ ตั้งแต่หลักการและเหตุผล บันทึกสรุปสาระสำคัญ และรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ มิใช่พิจารณาเฉพาะแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ เพราะอาจทำให้เกิดความผิดพลาดได้

4.2.1.2 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้น การพิจารณาเพียงแต่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นอาจไม่เพียงพอ เพราะร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นอาจไม่เพียงพอ เพราะร่างพระราชบัญญัติที่เสนออาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นด้วย ฉะนั้น จะต้องศึกษาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องไปพร้อมๆ กันด้วย เช่น ร่างพระราชบัญญัติ

---

[11] สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554) **คู่มือปฏิบัติงาน สำนักการประชุม** . กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 19.

ประเภทที่เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินั้นมิได้บัญญัติข้อความใดๆ อันเกี่ยวด้วยการเงิน หากพิจารณาเพียงเท่านี้อาจจะทำให้เข้าใจผิดไปได้ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่เข้าลักษณะในร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แต่เมื่อไปศึกษากระบวนการดำเนินการของรัฐในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น จะเห็นได้ว่าก่อนมีการออกกฎหมายเวนคืนจะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนก่อน หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่จะทำการสำรวจพื้นที่ที่จะเวนคืน เมื่อสำรวจแล้วจะมีการตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นและมีการติดต่อเจ้าของที่ดินให้มารับค่าทดแทน รายที่สามารถตกลงกันได้ก็จะมารับค่าทดแทน ส่วนรายที่ตกลงกันไม่ได้จะมีการวางเงินค่าทดแทนไว้ที่ธนาคาร หลักจากนั้น จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นการเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ มีการให้อำนาจรัฐมนตรี สามารถกำหนดราคาที่ดินเพิ่มขึ้นได้ ทำให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินมาดำเนินการ กรณีดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงิน

4.2.1.3 พิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่ามีสาระสำคัญตามความหมายของคำว่า "เกี่ยวด้วยการเงิน" ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 บัญญัติไว้หรือไม่ การพิจารณาความหมายดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ

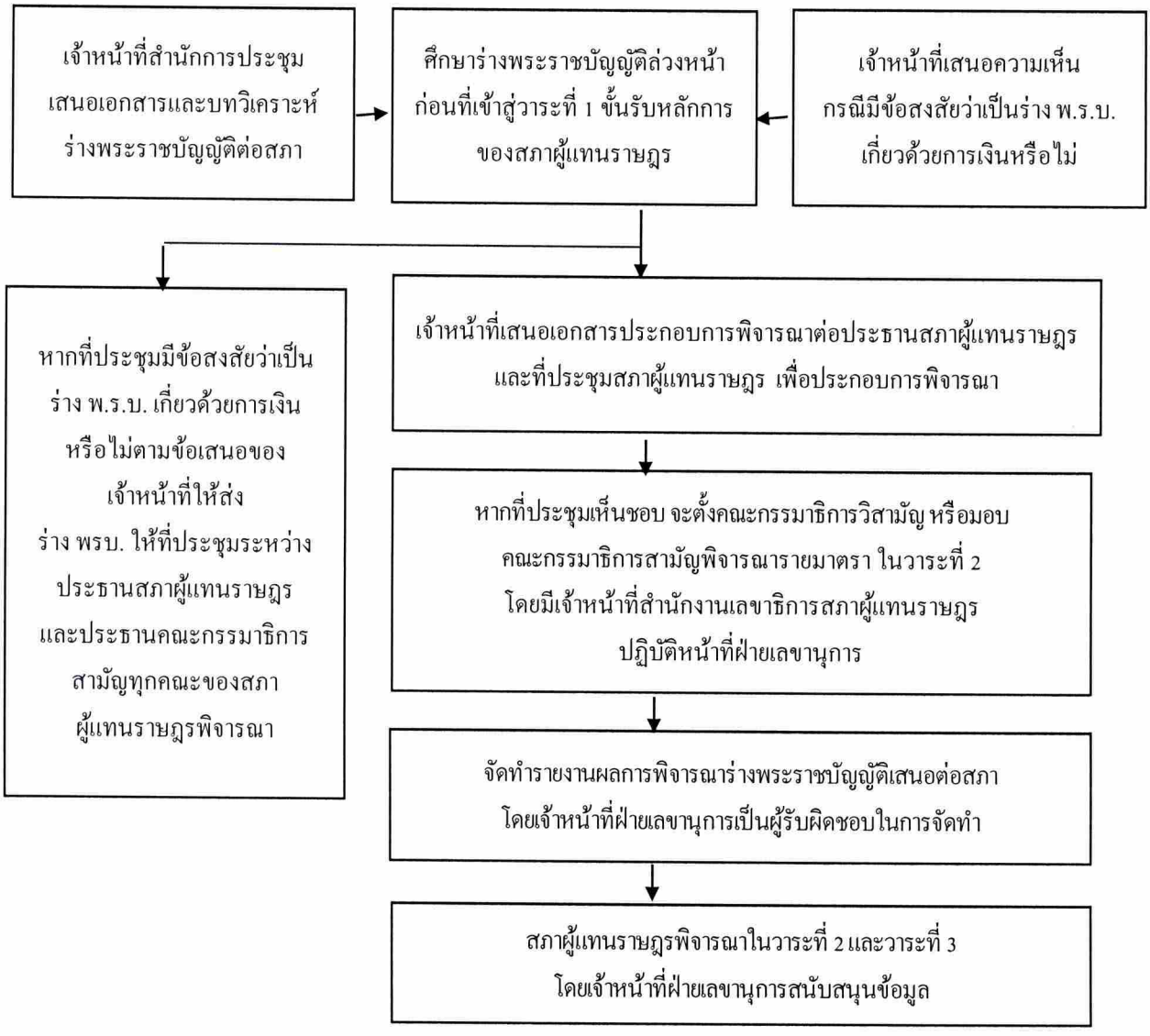
- **<u>พิจารณาตามตัวอักษร</u>** คือ พิจารณาว่ามีข้อความใดที่เข้าหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ หากมีข้อความปรากฏก็ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หากไม่มีข้อความปรากฏก็ถือว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งการพิจารณาในลักษณะนี้เป็นการพิจารณาในความหมายอย่างแคบ

- **<u>พิจารณาตามข้อเท็จจริง</u>** คือ พิจารณาถึงหลักการและเหตุผลที่แท้จริง แม้ว่ากฎหมายนั้นจะไม่มีข้อความใดที่ปรากฏให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ก็ควรจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หรือในทางกลับกันร่างพระราชบัญญัตินั้น ถ้าแม้ว่าโดยบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินั้นเองหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีผลกระทบหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกรณีเกี่ยวด้วยการเงิน แต่ผลกระทบนั้นได้ดำเนินการสิ้นสุดลงแล้วและในขณะนั้นไม่ผูกพันงบประมาณของรัฐทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

นอกจาก 2 กรณีดังกล่าวแล้ว ควรจะพิจารณาเทียบเคียงกับกฎหมายเดิม (ถ้ามี) ในส่วนที่เข้าลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินด้วยว่าได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายเดิมแล้วหรือไม่ ถ้าเคยบัญญัติไว้แล้วถือว่าไม่ส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน จึงไม่เข้าลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

แผนผังที่ 5 วิธีการปฏิบัติงานตามกระบวนการตรา่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



หมายเหตุ : เจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ธุรการ และวิชาการ ให้กับสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในรูปแบบของการอำนวยความสะดวกและการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติให้กับสมาชิก โดยในส่วนของร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินหรือกรณีมีข้อสงสัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ เจ้าหน้าที่ หรือนิติกร จะเข้าไปเกี่ยวข้องตั้งแต่การศึกษาล่วงหน้าก่อนร่างเข้าสู่วาระรับหลักการ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 รับหลักการ ขั้นการพิจารณาในวาระที่ 2 คือ ขั้นกรรมาธิการ และสภาผู้แทนราษฎรเป็นรายมาตรา โดยในการทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการดังกล่าว สามารถให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อสังเกต ประกอบการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมาธิการ ประเด็นปัญหา คือ เจ้าหน้าที่ หรือนิติกร ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวมากน้อยเพียงใด และบทวิเคราะห์ ข้อเสนอแนะ และความเห็นของเจ้าหน้าที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากน้อยเพียงใด

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 143 แล้ว

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินได้แก่ร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) มีสาระเกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการจัดเก็บภาษีหรืออากร

- การให้สิทธิพิเศษทางภาษีหรืออากรกับบุคคลขององค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย เช่น ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสำนักงานผู้แทนธนาคารพัฒนาเอเชียในประเทศไทย พ.ศ. .... มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้แทนธนาคารพัฒนาเอเชียในประเทศไทยได้รับเอกสิทธิ์เรื่องภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ซึ่งถือว่าเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงการวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

- การเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรืออากร ไม่ว่าเพิ่มขึ้นหรือลดลง เช่น ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีการแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวกับค่าลดหย่อนการคำนวณภาษีเงินได้สำหรับบุคคลธรรมดา โดยกำหนดให้ผู้มีเงินได้ที่อุปการะเลี้ยงดูบิดามารดามีสิทธิหักลดหย่อนภาษีได้เพิ่มขึ้น

- การยกเลิกการจัดเก็บภาษีหรืออากรที่เดิมเคยมีการจัดเก็บ

- การยกเว้นเงินการจัดเก็บภาษีหรืออากร เช่น ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... กำหนดให้ธนาคารได้รับการยกเว้นภาษีอากร ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขง พ.ศ. .... กำหนดให้รายได้ของสถาบันความร่วมมือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจลุ่มน้ำโขงได้รับการยกเว้นภาษี เป็นต้น

- การเพิ่มประเภทที่จัดเก็บภาษีหรืออากรขึ้นใหม่ เช่นร่างพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... ที่กำหนดให้การส่งยางออกนอกราชอาณาจักรต้องเสียอากร เป็นต้น

(ข) มีสาระที่ทำให้รัฐได้รับเงินรายได้เพิ่มขึ้น หรือได้รับลดลง เช่น

- มีการปรับปรุงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ เช่น ร่างพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. .... มีการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมท้ายร่างพระราชบัญญัติทำให้รัฐมีรายรับเพิ่มขึ้นจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่สูงขึ้น เป็นต้น

- มีการยกเลิกหรือเพิ่มประเภทการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมที่นำส่งเป็นรายได้ของรัฐ เช่น ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. .... กำหนดให้มีอัตราค่าธรรมเนียมสำหรับการขอขึ้นทะเบียน คำคัดค้านการขึ้นทะเบียน คำอุทธรณ์ และคำขอแก้ไขทะเบียน เป็นต้น

- มีการยกเว้นรายได้ที่ได้รับไม่ต้องนำส่งคลัง เช่น ร่างพระราชบัญญัติการบริหารกิจการฮาลาล พ.ศ. .... กำหนดให้รายได้ของสำนักงานมาตรฐานฮาลาล ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมไม่ต้องนำส่งคลัง เป็นต้น

อนึ่ง ในกรณีที่มีร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเป็นการลงโทษปรับในทางอาญา แนวทางวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรในอดีตที่ผ่านมา โทษปรับถือว่าเป็นรายได้ที่

ไม่แน่นอน ต้องมีผู้กระทำผิดจึงจะมีการลงโทษ จึงไม่เข้าลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ประกอบกับเจตนารมณ์กฎหมายเกี่ยวกับการลงโทษเพียงต้องการป้องปรามหรือเพื่อให้หลาบจำ รัฐไม่มีจุดประสงค์ที่จะหารายได้จากเงินประเภทนี้

(ค) มีบทบัญญัติที่ทำให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณของแผ่นดินมาดำเนินการ

- มีการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นใหม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติสภาเกษตรกรแห่งชาติ พ.ศ. .... กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติขึ้น ร่างพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพของรัฐสภา พ.ศ. .... กำหนดให้มีองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพของรัฐสภา มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

- มีการยกฐานะของหน่วยงานระดับกองขึ้นเป็นนิติบุคคล เช่น ร่างพระราชบัญญัติองค์กรอิสระผู้บริโภค พ.ศ. .... มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการอิสระผู้บริโภคเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการอิสระผู้บริโภค เป็นต้น

- มีการเพิ่มภาระหน้าที่อย่างมากจากงานประจำของหน่วยงานที่มีอยู่แล้ว ซึ่งอัตรากำลังที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่เพิ่มขึ้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติบัตรเครดิต พ.ศ. .... กำหนดให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง มีอำนาจหน้าที่รับเรื่องร้องเรียนจากผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือไม่เป็นธรรมจากการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต และรายงานปัญหาและสถานการณ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต มีผลเป็นการเพิ่มหน้าที่ให้แก่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจนอาจต้องเพิ่มอัตรากำลังเพื่อให้เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

- มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นใหม่ และกำหนดให้รัฐจัดสรรเงินทุนประเดิมหรือให้จัดสรรเงินอุดหนุนรายปี เช่น ร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนทรัพยากรน้ำ ซึ่งมีรายได้จากทุนประเดิมและเงินอุดทุนจากรัฐบาล เป็นต้น

- มีการให้จ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษแก่เจ้าหน้าที่เกินกว่าที่กระทรวงการคลังกำหนดไว้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติมาตรฐานการปฏิบัติงานด้านวิทยาศาสตร์ พ.ศ. .... กำหนดให้จ่ายเงินค่าตอบแทนเจ้าหน้าที่เป็นพิเศษ ร่างพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. .... กำหนดให้มีกรมสอบสวนคดีพิเศษ สังกัดกระทรวงยุติธรรม ให้รับผิดชอบคดีอาญาทางเศรษฐกิจและในการสอบสวนให้มีค่าใช้จ่ายพิเศษ และที่ปรึกษาได้รับเงินค่าตอบแทน ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. .... กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาได้รับค่าตอบแทนเพิ่มขึ้นเป็นการทั่วไปหรือเงินเพิ่มพิเศษสำหรับผู้มีคุณวุฒิ เป็นต้น

- เป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างกิจการรถไฟฟ้า โครงการรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล ในท้องที่เขตบางซื่อ เขตจตุจักร เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตปทุมวัน และเขตสาธร กรุงเทพมหานคร พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลบ้านเป็ด อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น เป็นต้น

- มีการให้รัฐจ่ายเงินค่าตอบแทนหรือค่าเสียหายให้กับเอกชน กรณี รัฐจำเป็นต้องละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน เช่น ร่างพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. .... การกำหนดให้รัฐต้องชดใช้เงินในกรณีที่มีการทำลายสัตว์หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดแก่เจ้าของสัตว์หรือเจ้าของซากสัตว์ เป็นต้น

(ง) มีบทบัญญัติที่มีการโอนงบประมาณของแผ่นดิน

- มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ เป็นการรวมหน่วยงานเดิมหลายหน่วยงานเข้าด้วยกัน โดยมีการโอนเงินงบประมาณที่ได้รับมาเป็นของหน่วยงานใหม่ ซึ่งจะต้องมีการโอนทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่มาด้วย เช่น ร่างพระราชบัญญัติโอนกิจการบางส่วนของสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของกระทรวงวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. .... กำหนดให้โอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเสริมสร้างเอกลักษณ์ของชาติ และของกรมศิลปากร และสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของกระทรวงวัฒนธรรมแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นต้น

- มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ โดยโอนงบประมาณของหน่วยงานเดิม เช่น ร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนนี พ.ศ. .... มีการกำหนดให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ภาระผูกพัน และงบประมาณ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ในส่วนของสถาบันพระบรมราชชนนีและวิทยาลัยในสังกัด ไปเป็นของสถาบัน พระบรมราชชนนีที่ตั้งขึ้นใหม่ เป็นต้น

- มีการโอนหน่วยงานข้ามกระทรวง เช่น ร่างพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีการกำหนดให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ภาระผูกพัน และงบประมาณ รวมทั้งพนักงานและลูกจ้างของคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติบางส่วน ไปเป็นของสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ซึ่งเป็นส่วนราชการอิสระ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ร่างพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารบางส่วนของกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปเป็นของกรมขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม พ.ศ. .... กำหนดให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ ข้าราชการ และงบประมาณของกรมตำรวจ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน ไปเป็นของกรมขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม เพื่อความสะดวกแก่การควบคุม เป็นต้น

(จ) มีบทบัญญัติให้รัฐกู้เงิน ค้ำประกัน และการใช้เงินกู้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. .... กำหนดให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการชำระหนี้เพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละสิบของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยการค้ำประกัน เงินกู้ในนามของรัฐบาล ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. .... กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจกู้ยืมเงิน ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ

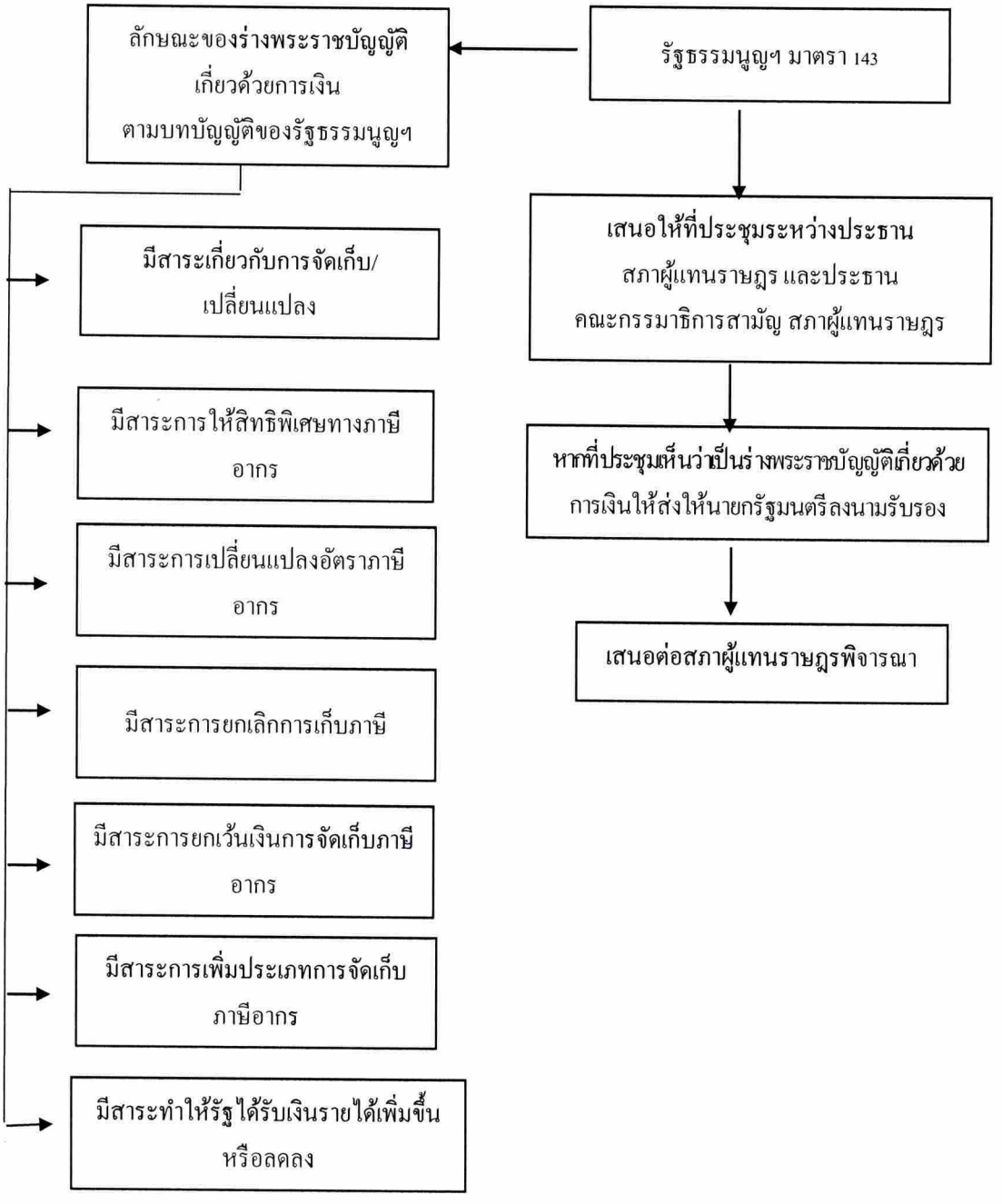
พ.ศ. .... กำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมเงินบาทไม่เกินสี่แสนล้านบาทในนามของรัฐบาล ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2554 เป็นต้น

(ฉ) มีบทบัญญัติที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกิดขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังไม่ปรากฏกรณีการวินิจฉัยของร่างพระราชบัญญัติที่เข้าลักษณะทำนองนี้

(ช) ร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเงินตรา เช่น ร่างพระราชบัญญัติเงินตรา ในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. 2489 ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตรา พ.ศ. 2485 ร่างพระราชบัญญัติระบบเงินตราชั่วคราว พ.ศ. 2489 ร่างพระราชบัญญัติจัดสรรทุนสำรองเงินตรา เกินจำนวนธนบัตรออกใช้ พ.ศ. 2498 เป็นต้น

4.2.1.3 ตรวจสอบว่าเคยมีคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรในประเด็นดังกล่าวไว้หรือไม่ เพื่อเป็นแนวทางประกอบการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของประธานสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่มีเหตุอื่นซึ่งมีน้ำหนักมากกว่า ก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยได้ ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปในทางเดียวกัน มีเหตุผลรองรับและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย เช่น ร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเกี่ยวกับค่าปรับ แม้จะถือว่าค่าปรับเป็นเงินของแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัตินั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีแนวทางการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าปรับซึ่งไม่ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน เนื่องจากรัฐย่อมไม่หวังรายได้จากผู้กระทำผิด หากรัฐหวังรายได้จากผู้กระทำผิดแล้วก็จะเป็นการสนับสนุนให้ประชาชนกระทำผิด เมื่อถือว่าผู้กระทำผิดต้องเสียค่าปรับเป็นการลงโทษ ร่างพระราชบัญญัติทำนองนี้ จึงไม่จำเป็นต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน

แผนผังที่ 6 เงื่อนไขหรือรายละเอียดที่ระบุว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143



หมายเหตุ : ตามมาตรา 143 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดรายละเอียดร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินว่าจะต้องมีลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามแผนผังข้างบน

อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินไว้แล้วก็ตาม แต่ยังคงให้อำนาจในการวินิจฉัยไว้ โดยรัฐธรรมนูญในอดีตให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ การให้อำนาจบุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้วินิจฉัย มีผลดีทำให้การวินิจฉัยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว แต่มีข้อเสียในการวินิจฉัยขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ในยุคสมัยหนึ่งร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกัน การวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนอาจจะแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดความรู้สึกว่าการวินิจฉัยนั้นมีเหตุผลไม่แน่นอน

ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 วรรคสี่ บัญญัติว่า "ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย" ซึ่งเจตนารมณ์การตัดอำนาจการวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัตินี้ เพื่อต้องการไม่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากเกินไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 วรรคสอง ก็ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน

ข้อปฏิบัติหากเกิดข้อสงสัยในความเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 วรรคสอง บัญญัติว่า "ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีตามวรรคสองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว

มติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสอง ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด"

ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 กำหนดว่า

"ข้อ 111 ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา 142 (2) (3) และ (4) ของรัฐธรรมนูญ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันส่งคำแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งแล้ว หากไม่พิจารณาให้คำรับรองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ ให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้เสนอทราบ

หากผู้เสนอแจ้งคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย

ข้อ 112 ให้ประธานสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะเพื่อพิจารณากรณีตามข้อ 111 วรรคสาม ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว

การประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินให้นำข้อบังคับการประชุมนี้เฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุม มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

แนวทางปฏิบัติเพื่อเสนอความเห็นประกอบคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อมีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สำนักการประชุมจะตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติ และบันทึกเสนอความเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ โดยเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินแล้ว จึงแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนด 7 วันแล้ว ให้ถือว่าผู้เสนอไม่สงสัย ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

หากว่าผู้เสนอคัดค้านความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าเป็นกรณีสงสัยที่ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินได้อย่างไร ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะเพื่อวินิจฉัยภายใน 15 วัน

แนวทางการวินิจฉัย

ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินมีหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ในการพิจารณาควรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ รวมทั้งหลักการและเหตุผล ไม่ใช่พิจารณาเฉพาะชื่อร่างพระราชบัญญัติ หรือบางส่วนบางมาตราของร่างพระราชบัญญัติ เพราะอาจทำให้เกิดการผิดพลาดในการวินิจฉัยได้ เช่นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... หากพิจารณาเฉพาะชื่อร่างพระราชบัญญัติก็จะทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แต่ถ้าพิจารณาบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินั้นมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานประเมินซึ่งไม่เข้าลักษณะเกี่ยวด้วยการเงิน จึงไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ในกรณีเช่นนี้ถ้าไม่พิจารณาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติแล้วจะทำให้เกิดการวินิจฉัยผิดพลาดได้

2. พิจารณากฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้เสนอมา การพิจารณาเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาเท่านั้นยังไม่เพียงพอ เพราะอาจมีผลเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นๆ ด้วย

ดังนั้น จึงต้องศึกษาว่ามีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ และกฎหมายนั้น มีผลบังคับไปถึงลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 20 บัญญัติให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ การบัญญัติให้มีคณะกรรมการ เมื่อกรรมการมาประชุมต้องจ่ายเบี้ยประชุม แต่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเบี้ยประชุมไว้ ในมาตรา 20 นี้ จึงไม่เข้าลักษณะเกี่ยวด้วยการเงิน เพราะเบี้ยประชุมได้ไปกำหนดในพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 แล้ว ฉะนั้นหากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นกำหนดให้มีคณะกรรมการแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

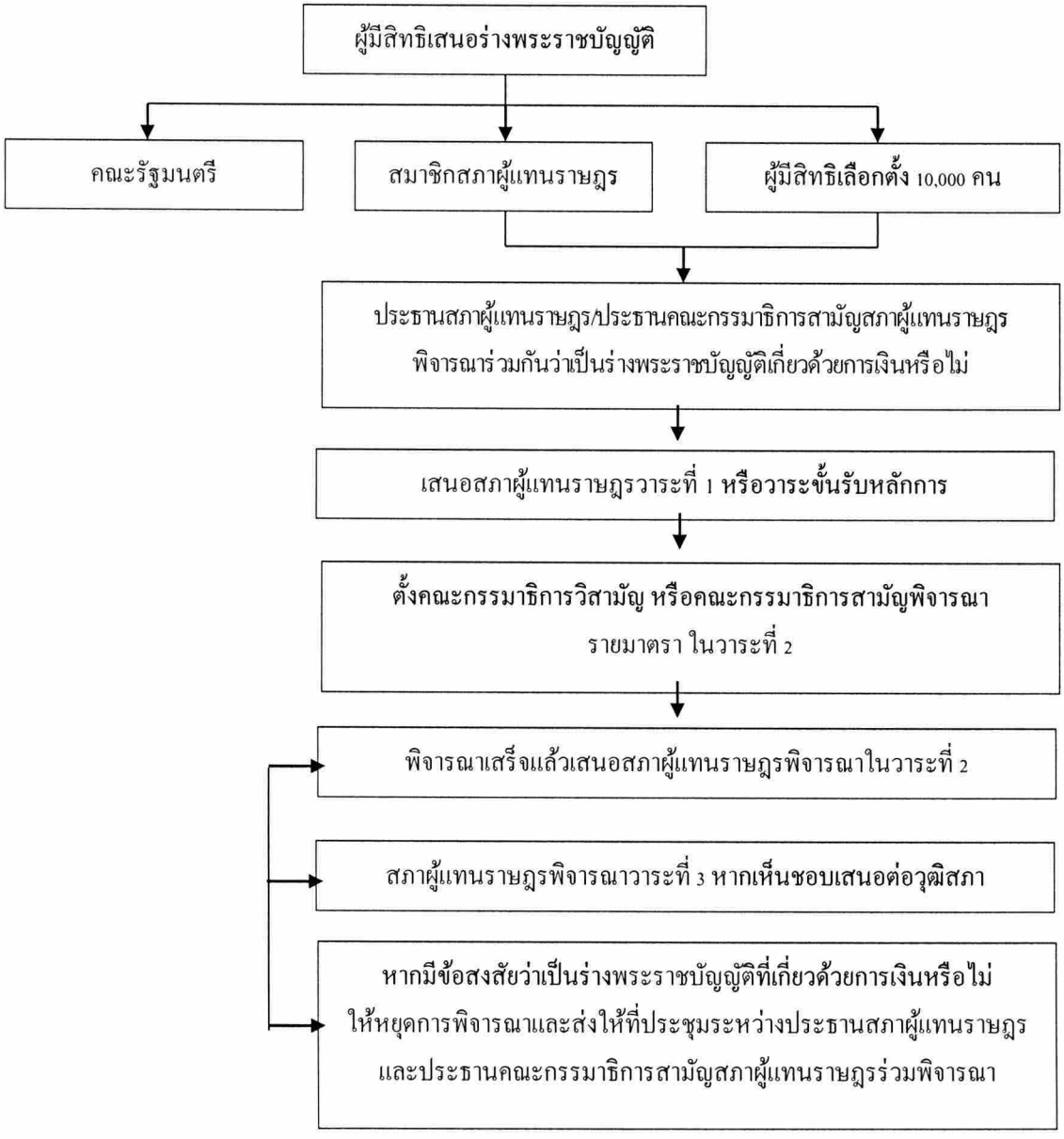
3. ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้น หากมีการกำหนดอัตราโทษถือว่าเป็นโทษปรับแล้ว ไม่ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ถึงแม้ว่ารัฐจะมีรายรับก็ตาม แต่เป็นรายได้ที่ไม่แน่นอนและโทษปรับเป็นการกำหนดอัตราโทษสำหรับผู้กระทำความผิด ไม่ใช่เป็นกรณีที่รัฐจะมาหารายได้จากอัตราโทษปรับ

4. ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้น ได้มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมท้ายร่างพระราชบัญญัติ ให้พิจารณาว่ารัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ถ้ารัฐได้รับค่าธรรมเนียมถือว่ารัฐมีรายรับ จึงเข้าลักษณะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นรัฐไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน ก็ไม่เข้าลักษณะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

5. การใช้ดุลพินิจว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ หากตีความกว้างหรือแคบเกินไปก็อาจจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หรือไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ฉะนั้นสิ่งใดมีผลกระทบกระเทือนรัฐไม่มากนัก หรือเรียกว่าไกลเกินกว่าเหตุ ก็ไม่น่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน เพราะจะทำให้สมาชิกรู้สึกว่าเป็นอุปสรรคในการทำงาน และขณะเดียวกันหากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก็จะรู้สึกว่าฝ่ายนิติบัญญัติก้าวก่ายอำนาจบริหาร

กล่าวโดยสรุปคือ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ได้บัญญัติเป็นครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมและปรึกษาสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ต่อมาได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีเนื้อหาคล้ายคลึงกันไม่แตกต่างกันมากนัก ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินจึงต้องพิจารณาตามลายลักษณ์อักษรตามข้อเท็จจริง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และแนวทางการวินิจฉัยในอดีต การวินิจฉัยจึงต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ไม่ควรตีความกว้างหรือแคบเกินไปอันจะทำให้การวินิจฉัยเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

แผนผังที่ 7 กระบวนตราพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน



หมายเหตุ : การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎร ในภาพรวมแล้วถือว่า. มีลักษณะคล้ายคลึงกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป แต่มีข้อแตกต่างกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีข้อสงสัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเงินหรือไม่ จะมีการนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเสนอต่อที่ประชุมของประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 โดยข้อสงสัยดังกล่าว สามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาซึ่งหากเกิดขึ้นจะต้องนำเข้าสู่การวินิจฉัย ของประชุมร่วมระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรกับประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

4.2.2 <u>วิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน วุฒิสภา</u> [12]

นิติกรของกลุ่มงานพระราชบัญญัติ สำนักการประชุม มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการติดตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ

4.2.2.1 การดำเนินการกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร

(ก) ติดตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

(ข) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแล้วให้จัดทำบันทึกเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับถึงประธานวุฒิสภาเพื่อทราบและพิจารณาอนุญาตให้ส่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแล้วไปยังคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา เพื่อพิจารณาดำเนินการตามข้อบังคับฯ ข้อ 136

(ค) จัดทำหนังสือราชการภายในลงนามโดยผู้อำนวยการสำนักการประชุม แจ้งไปยังผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ 3 เพื่อให้ดำเนินการนำร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแล้ว บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาวุฒิสภาเพื่อพิจารณา

(ง) ติดตามผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภา

4.2.2.2 การดำเนินการกรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแล้ว

(ก) แจ้งไปยังคณะกรรมาธิการซึ่งที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภามอบหมายให้พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติควบคู่กับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับฯ ข้อ 136 เพื่อเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาต่อประธานวุฒิสภาเป็นการด่วนสำหรับเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของสมาชิกในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา

(ข) เมื่อได้รับร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วจากเจ้าหน้าที่ธุรการ ให้นิติกรเจ้าของเรื่องดำเนินการต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบความถูกต้องและความครบถ้วนสมบูรณ์ของเอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วโดยมีการจัดเรียงเอกสารตามลำดับ ดังนี้

- หนังสือนำส่งร่างพระราชบัญญัติซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร รักษาราชการแทนประธานสภาผู้แทนราษฎรลงนามถึงประธานวุฒิสภา
- สารบบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

---

[12] สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (ม.ป.ป.) **คู่มือปฏิบัติงานสำนักการประชุม.** กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 403 - 426

- บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ ในการนี้มีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรหลายฉบับ จะมีการเรียงบันทึกหลักการและเหตุผลของผู้เสนอตามลำดับที่แจ้งไว้ในสารบบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- ร่างพระราชบัญญัติ ตรวจสอบความถูกต้อง ครบถ้วนและการเรียงลำดับของบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ทั้งฉบับ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมครบตามที่บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัตินั้นอ้างถึงหรือไม่ สำหรับร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้ตรวจสอบว่ามีแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติ บัญชีรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองครบถ้วนหรือไม่ และตรวจสอบว่าผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ลงนามรับรองความถูกต้องตามมติของสภาผู้แทนราษฎรแล้วหรือไม่

- บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญประกอบร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย สำหรับร่างพระราชบัญญัติใดมีผู้เสนอหลายฉบับ ให้ตรวจสอบว่ามีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญครบทุกฉบับหรือไม่ โดยจัดเรียงตามลำดับผู้เสนอที่แจ้งไว้ในสารบบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ จะไม่บันทึกวิเคราะห์แนบมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบ เนื่องจากบทวิเคราะห์ฯ มีอยู่ในเอกสารงบประมาณที่สำนักงบประมาณแจกให้สมาชิกพิจารณาศึกษาล่วงหน้าแล้ว

(2) หากตรวจสอบแล้วพบว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นมีข้อบกพร่องอย่างใดจะต้องติดต่อประสานไปยังกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ให้ถูกต้องสมบูรณ์

(3) เมื่อส่วนประกอบร่างพระราชบัญญัติครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ให้จัดทำบันทึกเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาอนุญาตบรรจุระเบียบวาระการประชุม โดยในบันทึกดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

- มีรายละเอียดเกี่ยวกับวันเวลาในการพิจารณาลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร

- **<u>ตรวจสอบว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ หากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎร จะแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน และคำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรนี้ถือเป็นเด็ดขาด</u>** (คำแจ้งดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในหนังสือร่างพระราชบัญญัติ)

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน
วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขรับ 7107
รับที่ 23 ก.ย. 2556
เวลา 09.46 น.

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔/๒๙๒๘

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนอู่ทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๒๓ กันยายน ๒๕๕๖

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๖ และครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ

จะนั้น จึงส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อนำเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๖

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายเจริญ จรรย์โกมล)
รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทน
ประธานสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มงานพระราชบัญญัติ
รับที่ ๒๒๒/๒๕๕๖
วันที่ ๒๓ ก.ย. ๒๕๕๖
เวลา ๑๒.๕๕ น.
สำนักการประชุม

กลุ่มงานบริหารทั่วไป
รับที่ ๕๒๗/๕๖ วันที่ ๒๓ ก.ย. ๕๖
เวลา ๑๑.๒๖ ส่ง ๔ ฉบับ
สำนักการประชุม

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๙๕๒๗

รูปภาพที่ 1 หนังสือประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งประธานวุฒิสภา กรณีร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

หากประธานสภาผู้แทนราษฎรมิได้แจ้งว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมิใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

(๑๓๑)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขรับ 8439
วันที่ 31 ... 2556
เวลา 13.08 น.

ด่วนที่สุด
ที่ สผ ๐๐๑๔/๒๕๕๖

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนอู่ทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ และวันศุกร์ที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ

ฉะนั้น จึงส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อนำเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๖

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นายเจริญ จรรย์โกมล)
รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทน
ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๓๖

รูปภาพที่ 2 หนังสือประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งประธานวุฒิสภา กรณีร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

- วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติเมื่อใดและจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในวันที่เท่าใด โดยให้คำนวณนับระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 146 ที่กำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในหกสิบวัน **แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งกำหนดวันดังกล่าวจะนับเฉพาะวันในสมัยประชุมเท่านั้น**

- ตรวจสอบเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ หรือทุพลภาพหรือไม่ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้บันทึกความเห็นไว้ในบันทึกกราบเรียนประธานวุฒิสภาเพื่อประธานวุฒิสภาจักได้พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งหากประธานวุฒิสภาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือทุพพลภาพ เมื่อที่ประชุมวุฒิสภามิได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยกรรมาธิการเต็มสภา วุฒิสภาจะต้องตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดโดยมีสัดส่วนหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

ทั้งนี้ การตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพหรือไม่นั้น นอกจากจะตรวจสอบสาระสำคัญในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติแล้ว ยังสามารถตรวจสอบได้จากระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมที่มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่หนึ่งประกอบด้วย เนื่องจากในระเบียบวาระการประชุมจะมีข้อความแจ้งด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ

- ขอให้ประธานวุฒิสภาพิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าระเบียบวาระการประชุม เป็นเรื่องด่วน พร้อมทั้งอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมที่เกี่ยวข้องประกอบการทำบันทึกเสนอความเห็น

(4) เมื่อประธานวุฒิสภาพิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าระเบียบวาระการประชุมแล้ว ให้จัดทำหนังสือราชการภายนอก ลงนามโดยรองเลขาธิการวุฒิสภาเชิญผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าร่วมประชุมวุฒิสภาเพื่อแถลงหรือชี้แจงความจำเป็นในการเสนอร่างฯ ต่อที่ประชุมวุฒิสภา (หรือเรียกว่า “หนังสือเชิญผู้ชี้แจง”)

โดยหนังสือเชิญผู้ชี้แจงดังกล่าวข้างต้นจะแจ้งไปยังบุคคลดังต่อไปนี้

- กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้เสนอ ให้แจ้งไปยังรัฐมนตรีซึ่งรักษาการตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น

- กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งศาลเป็นผู้เสนอ ให้ประสานไปยังเลขาธิการ สำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อให้ประธานศาลฎีกาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเป็นผู้แถลงหรือชี้แจงต่อที่ประชุม

- กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอให้ประสานไปยังองค์กรอิสระนั้น เพื่อให้ประธานขององค์กรหรือหัวหน้าส่วนราชการขององค์กรนั้นเป็นผู้แถลงหรือชี้แจงต่อที่ประชุม

- กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอให้ประสานไปยังผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นผู้ชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมวุฒิสภา

(5) ติดตามผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเกี่ยวกับแนวทาง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในวาระที่หนึ่ง ซึ่งหากที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภามีแนวทางว่า ให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง ให้ประสานคณะกรรมาธิการวิสามัญกิจการวุฒิสภาเพื่อขอรายชื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญสำหรับจัดเตรียมไว้ให้สมาชิกวุฒิสภาเสนอต่อที่ประชุมและสำหรับเลขาธิการวุฒิสภาอ่านทบทวนภายหลังที่สมาชิกวุฒิสภาได้เสนอต่อที่ประชุมแล้ว

(6) ศึกษาเนื้อหาสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และจัดเตรียมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและข้อมูลต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของที่ประชุม

(7) เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาลงมติในวาระที่หนึ่งแล้วให้ดำเนินการจัดทำหนังสือยินยันมติที่ประชุมวุฒิสภาแจ้งไปยังหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

กรณีที่ประชุมลงมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้จัดทำหนังสือราชการภายนอก ลงนามโดยประธานวุฒิสภา แจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบ และส่งคืนร่างพระราชบัญญัติ

กรณีที่ประชุมลงมติรับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาหรือรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และมีมติให้พิจารณาในวาระที่สองโดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้ง กล่าวคือ มีมติส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาพิจารณา หรือตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณาให้จัดทำหนังสือยืนยันมติที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อแจ้งมติที่ประชุมวุฒิสภาไปยังหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- กรณีมีมติส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภา ให้จัดทำหนังสือราชการภายใน ลงนามโดยรองเลขาธิการวุฒิสภา แจ้งไปยังประธานคณะกรรมาธิการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง

- กรณีมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาจัดทำหนังสือยืนยันมติที่ประชุมวุฒิสภาเพื่อแจ้งมติที่ประชุมวุฒิสภาไปยังหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ 1) ประกาศวุฒิสภา เรื่อง ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลงนามโดยประธานวุฒิสภา ข้อ 2) หนังสือราชการภายนอก ลงนามโดยรองเลขาธิการวุฒิสภาแจ้งไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นำประกาศวุฒิสภา ตาม 1) ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา (เรียกว่า "หนังสือนำส่งประกาศ") และ 3) หนังสือราชการภายนอก ลงนามโดยรองเลขาธิการวุฒิสภาเพื่อเชิญคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาประชุมเป็นครั้งแรก (เรียกว่า "หนังสือนัดประชุม") เพื่อแจ้งรายชื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการ พร้อมทั้งแจ้งวัน เวลาและสถานที่ ที่มีการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ครั้งแรกให้กับกรรมาธิการทุกคนทราบ

4.2.2.3 การดำเนินการกรณีคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

เมื่อคณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาตั้งขึ้น ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว คณะกรรมาธิการจะเสนอร่างพระราชบัญญัติพร้อมทั้งรายงานต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอต่อที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาต่อไป โดยในรายงานของคณะกรรมาธิการจะแสดงร่างเดิมและรายการแก้ไขเพิ่มเติม และหากคณะกรรมาธิการเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ควรทราบหรือควรปฏิบัติ จะบันทึกข้อสังเกตไว้ในรายงานด้วย

(ก) เมื่อได้รับหนังสือและรายงานของคณะกรรมาธิการจากเจ้าหน้าที่ธุรการให้ตรวจสอบความถูกต้องของรายงานที่คณะกรรมาธิการเสนอ ได้แก่ ตรวจสอบว่ารายการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการที่เสนอไว้ในรายงานถูกต้องและสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วหรือไม่ หากพบข้อผิดพลาดให้ประสานกับผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมาธิการ เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุง

(ข) เมื่อรายงานของคณะกรรมาธิการที่เสนอมาถูกต้องสมบูรณ์แล้ว ให้ทำบันทึกกราบเรียนประธานวุฒิสภาเพื่อทราบและพิจารณาอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยในบันทึกดังกล่าวให้สรุปผลการพิจารณาของคณะกรรมาธิการพอสังเขปว่าคณะกรรมาธิการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีที่คณะกรรมาธิการแก้ไขเพิ่มเติม มีการแก้ไขจำนวนกี่มาตรา มาตราใดบ้าง มีสมาชิกวุฒิสภาสงวนคำแปรญัตติหรือมีกรรมาธิการสงวนความเห็นหรือไม่ คณะกรรมาธิการได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วหรือไม่ และร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะครบกำหนดระยะเวลาการพิจารณาเมื่อใด

(ค) เมื่อประธานวุฒิสภาพิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุญาตบรรจุร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วเข้าระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติซึ่งพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการวิสามัญและมีกรรมาธิการซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิภายนอก ให้จัดทำหนังสือราชการภายนอก ลงนามโดยรองเลขาธิการวุฒิสภา เพื่อเชิญกรรมาธิการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้าร่วมประชุมวุฒิสภาเพื่อเสนอรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและตอบชี้แจงต่อที่ประชุมวุฒิสภา

(ง) ศึกษาทำความเข้าใจร่างพระราชบัญญัติซึ่งคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ทั้งนี้ เนื้อความที่คณะกรรมาธิการได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เนื้อความที่กรรมาธิการสงวนความเห็น และเนื้อความที่สมาชิกวุฒิสภาขอสงวนคำแปรญัตติ เพื่อให้สามารถติดตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองของที่ประชุมวุฒิสภาได้อย่างเข้าใจ

(จ) ในช่วงระยะเวลาระหว่างมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองในที่ประชุมวุฒิสภา เนื่องจากการพิจารณาในวาระที่สองในที่ประชุมเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงลำดับมาตราจนจบร่าง นิติกรเจ้าของเรื่องจะต้องติดตามการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาอย่างใกล้ชิดตลอดระยะเวลาการประชุม จะต้องตั้งใจฟังการอภิปรายของบรรดาสมาชิกวุฒิสภาที่ได้สงวนคำแปรญัตติขอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และการอภิปรายขอแก้ไขเพิ่มเติมของกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น ทั้งนี้ เนื่องจากการพิจารณาในชั้นนี้อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้ตลอดระยะเวลาการประชุม ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาอาจมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในกรณีที่ที่ประชุมเห็นด้วยกับผู้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมาธิการผู้สงวนความเห็น รวมทั้งกรณีที่คณะกรรมาธิการยอมรับให้มีการแก้ไขตามผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือตามที่กรรมาธิการสงวนความเห็น หรือตามที่สมาชิกวุฒิสภาได้อภิปรายท้วงติงให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วไม่มีสมาชิกวุฒิสภาคนใดในที่ประชุมไม่เห็นด้วยกับการยอมรับให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการ

ในการติดตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองของที่ประชุมวุฒิสภานี้นอกจากจะต้องติดตามฟังประเด็นการอภิปรายแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในทุก ๆ มาตราของที่ประชุมวุฒิสภาแล้ว ยังจะต้องสนับสนุนข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น รวมทั้งต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบของการเขียนกฎหมายที่ถูกต้องแก่คณะกรรมาธิการและสมาชิกวุฒิสภาด้วย

เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างแล้ว ที่ประชุมจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาในขั้นตอนนี้สมาชิกวุฒิสภาอาจจะขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดๆ มิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ และเมื่อจบขั้นตอนนี้ก็ถือว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองได้เสร็จสิ้นลงแล้ว วุฒิสภาก็จะพิจารณาลงมติในวาระที่สามต่อไป

4.2.2.4 การดำเนินการภายหลังที่ประชุมวุฒิสภาพิจารณาลงมติในวาระที่สาม

(ก) เมื่อที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจาณาร่างพระราชบัญญัติและมติในวาระที่สามแล้ว ให้นิติกรเจ้าของเรื่องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นทั้งฉบับให้ถูกต้องตรงตามมติของที่ประชุมวุฒิสภา จากนั้นให้ตรวจทานร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ ทุกตัวอักษรโดยตรวจสอบกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบในวาระที่สามแล้ว ร่างที่คณะกรรมาธิการของวุฒิสภาพิจารณาเสร็จแล้ว และมติของที่ประชุมวุฒิสภาในการแก้ไขเพิ่มเติม โดยข้อความใดที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรให้พิมพ์ด้วยตัวอักษร Eucrosia UPC (แบบปกติ) ซึ่งตามหนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0510/ว 24 ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2552 เรื่อง การส่งเรื่องไปเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดให้จัดพิมพ์ ร่างพระราชบัญญัติด้วยตัวอักษร Eucrosia UPC ขนาด 16 สำหรับข้อความที่คณะกรรมาธิการเพิ่มขึ้นใหม่และที่ประชุมเห็นชอบด้วยให้พิมพ์ด้วยตัวอักษร Eucrosia UPC (แบบปกติ) แล้วขีดเส้นใต้ข้อความที่เพิ่มขึ้นใหม่ทั้งหมด แต่ในกรณีที่คณะกรรมาธิการได้ตัดข้อความตามร่างเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยออกให้พิมพ์ด้วยตัวอักษร Bannaporn UPC Strikeout Edited (รูปแบบตัวอักษรที่มีเส้นขีดทับบนตัวอักษร)

นิติกรเจ้าของเรื่องต้องดำเนินการตรวจทานความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติโดยอ่านทุกตัวอักษรร่วมกับผู้อำนวยการกลุ่มงานและผู้ร่วมงาน 1 คน รวม 3 คน ด้วยวิธีการ ดังต่อไปนี้

- เนื้อความของกฎหมายในมาตราใดที่ประชุมวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างฯ ของสภาผู้แทนราษฎร ให้อ่านเนื้อความของมาตรานั้นให้ตรงกับร่างฯ ของสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างฯ ในมาตรานั้นก็จะนำร่างเดิมของคณะรัฐมนตรีที่ได้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่หนึ่งมาอ่านเทียบเคียงด้วย

- เนื้อความของบทบัญญัติมาตราใดที่ที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมาธิการให้อ่านเนื้อความของมาตรานั้นให้ตรงกับร่างฯ ที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว ซึ่งปรากฏในรายงานของคณะกรรมาธิการ

