



แนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดย

นางปิยะนาถ รอดม้วย
นายรัฐภูมิ คำศรี
นางสาวธนอิสิพันธ์ มหาพัฒนางกุล
นางสาวจิรรัตน์ จันทรัตน์
นักกฎหมายนิติบัญญัติ ชั้นที่ ๒
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

แนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปิยะนาถ รอดมัย^๑
รัฐภูมิ คำศรี^๒
ธนอิสินันท์ มหาวัดนางกุล^๓
จิรารัตน์ จันทรัตน์^๔

รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับได้ กฎหมายดังกล่าวได้แก่ “พระราชบัญญัติ” ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา พระราชบัญญัตินั้นจะใช้บังคับต่อเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาจากหลักการดังกล่าว ในทางกฎหมายลายลักษณ์อักษรถือกันว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีฐานะสูงสุด การจะตราพระราชบัญญัติขึ้นได้จึงต้องอาศัยอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้แก่รัฐสภา^๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กำหนดให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมาย เพื่อเป็นกฎ กติกาของการอยู่ร่วมกันในรัฐ เป็นข้อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในรัฐและระหว่างบุคคลกับรัฐ เป็นข้อบังคับให้บุคคลกระทำการใด ๆ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในการอยู่ร่วมกัน และกำหนดข้อห้ามมิให้บุคคลกระทำการใด ๆ อันจะก่อให้เกิดความวุ่นวายแก่บุคคลอื่นและสังคมโดยรวม กระบวนการในการร่างกฎหมายจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศ เพราะเป็นต้นทางแห่งความยุติธรรมภายในรัฐและเป็นประการด่านแรกในการสร้างสังคมที่เป็นธรรม

ดังนั้น คณะผู้จัดทำจึงได้ดำเนินการจัดทำเอกสารวิชาการทางกฎหมาย เรื่อง “แนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” โดยนำเสนอแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่การเสนอและการบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง ขึ้นคณะกรรมการ และการพิจารณาเรียงลำดับมาตราในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม ขึ้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ดังนี้

^๑ นักกฎหมายนิติบัญญัติ ชั้นที่ ๒ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพระราชบัญญัติและยุติติ ๑ สำนักงานประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

^๒ นักกฎหมายนิติบัญญัติ ชั้นที่ ๒ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

^๓ นักกฎหมายนิติบัญญัติ ชั้นที่ ๒ นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

^๔ นักกฎหมายนิติบัญญัติ ชั้นที่ ๒ นิติกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิง สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

^๕ กาญจนรัตน์ สิริโรจน์, ‘การร่างกฎหมาย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๒๓) ๑๒.

๑. ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่

- (๑) คณะรัฐมนตรี
- (๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน
- (๓) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย^๖

๒. การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน^๗ โดยร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

- (๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องกำหนดโดยชัดเจน
- (๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
- (๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ
- (๔) สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ^๘
- (๕) กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๑๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี^๙

๓. การรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดกรอบและหลักการสำคัญในการตรากฎหมาย โดยกำหนดว่าก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน^{๑๐} ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ จึงเป็นเงื่อนไขในการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วยประการหนึ่ง

ในทางปฏิบัติร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอจะมีเอกสารสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติแนบมาพร้อมแล้ว จึงสามารถเสนอบรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้เลย

^๖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่ง.

^๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่ง.

^๘ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๐.

^๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ วรรคสอง.

^{๑๐} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง.

ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอจะยังไม่มียกเอกสารสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติแนบมาด้วย ดังนั้น ก่อนบรรจุร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุม จึงต้องมีการจัดทำเอกสารสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยเช่นกัน ซึ่งการพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรกำหนด ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย^{๑๑} โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ออกประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธี ดังต่อไปนี้ ด้วยก็ได้

- (๑) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (๒) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น
- (๓) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น
- (๔) การสำรวจความคิดเห็น
- (๕) วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสมโดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร และได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันขึ้นอีก สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้ ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นในสาระสำคัญแล้ว สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้^{๑๒} ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เพื่อพิจารณารูปแบบและดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์

^{๑๑} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๐ วรรคสอง.

^{๑๒} ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๒.

ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พิจารณาและจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยหากร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๑๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ถ้าได้มีการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติจัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติและเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติแล้ว จะครบเงื่อนไขในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ จึงสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเพื่อบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไปได้

๔. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเงื่อนไขในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่า กรณีร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอหากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี^{๑๓}

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติ ว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(๒) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(๓) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ

(๔) เงินตรา^{๑๔}

ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๗ วันนับแต่วันส่งคำแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา ๑๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว หากไม่พิจารณาให้คำรับรองภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอแจ้งคัดค้านความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัยโดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎร

^{๑๓} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๓ วรรคสอง.

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๔ วรรคหนึ่ง.

และประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อพิจารณาภายใน ๑๕ วันนับแต่มีกรณีดังกล่าว เพื่อวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่^{๑๕} มติของที่ประชุมร่วมกันให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด^{๑๖} ทั้งนี้ หากนายกรัฐมนตรีให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้วจึงสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาต่อไปได้

๕. การบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าระเบียบวาระการประชุม

ร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา ๑๓๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทำการตรวจสอบ และหากมีข้อบกพร่อง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งผู้เสนอทราบภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ^{๑๗} ในกรณีที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตีก่อนที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งบรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุม ให้ผู้เสนอที่ลงชื่อไว้เดิมทุกคนร่วมลงชื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติด้วย เว้นแต่เป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อย^{๑๘} เมื่อร่างพระราชบัญญัติใดครบเงื่อนไขในการเสนอแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะบรรจุร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าระเบียบวาระการประชุมเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ ต่อไป โดยร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอจะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วนหากคณะรัฐมนตรีมีการร้องขอ ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอจะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องที่เสนอใหม่

๖. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ^{๑๙}

๗. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการพิจารณา ก่อนรับหลักการก็ได้ โดยต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติ^{๒๐} เมื่อเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ประธานของ

^{๑๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๔ วรรคสอง และวรรคสาม ประกอบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๔ และข้อ ๑๑๕.

^{๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๔ วรรคสี่.

^{๑๗} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๑.

^{๑๘} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๒.

^{๑๙} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๖.

^{๒๐} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๗ วรรคสอง.

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะอนุญาตให้ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเป็นผู้อภิปรายก่อน^{๒๑} กรณีร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นผู้เสนอและชี้แจงร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร^{๒๒} จากนั้นประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะเปิดโอกาสให้สมาชิกที่สนใจจะอภิปรายร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้อภิปรายสลับกันไปมาระหว่างสมาชิกฝ่ายค้านและสมาชิกฝ่ายรัฐบาล เมื่อการอภิปรายได้ยุติแล้วห้ามผู้ใดอภิปรายอีก เว้นแต่ผู้เสนอญัตติผู้มีสิทธิอภิปรายสรุปได้อีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งสุดท้าย ก่อนที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติ^{๒๓}

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกันสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้^{๒๔}

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งให้ถือเสียงข้างมากโดยประมาณ เว้นแต่ที่มีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๒๕}

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติรับหลักการแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าจะให้ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นฉบับหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง^{๒๖} จากนั้นที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาการตั้งคณะกรรมการวิสามัญ รวมทั้งกำหนดเวลาแปรญัตติภายในกำหนด ๗ วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่จะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น^{๒๗} แต่ถ้ากรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่หนึ่งไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป^{๒๘}

๘. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง ชั้นคณะกรรมการ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง โดยคณะกรรมการ^{๒๙} นั้น ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรอาจมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการวิสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรืออาจมีมติอนุมัติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภาตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือตามที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ก็ได้^{๓๐}

^{๒๑} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๖๖.

