

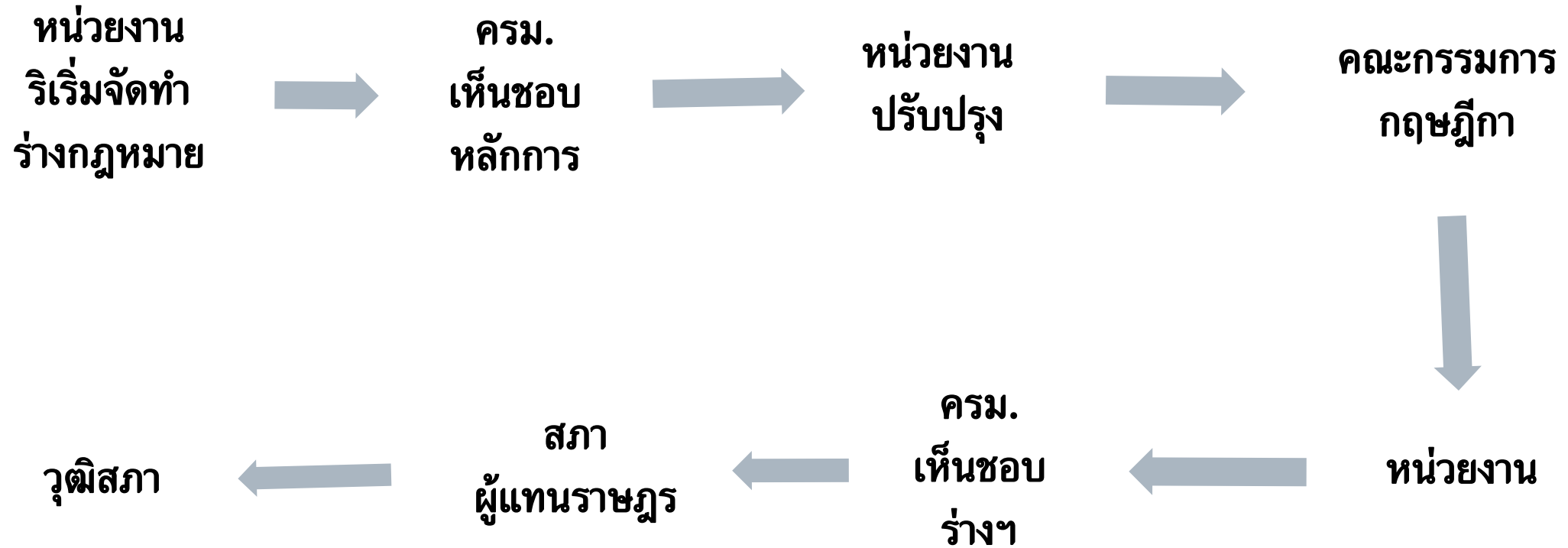
น.251 กฎหมายรัฐธรรมนูญ (9)

กระบวนการนิติบัญญัติ
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560

โดย

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาพรวมกระบวนการนิติบัญญัติ



พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ พ.ศ. ๒๕๖๒

- มาตรา 17 รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย
 - (1) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายสำหรับการดำเนินการตามภารกิจนั้น
 - (2) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
 - (3) สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่ต้องถูกจำกัด
 - (4) ภาระหรืออุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือประกอบอาชีพของประชาชน อันเนื่องมาจากการมีกฎหมายนั้น
 - (5) ผลกระทบต่องบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ
 - (6) เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ หรือการกำหนดโทษอาญารวมทั้งหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - (7) หน่วยงานผู้รับผิดชอบ จำนวนเจ้าหน้าที่รัฐ อุปกรณ์ และงบประมาณที่ต้องใช้ในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย
 - (8) การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ ถ้ามี

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ พ.ศ. ๒๕๖๒

- มาตรา 21 หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้
 - (1) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย
 - (2) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ
 - (3) สอดคล้องกับหลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี
 - (4) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อให้เป็นภาระแก่ประชาชน
 - (5) ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

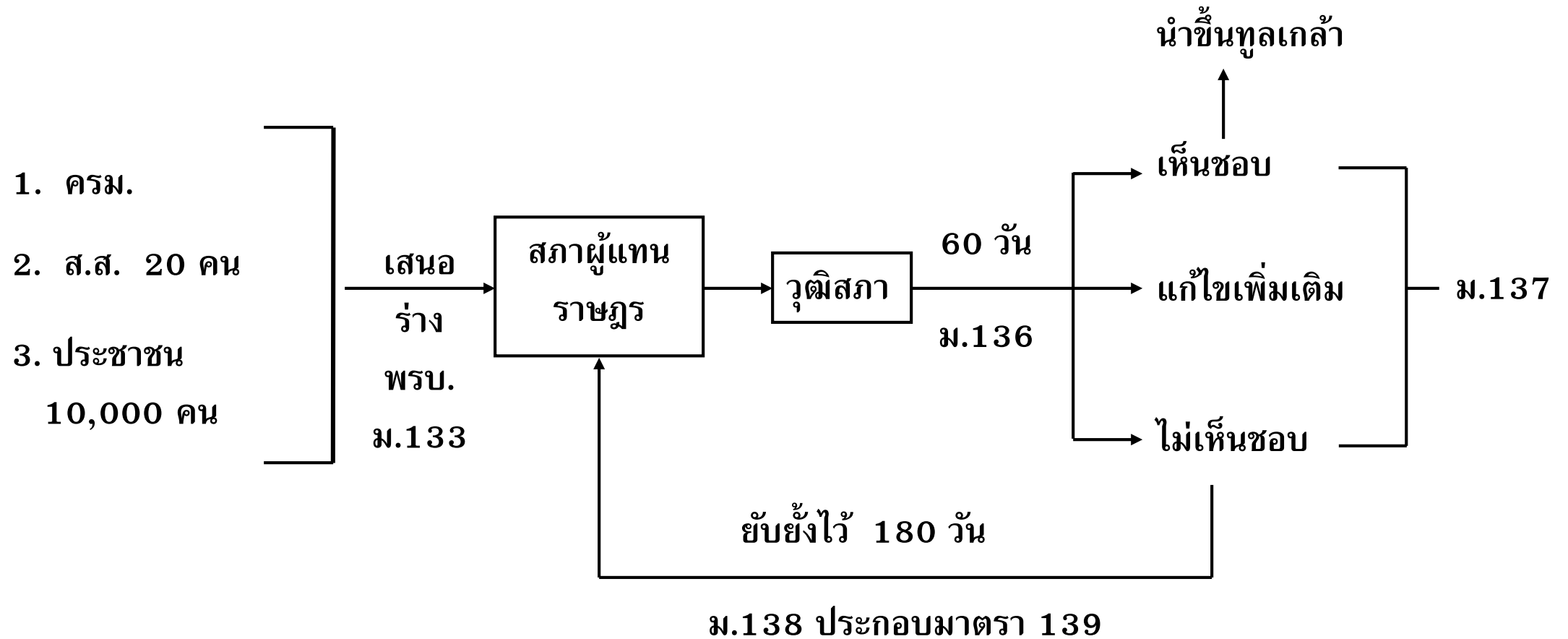
พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ พ.ศ. ๒๕๖๒ (มาตรา 21 ต่อ)

