

ปัญหาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

Problems of Status and Hierarchy of Organic Laws
under the Constitution of The Kingdom of Thailand,
B.E. 2560 (2017)

สิทธิกร ศักดิ์แสง*

อภิรดี กิตติสิทธิ**

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
เลขที่ 272 หมู่ 9 ถ.สุราษฎร์-นาสาร ต.ขุนทะเล อ.เมือง จ.สุราษฎร์ธานี 84100

Sittikorn Saksang

Abhiradi Kittisiddho

Faculty of Law Suratthani Rajabhat University 272 Moo 9
Surat-Nasan Road, Khun Taleay, Muang Surat Thani, 84100

เมลล์ติดต่อ: ssaksang@gmail.com, abhiradi@gmail.com

บทคัดย่อ

จากการศึกษาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า มีบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการเสนอร่างกฎหมาย กระบวนการพิจารณาและกระบวนการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นพิเศษและให้ความสำคัญถึงนิติสถานะทางกฎหมายแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า มี “สถานะทางทาง

* รองศาสตราจารย์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

** อาจารย์ประจำ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

ลำดับชั้นเท่ากับพระราชบัญญัติ” และที่สำคัญ มาตรา 211 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาดมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกาและหน่วยงานของรัฐ” ดังนั้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยังคงผูกพันอยู่เสมอ ปัญหาในเรื่องสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ยังคงมีอยู่จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญใหม่หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดสถานะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีความชัดเจนหมดปัญหาเกี่ยวกับสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

คำสำคัญ: สถานะทางกฎหมาย, ลำดับชั้นทางกฎหมาย, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

Abstract

According to the study on the organic laws under the Constitution of The Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017), it was found that there were regulations governing the bill introduction, consideration and controlling procedures to ensure that the organic laws conform to the constitution, the supreme law, and differ from the acts with regard to the legal status hierarchy. Nevertheless, the constitutional court gave the judgement that the organic laws’ “status hierarchy is equal to the acts”. Furthermore, according to Section 211, the Constitution, 2017, it reads “the ultimate decision has influenced parliament, cabinet, court, independent entities and government agencies”. Consequently, the constitutional court’s judgment is always legally binding. The problems of status and hierarchy of organic laws under the Constitution remains unsolved until a new constitutional court’s judgment is made or the

constitutional parts concerning the organic laws' status hierarchy is amended in order to ensure the problems of status and hierarchy of organic laws are solved clearly.

Keywords: Status of law, Hierarchy of law ,Organic law

1. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักคิดเกี่ยวกับการอยู่ร่วมกันในสังคมมนุษย์เกิดขึ้นเมื่อมีมนุษย์ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปรวมตัวกันในสังคม โดยในแต่ละสังคมนั้นต้องมี “กติกา” เพื่ออยู่ร่วมกันให้มีความสุข มีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินและอยู่ดีมีชีวิตรุ่งเรืองที่ดีขึ้น แต่กติกาที่สำคัญและมีความแน่นอนเหล่านั้นก็คือ “กฎหมาย” โดยเฉพาะในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law System) ได้กำหนดลำดับชั้นทางกฎหมายอยู่ 3 ระดับ คือ ระดับกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เป็นกฎหมายสูงสุดปกครองประเทศ ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญ (Constitution) ระดับกฎหมายบัญญัติ (Law) และระดับกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ในระดับชั้นกฎหมายบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Act) ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางหลักการเสนอร่างและขั้นตอนกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีความยุ่งยากซับซ้อนกว่าพระราชบัญญัติ (Act) ธรรมดา แต่เมื่อพิจารณาศึกษาตามคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งผูกพันทุกองค์กร ได้มีคำวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายลำดับชั้นทางกฎหมายระดับเดียวกันกับพระราชบัญญัติ จึงทำให้มีความสับสนในสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศสให้มีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติแต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ¹ เป็นต้น ดังนั้น บทความนี้

¹ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กำหนดองค์กรที่ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ องค์กรเดียวกัน คือ รัฐสภา แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมี

ผู้เขียนมุ่งที่จะศึกษาถึงปัญหาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

1.1 ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติ : กรณีศึกษาประเทศฝรั่งเศส

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติตามวิถีทางรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 คือ กฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชน โดยพิจารณาจากองค์กรที่ตราขึ้นโดย “องค์กรนิติบัญญัติ” (Legislative) กับ “องค์กรบริหารบัญญัติ” (Governing Law) ดังนี้

1.1.1 ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติตราขึ้นโดย “องค์กรนิติบัญญัติ”

ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติตราขึ้นโดย “องค์กรนิติบัญญัติ” (Legislative) หรือ “ฝ่ายนิติบัญญัติ”

1) ที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Act) คือ บรรดา กฎเกณฑ์ที่ออกมาขยายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์ทางการเมืองการปกครอง เป็นกฎหมายที่สำคัญรองจากรัฐธรรมนูญ เป็น

ได้เฉพาะเท่าที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้นและกระบวนการตราที่ยู่งยากกว่าพระราชบัญญัติ กล่าวคือ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้แล้ว จะพิจารณาโดยทันทีโดยไม่ต้องทิ้งระยะเวลาไว้ 15 วันก่อนจึงจะพิจารณาดังเช่นพระราชบัญญัติ หรือเมื่อมีข้อขัดแย้งกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะได้รับอนุมัติก็ต่อเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร (เสียงข้างมากแบบเด็ดขาด) และก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องส่งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบ (อ้างใน สราวุธ ปิตุเตชะ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” วิทยานันท์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545 หน้า 54-55)

