



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๔ เดือน เมษายน ๒๕๒๙

ISSN 0125-0957



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

- เพื่อเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย
- เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

นางสาวบังอร อิมโอชา
ผู้อำนวยการ

นายประเสริฐ ควงวิชัย

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์
ผู้ช่วยผู้อำนวยการ

นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์
บรรณาธิการ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา
นางพรพิมล ธีรคุณโกวิท
นายสรรเสริญ สืบสหการ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาววิมลญา กิรติพงศ์ไพบูลย์
ผู้จัดการและสมุหบัญชี

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร
ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร
ศูนย์บริการเอกสารและค้นคว้า
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
โทร. ๒๕๒๖๑๘๑-๕๕ ต่อ ๒๓๗

สำนักงานหนังสือพิมพ์ รัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา
ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ
โทร. ๒๕๒๖๑๘๑-๕๕ ต่อ ๒๒๕

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการไปยัง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาณัติ
สั่งจ่าย ณ. ที่ทำการไปรษณีย์ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหกสิบบาท



LIRT

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๓๔ ฉบับที่ ๔ เดือน เมษายน ๒๕๖๔

ISSN 0125-0937



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สารบัญ

๑. ลักษณะการประชุมสภา

5

การประชุมสภานับได้ว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของการบริหารและการปกครองประเทศ ก็เนื่องจากว่าผลของการประชุมนั้นมีผลกระทบต่อสังคม หัวเรื่องนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ให้ทราบถึงขั้นตอนของการประชุมสภาซึ่งมี ๓ ขั้นตอน คือ การเตรียมการก่อนประชุม การดำเนินการประชุม และการดำเนินการภายหลังการประชุม โดยผู้เขียนได้เขียนเริ่มตั้งแต่ การนัดประชุม องค์ประชุม การทำหน้าที่ของประธานในที่ประชุม การลงมติคะแนนเสียง เอกสิทธิ์ความคุ้มกันของสมาชิกในการประชุมสภา การบันทึกการประชุม รายงานการประชุม ตลอดจนการยืนยันมติของที่ประชุมสภาไปยังหน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติตามมตินั้น

๒. คณะกรรมาธิการ

36

การดำเนินงานของรัฐสภา คณะกรรมาธิการของสภาเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในอันที่ทำหน้าที่ช่วยที่ประชุมสภาในการศึกษารวบรวมข้อมูลและสอบสวนเรื่องราวต่าง ๆ แทนที่ประชุมสภาแล้วรายงานการดำเนินการนั้นต่อที่ประชุมสภา เพื่อให้การวินิจฉัยปัญหาหรือกิจการต่าง ๆ ของสภานั้นเป็นไปอย่างถูกต้องซึ่งเป็นการประหยัดเวลาด้วย ในเรื่องนี้ผู้เขียนได้เขียนบรรยายถึง ความหมายของคณะกรรมาธิการ ประเภทของกรรมาธิการ ความสำคัญและประโยชน์ของคณะกรรมาธิการ ลักษณะงานและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการ การประชุมคณะกรรมาธิการ เอกสิทธิ์ความคุ้มกันในการประชุมคณะกรรมาธิการ ตลอดจนสิทธิผลประโยชน์ของกรรมาธิการ

๓. การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

67

การตราพระราชบัญญัติเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งผลการดำเนินการดังกล่าวนั้นก็ส่งผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม หัวเรื่องนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะให้เข้าใจในการทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติของรัฐสภา โดยได้อธิบายถึงขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ โดยเริ่มตั้งแต่ วิธีการเสนอ การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร กรณีที่วุฒิสภาแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใหม่ การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการเสนอและพิจารณาพระราชกำหนด



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ลักษณะการประชุมสภา

โดย อุมาสีร์ สอาดเอี่ยม

การประชุมสภามีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการประชุมโดยทั่วไป นับตั้งแต่ลักษณะการประชุม ผู้เข้าร่วมประชุม หัวข้อเรื่องที่ประชุม การอภิปรายและการลงมติในเรื่องที่ประชุม

การประชุมสภาจะแบ่งตามประเภทของสมาชิกรัฐสภา เช่นในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร การประชุมสภาจะแบ่งเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ในการดำเนินการประชุมสภา ไม่ว่าจะเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะแบ่งการดำเนินการประชุมสภาออกเป็น ๓ ขั้นตอนคือ

๑. การเตรียมการก่อนการประชุม ก่อนดำเนินการประชุมจะต้องมีการเตรียมการประชุมทั้งในด้านบุคลากร เอกสารและอุปกรณ์ในการประชุม ตลอดจนสถานที่ที่ใช้ประชุม และการออกหนังสือนัดประชุม

๒. การดำเนินการประชุม ในการดำเนินการประชุม ถ้าเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะมีประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นประธานในที่ประชุม ถ้าเป็นการประชุมวุฒิสภา จะมีประธานวุฒิสภาเป็นประธานในที่ประชุม และถ้าเป็นการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะมีประธานรัฐสภาเป็นประธานในที่ประชุม การดำเนินการประชุมจะเริ่มได้เมื่อครบองค์ประชุมแล้ว และประธานสภาจะเป็นผู้ควบคุมวิธีการประชุม การเสนอเรื่องต่อที่ประชุม การอภิปราย การลงมติ การรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุม ทั้งนี้จะต้องมีการให้เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภาผู้เข้าร่วมประชุมด้วย การดำเนินการประชุมนี้ จะมีเลขาธิการรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่เลขานุการ ของที่ประชุมสภา

๓. การดำเนินการภายหลังการประชุมสภา เมื่อการประชุมสภาเสร็จสิ้นในแต่ละครั้งจะมีการยืนยันมติของที่ประชุม การทำบันทึกการประชุม และการจัดทำรายงานการประชุม



จาก ๓ ขั้นตอนดังกล่าว จะกล่าวถึงรายละเอียดของแต่ละขั้นตอน ตามลำดับ คือ

๑. การเตรียมการก่อนการประชุมสภา ก่อนที่จะมีการประชุมสภา เลขานุการรัฐสภา ซึ่งเป็นเลขานุการของการประชุมสภาจะต้องเตรียมการเพื่อให้มีความพร้อมที่จะประชุมสภา โดยต้องเตรียมความพร้อมในหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านบุคคล ด้านสถานที่ที่ใช้ประชุม ตลอดจนด้านเอกสาร และอุปกรณ์การประชุม ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดแต่ละด้าน ดังนี้

๑. ความพร้อมทางด้านบุคคล ในการประชุมสภาจะต้องมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประชุม บุคลากรเหล่านี้ต้องมีความชำนาญงาน สามารถปฏิบัติงานได้รวดเร็ว ถูกต้อง และรู้ธรรมเนียมปฏิบัติในการประชุมสภาเป็นอย่างดี ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการประชุมสภา ได้แก่ เจ้าหน้าที่กองการประชุม ซึ่งจะทำหน้าที่ในการนับคะแนนเสียง ติดตามมติของที่ประชุม จัดทำบันทึกการประชุม ควบคุมเครื่องขยายเสียง ไมโครโฟน สัญญาณไฟต่าง ๆ บันทึกเทปการอภิปราย เดินหนังสือให้แก่สมาชิกสภาในห้องประชุม เจ้าหน้าที่ชวเลขทำหน้าที่จดชวเลข คำต่อคำตลอดเวลาประชุม เจ้าหน้าที่กองการประชุม สัมพันธ์รับมิดชอบเรื่องผู้เข้าฟังการประชุมสภา และเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยรับมิดชอบเรื่องการดูแลรักษาความเรียบร้อยในบริเวณสภา

๒. ความพร้อมทางด้านสถานที่ที่ใช้ประชุม การประชุมสภา เป็นการประชุมระดับประเทศ สถานที่ที่ใช้ประชุมสภา จึงมีลักษณะไม่เหมือนสถานที่ประชุมทั่วไป ดังนั้นจึงต้องมีการเตรียมการในด้านสถานที่ให้พร้อมทั้งก่อนการประชุมและขณะประชุม เช่น การตรวจสอบเครื่องปรับอากาศ ตรวจสอบเรื่องไฟฟ้า ตรวจสอบเครื่องขยายเสียงและไมโครโฟน ตรวจสอบเรื่องที่นั่ง ตลอดจนการรักษาความปลอดภัยภายในบริเวณสถานที่ประชุม

๓. ความพร้อมทางด้านเอกสารและอุปกรณ์การประชุม การเตรียมพร้อมเรื่องเอกสารและอุปกรณ์การประชุมเป็นสิ่งสำคัญมาก เอกสารที่ใช้ในการประชุมสภาได้แก่ หนังสือนัดประชุม ระเบียบวาระประชุม เอกสารประกอบการพิจารณา เช่น ร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ ต่าง ๆ ตลอดจนข้อบังคับการประชุม รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ส่วนอุปกรณ์ที่ใช้ในการประชุม เช่น เครื่องลงคะแนนเสียง เบี้ยหวัดบัตร ฯลฯ จะต้องจัดเตรียมให้พร้อมอยู่เสมอ หากจะต้องใช้อุปกรณ์ดังกล่าว เมื่อใดจะต้องพร้อมที่จะใช้ได้ทันที



หนังสือนัดประชุมสภา ในการเตรียมการก่อนการประชุมสภาจะต้องมีการนัดประชุมสภา การนัดประชุมสภา หมายถึงการกำหนดเวลาประชุมสภา ซึ่งเป็นหน้าที่ของเลขาธิการรัฐสภา ผู้ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของการประชุมสภา เลขาธิการรัฐสภาจะนัดประชุมตามคำสั่งของประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาและประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี การนัดประชุมสภาตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้นต้องทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เมื่อได้บอกนัดครั้งต่อไปในที่ประชุมแล้ว ไม่จำเป็นต้องทำหนังสือนัดประชุมให้แก่สมาชิกที่มาประชุมในครั้งนั้นอีก เพียงแต่ทำหนังสือนัดเฉพาะสมาชิกที่ไม่ได้มาประชุมในวันที่ประธานสภาบอกนัดในที่ประชุมเท่านั้น และการนัดประชุมจะนัดล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓ วัน แต่ประธานสภาจะนัดเร็วกว่านั้นก็ได้ เมื่อเห็นว่าเป็นเรื่องด่วน

ในหนังสือนัดประชุม จะส่งระเบียบวาระประชุมกับเอกสารที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกับหนังสือนัดประชุมด้วย ในบางกรณีหากประธานสภาเห็นว่ามีความจำเป็นหรือสมควรที่จะให้ที่ประชุมสภาได้พิจารณาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบวาระประชุมครั้งนั้น ประธานสภาจะสั่งให้ส่งเรื่องนั้น ๆ เพิ่มเติมอีกในเวลาใดก็ได้

ดังนั้นในหนังสือนัดประชุมสภาจึงประกอบไปด้วยหนังสือนัดประชุมและระเบียบวาระประชุมของการประชุมครั้งนั้น ๆ

การจัดระเบียบวาระประชุม ระเบียบวาระประชุม หมายถึงลำดับเรื่องราวที่จะต้องพิจารณากันในที่ประชุมสภา

การจัดระเบียบวาระประชุม เป็นอำนาจและหน้าที่ของประธานสภา ระเบียบวาระประชุมของสภาใด ประธานของสภานั้นก็เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัด ในการประชุมสภาให้ที่ประชุมพิจารณาเฉพาะเรื่องที่มีอยู่ในระเบียบวาระประชุม และต้องดำเนินการพิจารณาตามลำดับระเบียบวาระประชุมที่จัดไว้วันแต่ที่ประชุมจะได้ลงมติเป็นอย่างอื่น

ในการจัดระเบียบวาระประชุมของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรนั้น ข้อบังคับการประชุมแต่ละสภาได้กำหนดไว้คล้ายคลึงกัน โดยให้จัดลำดับดังต่อไปนี้

- (๑) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม
- (๒) รับรองรายงานการประชุม
- (๓) กระทุ้งถาม
- (๔) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว
- (๕) เรื่องที่ค้างพิจารณา
- (๖) เรื่องที่เสนอใหม่
- (๗) เรื่องอื่น ๆ



LIRT

การจัดระเบียบวาระประชุมของทั้งสองสภาจะจัดตามลำดับหัวข้อดังกล่าว ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน จะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระประชุมก็ได้ และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีขอให้จัดเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระประชุม ประธานสภาจะจัดให้ตามที่คณะรัฐมนตรีขอ หากใช้ข้อบังคับวุฒิสภา จะต้องบรรจุญัตติหรือเรื่องที่คณะรัฐมนตรีเสนอก่อน แล้วจึงต่อด้วยญัตติหรือเรื่องของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกรัฐสภาแล้วแต่กรณี

สำหรับรายละเอียดของหัวข้อระเบียบวาระประชุมอธิบายได้ดังนี้

- (๑) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม โดยปกติจะเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไปที่ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่จะต้องแจ้งให้ที่ประชุมทราบ เรื่องที่ข้อบังคับและรัฐธรรมนูญกำหนดให้แจ้งต่อที่ประชุมซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจการของสภา เรื่องที่แจ้งให้ที่ประชุมทราบพร้อมกับขอมติที่ประชุมในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้ที่ประชุมได้ลงมติว่าควรจะดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ อย่างไรต่อไป เรื่องที่แจ้งให้ที่ประชุมรับทราบตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้ให้เสนอต่อที่ประชุมรัฐสภาเพื่อทราบ เช่น
 - รับทราบพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปี พ.ศ.....
 - รับทราบพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี/ให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง
 - รับทราบการถึงแก่กรรมของสมาชิก
 - รับทราบเรื่องสำนักเลขาธิการรัฐมนตรี แจ้งเหตุขัดข้องเรื่องพิจารณาให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ข้อ ๕๓)
 - รับทราบผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี ตามข้อสังเกตและรายงานของคณะกรรมการการคณะต่าง ๆ ของสภาผู้แทนราษฎร (ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ข้อ ๘๕)
 - ตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.....(ฉบับที่.....) พ.ศ.....ตามมาตรา ๑๒๘ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑
 - คณะรัฐมนตรีขอเลื่อนเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ.....พ.ศ..... (.....เป็นผู้เสนอ) ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติอนุมัติให้รับไปพิจารณาก่อนรับหลักการต่อไปจากกำหนดเดิมอีก ๖๐ วัน นับตั้งแต่วันที่



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

รับทราบรายงานผลการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ของ
สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ตาม พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒
มาตรา ๑๕)

- รับทราบรายงานผลการตรวจบัญชีเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร
กรรมประจำปีงบประมาณ.....(ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๒)

- รับทราบรายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป.ประจำปี
.....(ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง
ราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๓ (๕)) ฯลฯ

(๒) รับรองรายงานการประชุม หมายถึงการที่สมาชิกสภาให้การรับรองรายงาน
การประชุมสภาแต่ละคราว ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมนั้น ต้องส่งรายงาน
การประชุมไปให้คณะกรรมการการตรวจรายงานการประชุมตรวจพิจารณาเสียก่อน
เมื่อตรวจแล้วให้วางไว้ที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกตรวจดูความถูกต้อง
ไม่น้อยกว่า ๗ วัน สำหรับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และไม่น้อยกว่า ๓ วัน
สำหรับรายงานการประชุมวุฒิสภา เสร็จแล้วให้เสนอแต่ละสภาพิจารณารับรองรายงาน
การประชุมนั้นก่อนจึงให้ประธานของแต่ละสภาลงนามไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้นในการจัด
ระเบียบวาระประชุมจึงต้องบรรจุเรื่องรับรองรายงานการประชุมไว้ในหัวข้อที่ ๒

(๓) กระทุ้งถาม หมายถึง ข้อซักถามที่สมาชิกรัฐสภาถามรัฐมนตรีในคณะรัฐบาล
เกี่ยวกับงานในหน้าที่ ถึงรัฐธรรมนูญจะบัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทุ้งถามได้
แต่ในทางปฏิบัติเท่าที่ผ่านมายังไม่เคยมีกระทุ้งถามของสมาชิกวุฒิสภา ส่วนใหญ่จึงมีแต่
กระทุ้งถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามข้อบังคับการประชุม กำหนดให้บรรจุกระทุ้งถาม
เข้าระเบียบวาระประชุมภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ประธานสภาได้จัดส่งกระทุ้งถามไปยัง
รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

(๔) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว หมายถึงการที่สภาพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร
เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้บรรจุ
เข้าระเบียบวาระประชุมภายใน ๑๐ วัน ส่วนข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา กำหนดเพียงให้
เสนอสภาพิจารณาต่อไป มิได้กำหนดเวลาไว้ นอกจากร่างพระราชบัญญัติ ยังมีเรื่องที่
สภามอบหมายให้คณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง พิจารณาศึกษาปัญหาแล้วรายงาน



ต่อสภา หรือรายงานการประชุมลับที่คณะกรรมการเปิดเผยรายงานฯ ได้พิจารณาแล้ว
ในกรณีที่เป็นการจัดระเบียบวาระประชุมของวุฒิสภาในการพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติ จะระบุว่า ร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ และวุฒิสภามustพิจารณาให้เสร็จภายในกี่วัน (ตามรัฐธรรมนูญ)
และเหลือเวลาที่จะพิจารณาอีกกี่วัน นับแต่วันที่เท่าไร

(๕) เรื่องที่ค้างพิจารณา หมายถึง เรื่องที่ยังไม่ได้พิจารณาในการประชุมครั้งนั้น
ซึ่งได้แก่ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้ที่ประชุมพิจารณาในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ
และญัตติอื่น ๆ ที่เสนอให้ที่ประชุมสภาพิจารณาในครั้งหนึ่ง ๆ ซึ่งได้จัดไว้ในลำดับที่
(๖) เรื่องที่เสนอใหม่ แต่ที่ประชุมสภาพิจารณายังไม่หมดในการประชุมครั้งต่อไปจะนำ
ไปจัดไว้ในระเบียบวาระประชุมลำดับที่ (๕) เรื่องที่ค้างพิจารณาโดยจัดไว้ในลำดับต่อจาก
เรื่องที่ค้างพิจารณาซึ่งมีอยู่ก่อนแล้ว

ในทางปฏิบัติ การจัดระเบียบวาระประชุมตามลำดับที่ (๕) จะไม่มีเอกสาร
การประชุมจัดส่งให้สมาชิกอีก เพราะถือเป็นเรื่องค้างพิจารณา

(๖) เรื่องที่เสนอใหม่ หมายถึง เรื่องที่เสนอใหม่ในการประชุมแต่ละครั้ง ซึ่งได้แก่
ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ
รวมทั้งญัตติต่าง ๆ ซึ่งการบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระประชุม ให้ประธานสภาบรรจุญัตติ
เข้าระเบียบวาระประชุมสภาภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อน
หลัง

(๗) เรื่องอื่น ๆ ได้แก่ เรื่องที่ไม่ได้อยู่ในหัวข้อใดหัวข้อหนึ่งดังกล่าวแล้วทั้งหมด
ก็จะจัดไว้ในหัวข้อที่ (๗) เรื่องอื่น ๆ ดังตัวอย่างเช่น

- กำหนดวันและเวลาประชุมในสมัยประชุมสามัญประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๕
- เลือกตั้งซ่อมกรรมการทหาร แทนตำแหน่งที่ว่างลง ๑ ตำแหน่ง
- เลือกประธานคณะกรรมการสามัญประจำปี เพื่อเป็นคณะกรรมการ

ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

การจัดระเบียบวาระประชุมเรื่องด่วน นอกจากการจัดระเบียบวาระประชุม
ตามหัวข้อดังกล่าวข้างต้น ประธานสภาอาจจะจัดระเบียบวาระประชุมเรื่องด่วนได้ใน
๒ กรณี คือ

๑. เมื่อประธานสภาเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องด่วน จะจัดไว้ในลำดับใดของระเบียบ
วาระประชุมก็ได้



๒. เมื่อคณะรัฐมนตรีขอให้จัดเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระประชุมประธานสภาจะจัดให้ตามที่คณะรัฐมนตรีขอ (ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา) หรือเมื่อคณะรัฐมนตรีขอให้จัดเรื่องซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเรื่องใดเป็นเรื่องด่วนไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระประชุม ให้ประธานสภาพิจารณาและอาจจัดให้ตามที่คณะรัฐมนตรีขอ (ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร)

จะเห็นได้ว่าตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้อำนาจประธานสภาพิจารณา และอาจจะให้ตามที่คณะรัฐมนตรีขอหรือไม่ก็ได้ แต่โดยทั่วไปประธานสภามักจะจัดให้ตามที่รัฐมนตรีขอ

กรณีที่ข้อบังคับการประชุมกำหนดว่าประธานสภาจะต้องจัดระเบียบวาระประชุมเป็นเรื่องด่วน ได้แก่

- เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

- เมื่อคณะรัฐมนตรีขอแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑

- เมื่อนายกรัฐมนตรีขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาตามมาตรา ๑๕๓ ของรัฐธรรมนูญฯ

- เมื่อสภาจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการจับหรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกสภาไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม ตามมาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญฯ หรือเมื่อสภาจะต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการพิจารณาคดีอาญาที่สมาชิกสภาถูกฟ้องในระหว่างสมัยประชุม ตามมาตรา ๑๒๒ ของรัฐธรรมนูญ

- เมื่อประธานสภาขอปรึกษาที่ประชุมหรือสมาชิกเสนอญัตติต่อที่ประชุมในเรื่องการร้องขอให้ปล่อยสมาชิกสภาซึ่งถูกคุมขังอันเป็นการร้องขอตามมาตรา ๑๒๓ ของรัฐธรรมนูญฯ

ถึงแม้ข้อบังคับการประชุมจะกำหนดว่าประธานสภาจะจัดเรื่องด่วนไว้ในลำดับใดของระเบียบวาระประชุมก็ได้ แต่โดยทั่วไปแล้ว ในทางปฏิบัติ ประธานสภาจะจัดเรื่องด่วนไว้ในระเบียบวาระประชุมต่อจากระเบียบวาระลำดับที่ (๒) รับรองรายงานการประชุม โดยจัดลำดับดังนี้



(๑) เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม

(๒) รับรองรายงานการประชุม

เรื่องด่วน

๑. พิจารณานุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๕ (คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ)

๒.

๓.

(๓) กระทุ้งถาม

(๔) เรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว

แล้วเรียงตามลำดับจนถึงหัวข้อ (๗) เรื่องอื่น ๆ

๒. การดำเนินการประชุมสภา ภายหลังการเตรียมการก่อนการประชุมสภาในด้านต่าง ๆ ดังกล่าวให้มีความพร้อมที่จะดำเนินการประชุมสภาได้ เมื่อถึงกำหนดวันเวลา ประชุมตามหนังสือนัดประชุมสภาก็จะดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระประชุมที่กำหนดให้ นอกจากสมาชิกสภาจะเสนอญัตติขอให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม การดำเนินการประชุม ไม่ว่าจะเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือการประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะต้องกระทำในระหว่างสมัยประชุมเท่านั้น สมัยประชุม หมายถึง กำหนดเวลาในรอบหนึ่งปีให้รัฐสภาทำการประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ทางด้านนิติบัญญัติ สมัยประชุม มี ๒ ประเภท คือ

๑. สมัยประชุมสามัญ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าในปีหนึ่งจะมีเพียงหนึ่งสมัย หรือสองสมัยก็ได้แล้วแต่สภาผู้แทนราษฎรจะกำหนด สมัยประชุมสามัญสมัยหนึ่งมีกำหนดเวลา ๙๐ วัน แต่พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าฯ ให้ขยายเวลาออกไปก็ได้ และการปิดสมัยประชุมสามัญก่อนครบกำหนดเวลา ๙๐ วัน จะกระทำได้แต่ด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาเท่านั้น

๒. สมัยประชุมวิสามัญ หมายถึงการเปิดสมัยประชุมนอกสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาจะกระทำได้ใน ๒ กรณี คือ

๑. พระมหากษัตริย์ ทรงเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้เมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ

๒. สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภามี



สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้มีความกราบบังคมทูล เพื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญได้

การกำหนดวัน เวลา ประชุม ในสมัยประชุมหนึ่ง ๆ สภาจะต้องกำหนดวัน เวลาประชุมในสมัยนั้น ๆ โดยสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดก่อน ซึ่งโดยทั่วไปอาจมีมติให้ประชุมสัปดาห์ละ ๑ วัน หรือสัปดาห์ละ ๒ วัน และอาจกำหนดวันประชุมเป็นทุกวันพฤหัสบดี (กรณีประชุมสัปดาห์ละ ๑ วัน) และประชุมทุกวันพฤหัสบดี และทุกวันศุกร์ (กรณีประชุมสัปดาห์ละ ๒ วัน) เมื่อสภาผู้แทนราษฎรกำหนดวันประชุมแล้ววุฒิสภามักจะกำหนดวันประชุมให้สอดคล้องกับสภาผู้แทนราษฎร

สมัยประชุม เป็นกำหนดเวลาประชุมของรัฐสภาในรอบปีหนึ่ง แต่ภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันเลือกตั้งการประชุมรัฐสภาครั้งแรกนี้ พระมหากษัตริย์จะเสด็จพระราชดำเนินมาทรงทำรัฐพิธีเปิดประชุมสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยแรกด้วยพระองค์เอง หรืออาจจะโปรดเกล้าฯ ให้รัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วหรือผู้ใดคนหนึ่ง เป็นผู้แทนพระองค์มาทำรัฐพิธีก็ได้

องค์ประชุม องค์ประชุม หมายถึงจำนวนต่ำสุดของสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมสภา ตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้การประชุมวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภาจึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อไม่ครบองค์ประชุม การประชุมจะดำเนินไปไม่ได้ ถึงจะดำเนินไปก็ถือว่าเป็นโมฆะ ในระหว่างการประชุมสภาถ้าหากมีสมาชิกผู้ใดทักท้วงว่าองค์ประชุมไม่ครบ ประธานในที่ประชุมจะสั่งให้เจ้าหน้าที่ตรวจนับดูว่าครบหรือไม่ครบ ถ้าหากครบก็ดำเนินการประชุมต่อไป แต่ถ้าหากไม่ครบ ประธานจะต้องสั่งเลิกประชุมทันทีเพราะไม่สามารถดำเนินการประชุมต่อไปได้

สมาชิกที่มาประชุมต้องลงชื่อในสมุดที่วางไว้ก่อนเข้าประชุมทุกครั้ง เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก จะถือเป็นองค์ประชุม

เมื่อถึงเวลาประชุมจะมีสัญญาณให้เข้าประชุม และสมาชิกจะเข้านั่งในที่ที่กำหนดไว้ เมื่อสมาชิกเข้าประชุมครบองค์ประชุมแล้ว ประธานจะดำเนินการประชุม ผู้ที่อยู่ในที่ประชุมจะยืนขึ้น เมื่อประธานขึ้นบัลลังก์ จนกว่าประธานได้นั่งลงแล้ว หากพ้นกำหนดประชุมครึ่งชั่วโมงแล้ว สมาชิกยังไม่ครบองค์ประชุม ประธานจะสั่งให้เลื่อนการประชุมไปก็ได้



ประธานของที่ประชุมสภา หมายถึง ผู้ที่นั่งบัลลังก์เป็นประธานในขณะที่มีการประชุมสภาโดยปกติแล้ว ผู้ที่เป็นประธานของที่ประชุมสภา คือ ตัวประธานสภาเอง ซึ่งอาจจะเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และประธานรัฐสภา แล้วแต่ว่าการประชุมครั้งนั้นเป็นการประชุมของสภาใด แต่บางกรณีประธานสภาอาจไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ รองประธานสภาจะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน ซึ่งผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาในขณะนั้น ย่อมถือเป็นประธานของที่ประชุม

เลื่อนการประชุม

ในระหว่างที่การพิจารณาเรื่องหรือญัตติต่าง ๆ ยังไม่เสร็จสิ้น ประธานสภาอาจจะสั่งเลื่อนการประชุมเมื่อใดก็ได้ ถึงแม้จะยังไม่หมดระเบียบวาระประชุม แต่เห็นว่าเรื่องที่ประชุมนั้นยังมีปัญหาซึ่งต้องพิจารณากันอีกนาน หรือเห็นว่ามีเรื่องค้างพิจารณาหลายเรื่อง จะพิจารณาไปก็คงไม่หมด จึงสั่งให้เลื่อนการประชุมได้ โดยปกติเมื่อประธานสั่งเลื่อนการประชุม จะกำหนดวันประชุมไว้เลย หรือไม่ก็ให้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ว่าจะประชุมวันใดบ้าง อีกกรณีหนึ่งที่ประธานอาจจะสั่งเลื่อนการประชุม คือ เมื่อพ้นกำหนดประชุมครั้งชั่วโมง สมาชิกยังไม่ครบองค์ประชุม ข้อบังคับการประชุม กำหนดให้ประธานของที่ประชุมมีอำนาจสั่งให้เลื่อนการประชุมไปก็ได้

