



กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ :  
ประเด็นศึกษากรณีผู้มีสิทธิเสนอระยะเวลาการมีผลบังคับใช้  
และวัตถุประสงค์ของตราพระราชบัญญัติ

นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว

รายงานวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
การพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13  
สถาบันพระปกเกล้า

พ.ศ. 2564

ลิขสิทธิ์ของสถาบันพระปกเกล้า



กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ :  
ประเด็นศึกษากรณีผู้มีสิทธิเสนอรยะเวลาการมีผลบังคับใช้  
และวัตถุประสงค์ของตราพระราชบัญญัติ

โดย

นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว

รหัสประจำตัว 64-13-89

สถาบันพระปกเกล้า

รายงานวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูป  
ประเทศ : ประเด็นศึกษากรณีผู้มีสิทธิเสนอ  
ระยะเวลาการมีผลบังคับใช้และวัตถุประสงค์  
ของตราพระราชบัญญัติ

อาจารย์ที่ปรึกษา :



.....  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประมา ศาสตรระจิก)

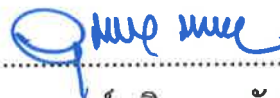
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม :



.....  
(อาจารย์วิฑูรย์ ชัยภาคภูมิ)

---

อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ รุ่นที่ 13



.....  
(ศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย)  
เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า

## บทคัดย่อ

- ชื่อผู้จัดทำ : นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว  
 นักศึกษาศาสนาชั้นพระปกเกล้า หลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูงสำหรับ  
 ข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 13
- ชื่อหัวข้อเอกสาร : กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ : ประเด็นศึกษา  
 กรณีผู้มีสิทธิเสนอ ระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ และวัตถุประสงค์ของตรา  
 พระราชบัญญัติ
- อาจารย์ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประมา ศาสตร์ระจฤจิ
- อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์วิทวัส ชัยภาคภูมิ

การปฏิรูปประเทศถือเป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ อยู่ในหมวด 16 และมีการสร้างกลไกการติดตามความคืบหน้าของการปฏิรูปประเทศ ในบทเฉพาะกาล มาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญโดยให้วุฒิสภามีหน้าที่เสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปให้เป็นไปตามเป้าหมาย และให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน นอกจากนี้ ยังมีกลไกพิเศษในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีกระบวนการที่แตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ในมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญอยู่หลายประการ โดยเฉพาะการใช้ระบบสภาเดียวในการพิจารณา กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศได้ตั้งแต่ในวาระแรกพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการลดขั้นตอนการพิจารณา ซึ่งจะทำให้กฎหมายที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูปประเทศสามารถมีผลบังคับใช้ได้เร็วขึ้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ถือเป็นเรื่องใหม่ จึงมีประเด็นปัญหาในขั้นตอนการดำเนินการที่จำเป็นจะต้องได้รับการตีความ ได้แก่ ประเด็นปัญหากรณีผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ประเด็นปัญหา ระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ของมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ และประเด็นปัญหาการนำกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 270 ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาปรับใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา และเสนอความคิดเห็นในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมาย และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ในขั้นตอนของการพิจารณากฎหมาย เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาในฐานะผู้สนับสนุนภารกิจงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพต่อไป

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานเรื่อง กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ : ประเด็นศึกษากรณีผู้มีสิทธิเสนอ ระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ และวัตถุประสงค์ของตราพระราชบัญญัติ ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ได้ด้วยทำให้คำปรึกษา คำแนะนำ และการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเมตตาจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ประมา ศาสตรระจิก ผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษา รวมถึง คณาจารย์ทุกท่านที่ได้ร่วมให้คำแนะนำในวันนำเสนอเพื่อให้รายงานมีเนื้อหาที่ครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบคุณสถาบันพระปกเกล้าและคณะเจ้าหน้าที่ ที่ได้จัดการศึกษาหลักสูตรการพัฒนาผู้บริหารระดับสูงสำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 13 และได้ให้ความช่วยเหลือตลอดจนอำนวยความสะดวกด้านต่าง ๆ เป็นอย่างดียิ่งจนจบการศึกษาอบรม

นางสาวเรณูมาศ รักษาแก้ว

นักศึกษาหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง

สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญฯ รุ่นที่ 13

สถาบันพระปกเกล้า

วันที่ 18 มีนาคม 2565

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ		
กิตติกรรมประกาศ		
สารบัญ		
สารบัญตาราง		
สารบัญภาพ		
บทที่ 1 บทนำ		
1.1	ที่มาและความสำคัญของการศึกษา	1
1.2	วัตถุประสงค์การศึกษา	2
1.3	ประเด็นการศึกษา	2
1.4	ขอบเขตการศึกษา	2
1.5	วิธีดำเนินการศึกษา	3
1.6	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎี		
2.1	หลักประชาธิปไตย	4
2.1.1	ความหมายของประชาธิปไตย	4
2.1.2	สาระสำคัญของประชาธิปไตย	5
2.1.3	รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย	9
2.2	การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา	13
2.2.1	ความหมาย	13
2.2.2	ลักษณะของการปกครองแบบรัฐสภา	14
2.2.3	โครงสร้างของรัฐสภา	14
2.2.4	ระบบรัฐสภาในประเทศไทย	15
2.2.5	ลักษณะเด่นและลักษณะด้อยของการปกครองแบบรัฐสภา	17
2.3	กระบวนการทางนิติบัญญัติ	18
2.3.1	ความหมายของกระบวนการทางนิติบัญญัติ	18
2.3.2	กระบวนการนิติบัญญัติกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ	19
2.3.3	ขอบเขตอำนาจในการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ	20
2.3.4	อำนาจนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายบริหาร	21
2.3.5	ขั้นตอนในกระบวนการทางนิติบัญญัติ	22
2.4	การตีความกฎหมาย	25
2.4.1	ความหมายและลักษณะที่เป็นสาระสำคัญของการตีความกฎหมาย	25
2.4.2	หลักทั่วไปของการตีความกฎหมาย	25

	2.4.3 การตีความกฎหมายมหาชน	27
	2.4.4 บทเฉพาะกาล	33
บทที่ 3	วิธีการศึกษา	35
	3.1 วิธีการศึกษา	35
	3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา	36
	3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล	36
	3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	37
บทที่ 4	ผลการศึกษา	38
	4.1 การปฏิรูปประเทศ	38
	4.1.1 ความหมายของการปฏิรูป	38
	4.1.2 ความเป็นมาของการปฏิรูปประเทศ	39
	4.1.3 สาระสำคัญของการปฏิรูปประเทศ	40
	4.1.4 การดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ	41
	4.2 กระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป	46
	4.2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติ	47
	4.2.2 รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่ต้องแนบประกอบกับร่างพระราชบัญญัติ	47
	4.2.3 การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ	47
	4.2.4 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร	49
	4.2.5 การพิจารณาของวุฒิสภา	52
	4.2.6 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้	54
	4.2.7 การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ	54
	4.2.8 การดำเนินการกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา	55
	4.3 กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ	55
	4.3.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ	57
	4.3.2 รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่ต้องแนบประกอบกับร่างพระราชบัญญัติ	58
	4.3.3 การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ	59
	4.3.4 การพิจารณาของรัฐสภา	61

4.3.5	การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ก่อนประกาศใช้	65
4.3.6	การเสนอร่างกฎหมายให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ	67
4.3.7	การดำเนินการกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือ เมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา	67
4.4	ประเด็นปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนิติบัญญัติ	67
4.4.1	ประเด็นปัญหากรณีผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับ การปฏิรูปประเทศ	67
4.4.2	ประเด็นปัญหาระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ของมาตรา 270 ของ รัฐธรรมนูญ	72
4.4.3	ประเด็นปัญหาการนำกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 270 ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น	73
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	
5.1	สรุปผลการศึกษา	75
5.2	ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ	76
5.2.1	กรณีผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ	82
5.2.2	ระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ของมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ	85
5.2.3	การนำกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 270 ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น	86
	บรรณานุกรม	88
	ประวัติผู้ศึกษา	90

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ในหมวด 16 โดยมีเป้าหมาย เพื่อให้ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเครื่องมือสำคัญที่จะใช้ในการปฏิรูปประเทศก็คือกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้บัญญัติบทเฉพาะกาลให้ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มีกระบวนการเสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามมาตรา 270 ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้วุฒิสภามีหน้าที่เสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปให้เป็นไปตามเป้าหมาย และให้ทั้งสองสภาช่วยกันพิจารณากฎหมายให้รอบคอบและรวดเร็ว เนื้อหาของบทบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นการกำหนดกลไก กระบวนการที่จะช่วยให้การปฏิรูปประเทศสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด

การปฏิรูปประเทศเป็นบทบัญญัติหมวดใหม่ที่จะมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก โดยมีการระบุเป้าหมายที่จะต้องทำให้สำเร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน การได้มาซึ่งกฎหมายที่รัฐบาลจะต้องใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปประเทศโดยเร็ว จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมาก จากเหตุผลดังกล่าว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกลไกการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 270 เพื่อให้กฎหมายที่จำเป็นต่อการปฏิรูปประเทศมีผลใช้บังคับได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะเป็ปัจจัยที่ทำให้การปฏิรูปประเทศบรรลุตามเป้าหมายได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ตามมาตรา 133 จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาจะต้องทราบถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ตั้งแต่แนวคิดในการปฏิรูปประเทศ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใดถือเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศและผู้มีอำนาจวินิจฉัยในกรณีที่มีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ตลอดจน ขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณาจนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย เปรียบเทียบกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป รวมถึง

สภาพปัญหาและแนวทางแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาในฐานะผู้สนับสนุนภารกิจงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใดถือเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ
2. เพื่อศึกษาขั้นตอนและวิธีการในเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ

## 1.3 ประเด็นการศึกษา

ศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ รวมถึง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใดถือเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ผู้มีอำนาจวินิจฉัย ผู้มีสิทธิเสนอ ตลอดจนขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณา จนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย เปรียบเทียบกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป รวมถึง การศึกษาสภาพปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา เพื่อเป็นองค์องค์ความรู้ในการปฏิบัติงานด้านการยกร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมายกรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ หรือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ ดังกล่าว

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

เอกสารวิชาการฉบับนี้มุ่งศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หรือหลักการเกี่ยวกับการตรากฎหมายในระบบอบประชาธิปไตย แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ รวมถึง ขั้นตอนและวิธีการในการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ หรือร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการ

ตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ รวมถึงการศึกษาสภาพปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาโดยมีระยะเวลาในการศึกษาระหว่างเดือนตุลาคม 2564 ถึงกุมภาพันธ์ 2565

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี และหลักการในการตรากฎหมายในระบอบประชาธิปไตย และแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ รวมทั้ง ข้อมูลด้านกฎหมาย จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี และแนวคำวินิจฉัย เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ตลอดจน ค้นคว้า ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ จากหนังสือ ตำราวิชาการ รายงานวิจัย บทความวิชาการ วารสาร และแหล่งข้อมูลออนไลน์ ที่เกี่ยวข้องกับข้อกับประเด็นการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เป็นองค์ความรู้ให้แก่ข้าราชการสังกัดรัฐสภา นักศึกษา และบุคคลทั่วไปที่สนใจเรื่องกระบวนการนิติบัญญัติ ได้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใดถือเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ รวมถึงขั้นตอนและวิธีการในการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ
2. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ และมีแนวทางแก้ไขเพื่อให้การปฏิรูปประเทศสามารถบรรลุเป้าหมายได้อย่างแท้จริง
3. ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนภารกิจงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎี

#### 2.1 หลักประชาธิปไตย

##### 2.1.1 ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยหรือ Democracy มีรากศัพท์มาจากคำว่า demos kratia ซึ่งแปลว่าการปกครองของประชาชน โดยอับราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา ได้เคยกล่าวถึง รัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ซึ่งแม้จะไม่มีกรกล่าวถึงคำว่าประชาธิปไตย แต่ความหมายก็หมายถึงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั่นเอง (ลิขิต อีริเวคิน, 2556, น.24-25) คำกล่าวดังกล่าวของอับราฮัม ลินคอล์นได้กลายเป็นคำจำกัดความที่แพร่หลายของระบอบประชาธิปไตย เพราะทำให้เข้าใจความหมายของระบอบประชาธิปไตยได้อย่างชัดเจน

รากฐานของแนวคิดประชาธิปไตยมาจากแนวคิดของรุสโซ โดยรุสโซเห็นว่าผู้ปกครองบ้านเมืองนั้นมีฐานมาจากสัญญาประชาคม ที่ประชาชนต่างยอมมอบอำนาจให้ผู้ปกครอง แต่มิได้มีการมอบโดยเด็ดขาด ผู้ปกครองมีความชอบธรรมในการปกครองตราบเท่าที่ยังปกครองไปตามเจตนารมณ์ทั่วไปของสังคม ระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ดังนั้นการใช้อำนาจอธิปไตยจึงต้องเชื่อมโยงมาถึงประชาชน หากใช้ประชาธิปไตยทางตรงประชาชนย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรง แต่หากเป็นประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจะต้องอาศัยการเลือกตั้งองค์กรตัวแทนในการใช้อำนาจแทนประชาชน โดยองค์กรตัวแทนดังกล่าวมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน อันต่างจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งผู้ปกครองไม่ได้มาจากประชาชนและไม่มีวาระ รวมทั้งแตกต่างจากระบบการปกครองแบบอำนาจนิยม เพราะระบบดังกล่าวการใช้อำนาจอธิปไตยได้เป็นผลมาจากเจตจำนงของประชาชน (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น.25)

สำหรับประเทศไทย พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ว่า “ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ หรือการถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่” โดยคำว่า ประชาธิปไตย นั้น มีรากศัพท์มาจากคำว่า ประชา + อธิปไตย คือ ประชาชน + อำนาจสูงสุดของรัฐที่จะใช้บังคับบัญชาภายในอาณาเขตของตน เมื่อรวมกันแล้วจึงหมายถึง ระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจสูงสุด ซึ่งความหมายดังกล่าวก็สอดคล้องกับคำกล่าวของประธานาธิบดีอับราฮัม ลินคอล์น นั่นเอง

ศาสตราจารย์วรเจตน์ ภาคีรัตน์ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2558, น. 315) ได้อธิบายความหมายของ “ประชาธิปไตย” ว่าหมายถึง การปกครองโดยประชาชนเป็นใหญ่ เป็นรูปแบบหนึ่งของระบอบการปกครอง (Regime of Government) ซึ่งอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชน ส่วนการแสดงออกซึ่งอำนาจของประชาชนนั้นอาจเป็นไปได้ในหลายลักษณะ โดยการใช้อำนาจสูงสุดอาจมีรูปแบบที่ต่างกันไปได้ เช่น การออกเสียงเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ การให้องค์กรของรัฐที่มีความชอบธรรมทางประชาธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจ เป็นต้น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจของรัฐนั้นย่อมเป็นของประชาชน ดังนั้นอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ทั้งหลายทั้งปวงของรัฐย่อมต้องมีจุดเกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับประชาชน เพื่อให้การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมีความชอบธรรม การปกครองตามระบอบประชาธิปไตยหรือการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดนี้ มีความหมายต่อไปว่า ในรัฐย่อมจะมีผู้ถือหรือผู้ทรงอำนาจอื่นนอกจากประชาชนไม่ได้ การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจึงต้องมีรากฐานที่มาจากเจตจำนงของประชาชน โดยทั่วไปแล้วประชาชนจะแสดงเจตจำนงของตนออกได้ใน 2 ลักษณะใหญ่ คือการออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎรและการออกเสียงประชามติ หลักประชาธิปไตยย่อมสนับสนุนให้การตัดสินใจทางการเมืองจะต้องเริ่มจากประชาชนขึ้นไปสู่รัฐบาลโดยผ่านพรรคการเมือง ถึงแม้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้บุคคลแสดงความคิดเห็น แต่ก็ต้องยอมรับว่าบุคคลแต่ละคนย่อมมีความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับเจตจำนงของประชาชนจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กล่าวคือ จะต้องปกครองไปตามความเห็นของฝ่ายเสียงข้างมากซึ่งฝ่ายเสียงข้างน้อยจะต้องยอมรับ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะใช้ความมีจำนวนมากของตนปกครองฝ่ายข้างน้อยโดยการกดขี่หรือกระทำการตามอำเภอใจได้ ฝ่ายเสียงข้างมากจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เป็นเสียงข้างน้อยด้วย ก็คือจะต้องยอมให้ประชาชนที่เป็นเสียงข้างน้อยมีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไป หรือวิพากษ์วิจารณ์การตัดสินใจของฝ่ายเสียงข้างมากได้ เพื่อให้โอกาสฝ่ายเสียงข้างน้อยในการโน้มน้าวชักจูงให้ฝ่ายเสียงข้างมากเห็นด้วยกับตน ซึ่งอาจทำให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยพัฒนาไปเป็นฝ่ายเสียงข้างมากได้ในอนาคต (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554, น.32-34)

กล่าวโดยสรุป การปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดแห่งรัฐ และเป็นการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่จะต้องเคารพฝ่ายข้างน้อย