กฎหมายที่มีความสัมพันธ์กับรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิด² และเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีจำนวนที่ฉบับได้กำหนดไว้ชัดเจน ดังเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958³ ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมี กระบวนการตรา กระบวนการตรวจสอบและลำดับขั้นทางกฎหมายของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดา มีอยู่ 14 เรื่อง ดังนี้⁴ 1) มาตรา 13 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี 2) มาตรา 23 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและทหารระดับสูง 3) มาตรา 25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการขัดกันระหว่างเป็นสมาชิกสภากับการเป็นรัฐมนตรี 4) มาตรา 25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับองค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 5) มาตรา 25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภา 6) มาตรา 25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำตอบแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา 7) มาตรา 27 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการที่สมาชิกรัฐสภามอบอำนาจให้ผู้อื่นลงแทนในกรณีพิเศษ 8) มาตรา 34 และ มาตรา 47 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับกฎหมายวิธีการงบประมาณ 9) มาตรา 34 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ ขอบเขตของพระราชบัญญัติ 10) มาตรา 57 มาตรา 63 พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ ตุลาการรัฐธรรมนูญ 11) มาตรา 64 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม 12) มาตรา 65 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับองค์ประกอบและ การดำเนินการของ ก.ต. และการอภัยโทษ 13) มาตรา 67 พระราชบัญญัติ

² นรินดี เศรษฐบุตร บรรณาธิการ, “สารานุกรมการเมืองไทย”, กรุงเทพฯ : สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547, หน้า 146.

³ ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ. 1958

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”, กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุน สนับสนุนกองทุนวิจัย, 2538, หน้า 18-21.

ประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง และ 14) มาตรา 71 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม เป็นต้น

2) ที่มาของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ (Act) รวมไปถึง กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น ประมวลกฎหมาย เป็นต้น คือ บรรดากฎหมายที่ออกมาเป็นกฎหมายที่ออกตามเนื้อความตามรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐธรรมนูญสูญสิ้นไป กฎหมายเหล่านี้ก็ยังคงบังคับใช้อยู่ต่อไป โดยหลักการแล้วทุกประเทศจะมอบให้รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติแต่จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน ดังเช่นในกรณีของประเทศฝรั่งเศสตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 34 ให้รัฐสภาตราพระราชบัญญัติ เรียกว่า “**รัฐบัญญัติ**” ซึ่งแบ่งออกได้ 2 ประเภท ดังนี้⁵

ประเภทที่ 1 รัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องที่รัฐสภาที่มีอำนาจตรารัฐบัญญัติโดยไม่มีข้อจำกัด ซึ่งหมายความว่า รัฐสภาจะตรารัฐบัญญัติ เพื่อกำหนดหลักการหรือรายละเอียดในเรื่องนั้นก็ได้ เช่น สิทธิพลเมือง สัญชาติ เป็นต้น

ประเภทที่ 2 รัฐบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่รัฐสภาที่มีอำนาจตรารัฐบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เพื่อกำหนดหลักการใหญ่ๆ เช่น การจัดระเบียบทั่วไปในการป้องกันประเทศและการจัดการศึกษา เป็นต้น

1.1.2 ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตรารัฐโดยฝ่ายบริหาร

ที่มาของกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐควบคุมคนในสังคม ออกโดยฝ่ายบริหาร (Executive) ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตรารัฐโดยฝ่ายบริหาร หรือเรียกว่า “องค์กรบริหารบัญญัติ” ในกรณีต่างประเทศ ดังเช่นในกรณีของประเทศฝรั่งเศสรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 37 ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารออกกฎหมายในเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจรัฐบัญญัติ

⁵ รตาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ, “การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533, หน้า 33.

(รัฐสภา) ให้ถือว่ามิลักษณะเป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจออกกฎหมายของฝ่ายบริหาร พบว่า มี 3 ประเภท ดังนี้⁶

1) ประเภทที่ 1 ข้อบังคับเอกเทศ อาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ มาตรา 37 ซึ่งเป็นข้อบังคับที่รัฐบาลมีอำนาจตราขึ้นโดยอิสระจากรัฐบัญญัติ เพื่อใช้บังคับในเรื่องต่าง ๆ ยกเว้นรัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นรัฐบัญญัติ มีสถานะเป็น “กฎหมาย” เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ ข้อบังคับนี้เรียกว่า “**รัฐกฤษฎีกา**”

2) ประเภทที่ 2 ข้อบังคับซึ่งไม่เป็นเอกเทศ เป็นข้อบังคับซึ่งตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในเรื่องที่รัฐสภาได้ตราบัญญัติกำหนดหลักการพื้นฐานไว้ หรือวางหลักการทั่วไปของกฎหมายเท่านั้นตามมาตรา 34 วรรค 3 แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐบัญญัติ ข้อบังคับประเภทนี้จะขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานที่รัฐสภากำหนดไว้ไม่ได้ ซึ่งมีสถานะเป็น “**กฎ**” หรือ “**กฎหมายลำดับรอง**”

3) ประเภทที่ 3 ข้อบังคับซึ่งไม่เป็นเอกเทศอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ มาตรา 21 ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติได้แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐบัญญัติ ซึ่งมีสถานะเป็น “**กฎ**” หรือ “**กฎหมายลำดับรอง**”

เมื่อพิจารณาศึกษาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เฉพาะจำนวนก็ฉบับโดยได้ระบุไว้ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติที่รัฐสภาจะตราขึ้นมาได้ภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา 34 เท่านั้น ส่วนกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติที่ออกมาบังคับใช้กับประชาชนที่เรื่องก็ฉบับก็ได้ตามสถานการณ์ของบ้านเมือง โดยได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายอยู่สูงกว่าพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาและข้อบังคับที่ออกโดยฝ่ายบริหารที่มีฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ดังนั้นจะตราพระราชบัญญัติหรือออกข้อบังคับจะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้

⁶ รดาวรรณ เกื้อกุลเกรียต์ ,เพ็งอ้าง, หน้า 38-39.