^{๒๒} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๓ วรรคสอง.

^{๒๓} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๕.

^{๒๔} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๗ วรรคสาม.

^{๒๕} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๐ วรรคสอง.

^{๒๖} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๗.

^{๒๗} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๕.

^{๒๘} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๔.

^{๒๙} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๙ วรรคสอง.

^{๓๐} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง.

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการวิสามัญ มีแนวปฏิบัติ ดังนี้
๘.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

๑) การกำหนดอัตราส่วนกรรมการ^{๑๑}

การตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะกำหนดหลักการไว้แต่เพียงกว้าง ๆ ว่าสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นกรรมการวิสามัญ^{๑๒} โดยมิได้กำหนดว่าจะต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรดังเช่นการตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรก็ตาม แต่ในทางนิติวิธีของฝ่ายนิติบัญญัติที่ผ่านมา ในส่วนการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเพื่อพิจารณาญัตติ จะคำนึงถึงสัดส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นเดียวกัน โดยในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดหลักเกณฑ์และสัดส่วนการเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ต้องประกอบด้วย (๑) บุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกิน ๑ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด และ (๒) จำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอโดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร^{๑๓}

สำหรับการตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณา (๑) ร่างพระราชบัญญัติเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ และ (๒) ร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๑๔} ประกอบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับองค์ประกอบของการตั้งคณะกรรมการวิสามัญไว้เพิ่มเติมโดยแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท ตามสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติและผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้

ประเภทที่ ๑ การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ ให้ดำเนินการ ดังนี้

^{๑๑} “อัตราส่วนกรรมการ” เป็นหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการในการเลือกและแต่งตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมการสามัญประจำสภา เพื่อดำเนินกิจการตามที่สภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย สาเหตุที่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ระบุบังคับแต่เฉพาะการตั้งกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรก็เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว ดังนั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรจะตั้งกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จำนวนกรรมการสามัญแต่ละคณะ จะต้องมีความตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรเข้าร่วมเป็นกรรมการสามัญประจำสภาด้วย รวมทั้งการจัดสรรสัดส่วนประธานคณะกรรมการสามัญแต่ละคณะกรรมการ จะต้องมีความตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรด้วยเช่นเดียวกัน.

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๙ วรรคหนึ่ง.

^{๑๓} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๑ วรรคสอง.

^{๑๔} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๘ วรรคสอง.

(๑) ให้ตั้งจากบุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด ทั้งนี้ วิธีการคัดเลือกและการเสนอชื่อให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรกำหนด

(๒) ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกิน ๑ ใน ๖ ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

(๓) จำนวนกรรมการวิสามัญที่เหลือให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร^{๓๕}

ประเภทที่ ๒ การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้ตั้งจากผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

(๒) ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกิน ๑ ใน ๖ ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

(๓) จำนวนกรรมการวิสามัญที่เหลือให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร^{๓๖}

ประเภทที่ ๓ การเลือกตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอและมีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้ตั้งจากผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

(๒) ให้ตั้งจากเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพนั้นโดยตรง จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด ทั้งนี้ วิธีการคัดเลือกและการเสนอชื่อให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรกำหนด

(๓) ให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อไม่เกิน ๑ ใน ๖ ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด

(๔) จำนวนกรรมการวิสามัญที่เหลือให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร^{๓๗}

ทั้งนี้ การเลือกตั้งคณะกรรมการไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ตาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

^{๓๕} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๑.

^{๓๖} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๒.

^{๓๗} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๔.

เพื่อตั้งเป็นกรรมาธิการสามัญ หรือเสนอชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญ จำนวนรายชื่อที่เสนอจะต้องไม่เกินจำนวนกรรมาธิการคณะนั้น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม หรือตามมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เช่นกรรมาธิการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๕ คน เป็นต้น รวมทั้งต้องสอดคล้องกับอัตราส่วนกรรมาธิการของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎรด้วย โดยการเสนอรายชื่อนั้นจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรองไม่น้อยกว่า ๕ คน^{๓๘}

สำหรับการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งคณะกรรมาธิการของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ถ้ามีการเสนอชื่อกรรมาธิการเท่ากับจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ให้ถือว่าผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมาธิการ แต่ถ้ามีการเสนอชื่อมากกว่าจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ^{๓๙}

๒) หนังสือนัดประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญครั้งแรก

ภายหลังจากที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาการแปรญัตติแล้ว เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะมีหนังสือนัดประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญครั้งแรก^{๔๐} แจ้างไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการ เพื่อทราบกำหนดนัดประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญครั้งแรก โดยองค์ประกอบของหนังสือนัดประชุมครั้งแรก ประกอบด้วย

(๑) ครั้งที่ วันที่ เดือน ปี สมัยประชุมที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ

(๒) รายนามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมาธิการ เรียงตามตัวอักษร

(๓) กำหนดการแปรญัตติ รวมทั้งกรณีของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน จะระบุดมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่าในการพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นคณะกรรมาธิการให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ

(๔) วัน เวลา และสถานที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญครั้งแรก

๓) ประกาศสภาผู้แทนราษฎร

ภายหลังจากที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว จะมีประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (ชื่อร่างพระราชบัญญัติ) ลงนามโดยประธานสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะส่งประกาศสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศและงานทั่วไป ประเภท ง เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

^{๓๘} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๑ วรรคหนึ่ง.

^{๓๙} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๑ วรรคสาม.

^{๔๐} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑ (๑).

๘.๒ การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติครั้งแรก

การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติถือเป็นการประชุมคณะกรรมการประเภทหนึ่ง จึงต้องนำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในหมวดว่าด้วยกรรมาธิการ ซึ่งกำหนดให้นำข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับกับการประชุมคณะกรรมการโดยอนุโลมด้วย^{๔๑} ทั้งนี้ การประชุมคณะกรรมการโดยทั่วไปต้องมีกรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการประชุมคณะกรรมการที่จะมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต้องมีกรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมาธิการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่^{๔๒} ดังนั้น ในการประชุมคณะกรรมการครั้งแรก ไม่ว่าจะเป็นการประชุมคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาญัตติ หรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในทางปฏิบัติเรื่องสำคัญที่ที่ประชุมจะต้องพิจารณาและลงมติในการประชุมครั้งแรก คือ การเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ องค์ประชุมคณะกรรมการจึงต้องมีกรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมาธิการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะสามารถดำเนินการพิจารณาและลงมติเลือกตั้งตำแหน่งในคณะกรรมการได้

สำหรับการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติครั้งแรก มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

๑) การเลือกตั้งประธาน รองประธาน เลขานุการ โฆษก และตำแหน่งอื่น

เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกรรมาธิการวิสามัญแล้ว บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจะมีสถานะเป็นกรรมาธิการ ฉะนั้น ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญครั้งแรก จึงไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ และผู้ทำหน้าที่ประธานการประชุม เลขานุการสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทน จะเชิญกรรมาธิการผู้มียุสสุที่สุดซึ่งอยู่ในที่ประชุมเป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมคณะกรรมการ^{๔๓} เพื่อให้ที่ประชุมดำเนินการเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ ยกเว้นกรณีกรรมาธิการผู้เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมได้รับการเสนอชื่อเป็นประธานคณะกรรมการหรือรองประธานคณะกรรมการ ให้กรรมาธิการผู้มียุสสุที่สุดในลำดับถัดไปซึ่งอยู่ในที่ประชุมเป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุม เพื่อดำเนินการเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ^{๔๔}

ในการเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการ^{๔๕} ประกอบด้วย

(๑) ตำแหน่งประธานคณะกรรมการ จำนวนหนึ่งคน

(๒) ตำแหน่งรองประธานคณะกรรมการ (จำนวนตามที่ที่ประชุมมีมติกำหนด)

(๓) ตำแหน่งเลขานุการคณะกรรมการ (ที่ประชุมคณะกรรมการอาจมีมติแต่งตั้งเลขานุการคณะกรรมการมากกว่าหนึ่งตำแหน่งก็ได้ ขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุมคณะกรรมการ)

^{๔๑} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคหนึ่ง.