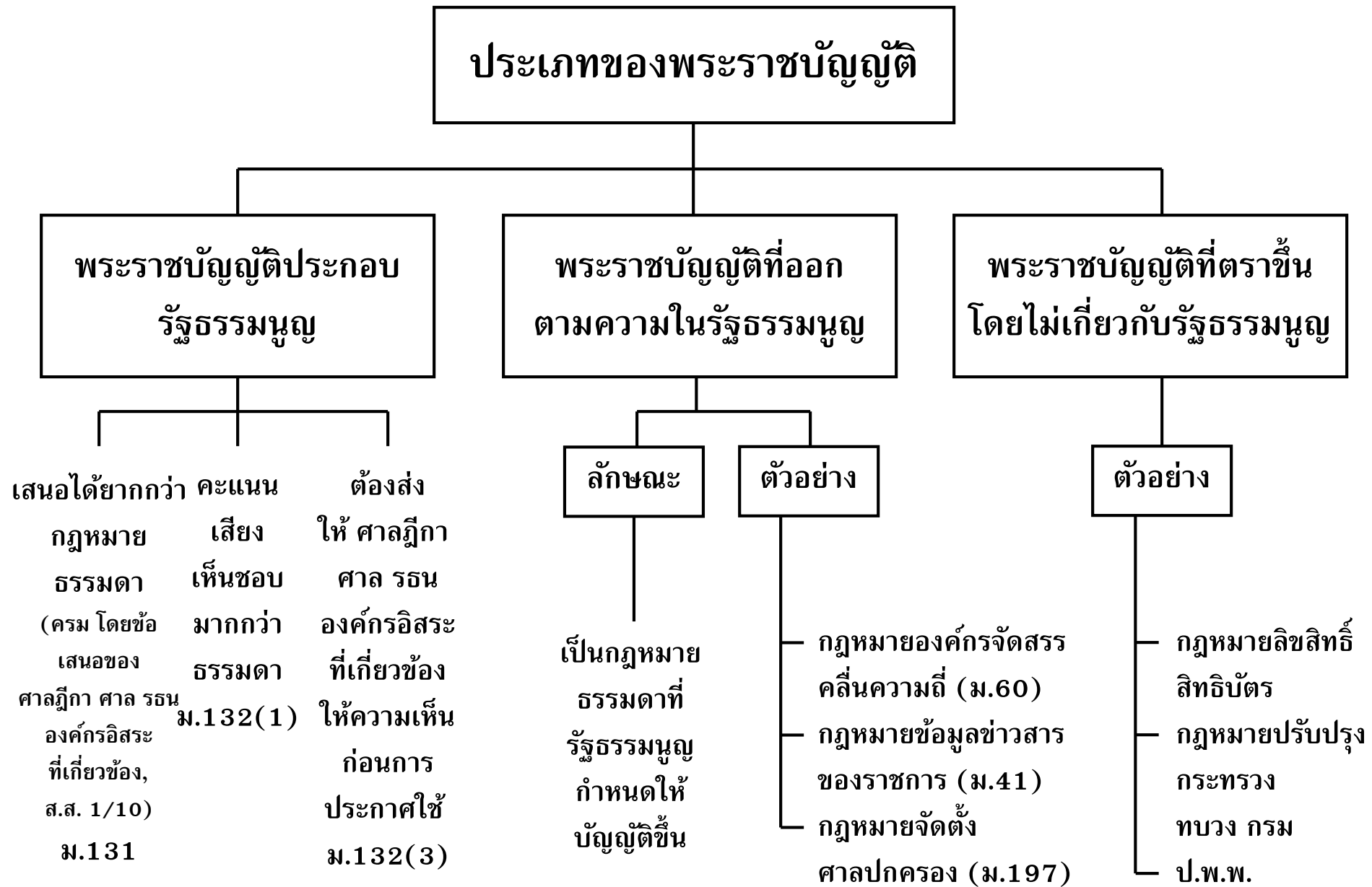
- (6) ไม่ใช้ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อบริการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนว่าด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย
- (7) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน
- (8) การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้
- (ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนร่วม
 - (ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้
- (9) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

กระบวนการทางนิติบัญญัติ สามารถแบ่งออกได้เป็น

- การกระทำที่เป็นไปวิธีโดยปกติ คือ กรณีที่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรใช้บังคับ ซึ่งออกกฎหมายมาตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ
- การกระทำที่เป็นไปวิธีโดยไม่ปกติ คือ กรณีในภาวะที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใช้บังคับ ซึ่งจะมีการตั้งสภานิติบัญญัติขึ้นมาทำหน้าที่ออกกฎหมาย
- การกระทำที่เป็นไปวิธีพิเศษ คือ กรณีที่มีการใช้อำนาจออกกฎหมายมาใช้บังคับโดยผู้มีอำนาจกึ่งอธิปไตย เช่น การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว ปี 2557