พักการประชุม

การพักการประชุม เป็นการเลิกประชุมชั่วคราว เมื่อประธานในที่ประชุมสภาเห็นสมควรเช่น การพักการประชุมเพื่อรับประทานอาหารกลางวัน หรือพักการประชุมหลังจากที่ประธานเห็นว่า ได้ประชุมมาเป็นเวลาหลายชั่วโมงแล้ว การพักการประชุมนี้ ประธานมีอำนาจที่จะสั่งได้เลย หรือถ้าหากประธานไม่สั่ง สมาชิกที่นั่งประชุมอยู่จะเสนอเป็นบัญญัติโดยมีผู้รับรองครบถ้วน ให้พักการประชุมก็ได้ เมื่อประธานได้สั่งพักการประชุมแล้ว จะต้องกำหนดเวลาประชุมใหม่ได้ด้วยว่าจะให้มาประชุมต่อในเวลาใด

ภายหลังการพักการประชุม เมื่อถึงเวลานัดประชุมใหม่ ก่อนจะดำเนินการประชุม จะต้องมีการประชุมให้ครบองค์ประชุม จึงจะดำเนินการประชุมสภาต่อไปได้

เลิกประชุม

การเลิกประชุม เป็นการยุติการประชุมตามคำสั่งของประธานสภาตามข้อบังคับ ซึ่งประธานสภาจะสั่งให้เลิกการประชุมเมื่อหมดระเบียบวาระของวันนั้น หรือสั่งเลิกการประชุมตามที่เห็นสมควรก็ได้ โดยปกติเมื่อประธานสภาสั่งเลิกการประชุม จะให้มีการถอดออกเป็นสัญญาณ หลังจากนั้น จะมีการประชุมวินิจัย หรืออภิปรายในเรื่อง



ได้อีกไม่ได้ ถึงประธานจะไม่ได้สั่งเลิกการประชุมโดยแน่ชัด แต่หากประธานสภาลงจากบัลลังก์โดยมิได้สั่งอย่างใด และไม่มีรองประธานปฏิบัติหน้าที่แทน ให้ถือว่าเป็นการเลิกการประชุม

เลขานุการของที่ประชุมสภา ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของที่ประชุมสภา ทั้งการประชุมวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือการประชุมรัฐสภา ได้แก่ เลขานุการรัฐสภา ซึ่งเป็นหัวหน้าข้าราชการประจำในสำนักงานเลขานุการรัฐสภา ซึ่งขึ้นตรงต่อประธานรัฐสภา อำนาจหน้าที่ของเลขานุการรัฐสภาจึงแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นหัวหน้าข้าราชการรัฐสภาสามัญ และอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเลขานุการของที่ประชุมสภา

อำนาจหน้าที่ของเลขานุการรัฐสภาในฐานะเป็นเลขานุการของที่ประชุมสภานั้น ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม ดังต่อไปนี้

๑. นัดประชุมสภาและคณะกรรมการ
๒. เชิญสมาชิกผู้เป็นประธานชั่วคราวของที่ประชุมสภาและที่ประชุมคณะกรรมการเข้าปฏิบัติหน้าที่
๓. ช่วยประธานในการควบคุมการนับคะแนนเสียง
๔. ควบคุมการทำรายงานการประชุมทั้งปวง
๕. ยืนยันมติของสภาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง
๖. รักษาสรรพเอกสารของสภา
๗. ควบคุมการให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภาวางไว้
๘. ปฏิบัติการตามที่กำหนดไว้ในข้ออื่นแห่งข้อบังคับนี้
๙. ปฏิบัติการอื่นตามที่ประธานสภามอบหมาย

การเสนอเรื่องในที่ประชุมสภา การเสนอเรื่องในที่ประชุมสภาโดยทั่วไป ได้แก่ ญัตติร่างพระราชบัญญัติกระทู้ถาม ฯลฯ ซึ่งจะต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือ และประธานสภาได้อนุญาตให้บรรจุเข้าระเบียบวาระประชุมแล้วเท่านั้น แต่มีญัตติบางประเภทที่ไม่ต้องเสนอล่วงหน้าหรือเป็นหนังสือ ได้แก่ ญัตติในกรณีต่อไปนี้

- ขอให้ปรึกษาหรือพิจารณาเป็นเรื่องด่วน
- ขอให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม
- ขอให้ลงมติให้จดยางงานการประชุมครั้งใดทั้งหมดหรือบางส่วน
- ขอให้ลงมติห้ามโฆษณาข้อความอันเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินที่ได้กล่าวหรือปรากฏในที่ประชุม



- ขอแปรญัตติเฉพาะในเรื่องที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติ
- ขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อพิจารณาพร้อมกัน
- ขอให้ส่งปัญหาไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือขอให้บุคคลใดส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น
- ขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ
- ขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณา
- ขอให้ปิดอภิปราย
- ขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา

การประชุมสภาย่อมเป็นการเปิดเผย

โดยปกติการประชุมสภาจะต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่จะมีความจำเป็นสุดยอด เช่น ในภาวะสงคราม หรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์อย่างสำคัญที่สุด และความมั่นคงของประเทศชาติซึ่งต้องพิจารณากันโดยลับเพื่อมิให้รั่วไหล จึงอาจให้มีการประชุมลับได้ แต่การประชุมลับของสภาจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๓๘ ซึ่งบัญญัติว่าการประชุมวุฒิสภา การประชุมสภาผู้แทนราษฎร และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภา แต่หากคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกของแต่ละสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภาร่วมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภาหรือของทั้งสองสภารวมกัน แล้วแต่กรณีร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ เช่น กรณีที่คณะรัฐมนตรีเสนอให้ประชุมลับ เรื่องพิจารณาให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นต้น

การประชุมสภาโดยทั่วไปย่อมเป็นการเปิดเผย บุคคลภายนอกสามารถเข้าฟังการประชุมได้ตามระเบียบที่ประธานสภาวางไว้ รวมทั้งการจัดให้มีการกระจายเสียง การประชุมภายในบริเวณของสภา ส่วนการจัดให้มีการถ่ายทอดการประชุมทางวิทยุกระจายเสียงและหรือโทรทัศน์ ตามที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ยังไม่อาจดำเนินการได้ในขณะนี้ เนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล หากการประชุมสภาในครั้งใด หรือเรื่องใดเป็นการประชุมลับ ผู้ที่จะอยู่ในที่ประชุมหรือ ณ ที่ใดในระหว่างที่จะฟังการประชุมได้ก็แต่เฉพาะสมาชิก รัฐมนตรี และผู้ที่ได้รับ



อนุญาตจากประธานของที่ประชุมเท่านั้นและงดการกระจายเสียงการประชุมภายในบริเวณของสภาด้วย

หลักการประชุมสภาโดยเปิดเผย ตราขึ้นเพื่อให้สาธารณชนทั่วไปได้มีโอกาสรับทราบการประชุมดังกล่าวด้วย เพราะเรื่องต่างๆทั้งหมดที่สภากำลังพิจารณาอยู่นั้นย่อมเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของประชาชนทั้งประเทศ และสมาชิกสภาทุกคนก็มีหน้าที่ที่จะรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ ตลอดจนแสดงความคิดเห็นโดยอิสระและโดยบริสุทธิ์ใจ ดังนั้นการประชุมสภาจึงต้องกระทำโดยเปิดเผย

ชี้ให้พูด

ในการประชุมสภานั้น สมาชิกสภาผู้ใดจะพูดสิ่งใดได้ ประธานสภาจะต้องชี้ให้ผู้นั้นพูดก่อน ดังนั้นการชี้ให้พูด จึงเป็นอาภักดิ์ที่แสดงถึงการอนุญาตของประธานในที่ประชุมสภาให้สมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดลุกขึ้นพูดได้ ซึ่งในข้อบังคับการประชุมสภาจะกำหนดไว้ว่า ผู้ใดจะลุกขึ้นกล่าวถ้อยคำหรือแสดงสิ่งใดต่อที่ประชุม จะต้องได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมเสียก่อน การขออนุญาตดังกล่าวต้องกระทำโดยยกมือขึ้นพ้นศีรษะ เมื่อประธานชี้ให้ผู้ใดพูด ผู้นั้นจึงจะลุกขึ้นพูดได้ และในครั้งหนึ่งประธานจะชี้ให้พูดเพียงคนเดียวเท่านั้น และในทางปฏิบัติ ประธานจะต้องออกชื่อสมาชิกผู้นั้นด้วย เพื่อให้สมาชิกทราบว่าชี้ให้ผู้ใดพูดแน่

การอภิปราย

เมื่อสมาชิกครบองค์ประชุมแล้ว ประธานสภาแห่งนั้น หรือประธานในที่ประชุม จะดำเนินการประชุม โดยให้ที่ประชุมพิจารณาเฉพาะเรื่องที่มีอยู่ในระเบียบวาระการประชุม และต้องดำเนินการพิจารณาตามลำดับระเบียบวาระการประชุมที่จัดไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในการประชุมสภาจะต้องมีการอภิปรายระหว่างสมาชิก การอภิปรายอาจถือได้ว่าเป็นหัวใจของการประชุมสภา เพราะการอภิปรายเป็นการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และอธิบายเหตุผลในทำนองปรึกษาหารือกันอย่างละเอียดรอบคอบ

การอภิปรายจะมีขึ้นได้ เมื่อมีผู้เสนอญัตติขึ้นมา และมีการถามมติดังนั้นการอภิปรายไม่รวมถึงการถามตอบกระทู้ทางสภา การแถลงการณ์ของรัฐมนตรีและการที่สมาชิกขอแถลงต่อสภา หากผู้ใดประสงค์จะอภิปรายต้องยกมือขึ้นพ้นศีรษะ เมื่อประธานอนุญาตแล้วจึงยืนขึ้นกล่าวได้ และต้องเป็นคำกล่าวกับประธานเท่านั้น



หลักเกณฑ์ในการอภิปรายของสมาชิกในที่ประชุมสภา ตามที่กำหนดในข้อบังคับ การประชุมพอสรูปได้ดังนี้

๑. ผู้มีสิทธิอภิปรายก่อน คือ ผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติ แต่ถ้าผู้เสนอญัตติหรือผู้แปรญัตติมีหลายคนประธานจะอนุญาตให้อภิปรายก่อนเพียงคนเดียว

๒. เมื่อผู้อภิปรายก่อนได้อภิปรายแล้ว การอภิปรายในลำดับต่อไปจะต้องเป็นการอภิปรายสลับกันระหว่างฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุน เว้นแต่ในวาระของฝ่ายใดไม่มีผู้อภิปราย อีกฝ่ายหนึ่งจึงอภิปรายซ้อนได้ การอภิปรายไม่สนับสนุน ไม่คัดค้าน ไม่นับเป็นวาระอภิปรายของฝ่ายใด

๓. ถ้ามีผู้ขออภิปรายหลายคน ประธานจะให้คนใดอภิปรายก็ได้ แต่ให้คำนึงถึงผู้เสนอญัตติ ผู้แปรญัตติ ผู้รับรองญัตติ ผู้รับรองคำแปรญัตติ และผู้ซึ่งยังไม่ได้อภิปรายด้วย

๔. การอภิปรายต้องอยู่ในประเด็นหรือเกี่ยวกับประเด็นที่กำลังปรึกษากันอยู่ ต้องไม่ฟุ้งเฟ้อ วนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น และห้ามมิให้นำเอกสารใด ๆ มาอ่านในที่ประชุมฟังโดยไม่จำเป็น

๕. ห้ามมิให้ผู้อภิปรายแสดงกิริยาหรือใช้วาจาอันไม่สุภาพ ใส่ร้าย หรือเสียดสีบุคคลใด และห้ามมิให้กล่าวถึงพระมหากษัตริย์หรือออกชื่อสมาชิกหรือบุคคลใดโดยไม่จำเป็น

๖. ถ้าประธานเห็นว่าผู้ใดอภิปรายพอสสมควรแล้ว ประธานจะให้ผู้นั้นหยุดอภิปรายก็ได้

๗. หากสมาชิกผู้ใดต้องการประท้วงว่ามีการฝ่าฝืนข้อบังคับ ให้ยืนและยกมือขึ้นทันที ประธานต้องให้โอกาสผู้นั้นชี้แจง และประธานจะวินิจฉัยว่าได้มีการฝ่าฝืนข้อบังคับตามที่ประท้วงหรือไม่ โดยคำวินิจฉัยของประธานถือเป็นเด็ดขาด การประท้วงนี้รวมถึงการผู้ถูกอภิปรายพาดพิงถึงเรื่องส่วนตัวหรือเรื่องอื่นใดอันเป็นที่เสียหายแก่ผู้นั้นด้วย

๘. ผู้อภิปรายอาจถอนคำพูดของตนได้เมื่อมีผู้ประท้วง

๙. การอภิปรายเป็นอันยุติเมื่อ

(๑) ไม่มีผู้ใดอภิปราย

(๒) ที่ประชุมลงมติให้ปิดอภิปราย

(๓) ที่ประชุมลงมติให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษา

๑๐. ในกรณีที่ประธานพิจารณาเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสสมควรแล้ว จะขอให้ที่ประชุมวินิจฉัยว่าจะปิดอภิปรายหรือไม่ก็ได้



๑๑. เมื่อการอภิปรายได้ยุติแล้วห้ามผู้ใดอภิปรายอีก เว้นแต่ที่ประชุมจะต้องลงมติในเรื่องนั้นจึงให้ผู้ซึ่งได้อภิปรายก่อน มีสิทธิอภิปรายสรุปความที่ได้อภิปรายกันมาแล้วได้ ก่อนที่ประชุมจะลงมติ

๑๒. ประธานอาจอนุญาตให้รัฐมนตรีมอบหมายให้บุคคลใด ๆ ซึ่งแจ้งข้อเท็จจริงต่อที่ประชุมประกอบการอภิปรายของรัฐมนตรีก็ได้

๑๓. ถ้าประธานให้สัตยาบันด้วยการเคาะค้อนหรือยื่นขึ้น ผู้ที่กำลังพูดอยู่ต้องหยุดพูดและนั่งลงทันที

การอภิปราย นอกจากจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับประชุม ดังได้กล่าวแล้ว เนื่องจากมีผู้ประสงค์จะอภิปรายเป็นจำนวนมาก และมีเรื่องที่จะต้องพิจารณาอยู่หลายเรื่อง ในทางปฏิบัติจึงเกิดข้อตกลงของที่ประชุมสภาในการยื่นคำขออภิปรายล่วงหน้า โดยยื่นคำขอต่อประธานสภา ซึ่งทำให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อภิปรายที่จะต้องไปศึกษาค้นคว้าหาหลักฐานมาประกอบการอภิปรายของตนและสะดวกต่อประธานสภา ในการจัดแบ่งผู้ขออภิปรายว่าผู้ใดจะอภิปรายสนับสนุนหรืออภิปรายคัดค้าน

นอกจากการขออภิปรายล่วงหน้า บางครั้ง เมื่อสภาพิจารณาเรื่องสำคัญ เช่น การพิจารณาญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคล หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกได้อภิปรายกันอย่างทั่วถึงมากยิ่งขึ้น จึงได้เกิดข้อตกลงของสภา ในการกำหนดเวลาในการอภิปรายของสมาชิก ซึ่งอาจจะกำหนดให้อภิปรายคนละสิบนาที หรือยี่สิบนาที แล้วแต่ที่ประชุมจะกำหนด ในเรื่องการกำหนดเวลาอภิปรายนี้ เคยมีกำหนดในข้อบังคับการประชุม ให้สมาชิกพูดครั้งละไม่เกิน ๑๕ นาที เว้นแต่ประธานสภาจะอนุญาต (ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๗ และ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๔๘๐)

ส่วนข้อบังคับการประชุมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ไม่ได้จำกัดเวลาการอภิปราย แต่ในทางปฏิบัติถือเป็นดุลพินิจของประธาน และที่ประชุมที่จะพิจารณาดกกลงกัน

การลงมติ

เมื่อการอภิปรายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นอันยุติแล้ว ประธานสภาจะต้องดำเนินการให้มีการลงมติในเรื่องนั้น ๆ ก่อนที่จะมีการลงมติ ประธานสภาจะถามมติของสมาชิกในที่ประชุมว่าจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับญัตติที่เสนอเพื่อให้ลงมติ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดว่า เมื่อการอภิปรายได้สิ้นสุดแล้ว



ประธานจะมีสัญญาณให้สมาชิกที่มาประชุมทราบก่อนลงมติ การให้สัญญาณของประธาน คือ การยกมือให้สมาชิกทราบก่อนจะลงมติแต่ละครั้ง เมื่อประธานได้ถามมติแล้วที่ประชุมก็ลงมติ หลังจากการลงมติเสร็จเรียบร้อยแล้ว ประธานจะต้องประกาศมติต่อที่ประชุม ด้วยว่าผลการลงมติเป็นเช่นไร

การลงมติ คือการหาข้อยุติในปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือญัตติใดญัตติหนึ่ง การหาข้อยุติในการประชุมสภานั้น ประธานสภาจะถามความเห็นของที่ประชุมสภาต่อปัญหาใดปัญหาหนึ่ง หรือญัตติใดญัตติหนึ่ง การถามความเห็นของที่ประชุมก็คือ การขอให้ที่ประชุมลงมติ โดยสมาชิกคนหนึ่งมีสิทธิออกเสียงได้หนึ่งเสียง มติของสภาดังกล่าวต้องเป็นไปตามเสียงข้างมาก

เสียงข้างมากนั้น ในกรณีความเห็นชอบของที่ประชุมมีสองฝ่าย ให้หมายความว่าถึงจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายที่มากกว่า และในกรณีความเห็นของที่ประชุมมีเกินกว่าสองฝ่าย ให้หมายความว่าถึงจำนวนคะแนนเสียงฝ่ายที่มากที่สุด

ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานอาจจะออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด การออกเสียงชี้ขาดให้กระทำการเป็นการเปิดเผย โดยจะให้เหตุผลหรือไม่ก็ได้

สำหรับลำดับการลงมติ นั้น ประธานสภาจะให้ลงมติในญัตติสุดท้ายก่อนแล้วย้อนเป็นลำดับไปหาญัตติต้น แต่ถึงจะเกิดความผิดพลาดในการเรียงลำดับดังกล่าว ก็ไม่ถือเป็นเหตุให้มติที่ได้ลงคะแนนและนับคะแนนเสร็จแล้วเป็นอันเสียไป

การถามมติที่ประชุม ประธานสภามีอำนาจสั่งให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณา ลงมติได้

การออกเสียงลงคะแนน

หลังจากที่ประธานสภาถามมติต่อที่ประชุม สมาชิกจะต้องลงมติในที่ประชุมสภา การลงมติของสมาชิก กระทำโดยการออกเสียงลงคะแนน การออกเสียงลงคะแนนแบ่งเป็น ๒ กรณี คือการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผย และการออกเสียงลงคะแนนลับ โดยทั่วไปการออกเสียงลงคะแนนมักจะเป็นการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผย ซึ่งเป็นวิธีการลงมติที่รู้เห็นกันหมดทั้งที่ประชุมว่าผู้ใดออกเสียงเช่นไร แต่หากจำเป็นจริง ๆ จะขอให้ลงคะแนนลับก็ได้ การออกเสียงลงคะแนนลับเป็นวิธีการลงมติที่ผู้อื่นไม่มีโอกาสรู้เห็นว่าผู้ใดออกเสียงเช่นไร

ตามข้อบังคับการประชุมสภา กำหนดว่า การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำการเป็นการเปิดเผย แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือสมาชิกเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกรับรอง



(ถ้าเป็นวุฒิสภา ไม่น้อยกว่า ๓๐ คน ถ้าเป็นสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า ๒๐ คน)
ขอให้กระทำการเป็นการลับ จึงให้ลงคะแนนลับ

หากคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือสมาชิกเสนอญัตติให้ลงคะแนนลับตามวรรคหนึ่ง
ถ้ามีสมาชิกคัดค้านและมีผู้รับรอง (ถ้าเป็นวุฒิสภา มากกว่าครึ่งหนึ่งของสมาชิกในที่
ประชุม ถ้าเป็นสภาผู้แทนราษฎร ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของสมาชิกในที่ประชุม) ให้ถือเป็น
เอกสิทธิ์ที่จะลงคะแนนโดยเปิดเผย

เมื่อที่ประชุมสภาได้ตกลงกัน ไม่ว่าจะเป็นการลงมติโดยการออกเสียงลงคะแนน
เปิดเผยหรือออกเสียงลงคะแนนลับก็ตาม จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด คือ
การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผย มีวิธีปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) กดปุ่มลงคะแนนหรือยกมือขึ้นหันศีรษะ การยกมือขึ้นหันศีรษะเป็นวิธีที่
ปฏิบัติกันโดยทั่วไป ส่วนการกดปุ่มลงคะแนน ถึงจะกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม
แต่ก็มิได้มีการนำวิธีการดังกล่าวมาใช้

(๒) ยืนขึ้น

(๓) เรียกชื่อตามลำดับอักษรให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธาน
กำหนด

(๔) วิธีอื่นใดซึ่งที่ประชุมเห็นสมควรเฉพาะกรณี

การออกเสียงลงคะแนนเปิดเผย โดยปกติจะใช้วิธียกมือขึ้นหันศีรษะ ส่วนการออก
เสียงลงคะแนนโดยวิธีอื่น คือ วิธีตามข้อ (๒) (๓) หรือ (๔) จะกระทำได้เมื่อ

- คณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือ
- สมาชิกเสนอญัตติและที่ประชุมอนุมัติ หรือ
- เมื่อมีการนับคะแนนเสียงใหม่

สมาชิกที่เข้ามาในที่ประชุมระหว่างการออกเสียงลงคะแนน อาจใช้สิทธิลง
คะแนนในฝ่ายที่นับคะแนนยังไม่เสร็จได้

การออกเสียงลงคะแนนลับ มีวิธีปฏิบัติดังต่อไปนี้

(๑) เขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษใส่ซองที่เจ้าหน้าที่จัดให้

ผู้เห็นด้วย ให้เขียนเครื่องหมาย ✓

ผู้ไม่เห็นด้วย ให้เขียนเครื่องหมาย ✕

ผู้ไม่ออกเสียงให้เขียนเครื่องหมาย ○

หากจะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนลับ โดยการเขียนเครื่องหมายบนแผ่นกระดาษ



เมื่อสมาชิกเขียนเครื่องหมายใส่ซองแล้ว เจ้าหน้าที่จะไปรับซองจากสมาชิกสภา เพื่อนำมาใส่ภาชนะรับซองที่ได้กรรมการนับคะแนน ซึ่งประธานสภาตั้งจากสมาชิกสภาหรืออาจให้เลขาธิการรัฐสภาเรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรให้นำซองที่เขียนเครื่องหมายแล้วมาใส่ภาชนะรับซองที่ได้กรรมการด้วยตนเอง ทั้งนี้ แล้วแต่ประธานจะกำหนด

(๒) ลงเบี้ยในตู้ทึบ

ผู้เห็นด้วยให้ลงเบี้ยสีน้ำเงิน

ผู้ไม่เห็นด้วยให้ลงเบี้ย สีแดง

ผู้ไม่ออกเสียงให้ลงเบี้ย สีขาว

หากจะใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนลับ โดยการลงเบี้ยในตู้ทึบ เจ้าหน้าที่จะแจกของสีน้ำตาลซึ่งบรรจุเบี้ยทั้ง ๓ สี สีละ ๑ เบี้ย ให้สมาชิก ต่อจากนั้นประธานจะให้เลขาธิการรัฐสภาเรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษรให้ออกไปลงคะแนนที่ได้กรรมการ โดยถือเบี้ยที่จะใช้สิทธิไว้ในมือส่วนอีก ๒ เบี้ยที่เหลือ ให้ใส่ซองส่งคืนกรรมการก่อน เพื่อให้ตรวจสอบว่าในซองนั้นมีไม่น้อยกว่า ๒ เบี้ย และสมาชิกที่จะใช้สิทธินั้นมิได้ใช้สิทธิเกินกว่า ๑ เสียง ส่วนภาชนะที่จะรับเบี้ยลงคะแนนนั้น สมาชิกต้องสอดมือลงไปหย่อนเบี้ยในภาชนะนั้น

(๓) วิธีอื่นใดที่ที่ประชุมเห็นสมควร

การออกเสียงลงคะแนนลับ ปกติจะใช้วิธีตามข้อ (๑) หรือข้อ (๒) แล้วแต่ประธานกำหนดแต่วันแต่สมาชิกจะเสนอญัตติให้ใช้วิธีอื่นใด และที่ประชุมอนุมัติ

การนับคะแนนเสียงและการประกาศมติ

คะแนนเสียง เป็นผลการลงมติหรือการตัดสินใจของสมาชิกสภาแต่ละคนที่มีต่อปัญหาหรือมาตรการหรือญัตติใดญัตติหนึ่ง ซึ่งเมื่อรวมคะแนนเสียงของสมาชิกแต่ละคนเข้าด้วยกันแล้ว ก็จะเป็นมติคือผลขั้นสุดท้ายของสภา ในการลงมตินั้น สมาชิกคนหนึ่งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนหนึ่งคะแนน

คะแนนเสียงรวม หรือมติของสภานั้น มีอยู่ ๓ ชนิด คือ คะแนนเสียงข้างมาก คะแนนเสียงข้างน้อย และคะแนนเสียงฝ่ายที่มากที่สุด

กรณีที่มีความเห็นแตกออกไปเกินกว่าสองฝ่าย มติของสภาจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมาก

ผู้ควบคุมในการนับคะแนนเสียง ซึ่งทำการนับคะแนนเสียงจากการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยโดยวิธียกมือและยืนขึ้น คือ เลขาธิการรัฐสภา ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภา กำหนดให้มีหน้าที่ช่วยประธานในการควบคุมการนับคะแนนเสียง การนับคะแนนเสียงของเลขาธิการรัฐสภานั้น จะมีเจ้าหน้าที่กองการประชุมเป็นผู้นับคะแนนเสียง ภายใต้การ



ควบคุมดูแลของเลขาธิการรัฐสภา

เมื่อนับคะแนนเสียงเสร็จแล้ว ประธานจะประกาศมติต่อที่ประชุมทันที ถ้าเรื่องใดรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมกำหนดว่ามติจะต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงถึงจำนวนเท่าใด ก็ต้องประกาศด้วยว่าคะแนนเสียงข้างมากถึงจำนวนที่กำหนดไว้หรือไม่ เช่น กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ มติไม่ไว้วางใจ ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

สำหรับการนับคะแนนเสียงใหม่นั้น จะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือสมาชิกเสนอญัตติ โดยมีผู้รับรองตามข้อบังคับให้นับคะแนนใหม่ วิธีการนับคะแนนเสียงใหม่นั้น จะต้องเปลี่ยนเป็นวิธีการลงคะแนนในลำดับถัดไป เช่น เมื่อใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยการยกมือขึ้นพ้นศีรษะ ถ้าคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกเสนอญัตติ โดยมีผู้รับรองถูกต้อง ก็ให้นับคะแนนเสียงใหม่ วิธีการออกเสียงลงคะแนน ในการนับคะแนนเสียงใหม่นี้ จะต้องใช้วิธีถัดไปคือ ยืนขึ้น และหากมีผู้ขอให้นับคะแนนเสียงใหม่อีก ก็จะต้องใช้วิธีถัดไปคือ เรียกชื่อสมาชิกตามลำดับอักษร ให้ออกเสียงลงคะแนนเป็นรายคนตามวิธีที่ประธานกำหนด

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา

เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาปฏิบัติหน้าที่นิติบัญญัติได้อย่างเต็มความสามารถ และไม่ต้องห่วงเกรงอิทธิพลใด ๆ จะต้องมีการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกรัฐสภา ซึ่งจะได้กล่าวถึงรายละเอียดแต่ละเรื่องตามลำดับไป

เอกสิทธิ์ ตามความหมายทางรัฐสภา หมายถึง สิทธิพิเศษในอันที่จะได้รับยกเว้นบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินงานในทางรัฐสภา เอกสิทธิ์ เป็นสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ เป็นอำนาจพิเศษที่จะประกันให้สมาชิกรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนในสภาได้อย่างอิสระ

เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา กำหนดไว้โดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมซึ่งมีอยู่หลายประการด้วยกัน และที่ถือปฏิบัติกันตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เช่น คณะรัฐมนตรีร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ เอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะพูดในที่ประชุมสภา โดยผู้ใดเอาไปฟ้องร้องมิได้ และเอกสิทธิ์ของสมาชิกในอันที่จะไม่ถูกจับกุมคุมขังในคดีอาญาในระหว่างสมัยประชุม เป็นต้น



เอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภา ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับการประชุม
พอสรรูปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. เอกสิทธิ์ในการลงคะแนนโดยเปิดเผย ข้อบังคับการประชุมสภากำหนดว่า
ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกเสนอญัตติให้ลงคะแนนลับ ถ้ามีสมาชิกคัดค้าน
และมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของสมาชิกในที่ประชุม ให้ถือเป็นเอกสิทธิ์ที่จะลง
คะแนนโดยเปิดเผย

๒. เอกสิทธิ์ในการแถลงข้อเท็จจริง รัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่าในที่ประชุมสภา
สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออก
เสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้อง
ว่ากล่าวในทางใดมิได้

เอกสิทธิ์นี้ย่อมคุ้มครองไปถึงผู้พิมพ์และผู้โฆษณารายงานการประชุมตามข้อบังคับ
ของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี และคุ้มครองไปถึงบุคคลซึ่งประธานใน
ที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย

๓. เอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกจับหรือคุมขังในคดีอาญา รัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๒๑
บัญญัติว่าในระหว่างสมัยประชุมห้ามมิให้จับหรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภา
หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหา
ในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือในกรณีที่จับ
ในขณะที่กระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่กระทำ
ความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก โดยด่วน และประธาน
แห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก อาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

๔. เอกสิทธิ์ที่จะไม่ถูกพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม รัฐธรรมนูญฯ
มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้น
ในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก แต่การ
พิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาเข้าประชุมสภา
การพิจารณาที่ศาลได้กระทำไปก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใด
สภาหนึ่งย่อมเป็นอันใช้ได้

๕. เอกสิทธิ์ที่จะถูกปล่อยจากการถูกคุมขังเมื่อถึงสมัยประชุม รัฐธรรมนูญฯ
มาตรา ๑๒๓ บัญญัติว่า ในกรณีสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกคุมขัง



ในระหว่างสอบสวน หรือพิจารณาอยู่ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุมพนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อย ถ้าหากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอ คำสั่งปล่อยตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

ในทางปฏิบัติ เมื่อมีคำขออนุญาตของกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงยุติธรรม เพื่อดูหมายจับ หมายคุมขัง หรือหมายเรียกตัว สมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ และคำขออนุญาตของกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้ศาลพิจารณาคดีอาญา สมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ ที่ประชุมสภาผู้นั้นเป็นสมาชิก มักจะไม่อนุญาตให้กระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงมหาดไทยออกหมายเรียกตัว หมายจับ หรือคุมขัง หรือไม่อนุญาตให้ศาลพิจารณาในระหว่างสมัยประชุม นอกจากกรณีที่สมาชิกสภาผู้นั้นประสงค์จะขอให้ศาลพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม และได้แจ้งเหตุผลต่อที่ประชุมสภา ที่ประชุมจึงจะอนุญาตให้ศาลพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม

ความคุ้มกัน ความคุ้มกันในทางนิติบัญญัติ หมายถึง การประกันความอิสระทางความคิดเห็นและความหลุดพ้นจากความกดดันทั้งในทางจิตใจและจากภายนอกทั้งในทางนิตินัย และพฤตินัยของสมาชิกรัฐสภา ความคุ้มกันจะเป็นการให้หลักประกันให้สมาชิกรัฐสภาปลอดภัยจากการจับกุม เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาสามารถมาประชุมได้ตามปกติในสมัยประชุม ไม่มีอุปสรรคมาขัดขวางต่อการประชุมสภาได้

ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หลายประการ คือ

๑. ความคุ้มกันที่จะไม่ถูกจับหรือคุมขังในคดีอาญา รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ บัญญัติว่าในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไปทำการสอบสวนในฐานะที่สมาชิกผู้นั้นเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกหรือในกรณีที่จับในขณะกระทำความผิด

ในกรณีที่มีการจับสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะกระทำความผิด ให้รายงานไปยังประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกโดยด่วน และประธานแห่งสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก อาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้

๒. ความคุ้มกันที่จะไม่ถูกพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการฟ้องสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทน



ราษฎรในคดีอาญา ไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุม ศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก แต่การพิจารณาคดีต้องไม่เป็นการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะมาเข้าประชุมสภา

การพิจารณาที่ศาลได้กระทำไปก่อนมีคำอ้างว่าจำเลยเป็นสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งย่อมเป็นอันใช้ได้

๓. ความคุ้มกันที่จะถูกปล่อยจากการถูกคุมขังเมื่อถึงสมัยประชุม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ บัญญัติว่า ในกรณีสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวน หรือพิจารณาผู้ก่อนสมัยประชุม เมื่อถึงสมัยประชุม พนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี ต้องสั่งปล่อย ถ้าหากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิกได้ร้องขอคำสั่งปล่อยตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลบังคับตั้งแต่วันสั่งปล่อยจนถึงวันสุดท้ายแห่งสมัยประชุม

ตามธรรมเนียมที่เคยปฏิบัติ เมื่อมีคำขออนุญาตของกระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงยุติธรรมเพื่อออกหมายจับ หมายคุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ และคำขออนุญาตของกระทรวงยุติธรรม เพื่อให้ศาลพิจารณาคดีอาญา สมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ ที่ประชุมสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก มักจะไม่อนุญาตให้กระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงมหาดไทยออกหมายเรียกตัว หมายจับ หรือคุมขัง หรือไม่อนุญาตให้ศาลพิจารณาคดีในระหว่างสมัยประชุม เป็นการให้ความคุ้มกันสมาชิกรัฐสภา ให้สามารถประชุมสภาได้ตลอดเวลาระหว่างสมัยประชุม ซึ่งความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภาในกรณีต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว ถือเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกรัฐสภาด้วยเช่นกัน

การรักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยในการประชุมสภา

เนื่องจากการประชุมสภา เป็นการประชุมระหว่างสมาชิกสภาจำนวนหลายร้อยคน แต่ละคนต่างมีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในวิชาชีพด้านต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายโดยต้องมาร่วมปรึกษาหารือ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน และเพื่อให้การทำหน้าที่นิติบัญญัติในการประชุมสภาดำเนินไปอย่างมีระเบียบ และเกิดความสงบเรียบร้อย ข้อบังคับการประชุมสภาได้กำหนดเรื่องการรักษาระเบียบและความเรียบร้อยโดยให้ประธานสภา มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสภา ตลอดถึงบริเวณของสภา อำนาจหน้าที่ของประธานสภาจึงแยกเป็น ๒ กรณี คือ

๑. การรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมสภา



๒. การรักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก
การรักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมสภา สถานที่ประชุมของสภาย่อมเป็นที่เคารพและเป็นเขตหวงห้าม ผู้เข้าไปต้องประพฤติตนให้เรียบร้อยมีสัมมาคารวะ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการใดในที่ประชุมโดยขาดความเคารวะ หรือก่อกวนความสงบเรียบร้อยของที่ประชุม บุคคลอื่นที่มีใช้สมาชิกรัฐสภาหรือเจ้าหน้าที่รัฐสภา เมื่อหมดภาระกิจต้องออกนอกสถานที่ประชุมของสภา

หากมีสมาชิกรัฐสภาฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุม ประธานสภามีอำนาจดำเนินการดังนี้

๑. เตือน ห้ามปราม ให้ถอนคำพูด การถอนคำพูด หมายถึง การยอมรับว่าสิ่งที่สมาชิกได้พูดหรืออภิปรายไปเป็นการไม่เหมาะสมหรือเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่นหรือเป็นการผิดข้อบังคับการประชุม ที่ประชุมสภาย่อมเป็นที่เคารพ ผู้ใดจะกระทำการใดในที่ประชุมโดยขาดความเคารวะหรือก่อกวนความสงบเรียบร้อยของที่ประชุม หรือพูดให้ร้ายป้ายสีผู้อื่นโดยไม่มีมูลความจริงหรือพูดจาหยาบคายไม่ได้ ผู้ใดฝ่าฝืน ประธานของที่ประชุมมีอำนาจที่จะสั่งให้ถอนคำพูดได้ และคำสั่งให้ถอนคำพูดนี้ ผู้ใดจะโต้แย้งมิได้ เมื่อผู้อภิปรายได้ถอนคำพูดแล้ว เป็นอันว่า คำพูดที่เจาะจงถอน ลบออกจากรายงานการประชุม

๒. ห้ามพูดในเรื่องที่กำลังปรึกษากันอยู่ การปรึกษาเป็นการที่สมาชิกรัฐสภา ร่วมกันพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือญัตติใดญัตติหนึ่งในที่ประชุมสภา เพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับเรื่องนั้นหรือญัตตินั้น หากสมาชิกผู้ใดฝ่าฝืนข้อบังคับ เช่น พูดไม่เกี่ยวกับประเด็น พูดวนเวียน ซ้ำซาก หรือซ้ำกับผู้อื่น ประธานสภามีอำนาจห้ามพูดในเรื่องที่กำลังปรึกษากันอยู่ เมื่อประธานสภาห้ามแล้ว สมาชิกผู้นั้นจะต้องหยุดพูดในเรื่องที่กำลังปรึกษากันอยู่ทันที

๓. ให้กล่าวขอขมาในที่ประชุม การขอขมา หมายถึง การขอภัยเพื่อลู่แก่โทษที่สมาชิกผู้หนึ่งกระทำต่อผู้เป็นประธาน สมาชิกผู้อื่นหรือต่อที่ประชุมเป็นส่วนรวมในที่ประชุมสภาหากผู้ใดกระทำการใดในที่ประชุมโดยขาดความเคารวะหรือก่อกวนความสงบเรียบร้อยของที่ประชุม ย่อมเป็นการฝ่าฝืนข้อบังคับการประชุมของสภา โดยประธานมีอำนาจที่จะสั่งให้ผู้นั้นกล่าวขอขมาในที่ประชุมได้ ซึ่งเหตุที่จะทำให้เกิดต้องขอขมาในที่ประชุม เป็นเรื่องค่อนข้างร้ายแรง เป็นต้นว่า กล่าวคำไม่สุภาพ พูดจาดูหมิ่นเหยียดหยามผู้อื่น พูดจาท้าร้าวประธานสภาหรือสมาชิกอื่น แสดงอาการกระด้างกระเดื่องและทำภัยต่อผู้เป็นประธานของที่ประชุมหรือกล่าวพาดพิงถึงผู้อื่นโดยไม่มีมูลความจริง ซึ่งทำให้ผู้อื่นเสียหาย



๔. สั่งให้ออกไปจากที่ประชุมครั้งนั้น โดยมีหรือไม่มีกำหนดเวลาก็ได้ หากมีสมาชิกผู้ใดกระทำการใดในที่ประชุมโดยขาดการระหรือก่อความสงบเรียบร้อยของที่ประชุม และประธานสภาได้ห้ามปรามแล้ว สมาชิกผู้นั้นก็ยังไม่เชื่อฟังประธานสภา มีอำนาจให้สมาชิกผู้นั้นออกไปจากที่ประชุมครั้งนั้นได้เมื่อประธานสภาสั่งให้ผู้ใดออกจากที่ประชุม หากผู้นั้นขัดขึ้น ประธานมีอำนาจสั่ง สารวัตรรัฐสภา รองสารวัตรรัฐสภา หรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย ให้นำตัวออกจากสถานที่ประชุมหรือออกไปให้พ้นบริเวณสภา คำสั่งของประธานนี้ ผู้ใดจะโต้แย้งมิได้

การประท้วงว่ามีการฝ่าฝืนข้อบังคับ หากสมาชิกผู้ใดต้องการประท้วงว่า มีการฝ่าฝืนข้อบังคับให้ยื่นและยกมือขึ้นพ้นศีรษะ ประธานต้องให้โอกาสผู้นั้นชี้แจงแล้วให้ประธานวินิจฉัยว่า ได้มีการฝ่าฝืนข้อบังคับตามที่ประท้วงหรือไม่ คำวินิจฉัยของประธานถือเป็นเด็ดขาด

การรักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก

การรักษาระเบียบและความสงบเรียบร้อยในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาในที่ประชุมสภาหรือบริเวณสภา หรือเข้าฟังการประชุมของสภา ตลอดจนมารยาทของบุคคลเช่นว่านั้น และการโฆษณาข้อความเกี่ยวกับการประชุมปรึกษาของสภาให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานสภาวางไว้

ปัจจุบันยังมิได้ตราระเบียบของสภาชุดนี้ขึ้นใช้ แต่ได้อนุโลมให้ใช้ระเบียบการอนุญาตให้ผู้แทนหนังสือพิมพ์และประชาชน เข้าฟังการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ ไปพลางก่อนระเบียบดังกล่าวได้กำหนดเรื่องการอนุญาตให้บุคคล ๒ ประเภทเข้าฟังการประชุมสภา คือ

๑. หนังสือพิมพ์ เจ้าของหรือบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ประเภทข่าวสารการเมืองฉบับใดประสงค์จะเข้าฟังหรือส่งผู้แทนเข้าฟังการประชุมของสภา ให้ยื่นคำขออนุญาตตามแบบต่อสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา โดยระบุชื่อของผู้ซึ่งจะขอเข้าฟังการประชุมจำนวนไม่เกิน ๕ คน โดยบัตรอนุญาตให้ใช้ได้เพียงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่อนุญาต แต่จะขอต่ออายุอีกก็ได้ และในการประชุมสภาแต่ละครั้งผู้แทนหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับจะเข้าฟังการประชุมของสภาได้เพียง ๑ คน หากหนังสือพิมพ์ฉบับใดเลิกกิจการถูกปิดหรือถูกถอน การอนุญาตให้ออกหนังสือพิมพ์ ให้ถือว่าบัตรอนุญาตที่ออกให้นั้นหมดอายุทันที

ในการนี้หนังสือพิมพ์ฉบับใดลงข้อความเกี่ยวกับการประชุมของสภาให้ผิดไปจากความเป็นจริงหรือลงข้อความที่ห้ามโฆษณาหรือที่มีได้มีมติของสภาให้เปิดเผย หรือลง



ข้อความใด ๆ อันเป็นการกล่าวร้ายเสียตีสี่ หรือดูหมิ่นสภา หรือสมาชิกสภา เนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ เลขาธิการรัฐสภามีอำนาจดำเนินการดังนี้

- ๑) เรียกเจ้าของหรือบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นมาตักเตือน
- ๒) ยึดบัตรอนุญาตไว้ไม่เกิน ๑ เดือน
- ๓) ถอนบัตรอนุญาต

๒. ประชาชน ผู้ที่จะเข้าฟังการประชุมของสภาได้นั้น โดยปกติจะต้องมีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ผู้ที่ขอเข้าฟังการประชุมและสถาบันการศึกษาหรือคณะบุคคลที่ขอเข้าฟังการประชุมของสภาเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการศึกษานั้น เลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและอนุญาตตามที่เห็นสมควรและมีอำนาจพิจารณาและออกบัตรอนุญาตพิเศษโดยมีกำหนดเวลาหรือไม่มีกำหนดเวลาก็ได้

มรรยาทในการเข้าฟังการประชุมสภา ผู้ที่จะเข้าฟังการประชุมของสภาต้องแต่งกายให้สุภาพรักษามรรยาทให้เรียบร้อย ลงลายมือชื่อในสมุดเข้าฟังการประชุมของสภา และต้องนั่งตามที่ซึ่งจัดไว้ทั้งต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาด้วย ขณะฟังการประชุม ห้ามมิให้ผู้เข้าฟังการประชุมของสภาแสดงกิริยาอาการเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วย หรือกล่าววาจาหรือส่งเสียงใด ๆ ในที่ประชุมสภา

ประธานของที่ประชุมสภามีอำนาจสั่งให้ผู้เข้าฟังการประชุมของสภาออกไปจากห้องประชุมหรือไม่ให้เข้าฟังการประชุมได้ตามที่เห็นสมควร

๓. การดำเนินการภายหลังการประชุมสภา

เมื่อการประชุมสภาแต่ละครั้งเสร็จสิ้นลง สิ่งที่จะต้องดำเนินการภายหลังการประชุมสภา คือ การทำบันทึกการประชุม การทำรายงานการประชุมสภา และการยื่นบันทึก ซึ่งจะได้กล่าวถึงแต่ละเรื่องดังนี้

๑. บันทึกการประชุมสภา ภายหลังการประชุมสภาแต่ละครั้งเสร็จสิ้นลง กองการประชุมสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จะจัดทำบันทึกการประชุมสภาครั้งนั้น ๆ บันทึกการประชุมสภาแต่ละครั้งจะถือเอาระเบียบวาระประชุมสภาครั้งนั้นเป็นหลักในการติดตามผลการประชุมสภาว่าที่ประชุมสภาได้พิจารณาในเรื่องใดบ้าง อยู่ในระเบียบวาระประชุมลำดับที่เท่าใด มติของที่ประชุมในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างไร และจะต้องดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไปอย่างไรหรือไม่ บันทึกการประชุมสภาแต่ละครั้งจึงเป็นบันทึกโดยสรุปเฉพาะประเด็นสำคัญเพื่อเก็บเป็นหลักฐานของทางราชการ สำหรับค้นคว้าอ้างอิง และเพื่อเผยแพร่ให้ส่วนราชการ สื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนได้ทราบถึงผลการดำเนินการในการประชุมสภาแต่ละครั้ง



เมื่อจัดทำบันทึกการประชุมสภาในครั้งนั้น ๆ เสร็จเรียบร้อย โดยเลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้ลงนามในบันทึกการประชุม จะมีการจัดส่งบันทึกการประชุมไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น จัดส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อจัดพิมพ์ลงประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาสำหรับเผยแพร่ให้ประชาชนทราบทั่วกัน จัดส่งไปยังกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อโฆษณาเผยแพร่ทางวิทยุกระจายเสียง และจัดส่งไปยังราชเลขาธิการเพื่อทราบ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการบริการเผยแพร่แก่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และผู้ที่มีความสนใจในการประชุมสภาด้วย

๒. รายงานการประชุมสภา รายงานการประชุมสภา เป็นการจดบันทึกสาระของการประชุมสภาอย่างเป็นทางการโดยละเอียดทุกคำพูด ตั้งแต่เริ่มประชุม จนกระทั่งเลิกประชุมสภาในแต่ละครั้ง รายงานการประชุมสภาจึงนับเป็นเอกสารราชการที่ใช้เป็นหลักฐานในการค้นคว้าอ้างอิงในทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากเป็นการจดบันทึกโดยละเอียด ในเรื่องที่สมาชิกสภาอภิปราย ชักถาม ชี้แจงแสดงเหตุผลการขอมติ และผลของการลงมติในร่างพระราชบัญญัติ ญัตติ และกระทู้ถามต่าง ๆ ที่มีอยู่ในการประชุมสภาแต่ละครั้ง

ตามข้อบังคับการประชุม ได้กำหนดให้เลขาธิการรัฐสภาเป็นผู้รับผิดชอบในการทำรายงานการประชุม ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น ศูนย์รวมเลขและพิมพ์ดีด สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา จะเป็นเจ้าหน้าที่ในการจดยางงานการประชุมสภาแต่ละครั้ง โดยจดยางงานการประชุมเป็นตัวตัวเลขชนิดคำต่อคำเพื่อให้สามารถจดยางละเอียดได้โดยรวดเร็ว จากนั้นจะแปลตัวตัวเลขออกมาแล้วพิมพ์เป็นรายงานการประชุมเพื่อจัดทำเป็นชุดในแต่ละครั้งที่มีการประชุมสภาเสนอต่อเลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการทำรายงานการประชุม

ขั้นตอนในการดำเนินการเกี่ยวกับรายงานการประชุมสภา

๑. เลขาธิการรัฐสภา จะส่งรายงานการประชุมสภาไปยังคณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับและตรวจรายงานการประชุมของแต่ละสภา โดยคณะกรรมการมีอำนาจตรวจแก้ไขเพิ่มรายงานการประชุมให้ถูกต้องตามที่เป็นจริง

๒. เมื่อคณะกรรมการตรวจแล้ว ให้ทำสำเนาวางไว้ ๓ ฉบับ ณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาไม่น้อยกว่า ๗ วัน สำหรับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร



และไม่น้อยกว่า ๓ วัน สำหรับรายงานการประชุมวุฒิสภา เพื่อให้สมาชิกตรวจดูได้ สำหรับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้งจะต้องมีรายชื่อสมาชิกที่มาประชุม ที่ลาการประชุม และที่ขาดการประชุม

๓. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแก้ไขเพิ่มเติมรายงานการประชุมสภาให้ตรงตามที่เป็นจริง โดยยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อประธานคณะกรรมการธิการ ถ้าคณะกรรมการธิการไม่ยอมแก้ไขเพิ่มเติมให้ตามที่ขอสมาชิกผู้นั้นมีสิทธิที่จะยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อขอให้สภาวินิจฉัย

๔. รายงานการประชุมสภาครั้งใด เมื่อได้วางสำเนาไว้เพื่อให้สมาชิกตรวจดูแล้ว ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง โดยคณะกรรมการธิการแก้ไขเพิ่มเติมเอง หรือโดยสมาชิกขอให้แก้ไขเพิ่มเติมก็ตาม ในคราวที่สภาพิจารณารับรองรายงานการประชุมนั้น คณะกรรมการธิการจะต้องแถลงต่อที่ประชุมถึงการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว

๕. เมื่อสภาได้รับรองรายงานการประชุมสภาครั้งใดแล้ว ให้ประธานสภาลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

รายงานการประชุมสภาที่ได้รับรองแล้ว แต่ประธานสภายังมิได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐานหรือรายงานการประชุมสภาที่ยังมิได้มีการรับรอง เพราะเหตุที่อายุของสภาสิ้นสุดลง ให้เลขาธิการรัฐสภามันท์กเหตุนี้ไว้ และเป็นผู้รับรองความถูกต้องของรายงานการประชุมนั้น

๖. เลขาธิการรัฐสภาจะเป็นผู้จัดพิมพ์รายงานการประชุมสภาขึ้นเป็นเล่ม นอกจากรายงานการประชุมลับที่มีมติของสภาให้เปิดเผย และข้อความที่ห้ามโฆษณา

ลักษณะของรายงานการประชุมสภา รายงานการประชุมสภา มี ๒ ลักษณะ คือ

๑. รายงานการประชุมสภาเป็นการเปิดเผย

๒. รายงานการประชุมลับ

สำหรับรายงานการประชุมลับ สภาอาจมีมติให้จดยานงานการประชุมลับครั้งใดทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนก็ได้ แต่ให้เลขาธิการรัฐสภามันท์กเหตุการณ์ได้ หากสภา มีมติให้จดยานงานการประชุมลับในการประชุมครั้งนั้นทั้งหมด หรือเพียงบางส่วน รายงานดังกล่าวจะไม่มีปรากฏอยู่ในรายงานการประชุมสภาเป็นการเปิดเผยในครั้งนั้น จะมีเพียงบันทึกเหตุการณ์ไว้ในรายงานการประชุมสภาเป็นการเปิดเผยของครั้งนั้น ส่วนรายงานการประชุมลับที่สภามีมติให้จดยานงานทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนนั้น จะเป็นรายงาน



การประชุมแยกต่างหาก ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ และตรวจรายงานการประชุมจะพิจารณาว่าสมควรให้เปิดเผยรายงานการประชุมลับครั้งนั้นหรือไม่ เมื่อคณะกรรมการมีความเห็นอย่างใดจะเสนอต่อที่ประชุมสภาเพื่อพิจารณาว่า จะเห็นด้วยกับคณะกรรมการหรือไม่อย่างไร ถ้าหากสภามีมติให้เปิดเผยรายงานการประชุมลับครั้งดังกล่าว รายงานการประชุมลับครั้งนี้จะนำไปรวมอยู่ในรายงานการประชุมสภาที่เปิดเผยได้ในครั้งเดียวกันนั้น

การยืนยันมติ

การยืนยันมติ หมายถึง การยืนยันในข้อตกลงที่สภายอมรับแล้ว ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมให้กำหนดให้เลขาธิการรัฐสภาทำหน้าที่ยืนยันมติของสภาไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง การยืนยันมตินี้จะกระทำภายหลังการประชุมสภาในแต่ละครั้ง

การยืนยันมติของสภาโดยทั่วไป จะเป็นการยืนยันมติในเรื่องต่อไปนี้

๑. การยืนยันมติในเรื่องการแต่งตั้งบุคคล

การยืนยันมติในเรื่องการแต่งตั้งบุคคล เพื่อแจ้งให้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้ทราบถึงมติของที่ประชุมสภาว่าตนได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด เช่น

- มติในการเลือกประธานสภา และรองประธานสภา เมื่อสภาเลือกประธานและรองประธานสภาได้แล้ว เลขาธิการรัฐสภาจะต้องรีบแจ้งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำความขึ้นกราบบังคมทูลเมื่อพระมหากษัตริย์ได้ทรงแต่งตั้งประธานสภา และรองประธานสภาแล้ว เลขาธิการรัฐสภาจะส่งสำเนาประกาศพระบรมราชโองการไปยังวุฒิสภาในกรณีตั้งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร และส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎรในกรณีตั้งประธานและรองประธานวุฒิสภาเพื่อทราบด้วย

นอกจากนี้เมื่อสภามีมติในเรื่องการแต่งตั้งบุคคลต่อไปนี้ เลขาธิการรัฐสภาจะต้องทำหนังสือยืนยันมติไปยังบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเพื่อทราบ ได้แก่

- มติในเรื่องการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ
- มติในเรื่องการตั้งกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา ผู้ทรงคุณวุฒิ

ส่วนมติในเรื่องการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลตามกฎหมายอื่น เช่น การแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ป., การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเรื่องเหล่านี้จะต้องนำเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบก่อน เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว เลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะส่งเรื่องเสนอต่อที่ประชุมสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาให้ความเห็นชอบแล้ว เลขาธิการรัฐสภาจะต้องทำ



หนังสือยืนยันมติในเรื่องการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

๒. การยืนยันมติในเรื่องผลการดำเนินงานของรัฐสภา

ภายหลังที่สภามีมติในเรื่องต่าง ๆ ที่พิจารณา, เลขาธิการรัฐสภาจะต้องทำหนังสือยืนยันมติถึงส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ให้ทราบถึงผลการดำเนินงานของรัฐสภา เพื่อจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนให้เรื่องดังกล่าวเสร็จสิ้นสมบูรณ์ต่อไป โดยมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

- การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เมื่อที่ประชุมสภามีมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติใดให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เลขาธิการรัฐสภาต้องยืนยันมตินี้ไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป แต่ถ้ามติของสภาไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติฉบับใด ก็จะแจ้งไปเพื่อทราบ

- การอนุมัติพระราชกำหนด เมื่อที่ประชุมสภามีมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับใดเลขาธิการรัฐสภาจะต้องแจ้งให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

- การขออนุญาตสภา เพื่อออกหมายเรียกตัว หมายจับ หมายขัง หรือขอพิจารณาคดีอาญาสมาชิกรัฐสภาในระหว่างสมัยประชุม เมื่อสภามีมติว่าอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ออกหมายเรียกตัว หมายจับหมายขัง หรือให้ศาลพิจารณาคดีอาญา เลขาธิการรัฐสภาจะต้องแจ้งให้กระทรวงเจ้าของเรื่อง คือกระทรวงมหาดไทย หรือกระทรวงยุติธรรมทราบ เพื่อจะได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามมติของสภาต่อไป

เมื่อได้มีการเตรียมการก่อนการประชุมสภาเรียบร้อยแล้ว จนกระทั่งถึงวัน เวลาที่มีการประชุมสภาซึ่งจะดำเนินการตามระเบียบวาระประชุมที่กำหนด นอกจากสภามีมติเป็นอย่างอื่น เมื่อดำเนินการประชุมมาเป็นเวลาพอสมควรแล้ว ประธานของที่ประชุมจะสั่งเลิกการประชุมในครั้งนั้น หลังจากนั้น เลขาธิการรัฐสภา ซึ่งเป็นเลขานุการของที่ประชุม จะดำเนินการจัดทำบันทึกการประชุม รายงานการประชุม ตลอดจนยืนยันมติของสภาไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นอันเสร็จสิ้นขั้นตอนการประชุมสภาในครั้งนั้นแล้วก็ต้องเตรียมการ เพื่อการประชุมสภาในครั้งใหม่ต่อไป





Legislative Institutional Repository of Thailand

คณะกรรมการ

โดย วนิดา มาตะวิสุทธิ์

ในระบบรัฐสภาซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร นั้น จำต้องมืองค์กรภายในเพื่อเป็นกลไกในการดำเนินงานของรัฐสภาตามอำนาจหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ คณะกรรมการของสภาจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและสำคัญที่สุดที่จะช่วยให้งานของสภาสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี การดำเนินกิจการในอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาที่สำคัญ เช่น กระบวนการตราพระราชบัญญัติหากขาดระบบกรรมการเข้ามาช่วยแล้ว รัฐสภาอาจดำเนินการได้โดยล่าช้าหรือไม่สมบูรณ์ได้

คณะกรรมการของสภามีที่มาจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภา โดยคำนึงถึงหลักการแบ่งงานกันทำ หรือเมื่อต้องการความชำนาญในเรื่องเฉพาะด้านตามหลักการดังกล่าว จึงเป็นอำนาจของสภาที่จะเลือกใช้กรรมการในโอกาสใดโดยอาศัยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับที่ได้ให้อำนาจไว้

ความหมาย

กรรมการ คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๓๔ ได้ให้อำนาจสภาตั้งคณะกรรมการไว้ว่า สภามีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย แล้วรายงานต่อสภา ตามหลักการดังกล่าวทำให้เห็นลักษณะของกรรมการเปรียบเหมือนสภาเล็ก ประกอบด้วยบุคคลจำนวนหนึ่ง แล้วแต่สภาใหญ่จะเห็นสมควร โดยมีหน้าที่ตามที่สภาใหญ่หรือรัฐธรรมนูญกำหนด กรรมการของสภาจึงเกิดขึ้นจากความจำเป็นเพื่อช่วยเหลือแบ่งเบาภาระของรัฐสภาซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางและเกี่ยวข้องกับปัญหาซึ่งสลับซับซ้อน กรรมการจึงเป็นคณะทำงานให้กับรัฐสภานั้นเอง