1.2 ที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรต่าง ๆ ออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้กับประชาชนภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยพิจารณาจากองค์กรที่ตราขึ้นโดย “องค์กรนิติบัญญัติ” (Legislative) “องค์กรบริหารบัญญัติ” (Governing Law) และ “องค์กรพิเศษ” (Special organization) ซึ่งบทความนี้ผู้เขียนจะกล่าวถึงที่มาของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรระดับกฎหมายบัญญัติตราขึ้นโดย “องค์กรนิติบัญญัติ” (Legislative) หรือ “ฝ่ายนิติบัญญัติ”⁷ ในส่วนที่มาจาก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ เท่านั้น ดังนี้

1.2.1 ที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 130 กำหนดให้มี “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” (Organic Law) เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” (Organic Act) ซึ่งเป็น “กฎหมายที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ” เป็นอย่างมากเป็น “กฎหมายที่ขยายเนื้อหารายละเอียดของรัฐธรรมนูญ” ฉบับดังกล่าว และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้เกิดขึ้นอยู่ด้วยกัน 10 ฉบับดังนี้ 1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งวุฒิสภา 5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

⁷ เมื่อพิจารณาศึกษาที่มาของการตรากฎหมายระดับกฎหมายบัญญัติภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย พระมหากษัตริย์และรัฐสภารวมกัน ซึ่งหมายความว่า พระมหากษัตริย์และรัฐสภาจะต้องเห็นพ้องต้องกันให้ร่างกฎหมายออกมาใช้บังคับ ประเภทของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมายและกฎหมายระเบียบ

6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ 8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 10) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน มีกระบวนการเสนอ กระบวนการพิจารณาและการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 131⁸ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 132⁹การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบ

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 131 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร”

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 132 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากที่บัญญัติไว้ดังต่อไปนี้ ให้กระทำได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

(1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภาและให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลา 180 วัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ 3 ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของ

รัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน โดยการออกเสียงลงคะแนน 3 วาระ คือ วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ วาระที่ 2 ขึ้นพิจารณาเรียงมาตรา วาระที่ 3 ขึ้นลงมติ ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในเวลากำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่เสนอและให้เป็นไปตามข้อบังคับประชุมรัฐสภา

3) การประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 132 ได้กำหนดการประกาศใช้ให้ดำเนินการเช่นเดียวกันกับการประกาศใช้เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ

1.2.2 ที่มาของพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ (Act) คือ บรรดากฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงอาศัยอำนาจที่รัฐธรรมนูญถวายให้แก่พระองค์ตราขึ้นขึ้นบังคับตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) ซึ่งเป็น “กฎหมาย

รัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา 131

(2) ภายใน 15 วันนับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ความเห็น ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ไม่มีข้อทักท้วงภายใน 10 นับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

(3) ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในการนี้ ให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระ ตามที่เห็นสมควรได้ และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป”

ที่ออกตามเนื้อความตามรัฐธรรมนูญ” เมื่อรัฐธรรมนูญสูญสิ้นไปกฎหมายเหล่านี้ก็ยังคงบังคับใช้อยู่ต่อไป มีข้อพิจารณา ดังนี้

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133¹⁰ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่ ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ส่วนวุฒิสภากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งการเสนอร่างพระราชบัญญัติกระทำได้ คือ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน ประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ 10,000 ชื่อขึ้นไป เสนอร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาสำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน¹¹ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีเสียก่อน จึงจะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 บัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 133 ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) หรือ (3) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

เมื่อพิจารณาศึกษาถึง “ความหมายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน” ตามมาตรา 134 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. การตั้ง ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

2. การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

3. การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

4. เงินตรา

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 136¹² การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีขั้นตอนการพิจารณา คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร (Representative) ก่อนและให้วุฒิสภา (Senate) พิจารณาให้กระทำเป็น 3 วาระตามลำดับ ดังนี้¹³

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคนเป็นผู้วินิจฉัย

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 136 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา

ระยะเวลาในวรรค 1 ไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 139

ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลาตามวรรค 1 ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภาให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งให้วุฒิสภาทราบและให้ถือเป็นเด็ดขาด หากมิได้แจ้งให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน”

¹³ กลุ่มงานเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “อำนาจหน้าที่ของรัฐธรรมนูญ”, กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2547, หน้า 11 – 19.