### 2.1.2 สาระสำคัญของประชาธิปไตย

#### (1) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

หมายถึง อำนาจการปกครองเป็นของประชาชน มิใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือ คณะบุคคลใด เมื่ออำนาจการปกครองเป็นของประชาชนจึงอยู่ที่การจัดการปกครองจะจัดให้ ประชาชนใช้อำนาจอย่างไร ด้วยเหตุนี้เองระบอบประชาธิปไตยจึงต้องมีสถาบันการเมืองที่เข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชน องค์กรที่เข้ามาใช้อำนาจแทนประชาชนจึงต้องมาจากการแสดงเจตจำนงของประชาชน ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาธิปไตยจึงเป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยทั้งหลายจึงมีความเชื่อมโยงไปถึงประชาชน ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงในการเลือกตั้ง และเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อมโดยผ่านองค์กรของรัฐต่างๆ ด้วยเหตุนี้การใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชนจึงมีวาระที่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้เจตจำนงของรัฐเป็นไปตามความประสงค์ของประชาชนอย่างแท้จริง

## (2) หลักประชาธิปไตยแบบเสรี

ลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสรีเป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความแตกต่างหลากหลายทางความคิด จึงต้องรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคล โดยเฉพาะพรรคการเมือง ประชาธิปไตยแบบเสรีเป็นประชาธิปไตยของฝ่ายรัฐเสรีประชาธิปไตยที่แตกต่างจากประชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ของฝ่ายสังคมนิยมอย่างน้อย 2 ประการ คือ

(2.1) ระบบหลายพรรค ระบบการเมืองของรัฐนั้น ๆ จะต้องเป็นระบบหลายพรรค

(2.2) การรับรองเสรีภาพทางการเมือง ประชาธิปไตยแบบเสรีเป็นประชาธิปไตยที่ยอมรับความแตกต่างทางความคิด ดังนั้นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจึงเป็นพื้นฐานของประชาธิปไตยเสรี โดยหลักประชาธิปไตยแบบเสรีอันเป็นหลักพื้นฐานของฝ่ายเสรีประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักเสรี ดังนี้

- เสรีในการจัดตั้งพรรคการเมือง
- เสรีในการลงสมัครรับเลือกตั้ง
- เสรีในด้านผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
- เสรีในด้านของผู้แทนของปวงชน

## (3) หลักเสียงข้างมาก

การปกครองโดยเสียงข้างมากเป็นการสะท้อนว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากถือว่าเป็นเจตจำนงของคนส่วนใหญ่ แต่อย่างไรก็ตามฝ่ายข้างมากก็ต้องเคารพฝ่ายข้างน้อย ดังนั้นประชาธิปไตยแม้จะถือตามเสียงข้างมากแต่ก็ต้องมีระบบการคุ้มครองฝ่ายข้างน้อย แม้ว่าหลักเสียงข้างมากจะเป็นพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย แต่หลักเสียงข้างมากยังอาจจำแนกได้หลายลักษณะ เช่น หลักเสียงข้างมาก

แบบธรรมดานำไปสู่ประชาธิปไตยแบบเสียงข้างมาก หลักเสียงข้างมากเด็ดขาดนำไปสู่ประชาธิปไตยแบบปรองดอง หลักเสียงข้างมากแบบเอกฉันท์นำไปสู่ประชาธิปไตยแบบฉันทามติ

#### (4) ประชาธิปไตยทางตรงหรือโดยทางผู้แทน

ในอดีตปัญหาที่เกิดขึ้นในรัฐมักเป็นเรื่องที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อน การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ด้วยตนเอง จึงสามารถกระทำได้ แต่ในรัฐสมัยใหม่ที่มีปัญหาซับซ้อนทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองการปกครอง ส่งผลให้ไม่สามารถใช้ประชาธิปไตยทางตรงในการปกครองได้ กลายเป็นระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนหรือประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง แต่เมื่อประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนก็มีข้อบกพร่อง ปัจจุบันจึงเกิดประชาธิปไตยแบบผสม โดยนำประชาธิปไตยทางตรงมาใช้เพื่อถ่วงดุลกับประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น.25 - 27)

นอกจากนี้ ในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะต้องมีหลักการควบคุมการใช้อำนาจ เพื่อป้องกันภัยของอำนาจ การควบคุมอำนาจจึงเป็นส่วนประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่จะขาดเสียไม่ได้ การควบคุมอำนาจทำได้หลายทาง เช่น

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการที่พัฒนามาจากแนวความคิดของมองเตสกีเออ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส ได้อธิบายในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (The Spirit of Law) ว่า ในรัฐทุกรัฐมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ

(1.1) อำนาจนิตินบัญญัติ คือ อำนาจเกี่ยวกับการวางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ

(1.2) อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน คืออำนาจในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (อำนาจบริหาร)

(1.3) อำนาจปฏิบัติการต่างๆซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่งคืออำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอรรถคดี (อำนาจตุลาการ)

เมื่อใดอำนาจนิตินบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่คน ๆ เดียวกันหรือองค์กรเจ้าหน้าที่เดียวกัน อีสรภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะจะเกิดความหวาดกลัว เนื่องจากกษัตริย์หรือสภาวะเดียวกันอาจบัญญัติกฎหมายแบบทรราช... เช่นเดียวกัน อีสรภาพจะไม่มีอยู่ ถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิตินบัญญัติและบริหาร ถ้าหากรวมอยู่กับนิตินบัญญัติ ชีวิตและอีสรภาพของคนในบังคับจะอยู่ภายใต้การควบคุมแบบพลการ เพราะตุลาการอาจประพฤติด้วยวิธีรุนแรงและกดขี่... ทุกสิ่งทุกอย่างจะถึงซึ่งอวสาน ถ้าหากคนหรือองค์กรเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นชนชั้นสูงหรือประชาชนจะใช้อำนาจทั้งสามเหล่านี้ คืออำนาจนิตินบัญญัติกฎหมาย อำนาจบริหารนโยบายสาธารณะ อำนาจพิจารณาคดีของบุคคล

พิจารณาจากข้อความข้างต้นสะท้อนว่า มองเตสกีเออ ไม่ได้ต้องการให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว ตามธรรมดาแล้วอำนาจเป็นสิ่งที่แปลกประหลาดโดยธรรมชาติ บุคคลใดก็ตามซึ่งถืออำนาจอยู่ในมือ มักจะใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ ดังนั้นเพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำต้องจำกัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่งตามวิถีทางแห่งกำลัง หรือที่เรียกว่า อำนาจยอมหยุดยั้งได้โดยอำนาจ (Power Stop Power) (ณัฐกร วิทิตานนท์, 2553, น. 40-41)

จึงอาจสรุปได้ว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ หลักการที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายอำนาจของรัฐให้ดำเนินการโดยองค์กรที่แตกต่างกัน เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจกัน ซึ่งในรัฐที่เป็นนิติรัฐโดยทั่วไปมักจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, น.55) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ แยกออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ และผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจจะต้องตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

ความมุ่งหมายแท้จริงของหลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ การกระจายหน้าที่ตามความสามารถเฉพาะด้านและดูแลให้เกิดการคานและดุลกัน (Check and Balance) เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ และในความเป็นจริงของการจัดกลไกการปกครองก็ปรากฏให้เห็นถึงการร่วมมือและการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตัวอย่างเช่น ในการจัดทำกฎหมาย (preparation of legislation) ในระบบการปกครองแบบรัฐสภา ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะเสนอโดยรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรบริหาร และรัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาต่อไปว่าจะรับหรือไม่ ส่วนในการใช้บังคับกฎหมาย (Law enforcement) การบริหารงานของรัฐก็ต้องมีการติดตามดูแลจากประชาชน หรือองค์กรตัวแทนของประชาชนอันได้แก่รัฐสภา มีกระบวนการหลายอย่างในการควบคุมการบริหารงานของรัฐ อนุมัติงบประมาณรายจ่ายให้แก่การดำเนินงานต่าง ๆ ในการบริหาร การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตั้งแต่ระดับสูงหรือการสอบข้อเท็จจริงโดยกรรมการ การตั้งกระทู้ถามในรัฐสภา การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น (สิทธิกร ศักดิ์แสง, 2556, น.54-55) (สิทธิกร ศักดิ์แสง, 2556, น.54-55)

(2) **หลักสิทธิของมนุษยชน** สิทธิมนุษยชน ได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นสิทธิที่จะพรากไปไม่ได้ (Unalienable right) หลักนี้เป็นข้อผูกมัดไม่ให้ผู้มีอำนาจทำตามอำเภอใจ หรือใช้อำนาจเกินขอบเขต

(3) **หลัก The Rule of Law** หลักการปกครองที่ต้องถือกฎหมายเป็นใหญ่ เป็นหลักที่จะต้องยึดถือ ถ้าไม่มีก็ต้องสร้างขึ้นมา เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีกฎหมายกำหนดอำนาจให้

และการกระทำจะต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของคนอื่น ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็จะไปแตะต้องสิทธิหรือทรัพย์สินของผู้อื่นไม่ได้

(4) การเคารพสิทธิของเสียงส่วนน้อย หลักนี้เป็นข้อผูกมัดไม่ให้ฝ่ายเสียงข้างมากใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ โดยคนส่วนน้อยที่ได้รับการคุ้มครองก็ยังคงอยู่ในกติกาเดียวกันคือต้องเชื่อฟังกฎหมาย (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2547, น.19-22)

ดังนั้น การจะพิจารณาว่าประเทศใดมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือไม่นั้น จึงมิได้พิจารณาแต่เพียงว่ามีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเพียงประการเดียว แต่จะต้องประกอบไปด้วยหลักการหลายประการข้างต้น จึงจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

### 2.1.3 รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การปกครองแบบประชาธิปไตยในปัจจุบันสามารถแบ่งเป็นรูปแบบใหญ่ ๆ ได้ดังนี้

#### (1) การปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประชาธิปไตยทางตรง หมายความว่า ประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเอง อันเป็นระบอบการปกครองที่เกิดขึ้นในเอเธนส์ ซึ่งกินเวลาประมาณ 200 ปี (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น.27) นอกจากนี้ ประวัติศาสตร์นครรัฐกรีกได้ใช้รูปแบบนี้อย่างแพร่หลาย โดยประชาชนในนครรัฐจะมาชุมนุมกันในฤดูใบไม้ผลิเพื่อลงมติในการกำหนดมาตรการในการปกครองตนเองหรือเพื่อพิจารณาคัดสินในปัญหาต่าง ๆ และมีการลงประชามติ ซึ่งเรียกว่า “Referendum” ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงประกอบกับแนวคิดของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จะพบว่ารูปแบบของการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงน่าจะมีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์แบบที่สุด แต่ในรัฐสมัยใหม่ซึ่งมีปัญหายุ่งยากซับซ้อนทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง จึงถือเป็นข้อจำกัดที่ทำให้รัฐส่วนใหญ่ไม่สามารถใช้ประชาธิปไตยทางตรงในการปกครองได้ ในปัจจุบันการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงจึงยังคงเหลือแต่ในมลรัฐเล็ก ๆ (Canton) ของประเทศสวิสเซอร์แลนด์ เช่น Glaris, Unterwald และ Appenzell ซึ่งให้ประชาชนได้มาประชุมร่วมกันเพื่อตัดสินใจในเรื่องภารกิจของท้องถิ่น เฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญจริง ๆ เท่านั้น (ภัทรวดี ชินชนะ, 2551, หน้า 16 – 20)

ทั้งนี้ การจะเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงได้จะต้องมีองค์ประกอบ 2 ประการ คือ

(ก) มีการริเริ่มโดยประชาชน โดยการริเริ่มนั้นจะต้องมีสภาพบังคับให้มีการเริ่มต้นกระบวนการ และ

(ข) มีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน โดยประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจ  
ในขั้นสุดท้าย

การขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งไปย่อมส่งผลให้รูปแบบของการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นไม่อาจที่จะเป็นประชาธิปไตยโดยตรงที่สมบูรณ์ได้ ซึ่งโดยทั่วไปนักวิชาการในยุโรปถือว่าการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของประชาธิปไตยโดยตรง (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2541, หน้า 69)

## (2) การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมหรือโดยทางผู้แทน (Representative Democracy)

การปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนี้เกิดขึ้นจากการที่ประเทศต่าง ๆ มีการขยายตัว มีพลเมืองมากขึ้น อาณาเขตของประเทศกว้างใหญ่ไพศาลขึ้นจึงเป็นการยุ่งยากที่จะจัดให้ประชาชนทุกคนมาร่วมประชุมกันเพื่อลงประชามติในการบริหารประเทศ เนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องสถานที่ประชุม ประกอบกับรัฐสมัยใหม่มีหน้าที่และการดำเนินงานที่สลับซับซ้อนและจำเพาะมากขึ้น ราษฎรย่อมไม่อาจเข้าใจหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างทั่วถึงและไม่อาจตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง เพราะอาจถูกจำกัดในเรื่องการศึกษาและการขาดความเข้าใจในปัญหาต่าง ๆ ที่มีความสลับซับซ้อน ดังนั้น ในปัจจุบันการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนจึงได้กำเนิดขึ้นและมีบทบาทเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายภายใต้หลักการที่สำคัญคือเป็นการปกครองที่รับรู้การใช้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองว่าราษฎรเท่านั้นเป็นผู้ใช้อำนาจ แต่ราษฎรได้ตั้งผู้แทนขึ้นเพื่อใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน ซึ่งระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางผู้แทนนี้อยู่บนพื้นฐานแนวคิดของทฤษฎีว่าด้วย “รัฐ” กล่าวคือ การปกครองโดยระบบผู้แทนนั้นประชาชนเป็นผู้ปกครอง แต่ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเอง ดังนั้น การปกครองจึงต้องอาศัยรูปแบบของประชาธิปไตยซึ่งวางอยู่บนพื้นฐานความคิดทางการเมืองโดยอยู่ในรูปแบบของประชาธิปไตยโดยอ้อม ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้มีพื้นฐานทางความคิดว่า อำนาจทางการเมืองหรืออำนาจปกครองมาจากประชาชน หรือตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชน” แต่ในกรณีนี้ประชาชนมิได้เป็นผู้ใช้อำนาจด้วยตนเองแต่มอบให้บุคคลกลุ่มหนึ่งซึ่งเป็นผู้นำ (Elite) และอยู่ในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจแทน โดยบุคคลเหล่านี้จะอยู่ในฐานะเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งหมดที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยทางการเมือง (Political Unity) ที่เรียกว่า “รัฐ” ดังนั้น การปกครองรูปแบบนี้ จึงเรียกได้ว่าเป็นการปกครองซึ่งราษฎรใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทนและการเลือกตั้งจึงถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการปกครองระบบนี้ (ภัทรวิที ชินชนะ, 2551, หน้า 21 – 22) ดังที่เข้าใจกันทั่วไปว่า ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative government) หมายถึง

การปกครองที่มีผู้แทนจำนวนหนึ่งที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาประกอบการเข้าเป็นสภาผู้แทนราษฎร เพื่อใช้อำนาจนิติบัญญัติ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, น.29)

### (3) การปกครองแบบประชาธิปไตยรูปแบบผสม (Mixed Democracy)

คือการปกครองซึ่งประชาชนหรือราษฎรใช้อำนาจในการปกครองโดยตนเอง ผสมกับโดยทางรัฐสภาหรือที่เรียกว่า “รูปแบบการปกครองกึ่งโดยตรง” (Semi - direct) ซึ่งการปกครองรูปแบบนี้โดยสารถะแล้วก็คือระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั่นเอง แต่ได้มีการนำเอากลไกของระบบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาผสมเพื่อลดทอนปัญหาและความบกพร่องของระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน กล่าวคือ การปกครองในรูปแบบนี้ได้เปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยังให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะสามารถเข้าแทรกแซงในกระบวนการทางการเมืองได้ เป็นต้นว่าให้พลตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ก่อนครบวาระ (Recall) ให้ประชาชนร่วมกันเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) ให้ประชาชนยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) และให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ (Referendum) ได้ เป็นต้น

ลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนรูปแบบนี้ได้รับความนิยมในรอบคริสต์ศตวรรษที่ 20 ทั้งนี้โดยมีเหตุผลสองประการคือ

ประการแรก สำหรับประเทศที่ให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงอยู่เดิม ต่อมาเมื่อมีพลเมืองมากขึ้น ไม่สามารถจะปกครองอย่างเก่าได้จึงต้องเปลี่ยนมาให้ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทน แต่ประชาชนยังประสงค์ที่สงวนสิทธิในการให้ความเห็นชอบทางจัดการบ้านเมืองบางอย่างไว้

ประการที่สอง เพื่อช่วยแก้ไขข้อบกพร่องของการใช้อำนาจอธิปไตยโดยผ่านผู้แทนให้ได้ผลดียิ่งขึ้น ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกระทำของผู้แทนของตนมากขึ้น

การใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนรูปแบบผสมนี้อาจจัดได้หลายวิธี ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในประเทศนั้น ๆ ซึ่งอาจแบ่งออกได้เป็น 3 วิธี คือ

#### (3.1) สิทธิยับยั้งกฎหมายของราษฎร (Veto Populaire)

คือ เมื่อสภาลงมติในร่างกฎหมายแล้ว แต่กฎหมายนั้นมิได้ใช้บังคับทันที แม้จะสำเร็จบริบูรณ์แล้วก็ตาม และถ้าภายในระยะเวลาอันมีกำหนดหลังจากวันที่สภาลงมติราษฎรรวมกันเป็นจำนวนหนึ่งตามแต่รัฐธรรมนูญจะกำหนด ได้ร้องขอให้การลงคะแนนแสดงประชามติ สภาต้องยินยอมให้มีตามคำร้องขอและราษฎรอาจจะลงคะแนนรับรองให้กฎหมายฉบับนั้นใช้ได้หรือไม่รับรองก็ได้ ฉะนั้นจึงเห็นได้ว่ากฎหมายที่สภาลงมติแล้วนั้นย่อมสมบูรณ์ ไม่จำเป็นจะต้องให้ราษฎรลงมติรับรองอีกชั้นหนึ่ง แต่ว่ากฎหมายเรื่องนั้นยังมีได้ใช้บังคับทันทีที่ต้องรองจนกว่าระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญของประเทศกำหนดไว้จะได้ผ่านพ้นไปเสียก่อน และในระหว่างนั้นอาจจะมีราษฎรขอร้อง