- เนื้อความของบทบัญญัติมาตราใดที่ที่ประชุมเห็นชอบด้วยตามที่สมาชิกวุฒิสภาได้สงวนคำแปรญัตติไว้ หรือเห็นด้วยตามที่กรรมาธิการเสียงข้างน้อยได้สงวนความเห็นไว้ให้อ่านเนื้อความของมาตรานั้นให้ตรงตามที่สมาชิกวุฒิสภาได้สงวนคำแปรญัตติหรือตามที่กรรมาธิการได้สงวนความเห็นไว้ตามที่ปรากฏในรายงานของคณะกรรมาธิการ

- เนื้อความของบทบัญญัติมาตราใดที่ที่ประชุมได้มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็นอย่างอื่น ให้อ่านเนื้อความของมาตรานั้นให้ถูกต้องตามมติของที่ประชุม สำหรับกรณีนี้หากมีข้อสงสัยหรือไม่แน่ใจในถ้อยคำประการใด สามารถตรวจสอบถ้อยคำที่ถูกต้องได้จากรายงานการประชุมของวุฒิสภาหรือทบทวนความถูกต้องกับกรรมาธิการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอีกครั้ง

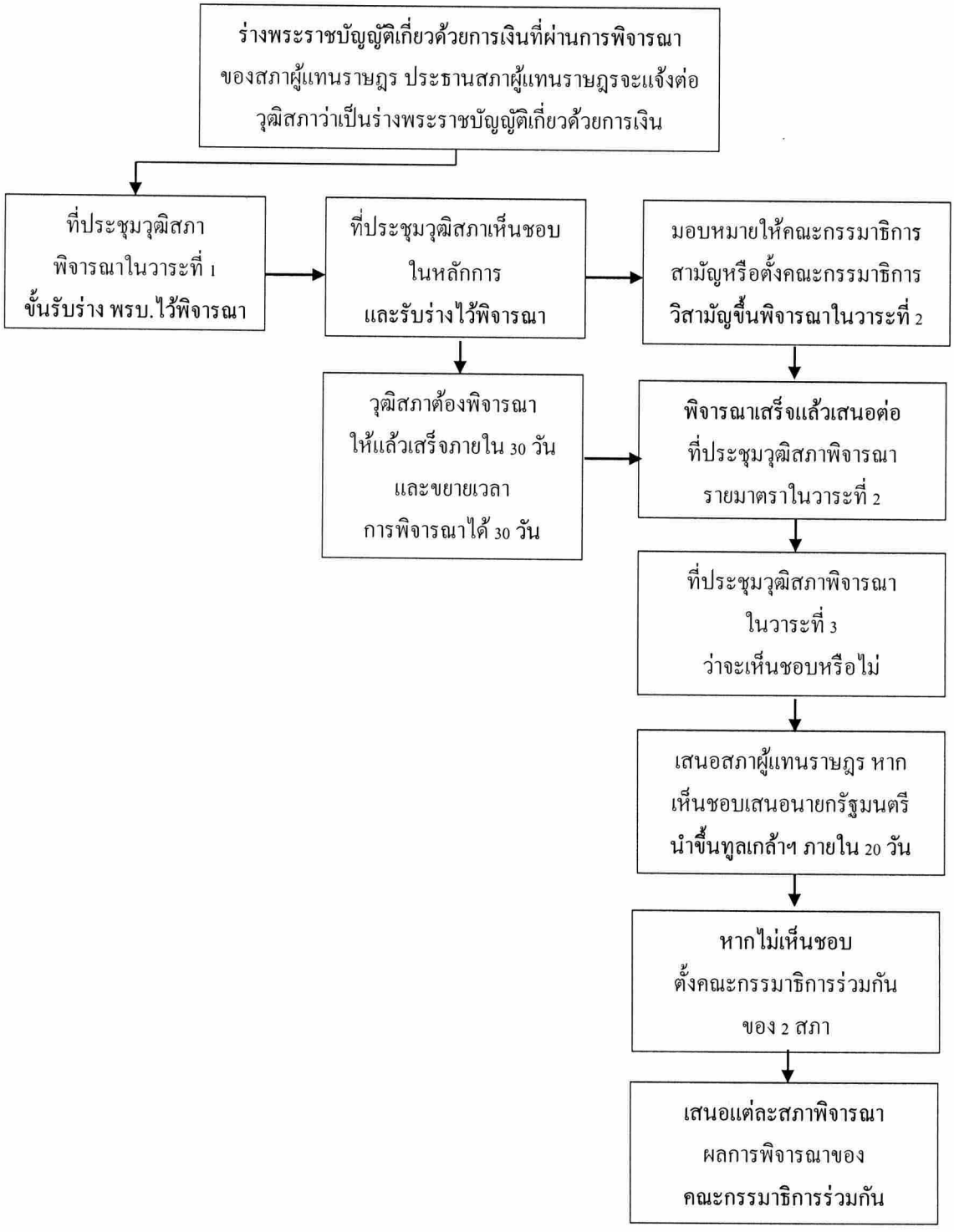
(ข) จัดทำหนังสือยืนยันมติที่ประชุมเพื่อแจ้งผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาในวาระที่สามไปยังบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- จัดทำหนังสือราชการภายนอก ลงนามโดยประธานวุฒิสภาแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทราบว่าที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเสร็จแล้ว โดยเป็นการพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภาในการประชุมครั้งใด วันที่เท่าไร และผลการพิจารณาของวุฒิสภาในร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอย่างไร เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม และส่งคืนร่างพระราชบัญญัติ (เรียกว่า “หนังสือนำส่งร่างพระราชบัญญัติ)

- จัดทำสารบบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติลงนามโดยรองเลขาธิการวุฒิสภา ในสารบบดังกล่าวจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละวาระของวุฒิสภา นับตั้งแต่วุฒิสภารับร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง การพิจารณาในวาระที่สอง และผลการพิจารณาในวาระที่สาม รวมทั้งจะมีรายละเอียดเกี่ยวกับครั้งที่ วันที่ที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตลอดจนมติที่ประชุมในแต่ละวาระ นอกจากนี้หากวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็จะแสดงเลขมาตราของร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมไว้ในสารบบด้วย ทั้งนี้ เพื่อจะได้รู้ว่าวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความในมาตราใดเพิ่มมาตราใดขึ้นใหม่ หรือตัดบทบัญญัติในมาตราใด พร้อมทั้งระบุวัน เดือน ปี ที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วย

(ค) ในกรณีที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้บางประการ และที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับข้อสังเกตนั้น เพื่อส่งไปให้คณะรัฐมนตรี ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครองหรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทราบหรือปฏิบัติ ให้จัดพิมพ์ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการตามที่ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วย และตรวจทานข้อสังเกตให้ถูกต้องตรงตามมติของที่ประชุม จากนั้นให้ทำหนังสือราชการภายนอก ศาลปกครองหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี (เรียกว่า “หนังสือนำส่งข้อสังเกต”)

แผนผังที่ 8 กระบวนตราพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา



หมายเหตุ : การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของวุฒิสภา โดยหลักการแล้วถือว่ามีลักษณะเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป แต่มีข้อแตกต่างกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและนำเสนอต่อวุฒิสภานั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งวุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

4.3 การวิเคราะห์กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....

4.3.1 <u>การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....ของสภาผู้แทนราษฎร</u>

<u>ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....</u> มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอมาเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 142 ของรัฐธรรมนูญฯ และข้อบังคับฯ หมวด 6 ข้อ 109 รวม 2 ฉบับ[12] ดังนี้

(ก) ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... (นายวรชัย เหมะ กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 40 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 7 มีนาคม 2556 บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 23 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 20 มีนาคม 2556

(ข) ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... (นายนิยม วรปัญญา กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 23 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2556 บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ 27 มีนาคม 2556 **<u>และร่างพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญฯ</u>**

นอกจากนี้ ยังมีร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....**<u>ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญฯ</u>** และได้มีการโต้แย้งคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎร จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้นำเข้าที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะวินิจฉัย คือ

(1) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... (พลเอก สนธิ บุญยรัตกลินกับคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 35 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2555

---

[12] สำนักการประชุม. (2557) **รายงานผลการสัมมนาโครงการสัมมนา เรื่อง การพัฒนาประสานความร่วมมือของสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.** กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 1.3

(2) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... (นายนิยม วรปัญญา กับคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 21 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2555

(3) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... (นายสามารถ แก้วมีชัย กับคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 49 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2555

(4) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... (นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ กับคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 74 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2555

ในคราวประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ครั้งที่ 2/2555 วันพฤหัสบดีที่ 31 พฤษภาคม 2555 ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะได้พิจารณาวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... จำนวน 4 ฉบับดังกล่าวข้างต้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หรือไม่ จากการประชุมหารือในการวินิจฉัย ร่างพระราชบัญญัติทั้ง 4 ฉบับดังกล่าว สรุปว่า **ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน** โดยมีเหตุผล [13] ดังนี้

(1) ไม่มีบทบัญญัติที่ระบุว่าต้องมีการคืนเงินหรือทรัพย์สินที่ยึดไปแล้ว จึงไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(2) เป็นการให้สิทธิฟ้องร้องในทางแพ่ง ซึ่งแม้ไม่มีการเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ก็มีสิทธิตามกฎหมายอยู่แล้ว

(3) หากมีการฟ้องร้องในทางแพ่ง ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะต้องจ่ายค่าเสียหายหรือค่าทดแทนหรือไม่ ยังไม่ได้มีการจ่ายเงินทันทีที่ร่างกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ

(4) กรณีคืนทรัพย์สินที่มีคำพิพากษาให้ยึดทรัพย์ไปแล้ว ทรัพย์สินที่ถูกยึดได้นำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินแล้ว การจ่ายเงินแผ่นดินจะต้องกระทำตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 169 คือจะกระทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายเท่านั้น ไม่ได้มีการคืนเงินทันทีตามร่างกฎหมายนี้จะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อคืนเงินภายหลัง

ดังนั้น ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ **จึงมีมติวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย**

---

[13] สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557) **สรุปผลการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ สมัยประธานสภาผู้แทนราษฎร นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ พ.ศ. 2554-2556**.

<u>การปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... ทั้ง 4 ฉบับ ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน</u> ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 [14]

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 7 สิงหาคม 2556 และครั้งที่ 3 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 8 สิงหาคม 2556 <u>ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ของนายวรชัย เหมะ กับคณะ เป็นผู้เสนอ เพียงฉบับเดียว ไม่ได้รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่นายนิยม วรปัญญา กับคณะ เป็นผู้เสนอ โดยใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเวลา 2 วัน และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นพิจารณา จำนวน 35 คน ซึ่งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ชุดนี้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2556</u>

จากเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ซึ่งจัดทำโดยสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้มีการสรุปประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สำคัญๆ ผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการ ดังนี้ [14]

(ก) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ด้วยเหตุผล ดังนี้

1) การกระทำต่าง ๆ ของประชาชน ซึ่งเป็นความผิดและจะได้รับการนิรโทษกรรมตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ล้วนแต่เป็นการกระทำที่ได้กระทำไปเพื่อแสดงออกซึ่งความผิดทางการเมืองของประชาชน ซึ่งมีมูลเหตุจูงใจทางการเมืองที่มีความสัมพันธ์โดยตรงกับความขัดแย้งในทางการเมืองอันเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

2) ร่างมาตรา 3 วรรคหนึ่ง ประกอบกับร่างมาตรา 4 ได้กำหนดหลักการให้การกระทำใด ๆ ที่จะได้รับการนิรโทษกรรมตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้แก่บรรดาการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมทางการเมืองหรือการแสดงออกทางการเมือง

---

[13] นักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557) **สรุปผลการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ สมัยประธานสภาผู้แทนราษฎร นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ พ.ศ. 2554-2556**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 7-8

[14] สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (ม.ป.ป.) **เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... (ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว)**.กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงาน

หรือบุคคลซึ่งไม่ได้เข้าร่วมการชุมนุมทางการเมือง แต่กระทำการนั้นมีมูลเหตุเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับความขัดแย้งทางการเมือง โดยการกล่าวด้วยวาจาหรือโฆษณาด้วยวิธีการใดเพื่อเรียกร้องหรือให้มีการต่อต้านรัฐ การป้องกันตน การต่อสู้ขัดขืนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการชุมนุม การประท้วงหรือการแสดงออกด้วยวิธีการใด ๆ อันอาจเป็นการกระทบต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลอื่น ซึ่งเป็นเหตุการณ์สืบเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง หรือการแสดงออกทางการเมือง ตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน 2549 ถึงวันที่ 10 พฤษภาคม 2555 ไม่เป็นความผิดต่อไปและให้ผู้กระทำการนั้นพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง ถึงแม้จะอยู่ระหว่างการต้องคำพิพากษาหรือการปรับโทษ ก็ให้การลงโทษนั้นสิ้นสุดลงทั้งหมด

แต่อย่างไรก็ตาม ร่างมาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติห้ามมิให้นิรโทษกรรมการกระทำของผู้ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจ หรือสั่งการให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองในห้วงระยะเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด

3) ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะนิรโทษกรรมการกระทำในเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง ดังนี้

- เหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (กลุ่ม นปช. หรือ คนเสื้อแดง) ที่ต่อต้านการทำรัฐประหาร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549
- เหตุการณ์ชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มคนเสื้อเหลือง) ได้ชุมนุมต่อต้าน รัฐบาลชุดที่มี นายสมัคร สุนทรเวช เป็นนายกรัฐมนตรี และรัฐบาลชุดที่มี นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงเป็นเสมือนเครื่องมือในการขจัดความขัดแย้งและสร้างความปรองดองแก่ประชาชนทุกฝ่าย อันจะทำให้สังคมไทยและประเทศชาติกลับมาสู่ความสงบสุขเรียบร้อย มีความสมัครสมานสามัคคี ร่วมแรงร่วมใจกันพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคงและเข้มแข็งอย่างยั่งยืนต่อไป จึงขอสนับสนุนให้มีการนิรโทษกรรมตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

(ข) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ดังนี้

1) เมื่อได้พิจารณาร่างมาตรา 3 แล้ว มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะนิรโทษกรรมให้กับมวลชนในทุกกลุ่มการเมือง

ซึ่งกรณีดังกล่าวว่า ย่อมส่งผลให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่กระทำความผิดฐานอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา ที่ได้กระทำในระหว่างการชุมนุมทางการเมืองหรือแสดงออก

ทางการเมือง ในระหว่างห้วงเวลาตั้งแต่วันที่ 19 กันยายน 2549 ถึงวันที่ 10 พฤษภาคม 2554 ได้รับประโยชน์จากร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย เช่น

- ความผิดฐานบุกรุก
- ความผิดฐานลักทรัพย์
- ความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์ (สถานที่ราชการ ห้างสรรพสินค้า)
- ความผิดต่อชีวิต
- ความผิดฐานหมิ่น ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายต่อองค์พระมหากษัตริย์

นอกจากนี้ กรณียังรวมไปถึงการกระทำความผิดฐานหมิ่น ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายต่อองค์พระมหากษัตริย์หรือสถาบันพระมหากษัตริย์ โดยไม่ได้มาร่วมการชุมนุม ด้วย

จากเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมืองการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ซึ่งจัดทำโดยสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งได้มีการสรุปประเด็นการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่า

- เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการทำลายหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม เพราะจะทำให้ผู้กระทำความผิดทางอาญาปราศจากความเคารพยำเกรงต่อกฎหมาย เพราะเมื่อใด ฝ่ายผู้กระทำความผิดมีอำนาจในรัฐสภา ก็สามารถนำเสียงข้างมากมาลบล้างความผิดให้กับตนเองและพวกพ้องได้

- การกระทำความผิดฐานวางเพลิงเผาทรัพย์และความผิดต่อชีวิตเป็นการละเมิดต่อหลักสิทธิมนุษยชนโดยตรง ในกรณีเช่นนี้ การกระทำความผิดในฐานดังกล่าวจึงไม่ควรได้รับการนิรโทษกรรมแต่อย่างใด หากแต่ควรเร่งนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษให้ได้

2) การที่ร่างมาตรา 3ได้กำหนดให้ การกระทำการในระหว่างวันที่ 19 กันยายน 2549 ถึง 10 พฤษภาคม 2554 เท่านั้นที่จะได้รับการนิรโทษกรรม จะส่งผลให้บรรดาการกระทำต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับการชุมนุมทางการเมืองหรือการแสดงออกทางการเมือง ก่อนวันที่ 19 กันยายน 2549 และหลังวันที่ 10 พฤษภาคม 2554 ไม่ได้รับการนิรโทษกรรมแต่อย่างใด

ซึ่งกรณีเช่นนี้ น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 20 ซึ่งกำหนดหลักการไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้”

3) การที่ร่างมาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติยกเว้น มิให้นิรโทษกรรมการกระทำของผู้ซึ่งมีอำนาจในการตัดสินใจหรือสั่งการให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมือง

วันที่ 19 กันยายน 2549 ถึง 10 พฤษภาคม 2554 อาจส่งผลให้เกิดปัญหาว่า จะไม่มีใครยอมรับว่าเป็นแกนนำหรือเป็นผู้สั่งการดังกล่าว

ผลการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง

มติ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติในวาระที่ 1 รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ด้วยคะแนนเสียง 300 เสียง ไม่รับหลักการ 127 เสียง งดออกเสียง 14 เสียง และมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ จำนวน 35 คนพิจารณาโดยมีกำหนดการแปรญัตติตามข้อบังคับ

การพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม[16]

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ 31 ตุลาคม 2556 และวันศุกร์ที่ 1 พฤศจิกายน 2556 ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สองแล้วลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นเวลา 2 วัน และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2556

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 23 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 7 พฤศจิกายน 2556 ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบให้ถอนร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะทำนองเดียวกันอีก 6 ฉบับ ที่ยังปรากฏอยู่ในระเบียบวาระ ให้ออกจากระเบียบวาระการประชุม ตามข้อบังคับฯ ข้อ 53

(1) ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... (นายนิยม วรปัญญา กับคณะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 23 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2556

(2) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... (พลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน กับคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 35 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2555

(3) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... (นายนิยม วรปัญญา กับคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 21 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2555

(4) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... (นายสามารถ แก้วมีชัย กับคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 49 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2555

---

[16] สำนักการประชุม. (2557) **รายงานผลการสัมมนาโครงการสัมมนา เรื่อง การพัฒนาประสานความร่วมมือของสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 1.3

(5) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... (นายณัฐวุฒิ ใสยเกื้อ กับคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 94 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2555

(6) ร่างพระราชบัญญัติการปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... (นายพีรพันธุ์ พาลุสุข กับคณะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 163 คน เป็นผู้เสนอ) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2556

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 23 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 11 พฤศจิกายน 2556 ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรและส่งเรื่องคืนสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2556

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 20 พฤศจิกายน 2556 ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า ที่ประชุมวุฒิสภาได้พิจารณาแล้วลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

4.3.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. ....ของวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 7 สิงหาคม 2556 และครั้งที่ 3 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 8 สิงหาคม 2556 ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ซึ่งนายวรชัย เหมะ กับคณะ เป็นผู้เสนอ และได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง จำนวน 35 คน พิจารณา มีกำหนดการแปรญัตติตามข้อบังคับฯ

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 136 กำหนดว่า "ในกรณีที่มีความจำเป็นเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งแล้ว ประธานวุฒิสภาอาจพิจารณามอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญประจำวุฒิสภาคณะใดคณะหนึ่งที่เกี่ยวข้อง หรือวุฒิสภาอาจตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนไม่เกินสิบห้าคน แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีพิเศษไปก็ได้..."

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 19 สิงหาคม 2556 ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบให้งดใช้ข้อบังคับฯ ข้อ 136 เป็นการชั่วคราวเฉพาะกรณี และมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งแล้ว [17]

ต่อมา ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ 31ตุลาคม 2556 และวันศุกร์ที่ 1 พฤศจิกายน 2556 ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สองแล้วลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยใช้เวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นเวลา 2 วัน และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2556

ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 23 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 11 พฤศจิกายน 2556 ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... พร้อมกับพิจารณารายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... วุฒิสภา

---

[17] สำนักกรรมาธิการ 1.สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (2556) **รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการการชุมนุมทางการเมืองการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... วุฒิสภา.** กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 1, 27-29

คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... วุฒิสภา (ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2551 ข้อ 136) ได้เสนอข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ต่อกฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรม ดังนี้

คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เห็นว่า การนิรโทษกรรมไม่ใช่เป้าหมายหรือผลลัพธ์สุดท้ายของการสร้างความปรองดองของคนในชาติให้กลับคืนมา การนิรโทษกรรมเป็นเพียงกลไกหนึ่งที่อาจช่วยให้สังคมไทยเปลี่ยนผ่านจากความขัดแย้งนำไปสู่การปรองดองเท่านั้น อีกทั้งการนิรโทษกรรมเป็นกระบวนการที่ยกเว้นการใช้กระบวนการทางกฎหมายและยกเว้นความรับผิดของผู้กระทำความผิดอันเป็นผลให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามวิธีการปกติ ดังนั้นการพิจารณากฎหมายว่าด้วยนิรโทษกรรมจึงสมควรจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง หากเร่งรัดให้เกิดการนิรโทษกรรมโดยไม่ได้พิจารณาอย่างรอบคอบและเป็นธรรม นอกจากจะไม่ส่งผลให้เกิดการปรองดองแล้วยังอาจเป็นการสร้างความขัดแย้งขึ้นใหม่ในสังคม ดังนั้นจึงมีข้อสังเกตต่อกฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรม เพื่อสร้างความปรองดองให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนี้

1. การนิรโทษกรรมต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและมาตรฐานที่เป็นสากล ต้องมิใช่การนิรโทษกรรมตนเอง (Self-Amnesty) โดยผู้มีส่วนในการกระทำความผิด หรือนิรโทษกรรมแบบเหมารวมครอบคลุมเป็นการทั่วไป (Blanket Amnesty) หรือครอบคลุมผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายโดยปราศจากเงื่อนไข แต่การนิรโทษกรรมควรกำหนดขอบเขต เงื่อนไข และกระบวนการอย่างชัดเจน โดยจะต้องเฉพาะเจาะจง ทั้งเรื่องช่วงเวลา กลุ่มบุคคลที่จะได้รับการนิรโทษกรรมกลไก และกระบวนการในการกลั่นกรองลักษณะการกระทำความผิด และผลการนิรโทษกรรมเพื่อให้บรรลุถึงความยุติธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ และตั้งอยู่บนหลักประชาธิปไตย โดยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย สิ่งสำคัญคือการนิรโทษกรรมต้องคำนึงถึงการอำนวยความยุติธรรมแก่เหยื่อของการละเมิด โดยการป้องกันมิให้เกิดการลบล้างการกระทำความผิดหรือยกเว้นความผิดโดยมิชอบ (Impunity)

2. ลักษณะความผิดที่อยู่ในข่ายซึ่งอาจได้รับการนิรโทษกรรมต้องไม่รวมถึงคดีที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชั่น แต่ต้องเป็นความผิดที่มีลักษณะเป็นความผิดทางการเมือง (Political Offense) เพราะถือว่าความคิดความเชื่อทางการเมืองของบุคคลอาจแตกต่างกันได้ ผู้กระทำความผิดจึงไม่ใช่อาชญากรโดยสันดาน ดังนั้น การมุ่งแต่จะลงโทษทางอาญาจึงอาจไม่เหมาะสมและยิ่งจะเป็นตัวกระตุ้นความรู้สึกไม่เป็นธรรม อันจะไม่เป็นผลดีต่อการปรองดองในอนาคต และที่สำคัญจะต้องเป็นความผิดที่ไม่ต้องห้ามอย่างชัดแจ้งตามกฎหมายระหว่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง เช่น การกระทำรุนแรงต่อร่างกาย และการกระทำต่อชีวิต การซ้อมทรมาน การค้าอาวุธ การทุจริตคอร์รัปชั่น เป็นต้น

3. การนิรโทษกรรมเป็นกระบวนการที่ยกเว้นการใช้กระบวนการทางกฎหมายและยกเว้นความรับผิดของผู้กระทำความผิดอันเป็นผลให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามวิธีการปกติ ดังนั้นการพิจารณากฎหมายว่าด้วยนิรโทษกรรมจึงสมควรจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง มิฉะนั้นจะเป็นการส่งเสริมให้ผู้ก่อความรุนแรงหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนไม่ต้องรับผิดและสามารถกระทำผิดซ้ำอีกในอนาคตโดยวิธีการเดียวกันนี้เพื่อให้ตนเองพ้นจากความรับผิดอันนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐานที่ผิดในสังคมและขัดต่อหลักธรรมาธิบาล