กระบวนการนิติบัญญัติของร่างกฎหมายธรรมดาตามรัฐธรรมนูญ 2560





การพิจารณาร่างกฎหมาย โดยแบ่งออกเป็น 3 วาระ

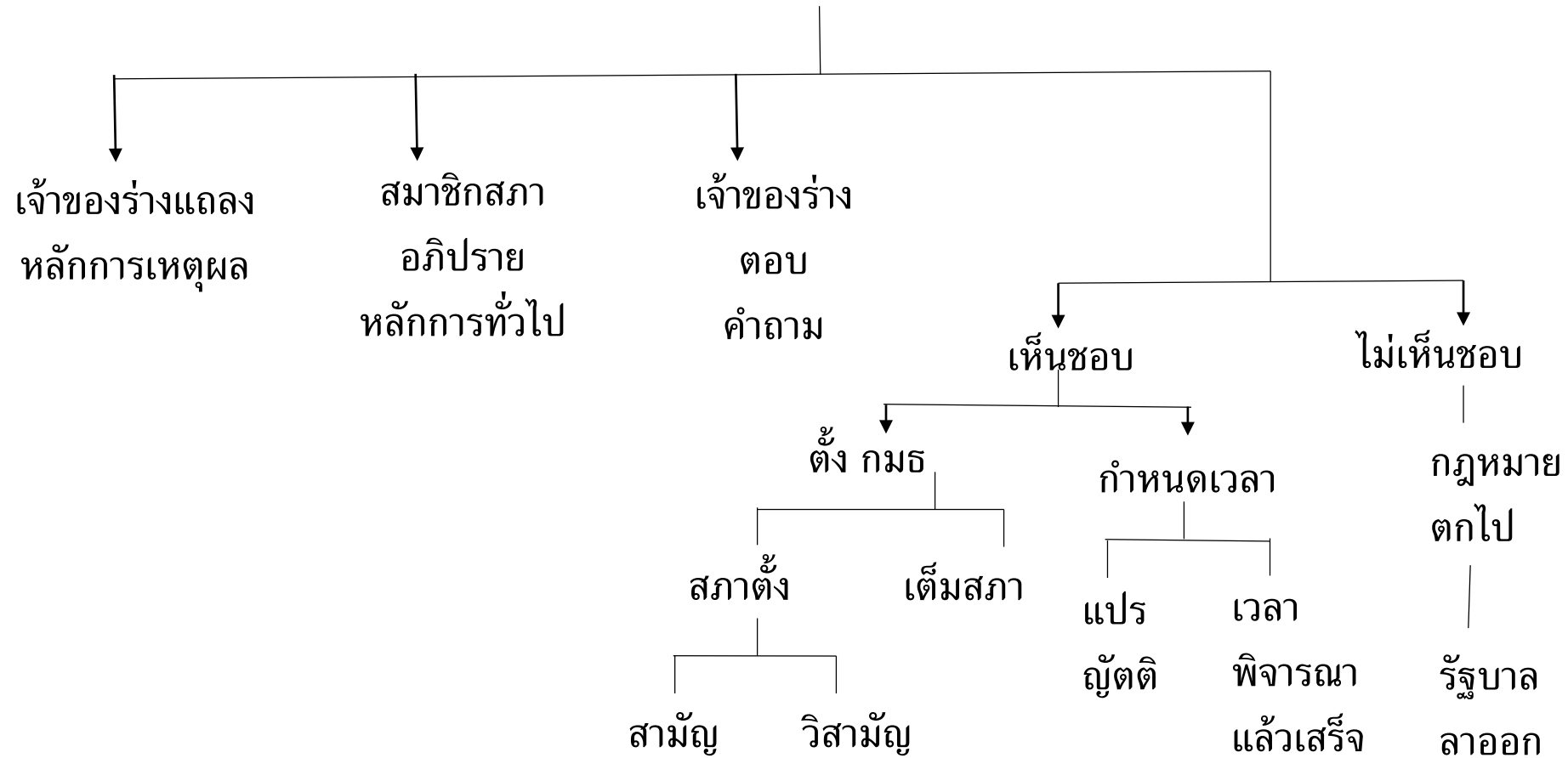
วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ

วาระที่ 2 ขึ้นการพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการและการพิจารณารายมาตรา

วาระที่ 3 ขึ้นลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมาย

***เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557

วาระที่ 1 ชั้นรับหลักการ



ตัวอย่าง ร่างกฎหมายที่จะนำมาพิจารณาผ่านวาระต่าง ๆ

บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.

หลักการ : ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติ

เหตุผล : เนื่องจากบริบทสถานการณ์ด้านความมั่นคงและแนวโน้มภัยคุกคามต่อความมั่นคงในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ โดยมีความเชื่อมโยงกับมิติต่าง ๆ และมีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น แต่โดยที่กลไกการดำเนินการด้านความมั่นคงตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติภารกิจในการจัดทำและบริหารนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงให้ไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งในการติดตามประเมิน วิเคราะห์ และการแจ้งเตือนสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดภัยคุกคาม หรือการประกาศสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามและการประกาศระดับความร้ายแรงของภัยคุกคาม ตลอดจนการดำเนินการอื่นที่จำเป็นในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์นั้น ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการด้านความมั่นคงแห่งชาติและการรักษาความมั่นคงแห่งชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและพร้อมรองรับสถานการณ์ด้านความมั่นคงและแนวโน้มภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

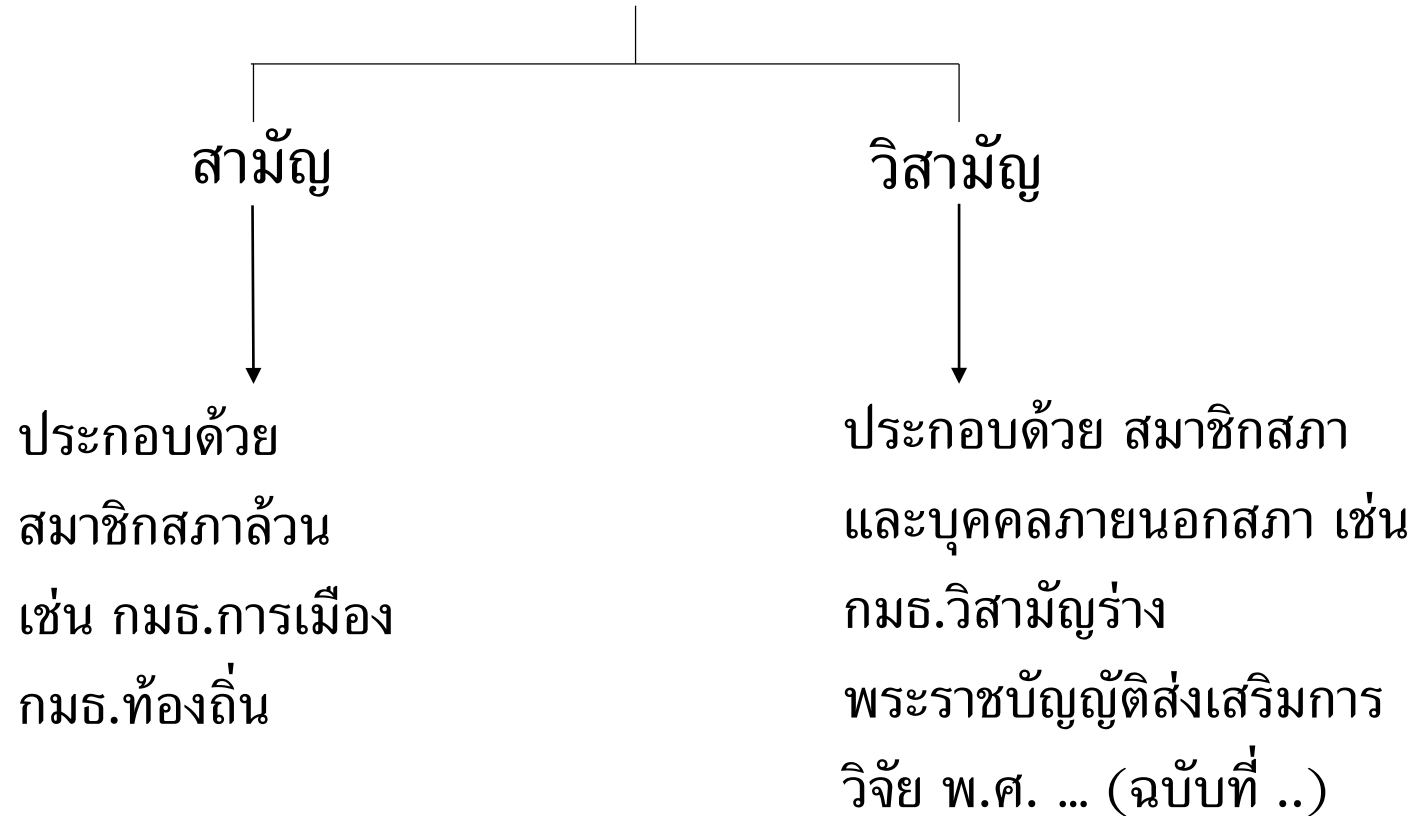
- บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