ให้มีประชามติดังกล่าวมาแล้วก็ได้ ซึ่งต่างจากการลงคะแนนแสดงประชามติ เพราะการออกเสียงประชามตินั้น การรับรองของราษฎรเป็นของจำเป็นเพื่อความสมบูรณ์ในทางกฎหมายของกฎหมายที่จะออกใช้ ส่วนสิทธิยับยั้งกฎหมายนั้นการออกเสียงลงคะแนนของราษฎรไม่เป็นสิ่งจำเป็น และถ้าพ้นกำหนดเวลาไป สิทธินี้ก็หมดไปด้วย หรืออีกนัยหนึ่งว่าการออกเสียงประชามติ กฎหมายจะอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่ราษฎรยังมีได้แสดงความไม่เห็นชอบด้วยภายในระยะเวลาอันมีกำหนด สิทธิยับยั้งกฎหมายของราษฎรนี้เป็นวิธีการอย่างเบาที่ใช้อยู่ในการปกครองแบบผสม

### (3.2) การออกเสียงประชามติ (Referendum)

การออกเสียงประชามติ เป็นรูปแบบหนึ่งที่ทำให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รับรองขั้นสุดท้ายในเรื่องที่รัฐสภาหรือรัฐบาลจะกระทำหรือได้กระทำไปแล้ว ซึ่งคำว่า “การออกเสียงประชามติ (Referendum)” มีรากศัพท์มาจากคำภาษาลาติน “Ad Referendum” อันเป็นศัพท์ที่ใช้ในทางการเมือง มีความหมายว่า “การนำมาให้สัตยาบัน” การให้ประชาชนออกเสียงประชามติมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับว่าจะใช้เกณฑ์อะไรแบ่ง เช่น

(ก) พิจารณาจากค่าของกฎหมายซึ่งประชาชนลงมติรองรับ ก็จะแบ่งออกเป็น

- ประชามติโดยทางบังคับ (Referendum Obligation) ซึ่งจะผูกพันองค์กรของรัฐ ให้ต้องปฏิบัติตามเจตนาของประชาชนที่แสดงออกมา และ

- ประชามติโดยทางหารือ (Referendum Consultation) ซึ่งมีค่าเพียงเป็นความเห็นที่ให้แก่รัฐสภาเท่านั้น

(ข) พิจารณาถึงว่ารัฐธรรมนูญจะบังคับให้สภานำร่างกฎหมายที่รัฐสภาลงมติแล้วให้ประชาชนรองรับอีกชั้นหนึ่งหรือไม่ จะแบ่งได้เป็น

- การออกเสียงประชามติที่กฎหมายบังคับให้ทำ ได้แก่ การให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อที่จะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบต่อร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งในหลาย ๆ ประเทศ เช่น สวิตเซอร์แลนด์ ฝรั่งเศส เดนมาร์ก สเปน ฯลฯ ต่างก็กำหนดไว้ในทำนองเดียวกันว่า รัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับจะต้องนำมาให้ประชาชนออกเสียงประชามติก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับ

- การออกเสียงประชามติที่กฎหมายให้อำนาจที่จะทำได้ ได้แก่ การที่รัฐธรรมนูญให้สิทธิประชาชน รัฐสภา หรือองค์กรอื่น ในการขอให้มีการออกเสียงประชามติได้ เช่น ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ได้ให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวน 50,000 คนขึ้นไป หรือรัฐ (Canton) จำนวนตั้งแต่ 8 รัฐขึ้นไป ร้องขอต่อสภามมนตรีแห่งสมาพันธรัฐ (Conseil federal)

เพื่อให้จัดให้มีการแสดงประชามติเกี่ยวกับรัฐบัญญัติ รัฐกำหนดที่ออกโดยถูกต้องตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(3.3) สิทธิริเริ่มเสนอกฎหมายโดยประชาชน (Initiative Process) เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่ก้าวหน้าที่สุดของการใช้อำนาจอธิปไตยในรูปแบบผสม กล่าวคือ ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนหนึ่ง สามารถเข้าชื่อกันเพื่อริเริ่มที่จะขอให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกกฎหมายบางอย่างได้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่ประชาชนจะบังคับให้สภาออกกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งสิทธิของประชาชนในการริเริ่มเสนอกฎหมายนี้ เริ่มต้นเมื่อประชาชนจำนวนเท่าที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ เข้าชื่อกันเสนอร่างกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาดำเนินการออกกฎหมายตามที่ประชาชนต้องการ (ภัทรวดี ชินชนะ, 2551, หน้า 26 – 30)

## 2.2 การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา

### 2.2.1 ความหมาย

เมื่อกล่าวถึงอำนาจนิติบัญญัติรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มักจะบัญญัติให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว โดยในทางปฏิบัติ สภานิติบัญญัติ หมายถึง สถาบันที่สมาชิกได้รับเลือกตั้งจากราษฎร หรืออาจแต่งตั้งจากประมุขของรัฐ หรือสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งโดยการสืบมรดก ฉะนั้น คำว่าสภานิติบัญญัติ จึงมีความหมายได้ 2 ประการ ประการแรก ตัวสถาบันที่เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประการที่สองหมายถึง บรรดาสมาชิกสภานิติบัญญัติ (พรชัย เสือนฉวี, 2550, หน้า 137)

รูปแบบการปกครอง (forms of government) คือ การจัดรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง ที่เรียกว่า รัฐบาลในความหมายอย่างกว้าง อำนาจหน้าที่นี้ รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ทางการเมือง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับประมุขแห่งรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประมุขแห่งรัฐของรัฐกับรัฐสภา ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี เป็นต้น โดยรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สำคัญมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) รูปแบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (presidential system) และรูปแบบการปกครองแบบกึ่งประธานาธิบดี (semi - presidential system)

รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา (parliamentary system) มาจากรากฐานที่ว่า รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา ดังนั้น รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา จึงไม่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ กับรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรบริหาร แต่รัฐบาลถือเป็นองค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากรัฐสภา จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลอันเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ได้รับการแต่งตั้ง สนับสนุน และให้ออกจากตำแหน่ง โดยการลงมติของรัฐสภา (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 34 – 35) ระบบรัฐสภานี้เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ

เป็นระบบที่มีพัฒนาการมาต่อเนื่องยาวนานและเป็นที่ยอมรับหลายมากที่สุด ตัวอย่างประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาและมีกษัตริย์เป็นประมุข ได้แก่ อังกฤษ ไทย ญี่ปุ่น เบลเยียม สวีเดน ฯลฯ ส่วนประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาแต่มีประธานาธิบดีเป็นประมุข ได้แก่ ออสเตรีย เยอรมนี อินเดีย ไอร์แลนด์ อิสราเอล อิตาลี เป็นต้น (ฉัตรกร วิทิตานนท์, 2553, น.44-45)

### 2.2.2 ลักษณะของการปกครองแบบรัฐสภา

รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภามีลักษณะพื้นฐานที่สำคัญคือ มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา กับองค์กรฝ่ายบริหารคือรัฐบาล ในลักษณะที่เป็น การแบ่งหน้าที่แต่ไม่ได้แบ่งอย่างเด็ดขาด มีการทำงานร่วมกัน โดยรัฐบาลต้องบริหารงานด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา รัฐสภามีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบรัฐบาลด้วยการเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล (vote of no confidence) โดยสามารถเปิดอภิปรายได้ทั้งกรณีอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลทั้งชุด หรือเฉพาะรัฐมนตรีบางคนก็ได้ เดียวกันเพื่อถอดอำนาจของรัฐสภาและรัฐบาล มีอำนาจในการยุบสภา (Dissolution) เพื่อคืนอำนาจให้ประชาชนเพื่อเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่

ลักษณะสำคัญของการปกครองแบบรัฐสภา ได้แก่

- (1) รัฐบาลที่เป็นฝ่ายบริหารมาจากการเลือกของสมาชิกรัฐสภาที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ
- (2) ฝ่ายบริหารแบ่งเป็น 2 ส่วน โดยนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล (head of the government) และพระมหากษัตริย์หรือประธานาธิบดีเป็นประมุขแห่งรัฐ (head of state)
- (3) ประมุขแห่งรัฐเป็นผู้แต่งตั้งหัวหน้ารัฐบาล
- (4) หัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้งคณะรัฐมนตรี
- (5) รัฐมนตรีหรือรัฐบาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจเป็นกลุ่ม และต้องรับผิดชอบเป็นกลุ่ม (collective responsibility) ดังจะเห็นว่าในการบริหารประเทศจะต้องมีการประชุมคณะรัฐมนตรีและในการตัดสินใจต่างๆก็ต้องกระทำโดยการลงมติของคณะรัฐมนตรี
- (6) โดยทั่วไปรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภา
- (7) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสภา
- (8) หัวหน้ารัฐบาลอาจแนะนำให้ประมุขแห่งรัฐยุบสภาได้
- (9) รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุด
- (10) รัฐบาลรับผิดชอบต่อประชาชนผู้เลือกตั้ง
- (11) รัฐสภาเป็นจุดศูนย์กลางของอำนาจในระบบการเมือง (มานิตย์ จุมปา, 2561 ,

### 2.2.3 โครงสร้างของรัฐสภา

โครงสร้างของรัฐสภานั้น อาจประกอบด้วยสภาเพียงสภาเดียวหรือสองสภาก็ได้แล้วแต่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะกำหนด ดังนี้

(1) **ระบบสภาเดียว (unicameral system)** หมายความว่า สมาชิกสภามีฝ่ายเดียว หรือประเภทเดียว ประชุมพร้อมกันในเวลาและสถานที่เดียวกัน มีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกัน มีที่มาอย่างเดียวกัน สภาเดียว จึงหมายถึง สถาบันนิติบัญญัติมีเพียงสภาเดียวกล่าวคือสมาชิกสภานิติบัญญัติทั้งหมดในประเทศนั้นประชุมใช้อำนาจนิติบัญญัติพร้อมกัน ทั้งหน้าที่ในการออกกฎหมาย และควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล ระบบสภาเดียวเป็นระบบที่มีความสลับซับซ้อนน้อย การดำเนินงานทางนิติบัญญัติสามารถทำได้รวดเร็วและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายไม่มาก ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว และมีขนาดเล็กจึงมักนิยมใช้ระบบสภาเดียว ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐเดี่ยวขนาดเล็กมักแก้ปัญหาเรื่องดุลยภาพของอำนาจทางการเมืองภายในประเทศได้ง่ายกว่ารัฐเดี่ยวขนาดใหญ่ นอกจากนี้ประเทศแถบสแกนดิเนเวีย ยกเว้นนอร์เวย์ ก็ได้หันมาใช้ระบบสภาเดียวแทนระบบสองสภา ส่วนในประเทศสังคมนิยมที่เป็นรัฐเดี่ยวขนาดเล็กก็มักจะนิยมมีสภาเดียวเช่นกัน เช่น บัลแกเรีย เชคโกสโลวาเกีย ฮังการี โปแลนด์ โรมาเนีย เป็นต้น เหตุผลอีกประการหนึ่งในการใช้ระบบสภาเดียวคือการมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งเพียงสภาเดียวถือว่าได้รับมอบอำนาจทางการเมืองโดยตรงจากประชาชน (พรชัย เลื่อนฉวี, 2550, หน้า 137)

(2) **ระบบสองสภา (bicameral system)** หมายความว่า สมาชิกแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประชุมแยกกันคนละเวลาและสถานที่ มีอำนาจมากน้อยต่างกัน แต่อาจมีบางกรณีที่สภาทั้งสองประชุมร่วมกันได้ ระบบสองสภานี้จะแบ่งออกเป็น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เช่น ประเทศไทย ออสเตรเลีย เบลเยียม ญี่ปุ่น และสเปน หรือในบางประเทศอาจใช้ชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น เช่น สภาล่างและสภาสูง ในประเทศอังกฤษ, สภาผู้แทนและสภาสหพันธ์ ในประเทศเยอรมนี สภาแห่งชาติและสภาแห่งรัฐในประเทศออสเตรเลีย รวมถึง สภาสมาชิกและวุฒิสภา ในประเทศแคนาดา เป็นต้น (มานิตย์ จุมปา, 2561 น. 38, 39 และ 53)

### 2.2.4 ระบบรัฐสภาในประเทศไทย

#### (1) ระบบรัฐสภาที่ใช้ในประเทศไทย

ประเทศไทยเคยใช้ทั้งระบบสภาเดียวและระบบสองสภา โดยสภาเดียวนี้เคยใช้ในประเทศไทยหลายครั้ง เช่น รัฐธรรมนูญชั่วคราว (พ.ศ. 2475) มีสภาเดียว เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎร มาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2502) มีสภาเดียว เรียกว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญมาจากการแต่งตั้ง ส่วนระบบสองสภานั้น ประเทศไทยมีการใช้อยู่หลายครั้งเช่นกัน

เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489) มีสองสภา เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภา มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2532) มีสองสภา เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการแต่งตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มีสองสภา เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2550) มีสองสภา เรียกว่า สภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง และวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งในแต่ละจังหวัด จังหวัดละหนึ่งคน และมาจากการสรรหาเท่ากับจำนวนรวมหนึ่งร้อยห้าสิบคนหักด้วยจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (มานิตย์ จุมปา, 2561 น. 54)

## (2) ที่มาและอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาไทยในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ยังคงกำหนดโครงสร้างรัฐสภาไทยในแบบสองสภา ดังนี้

(2.1) **สภาผู้แทนราษฎร** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2564 ในมาตรา 83 บัญญัติให้ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 500 คน มาจากการเลือกตั้งซึ่งใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละหนึ่งใบ ดังนี้

- สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน 400 คน
- สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อจำนวน 100 คน

โดยอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีดังนี้

- พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
- ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยวิธีการตั้งกระทู้ถาม หรือการตรวจสอบผ่านคณะกรรมการการต่าง ๆ
- เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ แต่ให้ทำได้เพียงปีละ 1 ครั้ง
- เข้าชื่อจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 สามารถเสนอญัตติเพื่อขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติได้เพื่อเป็นช่องทางให้สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560 น. 430-431)

(2.2) **วุฒิสภา** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 107 บัญญัติให้ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคย

ทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม แต่ในวาระเริ่มแรก บทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญใน มาตรา 269 บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 250 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม ที่ คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยแบ่งออกเป็น

- สมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกจากผู้ได้รับเลือกซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการ จำนวน 50 คน
- สมาชิกวุฒิสภาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกจากบัญชีรายชื่อ ที่ได้รับการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้ง จำนวน 194 คน
- สมาชิกวุฒิสภาซึ่งแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อีก 6 ตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

โดยอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีดังนี้

- พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว
- ให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2560 น. 432)
- นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ตามบทเฉพาะกาลในมาตรา 270 ให้วุฒิสภา ตามมาตรา 269 มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุ เป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ

### 2.2.5 ลักษณะเด่นและลักษณะด้อยของการปกครองแบบรัฐสภา

รัฐสภามีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมายซึ่งใช้บังคับในรัฐ เพราะถือว่ารัฐสภา เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ส่วนอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารนั้น รัฐสภาจะมี อำนาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับว่าเป็นรัฐสภาที่อยู่ในรูปแบบการปกครองใด หากเป็นรูปแบบการปกครอง แบบรัฐสภา รัฐสภาก็จะมีอำนาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารมากกว่ารูปแบบการปกครองแบบ ประธานาธิบดีหรือแบบกึ่งประธานาธิบดี

นอกจากนี้ รัฐสภายังอาจมีอำนาจอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเช่น อำนาจในการให้ ความเห็นชอบในการให้บุคคลเข้าสู่ตำแหน่งที่สำคัญ ๆ เช่น วุฒิสภาอเมริกามีอำนาจในการให้ ความเห็นชอบบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาโดยประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอ หรือวุฒิสภาไทย ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบผู้ได้รับการสรรหาหรือคัดเลือก เพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ เช่น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

การปกครองแบบรัฐสมามีลักษณะเด่นที่สำคัญ คือ การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปอย่างราบรื่น ไม่เกิดสภาพติดขัด เพราะโดยลักษณะของการปกครองแบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารมาจากการเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้ผู้ที่เข้าไปเป็นฝ่ายบริหารได้จะต้องเป็นผู้ที่มีเสียงข้างมากในฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ผู้ที่จะเป็นฝ่ายบริหารได้ จะต้องคุมเสียงข้างมากในสภาได้ ดังนั้นหากรัฐบาลต้องการเสนอร่างกฎหมายใดหรือเสนอเรื่องใดให้สภาพิจารณาเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐบาล สภามักจะให้ความร่วมมือในการให้ความเห็นชอบ เพราะเสียงข้างมากในสภาเป็นฝ่ายเดียวกับรัฐบาล

