

การเสนอญัตติ ตอนที่ ๑

อรวรรณ เกษร
วิทยากรชำนาญการพิเศษ
ผู้เรียบเรียง

บทนำ

การเสนอญัตติเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุม ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และด้านการพิจารณาให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติจึงเป็นกลไกหนึ่งที่มีความสำคัญที่สามารถทำให้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของฝ่ายนิติบัญญัติบรรลุวัตถุประสงค์ เนื่องจากการเสนอญัตติเป็นข้อเสนอของสมาชิกที่มีความมุ่งหมายให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ลงมติหรือชี้ขาดในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ การเสนอญัตติจึงถือเป็นจุดเริ่มต้นหลักของการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดังนั้น การดำเนินการของแต่ละสภาในการเสนอญัตติก็จะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ข้อบังคับของแต่ละสภา เพื่อควบคุมให้การดำเนินงานของสภานั้น ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยการเสนอญัตติเป็นกลไกการดำเนินงานที่ครอบคลุมภารกิจหน้าที่ของรัฐสภาในเกือบทุกด้าน ไม่ว่าจะเป็นในด้านนิติบัญญัติที่กำหนดกลไกการเสนอญัตติ เช่น ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ และญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ และในด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดกลไกการเสนอญัตติ เช่น ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ญัตติตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งกลไกในการเสนอญัตติดังกล่าวเหล่านี้ล้วนเป็นกลไกที่ทำให้การดำเนินงานของรัฐสภาบรรลุผลตามภารกิจหน้าที่ และด้วยเหตุที่การเสนอญัตติเป็นกระบวนการดำเนินงานของรัฐสภาจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือข้อบังคับการประชุมรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อควบคุมการดำเนินงานของสภานั้น ๆ ในเรื่องการเสนอญัตติ การรับรองญัตติ การพิจารณาญัตติ หรือการดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวกับญัตติให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ

บทความนี้มุ่งหมายจะนำเสนอกลไกการปฏิบัติหน้าที่ในการเสนอญัตติในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ บรรลุวัตถุประสงค์ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร

ความหมายของญัตติ

ความหมายของญัตติ มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความหมายของญัตติว่า “ญัตติ” น. ข้อเสนอเพื่อลงมติ เช่น ผู้แทนราษฎรเสนอญัตติเข้าสู่สภาเพื่อขอให้ที่ประชุมลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่^๑

ญัตติ หมายถึง เรื่อง ปัญหา หรือประเด็น ที่สมาชิกรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา เพื่อให้มีการลงมติในเรื่อง ปัญหา หรือประเด็นดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีความหมายว่า ข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายจะให้รัฐสภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการอย่างไรต่อไป^๒

ญัตติ คือ ข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายให้สภาลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติ หรือดำเนินการอย่างไรต่อไป^๓

จากที่มีผู้ให้ความหมายของญัตติดังกล่าว สามารถสรุปความหมายของญัตติได้ว่า ญัตติ หมายถึง ข้อเสนอใด ๆ ในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ที่มีความมุ่งหมายให้ลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อย่างไรต่อไป และเมื่อกล่าวโดยเฉพาะถึงญัตติที่มีการเสนอในสภาผู้แทนราษฎร จะหมายถึง ข้อเสนอใด ๆ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรโดยมีความมุ่งหมายให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติ หรือดำเนินการอย่างไรต่อไป

ความสำคัญของญัตติ

เนื่องจากการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของรัฐสภาจะต้องมีการเสนอเป็นญัตติ ญัตติจึงเป็นกลไกการดำเนินงานที่สำคัญของรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาตามวัตถุประสงค์ของการเสนอญัตตินั้น จึงสามารถสรุปความสำคัญของการเสนอญัตติได้ ดังนี้

๑) เป็นกลไกในการตรากฎหมาย กฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณานั้นไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือประชาชน จะต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติอันเป็นญัตติที่จะก่อให้เกิดผลเป็นกฎหมายใช้บังคับต่อไป

๒) เป็นกลไกในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกระทำได้ คือ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ การเสนอญัตติดังกล่าวนับเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

^๑ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, อ้างคำว่า “ญัตติ,” <http://www.royin.go.th/dictionary/> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๒).

^๒ คณิน บุญสุวรรณ, *ปทานุกรม ศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์* (กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, ๒๕๔๘), ๓๑๙.

^๓ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒, ข้อ ๔๔, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๒๑๖ ง (๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๒): ๓๑.