2.1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎร เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562¹⁴ ประกอบด้วย 3 วาระ ดังนี้¹⁵

วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 1 ให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นและเพื่อประโยชน์แก่การวินิจฉัยดังกล่าวจะให้คณะกรรมการพิจารณาประกอบการรับหลักการก็ได้

ถ้าสภาไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป แต่ถ้าหากสภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณาตามลำดับต่อไปเป็นวาระที่ 2

วาระที่ 2 ขึ้นพิจารณาเรียงมาตรา การพิจารณาในวาระที่ 2 ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการ ที่สภาตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภา แต่โดยปกติ จะเป็นการพิจารณาโดยกรรมาธิการที่สภาตั้ง ส่วนการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกเสนอญัตติ¹⁶ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คนและที่

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 216 ง ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2562 หน้า 46

¹⁵ สิทธิกร ศักดิ์แสง, “กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง”, นนทบุรี: ภิรมย์ปริ้นติ้ง เฮาส์ แอนด์ โซน, 2561, หน้า 353-354.

¹⁶ เมื่อพิจารณาศึกษาถึง “ญัตติ” คือ ข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือคณะรัฐมนตรี ที่เสนอต่อสภาโดยมีความมุ่งหมายให้สภาโดยมีความมุ่งหมายให้สภาลงมติหรือวินิจฉัยชี้ขาดว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร ญัตติอาจเสนอด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ ดังนี้

1. ญัตติที่เสนอด้วยวาจา นั้นจะต้องเป็นญัตติซึ่งข้อบังคับการประชุมสภา กำหนดให้เสนอวาจาได้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นญัตติที่เกี่ยวกับระเบียบวิธีปฏิบัติในการประชุมสภา เพื่อช่วยให้การพิจารณาญัตติหลักสำเร็จลง เช่น ญัตติขอให้เปลี่ยนระเบียบวาระการประชุม ญัตติขอให้งดใช้ข้อบังคับข้อใดข้อหนึ่งหรือทั้งหมด ญัตติขอให้เปิดอภิปราย เป็นต้น

2. ญัตติที่เสนอเป็นหนังสือนั้น จะเป็นญัตติหลักที่สำคัญที่สมาชิกสภาจะต้องมีโอกาสนำไปศึกษาล่วงหน้า เช่น ญัตติร่างพระราชบัญญัติ ญัตติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล เป็นต้น (อ้างอิงใน

ประชุมอนุมัติ ซึ่งจะเป็นการพิจารณารายมาตราในร่างพระราชบัญญัติที่ได้มีมติรับหลักการในวาระที่ 1

วาระที่ 3 ขั้นการลงมติ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 3 ไม่มีการอภิปรายและให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่ 3 ไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา

2.2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภา

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 136 กำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยวุฒิสภานั้น กระทำเป็น 3 วาระตามลำดับ¹⁷เป็นไปจามข้อบังคับประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562¹⁸ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้¹⁹

วาระที่ 1 ให้วุฒิสภาพิจารณาและลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาวินิจฉัยดังกล่าววุฒิสภาจะให้คณะกรรมการมาธิการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือปัญหาใดก่อนก็ได้ ในกรณีที่วุฒิสภามีมติในวาระที่ 1 เห็นชอบด้วยหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปในวาระที่ 2

วาระที่ 2 การพิจารณาในวาระที่ 2 โดยปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งและที่ประชุมวุฒิสภา

สมคิด เลิศไพฑูรย์ “ญัตติ” ใน “สารานุกรมการเมืองไทย” นรนิติ เศรษฐบุตร บรรณาธิการ กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สถาบันพระปกเกล้า สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2547 หน้า 80)

¹⁷ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, **เพ่งอ้าง** หน้า 16

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนพิเศษ 219 ง ลงวันที่ 2 กันยายน 2562 หน้า 17

¹⁹ สิทธิกร ศักดิ์แสง ,**อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15** ,หน้า 355.

ตามลำดับ หรืออาจพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการเต็มสภาก็ได้ ซึ่งขั้นตอนการพิจารณา การแปรญัตติ (ซึ่งเป็นการพิจารณารายมาตรา) ตลอดจนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการธิการพิจารณาเสร็จแล้ว จะมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่ 3 ให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือถ้าในการพิจารณา วาระที่ 2 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมก็ให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่แก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีเช่นนี้มติแก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่ได้พิจารณาไว้ในวาระที่ 2 และมติไม่แก้ไขเพิ่มเติมให้หมายความว่า วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมการพิจารณาในวาระที่ 3 ไม่มีการอภิปราย

ข้อสังเกต ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 137²⁰ ร่างพระราชบัญญัติที่ผ่าน

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 137 เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

(1) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81

(2) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(3) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81 ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้ง 2 ถ้าสภาทั้ง 2 ต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

การประชุมคณะกรรมการร่วมกันต้องมีกรรมการของสภาทั้ง 2 มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำความในมาตรา 157 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ส่งให้วุฒิสภาพิจารณานั้นอาจมีได้หลายกรณี ดังนี้²¹

กรณีที่ 1 กรณีที่วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถ้าวุฒิสภาลงมติในวาระที่ 3 เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร โดยไม่มีการแก้ไขก็ถือว่าพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกทูตเกล้าถวายภายใน 20 วัน เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กรณีที่ 2 กรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยังร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อนแล้วส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อ เวลา 180 วันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร (แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินให้ยกขึ้นพิจารณาได้ทันที) ในกรณีนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าถวายภายใน 20 วัน เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กรณีที่ 3 กรณีที่วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมถ้าในการพิจารณาในวาระที่ 2 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้วุฒิสภาลงมติในวาระที่ 2 ว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้แก้ไขเพิ่มเติม (ในกรณีมีมติแก้ไขเพิ่มเติม ให้หมายความว่าให้แก้ไขเพิ่มเติมตามที่พิจารณาไว้ในวาระที่ 2 ดังนี้²²

ถ้าวุฒิสภาไม่ส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 136 ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้ดำเนินการตามมาตรา 81 ต่อไป”

²¹ กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร อ้างแล้ว , หน้า 17 – 18.

²² กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, อ้างแล้ว , หน้า 18.

1) ถ้าวุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายใน 20 วันเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

2) แต่ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้ง 2 ถ้าสภาทั้ง 2 ต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายใน 20 วันเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

กรณีที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติไว้ก่อน สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ก็ต่อเมื่อ เวลา 180 วัน ได้ล่วงพ้นไปนับแต่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ ในกรณีนี้ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาหรือร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนทั้งหมดเท่ามียู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้วให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วัน เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย

2.2) การประกาศใช้พระราชบัญญัติ

ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81²³ ประกอบ มาตรา 145²⁴ มาตรา 146²⁵ การประกาศใช้พระราชบัญญัติ เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาให้ดำเนินการส่งให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการนำเสนอตุลเกล้าฯเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ภายใน 20 วัน โดยให้นายกรัฐมนตรี รอไว้ 5 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายมาจากรัฐสภา ภายใต้มาตรา 148²⁶ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 81 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

ภายใต้บังคับมาตรา 145 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 145 ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรี รอไว้ 5 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ถ้าไม่มีการนัดดำเนินการตามมาตรา 148ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว”

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 146 ร่างพระราชบัญญัติใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของทั้ง 2 สภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วันให้นายกรัฐมนตรี นำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 148 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 81

วุฒิสภา หรือ สมาชิกของทั้ง 2 สภา รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา หรือนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือตราไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก็ให้นายกรัฐมนตรีส่งทูลเกล้าฯให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ภายใน 90 วัน

การโปรดเกล้าฯเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยของร่างกฎหมายนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชวินิจฉัยได้ 3 กรณี ดังนี้²⁷

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยไม่ได้

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่มีใช้กรณีตามมาตรา 3 ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามมาตรา 81”

²⁷ สิทธิกร ศักดิ์แสง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15, หน้า 357-358.

กรณีที่ 1 พระมหากษัตริย์ทรงผ่านพระราชทานร่างกฎหมาย ที่ นายกรัฐมนตรีนำร่างกฎหมายฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วัน ก่อนนับแต่วันที่ได้รับร่างฯ ภายใน 90 วัน และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรณีที่ 2 ทรงไม่เห็นชอบด้วยในร่างกฎหมายฉบับนั้นและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ถวาย อันถือว่าทรง ยับยั้ง (veto) โดยชัดแจ้ง และสภาปล่อยให้กฎหมายตกไป

กรณีที่ 3 พระมหากษัตริย์ไม่ทรงผ่านพระราชทานร่างกฎหมายที่นายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ และส่งมายังรัฐสภาภายใน 90 วันซึ่งเมื่อเวลา 90 วันล่วงพ้นไปก็ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรง ยับยั้ง (veto) ร่างกฎหมายนั้นโดยปริยาย ซึ่งเมื่อพระมหากษัตริย์จะทรง ยับยั้ง (veto) ร่างกฎหมายโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ตาม รัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) จะต้องพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอีกครั้งหนึ่ง และหากรัฐสภาลงมติร่างกฎหมายนั้นด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างกฎหมายฉบับนั้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง และหากพระมหากษัตริย์ไม่ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายใน 30 วัน นายกรัฐมนตรีจึงนำร่างกฎหมายฉบับนั้นไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ทรงได้ลงพระปรมาภิไธย

แต่ถ้ารัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) มีมติยืนยันร่างกฎหมาย ที่พระมหากษัตริย์ทรงยับยั้ง (veto) โดยชัดแจ้งหรือปริยายด้วยคะแนนเสียงไม่ถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ 2 สภา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นก็ตกไปนำไปประกาศใช้ไม่ได้

2. วิเคราะห์เกี่ยวกับสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือ ของรัฐควบคุมคนในสังคมระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับ พระราชบัญญัติภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากที่ได้ศึกษาที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับ
พระราชบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2560 จะพบว่า มีคล้ายคลึงกันและมีความแตกต่างกันอยู่หลายประเด็น ดังนี้

2.1 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติภายใต้บทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
กับพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ในเรื่องของความคล้ายคลึงและความแตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญ (กฎหมายที่มายายเนื้อหาตามรัฐธรรมนูญ) กับ
พระราชบัญญัติ (กฎหมายที่ออกตามเนื้อความตามรัฐธรรมนูญ) เพื่อที่จะเป็น
แนวทางในการวิเคราะห์ถึงปัญหาสถานะและการจัดลำดับชั้นทางกฎหมายของ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้เข้าใจยิ่งขึ้น ดังนี้²⁸

2.1.1 ความคล้ายคลึงระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กับพระราชบัญญัติภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ มีความ
คล้ายคลึงตามที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2560 พบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ ต่างก็เป็น
กฎหมายในระดับกฎหมายบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับ
พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญด้วยกัน ซึ่ง

²⁸ สิทธิกร ศักดิ์แสง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15, หน้า 25-33.