การปกครองแบบรัฐสมามีลักษณะด้อยที่สำคัญ คือ หากเกิดกรณีที่พรรคการเมืองไม่มีความเข้มแข็ง และมีพรรคการเมืองที่มีสมาชิกในสภาหลายพรรคการเมือง โดยไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดพรรคการเมืองหนึ่งมีเสียงข้างมากในสภา จะทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรคการเมือง ส่งผลให้รัฐบาลไม่มีเสถียรภาพ รัฐบาลไม่อาจคุมเสียงข้างมากในสภาได้อย่างแท้จริง เกิดการต่อรอง ระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลจนทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้ง หรือเกิดการยุบสภาได้โดยง่าย ผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของประเทศได้ นอกจากนี้ระบบการควบคุมที่ให้รัฐสภาควบคุมการทำงานของรัฐบาลได้นั้น ไม่อาจเกิดขึ้นจริงได้ในระบบรัฐสภา เพราะผู้ที่เข้าไปเป็นรัฐบาลได้ จะต้องเป็นผู้ที่คุมเสียงข้างมากในสภา โดยปกติได้แก่หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาและแกนนำคนสำคัญของพรรคการเมือง ซึ่งบรรดาหัวหน้าพรรคการเมืองและแกนนำพรรคการเมือง ใช้กลไกผ่านพรรคการเมืองเพื่อควบคุมสมาชิกสภาได้ สภาพการณ์เช่นนี้อาจนำไปสู่การเป็นเผด็จการรัฐสภาได้ (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 39 – 40)

## 2.3 กระบวนการทางนิติบัญญัติ

### 2.3.1 ความหมายของกระบวนการทางนิติบัญญัติ

กระบวนการนิติบัญญัติ (legislative process) คือ ลำดับขั้นตอนที่จำเป็นต้องดำเนินการสำหรับการพิจารณาแนวคิดหรือข้อเสนอที่จะมีการกำหนดเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระบวนการหรือวิธีการในการออกกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยแนวคิดหรือข้อเสนอที่จะมีการนำมากำหนดเป็นเนื้อหาประกาศใช้เป็นกฎหมายนั้น ปกติจะถูกเสนอโดยบุคคลหรือองค์กรที่มีการกำหนดไว้ เช่น สมาชิกองค์กรนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรี หรือกลุ่มของประชาชน เป็นต้น แล้วจะต้องเข้าสู่การพิจารณาตามขั้นตอนที่มีการกำหนดไว้ เช่น ต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ มีการจัดรับฟังความคิดเห็น มีการจัดให้มีการอภิปราย และมีการปรับปรุงแก้ไขร่างกฎหมายนั้น ก่อนที่ท้ายสุดจะผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบขององค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งโดยปกติได้แก่รัฐสภา แต่ในแต่ละประเทศอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกันเช่น ในประเทศอังกฤษเรียกว่า parliament ในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า Congress เป็นต้น

กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในสังคมนั้นจะมีหลายรูปแบบแตกต่างกันไปตามแต่องค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายนั้นใช้บังคับ กฎหมายที่ตราโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติดังเช่น รัฐสภานั้น โดยทั่วไปเรียกว่า พระราชบัญญัติ สำหรับประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองอันมีประมุขของรัฐเป็นพระมหากษัตริย์ หรือรัฐบัญญัติ สำหรับประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองที่มีประมุขแห่งรัฐเป็นประธานาธิบดี ส่วนกฎหมายที่ตราโดยองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารแต่ละประเทศอาจมีชื่อเรียกแตกต่างกัน เช่น สหรัฐอเมริกา เรียกว่า คำสั่งประธานาธิบดี (Executive Order) หรือประเทศไทย ซึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีสามารถตรากฎหมายได้หลายรูปแบบ เช่น พระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) กฎกระทรวง (Ministerial Regulation) เป็นต้น (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 63 – 64)

### 2.3.2 กระบวนการนิติบัญญัติกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอริปไตย (Separation of Powers) ที่มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้กระบวนการนิติบัญญัติเป็นหนึ่งในอำนาจอริปไตยที่มอบให้องค์กรนิติบัญญัติซึ่งโดยปกติเป็นองค์กรที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐ โดยการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ไว้แก่องค์กรนิติบัญญัติในแต่ละประเทศนั้นจะมีระดับความเข้มข้นที่แตกต่างกัน สุดแท้แต่ว่าประเทศนั้นจะยึดถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดมากน้อยเพียงใด ในที่นี้อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) ประเทศที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเห็นว่า องค์กรนิติบัญญัติ หรือสภาองเกรสนั้นเป็นองค์กรที่อยู่ในระบบสหรัฐ จึงควรที่จะต้องจำกัดอำนาจและมีการถ่วงดุลอำนาจเพื่อป้องกันไม่ให้องค์กรนี้กลายเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ ประธานาธิบดีจึงมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของสภาองเกรสได้ นอกจากนั้น สภาองเกรสยังประกอบไปด้วย 2 สภา คือ สภาผู้แทนและวุฒิสภา โดยมีการกำหนดโครงสร้างสมาชิกของทั้งสองสภาที่มีลักษณะเป็นการถ่วงดุลและยังคงรักษาไว้ซึ่งความต่อเนื่องด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีวาระ 2 ปี ทำให้ต้องมีการเลือกตั้งบ่อยๆ อันส่งผลให้ผู้แทนต้องรับฟังความเห็นของประชาชนเพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ส่วนสมาชิกวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี แต่สมาชิกวุฒิสภาจำนวน 1 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมด จะพ้นจากตำแหน่งและมีการเลือกตั้งใหม่ทุก ๆ 2 ปี ซึ่งทำให้เกิดการสะท้อนความต้องการของประชาชนอย่างทันการณ์ และมีความต่อเนื่องของสภาองเกรส เพราะยังมีสมาชิกวุฒิสภาที่มีประสบการณ์อยู่ในสภา ไม่ได้เปลี่ยนเป็นสมาชิกชุดใหม่ทั้งชุดหลังมีการเลือกตั้งกติกาดังนี้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ผลที่ตามมา คือ สภาองเกรสสามารถรักษาความเข้มแข็งในการทำหน้าที่ของตนในกระบวนการนิติบัญญัติได้เป็นอย่างดี โดยยังสามารถรักษาความเป็นอิสระตามหลักการแบ่งแยกอำนาจจากฝ่ายบริหารคือประธานาธิบดีได้

(2) ประเทศที่ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างไม่เคร่งครัด กล่าวคือ มีความยืดหยุ่นมากกว่า เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรป ซึ่งองค์กรบริหารจะไม่แบ่งแยกอำนาจอย่างเด็ดขาดจากองค์กรนิติบัญญัติ เช่น สมาชิกขององค์กรบริหารอาจดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกของสภาร่างขององค์กรนิติบัญญัติ ผลที่สำคัญของโครงสร้างเช่นนี้คือ กิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรนิติบัญญัติจะอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรบริหารผ่านระบบพรรคการเมือง โดยพรรคการเมืองจะมีบทบาทในการประสานงานระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร ทำให้องค์กรบริหารเข้ามามีบทบาทสำคัญในกระบวนการนิติบัญญัติด้วย (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 68 – 69)

### 2.3.3 ขอบเขตอำนาจในการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ

องค์กรนิติบัญญัติในประเทศต่าง ๆ จะมีขอบเขตอำนาจในการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาสาระเช่นใดได้บ้างนั้น สามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ได้แก่

#### (1) อำนาจนิติบัญญัติแบบไม่จำกัด

คือ องค์กรนิติบัญญัติมีอำนาจตรากฎหมายที่มีเนื้อหาเช่นใดก็ได้ โดยไม่มีองค์กรที่จะมาตัดสินว่ากฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นแล้วนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะถือว่า องค์กรนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ ตัวอย่างประเทศที่ถือหลักเช่นนี้ คือ ประเทศอังกฤษ เนื่องจากประเทศอังกฤษนั้นยึดถือหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) อันหมายความว่า รัฐสภามีอำนาจนิติบัญญัติอย่างไม่มีข้อจำกัดที่กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์ มีเพียงข้อจำกัดในรูปแบบที่เป็นประเพณีปฏิบัติเท่านั้น แต่ในปัจจุบันรัฐสภาอังกฤษเองก็ได้ตรากฎหมายมาจำกัดขอบเขตอำนาจของตนเอง คือ Westminster Act 1931

#### (2) อำนาจนิติบัญญัติแบบจำกัด

คือ รัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมายได้จำกัดตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

(2.1) อำนาจนิติบัญญัติแบบจำกัดเข้มงวด คือ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า สภามีอำนาจในการตรากฎหมายในเรื่องใดได้บ้าง จากที่กำหนดไว้สภาก็จะตรากฎหมายขึ้นไม่ได้ หากประสงค์จะตรากฎหมายในเรื่องนั้นต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างประเทศที่หลักเช่นนี้ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา 1 ข้อ 8 ว่า สภาคองเกรสมีอำนาจในการตรากฎหมายใน 15 เรื่อง ต่อไปนี้ อำนาจในการจัดเก็บภาษี การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ การกู้ยืมเงินในนามสหรัฐอเมริกา การตรากฎหมายควบคุมการพาณิชย์ กฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติ กฎหมายล้มละลาย กฎหมายกำหนดเงินตราขึ้นใช้ อำนาจในการสร้างระบบไปรษณีย์ อำนาจในการตรากฎหมายคุ้มครองลิขสิทธิ์และสิทธิบัตร อำนาจในการก่อตั้งศาลยุติธรรม

ที่ต่ำกว่าศาลฎีกา อำนาจในการตรากฎหมายคุ้มครองเรือสหรัฐในทะเลหลวง อำนาจในการประกาศสงคราม อำนาจในการสนับสนุนบำรุงรักษากองทัพ อำนาจในการจัดเตรียมทหารกองหนุน และ อำนาจในการเมืองหลวงของประเทศ

(2.2) อำนาจนิติบัญญัติแบบจำกัดกว้าง ๆ คือ รัฐธรรมนูญไม่มีการกำหนดชัดเจนว่า รัฐสภาจะมีอำนาจตรากฎหมายในเรื่องใดได้บ้าง แต่โดยสภาพที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายอื่นใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ ส่งผลให้มีข้อจำกัดแบบกว้าง ๆ ว่า รัฐสภาจะตรากฎหมายในเรื่องใดก็ได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประเทศที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติแบบจำกัดกว้าง ๆ นี้ คือประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาทุกประเทศ ยกเว้นประเทศอังกฤษ (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 66 – 67)

#### 2.3.4 อำนาจนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายบริหาร

ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ การให้องค์กรฝ่ายบริหารมีอำนาจในการตรากฎหมายได้ย่อมขัดต่อหลักการดังกล่าวอย่างชัดเจน แต่เมื่อพิจารณาจากบริบทของรัฐสมัยใหม่ที่มีความซับซ้อนกว่าในอดีตและมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ความจำเป็นของการจัดให้มีกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันการณจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารซึ่งมีความรวดเร็วในการตราและมีกระบวนการที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด จึงมีความสำคัญเพราะทำให้สามารถออกกฎหมายให้ทันต่อสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

รัฐธรรมนูญของหลายประเทศจึงบัญญัติไว้ให้รัฐสภาสามารถมอบอำนาจนิติบัญญัติให้องค์กรฝ่ายบริหารได้ แต่จะมีการกำหนดว่าการมอบอำนาจนั้นจะต้องมีขอบเขตที่แน่นอนและมีช่วงเวลาที่มีการมอบอำนาจไว้ด้วย ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญโปรตุเกสและสเปน ส่วนในประเทศอังกฤษภายใต้หลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภาทำให้อำนาจนิติบัญญัติทั้งหมดเป็นของรัฐสภา องค์กรฝ่ายบริหารในอังกฤษจะสามารถตรากฎหมายได้ก็แต่เพียงภายใต้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐสภานั้น แต่ก็มิมีปัญหาความชัดเจนว่าจะมีการมอบอำนาจจากรัฐสภาไปให้องค์กรฝ่ายบริหารได้มากน้อยเพียงใดและมีขอบเขตเช่นใด แต่อย่างไรก็ตามมีหลักการว่ากฎหมายที่ตราโดยรัฐสภานั้น จะกำหนดหลักการอันเป็นสาระสำคัญในขณะที่รายละเอียดมอบให้องค์กรฝ่ายบริหารไปตรากฎหมายขึ้นใช้ได้ (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 69 – 70)

เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญของไทย ที่มีบทบัญญัติให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายได้ ทั้งกฎหมายในระดับเดียวกับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง โดยกฎหมายในระดับเดียวกับพระราชบัญญัติที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้นได้แก่ พระราชกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ และช่วงเวลาที่ยุติสามารถออกพระราชกำหนดไว้ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

ก็ได้ แต่ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น ส่วนกฎหมายลำดับรอง ส่วนกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง รวมถึงข้อบัญญัติท้องถิ่นต่าง ๆ ก็เป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ในการออกกฎเกณฑ์ที่กำหนดรายละเอียดหรือขั้นตอนการดำเนินการในทางปฏิบัติที่ขยายความจากหลักกฎหมายที่กำหนดอยู่ในพระราชบัญญัติเพื่อให้พระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับในทางปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### 2.3.5 ขั้นตอนในกระบวนการทางนิติบัญญัติ

กระบวนการนิติบัญญัติมีขั้นตอนสำคัญ ๆ ดังนี้

#### (1) การจัดเตรียมร่างกฎหมาย

เป็นการจัดเตรียมร่างกฎหมายเพื่อนำเสนอต่อองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมาย ในประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภา โดยนิตินัยแล้วรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติจะเป็นศูนย์กลางของกลไกการปกครองประเทศ แต่ในทางพฤตินัยแล้วรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหารจะเป็นศูนย์กลาง เพราะว่ารัฐบาลสามารถควบคุมการเมืองในรัฐสภาได้ผ่านกลไกพรรคการเมืองที่สมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเป็นสมาชิกรัฐสภาอยู่ด้วยจะต้องรักษาวินัยของพรรคการเมืองและเคารพมติของพรรคการเมือง เมื่อผู้ที่จะเข้าดำรงตำแหน่งในรัฐบาลจะต้องเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในพรรคการเมือง ดังนั้นรัฐบาลจึงสามารถมีบทบาทสำคัญในรัฐสภาได้โดยปริยาย การเริ่มต้นในกระบวนการนิติบัญญัติในประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาจึงมักจะรวมศูนย์ไว้ที่องค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลนั่นเอง ที่จะเป็นผู้ดำเนินการยกร่างกฎหมายเพื่อนำเสนอรัฐบาล ก่อนที่รัฐบาลจะเสนอต่อรัฐสภาให้พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 71)

เหตุผลอีกประการหนึ่ง ซึ่งทำให้หน่วยงานภาครัฐมักจะเป็นผู้ริเริ่มที่จะจัดเตรียมยกร่างกฎหมาย เพราะหน่วยงานของรัฐเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จึงทำให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายเรื่องใดขึ้นมาบังคับใช้ โดยหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการดำเนินการภายในเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมและจำเป็นในการที่จะเสนอร่างกฎหมายเรื่องนั้น ตลอดจนต้องตรวจสอบว่าการยกร่างกฎหมายนั้นจะสอดคล้องกับกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ และที่สำคัญร่างกฎหมายนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยปกติจะมีการพิจารณาโดยผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติงาน และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างกฎหมายนั้น ทั้งนี้โดยทั่วไปจะมีการจัดตั้งคณะทำงานของหน่วยงานรัฐที่จะเข้ามาดูแลในการยกร่างกฎหมาย ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยกร่างกฎหมายนั้น เพื่อนำมาดำเนินการยกร่างกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ในการจัดให้มีกฎหมายนั้น ๆ และเมื่อยกร่างกฎหมายแล้ว หากมีข้อมูลหรือความเห็น

ของบุคคลหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม ก็อาจมีการแก้ไขร่างกฎหมายที่ยกร่างแล้วเสร็จ เพื่อให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 65)

ร่างกฎหมายที่หน่วยงานรัฐเป็นผู้ร่างและรัฐบาลเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบในการนำเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อไปยังรัฐสภาเพื่อพิจารณาประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปนั้น เรียกกันว่า “ร่างกฎหมายของรัฐบาล” (government bill) ซึ่งมีความเป็นไปได้สูงสุดที่ร่างกฎหมายของรัฐบาลนั้นจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาประกาศใช้เป็นกฎหมายเพราะในรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภานี้ รัฐบาลสามารถคุมเสียงในสภาได้ผ่านระบบพรรคการเมือง

ในการดำเนินการยกร่างกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐบาลนั้นอาจมีการกำหนดขั้นตอนภายในเพื่อเป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่ต้องการเสนอร่างกฎหมายให้รัฐบาลเพื่อรัฐบาลจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาต่อไปตลอดจนประสานงานไปยังรัฐสภาล่วงหน้า ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งรายชื่อร่างกฎหมายที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในสมัยประชุมครั้งต่อไปให้แก่รัฐสภา ดังนั้นรัฐมนตรีที่รับผิดชอบในแต่ละกระทรวงก็ต้องส่งรายชื่อร่างกฎหมายที่กระทรวงตนเองต้องการนำเสนอไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อรวบรวมให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนแจ้งไปยังรัฐสกา นอกจากนี้ในส่วนของรัฐสภา คณะกรรมาธิการนิติบัญญัติ (Legislative Committee) ก็จะมีการปรึกษารายชื่อของร่างกฎหมายที่จะมีการนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาในสมัยประชุมถัดไป ซึ่งการปรึกษารายชื่อไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลเท่านั้น แต่รวมถึงกฎหมายที่จะมีการเสนอโดยสมาชิกรัฐสภาด้วย