^{๔๒} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๒ วรรคหนึ่ง.

^{๔๓} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑ (๒).

^{๔๔} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๕.

^{๔๕} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคสอง.

(๔) ตำแหน่งโฆษกคณะกรรมการธิการ (จำนวนตามที่ที่ประชุมมีมติกำหนด)

(๕) ตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นของกรรมการธิการในขณะนั้น เช่น ประธานที่ปรึกษา คณะกรรมการธิการ ที่ปรึกษาคณะกรรมการธิการ กรรมการและที่ปรึกษา ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการธิการ ผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการธิการ เป็นต้น

แนวปฏิบัติการเลือกตั้งตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการธิการ ดังนี้

- การเลือกประธานคณะกรรมการธิการนั้น ให้กรรมการแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อ กรรมการธิการเพื่อดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการธิการได้หนึ่งชื่อ และต้องมีกรรมการรับรอง ไม่น้อยกว่า ๕ คน^{๔๖} ในกรณีที่มีการเสนอชื่อผู้ใดเพียงชื่อเดียวเป็นประธานคณะกรรมการ ให้อธิบายว่า ผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นประธานคณะกรรมการ แต่ถ้ามีการเสนอชื่อกรรมการ ธิการเพื่อดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการหลายชื่อ ให้ที่ประชุมคณะกรรมการออกเสียงลงคะแนน เป็นการลับ โดยที่ประชุมอาจให้ผู้ถูกเสนอชื่อก้าวแสดงวิสัยทัศน์ในการที่จะดำรงตำแหน่งต่อที่ประชุม คณะกรรมการ ภายใต้วงระยะเวลาที่ประธานชั่วคราวของที่ประชุมกำหนด โดยไม่มีการอภิปรายก็ได้^{๔๗}

- การเลือกรองประธานคณะกรรมการ ภายใต้วงเวลาที่ประชุมมีมติให้มีรองประธาน คณะกรรมการ ธิการมากกว่าหนึ่งคน ให้ดำเนินการเลือกรองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง ก่อน แล้วจึงเลือกรองประธานคณะกรรมการเรียงตามลำดับจนครบจำนวนตามที่ที่ประชุมกำหนด ทั้งนี้ ให้นำวิธีการเสนอชื่อกรรมการ ธิการเพื่อดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ และวิธีการออกเสียง ลงคะแนน มาใช้บังคับกับการเลือกรองประธานคณะกรรมการโดยอนุโลม^{๔๘}

- การเลือกเลขานุการคณะกรรมการ โฆษกคณะกรรมการ ธิการ และตำแหน่งอื่น ในคณะกรรมการ ธิการ ให้กรรมการแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อกรรมการ ธิการเพื่อดำรงตำแหน่งนั้นได้หนึ่งชื่อ และต้องมีกรรมการรับรอง ไม่น้อยกว่า ๕ คน ในกรณีที่มีการเสนอชื่อผู้ใดเพียงชื่อเดียวให้อธิบายว่า ผู้ถูกเสนอชื่อนั้นเป็นผู้ได้รับเลือก แต่ถ้ามีการเสนอชื่อกรรมการ ธิการเพื่อดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง หลายชื่อ ให้ที่ประชุมคณะกรรมการออกเสียงลงคะแนนเป็นการลับ^{๔๙}

นอกจากนั้น ให้ที่ประชุมคณะกรรมการแต่งตั้งตำแหน่งผู้ช่วยเลขานุการประจำ คณะกรรมการ ธิการคนหนึ่ง โดยแต่งตั้งจากข้าราชการสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรตามรายชื่อที่ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทนเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการ^{๕๐}

ภายหลังจากที่ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติเลือกตั้งตำแหน่งประธาน คณะกรรมการ ธิการ รองประธานคณะกรรมการ เลขานุการคณะกรรมการ โฆษกคณะกรรมการ ธิการ และตำแหน่งอื่นตามความจำเป็นของคณะกรรมการ ธิการแล้ว ประธานชั่วคราวของที่ประชุม หรือเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ได้รับมอบหมายให้ทำการแทนซึ่งได้รับมอบหมายจากประธาน ชั่วคราวของที่ประชุม จะแจ้งมติผลการเลือกตั้งให้ที่ประชุมทราบ และเชิญประธานคณะกรรมการ

^{๔๖} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๔๕.

^{๔๗} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๖.

^{๔๘} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๗.

^{๔๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๐ วรรคห้า.

^{๕๐} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคสี่.

ปฏิบัติหน้าที่ประธานการประชุมเพื่อดำเนินการกำหนดวันประชุมและกำหนดกรอบแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการต่อไป

๒) กำหนดวันประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญครั้งแรก ที่ประชุมจะพิจารณากำหนดวันประชุม คณะกรรมการวิสามัญว่าในแต่ละสัปดาห์จะประชุมเป็นประจำในวันและเวลาใด ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ คณะกรรมการวิสามัญจะกำหนดนัดประชุมคณะกรรมการเป็นประจำทุกวันพุธ วันพฤหัสบดี หรือวันศุกร์ ซึ่งตรงกับวันประชุมสภาผู้แทนราษฎร และไม่ตรงกับวันประชุมคณะกรรมการประสานงานร่วม สภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) คณะกรรมการประสานงานพรรคการเมืองฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร (วิปฝ่ายค้าน) และการประชุมพรรคการเมือง ที่จะนัดประชุมเป็นประจำทุกวันอังคารของสัปดาห์ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในการเดินทางเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการวิสามัญ โดยหนังสือนัดประชุมคณะกรรมการนอกจากการนัดประชุมครั้งแรก ให้ส่งลายมือชื่อเลขานุการ คณะกรรมการหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเลขานุการคณะกรรมการก็ได้^{๕๑}

๓) กำหนดแนวทางการพิจารณา

ภายหลังจากที่ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญกำหนดวันประชุมแล้ว ที่ประชุม จะกำหนดกรอบแนวทางการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญว่าจะพิจารณาเรื่องที่ได้รับมอบหมาย การกิจจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอย่างไร เพื่อให้ ร่างพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่เอื้อประโยชน์และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนให้มากที่สุด และไม่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็น ทั้งนี้ ในการกำหนดกรอบแนวทางการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการก่อนที่จะลงเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ เป็นรายมาตรา ที่ประชุมจะเปิดโอกาสให้กรรมการได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นหลักการกว้าง ๆ ของ ร่างพระราชบัญญัติว่าควรมีบทบัญญัติหรือควรบัญญัติหลักการในแต่ละเรื่องอย่างไร โดยจะไม่ลง รายละเอียดในเนื้อหาบทบัญญัติมาตราของร่างพระราชบัญญัติ

๘.๓ การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ^{๕๒}

การแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการร่างกฎหมายของ ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเป็นการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกรัฐสภาได้เสนอคำแปรญัตติ เพื่อมีส่วนช่วยภารกิจของรัฐสภาในการพิจารณาและกลั่นกรองบทบัญญัติของกฎหมายในระดับ พระราชบัญญัติให้มีความรัดกุมและรอบคอบมากยิ่งขึ้น

สำหรับการแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

๑) หลักการเสนอคำแปรญัตติ

ผู้แปรญัตติที่เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติใดที่แตกต่างจาก ร่างพระราชบัญญัติที่รับหลักการ ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการ

^{๕๑} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๒ วรรคสอง.