สรุปได้ว่ากฎหมายทั้ง 2 เป็น “กฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ” ตาม “วิถีทางรัฐธรรมนูญ”

2.1.2 ความแตกต่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญ กับพระราชบัญญัติภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เมื่อพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กับพระราชบัญญัติ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้อพิจารณาดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะมีความสำคัญกว่าพระราชบัญญัติเพราะมีความใกล้ชิดผูกอิงอยู่กับรัฐธรรมนูญและมีความจำเป็นต้องตราใช้บังคับตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ได้กำหนดไว้เฉพาะเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญว่า เรื่องใดบ้างจำนวนกี่เรื่องที่ต้องตรา แต่พระราชบัญญัตินั้นไม่ได้จำกัดว่าจำนวนกี่เรื่องแล้วสถานการณ์ของบ้านเมืองตามความต้องการของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีขั้นตอนกระบวนการตรากฎหมายพิเศษกว่าพระราชบัญญัติ เช่น การให้สิทธิและจำนวนผู้เสนอร่างกฎหมายและการให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) การให้สิทธิเสนอร่างกฎหมาย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การให้สิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 131 กับร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 133 จะมีความแตกต่าง ดังนี้

(1) การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่กำหนดให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 10,000 ขึ้นไปเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(2) การให้สิทธิพิเศษรัฐมนตรี กล่าวคือ การให้สิทธิพิเศษรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องมาจากการเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ส่วนการให้สิทธิพิเศษรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติเสนอได้โดยไม่ต้องมีการเสนอแนะจากองค์กรใด ๆ

(3) การให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ การให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 จำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนการให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน

2) การพิจารณาร่างกฎหมาย กล่าวคือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะพิจารณาโดยรัฐสภาตามมาตรา 132 วรรค 2 (1) คือ สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภารวมกันมี 3 วาระ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ส่วนพระราชบัญญัติจะพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรก่อน 3 วาระ เป็นไปตามข้อบังคับประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 แล้วเสนอให้วุฒิสภาพิจารณา 3 วาระ เป็นไปตามข้อบังคับวุฒิสภา พ.ศ. 2562

4. การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เมื่อร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีการควบคุม 2 ระยะ คือ ระยะที่ 1 ตามมาตรา 132 วรรค 2 (2) (3) ให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปยังศาลฎีกา (Court of Justice) ศาลรัฐธรรมนูญ (Constitution Court) หรือองค์กรอิสระ (Independent Organization) ที่เกี่ยวข้องตีความว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ระยะที่ 2 ซึ่งเป็นการควบคุมมิให้หรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติ มาตรา 148 หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้ง 2 สภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ส่วนร่างพระราชบัญญัติหากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้ง 2 สภา

รวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้ง 2 สภา เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ตารางเปรียบเทียบระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560²⁹

ประเด็นเปรียบเทียบ	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ
ความหมาย	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) เป็นกฎหมายที่ออกมาขยายเนื้อหา รายละเอียดของรัฐธรรมนูญผูกมัดอยู่กับรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นแตกต่างจากกฎหมายชนิดอื่น ๆ เพราะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เป็นกฎหมายที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ คือ กฎหมายที่ออกตามเนื้อความของรัฐธรรมนูญตราโดยรัฐสภาอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ
ความคล้ายคลึง 1. ระดับชั้นของกฎหมาย 2. อาศัยอำนาจในการตรากฎหมาย	- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายระดับกฎหมายบัญญัติ	- พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายระดับกฎหมายบัญญัติ - พระราชบัญญัติออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ

²⁹ ที่มาของตารางเปรียบเทียบ ใน สิทธิกร ศักดิ์แสง, “รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ,นทพรี : ภิรมย์ดินตังเฮ้าส์ แอนด์ ดีไซน์, 2561 , หน้า 14-15.

ประเด็นเปรียบเทียบ	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ
	- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ	
ความแตกต่าง 1. ความจำเป็นที่ตราเป็นกฎหมาย 2. จำนวนเรื่องที่ตราเป็นกฎหมาย 3. การเสนอร่างกฎหมาย 4. การพิจารณาร่างกฎหมาย	- พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องตราใช้บังคับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด - พระราชบัญญัตินั้นได้กำหนดไว้เฉพาะเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญว่าเรื่องใดบ้างจำนวนกี่เรื่องที่ตรา - ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (1) คณะรัฐมนตรีโดยการเสนอแนะของศาลฎีกาศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ๆ (2) ส.ส. 1 ใน 10 หรือ ส.ส.กับ ส.ว. 1 ใน 10 - ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะพิจารณาทั้ง 2 สภา ในเวลาเดียวกันมี 3 วาระตามข้อบังคับประชุมรัฐสภา	- พระราชบัญญัตินั้นได้บังคับ - พระราชบัญญัตินั้นไม่ได้จำกัดว่าจำนวนกี่เรื่องแล้วแต่สถานการณ์ของบ้านเมือง - ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ (1) คณะรัฐมนตรี (2) ส.ส.ไม่น้อยกว่า 20 คน (3) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน 10,000 คนขึ้นไป - ร่างพระราชบัญญัติจะพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรก่อน 3 วาระ ตามข้อบังคับสภาผู้แทนราษฎร และเสนอต่อวุฒิสภาพิจารณา 3 วาระ ตามข้อบังคับวุฒิสภา