๓) เป็นกลไกในการประชุมสภา ในการประชุมสภานั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อตกลง ในการดำเนินงานของสภาร่วมกัน สมาชิกผู้เข้าร่วมประชุมย่อมต้องการการประชุมที่มีประสิทธิภาพ และมุ่งหวัง ความสำเร็จอย่างเป็นประชาธิปไตย ญัตติจึงเข้ามามีส่วนเป็นกลไกเพื่อให้การประชุมสภาบรรลุความมุ่งหมาย โดยญัตติต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับระเบียบวิธีการประชุมจะนำมาซึ่งความสะดวก สามารถรักษาผลประโยชน์ของสภา ปกป้องการฉวยโอกาสและสร้างความเป็นประชาธิปไตย^๔

ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น การเสนอญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไป ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ หมวด ๔ การประชุม ส่วนที่ ๒ การเสนอญัตติ ข้อ ๔๔ ถึง ข้อ ๖๕ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

ผู้มีสิทธิเสนอญัตติ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และข้อบังคับการประชุม สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับผู้ที่สามารถเสนอญัตติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี และประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเสนอญัตติในเรื่องที่อยู่ในกรอบ อำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร และเป็นเรื่องที่น่าสนใจ รวมทั้งอาจจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ ของประเทศชาติและประชาชน และอยู่ในความสนใจของประชาชน เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา และลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการอย่างไรต่อไป โดยปกติการเสนอญัตติจะต้องมีผู้เสนอตั้งแต่ ๑ คนขึ้นไป ยกเว้นในกรณีที่มีการกำหนดจำนวนผู้เสนอขั้นต่ำไว้ เช่น

- ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอเป็นจำนวน ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ จะกำหนด จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎร
- ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริง หรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มี การลงมติ จะกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับรองญัตติ

ญัตติสามารถแบ่งเป็น ๒ กรณี คือ ญัตติที่ต้องมีผู้รับรอง และญัตติที่ไม่ต้องมีผู้รับรอง

๑) ญัตติที่ต้องมีผู้รับรอง

ในการเสนอญัตติเพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น โดยปกติจะต้องเสนอล่วงหน้า เป็นหนังสือต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและจะต้องมีผู้รับรองญัตติ การรับรองญัตติเป็นการแสดงว่ามีผู้สนใจ และต้องการให้มีการพิจารณาญัตตินั้น ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคนเป็นผู้มีสิทธิรับรองญัตติซึ่งตน

^๔ สำนักงานประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, *คู่มือการจัดทำแนวทางการสอบถามเพื่อลงมติ ในการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ ๒ ชั้นพิจารณาเรียงมาตราในที่ประชุมสภาสำหรับประธานของที่ประชุม* (กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๖๑), ๑๖ - ๑๗.

ไม่ได้เป็นผู้เสนอได้ ในการเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยทั่วไปนั้นจะกำหนดให้มีผู้รับรองไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่หากมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัตินั้น

ญัตติที่ต้องมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เช่น

- ญัตติขอให้สภามีมติให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดเข้าร่วมประชุมในเรื่องใดในที่ประชุม
- ญัตติขอให้สภามีมติว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภา ตามมาตรา ๒๑๐ (๒)

ของรัฐธรรมนูญ

- ญัตติขอให้สภาตั้งคณะกรรมการหรือขอให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งกระทำการพิจารณาขอเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา ตามมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญ

๒) ญัตติที่ไม่ต้องมีผู้รับรอง

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดญัตติบางประเภทที่ไม่ต้องมีผู้รับรอง เช่น

- ญัตติขอให้ประชุมลับ
- ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ
- ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ
- ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มี

การลงมติ

- ญัตติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

ประเภทของญัตติ

ญัตติสามารถแบ่งได้ ๒ ประเภท คือ ญัตติที่ต้องเสนอเป็นหนังสือ และญัตติที่ไม่ต้องเสนอเป็นหนังสือ

๑) ญัตติที่ต้องเสนอเป็นหนังสือ คือ ญัตติที่ต้องจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อยื่นเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรและต้องเสนอล่วงหน้า ซึ่งผู้เสนอและผู้รับรองจะต้องลงลายมือชื่อในญัตตินั้น โดยญัตติที่กำหนดให้เสนอเป็นหนังสือมักจะเป็นญัตติที่สำคัญ เพื่อให้สมาชิกได้นำไปศึกษาล่วงหน้า และในส่วนญัตติที่จะก่อให้เกิดผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ต้องเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ และปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดญัตติที่ต้องเสนอเป็นหนังสือ เช่น

- ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ ญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ญัตติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ

- ญัตติขอให้สภามีมติให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดเข้าร่วมประชุมในเรื่องใดในที่ประชุม
- ญัตติขอให้สภามีมติว่ากรณีมีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภา ตามมาตรา ๒๑๐ (๒)

ของรัฐธรรมนูญ

- ญัตติขอให้สภาตั้งคณะกรรมการหรือขอให้คณะกรรมการสามัญคณะใดคณะหนึ่งกระทำการพิจารณาขอเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา ตามมาตรา ๑๒๙ ของรัฐธรรมนูญ

- ญัตติควน ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศไม่ว่าในทางเศรษฐกิจ

หรือในทางใด ๆ ก็ตาม หรือในอันที่จะขจัดเหตุใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง โดยญัตติด่วนจะต้องไม่มีลักษณะทำนองเดียวกับกระทู้ถาม และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย และให้เป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่จะวินิจฉัยว่าญัตติใดเป็นญัตติด่วนหรือไม่ และเมื่อวินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งผู้เสนอญัตติทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายใน ๕ วันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้น

๒) ญัตติที่ไม่ต้องเสนอเป็นหนังสือ คือ ญัตติที่ไม่ต้องเสนอเป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้เสนอสามารถเสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ด้วยวาจา ส่วนผู้รับรองญัตติให้แสดงการรับรองโดยวิธียกมือขึ้นพ้นศีรษะ ญัตติที่เสนอด้วยวาจาส่วนใหญ่จะเป็นญัตติที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อช่วยให้การพิจารณาญัตติหลักสำเร็จ ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เช่น

- ญัตติขอให้พิจารณาเป็นเรื่องด่วน
- ญัตติขอเปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม
- ญัตติขอให้ลงมติไม่ให้จดยางงานการประชุมกลับ
- ญัตติขอให้ลงมติห้ามโฆษณาข้อความอันเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

ที่ได้กล่าวหรือปรากฏในการประชุม

- ญัตติขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อพิจารณาพร้อมกัน

- ญัตติขอให้ส่งปัญหาไปยังคณะกรรมการพิจารณา หรือขอให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น

- ญัตติขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณา หรือลงมติ
- ญัตติขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณา
- ญัตติขอให้ปิดอภิปราย
- ญัตติขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา
- ญัตติเสนอลงคะแนนเสียงโดยเปิดเผยหรือลับ
- ญัตติเสนอวิธีปฏิบัติในการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผย
- ญัตติเสนอวิธีปฏิบัติในการออกเสียงลงคะแนนลับ
- ญัตติขอให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะกรรมการเต็มสภา
- ญัตติขอให้งดใช้ข้อบังคับการประชุมข้อใดข้อหนึ่งหรือทั้งหมด หรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว

เฉพาะกรณี

- ญัตติที่ประธานอนุญาตตามที่เห็นสมควร

ข้อห้ามในการเสนอญัตติ

ข้อห้ามในการเสนอญัตติ มีกรณีดังนี้

- ห้ามเสนอญัตติอื่นขึ้นมาพิจารณาในระหว่างที่ประชุมกำลังพิจารณาญัตติโดยอยู่ เว้นแต่ญัตติดังต่อไปนี้

(๑) ขอแปรญัตติเฉพาะในเรื่องที่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติ

(๒) ขอให้รวมระเบียบวาระการประชุมที่เป็นเรื่องเดียวกัน ทำนองเดียวกัน หรือเกี่ยวเนื่องกัน

เพื่อพิจารณาพร้อมกัน

(๓) ขอให้ส่งปัญหาไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา หรือขอให้บุคคลใดส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น

(๔) ขอให้รวมหรือแยกประเด็นพิจารณาหรือลงมติ

(๕) ขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณา

(๖) ขอให้ปิดอภิปราย

(๗) ขอให้ยกเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา

ญัตติตาม (๓) (๕) (๖) หรือ (๗) เมื่อที่ประชุมลงมติเห็นชอบตามที่เสนอแล้ว ห้ามไม่ให้เสนอญัตติอื่นในข้อนี้อีก

- ห้ามเสนอญัตติขอให้ปิดอภิปราย และญัตติขอให้งานเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณา ในคราวเดียวกันกับการอภิปรายของตน

- ห้ามเสนอญัตติขอให้งานเรื่องอื่นขึ้นปรึกษาหรือพิจารณาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

- ญัตติใดถึงวาระพิจารณาในที่ประชุมแล้ว การเสนอญัตติซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันจะกระทำมิได้