^{๕๒} “แปรญัตติ” คือ การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้เป็นกรรมการ (ผู้แปรญัตติ) ยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการในวาระที่สอง.

ภายในกำหนดระยะเวลาการแปรญัตติตามที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยต้องมีการเสนอคำแปรญัตติเป็นรายมาตรา^{๕๓} โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้เป็นกรรมาธิการสามารถเสนอคำแปรญัตติร่วมกันได้ โดยร่วมลงลายมือชื่อเป็นผู้แปรญัตติด้วยกันในการเสนอคำแปรญัตติเดียวกัน อย่างไรก็ตาม กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะมีการลงมติว่าให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดใช้เป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นคณะกรรมการธิการ^{๕๔} โดยผู้แปรญัตติจะต้องแปรญัตติจากร่างพระราชบัญญัติที่ใช้เป็นหลักพิจารณา

๒) กำหนดระยะเวลาเสนอคำแปรญัตติ

ผู้แปรญัตติต้องเสนอคำแปรญัตติภายในกำหนด ๗ วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น^{๕๕} เช่น กำหนดเวลาแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน เป็นต้น

สำหรับการนับระยะเวลาการแปรญัตติจะเริ่มนับ “วันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น” เช่น สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวันพุธที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๕ จะเริ่มนับวันพฤหัสบดีที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเป็นวันแรกจนครบระยะเวลาตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด นอกจากนั้น การนับวันให้ครบตามกำหนดระยะเวลาในการรับคำแปรญัตติจึงต้องนับทุกวันไม่เว้นวันหยุดราชการและวันหยุดนักขัตฤกษ์^{๕๖}

๓) ข้อห้ามการเสนอคำแปรญัตติ

การเสนอคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติสามารถดำเนินการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมมาตราเดิม แต่การดำเนินการดังกล่าวจะขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ได้^{๕๗} เช่น ร่างพระราชบัญญัติกำหนดหลักการ คือ “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม...” แต่ผู้แปรญัตติเสนอคำแปรญัตติเพื่อแก้ไขข้อความให้เป็น “พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุม...” กรณีเช่นนี้ย่อมเป็นการเสนอคำแปรญัตติที่ขัดกับหลักการ^{๕๘} เป็นต้น เหตุผลประการสำคัญที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดเพื่อจำกัดการแปรญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และจำกัดการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการธิการไม่ให้ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติต้องยึดถือหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นสำคัญ และเป็นการจำกัดอำนาจของ

^{๕๓} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๕.

^{๕๔} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๗ วรรคสาม.

^{๕๕} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๕ วรรคหนึ่ง

^{๕๖} การนับวันยื่นคำแปรญัตติของวุฒิสภาจะนับแต่เฉพาะวันทำการ โดยข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๕ กำหนดเวลาแปรญัตติภายในเจ็ดวันทำการนับแต่วันถัดจากวันที่วุฒิสภามีมติกำหนดเวลาแปรญัตติ ซึ่งแตกต่างจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่มีได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการแปรญัตติ จึงต้องนับวันหยุดราชการและวันหยุดนักขัตฤกษ์ต่อเนื่องเป็นวันแปรญัตติ.

^{๕๗} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๕ วรรคสาม

^{๕๘} เพลินตา ตันรังสรรค์, ‘หลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย’ (๒๕๖๑) จุลินิติ ๗๕ <<http://web.senate.go.th/>> สืบค้นเมื่อ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖.

ฝ่ายนิติบัญญัติในการเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการตามนโยบายของฝ่ายบริหารสำหรับกรณี
ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือเกี่ยวข้องกับการบริหารงานของฝ่ายบริหาร^{๕๙}

๔) การรับรองคำแปรญัตติ

การรับรองคำแปรญัตติกรณีร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป ต้องมีจำนวนสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรรับรองการเสนอคำแปรญัตติไม่น้อยกว่า ๕ คน^{๖๐} โดยไม่มีข้อจำกัดว่าจะต้องเป็น
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองเดียวกันเท่านั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัด
พรรคการเมืองหนึ่งสามารถลงชื่อรับรองคำแปรญัตติให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง
อีกพรรคหนึ่งก็ได้

๕) การถอนคำแปรญัตติและการแก้ไขเพิ่มเติมคำแปรญัตติ

ผู้แปรญัตติสามารถถอนคำแปรญัตติเมื่อใดก็ได้ แต่การขอแก้ไขเพิ่มเติมคำแปรญัตติ
จะกระทำได้เฉพาะภายในกำหนดเวลาแปรญัตติเท่านั้น^{๖๑}

๖) สถานที่ยื่นคำแปรญัตติ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ได้จัดสถานที่รับคำแปรญัตติ จำนวน ๒ แห่ง คือ

(๑) บริเวณหน้าห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร (พระสุริยัน) ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา เฉพาะ
วันที่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวันประชุมร่วมกันของรัฐสภา

(๒) บริเวณห้องโถงทางเข้าสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา
(ใกล้ประตูทางออก) สำหรับวันที่ไม่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่มีการประชุมร่วมกัน
ของรัฐสภา

๘.๔ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ

แม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเริ่มต้นพิจารณาชื่อร่างพระราชบัญญัติ
คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
โดยคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการจะพิจารณาหลักการและเหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติ
จากนั้นจะพิจารณาชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบมาตรา
สุดท้าย

สำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการ มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

๑) การพิจารณابันทึกลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติ
เป็นรายมาตรา และต้องมีบันทึกหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

^{๕๙} เพิ่งอ้าง ๖๗.

^{๖๐} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๔๕.

^{๖๑} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๖๓.

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ และสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติด้วย^{๖๒}

(๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ^{๖๓}

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติต้องมีการกำหนดในเอกสารบันทึกประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยชัดแจ้ง^{๖๔}

การที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติมาแล้ว โดยหลักจะไม่มี การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการธิการและจะไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงหลักการได้ เนื่องจากคณะกรรมการเป็นกลไกของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นเพียงองคาพยพซึ่งต้องดำเนินการตามมติของสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นที่อาจสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติได้แต่ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ค่อนข้างน้อยคือ กรณีเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำตกหรือคำผิด

(๒) เหตุผลแห่งร่างพระราชบัญญัติ^{๖๕}

เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยหลักแล้วจะไม่มี การพิจารณาในชั้นคณะกรรมการธิการและจะไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเหตุผลได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อยกเว้นที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมเหตุผลได้ ๒ กรณี คือ ๑) กรณีเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคำตกหรือคำผิด และ ๒) กรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ และต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม “เหตุผล” ของร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไป โดยต้องจัดทำเป็นข้อสังเกตท้ายรายงานของคณะกรรมการ

เมื่อมีการนำร่างพระราชบัญญัติไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาจะมีการนำเหตุผลไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย โดยจะกำหนดเป็น “หมายเหตุ” ที่ปรากฏอยู่ท้ายพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจะมีสถานะเป็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนั้นในภาพกว้างโดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นเครื่องมือประกอบการใช้หรือการตีความกฎหมาย

๒) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายมาตรา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการธิการจะเป็นการพิจารณารายมาตราจากร่างพระราชบัญญัติที่มีการรับหลักการในวาระที่หนึ่ง โดยจะเริ่มพิจารณาจากชื่อร่างพระราชบัญญัติ

^{๖๒} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๐ วรรคหนึ่ง.