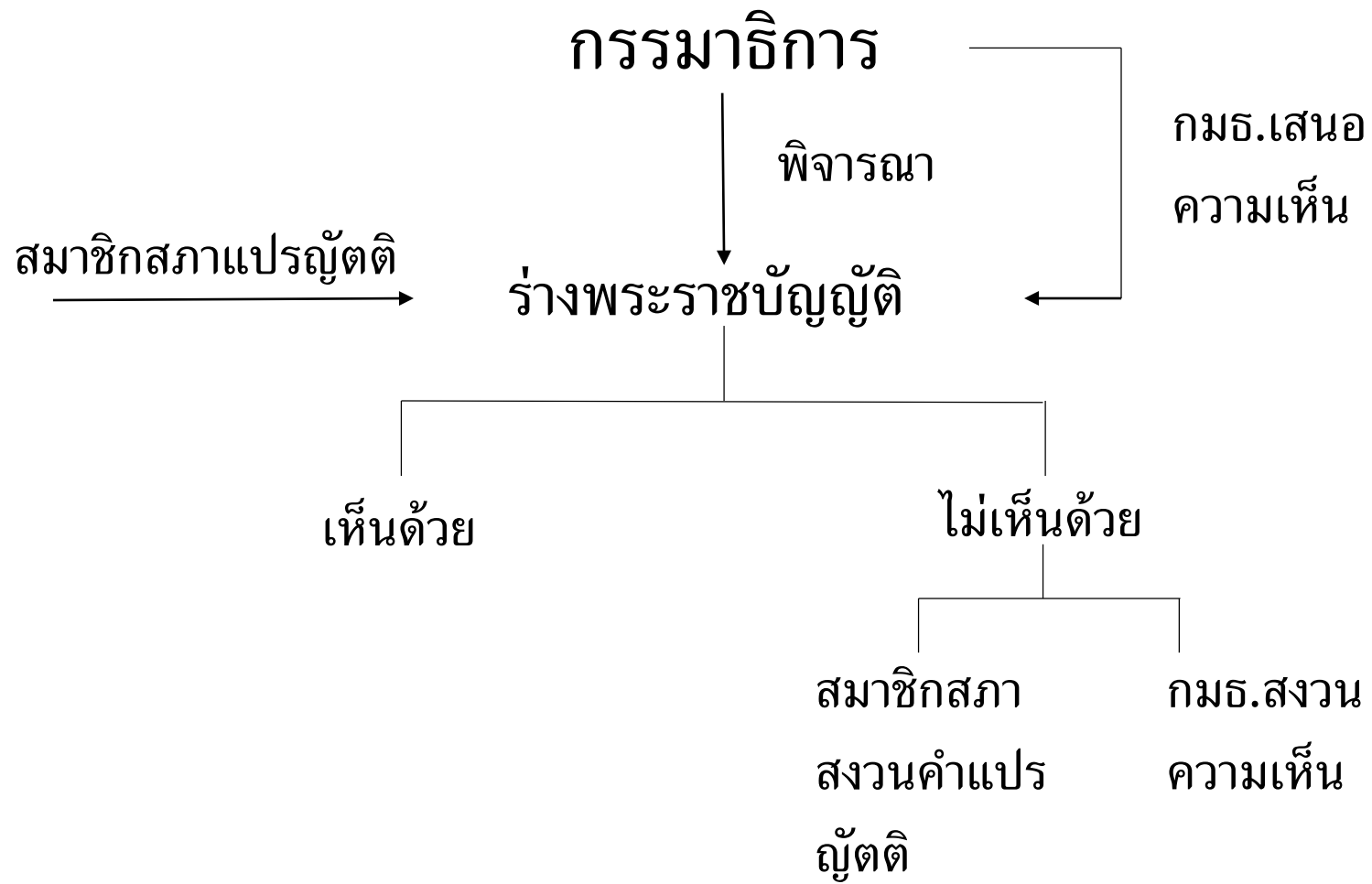
หลักการ : แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 ดังต่อไปนี้

- 1.แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “เด็ก” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4)
- 2.แก้ไขเพิ่มเติมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของกรรมการสงเคราะห์เด็กและเยาวชนและกรณีการพ้นจากตำแหน่งตามวาระให้กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งกรรมการสงเคราะห์ขึ้นใหม่ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 38)
- 3.กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานพินิจในจังหวัดที่ยังไม่มีสถานที่ควบคุม มีอำนาจนำเด็กและเยาวชนไปฝากควบคุมยังสถานพินิจใกล้เคียงตามที่อธิบดีประกาศกำหนด (เพิ่มมาตรา 40 วรรคสอง) เป็นต้น