ในบางประเทศที่ต้องการให้มีความต่อเนื่องของการพิจารณาร่างกฎหมาย อาจมีการจัดตั้งเป็นคณะกรรมการถาวรที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการยกร่างกฎหมายหรือปฏิรูปก่อน เช่น จัดตั้งคณะกรรมการกฎหมาย (Law Commission) หรือคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Commission) เป็นต้น ตัวอย่างเช่นประเทศอังกฤษมีการจัดตั้งคณะกรรมการกฎหมายโดยรัฐสภา แต่ปฏิบัติงานตามความต้องการของรัฐบาล เป็นต้น (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 72 - 73)

กระบวนการนิติบัญญัติในขั้นตอนก่อนการพิจารณาของสภาในประเทศที่ใช้รูปแบบการปกครองแบบรัฐสภานั้น จะอยู่ในการควบคุมดูแลของรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่จะตัดสินใจในขั้นตอนสุดท้ายก่อนการพิจารณาของสภา คือ องค์กรบริหารอันได้แก่คณะรัฐมนตรี โดยแต่ละประเทศก็จะมีรายละเอียดปลีกย่อยของขั้นตอนหรือวิธีการที่แตกต่างกัน แต่โดยทั่วไปจะไม่มีกฎเกณฑ์บังคับอย่างชัดเจนและเข้มงวดว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร หากแต่หน่วยงานรัฐบาลหน่วยใดรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับเรื่องใดก็ย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการยกร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน

ของตน โดยการจัดเตรียมยกร่างกฎหมายในหน่วยงานของรัฐ มักจะเป็นขั้นตอนปิด คือไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือรับรู้ อันแตกต่างไปจากกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นรัฐสภา ที่จะมีกฎเกณฑ์กำหนดไว้ชัดเจนและเข้มงวด และประชาชนสามารถรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาได้ง่ายกว่า (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 65)

## (2) การพิจารณาร่างกฎหมายในสภา

เป็นกระบวนการในชั้นการพิจารณาของรัฐสภา เนื่องจากแนวคิดสำคัญในระบบประชาธิปไตย ผู้ที่จะตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับในรัฐได้ คือ ประชาชน ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ด้วยเหตุที่ประชาชนมีจำนวนมาก รัฐสมัยใหม่จึงให้รัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของประชาชนเป็นผู้แสดงเจตนาแทนประชาชนในการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วการพิจารณาร่างกฎหมายจะเป็นกระบวนการที่มีการกำหนดวิธีการขั้นตอนที่สำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยรัฐสภาสามารถกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใช้เองได้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ประชาชนสามารถรับทราบข่าวสารและติดตามกระบวนการนิติบัญญัติในระหว่างพิจารณาของสภาในสภาผ่านช่องทางต่าง ๆ ได้มากกว่ากระบวนการยกร่างกฎหมายก่อนที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภาเพราะสื่อมวลชนมักจะมีการรายงานถึงข่าวกระบวนการนิติบัญญัติในชั้นสภาว่ามีการพิจารณาร่างกฎหมายสำคัญเรื่องใดมีประเด็นสำคัญที่มีการอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นอย่างไรผลการลงมติในแต่ละขั้นตอนเป็นอย่างไร เป็นต้น (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 65)

โดยทั่วไปร่างกฎหมายจะได้รับการพิจารณาจากสภา 2 วาระหรือ 3 วาระแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ในประเทศที่ใช้ระบบสองสภา กระบวนการนิติบัญญัติจะขึ้นอยู่กับบทบาทอำนาจหน้าที่ของสภาที่สองว่าจะมีอำนาจมากน้อยหรือเท่าเทียมกับสภาแรก ตัวอย่างเช่นในประเทศโรมาเนีย ที่ใช้ระบบ 2 สภาและให้สภาทั้งสองมีอำนาจเท่าเทียมกัน ดังนั้นเมื่อสภาใดปฏิเสธไม่เห็นชอบร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของอีกสภาหนึ่งมาแล้ว กฎหมายนั้นจะย้อนกลับไปให้สภาที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นเป็นสภาแรกพิจารณาอีกครั้ง แล้วจึงเสนอให้สภาที่เคยปฏิเสธไม่เห็นชอบร่างกฎหมายนั้นพิจารณาเป็นครั้งที่สอง หากสภานั้นมีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นอีกครั้ง ร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป เป็นต้น แต่ในประเทศที่ให้อำนาจสภาแรกมากกว่าสภาที่สอง มติของสภาที่สองในการพิจารณาร่างกฎหมายอาจถูกปรับหรือเปลี่ยนแปลงได้ด้วยมติของสภาแรกที่มีอำนาจมากกว่า ตัวอย่างเช่นในประเทศญี่ปุ่นและไทย ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้มีมติให้ความเห็นชอบร่างกฎหมาย แล้ววุฒิสภาไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างกฎหมายจะย้อนกลับมาที่สภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันร่างกฎหมายนั้นอีกครั้ง ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้น เป็นต้น (มานิตย์ จุมปา, 2561, น. 76)

### (3) การให้ความเห็นชอบ

การให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัตินั้น อาจดำเนินการโดยกลุ่มคน เช่น รัฐสภา เมื่อพิจารณาแล้วเสร็จก็สามารถนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ หรืออาจดำเนินการโดยบุคคลเพียงคนเดียว เช่น ประมุขแห่งรัฐ (พระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดีแล้วแต่กรณี) หรือนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบและประกาศใช้ร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว เป็นต้น

### (4) การประกาศใช้เป็นกฎหมาย

การประกาศใช้กฎหมายเป็นขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการนิติบัญญัติ ในประเทศส่วนใหญ่ กฎหมายจะมีผลใช้บังคับได้จะต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนรับรู้ เพราะหากกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วไม่มีการประกาศให้ประชาชนรับรู้ก็ย่อมไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่จะถูกกฎหมายนั้นบังคับ โดยทั่วไปจะมีการกำหนดวิธีการในการประกาศใช้กฎหมายไว้ว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร และกำหนดไว้ให้ต้องจัดพิมพ์เผยแพร่ผ่านช่องทางของรัฐ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดให้นำร่างกฎหมายที่ประกาศใช้ไปประกาศในเอกสารทางการที่เรียกว่า “slip law” ซึ่งเป็นการตีพิมพ์ใช้เป็นพยานหลักฐานทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ แล้วหลังจากนั้นจะมีการนำไปประกาศไว้ในเอกสารที่ชื่อว่า The United States Code ซึ่งมีการจัดระบบหมวดหมู่ไว้ หรือในประเทศไทยกำหนดให้ทำร่างกฎหมายไปประกาศใช้ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา (Government Gazette) เป็นต้น

## 2.4 การตีความกฎหมาย

### 2.4.1 ความหมายและลักษณะที่เป็นสาระสำคัญของการตีความกฎหมาย

การตีความกฎหมาย หมายถึง การคิดค้นหาจากบทบัญญัติของกฎหมายโดยวิธีใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึก เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อความของกฎหมายที่จะนำไปใช้วินิจฉัยคดีข้อพิพาทได้อย่างถูกต้อง คือเหมาะสมและเป็นธรรม การตีความกฎหมายจึงเป็นการใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึกเพื่อนำไปสู่ผลสรุปที่ถูกต้องและเป็นธรรม ซึ่งมีลักษณะที่เป็นสาระสำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การตีความกฎหมายจะต้องตีความจากบทบัญญัติถ้อยคำของกฎหมาย

(2) การตีความเป็นการขบคิดค้นหาคำตอบทางกฎหมายอย่างใช้เหตุผล ไม่ใช่การทาย หรือเดาสุ่ม

(3) การตีความเป็นการใช้สติปัญญาอย่างวัตถุประสงค์ที่ขบคิดค้นหา “ข้อความ” ที่จะนำไปวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้ได้ผลที่ถูกต้องและเป็นธรรม (สิทธิกร ศักดิ์แสง, 2556, น.1-2)

## 2.4.2 หลักทั่วไปของการตีความกฎหมาย

การตีความกฎหมายมีหลักการที่สำคัญอยู่ 2 หลัก คือ การตีความตามตัวอักษรและหลักการตีความตามเจตนารมณ์ซึ่งจะต้องตีความควบคู่กันไปแยกอธิบายได้ดังนี้

(1) การตีความตามตัวอักษร คือการหยั่งทราบความหมายของตัวอักษรตามที่ปรากฏหรือตามที่เข้าใจในวงการแยกออกได้ดังนี้

(1.1) ภาษาธรรมดา ย่อมมีความหมายธรรมดา

(1.2) ภาษาเทคนิค คือ ภาษาเฉพาะ จึงต้องเข้าใจตามภาษาของกฎหมายที่ใช้อยู่

(1.3) นิยามศัพท์ ได้แก่ คำที่กฎหมายประสงค์จะให้ความหมายพิเศษต่างจากความหมายทั่ว ๆ ไป

(1.4) ศัพท์กฎหมายที่ไม่แจ่มชัด บางทีกฎหมายบัญญัติให้คำที่ไม่แจ่มชัดทำให้ต้องตีความ

(2) การตีความตามเจตนารมณ์ คือการหยั่งทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แท้จริงอาจพิจารณาได้ ดังนี้

(2.1) บันทึกลักการและเหตุผลในร่างพระราชบัญญัติหรือกฎหมายนั้น ๆ เป็นเครื่องช่วยในการตีความกฎหมายตามเจตนารมณ์ได้

(2.2) ประวัติศาสตร์ของกฎหมายแต่ละฉบับ หรือสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ก่อนวันใช้บังคับกฎหมายมีอยู่อย่างไร ก็จะช่วยให้ทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายให้ชัดเจนขึ้น

(2.3) พิจารณาจากกฎหมายในมาตรานั้นเองหรือหลาย ๆ มาตราในเรื่องเดียวกัน ก็พอจะทราบได้ว่ากฎหมายในเรื่องนี้มีเจตนารมณ์อย่างไร

(2.4) พิจารณาจากเหตุผลในการแก้กฎหมาย โดยดูว่าก่อนจะมีกฎหมายที่แก้ไขนี้ กฎหมายเดิมว่าไว้อย่างไร มีข้อบกพร่องประการใด และกฎหมายที่แก้ไขแล้วนี้ได้แก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าวอย่างไร

(2.5) กฎหมายย่อมมุ่งหมายที่จะให้ใช้บังคับได้ หากตีความแล้วปรากฏว่าใช้กฎหมายนั้นไม่ได้ ย่อมไม่ใช่เจตนารมณ์

(2.6) บทกฎหมายที่เป็นข้อยกเว้น ย่อมเป็นเจตนารมณ์ที่จะให้ตีความอย่างแคบ จึงควรต้องตีความอย่างแคบ

(2.7) การพิจารณาจากความเป็นธรรม แนวบรรทัดฐานแห่งคำพิพากษา ลัทธิการเมือง ระบบเศรษฐกิจและสังคม ทฤษฎีกฎหมาย (สิทธิกร ศักดิ์แสง, 2556, น.2-3)

### 2.4.3 การตีความกฎหมายมหาชน

#### (1) การตีความตามหลักภาษาและไวยากรณ์

ในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายทุกบทบัญญัติสิ่งแรกที่จะต้องกระทำก็คือการอ่านตัวบทกฎหมายอย่างพิถีพิถันโดยละเอียดรอบคอบ เพราะถ้อยคำต่างๆ ที่องค์กรนิติบัญญัติเลือกใช้นั้นมีความสำคัญในการเป็นเครื่องมือที่จะใช้ค้นหาความหมายของกฎหมายเป็นอย่างมาก โดยสามารถแบ่งถ้อยคำออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

(1.1) ถ้อยคำที่เป็นองค์ประกอบทางกฎหมายเชิงพรรณนา คือ ถ้อยคำที่มุ่งชี้ข้อเท็จจริงในโลกแห่งความเป็นจริง เช่น สัตว์ อาคาร รถยนต์ ฯลฯ ซึ่งโดยทั่วไปจะบ่งชี้สิ่งที่สามารถสัมผัสได้ในทางกายภาพยิ่งถ้อยคำดังกล่าวพรรณนาสิ่งที่สามารถสัมผัสได้มากเท่าใดก็ยิ่งชัดเจนและเข้าใจง่ายโดยทั่วไปมากขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่ถ้อยคำในลักษณะดังกล่าวนี้ก็อาจมีความหมายได้ในหลายความหมาย ในบางกรณีผู้ร่างกฎหมายจึงอาจกำหนดบทนิยามของถ้อยคำดังกล่าวขึ้นเพื่อป้องกันความสับสนด้วย

(1.2) ถ้อยคำที่เป็นองค์ประกอบทางกฎหมายเชิงบรรทัดฐาน คือ ถ้อยคำที่อ้างอิงหรือบ่งชี้สิ่งที่เป็นนามธรรมหรือคุณค่า หรือถ้อยคำที่เป็นศัพท์เทคนิคทางนิติศาสตร์ เช่น กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง ส่วนควบ คำสั่งทางปกครอง ฯลฯ ซึ่งมักจะมีการนิยามความหมายของศัพท์เทคนิคดังกล่าวไว้ในกฎหมาย เพื่อให้เข้าใจความหมายได้ตรงกัน นอกจากนี้ยังมีถ้อยคำที่เป็นองค์ประกอบของกฎหมายเชิงบรรทัดฐาน ซึ่งเกิดขึ้นจากการประเมินคุณค่าในทางสังคม หรือเรียกว่า “ถ้อยคำที่เป็นหลักการทั่วไป” คือ ถ้อยคำที่เป็นองค์ประกอบของกฎหมายเชิงบรรทัดฐานซึ่งอ้างอิงเชื่อมโยงกับคุณค่าทางสังคม เช่น คำว่า “หลักสุจริต” “หลักความเชื่อถือและไว้วางใจ” หรือ “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี” ฯลฯ แม้จะมีความหมายที่กว้างและคลุมเครือเป็นพิเศษแต่ก็เป็นถ้อยคำที่มีความสำคัญเพราะมีเนื้อหาในเชิงหลักการอันเป็นศูนย์กลางของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเป็นถ้อยคำที่เปิดไว้ให้ผู้ตีความกฎหมายใช้ดุลพินิจทำให้เป็นรูปธรรม ในทางกฎหมายมหาชนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ถ้อยคำที่เป็นหลักการทั่วไป อาจถือได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติกำลังปล่อยให้องค์กรผู้ใช้กฎหมายเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ที่แท้จริงขึ้นใช้บังคับ เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏในโลกของความเป็นจริงมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก จึงจำเป็นที่ผู้ร่างกฎหมายจำเป็นต้องใช้ถ้อยคำที่เป็นหลักการทั่วไปในลักษณะเปิด เป็นเสมือนช่องทางเชื่อมการบัญญัติกฎหมายกับคุณค่าต่างๆ ที่ดำรงอยู่ในสังคมเข้าด้วยกัน ทำให้ประสิทธิภาพของบทกฎหมายเพิ่มสูงขึ้น

#### (2) การตีความตามระบบ

##### (2.1) หลักความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย

ในการค้นหาความหมายของบทกฎหมายการพิจารณาถึงตำแหน่งที่ตั้งของบทกฎหมายที่เป็นวัตถุแห่งการตีความว่าอยู่ในหมวดหมู่หรือส่วนใดของกฎหมาย และกฎหมายนั้นจัดอยู่ในสาขาใด เป็นสิ่งสำคัญอย่างมาก เนื่องจากบทกฎหมายบทหนึ่งไม่ได้ดำรงอยู่อย่างโดดเดี่ยวเป็นเอกเทศจากบทกฎหมายอื่น ๆ แต่ดำรงอยู่ในลักษณะที่สัมพันธ์เชื่อมโยงเรียงร้อยกันจนกลายเป็นระบบกฎหมายที่มีความเป็นเอกภาพ การตีความกฎหมายจึงไม่อาจละเลยบริบทต่าง ๆ ที่เรียงรายล้อมรอบบทกฎหมายบทนั้นได้ หลักความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมายซึ่งเรียกร่องให้ผู้ใช้กฎหมายต้องคำนึงถึงระบบกฎหมายทั้งระบบนั้น เป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับมาเป็นเวลาช้านาน ดังคำกล่าวของเคลซุสที่ว่า “เป็นไปไม่ได้เลยที่จะวินิจฉัยไขความส่วนใดส่วนหนึ่งของกฎหมาย โดยไม่พิจารณากฎหมายทั้งหมด” ซึ่งในทางนิติศาสตร์การตีความโดยคำนึงถึงระบบมีขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงการขัดกันของคุณค่าต่างๆในระบบกฎหมายเดียวกัน

## (2.2) บริบทภายนอกและบริบทภายในแห่งกฎหมาย

บริบทภายนอกแห่งกฎหมาย หมายถึง โครงสร้างในทางรูปแบบของกฎหมายในการใช้กฎหมาย ผู้ใช้กฎหมายพึงสังเกตโครงสร้างของกฎหมายให้ดีเพราะจะสามารถใช้เป็นประโยชน์ในการตีความได้ เช่น บทกฎหมายอันเป็นวัตถุแห่งการตีความนั้นมีกี่วรรค แต่ละวรรคเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างไร บทมาตราก่อนหน้านั้น และบทมาตราหลังจากนั้น สัมพันธ์กับบทมาตราที่เป็นวัตถุแห่งการตีความในลักษณะอย่างไร เป็นเหตุเป็นผลกันหรือไม่ บทกฎหมายอันเป็นวัตถุแห่งการตีความอยู่ในหมวดใด ส่วนใด หรือบรรพใดของกฎหมาย มีการกำหนดให้นำเอาบทบัญญัติมาตราอื่นในหมวดอื่นหรือส่วนอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมหรือไม่ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้นำเอาส่วนไหนมาใช้บังคับโดยอนุโลม และบทบัญญัติที่จะต้องใช้บังคับโดยอนุโลมนั้นโดยตัวของตัวเองดำรงอยู่ในบริบทเช่นใด