^{๖๓} “หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ” เปรียบเสมือนกรอบที่แสดงถึงวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ และเป็นการแสดงให้เห็นถึงขอบเขตของการให้มีหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย อันเป็นข้อผูกมัดในการตรากฎหมายฉบับนั้น ทั้งในชั้นของการยกร่างกฎหมายและชั้นตรวจการพิจารณาของฝ่ายบริหาร รวมทั้งชั้นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งความมุ่งหมายของหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติทราบถึงขอบเขตในการมี ปรับปรุง แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายนั้น ๆ.

^{๖๔} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๐ วรรคสาม.

^{๖๕} “เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ” เป็นสิ่งที่บอกให้ทราบถึงเหตุผลหรือความจำเป็นในการตรากฎหมายนั้น เพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่ต้องมีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกกฎหมาย รวมตลอดถึงเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตีความในการใช้บังคับกฎหมายฉบับนั้นด้วย ทั้งนี้ เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะมีเนื้อหาที่สอดคล้องหรือสัมพันธ์กับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ.

คำปรารภ และพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ตั้งแต่บทบัญญัติมาตรา ๑ จนถึงบทบัญญัติมาตราสุดท้ายของร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยมีลำดับของขั้นตอนเป็น ๓ ขั้นตอนหลัก ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ ฝ่ายเลขานุการจะนำเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยอ่านชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำปรารภ และบทบัญญัติเป็นรายมาตรา รวมถึงต้องอ่านชื่อหมวดและชื่อส่วนด้วย (ถ้ามี)

ขั้นตอนที่ ๒ ที่ประชุมคณะกรรมการพิจารณาอาจมีประเด็นการพิจารณา โดยมีการอภิปรายถกแถลง และแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติในแต่ละมาตราหรือเป็นประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้องกับร่างมาตรานั้นได้ หรืออาจไม่มีประเด็นการพิจารณาก็ได้

ขั้นตอนที่ ๓ ที่ประชุมคณะกรรมการมีมติเป็นรายมาตรา โดยอาจมีมติไม่แก้ไขหรือเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น^{๖๖} ทั้งนี้ แนวปฏิบัติการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการมี ๓ แนวทาง กล่าวคือ

(๑) แก้ไขมาตราเดิม เป็นกรณีที่คณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำหรือเนื้อความของบทบัญญัติในมาตราที่ผ่านการรับหลักการมาแล้ว

(๒) ตัดทอนมาตราเดิม เป็นกรณีที่คณะกรรมการมีการตัดมาตราเดิมออกทั้งมาตรา

(๓) เพิ่มมาตราขึ้นใหม่ เป็นกรณีที่คณะกรรมการมีการเพิ่มบทบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งมาตรา

สำหรับกรณีที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติในทำนองเดียวกันไว้หลายฉบับ ฝ่ายเลขานุการจะดำเนินการนำเสนอตามร่างซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิมติให้ใช้เป็นร่างหลักในการพิจารณา ทั้งนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสาร หรือเรียกบุคคลมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นได้ และหากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือในกำกับที่ต้องรับผิดชอบสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ข้อเท็จจริง ส่งเอกสาร แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกิจการที่คณะกรรมการสอบหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา^{๖๗} นอกจากนั้น เพื่อประโยชน์ในการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการจะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมก็ได้^{๖๘}

๓) องค์ประชุมคณะกรรมการ และการลงมติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้

คณะกรรมการมีสถานะเป็นองค์กรกลุ่ม การดำเนินการจึงต้องมีการตัดสินใจร่วมกัน ในลักษณะที่เป็นองค์ประชุม กล่าวคือ กรณีร่างพระราชบัญญัติทั่วไปจะต้องมีการมาประชุมไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่กรณีการประชุมคณะกรรมการที่ต้องมีการลงมติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องมีการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม^{๖๙}

สำหรับการลงมติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการสามารถมีมติได้ ๒ กรณี คือ

^{๖๖} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๐ วรรคสาม.

^{๖๗} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๙ วรรคสี่ และวรรคห้า ประกอบข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๗.

^{๖๘} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๔๐.

^{๖๙} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๒ วรรคหนึ่ง.

กรณีที่ ๑ การมีมติลักษณะฉันทามติ (consensus) กรณีในระหว่างการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้น หากที่ประชุมโดยประธานคณะกรรมการได้กล่าวเพื่อเห็นควรให้ ร่างพระราชบัญญัติแต่ละมาตรา มีผลเป็นประการใด และเห็นควรให้ดำเนินการไปในแนวทางใด หากไม่มี คณะกรรมการท่านใดคัดค้านย่อมถือเป็นมติของที่ประชุม และอาจเรียกได้ว่าเป็นมติเอกฉันท์

กรณีที่ ๒ การมีมติโดยการลงมติเสียงข้างมาก (majority vote) กรณีในระหว่างการ พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น หากที่ประชุมโดยประธานคณะกรรมการเห็นควรให้มีการลงมติ ในมาตราใดหรือประเด็นใด เนื่องจากที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันย่อมสามารถดำเนินการได้โดยให้ถือ ตามเสียงข้างมาก และหากมีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานคณะกรรมการออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด^{๗๐}

๔) ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายมาตราของคณะกรรมการ

ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการรายมาตรา หรือมติของ คณะกรรมการตามที่มีการนำเสนอเป็นขั้นตอนที่ ๓ ข้างต้นนั้น ในทางปฏิบัติมีการใช้ถ้อยคำที่ปรากฏ ในบันทึกการประชุมและรายงานของคณะกรรมการแบ่งได้เป็น ๕ กรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑ มีการแก้ไข คือ กรณีที่คณะกรรมการมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างบทบัญญัติ รายมาตราที่มีความแตกต่างจากร่างเดิมซึ่งรับหลักการในวาระที่หนึ่ง

กรณีที่ ๒ ไม่มีการแก้ไข คือ กรณีที่คณะกรรมการมีมติให้คงร่างบทบัญญัติ รายมาตราไว้ตามร่างเดิมตามที่รับหลักการในวาระที่หนึ่ง

กรณีที่ ๓ รอการพิจารณา คือ กรณีที่คณะกรรมการยังไม่มีข้อสรุปในการประชุม คราวนั้นว่าร่างบทบัญญัติรายมาตราจะมีการแก้ไข หรือไม่มีการแก้ไขโดยให้คงให้ตามร่างเดิม จึงได้มีมติ ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน และให้มีการพิจารณามาตราที่รอการพิจารณาในการประชุมคราวต่อไป หรือในการประชุมคราวอื่นใดก็ได้ ซึ่งการรอพิจารณานี้ภาษาพูดจะใช้คำว่า “แขวน”

กรณีที่ ๔ คณะกรรมการเพิ่มขึ้นใหม่ คือ กรณีที่คณะกรรมการมีมติให้เพิ่ม บทบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งมาตรา

กรณีที่ ๕ คณะกรรมการตัดออก คือ กรณีที่คณะกรรมการมีมติให้ตัดบทบัญญัติ มาตรานั้น ๆ ออกทั้งมาตรา

๕) การพิจารณาคำแปรญัตติ

การพิจารณาคำแปรญัตติอาจมีการพิจารณาในช่วงระยะเวลาใดในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการก็ได้ แต่โดยส่วนใหญ่จะมีการพิจารณาคำแปรญัตติภายหลัง จากที่คณะกรรมการมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติรายมาตราแล้วเสร็จ โดยมีแนวปฏิบัติ ดังนี้