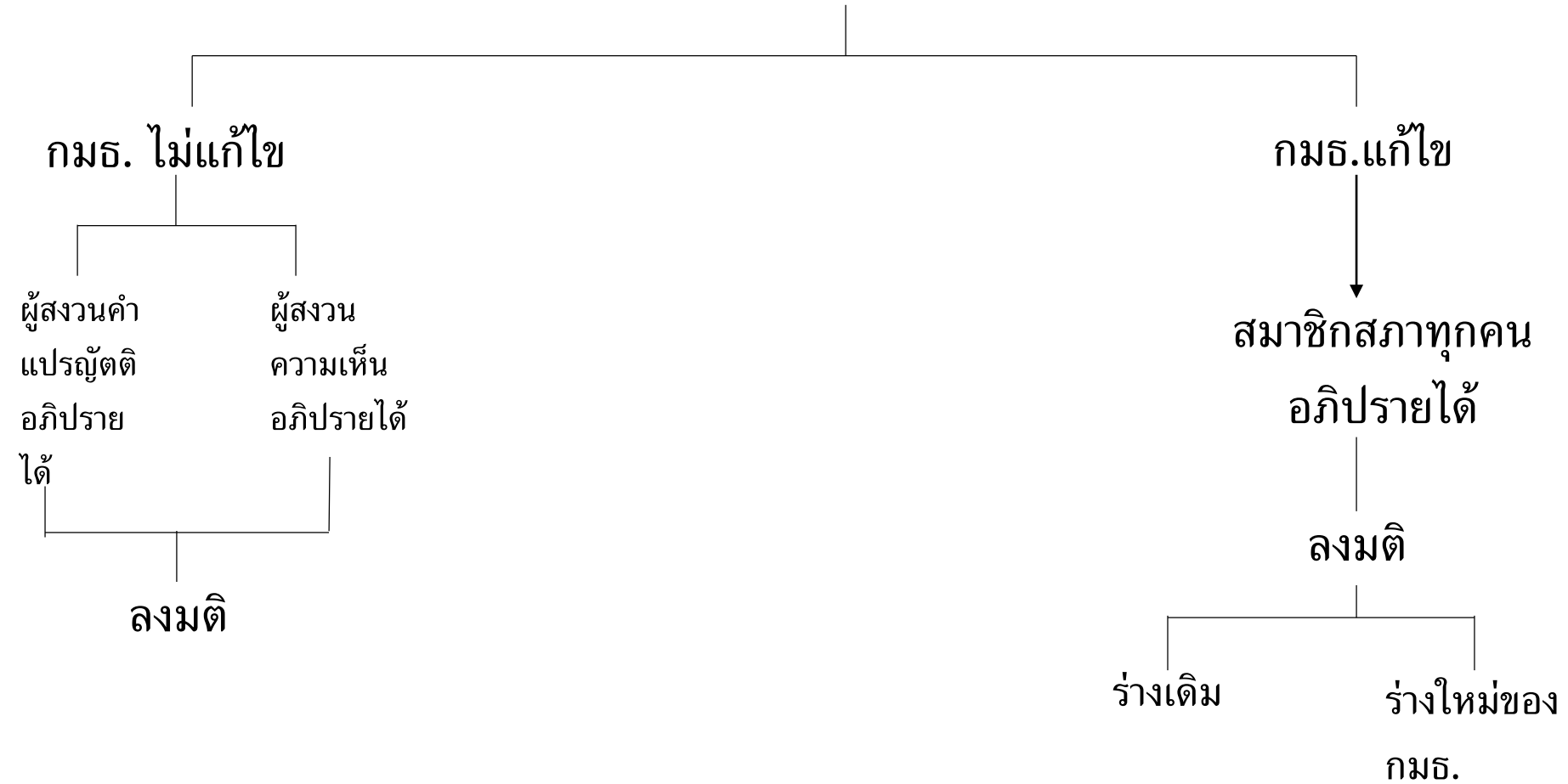
- จะเห็นถึงความแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับคือ ในเรื่องของการวางหลักการของร่างพระราชบัญญัติ หากเป็นการวางหลักการไว้อย่างกว้างดังเช่นในร่างพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ได้ขึ้นไปสู่ในชั้นของการยกร่าง คณะกรรมาธิการยกร่างก็จะสามารถแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กว้างและมีความยืดหยุ่น ซึ่งจะมีความแตกต่างจากการวางหลักการในร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งจะทำให้คณะกรรมาธิการยกร่าง ไม่สามารถวางหลักการใหม่ได้ไปเกินกว่าที่มีการวางหลักการไว้แล้วตามที่ได้มีการวางแนวทางมา

กรรมาธิการ





การพิจารณา (รายมาตรา)