ซึ่งในปัจจุบันรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร แต่ละสภาก็มีอำนาจหน้าที่และกิจกรรมที่จะดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กระบวนการของสภาจึงมีทั้งกระบวนการของวุฒิสภา กระบวนการของสภาผู้แทนราษฎร และกระบวนการของรัฐสภา ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดกิจการบางอย่างไว้ให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภา ซึ่งแต่ละสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งโดยอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ความสำคัญและประโยชน์ของการใช้ระบบคณะกรรมการ

การปกครองโดยระบบรัฐสภา คณะกรรมการมีความสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติงานของรัฐสภา เพราะโดยปกติรัฐสภา มีสมัยประชุมที่มีเวลาน้อย แต่ปัญหาและเรื่องราวต่าง ๆ ที่สภาต้องประชุมปรึกษากันอาจมีมากและแม้แต่ในเวลาที่ไม่มีสมัยประชุม สภาก็จำเป็นที่จะต้องมีคนช่วยที่คอยศึกษาติดตามผลของเรื่องราวต่าง ๆ ที่สภาได้มีมติไปแล้วในเวลาที่สภามีสมัยประชุม แต่รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารดำเนินกิจการต่าง ๆ อยู่ตลอดเวลา สภาจึงจำเป็นที่จะต้องมีคนทำงานที่เรียกว่า คณะกรรมการของสภาเพื่อดำเนินการแทนสภา โดยสภาได้ประโยชน์จากการใช้ระบบกรรมการทำงานให้สภาด้วยเหตุผลและความจำเป็น พอจำแนกได้ดังนี้ คือ

๑. เพื่อแบ่งเบาภาระของสภา เนื่องจากกิจการต่าง ๆ ของรัฐได้เพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับทุกขณะ จำนวนและความสลับซับซ้อนของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอให้สภาพิจารณามีเพิ่มมากขึ้น ทำให้สภาไม่อาจพิจารณาได้อย่างถี่ถ้วนและรอบคอบ จึงจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษาโดยทำหน้าที่เป็นเสมือนหนึ่งผู้ช่วยสภาในการวินิจฉัยปัญหาหรือกระทำกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ทั้งยังประหยัดเวลาให้สภาอีกด้วย จึงทำให้การตั้งคณะกรรมการมีแนวโน้มในเรื่องจำนวนคณะสูงขึ้น ซึ่งดูได้จากข้อบังคับการประชุมแต่ละสมัยที่ตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาจาก ๗ คณะ เป็น ๑๑ ๑๕ และถึง ๑๘ คณะในปัจจุบัน

๒. เมื่อต้องการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในกรณีที่มีปัญหาหรือร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายรัฐสภาจะต้องพิจารณามีลักษณะพิเศษ ต้องการความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านต้องอาศัยบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นมาเป็นผู้พิจารณา ซึ่งจะกระทำได้ในรูปของการตั้งเป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว



๓. เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม การประชุมปรึกษาของสมาชิกในที่ประชุมสภา จำเป็นต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและเหมาะสม เพื่อประกอบการวินิจฉัยลงมติในปัญหาต่าง ๆ ระบบกรรมวิธีการจึงเป็นเครื่องมืออย่างดีที่จะให้สภาได้รับข้อมูลดังกล่าว โดยประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ หรือกลุ่มบุคคลเพื่อให้ได้รับข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง

๔. สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดิน ของฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพระบบกรรมวิธีการจะเป็นกลไกของรัฐสภาให้สามารถติดตามผลการบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเครื่องมือของสภาที่จะได้รับทราบปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากการพิจารณาเรื่องราวที่ร้องเรียนมาโดยผ่านทางคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เป็นต้น

ประเภทของคณะกรรมการ

สำหรับประเภทของกรรมวิธีการนั้น รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของสภาในปัจจุบันได้แบ่งแยกของกรรมวิธีการตามคุณสมบัติของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นคณะกรรมการ ซึ่งตามกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้กระทำ ซึ่งอาจมีลักษณะประจำหรือชั่วคราว กรณีที่ได้สุดแต่สภาจะเห็นสมควร นอกจากนี้ยังมีกรรมวิธีการบางประเภท เช่น ความจำเป็นที่สภาต้องใช้เพื่อดำเนินการในบางเรื่อง บางกรณีตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ โดยพอจะจำแนกประเภทกรรมวิธีการได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการสามัญประจำสภา คณะกรรมการสามัญประจำสภาได้แก่กรรมวิธีการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็นสมาชิกของสภาเท่านั้น ประกอบด้วยคณะกรรมการ และตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา กล่าวคือ เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้วจะปฏิบัติหน้าที่ตลอดไปจนกว่าสภาจะสิ้นอายุในกรณีที่รูปแบบของสภาเป็นแบบสองสภา แต่ละสภาก็จะตั้งกรรมการสามัญประจำสภาของตนไว้ คณะกรรมการสามัญประจำสภาจะมีจำนวนคณะตามความจำเป็นในกิจการของสภา ทั้งจำนวนคณะกรรมการ และจำนวนบุคคลซึ่งเป็นกรรมการ สภาจะเป็นผู้กำหนดโดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกของสภา คือเมื่อแต่งตั้งสมาชิกสภาให้เป็นกรรมการแล้ว สมาชิกแต่ละคนไม่ควรจะเป็นกรรมการอยู่ในคณะต่าง ๆ เกินกว่า ๒ คณะ ซึ่งถ้าหากดำรงตำแหน่งกรรมการหลายคณะพร้อม ๆ กัน จะทำให้การปฏิบัติงานขาดประสิทธิภาพ เพราะไม่ได้มุ่งด้านใดด้านหนึ่งอย่างจริงจัง



คณะกรรมการการสามัญของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบัน ได้แบ่งออกเป็นคณะต่าง ๆ เกือบคล้ายคลึงกับขอบเขตงานของกระทรวงต่าง ๆ ในทางฝ่ายบริหาร ทั้งนี้เพื่อให้ครอบคลุมกิจการด้านต่าง ๆ ของรัฐ เช่น การเกษตรและสหกรณ์ การคมนาคม การต่างประเทศ การปกครอง การทหาร การศึกษาและวัฒนธรรม การเศรษฐกิจ และการอุตสาหกรรม เป็นต้น ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำสภา ๑๘ คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน ๑๘ คน สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการการสามัญประจำสภาได้ไม่เกินสองคณะ และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๒๗ กำหนดให้วุฒิสภาดังตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำสภา ๑๒ คณะ แต่ละคณะประกอบด้วยกรรมการมีจำนวน ๑๘ คน สมาชิกคนหนึ่งจะดำรงตำแหน่งกรรมการการสามัญประจำสภาได้เพียงคณะเดียว ในการแต่งตั้งสมาชิกสภาให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการนั้น มักจะพิจารณาถึงความรู้ความสามารถ และความสนใจในด้านนั้นด้วย และจะต้องเฉลี่ยจำนวนให้แก่สมาชิกสภาที่สังกัดกลุ่มการเมือง หรือพรรคการเมืองต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมด้วย

๒. คณะกรรมการวิสามัญ หมายถึง กรรมการที่สภาแต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นก็ได้ ประกอบเป็นคณะกรรมการ สภาจะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นก็เมื่อมีเหตุผลและความจำเป็นในกิจการ หรือเรื่องราวที่จะให้ดำเนินการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษานั้นไม่อยู่ในขอบข่ายของคณะกรรมการการสามัญประจำสภาชุดใด หรืออาจจะเป็นเรื่องที่คาบเกี่ยวกับขอบข่ายความรับผิดชอบของคณะกรรมการการสามัญประจำสภาหลายชุด จึงต้องตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาเพื่อดำเนินการเฉพาะกิจเป็นคราว ๆ ไป เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ เสนอรายงานต่อสภาพิจารณาเสร็จแล้วก็สลายตัวสิ้นสภาพไป

คณะกรรมการวิสามัญมีลักษณะผสมระหว่างสมาชิกสภา กับบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภา ซึ่งฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลเหล่านี้เข้ามาเป็นกรรมการร่วมด้วย ซึ่งในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรกำหนดให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด นอกนั้นจะตั้งจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภากำหนดให้ตั้งจากบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อมีจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด นอกนั้นตั้งจากที่สมาชิกเสนอ จะเห็นได้ว่าจำนวนกรรมการที่ฝ่ายบริหารตั้งมีจำนวนต่ำกว่าหรือไม่เกินจำนวนกรรมการที่สภาเป็นผู้ตั้ง



รัฐธรรมนูญปี ๒๕๒๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีจำนวน ๑๗ คน โดยคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งสามคน วุฒิสภาแต่งตั้งหกคน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งแปดคน ทำหน้าที่พิจารณาและให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอก่อนที่จะส่งไปให้สภาพิจารณาดำเนินมาตรา ๒๐๔ (๕) ในบทเฉพาะกาล ซึ่งปัจจุบันคณะกรรมการการชุดนี้ได้สิ้นสภาพไปแล้ว

กิจการบางอย่างของวุฒิสภาได้มีข้อบังคับการประชุมได้กำหนดไว้ให้ตั้งเป็นคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษา เช่น การพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ เป็นต้น

๓. คณะกรรมการร่วมกัน ประกอบด้วยบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด คณะกรรมการร่วมกันเกิดขึ้นเมื่อมีปัญหาข้อขัดแย้งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คือเมื่อวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้ว รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดวิธีการตั้งกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาดำเนินมาตรา ๑๒๘ (๓)

คณะกรรมการร่วมกันในลักษณะนี้คล้ายกับคณะกรรมการการวิสามัญตรงที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะกิจ เมื่อดำเนินการกิจเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะสลายตัวไป

ในกรณีที่มีสภาเดียว จะไม่มีคณะกรรมการร่วมกัน

๔. คณะกรรมการเต็มสภา ประกอบด้วยสมาชิกทุกคนเป็นกรรมการ ประธานสภาเป็นประธานคณะกรรมการ คณะกรรมการประเภทนี้จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรับหลักการในการพิจารณาวาระที่ ๑ แล้ว แต่เนื่องด้วยมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ของประเทศไทย และประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่มีความสลับซับซ้อน สภาอาจมีมติให้พิจารณารวดเดียว ๓ วาระได้ โดยให้สมาชิกทุกคนในที่ประชุมเป็นกรรมการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ ในขณะที่ประชุมปรึกษาในรายละเอียดของกฎหมายนั้นไม่ถือว่าเป็นการประชุมสภา แต่ถือว่าเป็นการประชุมคณะกรรมการ ประธานที่ประชุมจะเปลี่ยนฐานะจากการเป็นประธานสภาเป็นประธานกรรมการ เมื่อพิจารณารายละเอียดเรียงมาตราซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่ ๒ ขั้นตอนของคณะกรรมการเรียบร้อยแล้ว ในการพิจารณาวาระที่ ๓ ที่ประชุมก็จะเปลี่ยนเป็นการประชุมสภาตามเดิม



การพิจารณาโดยกรรมวิธีการเต็มสภา ขอบังคับการประชุมสภาได้วางหลัก-
เกณฑ์ไว้ว่าจะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิก
รับรองถูกต้องและที่ประชุมอนุมัติ

นอกจากที่กล่าวมาแล้วในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเฉพาะกรณีที่บัญญัติ
ไว้ในมาตรา ๑๔๓ ของรัฐธรรมนูญ รัฐสภาอาจตั้งคณะกรรมการการของรัฐสภาเพื่อ
พิจารณาปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะก็ได้จึงทำให้เกิดกรรมวิธีการอีกชนิดหนึ่งคือ
คณะกรรมการการของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เท่าที่เคยปฏิบัติมาส่วน
มากจะตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เช่น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง-
รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช เป็นต้น

วิธีการตั้งกรรมการ

การเลือกและการแต่งตั้งกรรมการเป็นอำนาจของสภา โดยที่ประชุมสภามี
อำนาจเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการโดยวิธีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ตามหลัก-
เกณฑ์และวิธีการที่ขอบังคับการประชุมสภากำหนดไว้ ซึ่งขั้นตอนในทางปฏิบัติพอสรุป
ได้ดังนี้

๑. สภาจะพิจารณากำหนดจำนวนกรรมการที่ตั้งว่า ควรมีจำนวนเท่าใด
ซึ่งถ้ารัฐธรรมนูญหรือขอบังคับกำหนดไว้แล้วก็ให้ถือตามนั้น
๒. ให้สมาชิกเสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการให้ครบตามจำนวนที่กำหนดไว้
๓. ถ้าสมาชิกเสนอชื่อมีจำนวนมากกว่าที่กำหนดไว้ ก็ต้องมีการออกเสียงลง
คะแนนเพื่อให้ได้จำนวนกรรมการเท่าที่กำหนดไว้

วิธีการเลือกตั้งกรรมการโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนดังกล่าว สันเปลี่ยน
เวลาของสภามากและบุคคลที่จะได้รับเลือกเป็นกรรมการย่อมเป็นไปตามเสียงข้างมาก
คณะกรรมการที่ไม่ได้ประกอบด้วยบุคคลหลาย ๆ ฝ่าย โดยเฉพาะในสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งมีพรรคการเมืองหลายฝ่ายด้วยกัน ถ้าถือหลักนี้ ฝ่ายที่ได้เป็นกรรมการก็จะมี
แต่เฉพาะฝ่ายที่มีเสียงข้างมากเท่านั้น ดังนั้น ทางปฏิบัติการเลือกกรรมการในสภาผู้แทน
ราษฎร กลุ่มพรรคการเมืองได้มีการตกลงโดยกำหนดให้พรรคการเมืองต่าง ๆ มีสิทธิ
เสนอชื่อบุคคลเป็นกรรมการได้ ตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ในกลุ่ม
พรรคการเมืองนั้น วิธีนี้ทำให้ไม่เสียเวลาเลือกตั้งและบุคคลที่ได้เป็นกรรมการก็มาจาก
ตัวแทนของหลาย ๆ ฝ่ายด้วยกัน



อัตราส่วนกรรมการ

ในการคำนวณอัตราส่วนกรรมการที่ตั้งจากผู้ที่เป็นสมาชิกแต่ละสภา จะต้อง
มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา (มาตรา ๑๔๕
ของ รัฐธรรมนูญ)

จากบทบัญญัติดังกล่าว สามารถคิดเป็นสูตรหาอัตราส่วนจำนวนกรรมการได้
คือ

$$\text{อัตราส่วนกรรมการ} = \frac{\text{จำนวนสมาชิกแต่ละพรรค} \times \text{จำนวนกรรมการ}}{\text{จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา}}$$

ตัวอย่าง จำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร คือ ๓๒๔ พรรคชาติไทยมีสมาชิก
พรรค ๑๐๘ คน เมื่อมีการตั้งกรรมการจำนวน ๓๗ คน พรรคชาติไทยจะได้เป็น
กรรมการ

$$= \frac{๑๐๘ \times ๓๗}{๓๒๔}$$

$$= ๑๒ \text{ คน}$$

หรือพรรคประชาธิปัตย์มีสมาชิกพรรค ๕๗ คน จะเป็นกรรมการได้ = ๖ คน
ส่วนพรรคอื่นๆก็จะมีอัตราส่วนกรรมการตามแต่จำนวนสมาชิกของพรรคนั้นๆตาม
ตัวอย่างตารางอัตราส่วนกรรมการ ดังนี้

อัตราส่วนกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร

กรรมการ (คน)	๓๐	๓๑	๓๒	๓๓	๓๔	๓๕	๓๖	๓๗	๓๘	๓๙
ชาติไทย ๑๐๘	๑๐	๑๐	๑๑	๑๑	๑๑	๑๒	๑๒	๑๒	๑๓	๑๓
กิจสังคม ๑๐๑	๕	๑๐	๑๐	๑๐	๑๑	๑๑	๑๑	๑๒	๑๒	๑๒
ประชาธิปัตย์ ๕๗	๕	๕	๖	๖	๖	๖	๖	๖	๗	๗
ประชากรไทย ๓๖	๓	๓	๔	๔	๔	๔	๔	๔	๔	๔
ชาติประชาธิปไตย ๑๕	๑	๑	๑	๑	๑	๑	๒	๒	๒	๒
ก้าวหน้า ๓										
สังคมประชาธิปไตย ๒										
ปวงชนชาวไทย ๑	๒	๒	—	๑	๑	๑	๑	๑	—	๑
ประชาเสรี ๑										
รวม ๓๒๔										

หมายเหตุ เป็นอัตราส่วนของสภาผู้แทนราษฎร ปี ๒๕๒๖



สำหรับจำนวนกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรนั้น ประกอบด้วยจำนวนกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอชื่อได้ไม่เกินหนึ่งในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ส่วนจำนวนที่เหลือให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกเสนอ ทั้งนี้ แต่ละพรรคมีสิทธิเสนอได้ตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกแต่ละพรรค ตัวอย่าง สภาได้ตั้งกรรมการวิสามัญจำนวน ๔๔ คน คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อได้ไม่เกินหนึ่งในสี่ คือไม่เกิน ๑๒ คน จำนวนกรรมการที่เหลือ ๓๒ คน พรรคชาติไทยก็จะมีกรรมการได้ ๑๒ คน และพรรคอื่น ๆ ก็มีกรรมการได้ตามอัตราส่วน

ส่วนกรรมการวิสามัญของวุฒิสภานั้น ประกอบด้วยจำนวนกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอชื่อได้ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จำนวนที่เหลือให้เลือกจากรายชื่อที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอ ซึ่งการเลือกกรรมการของวุฒิสภาไม่มีปัญหายุ่งยากเพราะวุฒิสภามีได้แบ่งเป็นพรรค จำนวนกรรมการที่เหลือจากที่ฝ่ายบริหารเสนอนั้น สมาชิกวุฒิสภาสามารถเสนอได้ไม่จำกัด

ในกรณีคณะกรรมการวิสามัญของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เนื่องจากการประชุมร่วมกันของรัฐสภา รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาโดยอนุโลม ดังนั้น การเลือกกรรมการวิสามัญของรัฐสภา คณะรัฐมนตรีจึงมีสิทธิเสนอชื่อกรรมการได้ในจำนวนไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ในส่วนที่เหลือจึงจะเป็นจำนวนของกรรมการทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา ทั้งนี้ มาตรา ๔๔ วรรคสองของรัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น เมื่อมีกรรมการวิสามัญในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จำนวนกรรมการของวุฒิสภาก็มีจำนวนส่วนแบ่งเพียงสามในสี่ของกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร คือจำนวนสามในสี่ของจำนวนกรรมการที่เหลือจากคณะรัฐมนตรีเสนอ

ตัวอย่าง เมื่อมีการตั้งกรรมการวิสามัญ จำนวน ๔๔ คน คณะรัฐมนตรีจะเสนอชื่อกรรมการได้ไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกคือ ๒๔ คน (ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีอาจเสนอจำนวนน้อยกว่านี้ก็ได้) จำนวนกรรมการที่เหลือคือ ๒๐ คน จึงจะเป็นจำนวนของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร เช่น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อเพียง ๑๒ คน จะเหลือจำนวนกรรมการที่เป็นของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ๓๒ คน เมื่อคิดอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จะได้จำนวนกรรมการ



ของวุฒิสภา ๑๖ คน และกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร ๒๑ คน และในจำนวนกรรมการ
ธิการของสภาผู้แทนราษฎร ๒๑ คน นี้ จะแบ่งเป็นอัตราส่วนของแต่ละพรรคการเมือง
อีกว่าพรรคใดจะเสนอได้กี่คน โดยคิดตามอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกในแต่ละพรรค
ตามสูตรที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ขอบเขตอำนาจหน้าที่

โดยหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กรรมการมีอำนาจกระทำการหรือ
พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา อำนาจ
หน้าที่ของกรรมการมีลักษณะเป็นการเสนอความเห็นต่อสภาในกิจการที่สภามอบหมาย
ให้ดำเนินการ จึงมีลักษณะไม่เด็ดขาด ผลการพิจารณาของกรรมการเป็นเพียงความ
เห็นประกอบการวินิจฉัยของสภาเท่านั้น ซึ่งสภาอาจจะเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับผลของ
การพิจารณาของกรรมการที่เสนอไปก็ได้ แต่ถึงอย่างไรก็ตามคณะกรรมการทุก
คณะที่สภาตั้งขึ้นและมอบหมายกิจการให้ดำเนินการย่อมมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการ
พิจารณาเรื่องต่าง ๆ ตามที่สภาได้มอบหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาในอดีต
โดยสภาได้ตั้งไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา ซึ่งเป็นปัญหามีข้อขัดข้องของการ
ดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มากนักน้อยเพียงใด หากพิจารณาเห็นว่าคณะกรรมการ
ดังกล่าวมีอำนาจดำเนินการได้เฉพาะเรื่องที่สภามอบหมายเท่านั้น คณะกรรมการก็ไม่
อาจดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ได้เลย ซึ่งเป็นแนวความคิดที่เป็นอยู่ในสภาชุดก่อน ๆ เป็นเหตุ
ให้คณะกรรมการสามัญประจำสภาบางคณะไม่เคยมีการประชุมเลยและบางคณะไม่มี
การตั้งประธานและเลขานุการเสียด้วยซ้ำ เพราะไม่มีเรื่องที่สภามอบหมายมาให้ดำเนิน
การ คณะกรรมการสามัญประจำสภาจึงไม่มีบทบาทใด ๆ ทั้งสิ้น นอกจากพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติในกรณีที่สภาส่งมาให้พิจารณาตามข้อบังคับ ฯ เท่านั้น

ในระยะต่อมาได้มีแนวความคิดและแนวทางปฏิบัติที่จะให้คณะกรรมการสามัญ
ประจำสภามีบทบาทมากยิ่งขึ้นในการพิจารณาศึกษาปัญหาต่าง ๆ อันอยู่ในขอบข่ายงาน
ของตน โดยเฉพาะคณะกรรมการสามัญประจำสภาคณะต่าง ๆ ได้มีการประชุมปรึกษา
และเคลื่อนไหวในรูปต่าง ๆ เช่น การเดินทางไปศึกษาดูงานและศึกษาสถานการณ์ในพื้นที่
ต่าง ๆ ฯลฯ มากยิ่งขึ้น แม้สภามิได้มอบหมายให้ดำเนินการ ก่อให้เกิดปัญหาวิพากษ์วิจารณ์
เกี่ยวกับขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภามากยิ่งขึ้นด้วย



จึงได้มีการหาทางยุติปัญหานี้ โดยได้มีการพิจารณากันว่า คณะกรรมการการสามัญประจำสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีขอบข่ายอำนาจของการปฏิบัติงานอย่างไร ซึ่งได้ข้อยุติเป็นแนวทางปฏิบัติงานของคณะกรรมการว่า คณะกรรมการจะดำเนินการเรื่องใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา จะต้องได้รับมอบหมายจากสภาก่อน ส่วนการไปศึกษาอย่างไม่เป็นทางการ ย่อมกระทำได้ในฐานะสมาชิกของสภารวมทั้งการไปเยี่ยมเยียนหรือรับฟังความคิดเห็นตามคำเชิญ ย่อมกระทำได้โดยสภามีได้มอบหมายปัญหาในเรื่องนี้จึงได้ยุติลง

ปัจจุบันบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๔ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการไว้ให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมาย ซึ่งระบุขอบข่ายการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการสามัญประจำสภาไว้อย่างชัดเจนว่าต้องเป็นกรณีที่สภามอบหมายเท่านั้นต่างกับรัฐธรรมนูญปี ๒๕๑๗ ซึ่งมีได้ระบุกรณีที่สภามอบหมายไว้แต่กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการให้มีอำนาจกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา จะเห็นได้ว่ามีลักษณะกว้างกว่าอำนาจของคณะกรรมการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการการสามัญประจำสภา ประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาทั้งของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงได้เสนอญัตติขอให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญประจำสภามีอำนาจกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในขอบเขตอำนาจของตนได้

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเสนอญัตติขอให้คณะกรรมการการสามัญคณะใดคณะหนึ่งหรือขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญ กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรได้วางหลักเกณฑ์ไว้กว้างกว่าข้อบังคับของวุฒิสภา กล่าวคือ ในกรณีของวุฒิสภาถ้าสมาชิกเสนอให้วุฒิสภามอบหมายต้องระบุกิจการที่จะกระทำ หรือเรื่องราวที่จะสอบสวนหรือศึกษา และขอบเขตของการดำเนินการให้ชัดเจน ส่วนของสภาผู้แทนราษฎรเพียงแต่เสนอญัตติขอให้สภามอบหมายกิจการอันอยู่ในขอบเขตอำนาจของตนได้เท่านั้น

ในขณะนี้สภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญประจำสภาทุกคณะดำเนินการภายในขอบเขตอำนาจของตนได้ และวุฒิสภาก็ได้มอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญประจำสภาดำเนินการภายในขอบเขตของการดำเนินการ หรือ



เรื่องราวที่จะสอบสวนหรือศึกษาในเรื่องที่ระบุกิจการที่กระทำโดยชัดเจนไปแล้วหลายคณะ
คณะกรรมการธิการของสภานอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการกระทำกิจการหรือ
พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วและเพื่อให้การดำเนิน
งานของคณะกรรมการได้บรรลุประโยชน์อย่างแท้จริง ยังมีอำนาจดำเนินการในประ
การต่อไปนี้ด้วยคือ

๑. เลือกกรรมการในคณะเป็นประธานคณะกรรมการ และเลขานุการคณะ
กรรมการ นอกจากนี้ในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ยังกำหนดให้เลือก
รองประธานคณะกรรมการ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ โฆษกและผู้ช่วยโฆษก
คณะกรรมการอีกด้วย

๒. เรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง
ความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ โดยทำเป็น
หนังสือลงลายมือชื่อประธานคณะกรรมการ หรือผู้ทำหน้าที่แทนประธานคณะ
กรรมการ

๓. ตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาปัญหาใด ๆ ตามแต่จะมอบหมายได้
การปฏิบัติงานของคณะกรรมการนั้นถึงแม้ว่าได้มีการแบ่งขอบข่ายหน้าที่ความรับผิดชอบ
ของคณะกรรมการเป็นแต่ละด้านแล้วก็ตาม ในหน้าที่ความรับผิดชอบแต่ละด้านนั้น
ก็ยังประกอบด้วยรายละเอียดอีกมากมายเพื่อที่จะศึกษาให้ถ่องแท้ จึงได้เปิดโอกาสให้คณะ
กรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยเหลือปฏิบัติงานในรายละเอียดได้
ซึ่งในคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง อาจตั้งอนุกรรมการไว้หลายคณะก็ได้เพื่อ
พิจารณาปัญหาในแต่ละด้าน แล้วนำผลการดำเนินงานมาเสนอคณะกรรมการอีกครั้ง
หนึ่ง

๔. รายงานต่อสภา เมื่อคณะกรรมการได้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน
หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้วให้รายงานต่อสภา เนื่องจากคณะ
กรรมการเป็นเพียงผู้เสนอความเห็นต่อสภาในกิจการที่ได้รับมอบหมาย เมื่อกระทำ
กิจการใด ๆ เสร็จแล้วก็ต้องรายงานต่อสภา ในการรายงานผลการพิจารณาของคณะ
กรรมการเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องปรากฏว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไข
เพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำ
แปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติหรือมีการสงวน
ความเห็นของกรรมการ ก็ต้องระบุไว้ในรายงานด้วย



๕. เสนอข้อสังเกต เมื่อเห็นว่ามีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ก็บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการ เพื่อให้สภาพิจารณา ถ้าสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตให้ประธานสภาแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี การตั้งข้อสังเกตของคณะกรรมการนับเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นอย่างมาก ซึ่งในข้อสังเกตดังกล่าวอาจชี้ให้เห็นถึงปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปรับปรุงปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ฝ่ายบริหารได้ทราบหรือปฏิบัติ ข้อสังเกตในลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นได้จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมายให้ดำเนินการ

๖. มอบหมายให้บุคคลใด ๆ แลงหรือชี้แจงแทนในที่ประชุมสภา เมื่อคณะกรรมการได้รายงานผลการดำเนินงานเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณานั้น นอกจากคณะกรรมการจะมีสิทธิแถลงชี้แจง หรือแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับกิจการที่กระทำแล้ว จะมอบหมายให้บุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาของคณะกรรมการเป็นผู้แถลงหรือชี้แจงแทนก็ได้

การพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการมีได้หลายกรณี ซึ่งข้อบังคับการประชุมในปัจจุบันของสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดไว้ในข้อ ๘๘ ดังนี้

๑. อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
๒. ตาย
๓. ลาออก
๔. มีการตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิม
๕. สภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง
๖. ขาดการประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และมีได้แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานคณะกรรมการทราบ

ส่วนข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา ได้กำหนดไว้ในข้อ ๘๕ ดังนี้

๑. ตาย
๒. ลาออก
๓. ถึงคราวที่สมาชิกออกจากตำแหน่งตามวาระ หรือพ้นจากสมาชิกภาพ
๔. มีการตั้งคณะกรรมการใหม่แทนคณะเดิม
๕. สภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง



เมื่อตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการได้ว่างลงจากกรณีดังกล่าว ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้ประธานคณะกรรมการแจ้งต่อประธานสภา เพื่อขอให้สภาตั้งซ่อม และหากสมาชิกผู้เป็นกรรมการสามัญนั้นลาออกจากการเป็นสมาชิก ก็เท่ากับต้องออกจากการเป็นกรรมการด้วย เพราะถือว่าขาดคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการนั่นเอง

อีกประการหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการวิสามัญได้ปฏิบัติงานเสร็จแล้ว ถือว่าการเป็นคณะกรรมการสิ้นสุดลงตามไปด้วย

ลักษณะงานของกรรมการ

งานของคณะกรรมการไม่ได้เป็นอิสระต้องขึ้นอยู่กับสภา ซึ่งงานส่วนหนึ่งจะเป็นงานที่สภามอบหมายมาให้ดำเนินการ และอีกส่วนหนึ่งเป็นงานที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้สภาตั้งกรรมการขึ้นดำเนินการ ซึ่งพอจำแนกงานของกรรมการได้ ดังนี้

๑. งานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
๒. งานพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ที่สภามอบหมาย
๓. งานของคณะกรรมการสามัญประจำสภา

๑. งานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

หน้าที่ในการตราพระราชบัญญัติเป็นหน้าที่สำคัญที่สุดของรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับได้กำหนดขั้นตอนในการพิจารณาโดยผ่านคณะกรรมการในลักษณะดังนี้

๑.๑ พิจารณาลักษณะการของร่างพระราชบัญญัติก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ เป็นเรื่องที่สภามอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาลักษณะการของร่างพระราชบัญญัติว่าสมควรจะรับหลักการในวาระที่ ๑ หรือไม่ กล่าวคือในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานั้น สภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็น ๓ วาระ ซึ่งในวาระที่ ๑ สภาจะพิจารณาว่าสมควรจะรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ แต่ก่อนที่สภาจะลงมติวินิจฉัย สภาอาจตั้งกรรมการไปพิจารณาลักษณะหรือปัญหาใด ๆ ของร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนก็ได้ คณะกรรมการดังกล่าวจึงมีหน้าที่พิจารณาศึกษาและเสนอความเห็นต่อสภาว่าควรรับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่

๑.๒ พิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติที่สภามีมติรับหลักการแล้ว งานของกรรมการในลักษณะนี้ เป็นเรื่องที่สภามอบหมายให้พิจารณาตามขั้นตอนที่



กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา กล่าวคือ เมื่อสภาลงมติรับหลักการในวาระที่ ๑ แล้ว สภาจะตั้งกรรมาธิการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในรายละเอียด ในการนี้คณะกรรมการมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดในร่างพระราชบัญญัตินั้น และในขณะเดียวกัน สมาชิกอื่นมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติโดยยื่นต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการก็จะเชิญสมาชิกผู้แปรญัตติมาชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาคำแปรญัตติของสมาชิก หากคณะกรรมการเห็นด้วยกับผู้แปรญัตติก็จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติให้เป็นไปตามคำแปรญัตตินั้น และถ้าคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติใด ผู้แปรญัตติมีสิทธิสงวนคำแปรญัตติไว้เพื่อขอให้สภาวินิจฉัยได้ และกรรมาธิการที่ไม่เห็นด้วยกับมติของคณะกรรมการในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็มีสิทธิสงวนความเห็นไว้ให้สภาวินิจฉัยได้เช่นเดียวกัน ซึ่งผลการพิจารณาทั้งหมดนี้ คณะกรรมาธิการจะต้องรายงานสภา พร้อมทั้งส่งร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วไปด้วย เพื่อสภาจะได้พิจารณาต่อไป

การพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ สภาอาจตั้งกรรมาธิการขึ้นพิจารณาหรืออาจให้มีการพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาก็ได้ คณะกรรมาธิการเต็มสภาจะพิจารณาถึงรายละเอียดและคำแก้ไขของสมาชิกในที่ประชุมกรรมาธิการเต็มสภา ในกรณีหากที่ประชุมกรรมาธิการเต็มสภามีปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอาจตั้งกรรมาธิการให้พิจารณาได้ เมื่อพิจารณาเห็นว่าควรแก้ปัญหายังไรแล้วก็ส่งเรื่องคืนไปยังที่ประชุมกรรมาธิการเต็มสภาพิจารณาต่อไป

ในกรณีที่มีสองสภา และร่างพระราชบัญญัติได้ผ่านการพิจารณาทั้งสองสภาแล้ว และสภาทั้งสองต่างมีความเห็นขัดแย้งกัน ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกัน โดยตั้งจากทั้งสองสภาในจำนวนเท่า ๆ กัน เพื่อพิจารณาปัญหาข้อขัดแย้งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาได้ผลเป็นประการใดแล้ว จะต้องรายงานต่อสภาแต่ละสภาของตนต่อไป

งานพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินอกจากที่กล่าวมาแล้ว ยังมีงานอีกลักษณะหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ คือ การพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอ เป็นการพิจารณาว่าสมควรจะให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอหรือไม่ หากคณะกรรมการไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป ร่างพระราชบัญญัติที่คณะ



กรรมวิธีการให้คำรับรองแล้วเท่านั้นจึงจะเสนอให้สภาพิจารณาได้ ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการพิจารณาได้วางแผนในการพิจารณาให้คำรับรอง โดยจะพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของร่างพระราชบัญญัติในรูปแบบของการร่างกฎหมาย มีเนื้อหาและสาระสำคัญที่สภาจะได้พิจารณา และโดยหลักการแล้วจะต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และนอกจากนั้นอาจมีเหตุผลในการพิจารณาในประการอื่น ๆ อีก การพิจารณาในลักษณะนี้เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนที่จะเสนอสภา ซึ่งในปัจจุบันคณะกรรมการชุดนี้ได้สิ้นสุดไปแล้ว การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกจะต้องได้รับมติเห็นชอบจากพรรคและมีสมาชิกในพรรคเดียวกันรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ส่วนร่างพระราชบัญญัติการเงินต้องได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเสียก่อนสมาชิกถึงจะเสนอได้ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

๒. งานพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ที่สภามอบหมาย

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๔ กำหนดไว้ว่า สภาอาจตั้งคณะกรรมการเพื่อการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ก็ได้ นอกจากพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กล่าวมา งานของคณะกรรมการในลักษณะนี้จึงขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุมสภาว่า เรื่องใดให้คณะกรรมการพิจารณา และตามข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ และข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๒๗ ก็เขียนรับรองหลักการนี้ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของสมาชิกไว้ในข้อ ๓๓ ว่า สมาชิกอาจเสนอญัตติให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่ง หรือขอให้สภาตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อการกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้ ซึ่งสภาได้ใช้อำนาจนี้ โดยตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ มาแล้ว หลายเรื่องด้วยกัน อาทิ เช่น

- คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาเรื่องอิทธิพล อำนาจมืดและกฎหมายระเบียบ คำสั่งที่ล้าสมัย และสร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม
 - คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาสวัสดิการผู้สูงอายุและการพัฒนาสังคม
 - คณะกรรมการวิสามัญแก้ไขปัญหาดังกล่าวหนังสือพิมพ์ พวงมาลัย ผ้าเช็ดรถขนม ขัดกระजरถยนต์ และอื่น ๆ ในถนนหลวง
 - คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาโครงการชุดคอคอดกระ
- เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ก็ต้องรายงานต่อสภา



๓. งานของคณะกรรมการสามัญประจำสภา

คณะกรรมการสามัญประจำสภา มีลักษณะแตกต่างไปจากคณะกรรมการอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะตามข้อบังคับการประชุมสภากำหนดให้สภาตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาขึ้นไว้เป็นการถาวรตลอดอายุของสภา ส่วนคณะกรรมการอื่น ๆ นั้น เมื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องที่สภามอบหมายเสร็จแล้ว ก็เป็นอันสิ้นสุดลง และกรรมการในคณะกรรมการสามัญประจำสภายังประกอบด้วยสมาชิกสภาเท่านั้น ปัจจุบันคณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร มี ๑๘ คณะ และคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มี ๑๒ คณะ ดังนี้

คณะกรรมการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร

๑. คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎร
๒. คณะกรรมการกิจการสตรีและเยาวชน
๓. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
๔. คณะกรรมการการคมนาคม
๕. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
๖. คณะกรรมการการต่างประเทศ
๗. คณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี
๘. คณะกรรมการการทหาร
๙. คณะกรรมการการปกครอง
๑๐. คณะกรรมการการแรงงาน
๑๑. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน
๑๒. คณะกรรมการการวัฒนธรรมและการท่องเที่ยว
๑๓. คณะกรรมการการศึกษา
๑๔. คณะกรรมการการเศรษฐกิจ
๑๕. คณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
๑๖. คณะกรรมการสวัสดิการสังคมและการกีฬา
๑๗. คณะกรรมการอุตสาหกรรม
๑๘. คณะกรรมการพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับและตรวจรายงานการประชุม



คณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา

๑. คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์
๒. คณะกรรมการการคมนาคม
๓. คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
๔. คณะกรรมการการต่างประเทศ
๕. คณะกรรมการการทหาร
๖. คณะกรรมการการปกครอง
๗. คณะกรรมการการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการพลังงาน
๘. คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม
๙. คณะกรรมการการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม
๑๐. คณะกรรมการการสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
๑๑. คณะกรรมการการสวัสดิการสังคมและการแรงงาน
๑๒. คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุม และเปิดเผยรายงานการประชุม
ลับ

หากมีความจำเป็นจะตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำสภาคณะอื่นเพิ่มขึ้นอีกเมื่อใดก็ได้สำหรับชื่อของคณะกรรมการนั้น แสดงให้เห็นถึงขอบข่ายของงานที่คณะกรรมการจะพึงดำเนินงานจึงเป็นไปตามที่กล่าวไว้ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่า คณะกรรมการการสามัญประจำสภาชุดต่าง ๆ สามารถดำเนินกิจการตามขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของตนตามที่ระบุไว้ในชื่อคณะกรรมการโดยสภามีต้องมอบหมายได้หรือไม่ แต่ในปัจจุบันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๔ และมติของสภามีมอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญประจำสภาดำเนินกิจการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนไว้ จึงทำให้เกิดลักษณะงานกรรมการขึ้นอีกลักษณะหนึ่ง คือ เป็นงานกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนั้น เช่น คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่กระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น

ในปัจจุบัน สภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้คณะกรรมการการสามัญประจำสภาทุกคณะกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้ ทั้งนี้ เริ่มตั้งแต่วันที่สภาตั้งคณะกรรมการการสามัญประจำสภา และดำเนินกิจการของตนนอกสมัยประชุมได้ทุกราวที่มีการปิดสมัยประชุมของรัฐสภา โดยดำเนิน



งานในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนได้ตลอดเวลาของอายุสภา สำหรับวุฒิสภานั้น เนื่องจากข้อบังคับการประชุมได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ครบถ้วนของสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องการเสนอญัตติให้สภามอบหมายเรื่องใด ๆ ให้ดำเนินการต้องระบุกิจการที่กระทำหรือเรื่องราวที่จะสอบสวนศึกษา และขอบเขตของการดำเนินการให้ชัดเจน จึงทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาไม่ค่อยมีบทบาทในการดำเนินการใด ๆ นอกเหนือจากงานพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขของสภาผู้แทนราษฎร แต่ถึงอย่างไรก็ตามวุฒิสภาก็ได้มอบหมายให้คณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภาก่อทำกิจการ ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้ เช่น ให้คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์พิจารณาศึกษาเรื่องเกี่ยวกับสถาบันเกษตรกร เป็นต้น

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสามัญประจำสภาในลักษณะนี้ มีการปฏิบัติการในรูปแบบต่าง ๆ ตามขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของตน อาทิ เช่น มีการประชุมเพื่อพิจารณาศึกษาปัญหาต่าง ๆ โดยเชิญเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมาร่วมประชุมชี้แจงหรือให้เอกสารและข้อมูลประกอบด้วย มีการเดินทางไปศึกษาดูงานในหน่วยราชการต่าง ๆ มีการให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเกี่ยวกับปัญหาของบ้านเมืองในนามของคณะกรรมการ รวมทั้งมีการเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาคณะฝ่ายบริหารหรือให้ฝ่ายบริหารแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนในลักษณะต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งนับเป็นบทบาทที่สำคัญที่จะทำให้ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงหรือปัญหาในการบริหารราชการได้อย่างแท้จริง และเป็นวิธีหนึ่งในการควบคุมการบริหารราชการตลอดจนมีโอกาสในการติดตามผลหรือตรวจสอบการปฏิบัติราชการได้อย่างใกล้ชิด

การประชุมคณะกรรมการ

การประชุมคณะกรรมการ มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาข้อยุติในปัญหาต่าง ๆ เนื่องจากผู้เข้าร่วมประชุมไม่ว่าจะเป็นกรรมการ หรือบุคคลที่กรรมการเชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือเรื่องใด ๆ ที่สภามอบหมายก็ตาม ย่อมมีความคิดเห็นแตกต่างกัน แต่เพื่อให้การประชุมได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และบรรลุวัตถุประสงค์จึงจำเป็นต้องอาศัยระเบียบหรือข้อบังคับการประชุมเป็นหลักในทางปฏิบัติ

ลักษณะการประชุม

การประชุมคณะกรรมการมีลักษณะแตกต่างจากการประชุมสภา กล่าวคือการประชุมสภารัฐธรรมนูญกำหนดลักษณะการประชุมสภาไว้ว่ามีลักษณะเป็นการเปิด



ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภา โดยข้อบังคับกำหนดให้ประชาชนเข้าฟังการประชุมได้ ส่วนการประชุมคณะกรรมการธิการผู้ที่จะเข้าฟังการประชุมสภาได้ คือ

๑. สมาชิก

๒. รัฐมนตรี

๓. บุคคลซึ่งรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๔. บุคคลซึ่งประธานคณะกรรมการธิการเชิญมาชี้แจง

ดังนั้น ประชาชนทั่วไปจึงไม่มีสิทธิเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการธิการได้ ส่วนในการประชุมลับบุคคลที่จะเข้าฟังการประชุมคณะกรรมการธิการได้ก็แต่เฉพาะผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุม และต้องได้รับอนุญาตจากประธานของที่ประชุมเท่านั้น

องค์ประชุม

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ บัญญัติไว้ว่า การประชุมคณะกรรมการธิการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

องค์ประชุมจึงถือเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะหากกรรมการมาประชุมไม่ครบ เป็นองค์ประชุมย่อมไม่สามารถเริ่มการประชุมได้ และในขณะที่ประชุมกรรมการก็จะต้องอยู่ในที่ประชุมให้ครบเป็นองค์ประชุมเช่นกัน มิฉะนั้น ก็ไม่อาจดำเนินการประชุมไปได้ บางครั้งองค์ประชุมก็เป็นอุปสรรคอันหนึ่งที่ทำให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการธิการต้องล่าช้าได้ ถ้ายังมีจำนวนกรรมการในคณะกรรมการธิการมีมากแล้ว ย่อมต้องใช้เวลาในการรอให้ครบองค์ประชุมเสียก่อนจึงจะเริ่มการประชุมได้

ระเบียบวิธีปฏิบัติในการประชุม

ข้อบังคับการประชุมสภาไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้ชัดเจน เพียงแต่ให้หลักว่า ในการประชุมคณะกรรมการธิการให้นำข้อบังคับนี้เฉพาะที่เกี่ยวกับการประชุมสภามาใช้ บังคับโดยอนุโลม แต่ในทางปฏิบัติการประชุมคณะกรรมการมุงที่จะพิจารณาหาข้อยุติ ในประเด็นปัญหาต่าง ๆ เป็นสำคัญ การอภิปรายชี้แจงแสดงความคิดเห็น หรือการเสนอญัตติตลอดจนการลงมติไม่สู้จะเคร่งครัดในเรื่องระเบียบข้อบังคับนักเพราะระเบียบข้อบังคับในบางกรณีอาจเป็นอุปสรรคต่อลักษณะงานของกรรมการ ซึ่งต้องการเปิดโอกาสให้กรรมการแต่ละท่านได้อภิปรายชี้แจงแสดงความคิดเห็นโดยละเอียดรอบคอบ ปัญหาบางประการจึงอาจจะถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาทบทวนหลายครั้งหลายหนในที่



ประชุมคณะกรรมการธิการ เพื่อหาข้อยุติที่ดีที่สุดและมักจะไม่มี การออกเสียงลงคะแนนกัน นอกจากกรณีที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในบางมาตราเพียงมาตราเดียว อาจจะใช้เวลาของที่ประชุมคณะกรรมการหลายครั้งเพื่อแก้ไข ให้ได้เนื้อหาสาระที่สมบูรณ์ที่สุด เป็นต้น

ประธานของที่ประชุม

โดยปกติประธานของที่ประชุมคณะกรรมการ ก็คือประธานคณะกรรมการ เว้นแต่การประชุมครั้งใดประธานไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อาจมอบให้รอง ประธานหรือเลขาธิการคนใดคนหนึ่งคนใดเป็นประธานเฉพาะคราวทำหน้าที่แทนได้ ผู้ที่เป็นประธานถือเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการประชุมได้เพราะมีหน้าที่เป็นผู้นำการ ประชุม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการประชุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ บทบาทและอำนาจ หน้าที่ของประธานและกรรมการจึงมีความสำคัญต่อการดำเนินการประชุมคณะ กรรมการซึ่งพอจำแนกได้ดังนี้

๑. การนัดประชุมคณะกรรมการ เมื่อที่ประชุมสภาได้มีมติให้คณะกรรมการ กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อาทิ เช่น ร่างพระราชบัญญัติ หรือ เรื่องใด ๆ ในครั้งแรกก่อนมีประธาน เลขาธิการรัฐสภาจะเป็นผู้แจ้งกำหนดการ ประชุมคณะกรรมการครั้งแรกให้ทราบ เมื่อมีการเลือกตั้งประธานคณะกรรมการ แล้ว การนัดประชุมต่อไปประธานจะต้องเป็นผู้สั่งนัดประชุมคณะกรรมการโดยแจ้งต่อ เลขาธิการคณะกรรมการหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการนัดประชุมต่อไป

๒. การเป็นประธานของที่ประชุมคณะกรรมการ ก่อนเข้าประชุมควรทำความเข้าใจในเรื่องที่จะประชุมให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เมื่อกรรมการมาครบเป็นองค์ประชุมแล้ว ประธานจะเป็นผู้กล่าวเปิดประชุม และดำเนินการประชุมตามเรื่องที่กำหนดไว้ในระเบียบวาระการประชุม

อนุญาตให้ผู้ร่วมประชุมเสนอความเห็นใด ๆ โดยไม่ต้องมีผู้รับรอง และในระหว่าง ดำเนินการอภิปราย ควรชลอการแสดงความคิดเห็นของตนจนกว่าความเห็นของผู้อื่นจะได้ รับการพิจารณาแล้ว และระมัดระวังการแสดงในด้านที่ทำให้ผู้อื่นรู้สึกว่าคุณบีบบังคับให้ เสนอข้อคิดเห็นคล้ายตามความเห็นของตน ประธานจะต้องฟังการอภิปรายอย่างรอบคอบ ช่วยเหลือให้ที่ประชุมไปสู่ข้อสรุป หรือมติที่ดีที่สุดด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น ตีความหมาย ขยายความให้แจ่มแจ้ง สรุปประเด็นสั้น ๆ ให้ที่ประชุมฟังเป็นตอน ๆ พุดเสริมและกระตุ้น ให้การอภิปรายเดินหน้าเรื่อย ๆ นำที่ประชุมไปสู่ทางออกหรือวิธีแก้ปัญหา เป็นต้น



บางครั้งประธานจะต้องชี้ให้ที่ประชุมเข้าใจปัญหาหรือประเด็นของเรื่องที่กำลังพิจารณาให้ชัดเจนขณะเดียวกันต้องรู้ว่า ทำไมจึงต้องพิจารณาเรื่องนั้น ประธานอาจจะเป็นผู้บรรยายสรุปย่อ ๆ ให้ที่ประชุมฟังหรือมอบหมายให้กรรมการคนใดคนหนึ่งทำได้ นอกจากนี้ต้องตรวจดูมิให้ที่ประชุมละเลยหรือหลงลืมประเด็นที่สำคัญ ตลอดจนคอยกระตุ้นให้ผู้ที่ไม่ใคร่ขอบพูด ได้มีโอกาสพูดและร่วมแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อคิดในแนวต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาที่พิจารณา อันจะนำไปสู่ข้อยุติที่ดีที่สุด

ในการพิจารณาบางประเด็น ถ้าที่ประชุมไม่เห็นพ้องต้องกันจำเป็นต้องลงมติ ประธานจะต้องดำเนินวิธีการออกเสียงลงคะแนน และเมื่อได้ผลเป็นประการใดต้องประกาศผลการออกเสียงลงคะแนนต่อที่ประชุม

๓. การลงลายมือชื่อในเอกสาร โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้ไว้ ประธานคณะกรรมการพิจารณาจะต้องลงลายมือชื่อในหนังสือต่าง ๆ ดังนี้

- หนังสือเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่
- หนังสือนำส่งรายงานของคณะกรรมการเพื่อเสนอให้สภาพิจารณา เมื่อคณะกรรมการได้กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายเสร็จแล้ว

- หนังสือรายงานถึงประธานสภา กรณีคณะกรรมการจะกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดจะไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาที่สภามีมติไว้

- หนังสือขอให้คณะกรรมการดำเนินกิจการของสภานอกสมัยประชุม
- หนังสือขอให้สภาตั้งซ่อมกรรมการที่ว่างลง

๔. การนัดผู้แปรญัตติ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นกรรมการ ถ้าหากมีสมาชิกเสนอขอแปรญัตติ จะต้องนัดผู้แปรญัตติมาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติในที่ประชุมคณะกรรมการตามวัน เวลาที่เห็นสมควร ในการนี้ ประธานต้องแจ้งกำหนดวัน เวลา ให้กับเจ้าหน้าที่ เพื่อเลขาธิการรัฐสภาจะเป็นผู้ลงนามในหนังสือเชิญผู้แปรญัตติมาชี้แจงต่อไป ซึ่งโดยปกติจะนัดผู้แปรญัตติมาภายหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

๕. การรายงานต่อที่ประชุมสภา โดยปกติ ประธานคณะกรรมการจะเป็นผู้แถลงต่อที่ประชุมสภา ถึงผลการดำเนินงานของคณะกรรมการอย่างสรุปโดยย่อ ตลอดจนการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในรายงานของคณะกรรมการ



ในการชี้แจงต่อที่ประชุม ประธานจะเป็นหลักในการชี้แจง ถ้าเรื่องใดมีกรรมาธิ การผู้ใดเชี่ยวชาญหรือทราบเรื่องนั้นดี ก็มอบหมายให้กรรมาธิการผู้นั้นชี้แจง หรือแบ่ง หน้าที่การชี้แจงให้กรรมาธิการแต่ละคนมีหน้าที่ชี้แจงตามความรู้และความถนัดของตน เป็นต้น

๖. การแถลงผลงานของคณะกรรมการ เนื่องจากในปัจจุบันการดำเนินงานของ คณะกรรมการเป็นที่สนใจโดยทั่วไปอย่างกว้างขวาง ทั้งต่อสื่อมวลชนและประชาชนโดย ทั่ว ๆ ไป เกี่ยวกับเรื่องที่พิจารณาไม่ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๆ หรือการ พิจารณาปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ จึงต้องให้มีการสัมมนาชน ต่อสื่อมวลชนให้ประชาชนได้ทราบถึงผลการดำเนินงานเป็นระยะ ๆ ตามที่สมควรโดย ประธานซึ่งเป็นผู้ที่ทราบเรื่องที่กำลังพิจารณาได้อย่างดีที่สุดจะเป็นผู้แถลง หรือในกรณี ที่คณะกรรมการคณะใดได้ตั้งโฆษกประจำคณะกรรมการไว้ ก็เป็นหน้าที่ของโฆษก ที่จะเป็นผู้แถลง แต่ประธานย่อมมีสิทธิในการแถลงผลงานของคณะกรรมการด้วยเช่น กัน

เลขานุการของที่ประชุม

เลขานุการของที่ประชุม ก็คือ เลขานุการคณะกรรมการ ซึ่งมีความสำคัญต่อ การประชุมอย่างมาก เพราะเลขานุการมีหน้าที่ช่วยประธานของที่ประชุมในด้านต่าง ๆ ต้องติดตามผลการประชุมในแต่ละครั้งว่าที่ประชุมมีมติเป็นเช่นใด ซึ่งอาจมีการทบทวน มติที่ประชุมกันใหม่หลายครั้ง เลขานุการจะต้องอาศัยประสบการณ์ และความรู้ความ ชำนาญในด้านเลขานุการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของที่ประชุมให้เกิดประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ช่วยเหลือประธานในการดำเนินงานเป็นไปตามขั้นตอน และถูกต้อง ด้วยระเบียบวิธีปฏิบัติ ตลอดจนติดต่อประสานงานกับบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น บุคคลที่คณะกรรมการเชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น หรือหน่วยงานที่สามารถจะ ให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการได้เพื่อให้การทำงานของคณะ กรรมการบรรลุเป้าหมายโดยราบรื่นและรวดเร็ว

การปฏิบัติงานของเลขานุการส่วนใหญ่ เป็นการปฏิบัติตามมติของที่ประชุมหรือ คำสั่งของประธานคณะกรรมการ อาทิเช่น ลงนามในหนังสือนัดประชุมตามคำสั่ง



ของประธานและลงนามในรายงานของคณะกรรมการนอกเหนือจากหนังสือนำเสนอรายงานที่ประธานเป็นผู้ลงนาม เป็นต้น

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เลขานุการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีผู้ช่วยเหลือเลขานุการ ซึ่งได้แก่เจ้าหน้าที่ของกองกรรมาธิการที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมคณะกรรมการเป็นเวลานานและเข้าใจระเบียบวิธีปฏิบัติที่จะทำให้งานของคณะกรรมการดำเนินไปโดยเรียบร้อย ซึ่งจะได้กล่าวถึงขั้นตอนการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่งในหัวข้อต่อไป

นอกจากผู้ที่มีส่วนสำคัญต่อการประชุม คือ ประธานและเลขานุการแล้ว ยังมีผู้เข้าร่วมประชุมคนอื่น ๆ อีก เช่น กรรมาธิการ และบุคคลที่คณะกรรมการเชิญมาชี้แจงแสดงความคิดเห็น ตลอดจนเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญต่อการประชุมคณะกรรมการเช่นกัน แต่มิได้มีบทบาทหรือหน้าที่ความรับผิดชอบมากเท่าประธานหรือเลขานุการคณะกรรมการ

เอกสิทธิ์และความคุ้มกันในการประชุมคณะกรรมการ

ในการประชุมคณะกรรมการ กรรมาธิการหรือบุคคลที่คณะกรรมการเชิญให้มาแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงแสดงความคิดเห็น ย่อมได้รับเอกสิทธิ์คุ้มครองในการอภิปราย แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น ตลอดจนการออกเสียงลงคะแนนเช่นเดียวกับในที่ประชุมสภา กล่าวคือ จะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้ และมีความคุ้มกันในทางอาญาในข้อที่ว่า ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือคุมขังหรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปทำการสอบสวนในฐานะเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญาและดำเนินการพิจารณาคดีอันเป็นผลให้เกิดการขัดขวางต่อการที่สมาชิกผู้นั้นจะเข้าประชุมสภาได้ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้ไว้ นั้น คุ้มครองกรรมาธิการของสภาด้วย โดยมีเจตนารมณ์ให้สมาชิกมีเสรีภาพในการปฏิบัติหน้าที่ในที่ประชุม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่กรรมาธิการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดเห็นโดยอิสระ ไม่ต้องเกรงกลัวที่จะถูกฟ้องร้อง หรือได้รับโทษทางอาญาแต่ประการใด



สิทธิประโยชน์ของกรรมการ

ผลประโยชน์ตอบแทนของกรรมการที่มาประชุมพึงได้รับ คือ เบี้ยประชุมกรรมการซึ่งตามกฎหมายว่าด้วย เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดว่า กรรมการที่มาประชุมจะได้รับเบี้ยประชุมครั้งละ ๑๐๐ บาท ต่อ ๑ เรื่อง และไม่ว่าในวันนั้นจะมีการประชุมกี่ครั้ง ก็ได้รับเบี้ยประชุมเพียงครั้งเดียว

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการ

คณะกรรมการของรัฐสภา นอกจากมีหน้าที่หลักคือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาได้ส่งมาให้พิจารณาแล้ว คณะกรรมการยังได้พิจารณาศึกษาถึงปัญหาอื่น ๆ เท่าที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และในการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการแต่ละคณะ จะประสบปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่ง คือ ปัญหาที่บุคคลซึ่งคณะกรรมการได้เชิญให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงแสดงความคิดเห็น หรือให้ส่งเอกสาร ปฏิเสธไม่ยอมมาตามคำเชิญหรือการนัดของคณะกรรมการ ซึ่งบุคคลที่คณะกรรมการเชิญหรือนัดให้มาพบ หรือให้ส่งเอกสารนั้นอาจเป็นรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน นักธุรกิจ หรือนายธนาคาร ก็ได้