ที่ประชุมวุฒิสภาได้**พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... และลงมติไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยได้ส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2556 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 147 (2)** [18]

อนึ่ง ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2556 ตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2556 และต่อมาคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557 ตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เวลา 16.30 นาฬิกา เป็นต้นไป ซึ่งต่อมาได้มีประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์ และประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 30/2557 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2557 ให้วุฒิสภาสิ้นสุดลง และในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ดำเนินการเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติในการให้ความเห็นชอบแทนรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาในเรื่องนั้น ดังนั้น ถึงถือว่าร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... เป็นอันตกไป

---

[18] สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556) **สรุปผลงานด้านการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญทั่วไป พ.ศ. 2556 วันที่ 1 สิงหาคม 2556 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2556.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หน้า 75

4.4 ปัญหาและอุปสรรค

4.4.1 สภาพปัญหาของการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

โดยที่สำนักการประชุมซึ่งเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับจะถูกวิเคราะห์และเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยนิติกรเพื่อพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติเข้าลักษณะความเป็นกฎหมายที่เกี่ยวด้วยการเงินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หรือไม่ คณะผู้ศึกษากลุ่มที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสนับสนุนกระบวนการนิติบัญญัติ พบว่า มีสภาพปัญหาหลายประการ คือ

การวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ ประเภทลักษณะของความหมายร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่บัญญัติไว้ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 ในมาตรา 43 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 ที่มีบทบัญญัติความหมายแบบกว้าง 4 ประเภท แต่การที่จะวิเคราะห์ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ต้องพิจารณาจากสารัตถะของเนื้อหาสาระ ตลอดจนบริบทของความเกี่ยวข้องของร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเป็นแนวทางในการพัฒนา ซึ่งเมื่อวินิจฉัยแล้วผลของคำวินิจฉัยคงอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น บางครั้งเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติในลักษณะทำนองเดียวกันอีกจึงไม่มีการนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณา ส่งผลให้เกิดข้อโต้แย้ง เช่น ร่างพระราชบัญญัติบัตรเครดิต พ.ศ. .... สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค เป็นผู้เสนอ) ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 นิติกรที่พิจารณาเสนอความเห็นและประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็น เมื่อได้เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วไม่ให้คำรับรอง และผู้เสนอท่านเดิมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมาอีกครั้งในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 2 ครั้งที่ 32 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 21 พฤศจิกายน 2555 นิติกรที่พิจารณาเสนอความเห็นและประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งผู้เสนอได้โต้แย้งความเห็นในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งคณะผู้ศึกษา กลุ่มที่ 1 เห็นว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากไม่ได้มีการนำข้อวินิจฉัยเดิมมาเป็นแนวทางการพิจารณา ประกอบกับขาดระบบการจัดเก็บคำวินิจฉัย ส่งผลให้ไม่สามารถนำผลการวินิจฉัยมาใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาวินิจฉัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จำนวนร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละปีมีจำนวนมาก และการเสนอก็มีลักษณะเดียวกัน ซ้ำกัน หรือได้เคยเสนอมาในแต่ละสมัยของสภาผู้แทนราษฎร ส่งผลให้ผู้ทำหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประจำ หรือฝ่ายการเมือง ไม่สามารถจะนำข้อมูลคำวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติมาใช้เป็นแนวทางหรือเทียบเคียง เพื่อให้เป็นบรรทัดฐาน

ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อมูลการเสนอร่างพระราชบัญญัติในเฉพาะช่วงเวลาที่ผ่านมาของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 (ตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม 2550 ถึงวันที่ 10 พฤษภาคม 2553) มีร่างพระราชบัญญัติเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร จำนวน 634 ร่างฉบับ ซึ่งสามารถแยกเป็นแนวทางคำวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน 412 ฉบับ ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวด้วยการเงิน 222 ฉบับ เทียบเคียงกับสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 (ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2554 ถึงวันที่ 9 ธันวาคม 2556) พบว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีการเสนอมาใหม่อีกครั้งหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัติบางฉบับได้มีการเสนอมาหลายครั้งตั้งแต่ พ.ศ. 2542 เช่นร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรน้ำ) จึงเป็นข้อพิจารณาได้ว่าผ่านกระบวนการพิจารณาของผู้ทำหน้าที่วินิจฉัย (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) ที่เปลี่ยนแปลงตามสถานภาพของสภาผู้แทนราษฎร และในส่วนราชการประจำที่มีหน้าที่เสนอความเห็นตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงรวมถึงนิติกรที่มีหน้าที่ในการวิเคราะห์และเสนอความเห็นได้รับมอบหมายในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก็อยู่ในลักษณะหมุนเวียนกันทำหน้าที่ ส่งผลให้ในบางครั้งไม่สามารถนำข้อมูลที่เป็นแนวคำวินิจฉัยในอดีตมาเป็นแนวทางในการพิจารณา สาเหตุเพราะมีข้อมูลจำนวนมากและถูกจัดเก็บในลักษณะที่แบ่งแยกกลุ่มงานที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

บุคลากรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ วิเคราะห์ ร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร คือ นิติกร สำนักการประชุม ซึ่งทำหน้าที่รับผิดชอบการวิเคราะห์ความเป็นร่างพระราชบัญญัติว่าเข้าลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 1 รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติด้านสังคม การเมือง การปกครอง ประกอบด้วย นิติกร จำนวน 12 คน และกลุ่มงานพระราชบัญญัติและญัตติ 2 รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติด้านเศรษฐกิจ ประกอบด้วย นิติกร จำนวน 12 คน เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลักเกณฑ์ของการเสนอร่างพระราชบัญญัติของศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนถูกเปลี่ยนแปลงให้เป็นสิทธิของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งเพียงจำนวน 10,000 คน และในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน การที่จะเสนอได้นั้นต้องได้คำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อน ด้วยเหตุนี้ทำให้นิติกรของกลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน 6 คน ต้องวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนเพิ่มขึ้น ซึ่งจากโครงสร้างของบุคลากรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ ส่งผลให้ข้อมูลการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติอยู่ในลักษณะกระจัดกระจาย ขาดประสิทธิภาพในการค้นหาเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

4.4.2 สภาพปัญหาจากภาคการเมือง และภาคประชาชน

จากกรณีศึกษา ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... อันเป็นประเด็นถกเถียงว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณานั้น มิได้มีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี และมีสมาชิกรัฐสภาตลอดจนประชาชนว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีประกอบการเสนอให้รัฐสภาพิจารณาหรือไม่ หากใช่แล้วก็เท่ากับว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กระทำโดยมิชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากประเด็นดังกล่าว **ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญฯ** และนอกจากนี้ยังมีร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระทำนองเดียวกันอีกหลายฉบับซึ่งเสนอเข้ามาในเวลาใกล้เคียงกันคือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. .... ได้มีการโต้แย้งคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทนราษฎรจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงได้นำเข้าที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะวินิจฉัย **ซึ่งในคราวประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ครั้งที่ 2/2555 วันพฤหัสบดีที่ 31 พฤษภาคม 2555 ที่ประชุมมีมติว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรองดองแห่งชาติ พ.ศ. ....ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญฯ**

4.4.3 สภาพปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ในระยะเวลาที่จำกัด[19]

ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินวุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวด้วยการเงินวุฒิสภา ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ทั้งนี้ วุฒิสภาสามารถลงมติให้ขยายเวลาการพิจารณาออกไปเป็นกรณีพิเศษได้อีกไม่เกิน 30 วัน การที่รัฐธรรมนูญกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไว้เช่นนี้ทำให้วุฒิสภาจำเป็นต้องเร่งรีบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เพราะหากพิจารณาไม่เสร็จ รัฐธรรมนูญฯ ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งการเร่งรีบในการพิจารณาอาจทำให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาและรายละเอียดที่มีจำนวนหลายมาตรา หลายหมวด และมีความสลับซับซ้อน หรือมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับจึงจำเป็นที่ต้องอาศัยเวลาในการศึกษารายละเอียดมากกว่านี้

---

[19] ประสพสุข บุญเดช (2554) **ปัญหาและอุปสรรคในการกลั่นกรองกฎหมายของวุฒิสภา. ในคณะกรรมการ จัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา, วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, หน้า 34-35

บทที่ 5
บทสรุป และข้อเสนอแนะ

การศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีศึกษา : การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... นี้ คณะผู้ศึกษากลุ่มที่ 1 ได้การวิเคราะห์กระบวนการ ปัญหาและอุปสรรค ประกอบกับแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง และสามารถสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ได้ดังนี้

5.1 บทสรุป

ตามที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่า พระราชบัญญัติ คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและคำยินยอมของรัฐสภา โดยคำว่า "โดยคำแนะนำและคำยินยอมของรัฐสภา" นั้น จะหมายถึงกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา (กรณีมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา) ตั้งแต่เริ่มต้นกระบวนการด้วยการนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ไปจนถึงขั้นตอนสุดท้าย คือ การนำขึ้นทูลเกล้าฯเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมอย่างเป็นระบบ กล่าวโดยสรุปคือ กระบวนการตราพระราชบัญญัติขึ้นบังคับใช้เป็นกฎหมาย ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมทั้งของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่าขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาในแต่ละสภาจะเป็นไปอย่างเข้มงวด และโปร่งใส ซึ่งในแต่ละขั้นตอนได้ระบุวิธีการพิจารณาไว้อย่างละเอียด ดังนั้น กระบวนการตราพระราชบัญญัติของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา หรือรัฐสภา กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมของสภาใดสภาหนึ่งและทั้งสองสภามีความเห็นไม่ตรงกัน และมีการตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา จึงถือว่ามีความน่าเชื่อถือ และกระบวนการดังกล่าวนี้ ได้ใช้เป็นแบบแผนในการตราร่างพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน

ตารางที่ 5.1 สรุปประเด็นการศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ขั้นตอนที่	กระบวนการ	สภาพปัญหา	กรณีศึกษา	ข้อเสนอแนะ
1	ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ	ไม่มีการปฏิบัติตามขั้นตอนและกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ	ตัวอย่างกรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... แม้มีข้อท้วงติงจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้าน แต่ก็ไม่มีการนำข้อท้วงติงมาพิจารณาว่าเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่	ควรมีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด โดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นรับผิดชอบโดยเฉพาะ
2	การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อนนำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระรับหลักการหรือวาระที่หนึ่ง	ไม่มีกระบวนการพิจารณาตรวจทานที่เป็นรูปธรรม และอย่างเป็นทางการ คณะรัฐมนตรีเสนอมาอย่างไร ก็จะมีการนำเข้า สู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามนั้น โดยไม่มีกระบวนการพิจารณา	ตัวอย่างกรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ.	1) ควรมีกระบวนการพิจารณาตรวจทานร่างพระราชบัญญัติเข้าวาระรับหลักการหรือในวาระที่หนึ่งว่าเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยอาจตั้งเป็นรูปของคณะกรรมการหรือคณะผู้เชี่ยวชาญ

ขั้นตอนที่	กระบวนการ	สภาพปัญหา	กรณีศึกษา	ข้อเสนอแนะ
		ตรวจทานว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่		2) ไม่ควรใช้ดุลพินิจส่วนตัวหรือการตัดสินใจของประธานสภาผู้แทนราษฎรเพียงผู้เดียว เพราะอาจมีประเด็นความชอบและไม่ชอบหรือทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง
3	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	1) ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาอย่างเป็นระบบและเป็นทางการ ขาดการให้ความเห็นในเชิงวิเคราะห์ข้อกฎหมายและกระบวนการตามรัฐธรรมนูญหรือในเชิงวิชาการ 2) ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมองข้ามความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่โดยไม่นำเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา	**ตัวอย่างกรณีศึกษา** ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ.	1) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรทำงานเชิงรุกโดยตั้งคณะกรรมการ/คณะทำงาน รับผิดชอบโดยเฉพาะ ไม่รอคำสั่งหรือคำร้องขอจากฝ่ายการเมือง เมื่อมีร่างเข้าสู่การพิจารณาของสภาชั้นหลักการควรนำร่างเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ/คณะทำงาน และทำความเห็นเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยยึดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นหลัก

ขั้นตอนที่	กระบวนการ	สภาพปัญหา	กรณีศึกษา	ข้อเสนอแนะ
				2) ควรมีการอบรมและให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวต่อข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร 3) ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะกรรมาธิการควรมีเจ้าหน้าที่คอยติดตามและให้ความเห็นกรณีมีปัญหาหรือข้อสงสัย

5.5.1 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

ในส่วนของการตราร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินนั้น หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว ขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาของสองสภาถือว่ามีความคล้ายคลึงกับ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติทั่วไป แต่จะมีประเด็นและขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มเติม เพื่อรับรองว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ หากร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวด้วยการเงิน จะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยกับการเงินหรือไม่นั้น ถือว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่สุดของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน เพราะในขั้นตอนดังกล่าวนี้ หากมีการพิจารณาวินิจฉัยผิดพลาดอาจนำไปสู่ปัญหาข้อโต้แย้งในสภา และในอดีตที่ผ่านมาเคยมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้ง เพื่อให้มองเห็นภาพกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วย

การเงินมีความชัดเจนขึ้น คณะผู้ศึกษากลุ่มที่ 1 จึงขอกล่าวสรุปอีกครั้ง กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินเริ่มกำหนดขึ้นเป็นครั้งแรก ในข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ข้อ 19 โดยมีรายละเอียด คือ ถ้าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีบทบัญญัติให้ขึ้นหรือลด หรือเลิกหรือตั้งภาษีอากรขึ้นใหม่ ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ส่วนร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองเก้าคน ผู้เสนอและผู้รับรองต้องลงนามบนร่างที่ยื่นต่อประธาน แต่ถ้ารัฐบาลเป็นผู้เสนอ ก็ไม่ต้องมีผู้รับรองร่างพระราชบัญญัตินั้น

ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้ใช้บทบัญญัติในหมวดที่ 5 ว่าด้วยงบประมาณ การกำหนดไว้ดังกล่าว มีความหมายทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แต่ยังไม่ได้มีการเรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน” ต่อมาได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 53 ความว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินนั้น จะเสนอได้โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินนั้นหมายความถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิก หรือลด หรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับการภาษี หรืออากร หรือว่าด้วยเงินตรา การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดินหรือ การกู้เงิน หรือการประกัน หรือการใช้เงินกู้

ในกรณีเป็นที่สงสัย รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของประธานแห่งสภาผู้แทนราษฎรที่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ข้อความตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับจนถึงฉบับปัจจุบันลักษณะของข้อความ จะคล้ายคลึงกันไม่แตกต่างกันมากนักจะแตกต่างกันเฉพาะเป็นการขยายข้อความให้มีความหมายชัดเจนยิ่งขึ้น และครอบคลุมในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน เหตุผลของการให้รัฐบาลเป็น ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่มิใช่ร่างของคณะรัฐมนตรีเสนอ เนื่องจาก

(ก) รัฐบาลมีหน้าที่ในการจัดสรรและควบคุมงบประมาณของแผ่นดินย่อมจะทราบได้ว่ารัฐบาลมีเงินมากพอที่จะนำมาใช้เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่

(ข) การบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภารัฐบาลจึงต้องเสนอกฎหมายให้สอดคล้องกับนโยบาย หากมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่ไม่สอดคล้องกับนโยบาย รัฐบาลต้องนำมาพิจารณาว่าสามารถกระทำได้หรือไม่

(ค) หากมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินเป็นจำนวนมากเป็นภาระของรัฐบาลจะต้องหาเงิน ซึ่งอาจจะไม่เพียงพอ และหากรัฐบาลไม่สามารถทำตามกฎหมายดังกล่าวถือว่ารัฐบาลทำผิดกฎหมายส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

โดยผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งจะต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ได้แก่

(ก) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน

(ข) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ

(ค) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายเฉพาะร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

5.1.2 **ลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 ได้บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หมายความถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้

(ก) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(ข) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(ค) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(ง) เงินตรา

5.1.3 **อำนาจการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ**

ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะได้บัญญัติความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินไว้แล้วก็ตาม แต่ยังคงให้อำนาจในการวินิจฉัยไว้โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ ในอดีตให้เป็นอำนาจประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้วินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติ การให้อำนาจบุคคลเพียงคนเดียวเป็นผู้วินิจฉัยมีผลดีทำให้การวินิจฉัยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว แต่มีข้อเสียในการวินิจฉัยขึ้นอยู่กับตัวบุคคลในยุคสมัยหนึ่งร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกัน การวินิจฉัยของประธานสภาแต่ละคนอาจจะแตกต่างกัน จึงทำให้เกิดความรู้สึกว่าการวินิจฉัยนั้นมีเหตุผลไม่แน่นอน ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 169 วรรคสี่ บัญญัติว่า "ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินที่จะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย" เหตุผลการตัดอำนาจการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติของประธานสภาผู้แทนราษฎร

เพื่อต้องการไม่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อต้องการไม่ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 วรรคสอง ก็ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน

แนวทางการปฏิบัติ

เมื่อมีผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว สำนักการประชุมโดยนิติกรที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นจะตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติและบันทึกเสนอความเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ โดยเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินแล้วจึงแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนด 7 วันแล้วให้ถือว่าผู้เสนอไม่สงสัย ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง หากว่าผู้เสนอคัดค้านความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎรถือว่าเป็นกรณีเป็นที่สงสัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินได้อย่างไร ประธานสภาผู้แทนราษฎรต้องจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะ เพื่อวินิจฉัยภายใน 15 วัน

ในการวิเคราะห์เสนอความเห็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของนิติกรเจ้าของเรื่องที่เป็นไปตามแนวทางการวินิจฉัยในอดีตจึงไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยทั้งประธานสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้บังคับบัญชา โดยครั้งแรกที่เกิดกรณีที่เป็นข้อสงสัยในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน คือ ร่างพระราชบัญญัติเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในนิคมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร พ.ศ. .... นายนิยม วรปัญญา กับคณะเป็นผู้เสนอ ได้เสนอมาเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2546 ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่มีความเห็นตรงกันว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน เพราะการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในนิคมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตรเพื่อให้ประชาชนหรือหน่วยงานได้รับโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 ก มีผลทำให้รัฐขาดรายรับจากเงินที่เรียกเก็บในฐานะผู้ให้เช่า แต่ผู้เสนอสงสัยประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญทุกคณะเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งที่ประชุมได้วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

แนวทางการวินิจฉัย

(ก) ในการพิจารณาควรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ รวมทั้งหลักการและเหตุผล ไม่ใช่พิจารณาเฉพาะชื่อร่างพระราชบัญญัติ หรือบางส่วนบางมาตราของร่างพระราชบัญญัติเพราะอาจจะทำให้เกิดการผิดพลาดในการวินิจฉัยได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติ

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... หากพิจารณาเฉพาะชื่อร่างพระราชบัญญัติก็จะทำให้เกิดความเข้าใจว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แต่ถ้าพิจารณาบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัตินั้นมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานประเมิน ซึ่งไม่เข้าลักษณะเกี่ยวด้วยการเงิน จึงไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ในกรณีเช่นนี้ถ้าไม่พิจารณาเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติแล้วจะทำให้การวินิจฉัยผิดพลาดได้

(ข) พิจารณากฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้เสนอมา การพิจารณาเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาเท่านั้นยังไม่เพียงพอเพราะอาจจะมีผลเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นๆ ด้วย ดังนั้นจึงต้องศึกษาว่ามีกฎหมายอื่นเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ และกฎหมายนั้นมีผลบังคับ ไปถึงลักษณะของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ในมาตรา 20 บัญญัติให้มีคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ การบัญญัติให้มีคณะกรรมการ เมื่อกรรมการมาประชุมต้องจ่ายเบี้ยประชุม แต่บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดเบี้ยประชุมไว้ ในมาตรา 20 นี้ ไม่เข้าลักษณะเกี่ยวด้วยการเงิน เพราะเบี้ยประชุมได้ไปกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 แล้ว ฉะนั้น หากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นกำหนดให้มีคณะกรรมการแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

(ค) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้น หากมีการกำหนดอัตราโทษถือเป็นโทษปรับแล้ว ไม่ถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ถึงแม้ว่ารัฐจะมีรายรับก็ตาม แต่เป็นรายได้ที่ไม่แน่นอนและโทษปรับเป็นการกำหนดอัตราโทษสำหรับผู้กระทำความผิด ไม่ใช่เป็นกรณีที่รัฐจะมาหารายได้จากอัตราโทษปรับ

(ง) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้น ได้มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมท้ายร่างพระราชบัญญัติ ให้พิจารณาว่ารัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ถ้ารัฐได้รับค่าธรรมเนียมถือว่ารัฐมีรายรับ จึงเข้าลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นรัฐไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันก็ไม่เข้าลักษณะร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

(จ) การใช้ดุลพินิจว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่จะต้องพิจารณาโดยละเอียดรอบคอบ หากตีความกว้างหรือแคบเกินไปก็อาจจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หรือไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ฉะนั้นสิ่งใดมีผลกระทบกระเทือนรัฐไม่มากนัก หรือที่เรียกว่าไกลเกินกว่าเหตุ ก็ไม่น่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน เพราะจะทำให้สมาชิกรู้สึกว่าเป็นอุปสรรคในการทำงาน และขณะเดียวกันหากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน

แต่วินิจฉัยว่าไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลก็จะรู้สึกว่าฝ่ายนิติบัญญัติก้าวก่ายอำนาจบริหาร

กล่าวโดยสรุปว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในข้อบังคับการประชุมและปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช 2476 ต่อมาได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีเนื้อหาคล้ายคลึงกันไม่แตกต่างกันมากนัก ในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินจึงต้องพิจารณาตามลายลักษณ์อักษร ตามข้อเท็จจริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และแนวทางการวินิจฉัยในอดีต การวินิจฉัยจึงต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ไม่ควรตีความกว้างหรือแคบเกินไปอันจะทำให้การวินิจฉัยเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย

ในส่วนของการตราร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินนั้น หากพิจารณาในภาพรวมแล้ว ขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาของสภาถือว่ามีความคล้ายคลึงกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติทั่วไป แต่จะมีประเด็นและขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยเพิ่มเติมเพื่อรับรองว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ หากร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวด้วยการเงิน จะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ก่อนที่จะนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยกับการเงินหรือไม่นั้นถือว่าเป็นประเด็นที่มีความสำคัญที่สุดของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน เพราะในขั้นตอนดังกล่าวนี้ หากมีการพิจารณาวินิจฉัยผิดพลาดอาจนำไปสู่ปัญหาข้อโต้แย้งในสภาและในอดีตที่ผ่านมาเคยมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นบ่อยครั้ง

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าข้อโต้แย้ง หรือความเห็นต่างว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ จะมาจากเหตุผลใดก็ตาม ล้วนส่งผลกระทบต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาไม่ว่าจะเป็นความล่าช้า และความเชื่อมั่นในกระบวนการ ดังนั้น จึงควรจะได้มีการศึกษาวิเคราะห์ว่า ขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินที่ระบุรายละเอียดและขั้นตอนในการพิจารณาไว้ในรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา (กรณีตั้งคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภา) รวมทั้งวัฒนธรรมประเพณี และแนวทางปฏิบัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาไทยที่ผ่านมากว่า 7 ทศวรรษ นั้น มีความน่าเชื่อถือเพียงพอหรือไม่ และควรจะเพิ่มกลไกในการพิจารณากลั่นกรองและตรวจสอบเพิ่มเติมหรือไม่อย่างไร เพื่อให้ขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะผู้ศึกษา หลักสูตร

การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ กลุ่มที่หนึ่ง จะได้ทำการวิเคราะห์ต่อไป

5.1.4 กระบวนการในการพิจารณา

หากพิจารณาในแง่ของกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของรัฐสภาแล้ว จะพบว่ามีขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาอยู่ 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่ 1 ก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา

ก่อนที่จะมีการนำร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่หนึ่ง นั้น หากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภา ไม่ว่าจะมาจากการเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน หรือแม้แต่มาจากการเสนอของคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้น จะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ซึ่งการที่จะพิจารณาตัดสินในเบื้องต้นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร นั้น จะเป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งหากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยแล้วไม่มีข้อโต้แย้งจากผู้เสนอร่างกฎหมาย

เมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็จะมีการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง หรือวาระขั้นรับหลักการ ซึ่งเป็นการพิจารณาว่าสมควรจะรับหลักการหรือไม่ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ขั้นตอนต่อไปก็จะเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เช่น ร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ อาจมีข้อแตกต่างบ้างในเรื่องกรอบระยะเวลาในการพิจารณาของวุฒิสภา ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และหากไม่เสร็จให้ขอขยายเวลาการพิจารณาได้อีก 30 วัน ซึ่งขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาหลังจากสภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแล้ว จะไม่มีขั้นตอนและกระบวนการใดที่แตกต่างไปจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ

ประเด็นที่ควรพิจารณา

การพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นเป็นร่างเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ประเด็นพิจารณาวิเคราะห์ คือ กระบวนการวินิจฉัยเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมากน้อยเพียงใด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการปรึกษาหารือร่วมกับประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรมากน้อยเพียงใด หรือว่าประธานสภาผู้แทนราษฎร ใช้ดุลพินิจส่วนตน

วินิจฉัยเบื้องต้น หากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยผิดพลาดตั้งแต่เริ่มต้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ก็จะมีความผิดพลาดตั้งแต่เริ่มต้นเช่นกัน ทำให้เสียเวลาในการพิจารณา และเกิดความล่าช้าในการบังคับใช้ ตัวอย่างเช่น ร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการชุมนุมทางการเมือง การแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แม้ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวด้วยการเงิน จึงไม่ได้ส่งให้นายกรัฐมนตรีลงนามให้คำรับรอง ต่อมาเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่สอง ได้เกิดประเด็นข้อโต้แย้งว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน เพราะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งทางการเมือง และในร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรส่งให้วุฒิสภาพิจารณาในประเด็นการนิรโทษกรรมแห่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโดยคณะบุคคลหรือองค์กรที่จัดตั้งภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 อันเป็นผลให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง เมื่อการกระทำของผู้กระทำนั้นไม่เป็นความผิดเสียแล้ว อาจทำให้เกิดมีปัญหาตามมาว่า คดีที่ศาลได้มีคำพิพากษาให้ยึดทรัพย์สินเป็นของแผ่นดินแล้ว หากผู้ได้รับนิรโทษกรรมร้องขอต่อศาล ศาลจำเป็นต้องมีคำสั่งคืนทรัพย์สินดังกล่าวหรือไม่ ถ้าหากศาลมีคำสั่งคืนทรัพย์สินพร้อมดอกเบี้ยจะเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินอันจะมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ซึ่งจะเสนอได้ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อน แต่กรณีร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีมาตั้งแต่ต้น จึงอาจเป็นผลให้กระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นจึงควรยุติการพิจารณาไว้ก่อนจนกว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจะได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี สุดท้ายร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ตกไปในชั้นการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของวุฒิสภา ซึ่งวุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้เป็นชนวนเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความวุ่นวายทางการเมืองในเวลาต่อมา

<u>ขั้นตอนที่ 2</u> ขั้นการพิจารณาของสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของสภา แบ่งออกเป็น 2 สภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยกระบวนการพิจารณาของทั้ง 2 สภา โดยหลักการจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่จะมีข้อแตกต่างบ้างในบางประเด็น ตามที่กล่าวแล้วในบทที่ 4 ซึ่งคณะผู้ศึกษา กลุ่มที่ 1 ขอนำมาสรุปให้เห็นภาพอีกครั้ง ดังนี้

<u>ขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร</u>

การพิจารณาในวาระที่ 1 ขั้นรับหลักการ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 1 จะเป็นเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าว คือ เป็นการพิจารณาว่าจะรับหลักการแห่ง

ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ โดยให้ผู้เสนอร่างกฎหมายอภิปรายชี้แจงหลักการและเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎร กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งรับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติจะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติในนามคณะรัฐมนตรี จากนั้นจึงเปิดให้มีการอภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อการอภิปรายสิ้นลงสุดแล้วที่ประชุมจะลงมติว่าจะรับหลักการแห่งร่างกฎหมายฉบับนั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมมีมติรับหลักการก็จะเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 แต่ถ้าไม่รับหลักการร่างกฎหมายนั้นก็เป็นอันตกไป ในวาระขั้นรับหลักการนี้ อาจมีการอภิปรายคัดค้าน หากร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน แต่ไม่มีความชัดเจน หรือคลุมเครือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่อย่างไร หากที่ประชุมเห็นว่าเป็นร่างเกี่ยวด้วยการเงินแต่ไม่มีการรับรองจากนายกรัฐมนตรี จะมีแนวทางปฏิบัติเป็น 2 แนวทาง คือ

1. ส่งกลับไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง

2. ส่งให้ที่ประชุมคณะกรรมการร่วมระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

เพื่อลดปัญหาดังกล่าว ก่อนเข้าสู่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ควรมีการพิจารณาวินิจฉัยอย่างเป็นระบบตามรัฐธรรมนูญฯ โดยกำหนดให้ที่ประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย

วาระที่ 2 ขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 2 ก็เป็นเช่นเดียวกับการพิจารณาของร่างพระราชบัญญัติทั่วไป โดยแบ่งออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมาธิการ และการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยมีรายละเอียด โดยในขั้นตอนแรก คือการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการโดยมากจะเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลภายนอกก็ได้ กรรมาธิการแต่ละคนอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเติมได้ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น หากที่ประชุมคณะกรรมาธิการนั้นเห็นด้วยก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมไปตามนั้น แต่ถ้าคณะกรรมาธิการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยและกรรมาธิการผู้นั้นยืนยันที่จะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติม กรรมาธิการผู้นั้นก็มีสิทธิ “ขอสงวนความเห็น” ของตนไว้เพื่ออภิปรายในที่ประชุมสภาให้ที่ประชุมเป็นผู้ชี้ขาด เมื่อ คณะกรรมาธิการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและร่างที่แก้ไขเพิ่มเติม พร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา

ขั้นตอนที่สอง คือการพิจารณารายมาตราในที่ประชุมใหญ่ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้ง ในการพิจารณานี้จะเป็นการพิจารณารายมาตราไปจนจบร่าง ถ้ามีมาตราใดแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีผู้สงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมาธิการสงวนความเห็นไว้ก็จะหยุดการพิจารณาไว้ก่อน และเปิดโอกาสให้สมาชิกได้อภิปรายเฉพาะในมาตรา นั้น ๆ เท่านั้น หลังจากนั้นสภาจะพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง ทั้งสองขั้นตอน หากมี ข้อสงสัยจากกรรมาธิการ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาอยู่นั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ควรได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรี ก็สามารถส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้น ให้ที่ประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินต้องส่งกลับไปให้นายกรัฐมนตรีรับรองและส่งกลับเข้ามาสู่การพิจารณาในวาระที่ 1 ขั้นรับหลักการใหม่อีกครั้ง โดยหากเกิดข้อสงสัยในขั้นคณะกรรมาธิการ หรือในวาระที่ 2 ดังกล่าวนี้ จะทำให้เกิดความล่าช้า และสูญเสียเวลา และงบประมาณในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 และการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ หรือ สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2

ดังนั้น หากเป็นไปได้ ควรให้กระบวนการพิจารณากลั่นกรองและวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ควรให้กระบวนการพิจารณากลั่นกรองและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จก่อนที่จะนำเข้าวาระที่ 1 ของสภาผู้แทนราษฎร และในกระบวนการพิจารณากลั่นกรองและการวินิจฉัยนั้น ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และควรหลีกเลี่ยงการใช้วิจารณญาณส่วนตน เพราะจะทำให้เกิดความไม่รอบคอบและขาดความน่าเชื่อถือ รวมทั้งอาจมีเรื่องความชอบไม่ชอบส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องได้

วาระที่ 3 ขั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมาย

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินในขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนที่สภาจะลงมติว่าจะเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 หรือไม่ โดยหลักการ จะเหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หากมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับข้อสงสัย หรือความเห็นแย้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็สามารถหยิบยกขึ้นอภิปรายได้ หากที่ประชุมเห็นชอบด้วยกับข้อสงสัย ก็สามารถส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนั้น กลับไปให้ที่ประชุมร่วมกันระหว่างประธาน สภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ เช่นเดียวกับวาระที่ 2 ซึ่งหากที่ประชุมร่วมกันดังกล่าวเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน ก็จะต้องส่งกลับไปให้นายกรัฐมนตรีรับรองและส่งกลับเข้ามาสู่การพิจารณาในวาระที่ 1 ขั้นรับหลักการใหม่อีกครั้ง

ขั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินในวุฒิสภา โดยหลักการก็เป็นเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือแบ่งเป็น 3 วาระ กรณีที่ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ หรือมอบหมายให้คณะกรรมาธิการสามัญคณะใดคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณา โดยในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภา จะไม่มีกระบวนการพิจารณากลั่นกรองหรือวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่กำลังพิจารณาเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ หากวุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จตามกรอบระยะเวลา สภาผู้แทนราษฎรสามารถยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ โดยประเด็นการพิจารณาในวุฒิสภาที่แตกต่างจากสภาผู้แทนราษฎร คือ เรื่องกรอบระยะเวลาการพิจารณา วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน และขยายเวลาการพิจารณาได้อีกไม่เกิน 30 วัน หากพิจารณาไม่แล้วเสร็จ สภาผู้แทนราษฎรสามารถยืนยันด้วย คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ตามที่กล่าวข้างต้น

สำหรับ กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินของวุฒิสภา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 วาระ มีรายละเอียดโดยสรุป คือ

1. ในกรณีที่เห็นชอบโดยไม่มีการแก้ไข ให้ถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

2. ในกรณีที่ไม่เห็นชอบ ให้ส่งร่างคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรสามารถยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง และให้ถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

3. ในกรณีที่วุฒิสภาให้มีการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติ วุฒิสภาต้องส่งร่างกฎหมาย ที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับทราบและเห็นชอบด้วย ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯได้ทันที แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบให้ทั้งสองสภา ตั้งบุคคลที่มีจำนวนเท่ากันขึ้นเป็น “คณะกรรมาธิการร่วมกัน” เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้ง โดยต้องรายงานและเสนอร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้วต่อทั้งสองสภา ถ้าสภาทั้งสองเห็นด้วยกับเห็นชอบด้วย นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯได้ทันที แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สภาผู้แทนราษฎรสามารถยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งและให้ถือได้ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

5.1.5 บทบาทของเจ้าหน้าที่

ดังกล่าวแล้วข้างต้น กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คือ กระบวนการหรือขั้นตอนของการเสนอ และพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จนกระทั่งมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของวุฒิสภา ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจในการสนับสนุนกระบวนการการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติงานด้านเลขานุการและด้านวิชาการ อันเป็นการสนับสนุนการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ในขั้นตอนและกระบวนการตรากฎหมาย โดยมีหน้าที่ตรวจสอบ วิเคราะห์ และเสนอความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน มีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภา ที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการติดตามมติ การลงมติ และการยืนยันร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภา

5.1.6 สภาพปัญหา

ในการปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการตรวจสอบ และวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติ ที่มีการเสนอต่อทั้ง 2 สภา เพื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา และสนับสนุนกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของทั้ง 2 สภานั้น จึงมักพบปัญหา อุปสรรค และความยุ่งยากที่ส่งผลต่อกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คือ

(ก) ปัญหาของการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอความเห็น ที่เกิดจากรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องตรวจสอบตามรูปแบบของโครงสร้างกฎหมายตามแนวทางของคู่มือแบบการร่างกฎหมาย ลักษณะของร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเชิงเทคนิคของเนื้อหาสาระเป็นการเฉพาะด้าน

(ข) ปัญหาของการวิเคราะห์ลักษณะของความเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่

(ค) ปัญหาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลากระชั้นชิดกับเวลาที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

(ง) ปัญหาของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(จ) ปัญหาการติดตามผลการพิจารณาและยืนยันมติของร่างพระราชบัญญัติในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภา

(ฉ) ปัญหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ในระยะเวลาที่จำกัดที่ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ

(ช) ปัญหาการพิจารณาในวาระที่สอง คณะกรรมาธิการขาดความเป็นเอกภาพ หรือในบางครั้งมีการขอแก้ไขถ้อยคำในระหว่างการพิจารณาในวาระที่ 2 ของที่ประชุมวุฒิสภา คณะกรรมาธิการขาดผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ซ) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการขาดความเชี่ยวชาญด้านการยกร่างกฎหมายที่จะช่วยแก้ไขถ้อยคำในกฎหมายได้

(ฌ) ปัญหาความเชี่ยวชาญของบุคลากรที่เป็นฝ่ายสนับสนุนในการพิจารณากลั่นกรองร่างกฎหมายของวุฒิสภาเป็นต้น

จากสภาพปัญหาอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น คณะผู้ศึกษา กลุ่มที่หนึ่ง จึงมีความเห็นว่าควรจะมีการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ วิเคราะห์ เพื่อเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา เพื่อประกอบการพิจารณาให้นำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละวาระของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภา ตลอดจนการติดตามและยืนยันมติของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ลดอุปสรรค อันจะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพด้านความถูกต้องและรวดเร็ว ในการสนับสนุนกระบวนการจัดทำและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และธรรมเนียมปฏิบัติ เพื่อตอบสนองวิสัยทัศน์ พันธกิจ และภารกิจของทั้ง 2 สำนักงาน ที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติ และเกิดประสิทธิผลต่อฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถตราพระราชบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศได้อย่างเป็นธรรม ภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมต่อไป

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

(ก) กระบวนการพิจารณากลั่นกรองและวินิจฉัยว่าเป็นร่างเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 1 ควรดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร ควรหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจส่วนตนของประธานสภาผู้แทนราษฎร

(ข) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินในวาระที่ 1 เมื่อมีการอภิปรายคัดค้าน หรือมีความเห็นต่างว่าร่างพระราชบัญญัติ ฉบับนั้น เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หากที่ประชุมเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ให้ดำเนินการ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

(ค) หากเป็นไปได้ ควรให้กระบวนการพิจารณากลั่นกรองและวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ควรให้กระบวนการพิจารณากลั่นกรองและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จก่อนที่จะนำเข้าวาระที่ 1 ของสภาผู้แทนราษฎร และในกระบวนการพิจารณากลั่นกรองและการวินิจฉัยนั้น ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

(ง) ควรหลีกเลี่ยงการใช้วิจารณญาณส่วนตน เพราะจะทำให้เกิดความไม่รอบคอบและขาดความน่าเชื่อถือ รวมทั้งอาจมีเรื่องความชอบไม่ชอบส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องได้

5.2.2 บทบาทของเจ้าหน้าที่

เพื่อให้กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะผู้ศึกษากลุ่มที่หนึ่ง จึงขอเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

(ก) ควรมีการจัดทำและเผยแพร่ "คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภารับทราบ

(ข) ควรมีการอบรมและให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเทคนิคการวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอความเห็น ที่เกิดจากรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องตรวจสอบตามรูปแบบของโครงสร้างกฎหมายตามแนวทางของคู่มือแบบการร่างกฎหมาย ลักษณะของร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเชิงเทคนิคของเนื้อหาสาระเป็นการเฉพาะด้าน

(ค) ควรมีการศึกษาและให้ความรู้แก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับลักษณะของความเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่

(ง) การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อสภาผู้แทนราษฎร ควรมีกรอบ ระยะเวลา ไม่ควรเสนอในเวลากระชั้นชิด

(จ) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ควรเป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฯ และข้อบังคับ ฯ

(ฉ) การพิจารณาและยืนยันมติของร่างพระราชบัญญัติในแต่ละขั้นตอนของการพิจารณาในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภา ควรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้อง ชัดเจน และโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน

(ช) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินในวุฒิสภา ควรมีการวางแผน หรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา ซึ่งกำหนดไว้ในระยะเวลาที่จำกัด

(ซ) การพิจารณาในวาระที่สอง คณะกรรมาธิการควรมีความเป็นเอกภาพการขอแก้ไขถ้อยคำในระหว่างการพิจารณาในวาระที่ 2 ของที่ประชุมวุฒิสภา ควรมีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(ฌ) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการควรมีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการยกร่างกฎหมายที่จะช่วยแก้ไขถ้อยคำในกฎหมายได้

(ญ) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ควรมีเชี่ยวชาญด้านกฎหมายสาขาต่าง ๆ หรือบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายในสนับสนุนในการพิจารณาร่างกฎหมายและกลั่นกรองร่างกฎหมาย

จากการศึกษาค้นคว้า และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ทั้งจากรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา และธรรมเนียมปฏิบัติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสองสภา คณะผู้ศึกษากลุ่มที่หนึ่งมีความเห็นในเชิงข้อสรุปว่าหากมีการศึกษาการปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการตรวจสอบ วิเคราะห์ เพื่อเสนอความเห็นเบื้องต้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือแม้แต่คณะกรรมาธิการสามัญ เพื่อประกอบการพิจารณาก่อนนำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา และการปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในแต่ละขั้นตอนของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมวุฒิสภา ตลอดจนการติดตามและยืนยันมติของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา ลดอุปสรรคอย่างจริงจังแล้ว จะส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพด้านความถูกต้องและรวดเร็ว ในการสนับสนุนกระบวนการจัดทำและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และธรรมเนียมปฏิบัติ เพื่อตอบสนองวิสัยทัศน์ พันธกิจ และภารกิจของทั้ง 2 สำนักงาน ที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติ ให้เกิดเกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้สามารถตราพระราชบัญญัติให้ฝ่ายบริหารนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศได้อย่างเป็นธรรมภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมต่อไป

บรรณานุกรม

กำชัย จงจักรพันธ์. (มกราคม 2559). **หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน** สืบค้นเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2559, จาก http://www.lrct.go.th/?p=5716

คณิน บุญสุวรรณ. (2525). **ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาไทย.** กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด. สัมพันธ์พาณิชย์, หน้า 103.

คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา. (2554) **วุฒิสภากับงานกลั่นกรองกฎหมาย.** กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, หน้า 34-35.

ทิตยา สุวรรณชฎ. (2517). **สังคมวิทยา ในวิทยาศาสตร์สังคม.** กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์, หน้า 187-189.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555) **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า.175-176.

วิทยากร เชียงกูล (2527) **การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมไทย : บทวิเคราะห์**.ม.ป.ท: สำนักพิมพ์ฉับแกระ, หน้า 17-18.

วิทยาธร ท่อแก้ว. (ม.ป.ป.). **เทคนิคการนำการประชุม.** นนทบุรี : สาขานิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 8-51.

ราชกิจจานุเบกษา.(24 สิงหาคม 2550). เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก, หน้า 52-57.

ราชกิจจานุเบกษา.(2 พฤษภาคม 2551). เล่ม 125 ตอนพิเศษ 79 ง, หน้า 32 - 35.

ราชกิจจานุเบกษา.(25 เมษายน 2551). เล่ม 125 ตอนพิเศษ 76 ง, หน้า 74-78.

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. (2556).ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 2 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 7 สิงหาคม 2556

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. (2556).ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 8 สิงหาคม 2556

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร. (2556).ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 21 (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ 31 ตุลาคม 2556 และวันศุกร์ที่ 1 พฤศจิกายน 2556

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร.(2556).ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 23 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพฤหัสบดีที่ 7 พฤศจิกายน 2556

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร.(2556).ชุดที่ 24 ปีที่ 3 ครั้งที่ 25 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 20 พฤศจิกายน 2556

รายงานการประชุมวุฒิสภา.(2556).ครั้งที่ 3 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 19 สิงหาคม 2556

รายงานการประชุมวุฒิสภา. (2556).ครั้งที่ 23 (สมัยสามัญทั่วไป) วันจันทร์ที่ 11 พฤศจิกายน 2556

ส. ศิวรักษ์. (2519). **ศาสนากับการพัฒนา.** กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชนจำกัด, หน้า 8-51.

สำนักกรรมาธิการ 1. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556). **รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการการชุมนุมทางการเมืองการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... ของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการการชุมนุมทางการเมืองการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... วุฒิสภา.** กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 1, 27-29.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556). **เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการการชุมนุมทางการเมืองการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... (ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรพิจาณาเสร็จแล้ว).** กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 134 – 136.

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการ. (2556). **เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องจากการการชุมนุมทางการเมืองการแสดงออกทางการเมืองของประชาชน พ.ศ. .... (ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จแล้ว).** กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 1– 29.

สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). **คู่มือการปฏิบัติงาน สำนักการประชุม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 19.

สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (ม.ป.ป.) **คู่มือการปฏิบัติงาน สำนักการประชุม**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 403 -426.

สำนักการประชุม. (2557). **รายงานผลการสัมมนาโครงการสัมมนา เรื่อง การพัฒนาประสานความร่วมมือของสำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 1.3.

สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2556). **สรุปผลงานด้านการประชุมวุฒิสภา สมัยสามัญทั่วไป พ.ศ. 2556 วันที่ 1 สิงหาคม 2556 ถึงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2556.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า 75.

สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). **สรุปผลการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมาธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ สมัยประธานสภาผู้แทนราษฎร นายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ พ.ศ. 2554-2556**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 7-8.

สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2552). **ระบบงานรัฐสภา 2552**. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 82-85.

อักขราทร จุฬารัตน. (2552). **บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย ในนิติรัฐในสังคมไทย**. กรุงเทพมหานคร: สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย, หน้า 40-43.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก
การนิรโทษกรรม

ความหมายของการนิรโทษกรรม [1]

นิรโทษกรรม หมายถึง การลืม หรือยกโทษในความผิดที่ได้กระทำไปแล้วนั้น โดยอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ หรืออำนาจฝ่ายบริหารเป็นผู้ที่ออกกฎหมายเพื่อยกเว้นความผิด ความรับผิด และโทษไม่ว่าจะเป็นโทษทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัย อาจรวมถึงโทษทางปกครองด้วย ให้แก่ผู้กระทำความผิดในเหตุการณ์ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งที่ได้กระทำการละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายของบ้านเมือง โดยทั่วไปเรามักจะคุ้นเคยกับชื่อที่เรียกว่าพระราชบัญญัตินิรโทษกรรม หรือพระราชกำหนดนิรโทษกรรม ซึ่งมีการตราขึ้นภายหลังเกิดเหตุการณ์รัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญ อันเป็นการกระทำความผิดต่อประมวลกฎหมายอาญาซึ่งการกระทำดังกล่าวมีโทษชั้นรุนแรงถึงประหารชีวิตซึ่งถือว่าเป็นการนิรโทษกรรมความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง (Political character) แต่การนิรโทษกรรมนี้มิได้มีเฉพาะการนิรโทษกรรมในความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง (Political character) เท่านั้น แต่การกระทำความผิดที่มีโทษทางอาญาอื่น ๆ อย่างประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายสรรพสามิต กฎหมายศุลกากร หรือแม้แต่ภาษีอากรก็สามารถนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวเช่นกัน

ในต่างประเทศ ได้ให้ความหมายของการนิรโทษกรรมไว้แตกต่างกันออกไป เช่น

- การนิรโทษกรรม หมายถึง การกระทำที่เป็นการยกโทษให้ (an act of pardon) หรือการลืมสิ่งที่ได้กระทำมาแล้ว โดยจะลบล้างการกระทำความผิดต่อรับบาลในวันที่กำหนดแน่นอน และถือว่าการกระทำนั้นไม่เคยถูกฟ้องร้องมาก่อน การนิรโทษกรรมทั้งปวงมีต้นกำเนิดมาจากพระมหากษัตริย์ หรือพระราชา

- การนิรโทษกรรม หมายถึง การกระทำของรัฐาธิปัตย์ที่จะไม่จดจำหรือลืมการกระทำต่าง ๆ ในอดีต รัฐบาลจะนิรโทษกรรมให้แก่บุคคลผู้ซึ่งมีความผิดทางอาญา และมักจะมีเงื่อนไขที่ให้บุคคลนั้นกลับมาอยู่ภายใต้บังคับบัญชา และปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยปกติจะนิรโทษกรรมให้แก่ความผิดทางการเมืองที่กระทำต่อรัฐ เช่น การก่อการกบฏ การยุยงให้เกิดความไม่สงบ การก่อการจลาจล และจะนิรโทษกรรมให้แก่กลุ่มบุคคลหรือชุมชน โดยการนิรโทษกรรมจะกระทำในรูปของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรมนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดต่อกฎหมายต่อมาเมื่อผู้ใช้อำนาจรัฐาธิปัตย์ (รัฏฐาธิปัตย์) ได้ออกกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่ผู้กระทำความผิด ผลคือการนิรโทษกรรมนั้นมิได้ทำให้กฎหมายนั้นถูกยกเลิกไป แต่เป็นการยกเว้นความผิดและความรับผิดของผู้กระทำความผิดให้ไม่ต้องมีความผิดหรือรับโทษต่อไป ส่วนใหญ่มักเป็นการนิรโทษกรรมสำหรับการกระทำความผิดฐานก่อการปฏิวัติ รัฐประหารหรือเกี่ยวกับการชุมนุมทางการเมืองมากกว่าการนิรโทษกรรมในความผิดอาญาธรรมดาจึงกล่าวได้ว่ากฎหมายนิรโทษกรรมที่