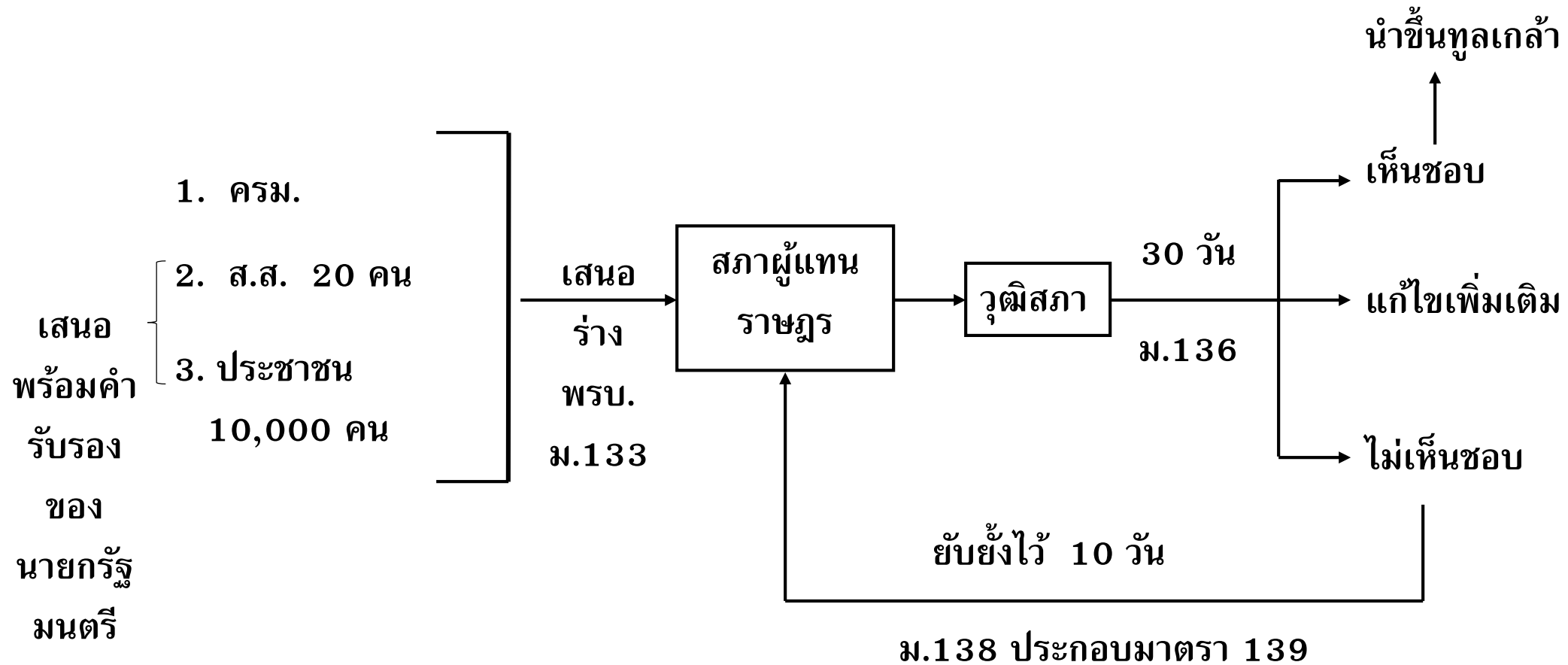


รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

มาตรา 134 ร่างพระราชพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อไปนี้

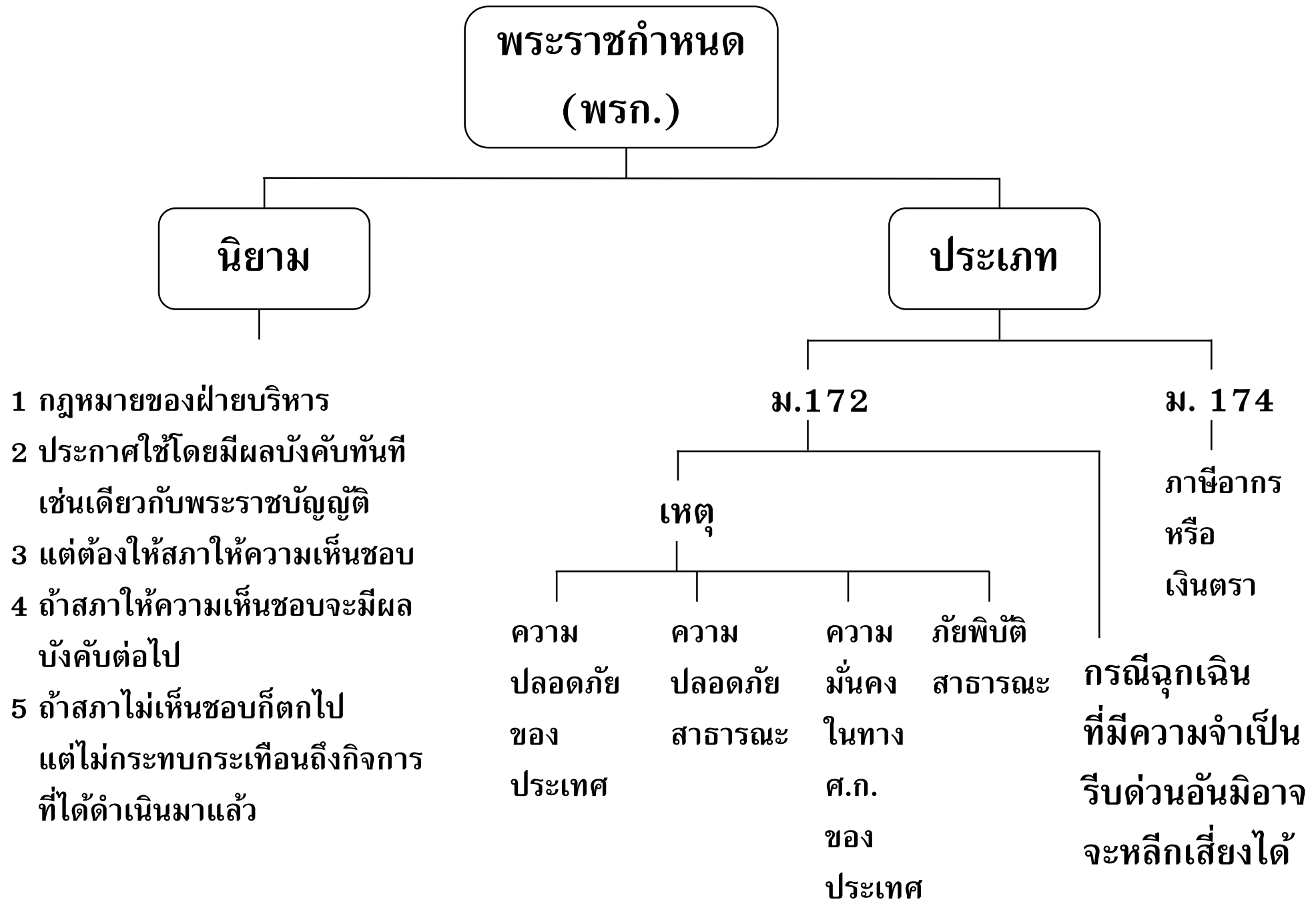
- (1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงิน แผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ
- (4) เงินตรา

กระบวนการนิติบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน



ความแตกต่างระหว่างการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน กับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

	ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวกับการเงิน	ร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย
ผู้เสนอ	กรม., สส. 20 คน,ประชาชน 10,000 (รธน. ม. 133)	กรม. (พรบ.วิธีการงบประมาณ. ม. 20)
ระยะเวลาในการเสนอ	เวลาใดก็ได้	3 เดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ (พรบ.วิธีการงบประมาณ ม. 20)
ระยะเวลาในการพิจารณา ของสภาผู้แทนราษฎร	ไม่กำหนดเวลา	105 วันนับตั้งแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติ มาถึงสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 143 รธน.วรรคหนึ่ง)
ระยะเวลาในการพิจารณา ของวุฒิสภา	30 วัน (มาตรา 136 รธน.)	20 วัน (มาตรา 143 รธน. วรรคสอง)
มติของวุฒิสภา	1. เห็นด้วย 2. ไม่เห็นด้วย 3. แก้ไขเพิ่มเติม (มาตรา 137 รธน.)	1. เห็นด้วย 2. ไม่เห็นด้วย (มาตรา 143 รธน. วรรคสอง)



	การแก้ไขกฎหมายธรรมดา	การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ม. 255 – 256)
1 ผู้มีสิทธิเสนอร่าง	1 ครม. 2 ส.ส. 20 คน 3 ประชาชน 10,000 คน	1 ครม. 2 ส.ส. 1/5 หรือ ส.ส. + ส.ว. 1/5 3 ประชาชน 50,000 คน
2 ผู้มีอำนาจพิจารณา	สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา	รัฐสภา
3 เนื้อหา	ไม่มีข้อจำกัดโดยตรงแต่ห้ามขัดรัฐธรรมนูญ	มีข้อจำกัด 2 ข้อ คือ 1 การเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข 2 การเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ
4 ระยะเวลา	ทำเป็น 3 วาระรวดได้	เมื่อพิจารณาวาระ 2 เสร็จให้รอไว้ 15 วัน
5 คะแนนเสียงลงมติ	เสียงข้างมากธรรมดา	วาระ 1 : เสียง ส.ส. + ส.ว. ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเท่าที่มีอยู่ และ ส.ว. ต้องเห็นชอบด้วย 1/3 ของจำนวน ส.ว. เท่าที่มีอยู่ วาระ 3 : ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของเท่าที่มีอยู่ และสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายค้านเห็นชอบร้อยละ 20 ของทุกพรรค และ ส.ว. ต้องเห็นชอบด้วย 1/3 ของจำนวน ส.ว. เท่าที่มีอยู่
6 การลงประชามติ	ไม่ต้องลงประชามติ	บางกรณีต้องลงประชามติ 17

กระบวนการนิติบัญญัติในต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกา

ระบบรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา (สภาองเกรส)

- รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาคำหนดให้ สภาองเกรส ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา รวมถึง ประธานาธิบดี มีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎหมาย รัฐธรรมนูญได้วางกรอบหลักการของกระบวนการนี้โดยระบุขั้นตอนการพิจารณาและกลั่นกรองของทั้งสองสภา ตลอดจนการส่งร่างกฎหมายให้ประธานาธิบดีลงนามเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยของกระบวนการออกกฎหมายนั้นได้ถูกกำหนดไว้ใน “ข้อบังคับการประชุม” ของแต่ละสภาเอง

ผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

- ในสหรัฐอเมริกา ผู้ที่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย (Bill) อย่างเป็นทางการได้คือ สมาชิกของรัฐสภา (Members of Congress) เท่านั้น
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Members of the House of Representatives) ส.ส. สามารถเสนอร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎร
- สมาชิกวุฒิสภา (Members of the Senate) ส.ว. สามารถเสนอร่างกฎหมายในวุฒิสภา
- เว้นแต่กฎหมายที่เกี่ยวกับภาษี ส.ส. เท่านั้นที่เสนอได้ แต่ ส.ว. มีอำนาจในการพิจารณา

กระบวนการตรากฎหมาย

- ทั้งสองสภามีอำนาจเท่ากันในกระบวนการทางนิติบัญญัติ ซึ่งกฎหมายจะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา แม้วุฒิสภาไม่สามารถออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณของรัฐได้
- เริ่มจากคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งมีอำนาจพิจารณาเฉพาะเรื่อง ในการพิจารณาร่างกฎหมายต่าง ๆ ทั้งคณะกรรมการวิสามัญและคณะกรรมการวิสามัญจะมีการลงมติว่าจะส่งร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาหรือไม่ หากคณะกรรมการลงมติไม่รายงานเท่ากับปฏิเสธไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายฉบับนั้น ร่างกฎหมายที่ผ่านเห็นชอบจากคณะกรรมการจะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาการปรับแก้ใด ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภา หากมีความเห็นขัดแย้งกันร่างกฎหมายจะถูกส่งมายังคณะกรรมการประชุม (conference committee) ซึ่งเป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อหาข้อตกลงร่วมกัน หากได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองถือว่าผ่านการพิจารณาจากสภาทั้งสองแล้ว แต่หากไม่ได้รับความเห็นชอบ ถือว่าร่างกฎหมายนั้นตกไป

กระบวนการตรากฎหมาย (ต่อ)

- เมื่อผ่านความเห็นชอบจากสภาหนึ่งก็จะเข้าสู่การพิจารณาของอีกสภาหนึ่ง เมื่อผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา เมื่อได้รับความเห็นชอบทั้งสองสภาแล้ว ร่างกฎหมายจะถูกเสนอให้ประธานาธิบดีพิจารณา หากประธานาธิบดีไม่เห็นด้วยก็จะใช้อำนาจยับยั้ง (veto) และส่งร่างคืนสู่สภา หากสภาประสงค์จะผ่านร่างกฎหมายจะต้องใช้มติเสียงข้างมากสองในสามเพื่อยืนยันร่างกฎหมาย ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายโดยปริยาย เว้นแต่สภาจะปิดสมัยประชุมไปก่อนหลังจากส่งร่างกฎหมายให้ประธานาธิบดี

Executive Order

- เป็นเครื่องมือที่ประธานาธิบดีใช้ในการบริหารจัดการรัฐบาล สั่งการให้หน่วยงานต่างๆ ปฏิบัติตามนโยบายหรือชี้แนะแนวทางการบังคับใช้กฎหมายที่รัฐสภา (Congress) ได้อนุมัติไว้แล้ว ซึ่งเป็นคำสั่งอย่างเป็นทางการที่ออกโดยประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีผลบังคับใช้เสมือนกฎหมาย โดยมุ่งเน้นไปที่การสั่งการหน่วยงานต่าง ๆ ภายในฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลาง
- เป้าหมายหลักคือบริหารราชการภายในฝ่ายบริหาร คำสั่งนี้ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ไม่ได้มุ่งเป้าไปที่ประชาชนโดยตรง แต่การเปลี่ยนแปลงการทำงานของหน่วยงานรัฐก็สามารถส่งผลกระทบต่อประชาชนได้
- ไม่ใช่กฎหมายที่ผ่านรัฐสภา Executive Order ไม่ได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ (การโหวตในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) เหมือนกฎหมายทั่วไป (Statute)

ประเทศอังกฤษ

ระบบรัฐสภาและการออกกฎหมายของสหราชอาณาจักร

- สหราชอาณาจักรมีระบบรัฐสภาสองสภา คือ สภาขุนนาง และ สภาสามัญชน ทั้งสองสภามีหน้าที่หลักในการออกกฎหมายและตรวจสอบรัฐบาล โดยทำงานร่วมกันแบบ ตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อให้เกิดความสมดุลของอำนาจ หากสภาใดเสนอร่างกฎหมายอีกสภาจะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ
- การออกกฎหมายเริ่มจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสามารถเสนอได้ทั้งในสภาขุนนางหรือสภาสามัญชน ร่างกฎหมาย จะผ่านการพิจารณาสามวาระในแต่ละสภา เมื่อผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้ว ร่างฯ กฎหมายจะถูกนำขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวายประมุข เพื่อทรงพระราชทานพระบรมราชานุญาตก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในระบบรัฐสภาอังกฤษ

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในรัฐสภาอังกฤษแบ่งออกเป็นสามวาระหลัก

- วาระที่หนึ่ง เป็นการนำเสนอและสั่งพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติโดยสังเขป โดยไม่มีการอภิปรายใด ๆ ซึ่งสามารถทำได้ทุกเมื่อในระหว่างสมัยประชุมสภา
- วาระที่สอง คือการอภิปรายหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ หากสภามีมติเห็นชอบในหลักการ ร่างฯ จะถูกส่งต่อไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณารายละเอียดทีละมาตรา แต่ถ้าไม่มีมติรับหลักการ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะตกไป ในขั้นตอนนี้ หากมีการแก้ไขบทบัญญัติใด ๆ จะมีการพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขใหม่
- วาระที่สาม เป็นโอกาสสุดท้ายสำหรับสมาชิกที่จะอภิปรายร่างพระราชบัญญัติอย่างสั้น ๆ ก่อนที่จะมีการลงมติขั้นสุดท้าย จากนั้นร่างฯ ที่ผ่านการเห็นชอบจะถูกส่งต่อไปยังอีกสภาหนึ่ง (สภาสูงหรือสภาขุนนาง) เพื่อพิจารณาต่อไป

การพิจารณาในสภาขุนนาง

ในสภาต่อมา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบด้วย 3 วาระ

- วาระที่หนึ่ง นำเสนอและพิมพ์ร่างฯ โดยไม่มีการอภิปราย
- วาระที่สอง อภิปรายหลักการและวัตถุประสงค์ของร่างฯ จากนั้นพิจารณารายละเอียดที่ละมาตราใน ขั้นกรรมาธิการ (มักเป็นคณะกรรมาธิการเต็มสภา)
- วาระที่สาม อภิปรายและแก้ไขร่างฯ เป็นครั้งสุดท้าย หากสภาสามัญชนไม่เห็นด้วยกับการแก้ไข ร่างฯ จะถูกส่งกลับไปมาจนกว่าทั้งสองสภาจะเห็นชอบตรงกัน