การปฏิเสธหรือไม่ให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการ ย่อมจะเป็นอุปสรรคในการทำงานของคณะกรรมการเป็นอย่างมาก เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้มีความคิดของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรบางท่านที่จะเสนอร่างกฎหมายลงโทษผู้ไม่มาหรือไม่ยอมแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือแถลงข้อเท็จจริงที่เป็นเท็จต่อคณะกรรมการของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากในสมัยนั้นรัฐบาลมีพรรคการเมืองฝ่ายข้างมากในสภาสนับสนุนอยู่ และเกรงว่าจะมีผลกระทบกระเทือนต่อรัฐบาล ร่างกฎหมายดังกล่าวจึงถูกระงับไป และเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ ได้มีสมาชิกเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดต่อคณะกรรมการของสภา ฯ เหตุผลเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐสภา ได้เป็นไปโดยความสะดวกปราศจากอุปสรรค เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยกำหนดความผิดทางอาญา สำหรับผู้ที่ทราบคำสั่ง คำเชิญหรือเรียกให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งของคณะกรรมการ ซึ่งกระทำตามหน้าที่แล้วไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุอันสมควร ที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติได้พิจารณาแล้วมีความเห็นเป็นส่วนใหญ่ว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง หรือคำเชิญของคณะกรรมการ



การ อาจมีผลกระทบกระเทือนบุคคลภายนอกโดยเฉพาะเอกชน ในกรณีคณะกรรมการมีการใช้อำนาจเกินขอบเขต นอกจากนี้ข้อเท็จจริงบางประการ เช่น ความลับไม่อาจเปิดเผยได้ จึงไม่สมควรให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และที่ประชุมคณะกรรมการการศึกษาก็ได้มีมติไม่ให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงมีผลทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป และตั้งแต่นั้นมาก็ยังไม่ปรากฏว่ามีสมาชิกผู้ใดเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดในลักษณะดังกล่าวอีกเลย

ต่อมาในปัจจุบันประธานคณะกรรมการการศึกษามีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญทุกคณะได้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันในเรื่องการดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษามีอำนาจหน้าที่ที่ประสบปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องเกี่ยวกับการเรียกเอกสารหรือบุคคลจากส่วนราชการต่าง ๆ มาชี้แจง หรือแถลงข้อเท็จจริงในกิจการที่คณะกรรมการการกระทำ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษา โดยบุคคลหรือส่วนราชการต่าง ๆ มิได้ให้ความร่วมมืออย่างแท้จริงหรือเพิกเฉยโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นับเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการดำเนินงานของคณะกรรมการการศึกษาคือเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชนเดียวกับฝ่ายบริหาร ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการการศึกษาก้าวไปด้วยความเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและประสบผลสำเร็จ คณะกรรมการการศึกษาคงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทางฝ่ายบริหารเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ข้อเท็จจริงอย่างละเอียดและถูกต้อง

ดังนั้น เพื่อให้แก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และเพื่อประสานประโยชน์ซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ประธานคณะกรรมการการศึกษามีอำนาจหน้าที่เห็นพ้องต้องกันในการเสนอญัตติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอความร่วมมือไปยังนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ได้มีบัญชาสั่งการไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ความร่วมมือแก่คณะกรรมการการศึกษาคือปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ ในการเรียกเอกสารหรือบุคคลจากส่วนราชการในสังกัดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่คณะกรรมการการกระทำ หรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษา ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรได้มีหนังสือขอความร่วมมือในเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีและในที่สุดก็ได้รับการชี้แจงจากฝ่ายบริหารถึงความยินดีและพร้อมเสมอสำหรับความร่วมมือดังกล่าว แต่ในการมาชี้แจงของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารบางครั้งเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับนโยบายซึ่งรัฐมนตรีเจ้าสังกัดควรเป็นผู้ชี้แจงเอง บางครั้งเป็นเรื่องข้อเท็จจริงที่ยังมิได้รายงานให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบอันอาจทำให้



ข้อเท็จจริงที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดและเจ้าหน้าที่ชี้แจงไม่ตรงกัน หรือบางกรณีเจ้าหน้าที่ที่ถูกเชิญมิได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กรรมการประสงคฺจะทราบข้อเท็จจริงโดยตรง ทำให้เกิดปัญหาขึ้นในภายหลัง และอาจทำให้คณะกรรมการได้ข้อสรุปที่คลาดเคลื่อนได้ ดังนั้น รัฐบาลจึงขอความร่วมมือจากคณะกรรมการที่ประสงคฺจะทราบข้อเท็จจริงหรือเอกสารเรื่องใดก็ให้ประสานงานกับฝ่ายบริหารด้วยการแจ้งความประสงคฺโดยตรงต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นการล่วงหน้า โดยมีระยะเวลาอันสมควรเพื่อที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะได้สั่งการให้เจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงจัดเตรียมข้อมูลและเอกสารตามความประสงคฺอันแท้จริงของคณะกรรมการ ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่การปฏิบัติงานทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ สอดตามเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงทำให้เป็นแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการต่อไป ปัญหาในเรื่องดังกล่าวจึงได้ยุติลง

นอกจากกรณีบุคคลที่เชิญมาชี้แจงแล้ว ยังมีอุปสรรคในเรื่องอื่น ๆ อีกเช่น องค์ประชุมของคณะกรรมการ หากกรรมการไม่ครบองค์ประชุมแล้วก็ทำให้คณะกรรมการไม่สามารถดำเนินการประชุมไปได้ องค์ประชุมคณะกรรมการจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ การไม่มาประชุมคณะกรรมการของกรรมการอาจมีสาเหตุจากการที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกของรัฐสภาในท้องถิ่นของตนควบคู่ไปกับการปฏิบัติหน้าที่กรรมการด้วย เมื่อมีภาระกิจในท้องถิ่นตรงกับการประชุมคณะกรรมการก็ทำให้ไม่สามารถมาประชุมได้ เป็นต้น ในการแก้ปัญหา คณะกรรมการจะนัดประชุมในวันที่กรรมการส่วนใหญ่สามารถที่จะมาประชุมได้ โดยพร้อมเพรียงกัน และมักจะตรงกันหลาย ๆ คณะกรรมการ ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องสถานที่ตามมา ซึ่งได้แก่ห้องประชุมคณะกรรมการไม่พอเพียงกับจำนวนคณะกรรมการที่จะใช้ในช่วงเดียวกันหลาย ๆ คณะ ปัญหาในเรื่องห้องประชุมคณะกรรมการนี้จะพบอยู่เป็นประจำ จนในขณะนี้ คณะกรรมการกิจการสภาผู้แทนราษฎรได้นำมาพิจารณาเพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุง โดยพิจารณาในเรื่องการดำเนินการก่อสร้างอาคารเพิ่มเติมในบริเวณรัฐสภาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสภาให้ได้ผลอย่างแท้จริง

ปัญหาในด้านวิชาการ ก็นับเป็นเรื่องที่สำคัญต่อการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ กล่าวคือ ในขณะที่ดำเนินการประชุมพิจารณาเรื่องใด ๆ เกิดมีปัญหาก็ต้องการคำปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญโดยเฉพาะด้าน เช่น ปัญหาข้อกฎหมาย หรือปัญหาอื่นใดที่ต้อง



การความรู้ความเชี่ยวชาญจากนักวิชาการ การประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวก็ต้องหยุด ชงักเกิดความล่าช้าขึ้น เพื่อจะรอเชิญนักวิชาการหรือขอให้ส่งเอกสารข้อมูลมาใช้ประกอบการพิจารณา ทำให้คณะกรรมการบางคณะเห็นประโยชน์จากการเชิญผู้เชี่ยวชาญ จากสาขาต่าง ๆ มาเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการ ในการให้คำปรึกษาหรือข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา

กล่าวโดยสรุปแล้วปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการ เกิดจากสาเหตุหลายประการ อาทิเช่น ปัญหาด้านบุคคล ด้านเอกสารหรือข้อมูลที่ใช้ประกอบการพิจารณาด้านวิชาการ ด้านสถานที่ ฯลฯ หากได้รับการแก้ไขปรับปรุงแล้ว ก็จะทำให้การดำเนินงานของคณะกรรมการได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การปฏิบัติหน้าที่เลขานุการในคณะกรรมการ

เนื่องด้วยการประชุมคณะกรรมการ ข้อบังคับการประชุมกำหนดให้คณะกรรมการเลือกกรรมการในคณะเป็นเลขานุการคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการของที่ประชุมคณะกรรมการโดยมีเจ้าหน้าที่ของกองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นผู้ดำเนินการในงานด้านเลขานุการให้กับคณะกรรมการ

ผู้ปฏิบัติงานในด้านเลขานุการจำเป็นต้องรู้ลักษณะงานของกรรมการ และต้องเข้าใจในระเบียบวิธีปฏิบัติในการประชุมคณะกรรมการ ตลอดจนขั้นตอนในการดำเนินงานโดยละเอียดเพื่อให้งานกรรมการดำเนินไปโดยเรียบร้อยและถูกต้องตามขั้นตอนและระเบียบปฏิบัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม นอกจากนี้ยังต้องดำเนินการในด้านการค้นคว้าหาข้อมูลและเอกสารอ้างอิงเพื่อให้กรรมการได้รับข้อมูลประกอบการพิจารณาวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการประสงค์ ตลอดจนประสานงานติดต่อกับหน่วยราชการหรือบุคคลที่คณะกรรมการต้องการให้มาชี้แจงแสดงความคิดเห็น

การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อาจแยกขั้นตอนให้เห็นถึงการปฏิบัติงานได้ ดังนี้

๑. ขึ้นเตรียมการ

เจ้าหน้าที่เลขานุการจะต้องศึกษาลักษณะงานของกรรมการอย่างละเอียด เตรียมการศึกษาค้นคว้าเอกสารอ้างอิงต่าง ๆ ติดต่oprสานงานกับหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง จัดเตรียมห้องประชุม ตลอดจนอุปกรณ์ที่ใช้ในการประชุมครบถ้วน ทั้งนี้จะต้องมีการพัฒนาวิธีการเตรียมการอย่างไรจึงจะให้การประชุมดำเนินไปโดยเรียบร้อย ประสพอุปสรรคข้อขัดข้องน้อยที่สุด



การปฏิบัติงานในขั้นนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องเตรียมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- ด้านเอกสาร จะต้องเตรียมเอกสารที่จะต้องใช้ในที่ประชุม อาทิเช่น ข้อบังคับการประชุมกฎหมายรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติที่สภาส่งมาให้คณะกรรมการพิจารณา ตลอดจนเอกสารอ้างอิงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องพิจารณาศึกษาค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ เหล่านี้ให้เข้าใจ ทำเปรียบเทียบกฎหมายทั้งที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และร่างกฎหมายที่คณะกรรมการจะพิจารณา เพื่อสะดวกแก่การวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นต้น

- ด้านสถานที่ ซึ่งได้แก่ห้องประชุม ต้องจัดเตรียมให้อยู่ในสภาพที่สะอาดเรียบร้อย โดยตรวจดูห้องประชุมทุกครั้งก่อนที่จะมีการประชุม

- ด้านอุปกรณ์ อาทิเช่น เครื่องเขียน กระดาษบันทึก สมุดลงนามกรรมการผู้มาประชุม ผู้แปรญัตติ ผู้ซึ่งกรรมาธิการเชิญมาชี้แจง และผู้แทนจากฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ต้องจัดเตรียมสิ่งอำนวยความสะดวกให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ เช่น โทรศัพท์ เครื่องขยายเสียงและอื่น ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้การประชุมคณะกรรมการเป็นไปโดยคล่องตัวและราบรื่น

๒. ขั้นปฏิบัติการ

เป็นการปฏิบัติหน้าที่เลขานุการในที่ประชุมคณะกรรมการ ซึ่งกำลังพิจารณาเรื่องใด ๆ อยู่ โดยเจ้าหน้าที่เลขานุการมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ดังนี้

- (๑) บริการด้านธุรการทั่ว ๆ ไป เพื่ออำนวยความสะดวกแก่กรรมการและบุคคลที่กรรมาธิการเชิญมาชี้แจง

- (๒) บริการด้านเอกสารอ้างอิง ซึ่งที่ประชุมหรือกรรมาธิการแต่ละท่านประสงค์ที่จะรับทราบข้อมูลจากเอกสาร

- (๓) ชี้แจงปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอน และวิธีการในการดำเนินงานของคณะกรรมการรวมตลอดทั้งระเบียบวิธีปฏิบัติในที่ประชุมคณะกรรมการ ตามที่รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับ ฯ ได้กำหนดไว้

- (๔) ประสานงานติดต่อกับหน่วยงานอื่นของสำนักงาน และหน่วยราชการอื่น เพื่อให้การประชุมคณะกรรมการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

- (๕) จัดบันทึกการประชุม จดมติ และบันทึกเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ

- (๖) ทำหน้าที่ตรวจนับคะแนนในกรณีที่มีการลงมติในประเด็นที่ประธานขอมติ

- (๗) ปฏิบัติตามคำสั่งอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ เช่น ร่างหนังสือตามที่คณะ



กรรมวิธีการต้องการ เสนอแบบการร่างกฎหมาย หรือยกร่างกฎหมายตามที่คณะกรรมการ
การมอบหมาย ฯลฯ

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่เลขานุการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดทน ประกอบ
กับต้องมีปฏิภาณไหวพริบ เข้าใจประเด็นที่ที่ประชุมหยิบยกขึ้นพิจารณา ต้องวางตัวให้
เหมาะสมและวางตนเป็นกลางตลอดจนรู้วิธีที่จะแก้ไขปัญหานั้นเฉพาะหน้าที่อาจเกิดขึ้นในขณะ
ที่มีการประชุม ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาและมาตรการใน
การแก้ปัญหา เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานต่อไป

๓. ชิ้นรายงานผลและยืนยันผลงานของกรรมวิธีการ

งานของคณะกรรมการที่สภามอบหมายให้ดำเนินการนั้น คณะกรรมการ
ต้องรายงานต่อสภาในรูปแบบที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมฯ จึงเป็นหน้าที่ของเจ้า
หน้าที่เลขานุการที่จะต้องดำเนินการจัดทำรายงานของคณะกรรมการเพื่อเสนอต่อสภา
งานในลักษณะนี้ จะต้องดำเนินการโดยรวดเร็วและละเอียดรอบคอบโดยจะต้องไม่คลาด
เคลื่อนจากมติของคณะกรรมการที่ได้พิจารณาเสร็จสิ้นไปแล้วและต้องศึกษาหามาตร
การที่จะดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว เพื่อป้องกันความผิดพลาดและให้งาน
สำเร็จด้วยความรวดเร็ว ซึ่งเป็นงานที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วโดยเจ้าหน้าที่จะ
ต้องดำเนินการดังนี้

(๑) จัดทำบันทึกผลการประชุมของคณะกรรมการเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วในแต่ละ
ครั้ง

(๒) จัดทำรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ทั้งที่เป็นร่างพระราช
บัญญัติหรือเรื่องอื่นใด ที่สภามอบหมาย เพื่อเสนอต่อสภาโดยรวดเร็ว อย่างละเอียดรอบ
คอบและถูกต้องตามมติของคณะกรรมการ

(๓) จัดเก็บรวบรวมเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะกรรม
การไว้เป็นหลักฐาน เพื่อใช้เป็นข้ออ้าง หรือยืนยันแก่บุคคลที่ต้องการจะทราบตาม
ระเบียบงานสารบรรณ โดยจัดจำแนกเรื่องต่าง ๆ ไว้ ในลักษณะที่จะค้นดูได้ง่ายและรวดเร็ว

เจ้าหน้าที่เลขานุการ มิใช่จะปฏิบัติหน้าที่เลขานุการในการประชุมเท่านั้น ยังต้อง
ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการของประธานคณะกรรมการ หรือเลขานุการคณะ
กรรมการ ในกรณีที่จะต้องปฏิบัติงานตามคำสั่งอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ ตลอดจนถึง
ปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการในกรณีที่คณะกรรมการ



เดินทางไปศึกษาดูงาน หรือศึกษาสถานการณ์ในพื้นที่ต่าง ๆ อีกด้วย โดยร่วมเดินทางไปกับคณะกรรมการทำหน้าที่เลขานุการในด้านการจัดบันทึกข้อมูล ข้อเท็จจริง รายงานการเดินทางเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการในการเสนอสมทพิจารณาต่อไป

จากขั้นตอนดังกล่าว เจ้าหน้าที่เลขานุการสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานในหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการได้เป็นอย่างดี และนอกจากนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่เลขานุการจะต้องศึกษาหาความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับงานในหน้าที่ เพื่อให้เกิดความชำนาญในการนำมาปรับปรุงแก้ไข หรือพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ภาคผนวก

ผลงานของคณะกรรมการ

ผลงานของคณะกรรมการ

ในระยะ ๒-๓ ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการของรัฐสภาแต่ละคณะจะมีการประชุม โดยเฉลี่ยแล้วสัปดาห์ละ ๑ ครั้ง รวมการประชุมคณะกรรมการในปี ๒๕๒๘ ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ทั้งในสมัยประชุมและนอกสมัยประชุม จะมีประมาณไม่ต่ำกว่า ๕๐๐ ครั้ง ดังรายการต่อไปนี้

สภาผู้แทนราษฎร

คณะกรรมการสามัญประจำสภา

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

๓๑ ฉบับ ประชุม ๒๑ ครั้ง

พิจารณาศึกษาเรื่องอื่นๆ

๑๘๓ เรื่อง ประชุม ๒๑๑ ครั้ง

พิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

และตรวจรายงานการประชุม

ประชุม ๗๓ ครั้ง

ศึกษาดูงาน ณ จังหวัดต่าง ๆ

๗ คณะ

ศึกษาดูงาน ณ ต่างประเทศ

๑ คณะ

คณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

๑๘ คณะ ๓๕ ฉบับ ประชุม ๑๒๖ ครั้ง

พิจารณาศึกษาเรื่องอื่น

๒ คณะ ๒ เรื่อง ประชุม ๒๔ ครั้ง



วุฒิสภา

คณะกรรมการธิการสามัญประจำสภา

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

๑๙ ฉบับ ประชุม ๕๐ ครั้ง

พิจารณาศึกษาเรื่องอื่น

๒๙ เรื่อง ประชุม ๔๐ ครั้ง

พิจารณาตรวจรายงานการประชุม

และพิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

ประชุม ๒๙ ครั้ง

ศึกษาดูงาน ณ จังหวัดต่าง ๆ ๓ คณะ

คณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติ

๑ คณะ ๑ เรื่อง ประชุม ๖ ครั้ง

พิจารณาเรื่องอื่น

๑ คณะ ๑ เรื่อง ประชุม ๑๑ ครั้ง

ศึกษาดูงาน ณ จังหวัดต่าง ๆ ๑ คณะ

รัฐสภา

คณะกรรมการวิสามัญ

พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

พุทธศักราช

๑ คณะ ๑ เรื่อง ประชุม ๔ ครั้ง

คณะกรรมการร่วมกัน

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

๙ คณะ ๑๑ ฉบับ ประชุม ๑๐ ครั้ง



Legislative Institutional Repository of Thailand

กระบวนการเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ

โดย ยงเกียรติ อติเศรษฐกุล

การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเป็นสถาบันเดียวที่มีหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารก็ตามโดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ การแสดงบทบาทในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจึงเป็นวิธีการควบคุมรัฐบาลที่สำคัญต่อการบริหารประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ การเสนอร่างพระราชบัญญัตีย่อมมีผลในการกำหนดนโยบายหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยตรง ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนหรือพรรคการเมืองแต่ละพรรคสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ภายใต้ระบบรัฐสภา

สิทธิการเสนอร่างพระราชบัญญัติในแต่ละสมัยกระทำต่างกันได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้บังคับในขณะนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน กำหนดให้ทั้งฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เป็นผู้ที่มีสิทธิริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา ๑๒๕)

สำหรับสมาชิกวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้ให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่อย่างใดและเท่าที่ได้มีรัฐธรรมนูญออกใช้บังคับมาแล้วทั้งหมดรวม ๑๓ ฉบับ มีรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวเท่านั้นที่เคยให้อำนาจแก่สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ การจำกัดสิทธิของสมาชิกวุฒิสภาไม่ให้อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็ด้วยเหตุที่เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้วุฒิสภาเป็นเพียงสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติที่เสนอขึ้นไปจากสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น กับให้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นได้



แนวความคิดเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ในการปกครองระบบรัฐสภา ตามความมุ่งหมายแล้วต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยถือหลักที่ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งให้เข้ามาเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของประชาชน ถือว่าเป็นผู้รู้ความต้องการของประชาชน เป็นผู้ให้ความเห็นชอบในนโยบายการปกครองประเทศและควบคุมการดำเนินตามนโยบายนั้น แต่ความเป็นจริงในทางปฏิบัตินั้น ฝ่ายบริหารก็สามารถมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย ทั้งนี้ก็เพราะฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภาแบบตะวันตกจะมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งโดยปกติคณะรัฐมนตรีมักมาจากบุคคลสำคัญของพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภานั้นเอง และโดยที่รัฐธรรมนูญของบางประเทศรวมทั้งประเทศไทยมิได้ห้ามสมาชิกรัฐสภาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในขณะเดียวกัน ดังนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารก็สามารถมีบทบาทในการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยในขณะเดียวกัน และโดยปกติกฎหมายสำคัญ ๆ ก็มาจากการริเริ่มของฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งทั้งนี้เป็นไปตามข้อเท็จจริงที่ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของประเทศ

การตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับนั้น ถ้าหากถือตามระบบการแบ่งแยกอำนาจโดยเด็ดขาดแล้ว ฝ่ายบริหารจะเข้าไปเกี่ยวข้องด้วยไม่ได้เลย เป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเอง ผิดกับในระบบการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดซึ่งฝ่ายบริหารมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาและให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตามถ้าจะพิจารณาให้ดีแล้วจะเห็นว่า การให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่ให้ฝ่ายบริหารมีส่วนเข้าเกี่ยวข้องด้วยนั้น ย่อมทำให้บรรดาพระราชบัญญัติที่บัญญัติออกมาโดยสภานิติบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายที่ดีโดยสมบูรณ์ไม่ได้ เพราะว่าวิธีการในทางทฤษฎีกับในทางปฏิบัติอาจจะไม่เหมือนกัน ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้บัญญัติกฎหมายก็บัญญัติกฎหมายที่คิดว่าดีที่สุดออกมา แต่ผลในทางปฏิบัติอาจมีข้อบกพร่องซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจทราบได้ เพราะเหตุที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้มีหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น กฎหมายที่บัญญัติออกไปแล้วมีข้อบกพร่องอย่างไรและมีวิธีการแก้ไขอย่างไรนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อาจที่จะทราบข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติได้ดีเท่าฝ่ายบริหาร ส่วนฝ่ายบริหารนั้นเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการให้มีการปฏิบัติไปตามกฎหมายจริง ๆ จึงย่อมที่จะทราบข้อบกพร่องต่าง ๆ



ของกฎหมายได้เป็นอย่างดี และสามารถชี้แจงให้ฝ่ายนิติบัญญัติทราบว่าจะวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายอย่างไรบ้างจึงจะทำให้กฎหมายนั้นมีผลดีอย่างสมบูรณ์ ยิ่งกว่านั้นในการดำเนินการบริหารประเทศนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ การบัญญัติกฎหมายชนิดใดและมีวิธีการอย่างไรจึงจะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างเรียบร้อยนั้น ฝ่ายบริหารเท่านั้นที่จะทราบได้ดีว่าตัวเองต้องการให้มีกฎหมายอะไรขึ้นใช้บังคับบ้าง การที่ฝ่ายนิติบัญญัติร่างกฎหมายขึ้นโดยไม่คำนึงถึงข้อเท็จจริงทางการปฏิบัติและไม่คำนึงถึงความต้องการของฝ่ายบริหารนั้น ย่อมทำให้กฎหมายที่ตราออกมาไม่มีประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้นวิธีการที่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้แต่ฝ่ายเดียวนั้น จึงไม่ใช่วิธีการที่ดี ปัจจุบันประเทศที่ถือระบบการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยไม่เด็ดขาด ล้วนแต่มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมีสิทธิริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งนั้น

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๖๑

ร่างพระราชบัญญัตินั้น จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาก่อนเสมอ ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ ได้แก่

๑. คณะรัฐมนตรี
๒. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑) กรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ขอบเขตในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีมีอยู่อย่างกว้างขวาง เพราะเหตุว่ากฎหมายนั้นเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารราชการแผ่นดินย่อมจะต้องรู้ดีว่าต้องการกฎหมายประเภทไหนและในแนวนโยบายอะไรบ้างในการที่จะนำไปบริหารประเทศ โดยหลักการที่กล่าวมานี้ คณะรัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมายใด ๆ อย่างสมบูรณ์ อนึ่ง การเสนอร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรองแต่อย่างใด แต่จะกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรีทุกครั้งไป



๒) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติให้กระทำได้อีกต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นไม่น้อยกว่า ๒๐ คนรับรองด้วย แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วย

การจำกัดสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเคร่งครัดเช่นนี้อาจทำให้มองไปได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักประชาธิปไตย เพราะ ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยสมบูรณ์ กล่าวโดยเฉพาะข้อกำหนดเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องให้พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ มีมติให้เสนอได้ประกอบด้วยนั้นเป็นหลักการใหญ่ที่ไม่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับใดมาก่อนเลย และเป็นเงื่อนไขที่ลิดรอนหรือจำกัดการปฏิบัติหน้าที่อันสำคัญของ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามา ในสภาไม่เกิน ๒๐ คน วิธีทางหนึ่งในการที่จะแสดงบทบาทของพรรคการเมืองที่ไม่มีสิทธิ เสนอร่างพระราชบัญญัติในสภาก็คืออาจอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านในร่างพระราช บัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคอื่นเสนอมาได้ และอาจแปรญัตติขอแก้ไข เพิ่มเติมได้ในชั้นคณะกรรมการพิจารณา

เนื่องจากรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้กำหนด หลักเกณฑ์ว่าจะต้องมีวิธีการอย่างไรจึงจะถือว่าพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรผู้เสนอสังกัดอยู่ได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภา ในทางปฏิบัติ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงได้กำหนดแบบฟอร์มหนังสือนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ ขึ้น มีข้อความแสดงว่าพรรคการเมืองนั้นได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ โดยกำหนดให้หัวหน้าพรรคหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นผู้ลงชื่อ และได้มีหนังสือเวียน แจ้งไปยังหัวหน้าพรรคและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกพรรคที่มีอยู่ในสภาทราบ ซึ่งสมาชิกก็เห็นชอบด้วยและได้ปฏิบัติตามแบบฟอร์มนี้ตลอดมา

ส่วนปัญหาที่ว่า การให้หัวหน้าพรรคหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นผู้ลงชื่อใน หนังสือนำเสนอร่างพระราชบัญญัติ จะถือเป็นหลักประกันได้หรือไม่ว่าพรรคการเมือง นั้นได้มีมติจริง ปัญหานี้เห็นว่าเป็นเรื่องที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของสำนักงาน เลขาธิการรัฐสภา ในทางปฏิบัติเราทำได้แต่เพียงการตรวจสอบลายมือชื่อในหนังสือ



นำเสนอว่าเป็นลายมือชื่อที่แท้จริงหรือไม่ และเป็นผู้มีอำนาจลงชื่อหรือไม่ การจะก้าวล่วงไปถึงว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านมติของพรรคหรือไม่เป็นเรื่องที่ไม่เคยปฏิบัติมาก่อน โดยปกติหัวหน้าพรรค รองหัวหน้าพรรค เลขานุการพรรค หรือ รองเลขานุการพรรค จะเป็นผู้ลงชื่อในหนังสือนำ ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องของการให้เกียรติรับรองว่าได้เสนอในนามพรรคจริง หากปรากฏภายหลังว่าร่างพระราชบัญญัติใด พรรคการเมืองนั้นไม่ได้มีมติให้เสนอต่ออย่างใด ก็ย่อมเป็นเรื่องที่เสื่อมเสียต่อพรรคการเมืองนั้น ผู้ที่ลงชื่อในหนังสือนำก็ย่อมจะต้องรับผิดชอบต่อพรรคการเมืองนั้นเอง

ตามข้อบังคับพรรคของพรรคการเมืองต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรที่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๒๕ ส่วนใหญ่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขให้สมาชิกพรรคเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาได้จะต้องผ่านการพิจารณาของพรรคเสียก่อน

พรรคกิจสังคม ในข้อบังคับของพรรคกำหนดว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกพรรคจะต้องมีมติพรรคให้เสนอได้ (ข้อบังคับพรรค ข้อ ๔๐)

พรรคชาติไทย ในข้อบังคับของพรรคกำหนดว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกพรรคจะต้องมีมติพรรคให้เสนอได้ (ข้อบังคับพรรค ข้อ ๖๖)