ประเด็นเปรียบเทียบ	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ
5. การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ	- เมื่อรัฐสภาพิจารณาลงมติแล้วเสร็จ มีการควบคุม 2 ระยะ คือ (1) ระยะที่ 1 ต้องส่งร่างกฎหมายนั้น ให้ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญองค์การอิสระที่เกี่ยวข้องตีความว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าขัดรัฐสภาดำเนินแก้ไขภายใน 30 วัน (2) ระยะที่ 2 เมื่อรัฐสภาดำเนินการแก้ไข เมื่อรัฐสภาพิจารณาลงมติเสร็จก่อนทูลเกล้าฯ ต้องมีผู้ยื่นคำร้องว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่	เมื่อรัฐสภาพิจารณาลงมติเสร็จก่อนทูลเกล้าฯ ต้องมีผู้ยื่นคำร้องว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญตีความว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

2.2 วิเคราะห์สถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากตารางข้างต้น ที่อธิบายถึงสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความเป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติ คือ การกำหนดจำนวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไว้ในมาตรา 130 การกำหนดบุคคลและจำนวนผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 131 รวมไปถึงกระบวนการพิจารณาระหว่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญนั้นมีลักษณะกระบวนการพิจารณาโดยรัฐสภาซึ่งมีลักษณะพิเศษเช่นเดียวกันกับการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญภายใต้มาตรา 256 ซึ่งประกอบด้วย 3 วาระเช่นกัน แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความยากและมีความเข้มข้นกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เพราะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เริ่มต้นด้วยการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 แล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณาตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ซึ่งถือว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมีความง่ายกว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการควบคุมตรวจสอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ในมาตรา มาตรา 132 ที่แตกต่างไปจากการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมี “สถานะลำดับชั้นทางกฎหมาย” หรือ มี “นิติฐานะ” สูงกว่าพระราชบัญญัติและ จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคดีที่ 1-2/2550 และ คดีที่ 3-5/2550 ได้วินิจฉัย “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ” ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นผูกพันทุกองค์กร จึงเกิดปัญหา ดังนี้

2.2.1 ปัญหาหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่ากรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมี “สถานะลำดับชั้นทางกฎหมาย” หรือ มี “นิติฐานะ” เท่ากับพระราชบัญญัติ

เมื่อพิจารณาศึกษาถึงปัญหาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมี “สถานะลำดับชั้นทางกฎหมาย” หรือ มี “นิติฐานะ” เท่ากับพระราชบัญญัตินั้นจะทำให้เกิดปัญหา คือ หลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดวิธีการเสนอ กระบวนการตราและการควบคุมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญพิเศษไปจากพระราชบัญญัติก็เพียงให้ปรากฏเด่นชัดถึงความแตกต่างของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับเท่านั้นหรือไม่ เพราะการทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมี “สถานะลำดับชั้นทาง

กฎหมาย” หรือ มี “นิติฐานะ” เท่ากับพระราชบัญญัตินั้นจะทำให้เกิดปัญหา คือ หลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติที่ได้ ออกมาภายหลังซึ่งเป็นพระราชบัญญัติในเรื่องอื่นที่ไม่ได้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการ บัญญัติรายละเอียดของหลักการใหญ่หรือแนวสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ได้ บัญญัติให้ยกเลิกหรือมีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญได้ อาจทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่มีความเป็น พิเศษตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.2.2 ปัญหาการโต้แย้งทางความคิดการจัดลำดับชั้นทางกฎหมาย ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นทางกฎหมายอยู่สูงกว่า หรือเท่ากับพระราชบัญญัติ

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีวิธีการเสนอ กระบวนการ ตราและการควบคุมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติ ทำให้เกิดปัญหาการจัดลำดับชั้น ทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นทางกฎหมาย อยู่สูงกว่าพระราชบัญญัติหรือไม่ มีแนวคิดที่ปรากฏอยู่ 2 แนวคิด ดังนี้

แนวคิดที่ 1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสิ้นผลไปกับ รัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด กับรัฐธรรมนูญวางกรอบเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้และ มีการเสนอ กระบวนการตราและการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนูญด้วยวิธีพิเศษกว่าพระราชบัญญัติ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศ สเปน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราและการแก้ไข เพิ่มเติมที่ยากกว่าพระราชบัญญัติ แต่ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทำให้ลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสูงกว่า พระราชบัญญัติ แต่มีลำดับชั้นทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ส่วนในประเทศ อิตาลีมีกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีลักษณะเช่นเดียวกันกับ รัฐธรรมนูญแต่ก็ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญต้องมีลำดับชั้นทางกฎหมาย ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และมีลำดับชั้นทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ประเทศสเปน ซึ่งเหตุที่ประเทศ ฝรั่งเศส ประเทศ

สเปน และประเทศอิตาลี กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ เพราะถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือการดำเนินงานขององค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญหรือขยายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญผู้ใกล้ชิดเคียงกับรัฐธรรมนูญ และเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องกระทำได้ยากกว่าพระราชบัญญัติ ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ

ซึ่งในกรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อมีการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับได้ถูกประกาศรับรองให้ใช้บังคับอยู่ต่อไป และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีการประกาศยกเลิกไม่ให้ใช้บังคับ แต่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการประกาศรับรองหรือยกเลิกใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2542 จึงสิ้นผลไปกับรัฐธรรมนูญโดยปริยาย

แนวคิดที่ 2 ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ถือเป็นกฎหมายพิเศษ แต่มีลำดับชั้นทางกฎหมายลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติ เพียงแต่มีเงื่อนไขในการตราที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติ คือ มีกรอบเนื้อหาที่กำหนดไว้ล่วงหน้าแล้วโดยรัฐธรรมนูญมิใช่เพื่อขยายความรัฐธรรมนูญ และเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญนั่นเองจะเป็นผู้กำหนดว่าให้มีกฎหมายใดบ้างที่ถือเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกำหนดกรอบว่ากฎหมายนั้นจะมีเนื้อหาอย่างไร โดยจะมีกระบวนการตรา คือ การออกกฎหมายที่พิเศษเฉพาะกว่ากฎหมายทั่วไป แต่ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ก็ไม่น่าจะสูงกว่าพระราชบัญญัติ ด้วยเหตุผล 2 ประการที่สำคัญ ดังนี้