(๑) การเชิญผู้แปรญัตติมาชี้แจงประกอบการแปรญัตติ

เมื่อคณะกรรมการมีมติเห็นควรให้พิจารณาคำแปรญัตติ โดยเชิญผู้แปรญัตติ มาชี้แจงประกอบการแปรญัตติ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรโดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะมีหนังสือเชิญผู้แปรญัตติไปประชุมเพื่อชี้แจงประกอบการแปรญัตติ ซึ่งจะดำเนินการล่วงหน้าไม่น้อย กว่า ๓ วัน ทั้งนี้ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ได้รับมอบหมายทำหน้าที่แทนจะมีหนังสือเชิญ

^{๗๐} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๓ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ ๗๙.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้แปรญัตติมาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ โดยแจ้งกำหนดวัน เวลา และห้องประชุม เพื่อให้ผู้แปรญัตติทราบ และจะมีการจัดส่งคำแปรญัตติและรายละเอียดคำแปรญัตติ และหนังสือมอบหมายผู้แทน^{๗๑}

(๒) การชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการการของผู้แปรญัตติ

ผู้แปรญัตติสามารถชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการได้เฉพาะ ประเด็นที่มีการเสนอคำแปรญัตติไว้เท่านั้น^{๗๒} อย่างไรก็ตาม ผู้แปรญัตติอาจมอบหมายให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการท่านใดท่านหนึ่งชี้แจงแสดงความคิดเห็นแทนผู้แปรญัตติได้ โดยการ มอบหมายจะต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานคณะกรรมการการวิสามัญ^{๗๓}

(๓) เหตุที่ทำให้คำแปรญัตติตกไป

กรณีที่ผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการการตามที่มีการ นัดจนล่วงเวลาไปเกินกว่า ๓๐ นาทีนับแต่เวลาที่ได้เริ่มพิจารณาคำแปรญัตติ คำแปรญัตตินั้นย่อมเป็นอัน ตกไป เว้นแต่คณะกรรมการการพิจารณาเรื่องดังกล่าวนั้นยังไม่แล้วเสร็จ หรือที่ประชุมอนุญาตให้เลื่อน การชี้แจงไปวันอื่น^{๗๔}

๖) การสงวนคำแปรญัตติ^{๗๕}

กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้เป็นกรรมการ ซึ่งได้ยื่นคำขอแปรญัตติ ร่างพระราชบัญญัติหรือผู้รับมอบหมายได้ชี้แจงแสดงความคิดเห็นเฉพาะประเด็นหรือเรื่องที่มีการเสนอ คำแปรญัตติไว้แล้ว หากผู้แปรญัตติไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการการในข้อใดย่อมสามารถ “สงวนคำแปรญัตติ” เพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยได้^{๗๖}

๗) การสงวนความเห็น^{๗๗} วิธีการสงวนความเห็น และข้อจำกัดการสงวนความเห็น

กรรมการการวิสามัญผู้ซึ่งไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการการวิสามัญในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในมาตราใด สามารถได้สงวนความเห็นในร่างมาตรานั้นไว้เพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัยได้^{๗๘} ทั้งนี้ มีแนวปฏิบัติ ดังนี้

^{๗๑} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๐.

^{๗๒} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๙ วรรคหนึ่ง.

^{๗๓} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๙ วรรคสอง.

^{๗๔} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๑.

^{๗๕} “สงวนคำแปรญัตติ” คือ กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้เป็นกรรมการ ซึ่งได้ยื่นคำขอแปรญัตติร่างพระราชบัญญัติ ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการการ แต่กรรมการการเสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับคำขอแปรญัตติ หากสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นมีความประสงค์ที่จะอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อตัดสิน ซึ่งเป็นการสงวนข้อขัดแย้ง ระหว่างผู้เสนอคำแปรญัตติกับกรรมการการเสียงส่วนใหญ่เพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรตัดสิน.

^{๗๖} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๒.

^{๗๗} “สงวนความเห็น” คือ กรณีที่กรรมการการวิสามัญที่ได้เสนอความเห็นต่อที่ประชุมคณะกรรมการการเพื่อเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตราหนึ่งมาตราใดหรือคงไว้ตามร่างเดิม แต่ที่ประชุมคณะกรรมการการไม่เห็นด้วย กับผู้เสนอโดยยืนมติของที่ประชุมคณะกรรมการการ กรรมการการวิสามัญผู้ซึ่งไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการการวิสามัญ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในมาตราใด สามารถได้สงวนความเห็นในร่างมาตรานั้นไว้เพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัยได้.

^{๗๘} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๓.

(๑) วิธีการสงวนความเห็น

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่มีการกำหนดวิธีการและกรอบระยะเวลาในการสงวนความเห็นของกรรมาธิการวิสามัญไว้ในข้อบังคับฯ ดังเช่นการสงวนคำแปรญัตติแต่อย่างใด ดังนั้น แนวทางปฏิบัติที่ผ่านมา กรรมาธิการวิสามัญจึงมีสิทธิสงวนความเห็น โดยจะทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ และไม่มีข้อจำกัดสิทธิว่าจะต้องสงวนความเห็นในที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญหรือในขณะที่คณะกรรมาธิการวิสามัญกำลังพิจารณาร่างมาตราที่จะสงวนความเห็นแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แนวทางปฏิบัติที่ผ่านมา กรรมาธิการวิสามัญจะต้องเสนอการสงวนความเห็นให้แล้วเสร็จ ก่อนที่คณะกรรมาธิการวิสามัญจะมีมติรับรองความถูกต้องรายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อเสนอให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

(๒) ลักษณะและข้อจำกัดการสงวนความเห็น

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ไม่มีการกำหนดลักษณะและข้อจำกัดในการสงวนความเห็นของกรรมาธิการวิสามัญไว้ในข้อบังคับฯ อย่างชัดเจนดังเช่นการสงวนคำแปรญัตติแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม แนวทางปฏิบัติที่ผ่านมา กรรมาธิการวิสามัญจะต้องสงวนความเห็นเป็นรายมาตรา โดยอาจสงวนความเห็นได้เป็น ๔ ลักษณะ ได้แก่ เพิ่มมาตราขึ้นใหม่ ตัดมาตราเดิมออกทั้งมาตรา แก้ไขเพิ่มเติมมาตราเดิม หรือคงไว้ตามร่างเดิม แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ^{๗๙} ซึ่งเป็นหลักการเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการวิสามัญ และการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ^{๘๐}

เหตุผลเนื่องจากการเสนอกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น จะมี “บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ” เป็นส่วนหนึ่งที่แยกออกจากตัวร่างพระราชบัญญัติซึ่งต้องแนบมาพร้อมกัน โดย “หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ” เปรียบเสมือนกรอบที่แสดงถึงวัตถุประสงค์ของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ และเป็นการแสดงให้เห็นถึงขอบเขตของการให้มีหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย อันเป็นข้อผูกมัดในการตรากฎหมายฉบับนั้น ทั้งในชั้นการยกร่างกฎหมาย ชั้นการตรวจพิจารณาของฝ่ายบริหาร รวมทั้งชั้นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ^{๘๑}

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน และสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาเช่นนี้^{๘๒} แม้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจะมีหลักการบางส่วนแตกต่างกัน แต่หากการสงวนความเห็นของกรรมาธิการวิสามัญอยู่ในกรอบของหลักการไม่ว่าจะเป็นของร่างพระราชบัญญัติฉบับใดแล้ว ย่อมสามารถกระทำได้ โดยไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ^{๘๓}

^{๗๙} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๐ วรรคสาม.