ส่วนบริบทภายในแห่งกฎหมาย หมายถึง ความเชื่อมโยงสอดคล้องและสม่ำเสมอในคุณค่าที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายนั้น การพิจารณาวิเคราะห์บริบทภายในแห่งกฎหมาย จึงหมายถึง การวิเคราะห์คุณค่าอันเป็นรากฐานของกฎหมายนั้น ในการตีความกฎหมายผู้ตีความจะต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆดังกล่าวนี้เสมอ โดยจะต้องรู้ว่าบทกฎหมายนั้นซึมซับเอาคุณค่าหรือหลักการใดไว้ และต้องตีความให้สอดคล้องหรือสอดคล้องกับคุณค่าหรือหลักการที่บทกฎหมายดังกล่าวซึมซับไว้นั้น เช่น ในการตีความกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาไม่เป็นธรรม ผู้ตีความพึงระลึกว่าหลักการเคารพเจตจำนงของคู่สัญญาย่อมจะเจือจาง ไม่เข้มข้นเหมือนกับกรณีอื่น ๆ แต่หลักความยุติธรรมในการแลกเปลี่ยนตอบแทนจะเข้ามามีบทบาทหลักในเรื่องนี้ ในการตีความผู้ตีความย่อมจะต้องตีความให้สอดคล้องกับคุณค่าที่กล่าวมานั้น

กล่าวโดยสรุปการคำนึงถึงคุณค่าพื้นฐานที่กฎหมายนั้นตั้งอยู่ และเป็นคุณค่าที่แผ่กระจายไปในบทกฎหมายต่าง ๆ นั้นเป็นสิ่งจำเป็น คุณค่าต่างๆจึงเป็นเครื่องช่วยให้ผู้ใช้และ

ผู้ตีความกฎหมายสามารถใช้และตีความกฎหมายได้อย่างมีเหตุผล เป็นระบบยิ่งขึ้น บทกฎหมายใด เป็นบทกฎหมายที่มีลักษณะขัดแย้งกับคุณค่าที่บทบัญญัติส่วนใหญ่ในเรื่องนั้นมีอยู่ ย่อมจะต้องถือว่า บทบัญญัตินั้นดำรงอยู่ในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้น ด้วยเหตุนี้จึงต้องไม่พยายามตีความขยายความบทกฎหมายดังกล่าว แต่ควรตีความอย่างเคร่งครัดและไม่สมควรนำบทกฎหมายนั้นไปใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งโดยเด็ดขาด

ตัวอย่างการตีความกฎหมายโดยคำนึงถึงระบบในทางกฎหมายมหาชน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 646 - 647/2510 ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์ คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่สุดท้ายนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและคำวินิจฉัย เช่นนั้น ไม่ได้หมายความว่าแม้คำสั่งวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุดนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย” คดีนี้แม้ศาลฎีกาจะไม่ได้ให้เหตุผลในเชิงหลักการไว้ละเอียดนัก แต่โดยผลของการตีความคำว่า “เป็นที่สุดท้าย” ย่อมสอดคล้องกับหลักนิติรัฐและระบบกฎหมายทั้งระบบ กล่าวคือ ถึงแม้ว่าผู้ร่างกฎหมายอาจจะมุ่งประสงค์ให้การวินิจฉัยอุทธรณ์ยุติเด็ดขาดลง โดยไม่ต้องการให้บุคคล นำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลก็ตาม แต่หากตีความกฎหมายเช่นนั้นก็เท่ากับตัดสิทธิของบุคคลในทางศาล และทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยองค์กรตุลาการไม่อาจเป็นไปได้และจะทำให้บทกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ การที่ศาลฎีกาตีความคำว่า “เป็นที่สุดท้าย” ในทิศทางดังกล่าวจึงสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในทางกฎหมายมหาชนและทำให้บทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้อย่างสมเหตุสมผล

### (2.3) ข้อพิจารณาบางประการเกี่ยวกับการตีความตามระบบ

#### ก) การตีความโดยคำนึงถึงความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

สิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมผูกพันองค์กรผู้ใช้ อำนาจรัฐทั้งหลายทั้งปวง ความผูกพันดังกล่าวนี้เป็นความผูกพันในแนวตั้ง คือสิทธิและเสรีภาพถือว่าเป็นเครื่องเหนี่ยวรั้งและเป็นกรอบในการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ อย่างไรก็ตามภารกิจของสิทธิ และเสรีภาพในนิติรัฐย่อมไม่ได้จำกัดเฉพาะแต่ความสัมพันธ์ในแนวตั้งเท่านั้น แต่ยังมีผลโดยอ้อมกับ ความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันอีกด้วย เนื่องจากสิทธิและเสรีภาพเป็นคุณค่าพื้นฐาน แห่งการอยู่ร่วมกันในนิติรัฐ ในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แม้บทบัญญัตินั้นเป็นบทบัญญัติ ในกฎหมายเอกชน องค์กรของรัฐก็จำเป็นที่จะต้องตีความบทบัญญัติของกฎหมายเอกชนให้สอดคล้อง กับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นการตีความคำว่า “ความสงบเรียบร้อยและ ศีลธรรมอันดี” จึงจะตีความให้หลุดลอยโดยไม่คำนึงถึงคุณค่าของสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ไม่ได้

ข) การตีความในลักษณะที่หลีกเลี่ยงมิให้บทบัญญัติอื่นไร้ผลบังคับ

ถ้าบทบัญญัติใดบทบัญญัติหนึ่งอาจตีความได้หลายนัย ให้หลีกเลี่ยงการตีความที่ส่งผลให้บทบัญญัติอื่นใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากเป็นไปได้ที่องค์กรณีบัญญัติจะปรากฏเกณฑ์ใดกฎเกณฑ์ 1 ขึ้นโดยไม่ต้องการให้กฎเกณฑ์นั้นมีผลใช้บังคับ จึงต้องพยายามตีความให้บทบัญญัติทุกบทบัญญัติที่ใช้บังคับได้

ค) การใช้และตีความกฎหมายในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายสองบทบัญญัติขัดกัน

กรณีที่ข้อเท็จจริงในข้อเท็จจริงหนึ่งสามารถปรับได้กับบทกฎหมายหลายบท และผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการปรับบทกฎหมายดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ โดยที่บทกฎหมายต่างๆเหล่านั้นอยู่ในลำดับชั้นเดียวกัน ให้พิจารณาว่าบทกฎหมายใดเป็นบทกฎหมายทั่วไป บทกฎหมายใดเป็นบทกฎหมายเฉพาะ และให้ถือหลักว่า “กฎหมายเฉพาะย่อมตัดกฎหมายทั่วไป มิให้ใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน” (lex specialis derogat legi generali)

ในกรณีที่ข้อเท็จจริงใดสามารถปรับได้กับบทกฎหมายหลายบท และไม่ปรากฏว่าบทกฎหมายดังกล่าวนั้นสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นกฎหมายเฉพาะและกฎหมายทั่วไป ย่อมต้องถือว่าบทกฎหมายดังกล่าวอยู่ในฐานะที่เป็นอิสระแก่กัน ผู้ใช้และตีความกฎหมายต้องยอมรับให้มีการเลือกใช้บังคับบทกฎหมายบทใดบทหนึ่งได้ เช่น ความรับผิดตามสัญญา และความรับผิดทางละเมิดอาจดำรงอยู่ได้ และในหลายกรณี ไม่สามารถกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดตามสัญญากับความรับผิดทางละเมิดได้ว่า บทกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในเรื่องใดเป็นบทกฎหมายเฉพาะ เรื่องใดเป็นกฎหมายทั่วไป ดังนั้น ผู้ทรงสิทธิย่อมสามารถเลือกบังคับกันตามสิทธิโดยอาศัยบทกฎหมายบทใดบทหนึ่งได้

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่บทกฎหมายบทหนึ่งเป็นบทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับก่อน และบทกฎหมายอีกบทหนึ่งเป็นบทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในภายหลัง ในกรณีเช่นนี้ ผู้ใช้กฎหมายจะต้องเลือกใช้บทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในภายหลัง ตามหลักที่ว่า “กฎหมายที่ออกมามีให้ใช้บังคับในภายหลัง” (Lex posterior derogat legi priori)

ในกรณีที่ข้อเท็จจริงใดสามารถปรับได้กับบทกฎหมายหลายบท และไม่ปรากฏว่าบทกฎหมายดังกล่าวนั้นสัมพันธ์กันในลักษณะที่เป็นกฎหมายเฉพาะและกฎหมายทั่วไป ย่อมต้องถือว่าบทกฎหมายดังกล่าวอยู่ในฐานะที่เป็นอิสระแก่กัน ผู้ใช้และตีความกฎหมายต้องยอมรับให้มีการเลือกใช้บังคับบทกฎหมายบทใดบทหนึ่งได้ เช่น ความรับผิดตามสัญญา และความรับผิดทางละเมิดอาจดำรงอยู่ได้ และในหลายกรณี ไม่สามารถกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างความรับผิดตามสัญญากับความรับผิดทางละเมิดได้ว่า บทกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในเรื่องใดเป็นบทกฎหมายเฉพาะ

เรื่องใดเป็นกฎหมายทั่วไป ดังนั้น ผู้ทรงสิทธิย่อมสามารถเลือกบังคับกันตามสิทธิโดยอาศัยบทกฎหมาย บทใดบทหนึ่งได้

นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่บทกฎหมายบทหนึ่งเป็นบทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับก่อน และบทกฎหมายอีกบทหนึ่งเป็นบทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในภายหลัง ในกรณีเช่นนี้ ผู้ใช้กฎหมายจะต้องเลือกใช้บทกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในภายหลัง ตามหลักที่ว่า “กฎหมายที่ออกมาภายหลังย่อมตัดกฎหมายที่ออกมาก่อนมิให้ใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน” (Lex posterior derogat legi priori)

#### ง) การตีความโดยคำนึงถึงกฎหมายที่จะใช้บังคับในอนาคต

ในกรณีที่มีการตรากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งขึ้น กฎหมายฉบับดังกล่าว นั้นกำลังจะได้รับการประกาศใช้ ในการตีความบทกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้ว ผู้ตีความต้องคำนึงถึงความสอดคล้องของบทกฎหมายที่ตนกำลังตีความกับกฎหมายที่จะใช้บังคับในอนาคตอันใกล้ อย่างดีมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้เพราะกฎหมายที่กำลังจะมีผลใช้บังคับนั้นย่อมเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายทั้งระบบ ดังนั้นการคำนึงถึงคุณค่าต่างๆที่ดำรงอยู่ในกฎหมายที่กำลังจะมีผลใช้บังคับย่อมเป็นสิ่งสำคัญและอาจเป็นเครื่องช่วยในการไขความหมายของบทกฎหมายที่เป็นวัตถุแห่งการตีความได้อีกทางหนึ่ง

#### จ) การตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

หลักเกณฑ์การตีความกฎหมายในเรื่องนี้เป็นผลมาจากความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมายและลำดับชั้นของกฎหมาย โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การใช้และการตีความกฎหมายทั้งปวงในบ้านเมืองจะต้องดำเนินไปให้สอดคล้องกับคุณค่าพื้นฐานที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของกฎหมายมหาชนสามารถตีความได้ในหลายนัย ให้ตีความไปในทางที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ไม่พึงใช้หลักการดังกล่าวนี้ไปปิดเป็นบทกฎหมายที่เห็นได้ชัดว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญให้บทบัญญัติกฎหมายนั้นสามารถใช้บังคับได้ ในกรณีเช่นนี้ต้องถือว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด และต้องดำเนินการส่งเรื่องให้องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยประกาศการใช้บังคับไม่ได้ของบทบัญญัตินั้น

#### (3) การตีความตามประวัติความเป็นมาแห่งกฎหมาย

เป็นการค้นหาความหมายของบทกฎหมายจากบริบททางประวัติศาสตร์ที่บทกฎหมายนั้นถือกำเนิดขึ้น โดยผู้ตีความจะต้องคำนึงถึงบริบททางสังคมในเวลาที่มีการตราบทกฎหมายนั้น จะต้องคำนึงถึงบริบททางทฤษฎีขณะที่มีการตราบทกฎหมายนั้น และต้องพิจารณาความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมายนั้นประกอบกัน

การพิจารณาบริบททางสังคม คือ การย้อนกลับไปตรวจสอบว่า ในขณะที่มีการตรากฎหมายนั้นกลุ่มผลประโยชน์ทางสังคมมีลักษณะอย่างไร เกิดความขัดแย้งอะไรกันบ้างในสังคมในเวลานั้น และการร่างกฎหมายขึ้นในเวลานั้นมีความประสงค์อย่างไร

การพิจารณาบริบททางทฤษฎี การย้อนกลับไปตรวจสอบว่าในเวลานั้นทฤษฎีทางกฎหมายเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างไร มีถ้อยคำใดบ้างในเวลานั้นที่ผู้ร่างกฎหมายอาจเลือกใช้และนำมาประมวลเป็นประโยคทางกฎหมายได้ ถ้อยคำอื่นที่ไม่ได้รับการเลือกใช้คืออะไร

การพิจารณาความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมาย คือ การย้อนกลับไปตรวจสอบว่า ผู้ร่างกฎหมายมุ่งหมายอะไรมีการอภิปรายโต้แย้งแสดงความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าวอย่างไรมีการเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นเป็นลำดับอย่างไร

#### (4) การตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

##### (4.1) ข้อความทั่วไป

การตีความบทกฎหมายตามวัตถุประสงค์ คือ วิธีการตีความที่ตั้งคำถามถึง “เป้าหมาย” หรือ “เหตุผล” หรือ “นโยบาย” ของบทกฎหมายนั้น ซึ่งการค้นหาวัตถุประสงค์ของกฎหมายสามารถทำได้ใน 2 รูปแบบ คือ ค้นหาว่าผู้ร่างกฎหมายมีนิตินโยบายอย่างไรในการร่างกฎหมายบทนั้น หรือค้นหาว่าบทกฎหมายบทนั้นโดยตัวของตัวเองในสภาวะการณ์ ณ เวลาตีความมีวัตถุประสงค์อย่างไร โดยถือว่าการค้นหาเจตจำนงของผู้ร่างกฎหมายเป็นการตีความบทกฎหมายตามประวัติความเป็นมา ซึ่งแม้จะรู้ว่าผู้ร่างกฎหมายมีเจตจำนงอย่างไร ก็ไม่ผูกพันผู้ตีความกฎหมายให้ต้องยึดถือตาม ส่วนการค้นหาว่าบทกฎหมายบทนั้นโดยตัวของตัวเองในสภาวะการณ์ ณ เวลาตีความมีวัตถุประสงค์อย่างไรนั้น คือการตีความกฎหมายตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กล่าวอยู่นี้

##### (4.2) ผลประโยชน์ วัตถุประสงค์ของบทกฎหมาย และผลที่เกิดจากการตีความ

แม้ในหลายกรณีวัตถุประสงค์ของกฎหมายอาจปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับนั้นเองแต่ในอีกหลายกรณีการจะทราบวาทถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนั้นคืออะไรจะต้องทำความเข้าใจสภาพการณ์แห่งผลประโยชน์ที่กฎหมายฉบับนั้นมุ่งจัดสรร อย่างไรก็ตาม โดยที่ผลประโยชน์ต่าง ๆ มีลักษณะที่หลากหลายมาก กฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งจึงไม่ได้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ

ในกรณีที่ไม่ทราบแน่ชัดว่ากฎหมายฉบับนั้นมีวัตถุประสงค์อะไรเป็นวัตถุประสงค์เฉพาะ พุทธตีความกฎหมายจำต้องทราบถึงวัตถุประสงค์ทั่วไปของกฎหมาย เพราะกฎหมายทุกฉบับต้องรับใช้วัตถุประสงค์ทั่วไป เช่น การธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงแน่นอนแห่งระบบกฎหมาย การสร้างสันติสุขให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมาย และการส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดความยุติธรรมในระบบกฎหมาย เป็นต้น

การตีความกฎหมายไม่ใช่การคิดในทางตรรกวิทยาที่หลุดลอยจากข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรม งานเมื่อเกิดข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมขึ้นแล้วจะต้องนำเอาข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมมาคำนึงประกอบการค้นหาวัตถุประสงค์ของบทกฎหมายบนันด้วย ด้วยวัตถุประสงค์ของบทกฎหมายนั้นอย่างน้อยที่สุดย่อมจะต้องไม่ขัดต่อหลัก “เหตุผลของเรื่อง” (Natur der Sache) เมื่อได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมแล้ว นอกจากนี้โดยเหตุที่เป็นไปไม่ได้ที่บัญญัติของกฎหมาย จะได้รับการตราขึ้นโดยไม่ต้องการให้มีผลใช้บังคับ การตีความกฎหมายจึงต้องตีความไปในทางที่กฎหมายนั้นใช้บังคับได้ ไม่ใช่ตีความไปในทางที่กฎหมายนั้นใช้บังคับไม่ได้ยิ่งไปกว่านั้นหากการตีความกฎหมายก่อให้เกิดผลอันประหลาดหรือขัดต่อสำนึกในเรื่องความยุติธรรมแล้ว พุทธพิพาลย่อมไม่อาจเลือกผลการตีความนั้นเป็นความหมายของบทกฎหมายได้