ประการที่ 1 ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคดีที่ 1-2/2550 และ คดีที่ 3-5/2550 ได้วินิจฉัย “**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะทางเท่าเทียมกับพระราชบัญญัติ**” ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องสถานะทางกฎหมายและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประการที่ 2 คือ ไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดให้อำนาจตรา “กฎหมาย” (ในความหมายของพระราชบัญญัติ) ขึ้นมาเพื่อขยายความพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งการ “ออก (กฎหมาย) ลูก” ได้นี้ คือ ข้อบ่งชี้ประการหนึ่งของความเป็นกฎหมายที่ลำดับศักดิ์สูงกว่า ตามทฤษฎีกฎหมายบริสุทธิ์ของเคลเสน³⁰ ดังนั้นหากมีกรณีขัดแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติทั่วไป กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องกลับไปสู่หลักการตีความกฎหมายทั่วไป คือ กฎหมายเฉพาะยกเว้นกฎหมายทั่วไป เช่นนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ถือเป็นกฎหมายเฉพาะ (คือเฉพาะเรื่องที่กำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ) จึงอาจยกเว้นกฎหมายทั่วไปได้ กฎหมายอื่นจึงขัดกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ แต่ไม่ใช่เพราะมันลำดับศักดิ์สูงกว่า แต่เป็นไปตามหลักทั่วไปในการตีความกฎหมายนั่นเอง เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องหลักกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเก่า กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัติที่ได้ออกมาภายหลังซึ่งเป็นพระราชบัญญัติในเรื่องอื่นที่ไม่ได้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบัญญัติรายละเอียดของหลักการใหญ่หรือแนวสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้ยกเลิกหรือมีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้หรือไม่ เมื่อถือว่าเป็นกฎหมายในลำดับชั้นทางกฎหมายเดียวกัน

จากแนวคิดทั้ง 2 แนวคิด หลักการต้องยอมรับตามแนวคิดที่ 2 คือ ต้องยอมรับตามคำวินิจฉัยรัฐธรรมนูญ เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันทุกองค์กร ตามมาตรา 211³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

³⁰ Hans kelsen “General Theory of Law and State” New York, Russel, 1973 p.111 อ้างในจรัญ โฆษณานันท์, “นิติปรัชญา”, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พิมพ์ครั้งที่ 16, 2552, หน้า 64-65.

³¹ มาตรา 211 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พุทธศักราช 2560 ดังนั้น ปัญหาในเรื่องสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ยังมีคงมีอยู่ จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญใหม่หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดสถานะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีความชัดเจนหมด ปัญหาเกี่ยวกับสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3.สรุป

ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายระดับเดียวกันกับพระราชบัญญัติ ผู้เขียนไม่เห็นด้วยเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีบัญญัติที่เกี่ยวกับการเสนอ การพิจารณาและการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญพิเศษที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติก็ตามแต่คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ว่า มี “สถานะทางทางลำดับชั้นเท่ากับพระราชบัญญัติ” และที่สำคัญคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติว่า “คำวินิจฉัยให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กกรอิสระและหน่วยงานของรัฐ” แต่อย่างไรก็ตามยังคงต้องรอคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดสถานะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป เพื่อให้มีความชัดเจนหมดปัญหาเกี่ยวกับสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

“องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัยต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า 7 คน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

เมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ใดจะปฏิเสธไม่วินิจฉัยโดยอ้างว่าเรื่องนั้นไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมิได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กกรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ”

บรรณานุกรม

- กลุ่มงานเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
(2547). **“อำนาจหน้าที่ของรัฐสภา”**. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 .ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136
ตอนพิเศษ 216 ง ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2562 ,หน้า 46.
- ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 .ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอน
พิเศษ 219 ง ลงวันที่ 2 กันยายน 2562 ,หน้า 17.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2552). **นิติปรัชญา** (พิมพ์ครั้งที่ 16). กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นรนิติ เศรษฐบุตร บรรณาธิการ. (2547). **สารานุกรมการเมืองไทย**. กรุงเทพฯ:
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- รดาวรรณ เกื้อกุลเกียรติ. (2533). **การตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทย**
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 .ราชกิจจานุเบกษา เล่ม
134 ตอนที่ 40 ก ลงวันที่ 6 เมษายน 2560 ,หน้า 1.
- รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 รัฐกิจจานุเบกษา ฉบับลงวันที่ 5 ตุลาคม ค.ศ.
1958
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2538). **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ:
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). **“นิติ” ใน “สารานุกรมการเมืองไทย” นรนิติ**
เศรษฐบุตร บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถาบันพระปกเกล้า สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์เพื่อประชาธิปไตย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สราวุธ พิตุเตชะ. (2545). **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแห่ง**
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2561). รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญ. นนทบุรี: ภิรมปรินตติ้งเฮ้าส์ แอนด์ไซน์.
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2561). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันทางการเมือง.
นนทบุรี: ภิรมปรินตติ้งเฮ้าส์ แอนด์ไซน์.