^{๘๐} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๕ วรรคสอง และวรรคสาม.

^{๘๑} เพลินตา ตันรังสรรค์ (เชิงอรรถที่ ๕๘) ๖๙.

^{๘๒} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๑๗ วรรคสาม.

^{๘๓} เพลินตา ตันรังสรรค์ (เชิงอรรถที่ ๕๘) ๗๕.

อย่างไรก็ดี กรรมการวิสามัญอาจสงวนความเห็นขอให้แก้ไขเพิ่มเติมความในร่างมาตราใดซึ่งเป็นประเด็นที่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ โดยอาศัยการเสนอญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาโดยองค์ประชุมบ้าง^{๔๔} ต่อไป^{๔๕} ซึ่งหากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมติให้องค์ประชุมบ้างแล้ว ย่อมสามารถดำเนินการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขเพิ่มเติมมาตราเดิมที่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้^{๔๖} แต่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้น้อยมากในทางปฏิบัติ

นอกจากนี้ ในการสงวนความเห็นของกรรมการวิสามัญจะต้องคำนึงถึงรายละเอียดการแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรานั้นตามมติของคณะกรรมการวิสามัญประกอบด้วยว่ากรรมการผู้สงวนความเห็นได้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการวิสามัญในร่างมาตรานั้นอย่างไร โดยต้องระบุรายละเอียดที่ขอสงวนความเห็นไว้ให้ชัดเจน เพื่อไม่เกิดความสับสนในการลงมติในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ผลของการสงวนความเห็น

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการวิสามัญที่มีการสงวนความเห็นไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น^{๔๗}

การอภิปรายในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร กรรมการวิสามัญซึ่งได้สงวนความเห็น หรือกรรมการวิสามัญผู้รับมอบหมายจากกรรมการซึ่งได้สงวนความเห็นไว้ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ มีฐานะเสมือนเป็นผู้แปรญัตติ จึงเป็นผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน แต่ถ้าผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติมีหลายคนให้ประธานอนุญาตให้อภิปรายก่อนได้เพียงคนเดียว^{๔๘}

หากกรรมการวิสามัญซึ่งได้สงวนความเห็นไม่ชี้แจงในที่ประชุม หรือไม่อยู่ในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีผู้ชี้แจงแทนในฐานะผู้รับมอบหมาย การสงวนความเห็นของกรรมการนั้นเป็นอันตกไป ทั้งนี้ การมอบหมายให้ชี้แจงแทนต้องทำเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร^{๔๙}

๔) การจัดทำรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ

โดยหลักถ้าสภาผู้แทนราษฎรมติให้คณะกรรมการใดกระทำการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใดให้เสร็จภายในกำหนดเวลาใด หากคณะกรรมการนั้นกระทำการพิจารณา สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาไม่เสร็จภายในเวลาที่กำหนด ประธานคณะกรรมการต้องรายงานให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบโดยด่วน อย่างไรก็ตาม แนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาสภาผู้แทนราษฎรไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของ

^{๔๔} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๘๔

^{๔๕} เฟลิตตา ตันรังสรรค์ (เชิงอรุณที่ ๕๘) ๖๘-๖๙.

^{๔๖} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๑ วรรคหนึ่ง.

^{๔๗} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๖๖.

^{๔๘} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๖๔.

คณะกรรมการวิสามัญแต่อย่างใด แต่จะกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาญัตติต่าง ๆ ของคณะกรรมการเป็นสำคัญ^{๔๙}

สำหรับการรายงานผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรรายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ และในกรณีที่คณะกรรมการมีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย รวมทั้งกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามิใช่ข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาด้วย^{๕๐}

ดังนั้น องค์ประกอบรายงานของคณะกรรมการวิสามัญ ต้องประกอบด้วย

- (๑) คณะกรรมการวิสามัญได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใด
- (๒) ถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด
- (๓) มีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติในมาตราใด
- (๔) มีการสงวนความเห็นของกรรมการวิสามัญในมาตราใด
- (๕) มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่าง

พระราชบัญญัติ ในชั้นการพิจารณาคณะกรรมการวิสามัญหรือไม่

- (๖) มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติหรือไม่

ทั้งนี้ การเขียนข้อสังเกตต้องเป็นไปตามมติที่ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญ โดยข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแจ้งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีทราบหรือควรปฏิบัติเพื่อเสนอแนะแนวทางการดำเนินงานแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ดังนั้น ในการจัดทำข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญจะต้องสรุปสาระสำคัญให้ชัดเจนว่าคณะกรรมการวิสามัญประสงค์จะให้หน่วยงานใดนำข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญนั้นไปปฏิบัติอย่างไร อันจะเป็นประโยชน์ต่อการติดตามผลการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญต่อไปในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ในการจัดทำรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีข้อจำกัดการจัดทำรายงานบางประการ คือ ห้ามแก้ไขเพิ่มเติมในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติโดยเด็ดขาด เนื่องจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นในวาระที่หนึ่งแล้ว แม้คณะกรรมการวิสามัญอาจเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น^{๕๑} และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเสร็จแล้วของสภาผู้แทนราษฎรจะเริ่มต้นที่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่างนั้น โดยจะไม่ย้อนกลับไปพิจารณา

^{๔๙} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๐๔ วรรคหนึ่ง และข้อ ๑๐๖.

^{๕๐} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๗.

^{๕๑} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๐ วรรคสาม.

หลักการและเหตุผลอีกครั้งหนึ่ง^{๙๒} คณะกรรมาธิการวิสามัญจึงไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติได้ ดังนั้น กรณีที่คณะกรรมาธิการมีมติแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหรือเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติไม่ว่าด้วยสาเหตุใด จะต้องนำไปเขียนไว้ในข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญเท่านั้น^{๙๓}

อนึ่ง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น โดยหลักคณะกรรมาธิการวิสามัญอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการวิสามัญอาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตราในประเด็นที่ขัดหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาโดยของดใช้ข้อบังคับฯ ก็ได้^{๙๔} แต่เป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้น้อยมากในทางปฏิบัติ

๙) การติดตามผลการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ

ในการพิจารณาข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญนั้น ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยโดยไม่มีการอภิปราย ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญให้คณะรัฐมนตรีทราบ คณะรัฐมนตรีได้ปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้นประการใดหรือไม่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งให้ที่ประชุมทราบในโอกาสแรกที่มีการประชุม^{๙๕}

ดังนั้น ข้อสังเกตท้ายรายงานของคณะกรรมาธิการจึงมีความสำคัญและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อแนวทางการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และทำให้การบริหารงานของรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามที่มุ่งหมายไว้ โดยการจัดทำข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญอาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ อาทิ

- กรณีที่มีการแก้ไขหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ อันเป็นการต้องห้ามตามข้อบังคับฯ เพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาโดยของดใช้บังคับฯ ซึ่งเป็นกรณีที่เกิดขึ้นได้น้อยมากในทางปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกัน และสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาเช่นนี้ หากคณะกรรมาธิการวิสามัญได้แก้ไขเพิ่มเติมหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาโดยเป็นเพียงการนำหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติรับหลักการไว้แล้ว มารวมในหลักการของร่างที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาหรือกรณีที่คณะกรรมาธิการวิสามัญมีมติแก้ไขเพิ่มเติมชื่อร่างพระราชบัญญัติแล้ว จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมชื่อร่างหรือกรณีที่เป็นเพียงการแก้ไขคำตกหรือคำผิดเช่นนี้ ย่อมสามารถกระทำได้ โดยไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

^{๙๒} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๑ วรรคหนึ่ง.