เมื่อร่างฯ ผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองสภา จะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายประมุขแห่งรัฐ เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย หากตกลงกันไม่ได้ ร่างกฎหมายจะตกไป แต่สภาสามัญชนอาจใช้ พระราชบัญญัติรัฐสภาเพื่อผ่านร่างฯ ได้ในสมัยประชุมถัดไป โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนาง

กระบวนการร่างฯ

- เนื่องจากสภาใดก็ได้เป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย ดังนั้น ไม่ว่าร่างพระราชบัญญัติจะเริ่มต้นการพิจารณาที่สภาขุนนางหรือสภาสามัญชน กระบวนการตรากฎหมายในแต่ละสภานั้นจะใช้ขั้นตอนและวิธีการเดียวกัน เพียงแต่ลำดับการพิจารณาจะสลับกันไป

ประเทศฝรั่งเศส

กระบวนการออกกฎหมายในฝรั่งเศส (ระบบสภาคู่)

- ฝรั่งเศสใช้ระบบรัฐสภาแบบ สภาคู่ คือ สภาผู้แทนราษฎร และ วุฒิสภา กระบวนการออกกฎหมายมี 3 ขั้นตอนหลัก
- วาระที่หนึ่ง ร่างกฎหมายจะถูกพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการ อภิปรายในที่ประชุมสภาและลงมติ จากนั้นจึงส่งไปยังอีกสภาหนึ่ง
- ส่งร่างกฎหมายไปอีกสภาเพื่อพิจารณาต่อเนื่อง สภาที่สองจะพิจารณาร่างฯ ในลักษณะเดียวกัน หากอนุมัติโดยไม่มีการแก้ไข ถือว่าร่างฯ ผ่าน แต่ถ้ามีการแก้ไข ร่างฯ จะถูก ส่งกลับไปมาระหว่างสองสภา (navette) จนกว่าจะเห็นชอบตรงกัน โดยจะอภิปรายเฉพาะมาตราที่ยังเห็นต่างกัน
- คณะกรรมการธิการร่วม หากทั้งสองสภายังเห็นต่างกันหลังการพิจารณาหลายครั้ง รัฐบาลอาจเรียกประชุม คณะกรรมการธิการร่วม เพื่อหาข้อสรุปในส่วนที่ยังไม่เห็นพ้อง หากคณะกรรมการธิการร่วมไม่สามารถหาข้อยุติได้ รัฐบาลอาจขอให้ สภาผู้แทนราษฎรลงมติชี้ขาด เพื่อให้ร่างกฎหมายผ่านเป็นขั้นสุดท้าย

การเสนอคำแปรญัตติในรัฐสภาฝรั่งเศส

- รัฐสภาฝรั่งเศส มาตรา 44 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ทั้งสมาชิกรัฐสภาและรัฐบาล มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติ (amendment) ได้ ซึ่งหมายถึงการเสนอขอแก้ไขบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติที่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณา
- ในฐานะสมาชิกรัฐสภา: สมาชิกแต่ละคนสามารถเสนอคำแปรญัตติได้ รวมถึง กรรมการ ที่รับผิดชอบร่างกฎหมายนั้นก็มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติในนามของคณะกรรมการ
- สำหรับรัฐบาล: รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบการชี้แจงร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นผู้เสนอคำแปรญัตติในนามของรัฐบาล

ขอบเขตการแปรญัตติ

- คำแปรญัตติ คือ การเสนอ แก้ไข ตัดทอน หรือเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ โดยการเสนอแปรญัตติเป็นสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย สมาชิกรัฐสภาจะแปรญัตติเกินกว่าหลักการของร่างกฎหมายไม่ได้ และรัฐธรรมนูญได้จำกัดสิทธิในการแปรญัตติสองประการ คือ ห้ามแปรญัตติที่มีลักษณะเกี่ยวกับการเงินและแปรญัตติในเรื่องที่ไม่อยู่ในเขตของรัฐสภา

มาตรา 34

- กฎหมายจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ:
- สิทธิพลเมืองและหลักประกันพื้นฐานที่มอบให้แก่พลเมืองในการใช้เสรีภาพพลเมืองของตน; เสรีภาพ ความหลากหลาย และความเป็นอิสระของสื่อมวลชน; ภาระหน้าที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อการป้องกันประเทศซึ่งอาจกระทบต่อบุคคลและทรัพย์สินของพลเมือง;
- สัญชาติ, สถานะและความสามารถของบุคคล, ระบบทรัพย์สินสมรส, มรดกและของขวัญ;
- การกำหนดความผิดร้ายแรงและความผิดทางอาญาที่สำคัญอื่น ๆ รวมถึงบทลงโทษที่เกี่ยวข้อง; กระบวนการยุติธรรมทางอาญา; การนิรโทษกรรม; การจัดตั้งศาลประเภทใหม่ และสถานะของผู้พิพากษา;
- ฐานภาษี, อัตราภาษี และวิธีการจัดเก็บภาษีทุกประเภท; การออกเงินตรา

มาตรา 34 (ต่อ)

- กฎหมายจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ:
- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกของรัฐสภา, สภาท้องถิ่น และองค์กรตัวแทนของชาวฝรั่งเศสที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ รวมถึงเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งในสภาเหล่านั้น;
- การจัดตั้งนิติบุคคลสาธารณะแต่ละประเภท;
- หลักประกันพื้นฐานที่มอบให้แก่ข้าราชการและสมาชิกกองทัพ;
- การแปรรูปกิจการของรัฐ (การโอนกิจการจากภาครัฐไปยังภาคเอกชน) และการโอนกรรมสิทธิ์ของกิจการจากภาคเอกชนกลับคืนเป็นของรัฐ (การโอนกิจการไปยังภาครัฐ)

มาตรา 34 (ต่อ)

- กฎหมายจะต้องกำหนดหลักการพื้นฐานของ:
- การจัดองค์กรการป้องกันประเทศโดยรวม;
- การปกครองตนเองของชุมชนท้องถิ่น, อำนาจอหน้าที่และรายได้ของพวกเขา;
- การศึกษา;
- การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม;
- ระบบกรรมสิทธิ์, สิทธิในทรัพย์สิน และพันธกรณีทางแพ่งและพาณิชย์;
- กฎหมายแรงงาน, กฎหมายสหภาพแรงงาน และกฎหมายประกันสังคม

มาตรา 44

- หากรัฐบาลร้องขอ สภาที่กำลังพิจารณาร่างกฎหมายจะต้องลงมติด้วยการลงคะแนนเพียงครั้งเดียวสำหรับข้อความทั้งหมดหรือบางส่วนของร่างกฎหมายนั้น โดยจะพิจารณาเฉพาะแก้ไขเพิ่มเติม (amendments) ที่รัฐบาลเป็นผู้เสนอหรือยอมรับเท่านั้น