---

[1] ไชรัตน์ ปาวะกะนันท์. "ข้อพิพาททางกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม : ศึกษากรณีนิรโทษกรรมความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง". (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553).หน้า 25-27

ออกมาใช้บังคับนั้น เป็นกฎหมายที่ออกมาภายหลังการกระทำความผิด และมีผลย้อนหลังถึงการกระทำความผิดเพื่อให้ลืมการกระทำนั้น และผู้กระทำความผิดไม่ต้องรับผลตามกฎหมายสำหรับความผิดที่ได้กระทำลง ซึ่งกฎหมายนั้นอาจจะมีลักษณะเป็นกฎหมายยกเว้นความผิดหรือกฎหมายยกเว้นโทษก็ได้

วัตถุประสงค์ของการนิรโทษกรรม[2]

กฎหมายนิรโทษกรรมมีวัตถุประสงค์ตั้งแต่ดั้งเดิมก็เพื่อสร้างความสมัครสมานสามัคคีของคนในชาติ หรือผู้คนในสังคมที่เกิดปัญหาความไม่เข้าใจระหว่างกันไม่ว่าจากด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจ หรือการใช้กำลังทางทหารเพื่อล้มล้ายอำนาจผู้ปกครองหรือแม้กระทั่งการทำรัฐประหารเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนั้นการทำให้สภาพของคนในชาติและสังคมกลับเข้าสู่ความสามัคคีโดยเร็วที่สุดก็คือการให้อภัย และลืมการกระทำต่าง ๆ ดังกล่าวเสียง การออกกฎหมายนิรโทษกรรมส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อปัญหาที่เกิดกับส่วนรวม โดยเฉพาะจากการเรียกร้องทางการเมืองจนเกิดการกระทำความผิดอื่น ๆ ตามมา ในปัจจุบันมีหลายประเทศที่มีปัญหาด้านการเมืองและเกิดการทำสงครามสู้รบแย่งชิงอำนาจกับระหว่างผู้นำกลุ่มต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งระหว่างประชาชน กับรัฐบาล จึงมีการออกกฎหมายนิรโทษกรรมมาบังคับใช้ในหลายประเทศ การใช้กฎหมายนิรโทษกรรมในทางการเมืองนี้ส่วนใหญ่ใช้ในประเทศแถบแอฟริกา อเมริกาใต้ และเอเชีย อย่างประเทศไทย เป็นต้น

สำหรับประเทศไทย การนิรโทษกรรมมักนำมาใช้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสภาวะที่ไม่ปกติ เช่น การปฏิวัติ หรือรัฐประหาร กรณี ทำการปฏิวัติ หรือรัฐประหารสำเร็จมักอ้างเหตุในการนิรโทษกรรมว่าผู้ก่อการได้กระทำไปด้วยความปรารถนาดีต่อชาติบ้านเมืองมิได้ปรารถนาแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว หรือบำเหน็จตอบแทนแต่อย่างใด และในกรณีที่จะนิรโทษกรรมให้แก่ผู้ที่กระทำการปฏิวัติหรือรัฐประหารไม่สำเร็จ ก็จะยกเหตุผลว่าเพื่อความสามัคคีของคนในชาติ และให้โอกาสบุคคลผู้กระทำความผิดทำคุณประโยชน์ และช่วยจรรโลงประเทศชาติต่อไป

ดังนั้นจึงทำให้เห็นได้ว่าการนิรโทษกรรมเริ่มต้นนำไปใช้ในกรณีที่มีการกระทำความผิดทางการเมืองจนต่อมาได้มีการพัฒนาไปอย่างกว้างขวางรวมถึงการนิรโทษกรรมในความผิดทางอาญา หรือแม้แต่ในทางภาษีอากรก็ยังสามารถใช้กฎหมายนิรโทษกรรมเพื่อเป็นการอภัยให้แก่ผู้กระทำความผิดได้ **เงื่อนไขและวิธีการตรากฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรม** [3]

โดยหลักทั่วไป กฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรมเป็นกฎหมายที่ใช้กับเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งโดยเฉพาะซึ่งจะมีการนิรโทษกรรมด้วยการออกเป็นกฎหมายเป็นครั้งคราว มิได้มีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่ใช้กับทุกสถานการณ์หรือตลอดเวลา จึงไม่อาจคาดหมายได้ว่าเหตุการณ์ใดผู้กระทำความผิดจะได้รับการนิรโทษกรรม ประกอบกับสาระหรือขอบเขตของกฎหมายนิรโทษกรรม

---

[2] เรื่องเดียวกัน, หน้า 29 -32.

[3] สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง, "กฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรม",(ออนไลน์).

แต่ละฉบับมีความแตกต่างกัน ดังนั้นการกระทำใด ๆ จะได้รับการนิรโทษกรรมหรือไม่จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับ ซึ่งจุดร่วมที่มีความเหมือนกันของกฎหมายว่าด้วยการนิรโทษกรรม คือ เรื่องเงื่อนไขที่จะนำไปสู่การนิรโทษกรรมซึ่งประกอบด้วย (1) เวลา ที่กระทำความผิด (2) ตัวผู้กระทำความผิด และ (3) ลักษณะความผิดโดยรายละเอียดของเงื่อนไขแต่ละข้อ จะแตกต่างกันไปตามความประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ

1. เวลาที่กระทำความผิด เนื่องจากกฎหมายนิรโทษกรรมเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้เฉพาะครั้งคราว เงื่อนไขว่าด้วยเวลากระทำความผิดจึงเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งโดยหลักการแล้วการนิรโทษกรรมจะใช้กับการกระทำความผิดที่ผ่านมาแล้วหรืออีกนัยหนึ่ง ต้องเป็นการนิรโทษกรรมความผิดที่เกิดขึ้นแล้วก่อนวันประกาศใช้กฎหมายนิรโทษกรรม สำหรับกฎหมายของไทยกฎหมายอาจระบุวันที่จะนิรโทษกรรมไว้อย่างชัดแจ้งหรืออาจกำหนดเป็นการกระทำที่ได้รับนิรโทษกรรมก็ได้

2. ผู้กระทำความผิด กฎหมายนิรโทษกรรมเป็นกฎหมายที่มีผลเป็นการทั่วไป โดยพิจารณาจากสภาพความผิด มิได้พิจารณาตัวผู้กระทำความผิดเป็นการเฉพาะราย หากบุคคลใดกระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ บุคคลนั้นก็จะได้รับนิรโทษกรรม ในกรณีที่การกระทำปฏิวัติหรือรัฐประหารสำเร็จ จะมีการนิรโทษกรรมให้แก่หัวหน้าผู้ก่อการปฏิวัติหรือรัฐประการซึ่งอาจใช้อำนาจออกประกาศหรือคำสั่งที่ฝ่าฝืนกฎหมายด้วย และบางครั้งได้ขยายผลไปถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหรือผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย นอกจากการนิรโทษกรรมแก่บุคคลเป็นการทั่วไปแล้วอาจมีการนิรโทษกรรมโดยเฉพาะเจาะจงแก่บุคคลบางหมู่เหล่า และบางครั้งอาจระบุชื่อผู้ที่จะได้รับนิรโทษกรรมไว้ในกฎหมายทั้งนี้ เงื่อนไขเกี่ยวกับตัวผู้กระทำความผิดย่อมรวมถึงการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้กระทำความผิดกระทำการบางประการก่อนด้วย

3. ลักษณะความผิด ลักษณะความผิดที่จะนิรโทษกรรมขึ้นกับความประสงค์ในกฎหมายแต่ละฉบับ ความผิดอย่างเดียวกันหากกระทำการในช่วงเวลาต่างกันและรัฐบาลต่างกันอาจรับหรือไม่ได้รับนิรโทษกรรมก็ได้ ในประเทศไทยความผิดที่ได้รับนิรโทษกรรมส่วนใหญ่คือความผิดฐานเป็นกบฏ ปัญหาคือความผิดที่เกี่ยวเนื่องกับกบฏ เช่น ลักอาวุธยุทธภัณฑ์ ปล้นทรัพย์วางเพลิง ทำลายสถานที่ราชการ จะได้รับนิรโทษกรรมหรือไม่ ซึ่งปัญหาเหล่านี้คงต้องพิจารณาจากมูลจูงในว่าผู้กระทำได้กระทำความผิดเกี่ยวเนื่องนี้ได้โดยมีมูลจูงใจเพื่อเป็นกบฏหรือไม่ หากใช่ก็จะได้รับนิรโทษกรรม แต่การพิจารณาเช่นนี้ทำให้ขอบเขตของกฎหมายไม่ชัดเจนเพราะยากที่จะพิสูจน์เจตนาของผู้กระทำ ดังนั้น เพื่อจำกัดความผิดที่จะนิรโทษกรรมอาจใช้วิธีระบุฐานความผิดที่ต้องการนิรโทษกรรมไว้ให้ชัดเจน

ผลทางกฎหมายของการนิรโทษกรรม [4]

การนิรโทษกรรมมีผลทางกฎหมาย 3 ประการ ดังนี้

1. ผลต่อการกระทำความผิดอาญา บางฝ่ายมีความเห็นว่า กฎหมายนิรโทษกรรมเป็นการยกเว้นความผิดหรือลบล้างความผิด บางฝ่ายเห็นว่านิรโทษกรรมมีผลเป็นการลบล้างองค์ประกอบทางกฎหมายของความผิดซึ่งทำให้การกระทำนั้นไม่เป็นความผิดทางอาญา และบางฝ่ายเห็นว่า การนิรโทษกรรมควรพิจารณาที่ผลที่เกิดขึ้นคือการไม่ดำเนินคดีแก่ผู้ได้รับนิรโทษกรรมตามมาตรา 39 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นหลักมากกว่าที่จะพิจารณาถึงถ้อยคำว่าเป็นการยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษ นอกจากนี้ การพิจาณาว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายนิรโทษกรรมหรือไม่ ไม่ควรจำกัดว่า "กฎหมายนั้นต้องย้อนหลังไปลบล้างการกระทำความผิดหากเพียงยกเว้นโทษแล้วไม่ใช่กฎหมายนิรโทษกรรม" ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายนิรโทษกรรมนั้นความผิดและโทษไม่จำเป็นต้องแยกกันอย่างเด็ดขาด เพราะผลของการยกเว้นความผิดหรือโทษเป็นอย่างเดียวกัน คือ ผู้กระทำความผิดไม่ต้องถูกดำเนินคดีหรือไม่ต้องรับโทษทางกฎหมาย ผลทางกฎหมายของกฎหมายนิรโทษกรรมแบ่งเป็น 2 กรณี คือ

1) กรณีที่เป็นกฎหมายยกเว้นความผิด สำหรับประเทศไทยกฎหมายนิรโทษกรรมที่ประกาศใช้บังคับจัดได้ว่าเป็นกฎหมายยกเว้นความผิดทั้งสิ้น เนื่องจากมีผลให้การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นถูกลบล้างไปเสมือนว่าไม่เคยมีการกระทำความผิดนั้นเลย สังเกตได้จากกฎหมายมักใช้คำว่า "ห้ามมิให้ถือว่าเป็นการละเมิดกฎหมาย" หรือ "ให้เป็นอันพ้นจากความผิดนั้น ๆ ทั้งสิ้น" และใช้กันมากสุดคือคำว่า"ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิด"

2) กรณีเป็นกฎหมายยกเว้นโทษ เป็นกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติว่าความผิดที่ได้กระทำถูกลบล้างหรือไม่ เพียงแต่บัญญัติยกเว้นโทษสำหรับหารกระทำนั้น กฎหมายมักใช้คำว่า "ถ้ายังมิได้ถูกฟ้องต่อศาลก็ดี หรืออยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลก็ดี ให้ระงับคดีและไม่เอาโทษต่อไป หรือถ้าได้รับโทษอยู่แล้วในวันใช้พระราชบัญญัตินี้ ก็ให้ยกโทษที่ยังมิได้รับนั้นเสีย" เป็นที่น่าสังเกตว่า กฎหมายยกเว้นโทษนั้นมักกำหนดเงื่อนไขให้บุคคลที่จะได้รับนิรโทษกรรมดำเนินการบางอย่าง ดังนั้น จึงมีผลเฉพาะบุคคลที่ได้กระทำการตามเงื่อนไขเท่านั้น ไม่มีผลถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับความผิดด้วย เช่น ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

2. ผลต่อกระบวนพิจารณาคดีอาญา

- สำหรับกฎหมายของประเทศไทย ผลของกฎหมายนิรโทษกรรมจะเป็นไปดังนี้ หากผู้ได้รับนิรโทษกรรมยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาล พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการก็ต้องระงับการสอบสวนหรือการฟ้องร้อง หากถูกฟ้องต่อศาลแล้ว พนักงานอัยการต้องถอนฟ้องหรือหากจำเลยร้องขอหรือศาลเห็นเองศาลก็พิพากษายกฟ้องหรือสั่งจำหน่วยคดีได้ กฎหมายนิรโทษกรรมบางฉบับจะบัญญัติขั้นตอนการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดไว้ชัดเจน เช่น พระราชบัญญัติยกโทษให้ผู้ขาดหนีราชการกำหนดว่า ถ้าผู้กระทำความผิดยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาล หรืออยู่ระหว่าง

---

[4] สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง, เรื่องเดิม,หน้า 4-7.

พิจารณาของศาล ให้ระงับคดีและไม่เอาโทษต่อไป ถ้าได้รับโทษอยู่ก็ให้ยกโทษที่ยังไม่ได้รับนั้นเสีย ในกรณีที่กฎหมายมิได้บัญญัติขั้นตอนดำเนินการไว้ ก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมายที่ใช้ภายหลังการกระทำความผิดแตกต่างจากกฎหมายที่ใช้ขณะกระทำความผิด จึงต้องบังคับตามมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายอาญา คือใช้กฎหมายที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด อนึ่ง กฎหมายนิรโทษกรรมไม่ว่าจะเป็นกรณียกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษ ล้วนมีผลเป็นเงื่อนไขระงับคดีตามมาตรา 39 (5) หรือ (7) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั้งสิ้น

- ผลต่อคำพิพากษาและการลงโทษ ในสหรัฐอเมริกา การอภัยโทษและการนิรโทษกรรมมีผลเป็นอย่างเดียวกัน คือ เป็นการปลดเปลื้องบุคคลให้พ้นจากผลทางกฎหมายของการกระทำความผิดนั้น กฎหมายถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์เสมือนมิได้กระทำความผิดเลย อย่างไรก็ดี แนวความคิดนี้ไม่เป็นที่ยอมรับ เพราะการอภัยโทษเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นในตัวว่ามีการกระทำความผิด คำพิพากษาของศาลจึงปฏิเสธแนวคิดที่ว่าผู้ได้รับอภัยโทษเป็นผู้บริสุทธิ์และเห็นว่าการอภัยโทษมีผลนับแต่เวลาที่ได้รับอภัยโทษเป็นต้นไป ไม่มีผลย้อนหลังไปลบล้างการกระทำความผิด ส่วนประเทศฝรั่งเศส กฎหมายนิรโทษกรรมมีผลลบล้างคำพิพากษาและระงับการดำเนินการบังคับโทษตามคำพิพากษานั้นซึ่งรวมถึงโทษประธานและโทษอุปกรณ์ สำหรับประเทศไทยการนิรโทษกรรมมีผลให้ผู้กระทำไม่ต้องรับโทษสำหรับความผิดนั้น หากนิรโทษกรรมหลังจากมีคำพิพากษาแล้วและผู้นั้นกำลังรับโทษอยู่ การลงโทษต้องสิ้นสุดลง ซึ่งตามหลักการทั่วไปจะถือว่าผู้นั้นไม่เคยต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิด ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดยังไม่พ้นโทษซึ่งศาลต้องออกหมายปล่อยโดยศาลเห็นเองว่าผู้นั้นได้รับนิรโทษกรรมหรือเมื่อจำเลยร้องขอ ทั้งนี้ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องนี้คือศาลที่คดีนั้นอยู่ระหว่างการพิจารณา ถ้าคดีถึงที่สุดแล้วก็คือศาลชั้นต้นที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น

เมื่อบุคคลใดได้รับนิรโทษกรรมแล้วต่อมาได้กระทำความผิดขึ้นอีก ศาลจะเพิ่มโทษเพราะเหตุกระทำผิดซ้ำไม่ได้ หรือจะอ้างเหตุไม่รอการกำหนดโทษหรือไม่รอการลงโทษโดยถือว่าเคยต้องโทษมาก่อนไม่ได้ นอกจากนี้ ผู้ได้รับนิรโทษกรรมไม่ถือว่ามีประวัติในการกระทำผิดในสารบบของกองทะเบียนประวัติอาชญากรสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

- ผลต่อวิธีการเพื่อความปลอดภัย ในฝรั่งเศสการนิรโทษกรรมไม่มีผลลบล้างวิธีการเพื่อความปลอดภัย เนื่องจากมองว่าวิธีการเพื่อความปลอดภัยเป็นมาตรการป้องกันความผิดในอนาคต ไม่ใช่ทดแทนความผิดที่ผ่านมาแล้ว สำหรับประเทศไทยยังไม่มีตัวอย่างหรือความเห็นหรือคำพิพากษาว่าการนิรโทษกรรมมีผลต่อวิธีการเพื่อความปลอดภัยหรือไม่อย่างไร

3. ผลในประการอื่น การนิรโทษกรรมมีพื้นฐานทางความคิดอยู่ที่ต้องการให้มหาชนลืมการกระทำผิดที่มีการนิรโทษกรรม จึงได้กำหนดให้ผลของการกระทำความผิดทางอาญาหมดสิ้นไป แต่ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นมูลเหตุของการกระทำความผิดมิได้ถูกลบล้างไปด้วย ซึ่งอาจมีผลต่อความรับผิดทางแพ่ง ความรับผิดทางวินัย และสิทธิหรือประโยชน์อื่นหรือไม่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

- ผลต่อความรับผิดทางแพ่ง ในประเทศสหรัฐอเมริกา การอภัยโทษ (และการนิรโทษกรรม) ไม่มีผลเป็นการปลดเปลื้องความรับผิดทางแพ่งต่อบุคคลที่สาม เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสที่ตามหลักทั่วไปการนิรโทษกรรมจะไม่ปลดเปลื้องความรับผิดทางแพ่งต่อบุคคลที่สาม สำหรับประเทศไทย เนื่องจากขอบเขตของกฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันกล่าวคือ บางกรณียกเว้นเฉพาะความรับผิดทางอาญา บางกรณียกเว้นทั้งความรับผิดทางอาญาและความรับผิดทางแพ่ง ทำให้ในกรณีหลังนี้ผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำนั้นไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำการได้ ด้วยเหตุนี้ ผลต่อความรับผิดทางแพ่งจึงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในกฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับเป็นรายกรณี อย่างไรก็ดี ในระยะหลังกฎหมายนิรโทษกรรมของไทยได้รับแนวคิดมาจากกฎหมายของฝรั่งเศส กล่าวคือ การนิรโทษกรรมจะไม่ลบล้างสิทธิของบุคคลที่สามในการเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำความผิดที่เป็นเหตุให้ต้องนิรโทษกรรม

- ผลต่อความรับผิดทางวินัย จากหลักการที่ว่าการนิรโทษกรรมไม่ลบล้างข้อเท็จจริงของการกระทำนั้น ประกอบกับความผิดอาญากับความผิดทางวินัยเป็นคนละกรณีกันและแยกออกจากกันได้ ดังนี้ แม้จะได้รับนิรโทษกรรมทางอาญาแล้วแต่ยังอาจถูกดำเนินการทางวินัยต่อไปได้ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) ให้ความเห็นสนับสนุนไว้ สรุปได้ว่า กฎหมายนิรโทษกรรมเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายต้องตีความโดยเคร่งครัด ถ้าพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้รวมถึงการกระทำความผิดทางวินัยด้วย พระราชบัญญัติดังกล่าวจะลบล้างเฉพาะความผิดทางอาญาเท่านั้น (เรื่องเสร็จที่ 315/2524)

- ผลต่อสิทธิและประโยชน์อื่น ในประเทศไทยผลของกฎหมายนิรโทษกรรมต่อสิทธิและประโยชน์อื่นมีความคล้ายคลึงกับกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส คือ ในกรณีที่ผู้ได้รับการนิรโทษกรรมได้รับการลงโทษไปบ้างแล้ว ผู้นั้นไม่อาจขอให้ทดแทนความเสียหายแก่ตนได้ โดยหลักการนี้บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าการนิรโทษกรรมไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับนิรโทษกรรมในอันที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ อย่างไรก็ตามบุคคลนั้นย่อมได้สิทธิที่สูญเสียไปเพราะผลของคำพิพากษากลับคืนมา เช่น สิทธิในการกลับเข้ารับราชการใหม่ สิทธิในการสมัครเข้ารับราชการ สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้ง สำหรับเรื่องเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ยศบรรดาศักดิ์ หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์นั้น เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 3) สรุปว่า กฎหมายนิรโทษกรรมมีผลแต่เพียงให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากความผิดหาได้ให้สิทธิอย่างอื่นไม่ จึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จบำนาญ ส่วนเรื่องยศ บรรดาศักดิ์ หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์เป็นเรื่องแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ไม่ใช่เรื่องที่จะใช้สิทธิเรียกร้องได้ ดังนั้น กฎหมายนิรโทษกรรมจึงไม่มีผลทำให้ผู้ได้รับนิรโทษกรรมได้รับยศ บรรดาศักดิ์ หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์คืน และไม่ก่อให้เกิดสิทธิได้รับเบี้ยหวัด บำเหน็จบำนาญ

การนิรโทษกรรมความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง [5] (Political character)

ปกติแล้วการนิรโทษกรรมมีได้ในความผิดในทางแพ่งและวามผิดอาญาทั่วไป และความผิดอาญาที่เป็นความผิดที่มีลักษณะความผิดทางการเมือง (Political character) อันประกอบไปด้วยความผิดทางการเมือง (Political Offences) และความผิดที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับความผิดทางการเมือง (an offence connected with a political offence) รวมถึงความผิดตามกฎหมายพิเศษต่าง ๆ อย่างเช่น ความผิดตามกฎหมายทหาร ความผิดเกี่ยวกับภาษี อากร สรรพสามิต หรือศุลกากร

ความผิดทางการเมือง (Political Offences) ได้มีนักวิชาการให้ความเห็นไว้ เช่น

ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทิย์ ได้ให้ความเห็นว่า ความผิดทางการเมือง มีหลักเกณฑ์ที่จะพิจารณาว่าความผิดใดมีลักษณะในทางการเมืองนั้น แยกออกดังนี้

ความผิดการเมืองแท้ คือ ความผิดต่อความมั่นคงแห่งรัฐทั้งภายใน และภายนอก เช่น ที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญาภาค 2 รวมทั้งความผิดต่อสิทธิของประชาชนในทางการเมือง เช่น ความผิดในการเลือกตั้งด้วย

ความผิดการเมืองโดยจุดประสงค์ คือ ความผิดที่เป็นอาชญากรรมธรรมดา เช่น ฆ่าคน แต่ถ้าพิจารณาในแง่จิตใจของผู้กระทำ ได้กระทำโดยจุดประสงค์ทาง(délits politiques concurrents, connexes). เช่น การฆ่าประมุขแห่งรัฐ การแย่งชิงอาวุธในการจลาจล หรืออาจเป็นการฆ่าคนธรรมดา หรือลักอาวุธ ซึ่งได้กระทำเพื่อผลในการที่จะกระทำความผิดทางการเมืองต่อไป (délits politiques concurrents, connexes).

Von Glahn Gehard ได้ให้ความหมายว่า ความผิดทางการเมืองจะเป็นความผิดที่เกิดจากบุคคลที่ไม่เห็นด้วยกับการดำเนินการปกครอง หรือการดำเนินนโยบายของรัฐในการปกครองประเทศจึงได้พบยายามดำเนินการบางประการเพื่อเป็นการคัดค้าน หรือบีบบังคับให้มีการเปลี่ยนแปลงสิ่งเหล่านั้นให้เหมาะสมซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นความผิดทางการเมือง

หรือที่เกี่ยวเนื่องกับทางการเมืองซึ่งโดยยังได้จำกัดความหมายไว้เป็นความหมายอย่างกว้าง และความหมายอย่างแคบด้วย กล่าวคือความหมายอย่างกว้าง ได้แก่ การกระทำความผิดที่มีผลโดยตรงต่อรัฐ หรือความมั่นคงของรัฐ

ความหมายอย่างแคบ ได้แก่ การกระทำซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขดังนี้คือ ต้องเป็น การกระทำโดยเปิดเผย เพื่อสนับสนุนผู้ที่มีบทบาทขึ้นในทางการเมือง และเกิดการปะทะกัน ระหว่างพรรคการเมืองสองกลุ่มภายในรัฐ ซึ่งพรรคการเมืองกลุ่มหนึ่งจะต้องเป็นผู้ควบคุมรัฐบาลอยู่

Oppenheim ได้ให้ความเห็นว่า ความผิดทางการเมืองจะเกิดขึ้นเมื่อ

1. ได้กระทำความผิดโดยมีแรงจูงใจในทางการเมือง หรือเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือ
2. ได้กระทำความผิดโดยมีแรงจูงใจในทางการเมือง และเพื่อวัตถุประสงค์ในทางการเมือง

---

[5] ไชรัตน์ ปาวะกะนันท์,เรื่องเดิม,หน้า 149-151.