^{๙๓} สำนักกรรมาธิการ ๑, ๒ และ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, คู่มือการจัดทำรายงานและเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๒๕๕๗ ๓-๓๕.

^{๙๔} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๘๔.

^{๙๕} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๗ ประกอบข้อ ๑๐๕.

- กรณีที่มีการแก้ไขเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติให้เหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น หรืออาจเป็นการแก้ไขคำผิด กรณีเช่นนี้ หากคณะรัฐมนตรีรับทราบข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญแล้ว จะมีมติให้นำเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยแล้ว นำไปเป็นเหตุผลท้ายร่างพระราชบัญญัติเพื่อประกาศราชกิจจานุเบกษาต่อไป ทั้งนี้ “เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ” จะเป็นสิ่งที่ทำให้ทราบถึงเหตุผลหรือความจำเป็นในการตรากฎหมายนั้น เพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่ต้องมีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ รวมตลอดถึงเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการตีความเพื่อใช้บังคับกฎหมายนั้นด้วย^{๙๖}

- กรณีที่มีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างบทบัญญัติบางประเด็น ซึ่งขัดหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดไว้ อันเป็นการต้องห้ามตามข้อบังคับฯ แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว มักจะกระทำโดยนำความดังกล่าว มาบันทึกไว้ในข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญแทนกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรีแล้ว ก็จะเป็นอีกช่องทางหนึ่งในการเน้นย้ำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเล็งเห็นถึงสภาพปัญหาและเตรียมการแก้ไขกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวต่อไป

- กรณีข้อสังเกตที่เป็นการเสนอความเห็นเพื่อเป็นแนวทางให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือการเสนอความเห็นให้มีการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ได้ตั้งข้อสังเกตไว้

อนึ่ง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับญัตติ รายงาน และข้อสังเกตของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนี้^{๙๗}

(๑) เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับญัตติ รายงาน และข้อสังเกตของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรายงานรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายพิจารณาสั่งการให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาว่าสมควรจะดำเนินการตามญัตติ รายงาน และข้อสังเกตของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในเรื่องใดได้หรือไม่ประการใดก่อน

(๒) ในกรณีที่ญัตติ รายงาน และข้อสังเกตของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวข้องหลายแห่ง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรายงานรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายพิจารณาสั่งการให้มีหน่วยงานหลักในการรวบรวมผลการดำเนินการดังกล่าวของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาสรุปเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

(๓) ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐแจ้งผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียังไม่ได้รับทราบผลการดำเนินการ ให้รายงานรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายทราบหรือพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร

(๔) เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการแล้วให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำญัตติ รายงาน และข้อสังเกตของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร

^{๙๖} เพลินตา ตันรังสรรค์ (เชิงอรรถที่ ๕๘) ๑๖.

^{๙๗} มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการตามข้อเสนอแนะขององค์กรอิสระ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับญัตติ รายงาน และข้อสังเกตของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (๓๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒).

และวุฒิสภา พร้อมผลการพิจารณา/ผลการดำเนินการของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และหากไม่มีข้อทักท้วงใด ๆ ให้ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ

หลังจากนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรหรือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทราบต่อไป เมื่อสำนักงานฯ ได้รับหนังสือดังกล่าว สำนักการประชุมจะทำหน้าที่แจ้งให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรรับทราบผลการดำเนินงานตามข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ โดยการบรรจุในระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุมต่อไป

๙. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง เรียงลำดับมาตราในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร^{๙๘} โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะจัดระเบียบวาระการประชุมไว้ในเรื่องที่คุณคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว^{๙๙} ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คุณคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความในมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการที่มีการสงวนความเห็นไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น^{๑๐๐}

ในทางปฏิบัติประธานคณะกรรมการวิสามัญจะเป็นผู้เสนอรายงานต่อที่ประชุมสภา จากนั้นจะเป็นการพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ซึ่งประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะเชิญกรรมการที่มีการสงวนความเห็นได้อภิปรายก่อน จากนั้นจะเชิญผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติไว้ได้อภิปรายในลำดับถัดไป และมาตราใดที่คุณคณะกรรมการมีการแก้ไขเพิ่มเติม สมาชิกสามารถอภิปรายมาตราบนั้น ๆ ได้ โดยสมาชิกจะมาลงชื่ออภิปรายกับเจ้าหน้าที่ที่หน้าบัลลังก์ ทั้งนี้ ประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะใช้ดุลยพินิจในการเชิญสมาชิกอภิปรายสลับไปตามลำดับรายชื่อที่ได้แจ้งไว้ หรือการให้กรรมการชี้แจง เมื่อปิดอภิปรายมาตราบนั้นแล้ว จะเป็นการลงมติในมาตราบนั้น ในกรณีที่จะต้องมีการลงมติ ให้ประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีสัญญาอนุญาตให้สมาชิกทราบเพื่อแสดงตนและตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ^{๑๐๑} โดยองค์ประชุมคือจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ^{๑๐๒} ในทางปฏิบัติคณะกรรมการอาจขอถอนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อนำกลับไปพิจารณาใหม่ได้ หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติตามที่คณะกรรมการร้องขอ^{๑๐๓}

^{๙๘} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๗.

^{๙๙} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๒๓ (๔).

^{๑๐๐} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๑.

^{๑๐๑} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘.

^{๑๐๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๐.

^{๑๐๓} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๖๑.

ร่างพระราชบัญญัติใดที่สมาชิกหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ และในขั้นรับหลักการไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่ในการพิจารณาในวาระที่สอง ถ้าสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดและประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นเอง หรือมีสมาชิกทักท้วงต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับการลงมติในวาระที่สามไว้ก่อน และส่งให้ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัยภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่มีการตั้งกล่าว^{๑๐๔} หากวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการลงมติในวาระที่สามต่อไป หากวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองต่อไป โดยถ้านายกรัฐมนตรีให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการลงมติในวาระที่สามต่อไป ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองก็ให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไข เพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการลงมติในวาระที่สามต่อไป^{๑๐๕}

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดหรือแย้งกันอยู่^{๑๐๖}

๑๐. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม ชั้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ

เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่สามว่าจะลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นโดยไม่มีการอภิปราย^{๑๐๗}

ในกรณีที่จะต้องมีการลงมติ ให้ประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีสัญญาณให้สมาชิกทราบดี เพื่อแสดงตนและตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ^{๑๐๘} โดยองค์ประชุมคือจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มีบทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ^{๑๐๙} ในกรณีร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อสังเกต ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการโดยไม่มีการอภิปราย^{๑๑๐} โดยให้ประธานของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีสัญญาณให้สมาชิกทราบ เพื่อแสดงตนและตรวจสอบองค์ประชุมก่อนลงมติ โดยองค์ประชุมคือจำนวน

^{๑๐๔} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๘.

^{๑๐๕} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๘ และข้อ ๑๒๙.

^{๑๐๖} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๒.

^{๑๐๗} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๓.

^{๑๐๘} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘.

^{๑๐๙} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๐.

^{๑๑๐} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๒๗ ประกอบข้อ ๑๐๕.

ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร การออกเสียงลงคะแนน เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่ที่มี บทบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ^{๑๑๑}

ในกรณีสภาผู้แทนราษฎรลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบด้วยกับพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป^{๑๑๒}

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ประธาน สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป^{๑๑๓}

^{๑๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๐.

^{๑๑๒} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๔.

^{๑๑๓} ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๑๓๖.