#### 2.4.4 บทเฉพาะกาล

คำว่า “บทเฉพาะกาล” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายไว้ว่า “(กฎ) น. บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้ใช้เฉพาะในช่วงเวลาหนึ่ง หรือกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับกฎหมายนั้น”

เมื่อพิจารณาศึกษาบทเฉพาะกาลที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายแล้ว พบว่าการกำหนดบทเฉพาะกาลขึ้นด้วยความมุ่งหมายดังต่อไปนี้

(1) เพื่อให้การดำเนินการของรัฐหรือองค์กรที่เคยมีกฎหมายรองรับสามารถดำเนินการต่อเนื่องต่อไปโดยไม่หยุดชะงัก จนกว่ากลไกของกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้

(2) เพื่อรองรับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือข้อขัดข้องในเรื่องต่าง ๆ จากการใช้บังคับกฎหมายที่ตราขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายฉบับใหม่ การยกเลิกปรับปรุงกฎหมาย (ยกเลิกกฎหมายฉบับเก่าแล้วตราขึ้นใหม่) หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

(3) เพื่อรองรับการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของเอกชนที่มีขึ้นก่อนกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับ ให้เป็นการดำเนินการที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต่อไป หรือให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องต่อไปในช่วงที่มีการเริ่มใช้บังคับกฎหมาย

(4) เพื่อกำหนดกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในวาระแรก หรือในระยะแรกของการใช้บังคับกฎหมาย

(5) เพื่อรับรองสิทธิประโยชน์ที่บุคคลได้รับมาโดยผลของกฎหมายฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไป ให้คงมีอยู่ต่อไป (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551, น. 245 - 246)

แนวคิดและทฤษฎีที่ผู้ศึกษาได้รวบรวมมาในบทที่ 2 นี้ เป็นแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา กระบวนการทางนิติบัญญัติ และการตีความกฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษาได้นำมาปรับใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ดังนี้

- หลักประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยเฉพาะในการตรากฎหมาย ที่ควรจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนก่อน โดยประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบผสม ซึ่งสารัตถะแล้วก็คือระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน แต่ได้มีการนำเอากลไกของระบบประชาธิปไตยทางตรงเข้ามาผสมเพื่อลดทอนปัญหาและความบกพร่องของระบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ยังให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะสามารถเข้าแทรกแซงในกระบวนการทางการเมืองได้ เช่น ให้ประชาชนร่วมกันเสนอร่างกฎหมายได้ (Initiative) ให้ประชาชนยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) และให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ (Referendum) ได้ เป็นต้น

- หลักการแบ่งแยกอำนาจ อันเป็นหลักการที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายอำนาจของรัฐให้ดำเนินการโดยองค์กรที่แตกต่างกัน เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจกัน ซึ่งในรัฐที่เป็นนิติรัฐโดยทั่วไปมักจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

- หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา ซึ่งอาจประกอบด้วยสภาเพียงสภาเดียวหรือสองสภา รวมถึงลักษณะเด่นและลักษณะด้อยของการปกครองแบบรัฐสภาในแต่ละระบบดังกล่าว

- แนวคิดกระบวนการนิติบัญญัติกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะขอบเขตอำนาจในการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ และอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายบริหาร

- ที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รวมทั้ง ทฤษฎีเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย เพื่อนำมาเป็นหลักในการพิจารณาหาความหมายที่แท้จริงของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อให้กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต่อไป

## บทที่ 3

### วิธีการศึกษา

การศึกษากระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ หรือร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มีวิธีการศึกษา ดังนี้

#### 3.1 วิธีการศึกษา

คณะผู้ศึกษาได้เลือกวิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Study) โดยดำเนินการดังนี้

3.1.1 ศึกษาค้นคว้าข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมาย เช่น หลักนิติรัฐ นิติธรรม หลักประชาธิปไตย รวมถึง แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ โดยการทบทวนวรรณกรรมจากเอกสาร รายงานวิจัย บทความวิชาการ วารสารด้านกฎหมาย และแหล่งข้อมูลออนไลน์ต่าง ๆ

3.1.2 ศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติ ตั้งแต่การเสนอร่าง การพิจารณาและให้ความเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลำดับ จนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ

3.1.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างของกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ เช่น ผู้มีอำนาจเสนอ ผู้มีอำนาจวินิจฉัย ลำดับขั้นตอน หรือวิธีการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น

3.1.4 วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ทั้งที่เกิดขึ้นแล้วหรืออาจเกิดขึ้น อันจะส่งผลให้เกิดข้อโต้แย้งซึ่งทำให้พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยกระบวนการดังกล่าวไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปประเทศอย่างแท้จริง

3.1.5 นำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาทั้งหมดมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการตีความหรือวินิจฉัยปัญหาอันอาจเกิดขึ้นจากความเห็นที่แตกต่างกันของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติต่าง ๆ เพื่อเป็นองค์ความรู้ในการปฏิบัติงานด้านการยกร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายรัฐสภาในฐานะผู้สนับสนุนภารกิจงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาเป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ

### 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาเอกสารวิชาการเรื่อง “กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ” นี้ ผู้ศึกษาจะดำเนินการโดยการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary research) เป็นหลัก โดยการสืบค้นข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรากฎหมายในระบอบประชาธิปไตย เช่น หลักนิติรัฐ นิติธรรม หลักประชาธิปไตย และแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ โดยทำการศึกษา วิเคราะห์ ทบทวนวรรณกรรมจากเอกสาร รายงานวิจัย บทความวิชาการ และแหล่งข้อมูลออนไลน์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการเสนอร่างและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เป็นต้น แล้วนำข้อมูลที่รวบรวมได้มาศึกษา วิเคราะห์ และประมวลผล เพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและศึกษาหาแนวทางแก้ไข เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาเป็นองค์ความรู้ในการปฏิบัติงานด้านการยกร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมายได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะผู้ศึกษาจะดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่ศึกษา ทั้งข้อมูลปฐมภูมิและทุติยภูมิ โดยการสืบค้นจากเอกสาร โดยพิจารณาแหล่งข้อมูลที่มีคุณภาพและเชื่อถือได้ รวมทั้ง พยายามค้นหาความหมายหรือข้อเท็จจริง ทั้งที่ปรากฏชัดเจนหรือที่แฝงอยู่ในข้อมูลเหล่านั้นอย่างละเอียดรอบคอบ และปราศจากอคติ โดยข้อมูลที่ได้ดำเนินการรวบรวมและสังเคราะห์เพื่อนำมาจัดทำเอกสารวิชาการเรื่อง กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ มีดังนี้

- (1) ข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเกี่ยวกับการตรากฎหมายในระบอบประชาธิปไตย เช่น หลักนิติรัฐ นิติธรรม หลักประชาธิปไตย
- (2) ข้อมูลแนวคิดและทฤษฎีแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ
- (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- (4) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563

(5) พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

### 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

คณะผู้ศึกษาจะดำเนินการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการตรากฎหมายในระบอบประชาธิปไตย เช่น หลักนิติรัฐ นิติธรรม หลักประชาธิปไตย และแนวคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ รวมถึง หลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการในการเสนอร่างและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ทั้งในส่วนของพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุม กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง จากนั้น จะเปรียบเทียบความแตกต่างของกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ เช่น ผู้มีอำนาจเสนอ ผู้มีอำนาจวินิจฉัย ลำดับ ขั้นตอน หรือวิธีการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และวิเคราะห์สภาพปัญหาของกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ เพื่อเป็นองค์ความรู้ในการปฏิบัติงานด้านการยกร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมาย ในกรณีที่เกิดปัญหา ข้อเสนอ หรือข้อโต้แย้ง ของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติ ได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

## บทที่ 4 ผลการศึกษา

### 4.1 การปฏิรูปประเทศ

#### 4.1.1 ความหมายของการปฏิรูป

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ปฏิรูป” เป็น 3 นัย ได้แก่

- (1) สมควร, เหมาะสม, เช่น ปฏิรูปเทศ คือ ถิ่นที่สมควร หรือ ถิ่นที่เหมาะสม (ป.).
- (2) เทียม, ไม่แท้, เช่น มิตรปฏิรูป. (ป.).
- (3) ปรับปรุงให้สมควร เช่น ปฏิรูปบ้านเมือง. (ป.).

โดยศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายความหมายของคำว่า “ปฏิรูป” ในการกล่าวเปิดและปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “แนวทางการปฏิรูปกฎหมาย” ในเวทีสัมมนา “แนวทางปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อผู้ประกอบการไทยเพื่อรองรับ Thailand 4.0” ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2560 สรุปได้ดังนี้

คำว่า “ปฏิรูป” โดยรูปคำของมันแปลว่าการเปลี่ยน แต่คำว่าเปลี่ยนมันมีอีกคำหนึ่งคือ “เปลี่ยนแปลง” ในภาษาไทย หรือในภาษาอังกฤษเรียกว่า Change และแม้แต่ในภาษาอังกฤษก็มีคำของเขาเองสำหรับเรียกการปฏิรูป คือคำว่า Reform คำว่า Re แปลว่า ทำใหม่ ทำซ้ำ ทำอีก ตรงกับในภาษาไทยคือคำว่า “ปฏิ” คำว่า Form แปลว่า “รูปแบบ” อย่างที่เราเรียกว่าแบบฟอร์ม ในภาษาไทยเราก็ใช้คำว่า “รูป” กลายเป็น “ปฏิรูป” ตรงกับคำว่า Reform พอดี โดยคำว่า เปลี่ยนแปลงกับปฏิรูป นั้นมีความเหมือนกันตรงที่เป็นการเปลี่ยนเหมือนกันทั้งคู่ แต่ไม่เหมือนกันโดยนัย กล่าวคือ การปฏิรูปเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ หรือมีผลกระทบมหึมาศาล เช่น ปฏิรูปกฎหมาย ปฏิรูปการเมือง ปฏิรูปเศรษฐกิจ ปฏิรูปสาธารณสุข ปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คำว่า ปฏิรูป ยังมีอีกความหมายหนึ่ง ซึ่งแปลว่า การปลอมแปลงหรือเทียม ของเกี ของหลอก ของหลอกกลวง เช่น ในพุทธศาสนามีคำว่า สัทธรรมปฏิรูป แปลว่าธรรมะที่เป็นของจอมปลอม ไม่ใช่ของพระพุทธเจ้า มิตรปฏิรูป แปลว่า มิตรที่หลอกกลวง ล่อเราให้ตกหลุม ไม่ฟังคบค้าด้วย เป็นต้น ดังนั้นการใช้คำว่า ปฏิรูป จึงต้องใช้ให้ถูกที่ด้วย มิฉะนั้น จะเปลี่ยนความหมายทันที โดยมีหลักการคือ ถ้าต้องการจะใช้คำว่าปฏิรูปในความหมายว่าเปลี่ยนแปลง จะต้องใช้คำว่าปฏิรูปนำหน้าคำ ๆ นั้นเสมอ

นอกจากนี้ ผศ.ดร.สมหมาย จันทรเรือง ได้อธิบายความหมายของคำว่า ปฏิรูป (Reform) หมายถึง ปรับปรุงให้สมควร หรือให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่พึงประสงค์หรือเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย

จากความหมายของคำว่า “ปฏิรูป” ดังกล่าว เมื่อนำมาใช้ในบริบทของประเทศ จึงหมายถึง การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงประเทศให้เหมาะสมหรือสมควรกับบริบทและยุคสมัย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่มีผลกระทบต่อประเทศเป็นอย่างมาก ไม่ใช่การเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยหรือค่อย ๆ พัฒนาไปตามวาระปกติ

#### 4.1.2 ความเป็นมาของการปฏิรูปประเทศ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ริเริ่มให้มีการบัญญัติ หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ซึ่งเป็นหมวดใหม่ที่ไม่เคยมีในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน อันถือเป็นกลไกให้เกิดการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญและจำเป็น เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนประเทศไปได้อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน นอกจากนี้ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำรายงานข้อเสนอการปฏิรูปในเรื่องต่างๆ ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และแนวทางในการดำเนินงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน มาเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการปฏิรูปประเทศตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ โดยแนวคิดการปฏิรูปประเทศนั้นมีที่มาจากความเปลี่ยนแปลงของโลก ทำให้ประเทศไทยต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีขึ้นด้วย โดยเริ่มต้นจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้เสนอเรื่องยุทธศาสตร์ชาติต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และทางรัฐบาล ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความสนใจและในเวลาต่อมาก็ได้มีการจัดตั้งสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ขึ้น เพื่อพิจารณาในเรื่องดังกล่าว โดยมีการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เพื่อเป็นวาระในการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเหตุที่ต้องมีวาระการปฏิรูปประเทศเช่นนี้ก็เนื่องจากที่ผ่านมานโยบายของรัฐบาลแต่ละชุดมีวาระในการพัฒนาประเทศแตกต่างกัน และเป็นไปเพื่อเฉพาะกาลตามที่ได้มีการหาเสียงไว้ ขาดความต่อเนื่องและเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน และที่ผ่านมามีประเทศไทยมีแผนพัฒนาและแผนยุทธศาสตร์เฉพาะด้านที่หลากหลาย และกระจัดกระจายไปตามแต่ละกระทรวง โดยแต่ละกระทรวงต่างจัดทำแผนและยุทธศาสตร์ในระยะต่าง ๆ ของตนเอง และเป็นเอกเทศจากแผนและยุทธศาสตร์ของหน่วยงานอื่น โดยไม่มีการวางแผนในภาพรวมและไม่มีการบูรณาการยุทธศาสตร์ต่าง ๆ อย่างจริงจัง ทำให้การจัดสรรงบประมาณไม่สามารถบูรณาการเป็นองค์รวมประกอบกับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมียุทธศาสตร์ชาติมากกว่า 60 ประเทศ ดังนั้น เมื่อเรามองเป้าหมายหลักของประเทศแล้ว คือ การมีเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติที่เป็นรูปธรรม และการจะไปสู่เป้าหมายหลักของประเทศหรือยุทธศาสตร์ชาติได้นั้นจำเป็นต้องมีการปฏิรูปประเทศ (บุญสงค์ ทองอินทร์, 2563, น. 25)

#### 4.1.3 สารสำคัญของ การปฏิรูปประเทศ

ประเทศไทยได้มีการบัญญัติเรื่องการปฏิรูปประเทศไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 16 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ ก. ด้านการเมือง ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ค. ด้านกฎหมาย ง. ด้านกระบวนการยุติธรรม จ. ด้านการศึกษา ฉ. ด้านเศรษฐกิจ และ ช. ด้านอื่น ๆ โดยมีเป้าหมาย 3 ประการ คือ

(1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนา ด้านจิตใจ

(2) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

(3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

โดยมาตรา 259 ของรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้ การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศซึ่งจะต้องดำเนินการตราและ ประกาศใช้บังคับภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายดังกล่าว อย่างน้อยจะต้องประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ ดังนี้

(1) วิธีการจัดทำแผน

(2) การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(3) ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ

(4) การวัดผลการดำเนินการ

(5) ระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ซึ่งต้องกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูป ในแต่ละด้านภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(6) ผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุในระยะเวลาห้าปี

ทั้งนี้ ในระหว่างที่กฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศยังไม่มีผลใช้บังคับ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ หน่วยงานของรัฐดำเนินการปฏิรูปโดยอาศัยหน้าที่และอำนาจที่มี อยู่แล้วไปพลางก่อน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในหมวด 16 ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะมาตรา 259 แล้ว เห็น ได้ว่า หน้าที่ในการปฏิรูปประเทศถือเป็นภารกิจของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการ แต่ การจะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงประเทศขนานใหญ่ที่มีผลกระทบอย่างมหาศาลตามความหมายของ การปฏิรูปนั้น คงไม่อาจดำเนินการให้สำเร็จได้โดยใช้เพียงกฎหมายที่มีอยู่เดิมเท่านั้น รัฐธรรมนูญจึงได้ บัญญัติให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศขึ้น เพื่อกำหนด

กรอบแนวทาง ตลอดจน ขั้นตอนและวิธีดำเนินการในการปฏิรูปประเทศให้บรรลุผลตามเป้าหมายทั้งสามประการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ในระหว่างที่กฎหมายดังกล่าวยังไม่แล้วเสร็จ ก็ให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งถือเป็นกลไกของรัฐบาล ดำเนินการปฏิรูปโดยอาศัยหน้าที่และอำนาจที่มีอยู่แล้วไปพลางก่อน

#### 4.1.4 การดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ

ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ต่อมาราชกิจจานุเบกษาก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 โดยให้มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2560 เป็นต้นไป ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้การปฏิรูปประเทศต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ และให้มีแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อใช้ในการกำหนดกลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในแต่ละด้าน รวมทั้งผลอันพึงประสงค์ของการปฏิรูปประเทศในด้านนั้น ๆ ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ โดยหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ

ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560 ได้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศแต่ละด้านขึ้นและได้มีการประกาศบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษา โดยเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2561 ได้ประกาศแผนการปฏิรูปประเทศจำนวน 11 ด้าน อันได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ ด้านสังคม ด้านพลังงาน และด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ นอกจากนี้ ยังมีแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม (ตำรวจ) ซึ่งจัดทำตามรัฐธรรมนูญมาตรา 258 ง. เพื่อดำเนินการแก้ไขกฎหมายโดยเฉพาะ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการศึกษา ที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2563, น.5)