พรรคประชาธิปัตย์ ในข้อบังคับของพรรคไม่มีข้อกำหนดว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกพรรคจะต้องมีมติพรรคให้เสนอได้ แต่ในทางปฏิบัติสมาชิกพรรคจะเสนอกฎหมายอะไร จะต้องเสนอต่อที่ประชุมพรรคเพื่อพิจารณาก่อนทุกครั้ง ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามเงื่อนไขของมาตรา ๑๒๕ นั้นเอง

พรรคประชากรไทย ในข้อบังคับของพรรคกำหนดว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกพรรคจะต้องมีมติพรรคให้เสนอได้ (ข้อบังคับพรรค ข้อ ๔๔)

อนึ่ง แม้จะมีข้อบังคับพรรคกำหนดไว้เช่นนั้นแต่ก็มีข้อสังเกตว่า สมาชิกพรรคเดียวกันมักจะเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีหลักการและสาระสำคัญคล้ายคลึงกันซ้ำซ้อนกันหลายฉบับ จึงดูเหมือนว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ได้ผ่านการพิจารณาของพรรคแต่อย่างใดเลย เป็นเพียงสมาชิกผู้เสนอต่างนำไปให้ผู้มีอำนาจลงชื่อในนามของพรรครับรองให้เท่านั้น แต่ในขณะที่เดียวกันข้อเท็จจริงก็ไม่เคยปรากฏว่าพรรคการเมืองไม่ยอมรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกพรรคที่เสนอต่อสภา

สำหรับเหตุผลและเจตนารมณ์ในการที่รัฐธรรมนูญได้มีข้อจำกัดหรือเงื่อนไขดังกล่าวในการเสนอร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็พอจะประมวลมาได้ดังต่อไปนี้



๑. กฎหมายเป็นมาตรการที่สำคัญในการที่รัฐบาลจะได้ดำเนินการตามนโยบายของตนในการบริหารประเทศ ดังนั้นโดยมารยาททั่ว ๆ ไป การตราพระราชบัญญัติควรจะเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเท่านั้นที่จะเสนอได้ เพราะรู้ว่าการกฎหมายในแนวนโยบายอะไรเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน พรรคการเมืองแต่ละพรรคย่อมมีนโยบายที่เป็นอิสระของตัวเอง เมื่อพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเข้ามาด้วยเสียงข้างมากจากประชาชนให้เป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศ พรรคการเมืองนั้นจึงควรเป็นผู้ริเริ่มในการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามแนวนโยบายของพรรคที่ประกาศต่อประชาชน และถึงแม้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจะเป็นของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่กระบวนการตราพระราชบัญญัตีย่อมจะมีผลใช้บังคับไม่ได้โดยปราศจากความยินยอมของรัฐสภาซึ่งร่างพระราชบัญญัตินั้นอาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกโดยรัฐสภาได้เสมอ

๒. การให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เสนอร่างพระราชบัญญัติได้จึงควรมีเงื่อนไขบางอย่างจำกัดการเสนอไว้บ้าง การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติได้แต่โดยในพรรคการเมืองที่สมาชิกผู้นั้นสังกัดอยู่ก็เพื่อให้พรรคการเมืองนั้นได้พิจารณาก่อนหรือให้ความเห็นชอบในชั้นหนึ่งก่อนที่จะผ่านออกมาเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อสภา

๓. การจำกัดสิทธิพรรคเล็กพรรคน้อยในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ก็เพื่อส่งเสริมการเมืองระบบพรรคให้เข้มแข็งขึ้นและเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีบทบัญญัติหลายส่วนที่เป็นการส่งเสริมการเมืองระบบพรรค เพราะสถานการณ์ทางการเมืองจะราบรื่นได้ก็ต่อเมื่อมีพรรคการเมืองใหญ่ ๆ แต่เพียงน้อยพรรค

๔. การตราพระราชบัญญัติอะไรออกมา ถ้ามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายย่อมกระทบกระเทือนต่อประชาชนทั่วไปซึ่งพรรคการเมืองนั้นจะต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การกำหนดให้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ภายใต้มติของพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่ย่อมเป็นหลักประกันอย่างดีว่าพรรคการเมืองนั้นเห็นด้วยและทำให้ได้รับเสียงสนับสนุนว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญพอสมควร



๕. เพื่อป้องกันมิให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภามากเกินไป ซึ่งจะมีผลกระทบต่อรัฐบาลในการบริหารประเทศได้ และเป็นการป้องกันการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อหาเสียงของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยที่ผู้เสนอเองก็ได้ประสงค์จะให้ผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแต่อย่างใด อันจะเป็นเหตุให้เสียเวลาการพิจารณาของสภาโดยเปล่าประโยชน์

ลักษณะพิเศษของร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับการเงิน

เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะพิเศษต่างจากร่างพระราชบัญญัติทั่ว ๆ ไป ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อได้รับคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี การกำหนดให้ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก็ด้วยเหตุที่ว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหากมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วย่อมจะเป็นการเพิ่มภาระทางงบประมาณให้แก่รัฐบาลเป็นอย่างมากในการที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ

ความหมาย

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

๑. การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีอากร การ “ตั้งขึ้น” ได้แก่การเก็บภาษีหรืออากรขึ้นใหม่ “ยกเลิก” หมายถึงยกเลิกภาษีหรืออากรที่เก็บอยู่แล้ว เช่น แก้ไขอัตราให้สูงขึ้นหรือลดลง “ผ่อนภาษีหรืออากร” เช่น ผ่อนผันไม่เก็บในบางเรื่อง “วางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร” เช่น การวางวิธีเก็บภาษีเสียใหม่ ซึ่งสมาชิกเห็นว่าจะมีผลให้เก็บภาษีมากขึ้น แต่ความจริงอาจทำให้ค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีอากรสูงหรือเก็บภาษีอากรได้น้อยลง เพราะมีทางหลีกเลี่ยงได้มาก

๒. การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินซึ่งเป็นเรื่องของงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลเท่านั้นที่อยู่ในฐานะที่ทราบดีกว่าสมาชิกสภา

๓. การกู้เงิน หรือการค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้ ซึ่งเป็นภาระแก่รัฐบาล

๔. เงินตรา เช่น การกำหนดค่าเทียบเท่าเงินบาทกับทองคำ เป็นต้น



การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติใดเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าสาระของร่างพระราชบัญญัตินั้นกล่าวเป็นอย่างไร เช่น พิจารณาว่ามีบทบัญญัติใดกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรเงินอุดหนุนหรือมีผลให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมาดำเนินการหรือไม่ หรือพิจารณาว่ามีบทบัญญัติใดมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงหรือการวางระเบียบเรื่องภาษีอากรหรือไม่ หรือพิจารณาว่ามีบทบัญญัติใดมีข้อกำหนดเกี่ยวกับเรื่องอัตราค่าธรรมเนียมหรือไม่ เป็นต้น หากร่างพระราชบัญญัติใดมีบทบัญญัติส่วนหนึ่งส่วนใดต้องตามลักษณะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ทั้งหมดหรือแต่กรณีใดกรณีหนึ่ง ก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ส่วนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียวที่จะเป็นผู้วินิจฉัยในทางปฏิบัติที่ผ่านมาก่อนที่จะบรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าระเบียบวาระการประชุมสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาทุกฉบับทั้งของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เหตุผลในการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็อาจแตกต่างกันไปในแต่ละสมัย ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามวิถิต่างทางการเมือง ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะเป็นผู้จัดส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้การรับรองก่อนตามรัฐธรรมนูญฯ

ผลของการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

๑. โดยที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหากมีผลใช้บังคับย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อภาวะเศรษฐกิจ สังคม และการคลังของประเทศ นายกรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องพิจารณาว่ามีความเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายของฝ่ายบริหารเพียงใด ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ให้การรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ หากนายกรัฐมนตรีไม่ให้การรับรอง สมาชิกก็ย่อมจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไม่ได้

๒. เกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา กล่าวคือกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินวุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน



๓๐ วัน เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติขยเวลาออกไปให้เป็นพิเศษ

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานี้ และได้ลงมติเห็นชอบแล้วก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งไปยังวุฒิสภาด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน และคำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือว่าเป็นที่ยุติ วุฒิสภาจะมีความเห็นในทางใดแจ้งว่าร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไม่ได้ เพราะเหตุว่าอำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด

การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่เคยมีเหตุการณ์เกิดขึ้นเมื่อปีพุทธศักราช ๒๔๙๔ กล่าวคือ รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัตินี้รัฐบาลเป็นผู้เสนอประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้วินิจฉัยเสียก่อนว่าร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. แล้วเสนอไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ครั้นครบกำหนด ๓๐ วัน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงได้เสนอญัตติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ชี้ขาดว่า ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ดังนั้นเมื่อวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จภายใน ๓๐ วัน จึงถือเป็นเสมือนหนึ่งว่าวุฒิสภาได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว และดำเนินการส่งไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

ทางด้านคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ของวุฒิสภามีพระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิวัฒนไชยฯ เป็นประธานคณะกรรมการได้บันทึกเหตุผลเสนอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ของวุฒิสภาได้พิจารณาเหมือนกัน แต่เห็นว่าไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงไม่ได้รับเร่งพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วันตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

เมื่อเป็นปัญหาดังกล่าว ต่อมาในคราวร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



พุทธศักราช ๒๕๑๑ จึงได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนในมาตรา ๑๑๙ ว่าเป็นประธานสภา
วินิจฉัยเสียก่อนว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
หรือไม่ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ต้องแจ้งไปให้สภาที่จะพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัตินั้นทราบด้วยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติ
เกี่ยวกับการเงิน หากไม่แจ้งไปให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่ใช่ร่างพระราช
บัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

สำหรับเหตุผลของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ที่มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว
ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เป็นตัวอย่างอันหนึ่งที่จะทำให้เห็นถึงลักษณะ
พิเศษของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งได้นำลงไว้ในภาคผนวกด้วยแล้ว

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาแบ่งออกได้เป็น ๒
ขั้นตอน คือ

- ก. ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร
- ข. ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา

ก) ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยปกติต้องกระทำเป็น ๓ วาระและต้อง
พิจารณาไปตามลำดับ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง

เป็นขั้นพิจารณาหลักการโดยทั่ว ๆ ไปว่าสมควรจะรับหลักการหรือไม่รับ
หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น กล่าวคือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่วาระการ
พิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็น
ผู้ลุกขึ้นอภิปรายก่อนโดยชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบในการเสนอร่างพระราช
บัญญัตินั้นเป็นอันดับแรก กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี
กระทรวงใดเป็นเจ้าของร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือหากร่างพระราชบัญญัตินั้นเกี่ยวข้องกับ
หลายกระทรวง คณะรัฐมนตรีก็อาจมอบหมายให้รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวง
หนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการเสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภาแล้วแต่กรณี แต่ถ้า



กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติของสมาชิก สมาชิกผู้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือสมาชิกที่เป็นผู้ร่วมเสนอก็จะเป็นผู้เสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภา ต่อจากนั้นประธานจะให้สมาชิกฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนได้อภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนในร่างพระราชบัญญัตินั้นสลับกันไป เมื่อการอภิปรายเป็นที่ยุติแล้ว ประธานก็จะขอมติจากที่ประชุมว่า จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมสภามีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น สภาก็จะพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง หากที่ประชุมสภามีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นหลักเบื้องต้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งเท่านั้น ซึ่งจริง ๆ แล้วการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งนี้ ยังมีขั้นตอนการพิจารณาสลับซับซ้อนอีกหลายขั้นตอน ได้แก่

๑.๑ การตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนรับหลักการ

ในระหว่างการอภิปรายในวาระที่หนึ่งนี้ ถ้ามีปัญหาที่ยากต่อการวินิจฉัยของที่ประชุม เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาของสภาว่าจะรับหลักการหรือไม่ สภาอาจมีมติให้ตั้งคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ซึ่งคณะกรรมการที่สภาตั้งก็จะไปพิจารณาศึกษาในรายละเอียดข้อเท็จจริง กำหนดเวลาในการพิจารณาก็แล้วแต่ที่ที่ประชุมจะกำหนด แล้วจะรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อที่ประชุมสภาอีกครั้งว่าสภาสมควรจะมีมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น การเสนอให้ตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนรับหลักการนี้ มักใช้ในกรณีที่ที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันมากมาย หากที่ประชุมจะตัดสินใจลงมติก้นในขณะนั้นก็อาจเป็นผลเสียในภายหลังได้ วิธีการนี้จึงมีประโยชน์มาก

๑.๒ คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

ในการพิจารณาวาระที่หนึ่ง ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการก็สามารถทำได้ โดยต้องขออนุมัติจากที่ประชุมเสียก่อน ถ้าที่ประชุมอนุมัติ ก็มีผลให้ต้องรอการพิจารณาไว้ก่อนภายในระยะเวลาที่สภากำหนด จนกว่าคณะรัฐมนตรีจะได้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนต่อสภา

วิธีการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทน



ราษฎรเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการนั้น ข้อบังคับการประชุมและการ
ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๖ และ ๒๔๗๗ ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่
คณะรัฐมนตรีที่จะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อน
รับหลักการไว้โดยชัดแจ้ง แต่ก็กระทำได้โดยอาศัยบทบัญญัติในวรรคสองของข้อ
บังคับดังกล่าวข้อ ๒๑ และข้อ ๒๔ ตามลำดับที่ว่า “เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่าง
อื่น” กล่าวคือ หากคณะรัฐมนตรีจะขอรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ต้องขอให้
ที่ประชุมลงมติว่า จะยอมตามคำขอนั้นหรือไม่

ต่อมาข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๐
ข้อ ๓๘ วรรคสาม ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๔
ข้อ ๔๗ วรรคสาม และข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร
พ.ศ. ๒๔๙๕ ข้อ ๔๕ วรรคสาม ได้บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า “ถ้าคณะรัฐมนตรี
ขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการหากที่
ประชุมอนุมัติจะกำหนดเวลาให้คณะรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัติคืนต่อสภาหรือไม่
ก็ได้” หมายความว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ถ้าคณะรัฐมนตรีจะขอรับร่าง
พระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการแล้วก็ต้องให้ที่
ประชุมลงมติอนุมัติเสียก่อนเสมอ คือให้เป็นอำนาจของที่ประชุมที่จะเป็นผู้อนุมัติ

ครั้นประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.
๒๕๐๔ ในข้อบังคับนี้ยอมให้เป็นเอกสิทธิ์แก่คณะรัฐมนตรีที่จะขอรับร่างพระราชบัญญัติ
ที่สมาชิกเป็นผู้เสนอไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้โดยไม่ต้องขอมติจากที่ประชุม
โดยบัญญัติไว้ในข้อบังคับดังกล่าวข้อ ๑๒๕ ว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อน
รับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน ทั้งนี้สภาจะกำหนดเวลารอการพิจารณาไว้
หรือไม่ก็ได้” และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรฉบับต่อ ๆ มา
จนถึงข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ ก็ได้นำ
วิธีการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในลักษณะให้เอกสิทธิ์แก่คณะรัฐมนตรีในการขอรับร่าง
พระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้เสมอโดยไม่ต้องขออนุมัติจากที่ประชุม
ต่อมาเมื่อประกาศใช้ข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็กลับ
ไปใช้หลักการที่ว่า “คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกไปพิจารณา
ก่อนรับหลักการ จะต้องขออนุมัติจากที่ประชุมเสียก่อนเสมอ” จนถึงข้อบังคับการ
ประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน



เกี่ยวกับเรื่องนี้ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ข้อ ๔๖ ได้กำหนดไว้ว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ ถ้าคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อนเมื่อที่ประชุมอนุมัติ แต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน” การบัญญัติข้อบังคับขึ้นเช่นนี้ก็ด้วยเจตนาเพื่อที่จะให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร อันจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้นได้มีโอกาสนำร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาเสียก่อนให้รอบคอบว่าจะนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ แล้วจึงนำกลับมาเสนอให้ที่ประชุมทราบเหตุผลว่าจะปฏิบัติได้หรือไม่ เพื่อสภาจะได้พิจารณาอีกครั้งว่า ควรจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นและให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่

วิธีการดังกล่าวนี้ หากนำไปใช้อย่างตรงไปตรงมาแล้ว ก็นับว่าเป็นประโยชน์แก่รัฐบาลและแก่สภาที่จะได้ทราบว่า มีข้อบกพร่องหรืออุปสรรค และผลดีผลเสียในการที่จะตราออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมาย ถือเป็นความร่วมมือกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในฐานะที่เป็น การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา ในทางตรงกันข้าม หากฝ่ายบริหารมีเจตนาเป็นอย่างอื่นก็อาจถือโอกาสนำเอาข้อบังคับที่มีหลักการที่ดีดังกล่าวไปเป็นประโยชน์ในทางที่ไม่สมควรก็ได้ ตัวอย่างเช่น ในกรณี que คณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอนั้น คณะรัฐมนตรีไม่ประสงค์ที่จะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ปรากฏว่า ขณะนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลยังไม่พร้อม ซึ่งถ้าหากปล่อยให้ที่ประชุมสภาพิจารณากันต่อไปจนถึงขั้นลงมติแล้วรัฐบาลก็อาจเป็นฝ่ายแพ้มติของสภาได้ กรณีเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีอาจถือโอกาสขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะลงมติรับหลักการ หากที่ประชุมอนุมัติตามคำขอ สภาก็ต้องระงับการพิจารณาไว้ก่อนจนกว่าคณะรัฐมนตรีจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนต่อสภาในโอกาสส่งกลับมายังสภา คณะรัฐมนตรีก็มีโอกาสที่จะเตรียมเสียงสมาชิกฝ่ายรัฐบาลให้พร้อม ซึ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปได้ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา สภามักอนุมัติให้คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนรับหลักการเสมอมา และแม้ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ฉบับปัจจุบันจะกำหนดว่า “ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อนเมื่อที่ประชุมอนุมัติ แต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน” ก็ตาม ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติเมื่อคณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกเสนอมาไปพิจารณาก่อนรับหลักการมีกำหนดเวลา



๖๐ วัน ซึ่งที่ประชุมอนุมัติตามคำขอแล้ว เมื่อครบกำหนดเวลา ๖๐ วันที่คณะรัฐมนตรีจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติคืนต่อสภา หากคณะรัฐมนตรียังพิจารณาไม่เสร็จก็มีสิทธิขอขยายเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติก่อนรับหลักการออกไปอีกได้เสมอ โดยขออนุมัติจากที่ประชุม และโดยที่กำหนดเวลา ๖๐ วันดังกล่าว ขอบังคับการประชุมไม่ได้ให้หมายถึงเฉพาะวันในสมัยประชุม ดังนั้นการนับระยะเวลาดังกล่าวจะต้องนับติดต่อกันไปแม้จะอยู่ในช่วงที่ปิดสมัยประชุม ในกรณีเช่นนี้ ถ้าหากกำหนดเวลาที่คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนรับหลักการได้สิ้นสุดลงในระหว่างปิดสมัยประชุม ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือถึงสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอขยายเวลาออกไปอีกและมักขอขยายมาก่อนสิ้นสุดกำหนดเวลาที่สภาได้อนุมัติไว้ ต่อมาเมื่อถึงคราวเปิดสมัยประชุม คณะรัฐมนตรีก็จะขอให้ที่ประชุมอนุมัติให้ขยายเวลาออกไปอีกตามคำขอ ซึ่งการที่คณะรัฐมนตรีสามารถขอขยายเวลาออกไปอีกและแม้จะเป็นการขอขยายเวลาย้อนหลังก็ยังสามารถทำได้ ทำให้ดูเหมือนว่าขอบังคับการประชุมเกี่ยวกับกำหนดเวลาในการขอรับร่างพระราชบัญญัติไปพิจารณาก่อนรับหลักการไม่มีประโยชน์ และดูจะเป็นประเพณีปฏิบัติของสภาที่มักจะอนุมัติให้คณะรัฐมนตรีขอรับร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกไปพิจารณาก่อนรับหลักการเสนอ เรื่องนี้อาจมองได้ว่าเป็นเรื่องของความอะลุ่มอล่วยระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้

๑.๓ การรวมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาวาระที่หนึ่งนี้ สภาอาจมีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับรวมกันก็ได้ ซึ่งจะกระทำได้ต่อเมื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกัน ทำนองเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกัน และสภาจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับหรือทั้งหมดรวมกันก็ได้ แต่เมื่อสภาได้มีมติรับหลักการแล้วให้สภาลงมติว่าจะใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นหลักในการพิจารณาในวาระที่ ๒ ด้วย

ผลการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง แยกได้ดังนี้

๑. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป

๒. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ก็จะต้องส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้คณะกรรมการพิจารณาต่อไป ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา (มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรล้วน ๆ หรือคณะกรรมการวิสามัญ มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือนุคคณภายนอกก็ได้) หรืออาจ



พิจารณาโดยกรรมวิธีการเต็มสภา ทั้งนี้แล้วแต่มติของที่ประชุม

แต่ก่อนที่จะส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการพิจารณาไปพิจารณา ที่ประชุมจะต้องกำหนดระยะเวลาในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอคำแปรญัตติด้วย ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมกำหนดให้กระทำการแปรญัตติภายใน ๗ วัน แต่ทั้งนี้ สภาจะกำหนดเวลาเป็นอย่างอื่นก็ได้แล้วแต่มติของที่ประชุม อนึ่ง กำหนดการแปรญัตตินี้ หมายถึง ระยะเวลาที่สมาชิกจะเสนอคำแปรญัตติต่อประธานคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้น ไม่ได้หมายถึงระยะเวลาที่คณะกรรมการจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้แล้วเสร็จแต่อย่างใด

๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สองนี้สามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ การพิจารณาของคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภาภายหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จแล้ว

๒.๑ การพิจารณาของคณะกรรมการ

เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วโดยคณะกรรมการที่สภามอบหมายซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้แล้วแต่มติของที่ประชุม สภา ในระหว่างการศึกษาของคณะกรรมการ สมาชิกมีสิทธิที่จะร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยการขอเสนอเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อความที่ปรากฏอยู่ในร่างเดิมได้ เรียกว่าการแปรญัตติ กล่าวคือ เมื่อสมาชิกผู้ใดเห็นควรขอแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อความเดิมในร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น ภายในเวลาที่สภาได้กำหนดไว้ ในการเสนอคำแปรญัตติต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๕ คน และโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา และการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

การแปรญัตติ ผู้ที่มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติจะต้องเป็นสมาชิกสภาเท่านั้น และจะต้องไม่ได้เป็นกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรื่องนั้นด้วย เพราะในฐานะกรรมการมีสิทธิที่จะขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้อยู่แล้ว เมื่อสมาชิกได้ขอแปรญัตติภายในเวลาที่สภาได้กำหนดไว้แล้ว คณะกรรมการก็จะนัดประชุมเพื่อพิจารณาว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคำขอแปรญัตตินั้น



โดยเชิญสมาชิกแต่ละรายที่ได้ยื่นคำขอแปรญัตติไว้มาชี้แจงเหตุผลประกอบในที่ประชุม
ของคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ถ้าหากคณะกรรมการ
เห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิกท่านใดก็จะแก้ไขให้เป็นไปตามคำแปรญัตตินั้น
ถ้าคณะกรรมการไม่เห็นด้วยกับคำแปรญัตติของสมาชิก ก็จะชี้แจงเหตุผลให้สมาชิก
ผู้ขอแปรญัตติได้เข้าใจเพื่อจะได้ถอนคำแปรญัตตินั้นออกไป แต่ถ้าหากผู้แปรญัตติ
ไม่พอใจและยืนยันที่จะขอแปรญัตติตามนั้น ก็มีสิทธิสงวนคำแปรญัตติของตนไว้เพื่อ
อภิปรายในที่ประชุมสภาและให้ที่ประชุมวินิจฉัยชี้ขาดอีกครั้ง

สำหรับทางด้านคณะกรรมการนั้น กรรมการทุกคนมีสิทธิที่จะขอเปลี่ยนแปลง
แก้ไข หรือเพิ่มเติมข้อความใดในร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ ถ้าหากที่ประชุม
ของคณะกรรมการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัตินั้นเห็นด้วยก็จะแก้ไขเปลี่ยนแปลง
หรือเพิ่มเติมไปตามนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย และกรรมการ
ผู้นั้นไม่พอใจและยืนยันที่จะขอเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติม กรรมการผู้นั้นก็มี
สิทธิสงวนความเห็นของตนไว้เพื่ออภิปรายในที่ประชุมสภาให้ที่ประชุมเป็นผู้ชี้ขาด

เกี่ยวกับการแปรญัตติในชั้นคณะกรรมการนี้ เคยมีปัญหาในการแปรญัตติ
ร่างพระราชบัญญัติเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งเป็นปัญหาที่น่าสนใจมาก กล่าวคือ เนื่อง
จากคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติเรื่องราวจ้างทุกซ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
โดยมีหลักการว่า เพื่อแก้ไขร่างพระราชบัญญัติเรื่องราวจ้างทุกซ์ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น
โดยขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติเรื่องราวจ้างทุกซ์ พ.ศ. ๒๔๙๒
เพียงมาตราเดียวเท่านั้น เมื่อสภาได้ลงมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว
แล้วในวาระที่หนึ่ง และส่งให้คณะกรรมการการปกครองเป็นผู้พิจารณาต่อไปใน
วาระที่สอง ในชั้นแปรญัตติ ได้มีสมาชิกเสนอขอแปรญัตติโดยขอเพิ่มมาตรา ๑๗ ทวิ
มาตรา ๑๗ ตริ และขอแก้ไขข้อความในมาตรา ๒๐ ของร่างพระราชบัญญัติเรื่องราวจ้าง
ทุกซ์ พ.ศ. ๒๔๙๒ แต่คณะกรรมการการปกครองมีมติไม่รับคำแปรญัตติของ
สมาชิกผู้เสนอ โดยเห็นว่าสมาชิกจะเสนอแปรญัตติในมาตราอื่น นอกจากมาตราที่
ปรากฏในร่างเดิมที่เสนอต่อสภาไม่ได้ จึงไม่ยอมรับคำแปรญัตตินั้น

ต่อมาสมาชิกผู้นั้นจึงได้เสนอญัตติให้มีการตีความข้อบังคับการประชุมปรึกษา
ของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๑๒ ข้อ ๑๐๕ ที่กำหนดว่า “ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ชั้นกรรมการที่สภาตั้งสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็
ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนด



เจ็ดวันนับแต่วันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น” และวรรคสอง “การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา” โดยผู้เสนอประสงฆ์ให้สภาชี้ขาดว่า “สมาชิกมีสิทธิเสนอคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมมาตราอื่นลงในร่างพระราชบัญญัติ นอกเหนือจากมาตราในร่างเดิมที่สภาได้ลงมติรับหลักการแล้วในวาระที่หนึ่ง ได้หรือไม่” ซึ่งที่ประชุมสภาก็ได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นในปัญหานี้กันอย่างกว้างขวาง ฝ่ายที่เห็นด้วยกับผู้เสนอญัตติให้เหตุผลว่า “การที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นกรณีที่สภาเห็นชอบด้วยในหลักการที่จะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ เรื่องราวร้องทุกข์เท่านั้น ยังถือไม่ได้ว่าจะเห็นชอบด้วยในการแก้ไขมาตราใดซึ่งเป็นรายละเอียด เมื่อรัฐบาลมีหลักการที่จะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ ก็ชอบที่จะให้สมาชิกแก้ไขได้ทั้งฉบับ หากจำกัดสิทธิสมาชิกให้เสนอคำแปรญัตติได้แต่เฉพาะมาตราที่สภาได้รับหลักการไปแล้วย่อมเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยสมบูรณ์” ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับผู้เสนอญัตติก็ให้เหตุผลว่า “หลักการของร่างพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ที่รัฐบาลเสนอต่อสภานั้น ก็เพื่อจะแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๔๙๒ เพียงมาตราเดียว หนึ่ง หลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นน่าจะแบ่งได้เป็น ๒ หลักการ คือ หลักการหนึ่งเสนอเพื่อให้กฎหมายว่าด้วยการนั้นการนี้ ซึ่งสมาชิกย่อมขอแปรญัตติได้ตลอดทั้งฉบับ กับอีกหลักการหนึ่งที่เสนอเพื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการนั้นการนี้ ซึ่งสมาชิกย่อมขอแปรญัตติได้เฉพาะมาตราที่เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น” ในที่สุดที่ประชุมก็ได้ลงมติว่า “สมาชิกไม่มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมมาตราอื่นลงในร่างพระราชบัญญัตินอกจากมาตราในร่างเดิมที่สภาได้ลงมติรับหลักการแล้วในวาระที่หนึ่ง”

เมื่อมีปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้น ในการตราข้อบังคับการประชุมสภาต่อ ๆ มา จึงได้กำหนดไว้ว่า “การแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น”