- ญัตติใดตกไปแล้ว ห้ามนำญัตติซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันขึ้นเสนออีกในสมัยประชุมเดียวกัน เว้นแต่ญัตติที่ยังไม่ได้มีการลงมติหรือญัตติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะอนุญาตในเมื่อพิจารณาเห็นว่าเหตุการณได้เปลี่ยนแปลงไป

การขอลอน

สมาชิกผู้เสนอหรือรับรองญัตติ จะขอลอนญัตติที่เสนอหรือถอนการรับรองญัตติได้ แต่หากญัตตินั้นบรรจุระเบียบวาระแล้ว ผู้เสนอญัตติจะถอนญัตติหรือจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือจะถอนชื่อจากการเป็นผู้เสนอหรือจะถอนการรับรองญัตติจะต้องได้รับความยินยอมของที่ประชุม ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

การบรรจุญัตติ

การบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุม สามารถพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี

๑) ญัตติทั่วไป

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุญัตติทั่วไปเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

๒) ญัตติด่วน

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยแล้วว่าญัตติใดเป็นญัตติด่วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุญัตติด่วนเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน แต่หากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าญัตติใดไม่ได้เป็นญัตติด่วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

จากหลักเกณฑ์ในเรื่องการเสนอญัตติ จะเห็นได้ว่าการเสนอญัตติเป็นกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญในการปฏิบัติงานของรัฐบาล ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา เนื่องจากญัตติเป็นข้อเสนอใด ๆ ที่มีความมุ่งหมายให้สภานั้น ๆ ลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติหรือดำเนินการอย่างไรต่อไป ในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้ภารกิจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรบรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ การเสนอญัตติเป็นการดำเนินการในส่วน of สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาดำเนินการเรื่องต่าง ๆ

ตามวัตถุประสงค์ของการเสนอญัตตินั้น ๆ ซึ่งการเสนอญัตติ และการรับรองญัตติจะต้องกระทำตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะ เริ่มตั้งแต่ความหมายของญัตติ ผู้มีสิทธิเสนอญัตติ ผู้รับรองญัตติซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดให้มีผู้รับรองไม่น้อยกว่า ๕ คน เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เช่น ญัตติขอให้สภาตั้งคณะกรรมการหรือขอให้คณะกรรมการสามัญกระทำกิจการ พิจารณาสอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาในเรื่องใด ๆ ที่กำหนดจำนวนผู้รับรองไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ส่วนญัตติที่ไม่ต้องมีผู้รับรอง เช่น ญัตติขอให้ประชุมลับ ญัตติที่เป็นร่างพระราชบัญญัติ ประเภทของญัตติ ซึ่งมีจำนวน ๒ ประเภท คือ ญัตติที่ต้องเสนอเป็นหนังสือ ซึ่งผู้เสนอและผู้รับรองจะต้องลงลายมือชื่อในญัตตินั้น เช่น ญัตติขอให้สภาตั้งคณะกรรมการ และญัตติที่ไม่ต้องเสนอเป็นหนังสือหรือญัตติที่เสนอด้วยวาจา ซึ่งให้ผู้รับรองญัตติต้องแสดงการรับรองโดยวิธียกมือขึ้นพันศรัษะ เช่น ญัตติขอให้พิจารณาเป็นเรื่องด่วน ญัตติขอเปลี่ยนแปลงระเบียบวาระการประชุม นอกจากนี้ยังมีญัตติด่วนซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สำคัญของแผ่นดินหรือมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือความมั่นคงของประเทศไม่ว่าในทางเศรษฐกิจหรือในทางใด ๆ หรือในอันที่จะขจัดเหตุใด ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของประชาชนอย่างร้ายแรง ซึ่งในการพิจารณาว่าญัตติใดเป็นญัตติด่วนเป็นอำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อวินิจฉัยแล้วให้แจ้งผู้เสนอญัตติทราบพร้อมด้วยเหตุผลภายใน ๕ วันนับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้น

ข้อห้ามการเสนอญัตติ เช่น ห้ามเสนอญัตติอื่นขึ้นมาพิจารณาในระหว่างที่ประชุมกำลังพิจารณาญัตติใดอยู่ และญัตติใดถึงวาระพิจารณาในที่ประชุมแล้ว การเสนอญัตติซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันจะกระทำมิได้รวมทั้งญัตติใดที่ตกไปแล้ว ห้ามนำญัตติซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกันขึ้นเสนออีกในสมัยประชุมเดียวกัน เว้นแต่ญัตติที่ยังไม่ได้มีการลงมติหรือญัตติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะอนุญาตในเมื่อพิจารณาเห็นว่าเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป

สมาชิกผู้เสนอหรือรับรองญัตติ จะขอถอนญัตติที่เสนอหรือถอนการรับรองญัตติได้ แต่หากญัตตินั้นบรรจุระเบียบวาระแล้ว ผู้เสนอญัตติจะถอนญัตติหรือจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือจะถอนชื่อจากการเป็นผู้เสนอหรือจะถอนการรับรองญัตติจะต้องได้รับความยินยอมของที่ประชุม ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

ส่วนการบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุญัตติทั่วไปเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลัง กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม ส่วนในกรณีญัตติด่วนเมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้วินิจฉัยแล้วว่าญัตติใดเป็นญัตติด่วน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรบรรจุญัตติด่วนเข้าระเบียบวาระการประชุมเป็นเรื่องด่วน แต่หากประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่าญัตติดังกล่าวไม่ได้เป็นญัตติด่วนให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการบรรจุญัตติเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับญัตตินั้นตามลำดับที่ยื่นก่อนหลังเช่นเดียวกับญัตติทั่วไป และเมื่อมีการเสนอญัตติต่าง ๆ โดยถูกต้องตามขั้นตอนแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรจะนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรตามกระบวนการพิจารณาญัตติแต่ละประเภท

บทสรุป

การเสนอญัตติถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ประการสำคัญของสมาชิกทั้งในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ซึ่งในส่วนของสภาผู้แทนราษฎรนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเสนอญัตติเพื่อเป็นการจัดทำข้อเสนอที่มีความมุ่งหมายให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติหรือชี้ขาดว่าจะให้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ในกรอบอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรอย่างไร ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยอำนาจหน้าที่หลักของสภาผู้แทนราษฎรทั้งในด้านการตรากฎหมาย การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องมีการดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ เช่น การเสนอญัตติเพื่อริเริ่มข้อเสนอในการจัดทำร่างกฎหมาย หรือการเสนอญัตติที่เป็นข้อเสนอให้มีการตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เพื่อให้กระทำการกิจการ สอบหาข้อเท็จจริง หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในหน้าที่และอำนาจของสภา หรือการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ อันเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร นอกจากนั้น ยังมีการเสนอญัตติที่ไม่ต้องทำเป็นหนังสือหรือญัตติที่เสนอด้วยวาจา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นญัตติเกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร เช่น ญัตติขอให้พิจารณาเป็นเรื่องด่วน หรือญัตติขอให้เลื่อนการปรึกษาหรือพิจารณา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นการขับเคลื่อนการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนมีสิทธิเสนอญัตติให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ได้ และหากเรื่องนั้นเป็นที่สนใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนอื่น ๆ สมาชิกผู้นั้นก็มีสิทธิลงชื่อเป็นผู้รับรองญัตติ เพื่อแสดงความประสงค์ที่จะให้มีการพิจารณาญัตตินั้น ซึ่งการดำเนินการในการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร โดยหลักจะเริ่มจากการเสนอญัตติ ดังนั้น การเสนอญัตติจึงถือเป็นกระบวนการที่สำคัญที่ทำให้การปฏิบัติงานของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปโดยเรียบร้อย มีประสิทธิภาพ และในหลายเรื่องของการเสนอญัตติเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน อันจะก่อให้เกิดผลเป็นการดำเนินการที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ และประชาชนได้ต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณิน บุญสุวรรณ. *ปทานุกรม ศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สุขภาพใจ, ๒๕๔๘.

สำนักงานประธานวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. *คู่มือการจัดทำแนวทางการสอบถามเพื่อลงมติในการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่ ๒ ชั้นพิจารณาเรียงมาตราในที่ประชุมสภาสำหรับประธานของที่ประชุม*. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๖๑.

กฎหมาย

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๒๑๖ ง (๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๒): ๓๑-๓๓.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐, *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๔๐ ก (๖ เมษายน ๒๕๖๐): ๓๖-๔๕.

ฐานข้อมูลออนไลน์

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔. <http://www.royin.go.th/dictionary/> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๒).

รัฐสภา. “อำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร”. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=325&filename=index (สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒).

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “คู่มือการยกร่างญัตติ และกระทู้ถาม (ฉบับปรับปรุง พ.ศ. ๒๕๕๖)”. https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1581 (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๒).

สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “คู่มือการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย ญัตติ และกระทู้ถาม”. http://intranet.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/group14/ewt_dl_link.php?nid=280&filename=index (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๒).

อรพรรณ สิ้นธีริมานะ. “ญัตติ”. สถาบันพระปกเกล้า. <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%8D%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%95%E0%B8%B4> (สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๒).