3. ได้กระทำความผิดโดยมุ่งประสงค์ต่อรัฐเท่านั้น เช่นความผิดฐานก่อการกบฏ

สรุปได้ว่าความผิดทางการเมือง คือ ความผิดทางการเมืองโดยแท้ที่ได้กระทำความผิดต่อองค์ทางการเมือง หรือรัฐบาลที่มีอำนาจของรัฐนั้นและก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของมหาชน เช่น ความผิดฐานก่อการกบฏ การยุยงส่งเสริมให้ก่อการกบฏ และการจารกรรมที่เป็นเช่นนี้ เพราะความผิดดังกล่าวมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง ความคงอยู่ อำนาจในการบริหารประเทศ และความปลอดภัยของรัฐนั้น ความผิดที่มุ่งประสงค์ที่จะทำการล้มล้างอำนาจรัฐ ล้มล้างรัฐธรรมนูญ และยังรวมถึงความผิดที่เกิดจากการตระเตรียมการกระทำการดังกล่าวซึ่งการกระทำดังกล่าวมีกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับโทษในความผิดฐานก่อการกบฏ หรือล้มล้างรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว และยังรวมถึงความผิดที่มุ่งประสงค์ทางการเมืองอื่น ๆ อีกด้วย ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับแล้วว่าความผิดทางการเมือง (Political Offences) นั้นคงมีความหมายรวมถึงความผิดที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับความผิดทางการเมืองด้วย

ความผิดที่เกี่ยวข้องหรือเชื่อมโยงกับความผิดทางการเมือง (an offence connected with a political offence) หมายถึง ความผิดที่ได้กระทำลงโดยมีการกระทำความผิดอาญาสามัญเข้ามาผสมกับการกระทำในทางการเมืองมักจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและระบอบการปกครองส่วนหนึ่ง กับก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของเอกชนอีกส่วนหนึ่งด้วย

การออกกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย [6]

การออกกฎหมายนิรโทษกรรมในประเทศไทย จำแนกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เกี่ยวกับความผิดทางการเมือง และกรณีที่ไม่เกี่ยวกับความผิดทางการเมือง

1. กรณีที่เกี่ยวกับความผิดทางการเมือง

การจะเป็นความผิดทางการเมืองนั้นต้องเป็นการกระทำความผิดต่อองค์การการเมืองแห่งรัฐต่อรูปแบบการปกครอง หรือต่อสิทธิทางการเมืองของประชาชน ซึ่งอาจพิจารณาได้จากสภาพความผิดหรือมูลเหตุจูงใจ หรือจุดประสงค์ในการกระทำความผิด ทั้งนี้ กฎหมายนิรโทษกรรมที่เกี่ยวกับความผิดทางการเมือง มีทั้งกรณีที่เกี่ยวกับการปฏิวัติรัฐประหารไม่ว่าจะสำเร็จหรือไม่ก็ตาม ได้แก่กฎหมายดังต่อไปนี้ คือ

1) พระราชกำหนดนิรโทษกรรมในคราวเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2475 ประกาศโดยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ในคราวที่คณะราษฎรได้ทำการเปลี่ยนแปลงการปกครองสำเร็จ โดยให้การกระทำทั้งหลายของคณะราษฎรที่เป็นการละเมิดกฎหมาย ไม่ให้เป็นการละเมิดบทกฎหมายเลย

2) พระราชบัญญัติล้างมลทินผู้กระทำผิดทางการเมือง ร.ศ. 130 พุทธศักราช 2475 ออกโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา ในฐานะประธานคณะกรรมการราษฎร เนื่องจากบรรดาผู้ที่ถูกวางโทษสถานใด ๆ โดยพระบรมราชวินิจฉัยลงวันที่ 5 พฤษภาคม ร.ศ. 131 นั้น ให้ได้รับ

---

[6] ไปรยา ทัศนสกุล "การนิรโทษกรรม",ในศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติพันธกิจตามหลักนิติธรรม. (กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส,2551),หน้า 612-617

พระราชทานล้างมลทินอันพึงเกิดแต่การที่ถูกวางโทษและการเสียไปซึ่งสิทธิใด ๆ อันเนื่องแต่การนั้นเสียสิ้น

3) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในการจัดการให้คณะรัฐมนตรีลาออกเพื่อให้มีการเปิดสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2476 ออกโดย พระยาพหลพลพยุหเสนา โดยคณะทหารบก ทหารเรือและพลเรือน นำโดย พระยาพหลพลพยุหเสนาหลวงพิบูลสงคราม และหลวงศุภชลาศัย ได้ทำรัฐประหารยึดอำนาจจากพระยาโนปกรณ์นิติธาดา ในวันที่ 20 มิถุนายน 2476

4) พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดฐานกบฏและจลาจล พ.ศ. 2488 ออกโดยนายควง อภัยวงศ์ มีการปลดปล่อยนักโทษทางการเมืองทั้งหมดเป็นอิสระโดยผู้กระทำผิดจะได้ถูกฟ้องรับโทษตามคำพิพากษาแล้วหรือไม่และไม่ว่าผู้กระทำผิดนั้นจะได้หลบหนีจากที่ใดไปยังที่ใดหรือไม่ ให้เป็นอันพ้นจากคามผิดนั้น ๆ ทั้งสิ้น

5) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำรัฐประหาร พ.ศ. 2490 ออกโดย นายควง อภัยวงศ์ ในครั้งที่มีกลุ่มทหารนอกราชการที่นำโดย พลโท ผิน ชุณหะวัณ ทำการรัฐประหาร พล.ร.ต. ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น แล้วให้ นายควง อภัยวงศ์ หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านขึ้นดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยได้มีการนิรโทษกรรมแก่ผู้ที่ทำการรัฐประหารทั้งหมด

6) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ที่ได้นำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 กลับมาใช้พ.ศ. 2494 ออกโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นการรัฐประหารของจอมพล ป.พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นครั้งแรกที่เรียกได้ว่าเป็นการรัฐประหารตัวเอง (ยึดอำนาจตัวเอง)

7) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ. 2499 ออกโดยจอมพล ป. พิบูลสงครามเนื่องจากพระพุทธศาสนาได้ยั่งยืนมาครบ 25 ศตวรรษ จึงมีการอภัยทานความผิดฐานกบฏจลาจลนั้นเพื่อไม่มุ่งหมายจองเวรแก่กัน จึงได้มีการนิรโทษกรรมทั้งหมด

8) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2500 พ.ศ. 2500 ออกโดยนายพจน์ สารสิน เป็นการรัฐประหาร จอมพล ป.พิบูลสงคราม นำโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเนื่องมาจากประชาชนไม่พอใจการเลือกตั้งที่ทุจริต และสมาชิกพรรคมนังคศิลาของจอมพล ป. เสนอให้จัดการเด็ดขาดกับ จอมพล สฤษดิ์ ที่แถลงให้จอมพล ป. ลาออกจากตำแหน่ง จอมพล สฤษดิ์ จึงทำการรัฐประหารเสียก่อน แล้วให้นายพจน์ สารสินขึ้นดำรงแต่งนายกรัฐมนตรีเพื่อจัดการเลือกตั้งทั่วไป

9) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 พ.ศ. 2502 ออกโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร สืบเนื่องจากจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกาศยึดอำนาจอีกครั้งโดยอ้างถึงเหตุความมั่นคงของประเทศ ซึ่งมีลัทธิคอมมิวนิสต์กำลังคุมคาม ในการรัฐประหารในครั้งนี้เรียกได้ว่าเป็นการรัฐประหารเงียบ หรือ ยึดอำนาจตัวเอง ออกรัฐธรรมนูญ

ฉบับใหม่ทำให้ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ สามารถใช้อำนาจในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้อย่างเต็มที่เบ็ดเสร็จ และเด็ดขาด ด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 17

10) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2502 ออกโดยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เนื่องจากพระราชบัญญัตินิรโทษกรรมในโอกาสครบ 25 พุทธศตวรรษ พ.ศ. 2499 มิได้กำหนดเวลาสิ้นสุดการยื่นความประสงค์ขอรับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ยศหรือบรรดาศักดิ์คืนสำหรับผู้ได้รับนิรโทษกรรมไว้ทำให้เป็นการยุ่งยากแก่การปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ในการขอพระราชทานคืนให้ จึงสมควรกำหนดเวลาสิ้นสุดการขอคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์ยศหรือบรรดาศักดิ์เสียภายใน วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2502

11) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการปฏิวัติ เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 พ.ศ. 2515 ออกโดยจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นการรัฐประหารโดยการยึดอำนาจตัวเองเหมือนการทำรัฐประหาร พ.ศ. 2494 ของจอมพล ป.พิบูลสงคราม โดยได้มีการนิรโทษกรรมให้ผู้ที่ทำการปฏิวัติหรือร่วมทำการปฏิวัติพ้นจากความผิดทั้งสิ้น

12) พระราชบัญญัติยกเลิกคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ 36/2515 ลงวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2517 ออกโดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นการนิรโทษกรรมแก่บุคคล โดยให้ยกเลิกคำสั่งคณะปฏิวัติที่ 36/2515 ที่ให้ควบคุมตัวนายอุทัย พิมพ์ใจชน นายอนันต์ ภักดิ์ประไพ และนายบุญเกิด หิรัญคำ

13) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2519 ออกโดยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งมาจากเหตุการณ์สังหารหมู่นักศึกษาที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ รัฐบาลในขณะนั้นคือ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช คุมสถานการณ์ไม่อยู่ คณะนายทหาร 3 เหล่าทัพและอธิบดีกรมตำรวจ นำโดย พลเรือเอก สงัด ชะลออยู่ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด จึงจำเป็นต้องยึดอำนาจการปกครองไว้ และให้นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี และมีการนิรโทษกรรมให้ผู้ทำการรัฐประหารทั้งหมด

14) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ระหว่างวันที่ 25 และวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2520 ออกโดยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ จากเหตุการณ์กบฏในวันที่ 25 มีนาคม 2520 ซึ่งเป็นความพยายามก่อรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียรโดย พล.อ.ฉลาด หิรัญศิริ และนายทหารกลุ่มหนึ่ง แต่ไม่สำเร็จ จึงได้มีการนิรโทษกรรมแก่ผู้เข้าร่วมในการรัฐประหารทั้งหมด

15) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2520 ออกโดยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เนื่องมาจากการรัฐประหารนำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุด กระทำการรัฐประหารรัฐบาลของนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นการกระชับอำนาจตนเอง ถือเป็นการรัฐประหารตัวเอง และได้มีการนิรโทษกรรมแก่ผู้เข้าร่วมรัฐประหารทั้งหมด

16) พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2524 พ.ศ. 2524 ออกโดยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในเหตุการณ์ที่มีคณะบุคคลความพยายามจะกระทำการรัฐประหารรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ โดยเรียกชื่อกลุ่มว่ายังเติร์ก แต่ไม่สำเร็จ หลังจากนั้นพลเอก เปรม ได้ออกกฎหมายนิรโทษกรรมแก่ผู้เข้าร่วมในการรัฐประหารทั้งหมด เพื่อความสามัคคีของคนในชาติ

17) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ระหว่างวันที่ 8 และวันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2528 พ.ศ. 2531 ออกโดยพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ จากเหตุความพยายามรัฐประหารของนายทหารนอกราชการ เรียกเหตุการณ์นี้ว่า กบฏทหารนอกราชการ หรือกบฏ 9 กันยา แต่หลังจากนั้นก็ได้มีการนิรโทษกรรมแก่ผู้เข้าร่วมในการรัฐประหารทั้งหมดเพื่อความสามัคคีของคนในชาติ

18) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 พ.ศ. 2534 ออกโดยนายอานันท์ ปันยารชุน เนื่องมาจากจากกการรัฐประหารของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ที่ทำการรัฐประหารพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ โดยได้มีการนิรโทษแก่ผู้ที่ร่วมในการรัฐประหารทั้งหมด

19) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

มาตรา 222 บรรดาประกาศ หรือ คำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือกฎหมายที่มีผลเป็นการแก้ไขหรือเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ออกใช้บังคับก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 27 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีผลใช้บังคับในทางนิติบัญญัติทางบริหาร หรือทางตุลาการ บรรดาที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้มีผลใช้บังคับใช้โดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป และถ้าประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติหรือในทางตุลาการการยกเลิก หรือเปลี่ยนแปลงประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การตราพระราชบัญญัติตามมาตรานี้ ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งได้กระทำไปตามประกาศหรือคำสั่งกล่าว และให้บุคคลหรือคณะบุคคลนั้นได้รับคามคุ้มครอง ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องในทางใดมิได้

20) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 โดยหัวหน้าและคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เนื่องในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 คือมาตรา 37 บรรดาการกระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึดและ

ควบคุมอำนาจการปกครอบแผ่นดิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549 ของหัวหน้าและคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขรวมตลอดทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวเนื่องกับการกระทำดังกล่าว หรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือของผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้า หรือคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันได้กระทำไปเพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้นการกระทำดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ ไม่ว่าเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติในทางบริหาร หรือในทางตุลาการรวมทั้งการลงโทษ และการกระทำอันเป็นการบริหารราชการอย่างอื่น ไม่ว่ากระทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำหรือผู้ถูกใช้ให้กระทำและไม่ว่ากระทำในวันที่กล่าวนั้น หรือก่อนหรือหลังวันที่กล่าวนั้น หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมายก็ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิด และความรับผิดโดยสิ้นเชิง

21) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ในมาตรา 309 ที่ว่า “บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าวไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้”

นอกจากนี้ การนิรโทษกรรมที่เกี่ยวกับความผิดทางการเมืองในกรณีอื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับการปฏิวัติรัฐประหารอันอาจเกิดขึ้นจากการที่กลุ่มบุคคลเข้าร่วมกันเพื่อต่อต้านนโยบาย ด้านการเมืองของรัฐบาล และภายหลังรัฐบาลอาจเห็นว่าไม่ควรดำเนินคดีหรือลงโทษผู้กระทำการเช่นนั้น ได้แก่

1) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการต่อต้านการดำเนินการสงครามของญี่ปุ่น พ.ศ.2489 ออกโดยนายปรีดี พนมยงค์ เป็นการยกโทษให้แก่ผู้ที่ต่อต้านญี่ปุ่นในครั้งที่ญี่ปุ่นเข้ามาไทย ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2

2) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่นักเรียน นักศึกษาและประชาชน ซึ่งกระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับการเดินขบวนเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2516 พ.ศ. 2516 ออกโดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ โดยเหตุที่นักเรียน นิสิต นักศึกษา และประชาชนเดินขบวนเรียกร้อง ในเหตุการณ์ประวัติศาสตร์ไทย 14 ตุลาคม 2516 ภายหลังจากเหตุการณ์จึงมีการนิรโทษกรรมให้ผู้เข้าร่วมเดินขบวนทั้งหมด

3) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 พ.ศ. 2521 ออกโดยพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยเห็นว่าหากมีการดำเนินคดีแก่ผู้ชุมนุมที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในเหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 จะทำให้ผู้ที่ถูกดำเนินคดีต้องเสียอนาคตในทางการศึกษาและการประกอบอาชีพยิ่งขึ้น จึงมีการนิรโทษกรรมให้แก่ผู้เข้าร่วมชุมนุมทั้งหมด

4) พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการอันเป็นความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายอาญาและความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2532 ออกโดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นการนิรโทษกรรมแก่ผู้ที่ได้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

2. กรณีที่ไม่เกี่ยวกับความผิดทางการเมือง

มักใช้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจัดระเบียบโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมายในภายหน้าเพื่อให้ลืมแลไม่ลงโทษในการกระทำความผิดที่ทำมาก่อนนั้นและชักจูงให้ผู้กระทำผิดได้เริ่มต้นกระทำการที่ถูกกฎหมายต่อไป ซึ่งกฎหมายประเภทนี้มักจะไม่ใช้คำว่านิรโทษกรรมโดยตรง แต่เนื้อหาของบทบัญญัติแสดงให้เห็นว่าหากมีการกระทำตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ได้ออกมาบังคับใช้ภายหลังแล้ว ผู้กระทำผิดก็จะได้รับการยกเว้นและไม่ต้องถูกลงโทษจากการกระทำนั้น ได้แก่ กฎหมาย ดังต่อไปนี้ คือ

1) พระราชบัญญัติยกความผิดให้แก่ผู้ทำผิดพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหารและผู้ขาดหนีราชการทหารและตำรวจ พุทธศักราช 2475

2) พระราชบัญญัติยกโทษและทัณฑ์ให้แก่ทหารกองประจำการซึ่งขาดหรือหนีราชการ พ.ศ. 2532 ที่บัญญัติยกโทษยกความผิดให้แก่ผู้หนีทหาร

3) พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิดดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2530 ที่บัญญัติยกเว้นโทษและจูงใจให้ประชาชนที่มีอาวุธปืนและอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้มาขอรับอนุญาตจากนายทะเบียนและให้นำอาวุธสงครามมามอบให้แก่ทางราชการ

4) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2529 ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจูงใจให้ผู้ที่ไม่เคยเสียภาษีหรือเสียไม่ครบถ้วนให้เข้ามาเสียภาษีโดยจะไม่ถูกลงโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญา

5) อย่างไรก็ตามการจะออกกฎหมายนิรโทษกรรมหรือไม่นั้นเป็นอำนาจและอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เนื่องจากกฎหมายนิรโทษกรรมถือว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไป จึงควรพิจารณาถึงผลกระทบที่จะตามมาภายหลังออกกฎหมายนิรโทษกรรมนั้นแล้วและควรใช้กฎหมายนิรโทษกรรมเท่าที่มีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น

ภาคผนวก ข

การนิรโทษกรรมในต่างประเทศ

การนิรโทษกรรมในต่างประเทศ[1]

ประเทศสหรัฐอเมริกา

การนิรโทษกรรมในประเทศสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์กับการอภัยโทษ และใช้ปะปนกันจนทำให้เห็นได้ว่าการนิรโทษกรรมเป็นการที่ผู้มีอำนาจรัฐาธิปัตย์ (รัฏฐาธิปัตย์) คือ ประธานาธิบดี ได้อภัยโทษให้กับบุคลผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนั่งเอง

ในระหว่างสงครามการก่อการร้ายนั้น รัฐบาลสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยูบุช ได้ออกพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติการทางการทหาร (Military Commissions Act) ขึ้นเพื่อวางระเบียบกระบวนการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ซึ่งถูกกักขังหน่วยเหนี่ยวอันเนื่องมาจากการต่อสู้ทางการทหารที่ผิดกฎหมาย ส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการบัญญัติกฎหมายให้มีผลย้อนหลังถึงการแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยอาชญากรรมสงครามซึ่งมีผลกระทบต่อผู้จัดทำแผนนโยบายแห่งรัฐ เช่น นักการเมือง ผู้นำกองทัพ และผู้ปฏิบัติตามนโยบายนั้น เช่น C.I.A และทหาร โดยบัญญัติให้การกระทำทั้งหลายภายใต้กฎหมายสหรัฐอเมริกาก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนี้ไม่ให้ถือว่าเป็นอาชญากรสงครามอีกต่อไป ดั้งนั้นการบัญญัติพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวนี้จึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการออกกฎหมายเพื่อนิรโทษกรรมสำหรับการกระทำความผิดทางอาญาในสงครามก่อการร้าย

ผู้มีอำนาจในการนิรโทษกรรม หรืออภัยโทษ

การนิรโทษกรรมหรืออภัยโทษในสหรัฐอเมริกานั้นเป็นอำนาจที่สำคัญอย่างหนึ่งของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ที่จะใช้อำนาจนี้ในทางบริหารเพื่อทำการนิรโทษกรรมหรืออภัยโทษแก่ผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายของสหรัฐอเมริกา (Federal offenses) ได้ทำประเภทไม่เว้นแต่คามผิดทางการเมือง ความผิดอาญาต่อกฎหมายสหรัฐอเมริกา ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ความผิดเกี่ยวกับภาษีอากร หรือความผิดต่อกฎหมายมลรัฐ (States offenses) ซึ่งเป็นอำนาจของผู้ว่าการรัฐที่จะใช้ในกรณีที่มีการละเมิดต่อกฎหมายของมลรัฐ โดยอำนาจในการนิรโทษกรรมหรืออภัยโทษนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวด 2 มาตรา 2 ซึ่งบัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการเลื่อนการลงโทษ (reprieve) และอภัยโทษ (pardon) สำหรับความผิดต่อกฎหมายสหรัฐอเมริกา (Federal Law) ยกเว้นในกรณีความผิดที่มีการยื่นถอดถอนประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา (Impeachment) เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจมีประโยชน์เกี่ยวข้องในเรื่อง

รูปแบบการนิรโทษกรรม

เนื่องจากผู้มีอำนาจในการนิรโทษกรรมได้แก่ ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา และสภาคองเกรสรูปแบบในการนิรโทษกรรมจึงสามารถจะจำแนกได้ 2 รูปแบบ คือ

1. แบ่งตามผู้มีอำนาจในการนิรโทษกรรม และ
2. แบ่งแบบมีเงื่อนไข หรือไม่มีเงื่อนไข

---

[1] ไชยรัตน์ ปาวะกะนันท์. **"ข้อพิพาททางกฎหมายเกี่ยวกับการนิรโทษกรรม ศึกษากรณีนิรโทษกรรมความผิดที่มีลักษณะทางการเมือง".**(วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.2553)

1. กรณีที่มีการแบ่งตามผู้มีอำนาจในการนิรโทษกรรม หากการนิรโทษกรรมนั้นได้กระทำโดยอำนาจของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา (ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจฝ่ายบริหาร) จะทำในรูปแบบของประกาศ (Proclamation of Amnesty) ส่วนการประกาศนิรโทษกรรมโดยสภาคองเกรส (ฝ่ายนิติบัญญัติ)จะต้องทำขึ้นในรูปของรัฐบัญญัติ (Act) เช่น รัฐบัญญัติลงวันที่ ๖ มิถุนายน ค.ศ.1898

2. กรณีแบ่งแบบไม่มีเงื่อนไข หรือมีเงื่อนไข

แบ่งแบบไม่มีเงื่อนไข (Full Amnesty) การอภัยโทษ หรือการนิรโทษกรรมแบบไม่มีเงื่อนไขนี้ เป็นการปล่อยตัวบุคคลผู้กระทำความผิดจากการลงโทษโดยไม่มีข้อจำกัดเลย ซึ่งการนิรโทษกรรมโดยไม่มีเงื่อนไขนี้มีผลทำให้เป็นการยกเว้นความผิดจากการถูกลงโทษตามคำพิพากษา และเป็นการยกเว้นความรับผิด (quilt) ด้วย อันเป็นผลทำให้ผู้กระทำความผิดกลายเป็นผู้บริสุทธิ์ และได้รับสิทธิต่าง ๆ คือ มาทั้งหมด

แบบมีเงื่อนไข (Conditional Amnesty) การนิรโทษกรรมหรืออภัยโทษ ยังจะไม่เกิดผลจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ถูกกำหนดไว้ เช่น เงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องเดินทางออกนอกประเทศเสียก่อน หรือต้องงดเว้นจากการดื่มสุรา หรือต้องจ่ายเงินค่าปรับให้ครบถ้วนเสียก่อน เป็นต้น

ลักษณะของกฎหมายนิรโทษกรรม

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกา ได้นำรูปแบบกฎหมายจากประเทศอังกฤษมาใช้ดังนั้น การแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างการอภัยโทษ และการนิรโทษกรรม จึงไม่มีความชัดเจนอย่างเช่นของประเทศไทย จึงเป็นผลทำให้เห็นได้ว่าแม้จะมีการประกาศว่าเป็นการอภัยโทษทั่วไป (General pradon) แต่ผลของการอภัยโทษดังกล่าวกลับมีผลกับบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่กระทำความผิดต่อกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ผลของการอภัยโทษดังกล่าวถูกถือว่าเป็นการนิรโทษกรรม ในแง่นี้การนิรโทษกรรมจึงต่างจากการอภัยโทษ คือการอภัยโทษมีผลต่อบุคคลเฉพาะราย แต่การนิรโทษกรรมจะขยายไปถึงกลุ่มบุคคลต่าง ๆ เป็นต้น

กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการนิรโทษกรรม

โดยปกติแล้วการนิรโทษกรรมให้แก่กลุ่มบุคคลนั้น ส่วนใหญ่จะเป็นการร่วมกันกระทำความผิดในทางการเมือง เช่น การร่วมกันก่อการจลาจล หรือก่อการกบฏต่อรัฐ ดังนั้นอำนาจดังกล่าวนอกจากสภาคองเกรสแล้ว ที่ใช้มากที่สุดคืออาจของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาที่สามารถจะทำการนิรโทษกรรมให้แก่กลุ่มผู้กระทำความผิดดังกล่าวได้ ซึ่งในอดีตก็มีการใช้อำนาจนี้หลายครั้ง แต่ปัจจุบันการนิรโทษกรรมในลักษณะทั่วไปที่มีเป้าหมายถึงกลุ่มบุคคลนั้นไม่ได้ใช้แล้ว

แต่ที่ใช้อยู่มากในขณะนี้คือการนิรโทษกรรมเป็นการเฉพาะราย ซึ่งหากจะกล่าวว่าเป็นการอภัยโทษเฉพาะรายก็น่าจะใช้ได้เนื่องจากการแบ่งแยกความผิดที่จะใช้วิธีการอภัยโทษหรือการนิรโทษกรรมยังคงมีแต่เพียงความเห็นของศาลสูงสุด แต่ทางปฏิบัติยังคงใช้รวมกันอยู่นั่นเอง

การกระทำความผิดทางการเมือง

การพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นความผิดทางการเมืองหรือไม่นั้นประเทศสหรัฐอเมริกาได้คำนึงถึงองค์ประกอบของคดีดังนี้ คือ

1. ได้มีการกบฏที่เนื่องมาจากการปฏิวัติที่มุ่งต่อรัฐบาลในบางคดีการก่อกบฏก็มีขึ้นอย่างกว้างขวางเช่นที่ได้เกิดขึ้นในบอลติกในรัสเซียเมื่อปี ค.ศ. 1906 คดี Rudovitz บางทีก็มีขนาดเล็กเช่นคดี Cazo และในคดีเข้าโจมตี Sam Ignacio ในคดี Lynchehoun การกระทำของผู้ต้องหาเกี่ยวกับขบวนการประชาชนที่จะโค่นพวกราชาที่ดินในประเทศไอร์แลนด์ เป็นวิธีการที่จะประกันการปฏิรูปในทางนิติบัญญัติ การเปลี่ยนชนชั้นปกครองและระบบรัฐสภาของอังกฤษ ถ้าเป็นไปได้ถือว่าเป็นการเพียงพอแม้ว่าจะขาดองค์ประกอบเรื่องการทหาร และพลเรือน

2. ผู้ต้องหาที่เกี่ยวข้องอยู่กับขบวนการไม่มีกรณีใดที่มีปัญหาเคร่งครัดเท่ากับการเกี่ยวข้องกับการกบฏอย่างคดี Castioni และในคดี Pouren ซึ่งเป็นสมาชิกคนหนึ่งของพวกปฏิวัติในรัสเซีย โดยรัฐบาลรัสเซียได้ร้องขอให้ประเทศสหรัฐอเมริกาส่งตัวกลับไปดำเนินคดีในความผิดฐานฆ่า และปล้นทรัพย์ ข้าหลวงแห่งสหรัฐอเมริกาส่งตัวกลับไปดำเนินคดีแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศขณะนั้นคือ Root ได้ให้พิจารณาพยานหลักฐานใหม่และในที่สุดก็เห็นว่าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดทางการเมืองจึงไม่ส่งตัวกลับไปดำเนินคดี

ความผิดทางการเมืองในความหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมุ่งเน้นถึงการกบฏหรือการปฏิวัติเป็นส่วนใหญ่ คือมีทางที่จะเป็นความผิดทางการเมืองได้ถ้าเป็นการก่อการกบฏภายในประเทศ และบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมก่อการกบฏ

ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีการใช้กฎหมายในระบบ Civil Law อย่างเช่นประเทศไทยนั้นมีการประกาศใช้กฎหมายนิรโทษกรรมเช่นกัน โดยหลักการและแนวความคิดการนิรโทษกรรมนั้นก็มีความคล้ายคลึงกันกับประเทศอื่น ๆ กล่าวคือการนิรโทษกรรมเป็นวิธีการที่ใช้ในสังคมเพื่อลบล้างมาตรการทางอาญาไม่ให้มีอยู่อีกต่อไป ซึ่งเดิมการนิรโทษกรรมมักจะใช้เพื่อยกเลิกการกระทำความผิดทางการเมืองบางประการที่ได้กระทำขึ้นในช่วงระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งโดยให้ถือว่าไม่เป็นความผิดเพื่อจะได้ลืมความแตกแยกทางการเมืองเสีย นิรโทษกรรมในลักษณะเช่นนี้มีลักษณะเป็นนิรโทษกรรมที่แท้ (Re Elle) โดยนิรโทษกรรมการกระทำที่กำหนดไว้ตายตัว แต่ในปัจจุบันไม่มีข้อจำกัดประเภทของความผิดที่จะทำการนิรโทษกรรมโดยอาจมีการนิรโทษกรรมในการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายภาษีอากร กฎหมายศุลกากร กฎหมายป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับการล่าสัตว์ กฎหมายเกี่ยวกับจราจร และการกระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายผังเมืองการก่อสร้าง การทำลายสภาพแวดล้อมหรือโบราณสถาน รวมถึงการกระทำความผิดของผู้เข้าร่วม

ชุมนุมประท้วง นอกจากนี้ยังขยายไปถึงการนิรโทษกรรมความผิดทางวินัยและความผิดทางปกครองด้วย

ในปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจในการนิรโทษกรรมเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนและมีหน้าที่ออกกฎหมายเพื่อที่จะได้แสดงความคิดเห็นของปวงชนในการออกกฎหมายดังกล่าว ในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีประเพณีที่เรียกว่าการนิรโทษกรรมของประธานาธิบดีหลังจากการเลือกตั้งประธานาธิบดีและรัฐสภาที่มาจากพรรคเดียวกันนั้น รัฐสภาจะมีการลงคะแนนเสียงในการประกาศกฎหมายนิรโทษกรรมให้แก่นักโทษที่กระทำผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นการให้อำนาจประธานาธิบดีในการนิรโทษกรรมนักโทษบางคนถ้าตรงตามเงื่อนไข นักวิชาการบางท่านได้กล่าวว่า "การนิรโทษกรรมนี้เป็นการลดประชากรนักโทษในคุกอีกด้วย

รูปแบบของการนิรโทษกรรม

การนิรโทษกรรมในประเทศฝรั่งเศสมีหลายรูปแบบ โดยมีการจัดแบ่งตามลักษณะของผู้มีอำนาจ หรือมีการจัดแบ่งตามประเภทของการนิรโทษกรรมโดยสามารถจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 3 ประเภทดังนี้ คือ

1. การนิรโทษกรรมกรณีธรรมดา
2. การอภัยโทษกึ่งนิรโทษกรรม (La grace amnistiante)
3. การนิรโทษกรรมโดยองค์กรศาล (L amnistie judiciaire)

1. การนิรโทษกรรมกรณีธรรมดา

การนิรโทษกรรมกรณีธรรมดานี้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะกำหนดประเภทของผู้ที่จะได้รับการนิรโทษกรรม และขอบเขตที่จะได้รับการนิรโทษกรรมเมื่อกฎหมายมีผลบังคับ โดยจะพิจารณาจากความเหมาะสมเป็นราย ๆ ไป จึงทำให้เกิดผลเสียในแง่ที่ว่าแม้จะเป็นผู้กระทำความผิดซ้ำผู้นั้นก็ไม่มีประวัติการกระทำความผิดอยู่เลย จึงทำให้เกิดรูปแบบของการนิรโทษกรรมอื่น ๆ ขึ้นอีกเช่น Lagrace amnistiante หรือ L amnistie judiciaire

2. การอภัยโทษกึ่งนิรโทษกรรม Lagrace amnistiante

การอภัยโทษกึ่งนิรโทษกรรมนี้เป็นการผสมรูปแบบของการนิรโทษกรรมกับการอภัยโทษโดยฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับบุคคลบางจำพวก และฝ่ายบริหารจะต้องออกพระราชกฤษฎีกา (decret de grace) เพื่อให้อภัยโทษภายในเวลาที่กำหนด โดยในการนิรโทษกรรมมักจะกระทำเป็นการทั่วไป และผู้กระทำความผิดจะได้รับผลโดยทันที การอภัยโทษจะมาช่วยจำแนกบุคคลที่เหมาะสมซึ่งควรให้ได้รับผลจากการนิรโทษกรรม และผลของการนิรโทษกรรมรูปแบบนี้จะทำให้คำพิพากษาถูกลบล้างและได้สิทธิต่าง ๆ กลับคืนมา

ต่างจากการอภัยโทษโดยทั่วไป ซึ่งจะลบล้างเฉพาะโทษประธานเท่านั้น มิได้ลบล้างโทษประกอบโทษอุปกรณ์และสิทธิต่าง ๆ ที่ถูกตัดไปจากคำพิพากษาของศาล

3. การนิรโทษกรรมโดยองค์กรศาล (L amnistie judiciaire)

การนิรโทษกรรมโดยองค์กรศาลนี้เป็นการพิจารณาในรูปแบบรายบุคคล โดยศาลจะมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้การนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดตามที่มีกฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายไว้ และอยู่ในเงื่อนไขที่ว่าผู้กระทำความผิดจะต้องถูกศาลพิพากษาลงโทษในความผิดที่ได้กระทำให้ได้รับโทษต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายนิรโทษกรรม หรือได้รับการรอการลงโทษ หรือได้รับเฉพาะโทษอุปกรณ์ ดังนั้นผู้กระทำความผิดรายใดจะได้รับการนิรโทษกรรมหรือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีดังกล่าวว่าสมควรจะพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดสถานใดข้อดีคือศาลสามารถพิจารณาถึงพฤติการณ์แห่งคดี ความรุนแรง จำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นว่าผู้กระทำความผิดสมควรได้รับการลงโทษสถานใด ข้อเสียอาจส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลยพินิจการกำหนดโทษของศาลได้หากมีความต้องการให้ได้รับการนิรโทษกรรมก็จะกำหนดโทษต่ำกว่าที่ควรเป็น หรือหากไม่ต้องการให้ผู้กระทำความผิดได้รับการนิรโทษกรรมก็จะกำหนดโทษให้สูงกว่าที่กฎหมายนิรโทษกรรมกำหนด

ลักษณะของกฎหมายนิรโทษกรรม

ในประเทศฝรั่งเศสกฎหมายนิรโทษกรรมมีลักษณะเฉพาะ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

1. กฎหมายนิรโทษกรรมมีเนื้อหาแตกต่างกันไปในกฎหมายแต่ละฉบับที่ออกบังคับใช้และไม่มีบทบัญญัติทั่วไปที่จะระบุเงื่อนไข ขอบเขต หรือผลจากกฎหมาย แต่กฎหมายนิรโทษกรรมแต่ละฉบับมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันในประเด็นดังนี้คือ

1.1 ไม่มีผลเป็นการโต้แย้งสิทธิของบุคคลที่สาม

1.2 ห้ามอ้างว่าผู้ได้รับการนิรโทษกรรมมีประวัติอาชญากรรม เนื่องจากคำพิพากษาลงโทษผู้นั้นได้ถูกลบล้างไปโดยผลของการนิรโทษกรรมแล้ว

1.3 ไม่มีผลกระทบต่อมาตรการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการนิรโทษกรรมจะลบล้างโทษที่มีวัตถุประสงค์เป็นการแก้แค้น แต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างมาตรการที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งไม่มีลักษณะเป็นโทษ เช่นการทำลายอาคารที่เสื่อมโทรม และเป็นอันตรายต่อผู้สัญจรไปมา หรือการกำหนดให้ก่อสร้างอาคารตามกฎหมายผังเมือง เป็นต้น และยังไม่กระทบถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัย ซึ่งกำหนดไว้ตามสภาพของผู้กระทำความผิดอีกด้วย

2. กฎหมายนิรโทษกรรมจะต้องตีความโดยเคร่งครัด จะนำบทบัญญัติของกฎหมายนิรโทษกรรมฉบับก่อน ๆ มาใช้กล่าวอ้างไม่ได้ เพราะวัตถุประสงค์ของการนิรโทษกรรมในกฎหมายแต่ละฉบับย่อมแตกต่างกันไป และกฎหมายฉบับหลังไม่จำเป็นต้องบัญญัติการนิรโทษกรรม

ฉบับก่อน ๆ ไว้ด้วย การบังคับใช้จะต้องเคร่งครัดตามตัวอักษร ศาลไม่มีอำนาจตีความขยายขอบเขตให้ครอบคลุมไปถึงกรณีอื่น ๆ ที่ไม่ได้บัญญัติไว้

3. กฎหมายนิรโทษกรรมใช้บังคับได้เฉพาะภายในอาณาเขตของประเทศเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักอธิปไตย

4. กฎหมายนิรโทษกรรม เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในระหว่างการพิจารณาคดีนั้นหากเป็นที่ปรากฏต่อศาลว่าจำเลยมีสิทธิจะได้รับการนิรโทษกรรมแล้ว ศาลสามารถหยิกยกขึ้นมาพิจารณาได้ทันที

กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการนิรโทษกรรม

กลุ่มเป้าหมายที่ได้รับการนิรโทษกรรมจากอำนาจของกฎหมายนี้มิได้เป็นแบบกลุ่มคือเป็นการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยฝ่ายบริหาร นอกจากนี้แล้วยังสามารถนิรโทษกรรมเป็นการเฉพาะรายได้โดยศาลสามารถใช้อำนาจที่กฎหมายนิรโทษกรรมได้บัญญัติไว้เพื่อพิจารณาผู้กระทำความผิดเป็นราย ๆ ไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติไว้

การกระทำความผิดทางการเมือง

นับแต่เกิดการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1787 แนวความคิดในเรื่องการกระทำความผิดทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสก็ได้เริ่มเปลี่ยนแปลงไป โดยนักกฎหมายในศตวรรษที่ 18 – 19 ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องเหล่านี้ดังนี้คือ

โฟชิลล์ (Fauchille) กล่าวว่า การกระทำต่าง ๆ อันมุ่งกระทำต่อรัฐเรียกว่าเป็นความผิดทางการเมืองอันหมายรวมถึงการกระทำความผิดที่มุ่งกระทำขัดต่อความมั่นคงภายในรัฐ ซึ่งหมายความว่าเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อทำลาย หรือเพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือระบอบของรัฐบาลหรือต่อองค์กรและหน้าที่ต่าง ๆ ในทางการเมือง การกระทำที่มุ่งร้ายต่อสิทธิในทางการเมืองของประชาชน

การ์โรด์ (Garraud) เห็นว่าการกระทำความผิดทางการเมืองคือการกระทำที่มีจุดประสงค์อย่างเดียวในอันที่จะมุ่งทำลายเปลี่ยนแปลง หรือทำให้ระบอบการเมืองของประเทศอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดความปั่นป่วนขึ้นในระบอบการเมืองของประเทศนั้น ถ้าเป็นการภายนอกก็ได้แก่เอกราชของประเทศ บูรณภาพแห่งดินแดนและความสัมพันธ์ของประเทศนั้นกับประเทศอื่น ถ้าเป็นการภายในก็ได้แก่ระบอบของรัฐบาลองค์การของหน่วยงานราชการต่าง ๆ การสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการเหล่านี้และสิทธิในทางการเมืองของพลเมือง

โรแล็ง (Rolin) กล่าวว่า การกระทำความผิดทางการเมืองคือการกระทำความผิดที่มุ่งเฉพาะองค์กรการเมืองของประเทศหนึ่งๆ และมีวัตถุประสงค์ที่จะทำลายหรือล้มระบอบการเมืองหรือองค์กรการเมืองนั้นเท่านั้น

เรอโนลด์ (Reault) ได้ชี้ให้เห็นถึงตัวอย่างของความผิดทางการเมืองดังนี้คือ

1. การจับอาวุธเข้าทำสงครามกับประเทศของตน
2. ติดต่อสมคบกับศัตรู หรือกระทำความผิดอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกัน
3. ยุยงให้พลเมืองก่อการกบฏ
4. มั่วสุมสมคบคิดกันเปลี่ยนแปลงระเบียบแผนการปกครอง
5. สมคบคิดกันทำลายชีวิตผู้เป็นประมุขของชาติ
6. เข้าเป็นสมาชิกของสมาคมลับ
7. หมิ่นประมาทหน่วยราชการต่าง ๆ
8. การกระทำความผิดต่อกฎหมายการพิมพ์ (เว้นการกระทำผิดต่อบุคคลธรรมดา) และ
9. กระทำผิดต่อกฎหมายเลือกตั้ง

ประวัติผู้ศึกษา

1. **ชื่อ – สกุล** นางสาวจุฑามาศ พุทธังกุโร

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน
สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค

คุณวุฒิการศึกษา บริหารธุรกิจบัณฑิต (การจัดการทั่วไป)
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมาธิการ 3
อาคารสุขประพฤติ เลขที่ 499 ถนนประชาชื่น
แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

สถานที่ติดต่อ 22 หมู่ 7 ตำบลคูหาใต้
อำเภอรัตภูมิ จังหวัดสงขลา 90180

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2831-9231
มือถือ : 085-660-0978

2. **ชื่อ – สกุล** นายนพดล นุ้ยจุ้ย

ตำแหน่งปัจจุบัน นิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการท่องเที่ยวและกีฬา

คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมาธิการ 3
ถนนอู่ทองใน แขวงจิตรลดา เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร 10300

สถานที่ติดต่อ 104/39 หมู่ 2 ตำบลบางกระสอ
อำเภอเมือง
จังหวัดนนทบุรี 11000

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2244-2603
มือถือ : 081-989-9620

3. **ชื่อ – สกุล** นางมรกต พราหมเภทย์

ตำแหน่งปัจจุบัน วิทยากรชำนาญการพิเศษ

คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมาธิการ 3
กลุ่มงานคณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
ถนนอู่ทองใน แขวงจิตรลดา เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร 10300

สถานที่ติดต่อ 4/130 หมู่ 1 หมู่บ้านสำเร็จวิลล์
ตำบลศาลากลาง อำเภอบางกรวย
จังหวัดนนทบุรี 11130

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2244-2603
มือถือ : 061-992-0179

4. **ชื่อ – สกุล** นางสาวรัตนาพร อินตรา

ตำแหน่งปัจจุบัน วิทยากรชำนาญการพิเศษ

คุณวุฒิการศึกษา ศิลปศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักกรรมาธิการ 3
กลุ่มงานคณะกรรมาธิการแรงงาน
ถนนอู่ทองใน แขวงจิตรลดา เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร 10300

สถานที่ติดต่อ 55/565 หมู่บ้านสราญรมย์ซอยประเสริฐมนูญกิจ
แขวนวมินทร์ เขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร 10240

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2244-2587
มือถือ : 087-713-0666

5. **ชื่อ – สกุล** นายณัฐสิทธิ์ เวียงทอง

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานยุทธศาสตร์และแผนพัฒนา

คุณวุฒิการศึกษา ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกฎหมาย)
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักนโยบายและแผน
ถนนอู่ทองใน แขวงจิตรลดา เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร 10300

สถานที่ติดต่อ 76-178 หมู่ 5 ตำบลบางใหญ่ อำเภอบางใหญ่ จังหวัดนนทบุรี 11140

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2244-2689
มือถือ : 081-989-9620

6. **ชื่อ – สกุล** นางสาวลัดดาวัลย์ สมบูรณ์กิจชัย

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมาธิการ

คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมาธิการ 1
อาคารสุขประพฤติ เลขที่ 499 ถนนประชาชื่น
แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

สถานที่ติดต่อ 11/442 หมู่ 10 ถนนลาดพร้าว-วังหิน 33
แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว
กรุงเทพมหานคร 10230

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2831-9142
มือถือ : 085-046-0831

7. **ชื่อ – สกุล** นางวนิษา สวมประคำ

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานการเงิน

คุณวุฒิการศึกษา บริหารธุรกิจบัณฑิต (การจัดการทั่วไป)
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
สำนักสำนักการคลังและงบประมาณ
อาคารสุขประพฤติ เลขที่ 499 ถนนประชาชื่น
แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

สถานที่ติดต่อ 48/10 ถนนพุทธมณฑล
ตำบลบางกระทึก อำเภอสามพราน
จังหวัดนครปฐม 73210

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2831-9473, 0-2244-1550
มือถือ : 061-404-7488

8. **ชื่อ – สกุล** นายวันนพ ศรีประภาภรณ์

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมาธิการวิสามัญ 1

คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
วิทยาศาสตรบัณฑิต (เทคโนโลยีชีวภาพ) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
พัฒนบริหารศาสตร์มหาบัณฑิต (การจัดการภาครัฐและเอกชน)
สถาบันบัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมาธิการ 3
499 ถนนประชาชื่น แขวงบางซื่อ
เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

สถานที่ติดต่อ 12/1 หมู่ 2 ตำบลคลองพระอุดม
อำเภอปากเกร็ด
จังหวัดนนทบุรี 11120

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-281-9166
มือถือ : 081-279-4323

9. **ชื่อ – สกุล** นางสาววาสนา ยังสุข

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานรายงานการประชุม

คุณวุฒิการศึกษา ศิลปศาสตรบัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักรายงานการประชุมและชวเลข
อาคารสุขประพฤติ 499 ถนนประชาชื่น แขวงบางซื่อ
เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

สถานที่ติดต่อ 37/245 หมู่ 3 หมู่บ้านพฤกษาวิลเลจ 3
ตำบลคลองสาม อำเภอคลองหลวง
จังหวัดปทุมธานี 12120

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2831-9126
มือถือ : 086-354- 8339, 062-594-2489

10. **ชื่อ – สกุล** นายสมใบ มูลจันที

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการสำนักกรรมาธิการ 3

คุณวุฒิการศึกษา รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมาธิการ 3
อาคารสุขประพฤติ เลขที่ 499 ถนนประชาชื่น แขวงบางซื่อ
เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

สถานที่ติดต่อ 40/2102 หมู่ 4 ถนนเลียบคลองสาม
ตำบลคลองสาม อำเภอคลองหลวง
จังหวัดปทุมธานี 12120

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2831-9204
มือถือ : 087-976-9790

11. ชื่อ – สกุล นายสมพงษ์ รัตณะวรรณ

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย
(นิติกรชำนาญการพิเศษ)

คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักการประชุม
ถนนอู่ทองใน แขวงจิตรลดา เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร 10300

สถานที่ติดต่อ 189/34 หมู่ 3 หมู่บ้านเพชรธานี
ตำบลบางศรีเมือง อำเภอเมือง
จังหวัดนนทบุรี 11000

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2244-2551-2
มือถือ : 086-973-9007

12. ชื่อ – สกุล นายสุรสีห์ ลานนท์

ตำแหน่งปัจจุบัน วิทยากรชำนาญการพิเศษ

คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร
กลุ่มงานประสานการเมืองและรับเรื่องราวร้องทุกข์
ถนนอู่ทองใน แขวงจิตรลดา เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร 10300

สถานที่ติดต่อ 96/92 หมู่ 8 ตำบลไชยสอ
อำเภอชุมแพ
จังหวัดขอนแก่น

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2244-2504, 0-2244-1328
มือถือ : 098-639-8398

13. ชื่อ – สกุล นายอภิชาติ อ่อนสร้อย

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานคณะกรรมาธิการการพลังงาน

คุณวุฒิการศึกษา ศิลปศาสตรบัณฑิต (รัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (การระหว่างประเทศและการทูต)
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักกรรมาธิการ 1
499 ถนนประชาชื่น แขวงบางซื่อ
เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

สถานที่ติดต่อ เซ็นทริค ติวานนท์ สเตชั่น
95/743 ถนนกรุงเทพ-นนท์
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2831-9156
มือถือ : 084-108-3738

14. ชื่อ – สกุล นายเอรวัตร อุ่นกงลาด

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานรองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง

คุณวุฒิการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม
รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยเกษมบัณฑิต

ชื่อหน่วยงาน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สำนักงานประธานสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอู่ทองใน แขวงจิตรลดา เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร 10300

สถานที่ติดต่อ 16 ซอยลาซาล 32 แขวงบางนา เขตบางนา
กรุงเทพมหานคร 10260

หมายเลขโทรศัพท์ ที่ทำงาน : 0-2244-1925
มือถือ : 081-989-9620