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุไว้ด้วยว่า



- มาตราใดมีการแก้ไข หรือไม่มีการแก้ไข
- มาตราใดคณะกรรมการติดออก หรือเพิ่มขึ้นใหม่
- มาตราใดที่มีการแปรญัตติ จะต้องบอกด้วยว่าคณะกรรมการมีมติต่อคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด
- มีผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือไม่ ชื่ออะไรบ้าง และแปรญัตติอย่างไร
- มีกรรมการสงวนความเห็นหรือไม่ ชื่ออะไรบ้าง และกรรมการนั้น ๆ มีความเห็นอย่างไร

อนึ่ง ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการในวาระที่ ๒ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาพิจารณา และในกรณีที่สภาลงมติเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ประธานสภา ก็จะแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและนำไปปฏิบัติตามข้อสังเกตนั้น

๒.๒ การพิจารณาของสภากายหลังจากที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จแล้ว

เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ก็จะบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภากายใน ๑๐ วัน

ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติวาระที่สองของสภา เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะกรรมการรับไปพิจารณาในรายละเอียดเสร็จแล้ว และเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาต่อไป การพิจารณาครั้งที่สองนี้ สภาจะพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ในการอภิปรายของสมาชิกให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความในมาตราที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงไปจากร่างเดิมเท่านั้น หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่คณะกรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อความได้มีได้นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่



อนึ่ง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเรียงตามลำดับมาตราของสภาในวาระที่สองนี้ หากเกิดปัญหาหรือมีข้อบกพร่องอันใดเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณา คณะกรรมาธิการหรือที่ประชุมสภาอาจมีมติให้คณะกรรมาธิการถอนร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาปรับปรุงแก้ไขใหม่ก็สามารถกระทำได้ แล้วค่อยเสนอกลับคืนสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

๓. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม

การพิจารณาในวาระนี้จะไม่มีการอภิปรายในร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก ที่ประชุมจะต้องลงมติว่า จะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้ว

ผลการพิจารณาในวาระที่สาม แยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. กรณีที่สภาลงมติไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป
๒. กรณีที่สภาลงมติเห็นชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กล่าวมาทั้ง ๓ วาระตามลำดับเป็นกรณีที่ใช้กับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยปกติทั่ว ๆ ไป แต่ในบางครั้งที่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาอาจกระทำโดยกรรมาธิการเต็มสภา หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๓ วาระรวดซึ่งมักใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนที่จะให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นออกใช้บังคับเป็นกฎหมาย หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีรายละเอียดไม่มากและง่ายต่อการพิจารณาของสภา การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภานี้ เป็นทั้งการพิจารณาชั้นคณะกรรมาธิการและการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราารวมกันไป โดยถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการ และประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานของคณะกรรมาธิการด้วย ซึ่งจะกระทำต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร) หรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า



๓๐ คน (ข้อบังคับการประชุมสมาชิกวุฒิสภา) หนึ่ง ในการพิจารณาของคณะกรรมการ
ธิการเต็มสภาไม่มีการแปรญัตติ เพราะถือว่าสมาชิกทุกคนเป็นกรรมาธิการและสมาชิก
ย่อม มีสิทธิเสนอขอแก้ไขในฐานะของกรรมาธิการได้อยู่แล้ว

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะ
กรรมาธิการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้
ในกรณีเช่นว่านี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ไม่อาจพิจารณาโดยกรรมาธิการ
เต็มสภาได้โดยตลอด เพราะต้องรองจนกว่าคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งได้พิจารณา
ปัญหานั้นจนเสร็จแล้วรายงานต่อสภา สภาจึงจะเริ่มพิจารณาต่อไป

ข) ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา เป็นการพิจารณาร่างพระราช
บัญญัติที่เสนอขึ้นมาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยที่วุฒิสภาเป็นสภาที่ทำหน้าที่กลั่นกรอง
ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมา รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดระยะเวลาการพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือ กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติไม่เกี่ยว
ด้วยการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติ
นั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน
๓๐ วัน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้เป็นกรณีพิเศษ
กำหนดวันการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหมายถึงให้นับเฉพาะวันในสมัย
ประชุมเท่านั้น และให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา ถ้าหาก
วุฒิสภาไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว
ก็ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

หนึ่ง ระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาดังกล่าวไม่ให้
นับรวมถึงระยะเวลาที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะ
ตุลาการรัฐธรรมนูญว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาใหม่นั้นมีหลักการอย่างเดียวกัน
หรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้หรือไม่

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาก็มีลักษณะดำเนินการ
ทำนองเดียวกัน การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ การ
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติจะต้องกระทำพิจารณาเป็น ๓ วาระ ดังต่อไปนี้



๑. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร

อนึ่ง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการของวุฒิสภานี้ คณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาไปพิจารณาก่อนรับหลักการเหมือนเช่นการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรอีกไม่ได้ เพราะถือว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อวุฒิสภานั้นได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่อย่างไรก็ตาม วุฒิสภาก็มีอำนาจตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนที่วุฒิสภามีมติรับหลักการก็ได้เช่นเดียวกับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร

๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการที่สภาตั้งหรือกรรมาธิการเดิมสภา ซึ่งขั้นตอนการพิจารณา การแปรญัตติ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาภายหลังที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วก็มีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

๓. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม

การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือถ้าในการพิจารณาวาระที่สอง ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ที่ประชุมลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นว่านี้ มติให้แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้พิจารณาในวาระที่สอง และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรในร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแต่ประการใด

ผลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา แยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. กรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม



LIRT

ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญต่อไป โดยนายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

๒. กรณีวุฒิสภาลงมติในวาระที่ ๑ หรือวาระที่ ๓ ไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

๓. กรณีวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นเสร็จแล้ว ประธานวุฒิสภาจะต้องแจ้งผลการพิจารณานั้นไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบต่อไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติม

กรณีวุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างตั้งบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรจะได้เป็นผู้กำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อสภาทั้งสองได้ตั้งกรรมาธิการร่วมกันแล้ว คณะกรรมาธิการร่วมกันก็จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ (การพิจารณาขั้นนี้ไม่มีการเสนอคำแปรญัตติเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมโดยสมาชิกที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันเท่านั้น) แล้วจะรายงานพร้อมทั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาเสร็จแล้วต่อสภาทั้งสองเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้งหนึ่งในรายงานของคณะกรรมาธิการจะระบุมติที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมและมติของคณะกรรมาธิการร่วมกันมีความเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขดังกล่าวนี้อย่างไร

ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๗๗

ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน



การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งตามมาตรา ๑๒๘

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งมีอยู่ด้วยกัน ๒ กรณี

๑. กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปนั้น สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา ๑๘๐ วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๗๗

๒. กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาเสร็จแล้ว กรณีนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลา ๑๘๐ วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างของคณะกรรมการร่วมกัน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไป ตามมาตรา ๗๗

แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ทั้ง ๒ กรณีดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๗๗

อนึ่ง ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติใด คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้มิได้

การปรีกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่

ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่เห็นชอบด้วยก็ทรงมีอำนาจยับยั้งได้โดย



๑. ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมายังรัฐสภาโดยไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย
๒. เก็บร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้โดยไม่ทรงพระราชทานคืนมายังรัฐสภาจนล่วงพ้นเวลา ๙๐ วันไปแล้ว

ในกรณีทั้งสองที่กล่าวมานี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ และจะต้องกระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ถ้ารัฐสภาเห็นสมควรและได้ลงมติยืนยันมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาแล้ว ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง หากพระมหากษัตริย์มิให้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน ๓๐ วัน รัฐธรรมนูญกำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

เกี่ยวกับเรื่องนี้ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ พระมหากษัตริย์ทรงเคยใช้อำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติมาแล้วเป็นครั้งแรก กล่าวคือ รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก ซึ่งสภาได้พิจารณาและลงมติให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แต่พระมหากษัตริย์ได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาใหม่ตามรัฐธรรมนูญ โดยทรงขอให้เพิ่มบทบัญญัติยกเว้นการเก็บอากรมรดกจากทรัพย์สินพระมหากษัตริย์ให้ชัดเจนว่า ไม่ต้องเสียอากรมรดก มีพระราชประสงค์จะให้เดิมข้อความต่อไปนี้ลงในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “พระราชทรัพย์สินใด ๆ ที่เป็นพระราชมรดกตกไปยังผู้อื่นนอกจากผู้สืบราชสมบัติ ต้องเสียอากรมรดก นอกจากนั้นเป็นพระราชทรัพย์ฝ่ายพระมหากษัตริย์ไม่ต้องเสียอากรมรดก” คณะรัฐมนตรีได้ยืนยันว่า ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ต้องเสียอากรมรดก ต่อมาที่ประชุมสภาได้พิจารณาและลงมติด้วยคะแนนลับ ยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียง ๑๓๒ ต่อ ๘๔ นายกรัฐมนตรีจึงได้ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอีกครั้งหนึ่ง ในการนี้ได้ให้หม่อมเจ้าวรรณไวทยากร วรวรรณ กราบบังคมทูลถวายรายงานด้วยว่า ตามร่างพระราชบัญญัตินั้นตรงกับพระราชประสงค์แล้ว คือจะไม่เรียกเก็บอากรจากทรัพย์สินพระมหากษัตริย์และรัฐบาลจะร่างกฎหมายยกเว้นอากรดังกล่าวให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในที่สุดได้ทรงยอมลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปได้



ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

๑. ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

ได้มีผู้ให้คำจำกัดความของงบประมาณแผ่นดินไว้มากมายด้วยกัน ในที่นี้ใคร่ขอให้ความหมายไว้ว่า งบประมาณแผ่นดินคือแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ซึ่งแสดงถึงโครงการดำเนินงานทั้งหมดของประเทศภายในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้รวมถึงประมาณการบริการ กิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า งบประมาณแผ่นดินก็คือข่าวสารข้อมูลเพื่อใช้ในการตัดสินใจของรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรซึ่งใช้ประกอบเป็นแนวทางในการวางแผนและบริหารนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล

๒. ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณในประเทศไทย

การงบประมาณของประเทศไทยได้กำหนดปีงบประมาณเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคมถึงเดือนกันยายนของปีถัดไป ขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณโดยสังเขปมีดังต่อไปนี้

๑. กรมต่าง ๆ ส่งโครงการพัฒนาเศรษฐกิจที่ขอตั้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. กรมต่าง ๆ ส่งคำขอของงบประมาณรายจ่ายไปยังสำนักงบประมาณ

๓. สำนักงบประมาณร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย พิจารณากำหนดประมาณการรายรับ

๔. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พิจารณารายละเอียดโครงการต่าง ๆ และร่วมประชุมกับสำนักงบประมาณ

๕. สำนักงบประมาณพิจารณาและวิเคราะห์คำขอของงบประมาณ พิจารณากำหนดวงเงินรายจ่าย และจัดทำงบประมาณประจำปีงบประมาณเสร็จ นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการ

๖. คณะรัฐมนตรีพิจารณางบประมาณรายจ่ายตามที่สำนักงบประมาณเสนอ แล้วส่งกลับมายังสำนักงบประมาณ

๗. สำนักงบประมาณปรับปรุงรายละเอียดงบประมาณคณะรัฐมนตรีแล้วเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายพร้อมเอกสารงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี



๘. คณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แล้วนำเสนอรัฐสภาเพื่อพิจารณาและตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๓. การเสนอและการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กระทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาซึ่งแยกได้เป็น ๓ ประเภท คือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย

โดยปกติการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ จะต้องริเริ่มมาจากฝ่ายบริหารเสมอฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่อาจริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณได้ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจทราบได้ว่าควรกำหนดรายรับรายจ่ายอย่างไรบ้างในการพัฒนาและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีลักษณะเกี่ยวข้องกับนโยบายการคลังและการจ่ายเงินเพื่อบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดเงื่อนไขเป็นพิเศษแตกต่างไปจากร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ กำหนดให้รัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภาเป็นวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา รัฐบาลจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อรัฐสภาล่วงหน้าประมาณหนึ่งเดือนก่อนครบกำหนดปิดสมัยประชุมสามัญประจำปีของรัฐสภา ซึ่งจะอยู่ในราวกลางเดือนกรกฎาคม

กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของรัฐสภาก็แบ่งออกเป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎร ขั้นตอนต่อไปเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวุฒิสภา

ก) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในสภาผู้แทนราษฎรก็เหมือนกับ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป คือ พิจารณาเป็น ๓ วาระ เพียงแต่มีเงื่อนไข



พิเศษเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณมาถึงสภาผู้แทนราษฎร เหตุที่ต้องกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎรก็ด้วยเหตุที่ว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญต่อรัฐบาลเป็นอันมาก รัฐบาลจะบริหารประเทศให้สำเร็จลุล่วงไปได้ก็โดยงบประมาณประจำปีที่ตั้งไว้ ฉะนั้น ถ้าไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ สภาผู้แทนราษฎรอาจไม่รับผิดชอบหรือแล้งพิจารณาให้ล้าช้าซึ่งย่อมมีผลกระทบต่อรัฐบาลเพราะไม่สามารถใช้เงินงบประมาณที่ตั้งไว้ได้ และการที่กำหนดระยะเวลาพิจารณาไว้ ๙๐ วันก็เหมาะสมและเพียงพอต่อการที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาได้อย่างรอบคอบแล้ว

๑. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระที่หนึ่ง

การพิจารณาในวาระที่หนึ่ง เป็นขั้นพิจารณาและลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ และเพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการ สภาจะตั้งคณะกรรมการไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้

๒. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระที่สอง

การพิจารณาในวาระที่สอง กระทำเป็นสองขั้นตอนด้วยกันขั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาในขั้นกรรมาธิการ ขั้นตอนที่สองเป็นการพิจารณาในที่ประชุมของสภาซึ่งจะพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง และเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายได้เฉพาะมาตราที่มีการแก้ไข หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็น หรือที่มีผู้สงวนคำแปรญัตติ

การพิจารณาในวาระที่สองนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการใดมิได้ แต่อาจแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

๑. เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
๒. ดอกเบี้ยเงินกู้
๓. เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

การที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติห้ามสมาชิกแปรญัตติเพิ่มเติมรายจ่ายในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็ด้วยเหตุผลที่ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเป็นอำนาจของรัฐบาลที่จะเสนอแต่ฝ่ายเดียว รัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารย่อมทราบดีกว่าควรกำหนดรายรับรายจ่ายในแต่ละส่วนราชการอย่างไรจึงจะให้สอดคล้องกับเป้าหมายและนโยบายที่ได้กำหนดไว้ในการบริหารราชการแผ่นดิน หากปล่อยให้สมาชิกแปรญัตติเพิ่มรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณได้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายสนับสนุนย่อมจะกระทำการให้เป็นประโยชน์แก่งานและท้องถิ่นของตน ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุ่งยากวุ่นวายและส่งผลกระทบกระเทือนต่อนโยบายและเป้าหมายที่รัฐบาลได้วางเอาไว้

ส่วนการแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ สมาชิกสามารถกระทำได้แต่ต้องอยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๓ ประการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ เพราะรายจ่ายตามข้อผูกพันดังกล่าวเป็นรายจ่ายที่รัฐบาลต้องปฏิบัติตามพันธะสัญญาหรือตามกฎหมายอยู่แล้ว

ส่วนการพิจารณาของคณะกรรมการนั้น กรรมการทุกคนมีสิทธิที่จะขอแก้ไขตัดทอนหรือเพิ่มเติมรายการใดก็ได้ การแก้ไขตัดทอนหรือเพิ่มเติมดังกล่าว ไม่เรียกว่าเป็นการแปรญัตติเพราะเป็นการแก้ไขตามสิทธิในฐานะของกรรมการ เมื่อกรรมการท่านใดได้เสนอขอแก้ไขตัดทอนหรือเพิ่มเติมรายการใด ถ้าหากที่ประชุมกรรมการเห็นด้วยก็จะรับไว้และแก้ไขไปตามนั้น ถ้าหากเสียงข้างมากไม่เห็นด้วยและได้ชี้แจงแล้วแต่ยังไม่เป็นที่พอใจของกรรมการผู้เสนอแก้ไขกรรมการผู้นั้นก็อาจสงวนคำขอแก้ไขของตนหรือที่เรียกว่าสงวนความเห็นไว้อภิปรายในที่ประชุมรัฐสภาเพื่อให้ที่ประชุมได้วินิจฉัยชี้ขาดในวาระที่ ๒ อีกครั้งหนึ่ง

๓. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวาระที่สาม

การพิจารณาในวาระที่สาม เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ กรณีที่ไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณนั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าเห็นชอบก็ต้องเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ



ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว และให้เสนอต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ข) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณของวุฒิสภา วุฒิสภามีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา วุฒิสภาไม่มีอำนาจก้าวล่วงไปพิจารณาถึงรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเหมือนเช่นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป

โดยที่วุฒิสภามีระยะเวลาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบภายในกำหนดเวลาเพียง ๑๕ วันเท่านั้น ดังนั้นในการตราข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงได้มีบทบัญญัติกำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณไว้เป็นพิเศษกล่าวคือ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรมิได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณแล้ว วุฒิสภาก็จะตั้งคณะกรรมการวิชาการขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่ที่ประชุมกำหนดเรียกว่าคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณมีหน้าที่ติดตามพิจารณาศึกษาในขณะที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นตั้งกล้าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแล้วและเสนอวุฒิสภาพิจารณาต่อไป ประธานวุฒิสภาก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณซึ่งสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบแล้วไปยังคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณโดยด่วนทางคณะกรรมการวิชาการวิสามัญก็จะพิจารณาศึกษาพร้อมทั้งรายงานความเห็นต่อประธานสภาให้แล้วเสร็จภายในกำหนด ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นตั้งกล่าวซึ่งการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการวิชาการนี้ไม่มีการแปรญัตติแต่ประการใด และคณะกรรมการจะแก้ไขเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในทางใดก็ไม่ได้

ในการพิจารณาของวุฒิสภา ให้สภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณทั้งร่างซึ่งสมาชิกจะเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ แล้วให้ลงมติว่าจะเห็นชอบ



หรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ถ้าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบก็ถือว่าร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๗๗ ในกรณีที่วุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ สมาชิกผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที และถ้าสมาชิกผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติงบประมาณด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๗๗

ถ้าวุฒิสภาไม่ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบภายในกำหนด ๑๕ วัน ก็ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณนั้นแล้ว

แม้ว่าวุฒิสภาจะไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก็ตาม แต่คณะกรรมการการของวุฒิสภาก็สามารถตั้งข้อสังเกตในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ และในกรณีที่ประชุมเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณดังกล่าว ประธานวุฒิสภาก็จะทำหนังสือแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด

พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีเฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลพิเศษ และไม่อาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายตามวิธีปกติได้ทันการ พระราชกำหนดมีศักดิ์เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติและมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่เมื่อตราขึ้นใช้แล้วจะต้องรีบนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติภายในระยะเวลาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

โดยปกติการบัญญัติกฎหมายย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ฝ่ายบริหารย่อมไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามในบางกรณีฝ่ายบริหารก็มีอำนาจบัญญัติกฎหมายเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีเช่นนี้มักเป็นในกรณีที่ประเทศชาติตกอยู่ในภาวะฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาผลประโยชน์ของประเทศหรือความปลอดภัยของสาธารณะ และฝ่ายบริหารไม่สามารถ



จะเรียกประชุมฝ่ายนิติบัญญัติให้ทันที่ หรือถึงแม้ว่าสภาจะอยู่ในระหว่างสมัยประชุม แต่ฝ่ายบริหารมีความจำเป็นต้องการกฎหมายบางอย่างโดยรีบด่วนเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะที่สำคัญอย่างยิ่ง แต่กฎหมายที่บัญญัติโดยฝ่ายบริหารเช่นนี้มีผลเป็นกฎหมายชั่วคราวเท่านั้น ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญต้องการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารบัญญัติกฎหมายออกมาเพื่อให้ทันเหตุการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ภายหลังจากนั้นฝ่ายบริหารจะต้องนำเอากฎหมายนั้นไปให้สภานิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติเห็นชอบด้วย กฎหมายที่บัญญัติโดยฝ่ายบริหารนั้นก็จะมีผลเป็นกฎหมายอย่างสมบูรณ์เช่นเดียวกับกฎหมายที่บัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นชอบด้วยกฎหมายนั้นก็จะเป็นอันตกไป แต่การต่างๆ ที่เป็นไประหว่างที่มีกฎหมายก็ไม่ถูกกระทบกระเทือนเพราะเหตุที่กฎหมายนั้นต้องตกไป

พระราชกำหนดนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท

๑. พระราชกำหนดเกี่ยวกับเรื่องทั่วไป ฝ่ายบริหารจะออกได้ในการฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และไม่สามารถเรียกประชุมรัฐสภาได้ทันที่หรือเกิดขึ้นในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบสภา

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้พระราชกำหนดนั้นแล้วจะต้องเสนอมาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปโดยไม่ชักช้า

๒. พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ฝ่ายบริหารจะออกได้ในการที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน แม้จะอยู่ในระหว่างเปิดสมัยประชุมก็ตาม แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีประกาศใช้พระราชกำหนดนั้นแล้วจะต้องรีบเสนอมาเพื่อให้รัฐสภาอนุมัติภายใน ๓ วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผลของการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดทั้ง ๒ กรณีดังกล่าว

๑. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นเป็นอันตกไปและให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในช่วงที่ใช้พระราชกำหนดนั้น



๒. ถ้าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดก็ถือว่าพระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

๓. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้ววุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด มีผลให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

๔. ถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรได้ยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ก็ถือว่าพระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

อนึ่ง การยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรจะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภา การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีที่ไม่อนุมัติก็ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ภาคผนวก

รายงานคณะกรรมการการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

๑. ตามที่วุฒิสภาได้มีมติให้คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. นั้น คณะกรรมการได้พิจารณาไปยังไม่เสร็จ บัดนี้ได้รับหนังสือประธานวุฒิสภาที่ ๒๔๔๔/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม เรื่องร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕..... ว่าประธานสภาผู้แทนได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน

๒. ปัญหาที่ว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินหรือไม่นั้น กรรมการคณะนี้ได้ยกขึ้นพิจารณาแล้วในวันประชุมครั้งแรก และโดยที่เห็นว่ามิใช่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน จึงได้พิจารณากันโดยละเอียดถี่ถ้วน ไม่รุกรนสักแต่จะให้แล้วเสร็จไปภายใน ๓๐ วัน

คณะกรรมการไม่มีความประสงค์จะแสดงความเห็นอย่างไรในคำวินิจฉัยของประธานสภาผู้แทน แต่ก็รู้สึกว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องเสนอเหตุผลของคณะกรรมการซึ่งได้พิจารณาไว้ก่อนแล้วเพื่อให้วุฒิสภาทราบและวินิจฉัยกล่าวคือ

๓. มาตรา ๑๒๑ วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญฯ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมด หรือแต่ข้อใดข้อหนึ่งกล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรรหรือรับหรือรักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงินหรือการค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้ หรือร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินตรา”

๔. ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับนี้ มิใช่เป็นเรื่องภาษีอากรหรือการรับหรือรักษาเงินแผ่นดิน หรือการกู้เงินหรือการค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้ หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินตรา ฉะนั้นหากจะยกให้เป็นปัญหาขึ้นก็มีเพียงว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน หรือว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน หรือไม่



๕. คำว่า “จัดสรร” ตามพจนานุกรมแปลว่า “แบ่งส่วนไว้โดยเฉพาะ” และเมื่อใช้กับการเงิน ก็เป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นการกำหนดรายจ่ายเงิน และกำหนดจำนวนเงินที่พึงจ่ายตามรายการนั้นๆ เช่น การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของบริษัททำการค้า ก็เป็นการกำหนดว่าเงินกำไรสุทธินั้นให้จ่ายเป็นเงินสำรองเท่านั้นๆบาท เป็นเงินปันผลเท่านั้นๆบาท เป็นโบนัสเท่านั้นๆบาท เป็นต้น การจัดสรรเงินแผ่นดินก็เป็นการกำหนดรายการจ่ายและจำนวนเงินที่พึงจ่ายตามรายการที่กำหนดพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดสรรเงินแผ่นดินมีตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

๖. พระราชบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดิน ก็มีตัวอย่างเช่นพระราชบัญญัติอนุมัติให้จ่ายเงินไปพลางก่อน พระราชบัญญัติที่ว่าเป็นกฎหมายอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปก่อนได้ตามจำนวนที่บัญญัติไว้ และให้จ่ายเพื่อประโยชน์ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้น โดยรัฐบาลยังไม่ต้องจำแนกรายการละเอียด (คือยังไม่ต้องจัดสรร) เช่นว่าจะจ่ายเป็นเงินเดือนกรมใด เท่าไร หรือเป็นค่าใช้สอยเท่าใด เป็นต้น เมื่อได้ออกพระราชบัญญัติอนุมัติให้จ่ายเงินไปพลางก่อนแล้ว รัฐบาลก็จ่ายเงินได้ทันทีตามอำนาจที่ให้ไว้ในพระราชบัญญัตินั้น

๗. ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่ ๒ ประการคือ (ก) บัญญัติให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญในเมื่อต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ และ (ข) บัญญัติวิธีการคำนวณเงินบำเหน็จบำนาญ เพราะฉะนั้นร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมีลักษณะเป็นสัญญาระหว่างนายจ้าง (คือรัฐบาล) กับลูกจ้าง (คือข้าราชการ) ว่าถ้าลูกจ้างทำงานได้เท่านั้นๆปี หรือมีอายุสูงถึงเท่านั้นๆปี หรือทุพพลภาพ หรือนายจ้างให้ออกจากงาน ลูกจ้างจะได้รับเงินเป็นก้อนหรือเป็นรายเดือน และจำนวนเงินที่จะได้รับนั้นก็จะคำนวณตามวิธีการที่กำหนดไว้

๘. ข้อที่พึงสังเกตในเรื่องร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับนี้จึงมีอยู่ ๒ ประการ คือ (ก) ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดสรรเงินแผ่นดิน และ (ข) เป็นร่างกฎหมายที่บัญญัติให้ข้าราชการมีสิทธิได้รับเงิน โดยไม่ได้ให้อำนาจรัฐบาลจ่ายเงินอย่างใดเลย สมมุติว่าร่างนี้ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว รัฐบาลจะอาศัยพระราชบัญญัตินี้จ่ายเงินหาได้ไม่ รัฐบาลจะจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีและถ้าเงินในงบประมาณไม่พอจ่าย ก็จะต้องอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติเงินคงคลังจ่ายเงินเกินงบประมาณไปก่อน ฉะนั้นร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับนี้ จะว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเงินแผ่นดินหาได้ไม่



๙. จริงอยู่ เมื่อได้ออกพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปแล้วรัฐบาลย่อมมีข้อผูกพันให้ต้องจ่ายเงิน แต่ร่างพระราชบัญญัติที่ก่อให้เกิดข้อผูกพันให้ต้องจ่ายเงินนั้น จะถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ่ายเงินหาขอไม่ เพราะแม้จะมีพระราชบัญญัติอันก่อให้เกิดข้อผูกพันขึ้นก็ตาม รัฐบาลก็ยังจ่ายเงินตามพระราชบัญญัตินั้นไม่ได้ หากจะต้องอาศัยอำนาจในพระราชบัญญัติอื่นอันเป็นพระราชบัญญัติให้อำนาจจ่ายเงิน รัฐบาลจึงจะจ่ายเงินได้ อนึ่งถ้าหากการเป็นว่าพ้อมมีพระราชบัญญัติอันก่อให้เกิดข้อผูกพันขึ้น รัฐบาลก็เป็นอันจ่ายเงินได้แล้วไซ้ร้ก็คงจะไม่จำเป็นต้องมีพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

๑๐. อีกประการหนึ่งการบริหารราชการแผ่นดินย่อมต้องมีการจ่ายเงิน ฉะนั้นพระราชบัญญัติต่างๆมากฉบับจึงก่อให้เกิดข้อผูกพันให้ต้องจ่ายเงิน เช่นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และในที่สุดแม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน ก็ล้วนมีข้อผูกพันให้ต้องจ่ายเงินทั้งสิ้น หากจะตีความว่าพระราชบัญญัติใดมีข้อผูกพันให้ต้องจ่ายเงิน พระราชบัญญัตินั้นก็เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินแล้วไซ้ร้ ก็แทบจะไม่มีพระราชบัญญัติใดที่มีใช่เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินเลย การตีความเช่นนี้ย่อมเป็นการตีความเกินขอบเขตไปเป็นอันมาก

๑๑. อาศัยเหตุทั้งปวงดังได้กล่าวมาแล้วนี้ คณะกรรมการจึงมีความเห็นเป็นเอกฉันท์ว่า ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญฉบับนี้ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินตามความในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๒๑ วรรคสอง



พิมพ์ที่ หจก. คุณพินอักษรกิจ 31/14 ซอยวัดสังฆะระจาย ถนน 10600 โทร. 466-3371

นายสนอง ศิริกุลวัฒนภักดี ผู้พิมพ์และเผยแพร่
National Legislative Institute of Thailand