จากนั้น ในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2564 ราชกิจจานุเบกษาได้เผยแพร่ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) โดยมีรายละเอียดว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560 กำหนดให้การจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศ ต้องสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งต่อมายุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2561- 2580 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2561 และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 เมษายน 2562 ส่งผลให้ต้องมีการปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ โดยคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ ดำเนินการปรับปรุงแผนการปฏิรูป

ประเทศตามขั้นตอนของกฎหมายแล้วเสร็จ และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภาเพื่อทราบแล้วให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับต่อไป

แผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) นี้ แบ่งออกเป็น 13 ด้าน โดยมีด้านที่เพิ่มเติมจากแผนการปฏิรูปฉบับวันที่ 6 เมษายน 2561 ได้แก่ 1) ด้านการศึกษา และ 2) ด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยแต่ละแผนการปฏิรูปจะมีเค้าโครงเนื้อหาประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ดังนี้

(1) ส่วนที่ 1 บทนำ ประกอบด้วย

(1.1) ความสอดคล้องกับ ยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

(1.2) ผลอันพึงประสงค์ ผลสัมฤทธิ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น ค่าเป้าหมายและตัวชี้วัด

(2) ส่วนที่ 2 กิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมี

นัยสำคัญ

(3) ส่วนที่ 3 ข้อเสนอในการมีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

โดยเหตุที่การปฏิรูปประเทศ เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขประเด็นปัญหาและอุปสรรคเร่งด่วนในช่วง 5 ปีแรกของยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อให้รากฐานการพัฒนา มีความมั่นคงเหมาะสม และสมควรกับบริบทประเทศ และพร้อมขับเคลื่อนประเทศให้บรรลุเป้าหมายและวิสัยทัศน์ตามยุทธศาสตร์ชาติ โดยเป็นการมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้าง การปรับเปลี่ยนและปลดอุปสรรค “วิธีและกระบวนการ” หรือ “กลไก” หรือ “กฎระเบียบ” ที่สำคัญเพื่อให้การดำเนินงานของทุกภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สะดวก มีประสิทธิภาพ และบรรลุผลอันพึงประสงค์ตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เครื่องมือสำคัญสำหรับการปฏิรูปประเทศจึงได้แก่ กฎหมาย การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับเดิมที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปประเทศ รวมถึงการจัดให้มีกฎหมายฉบับใหม่ที่สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปประเทศ ให้มีผลบังคับใช้ได้โดยเร็ว จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บทและยุทธศาสตร์ชาติได้ตามระยะเวลาที่กำหนด ดังนั้น คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ จึงได้จัดทำข้อเสนอในการมีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย อยู่ในส่วนที่ 3 ของแผนการปฏิรูปประเทศในแต่ละด้าน โดยมีการเรียงลำดับความสำคัญ และสรุปสาระสำคัญโดยสังเขปของร่างพระราชบัญญัติเอาไว้ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับแนวทางในแผนการปฏิรูปประเทศดังกล่าว เสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญต่อไป

โดยข้อเสนอในการมีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งกำหนดอยู่ในแผนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับปรับปรุง) ในแต่ละด้าน มีดังต่อไปนี้

แผนการปฏิรูปประเทศ	จำนวน (เรื่อง)	ข้อเสนอในการมีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย
1.ด้านการเมือง	2	ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ พ.ศ. ....
2.ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน	2	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
3.ด้านกฎหมาย	5	ร่างกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย, ร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก, ร่างกฎหมายว่าด้วยการเข้าซื้อเสนอกฎหมาย, ร่างกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ (ฉบับที่ ..) และร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินตกค้างที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และเอกชน
4.ด้านกระบวนการยุติธรรม	1	ร่างพระราชบัญญัติระยะเวลาในการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. ....
5.ด้านเศรษฐกิจ	7	พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560, พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ.2542, ร่างพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ พ.ศ. ...., ร่างพระราชบัญญัติความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. .... , พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562
6.ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1	ร่างพระราชบัญญัติการกำหนดและปรับปรุงพื้นที่เขตการปกครองของจังหวัดทางทะเล พ.ศ. ....
7.ด้านสาธารณสุข	1	พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558

แผนการปฏิรูปประเทศ	จำนวน (เรื่อง)	ข้อเสนอในการมีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย
8.ด้านสื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ	2	พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดการข้อมูลข่าวปลอม พ.ศ. ....
9.ด้านสังคม	4	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญแห่งชาติ พ.ศ. ...., การแก้ไขระเบียบคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยื่นคำขอมิบัติประจำตัวคนพิการฯ พ.ศ. 2556, ร่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยคณะกรรมการชุมชนของเทศบาล พ.ศ. ...., ร่างกฎกระทรวงออกตามความในมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และกฎหมายอื่นที่สร้างมูลค่าให้กับที่ดินที่รัฐจัดให้กับประชาชน
10.ด้านพลังงาน	8	ปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และ/หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง, ร่างประกาศหรือระเบียบกระทรวงพลังงาน ว่าด้วยการนำรูปแบบธุรกิจ Energy Service Companies (ESCO) มาใช้กับภาครัฐ, ร่างแนวปฏิบัติของสำนักงานปรมาณเพื่อจัดทำคำขอตังงบประมาณรายจ่ายประจำปีและการตั้งบผูกพันสำหรับ ESCO ภาครัฐ, ร่างแนวปฏิบัติและร่างสัญญาจัดจ้างมาตรฐานกลางของกรมบัญชีกลางว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้าง ESCO ภาครัฐ, ร่างระเบียบหรือข้อสั่งการจากคณะรัฐมนตรีเพื่อจัดตั้งกลไกและกำหนดแนวทางการจัดทำแผนบูรณาการ การลงทุน และการดำเนินงานเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านพลังงาน ระยะ 5 ปี, ร่างระเบียบและกฎเกณฑ์ว่าด้วย Third Party Access ของระบบส่งและระบบจำหน่าย, ร่างระเบียบการส่งเสริมกิจการไฟฟ้าเพื่อเพิ่มการแข่งขันที่ใช้พลังงานทดแทน และร่างระเบียบและกฎเกณฑ์สำหรับส่งเสริมกิจการจำหน่าย (Retail)

แผนการปฏิรูปประเทศ	จำนวน (เรื่อง)	ข้อเสนอในการมีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย
11.ด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ	10	การแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540, การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐและรางวัลจากการแจ้งเบาะแส, การปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542, การปรับปรุงกฎหมายของสำนักงาน ป.ป.ท., การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดความผิดของนิติบุคคล และผู้ร่วมกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ, การเร่งรัดการจัดทำพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดหรือปฏิบัติงานอยู่ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบการรั่วไหลผิดปกติ, การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลในระบบคุณธรรม, การเร่งรัดการจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลและผลประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ. .... , การปรับปรุงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558 และการปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการให้หรือรับของขวัญของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ
12.ด้านการศึกษา	1	ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ....
13.ด้านวัฒนธรรม กีฬา แรงงาน และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์	1	ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยฐานข้อมูลเพื่อพัฒนากำลังคน พ.ศ. ....

โดยเว็บไซต์ของรัฐสภา หัวข้อ “ติดตามการพิจารณากฎหมาย” <https://web.parliament.go.th/view/1/ติดตามการพิจารณากฎหมาย/TH-TH> ซึ่งสืบค้นเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2565 ได้เผยแพร่ข้อมูลการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ จำนวน 11 เรื่อง

โดยมีร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ตามมาตรา 270 และประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วจำนวน 6 ฉบับ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 32) พ.ศ. 2563 (หลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี)

(2) พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. 2564

(3) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2564

(4) พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2564

(5) พระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. 2564

และอีก 5 ฉบับอยู่ในระหว่างการพิจารณาในวาระต่าง ๆ ได้แก่

(1) ร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ....

(2) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ....

(3) ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ....

(4) ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ....

(5) ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ....

(6) ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

โดยมีข้อสังเกต คือ ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับดังกล่าวเสนอโดยคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น

#### 4.2 กระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81 บัญญัติให้ ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ซึ่งมาตรา 79 ได้บัญญัติองค์ประกอบของรัฐสภาให้ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ส่วนรัฐสภาจะประชุมร่วมกันหรือแยกกัน ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดเรื่องที่จะให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเอาไว้ในมาตรา 156 จำนวน 16 กรณี เช่น การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ต่อรัฐสภา การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายระเบียบว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ พระพุทธศักราช 2467 การรับทราบหรือให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การเปิดประชุมรัฐสภา หรือการให้ความเห็นชอบในการปิดสมัยประชุมก่อนครบกำหนด 120 วัน เป็นต้น

ส่วนกระบวนการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน โดยมีขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้

#### 4.2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 ระบุผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติไว้ 3 ประเภท ได้แก่

- (1) คณะรัฐมนตรี
- (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน
- (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 10,000 คนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3

สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าหนึ่งของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ทั้งนี้ หากร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

#### 4.2.2 รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่ต้องแนบประกอบกับร่างพระราชบัญญัติ

- (1) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต้องแบ่งเป็นมาตรา
- (2) ต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้
  - (2.1) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดแจ้ง
  - (2.2) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
  - (2.3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

(3) สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ เสนอมาพร้อมบันทึกประกอบ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 110)

#### 4.2.3 การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

(1) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี จะต้องผ่านกระบวนการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติให้ หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

- (1.1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น
- (1.2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น
- (1.3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(1.4) การสำรวจความคิดเห็น

(1.5) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม

เมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมาย และต้องสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นซึ่งอย่างน้อยต้องระบุประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น และสรุปความเห็นในแต่ละประเด็นของฝ่ายต่าง ๆ ให้ครบถ้วน รวมทั้งการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายตามความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผล ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณาและจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้วย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 13 มาตรา 16 และมาตรา 17

(2) กรณีร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ การพิจารณาความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประธานสภากำหนด ซึ่งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย โดยได้มีประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2562 กำหนดให้ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุม โดยดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ ด้วยก็ได้

(2.1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(2.2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น

(2.3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น

(2.4) การสำรวจความคิดเห็น

(2.5) วิธีการอื่นใดที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าเหมาะสม

โดยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตาม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอก็ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) กรณีที่คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรและได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันขึ้นอีก

(ข) กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นในสาระสำคัญแล้ว

#### 4.2.4 การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ร่างพระราชบัญญัติที่มีสิทธิแต่ละประเภทเสนอมาตามมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติและดำเนินการ ดังนี้

- หากร่างพระราชบัญญัติมีข้อบกพร่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎร จะแจ้งผู้เสนอทราบภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 111)

- กรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จะแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านภายใน 7 วัน นับแต่วันส่งคำแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัย ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยัง นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 114) เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัตินี้แล้ว หากไม่พิจารณาให้คำรับรอง ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้เสนอทราบ

- หากผู้เสนอแจ้งคัดค้านความเห็นของประธานสภาผู้แทนราษฎร ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเพื่อพิจารณา ภายใน 15 วันนับแต่วันที่มิกรณีดังกล่าว (รัฐธรรมนูญ มาตรา 134 วรรคสอง และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 115)

จากนั้น ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะบรรจุร่างพระราชบัญญัติในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีขั้นตอนการพิจารณาแบ่งเป็น 3 วาระ ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 คือ

(1) วาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ

สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 117)

(2) วาระที่สอง เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติแบ่งออกเป็น 2 ชั้น คือ

(2.1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการธิการ

สภาผู้แทนราษฎรจะให้คณะกรรมการวิสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้ และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คนและที่ประชุมอนุมติ ก็สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภาได้

ในกรณีที่สภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภาให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วย ทั้งนี้ การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาเป็นการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการ และการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตราารวมกันไป (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 130)

การตั้งกรรมการวิสามัญซึ่งมีการกำหนดสัดส่วนของคณะกรรมการไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่

- การตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่ามีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ตั้งบุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นโดยตรง ร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด และ

- การตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ จะต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวร่วมเป็นกรรมการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการวิสามัญทั้งหมด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 128)

โดยสัดส่วนของกรรมการเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสองประเภทดังกล่าวก็ได้มีการกำหนดไว้อีกครั้ง ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 121 และ 122 โดยจะต้องมีสัดส่วนบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อจำนวนไม่เกิน 1 ใน 6 ของจำนวนกรรมการทั้งหมดประกอบด้วย ส่วนจำนวนกรรมการวิสามัญที่เหลือให้ที่ประชุมเลือกจากรายชื่อที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยให้มีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกของแต่ละพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งนี้ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในชั้นคณะกรรมการนั้น คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมในร่างพระราชบัญญัติได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการก็มีสิทธิเสนอคำแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตราต่อประธานคณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นภายใน 7 วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภาฯรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือภายในระยะเวลาที่สภาฯกำหนด แต่การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 125)

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการ และในกรณีที่คณะกรรมการมีการรับฟัง ความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัตินี้ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามิชอบสั่งเกิดที่คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณา (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 127) โดยประธานสภาผู้แทนราษฎรจะจัดเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้สภาพิจารณาต่อไป

## (2.2) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองเรียงตามลำดับมาตรา

สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการที่มีการสงวนความเห็นไว้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง โดยในการพิจารณาครั้งนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดไม่ได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 131 และ 132)

### (3) วาระที่สาม ชั้นลงมติ

เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติในวาระที่สาม ว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโดยไม่มีกรออภิปราย ซึ่งการลงมติในขั้นนี้ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 133)

(3.1) กรณีที่สภาลงมติไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 134)

(3.2) กรณีที่สภามีมติเห็นชอบ ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 136)

#### 4.2.5 การพิจารณาของวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาจะกระทำเป็น 3 วาระเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จตามกำหนดเวลา โดยหากวุฒิสภาพิจารณาไม่เสร็จทันตามกำหนดเวลา ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 136) ดังนี้

- ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไปต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน
- ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน

ทั้งนี้ การพิจารณาของวุฒิสภาจะเป็นการลงมติว่า เห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ โดยอาจลงมติได้ 3 กรณี (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 137) ดังนี้

(1) เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 137 (1))

(2) ไม่เห็นชอบด้วย ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อนและส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 137 (2))

(3) แก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(3.1) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

(3.2) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 137 (3))

- ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

- ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ไม่ว่าอีกสภาหนึ่งจะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วหรือไม่ ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

เมื่อวุฒิสภาลงมติเห็นชอบด้วยหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ (ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 ข้อ 133)

ทั้งนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้น 180 วัน (กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติทั่วไป) หรือ 10 วัน (กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน) นับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หรือวันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย โดยถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 138)

อย่างไรก็ตาม ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความผิดพลาด ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎร ประธานสภาผู้แทนราษฎรอาจขอปรึกษาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 20 คนให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นมาพิจารณาทบทวน หากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ดำเนินการได้ โดยการขอปรึกษาหรือญัตติดังกล่าว จะต้องระบุประเด็นที่จะขอให้นำมาพิจารณาทบทวนและให้เหตุผลที่ชัดเจน โดยการศึกษาแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น และให้กระทำในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นเมื่อได้ดำเนินการพิจารณาทบทวนแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร แจ้งไปยังวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญต่อไป

#### 4.2.6 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติกลไกในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายไว้ว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 81

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 148)

ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้มีการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 145 และข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 136 จึงได้กำหนดช่วงเวลาหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรชะลอไว้ 3 วัน ก่อนส่งไปยังนายกรัฐมนตรี และกำหนดเวลาให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ 5 วันนับแต่วันที่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย

#### 4.2.7 การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ

ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และพ้นกำหนดเวลา 5 วันที่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 81 วรรคสอง)

#### 4.2.8 การดำเนินการกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา

รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่งเมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วันให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 146)

#### 4.3 กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ

การจะปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายทั้งสามประการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมามีเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการ ซึ่งก็คือ กฎหมาย แต่การพิจารณากฎหมายตามกระบวนการปกติของร่างพระราชบัญญัตินั้น มีขั้นตอนการดำเนินการที่ต้องผ่านการพิจารณาในแต่ละวาระของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ จึงค่อนข้างจะใช้ระยะเวลายาวนาน จนอาจทำให้การดำเนินการปฏิรูปกฎหมายไม่อาจให้ผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังได้ภายในเวลาที่กำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 จึงได้มีบทเฉพาะกาล กำหนดหลักการเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศไว้เป็นการเฉพาะ ในมาตรา 270 ซึ่งบัญญัติว่า

**มาตรา 270** นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้วุฒิสภาตามมาตรา 269 มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติใดที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมิได้แจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า

ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของแต่ละสภา อาจเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้วินิจฉัย การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องยื่นก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วเสร็จ

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำร้องตามวรรคสาม ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนคณะรัฐมนตรีคนหนึ่ง และประธานคณะกรรมการอิสลามิกชนหนึ่งซึ่งเลือกกันเองระหว่างประธานคณะกรรมการอิสลามิกชนในวุฒิสภาทุกคณะเป็นกรรมการ เพื่อวินิจฉัย

การวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมตามวรรคสี่ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมดังกล่าวให้เป็นที่สุด และให้ประธานรัฐสภาดำเนินการไปตามคำวินิจฉัยนั้น

นอกจากบทเฉพาะกาลในมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแล้ว ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ก็ได้มีการกำหนดรายละเอียดของการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ไว้ใน หมวด 5 ส่วนที่ 1 ดังต่อไปนี้

#### ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563

**ข้อ 105** เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ จากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นำความในข้อ 81 ข้อ 82 และข้อ 83 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน

**ข้อ 106** ในกรณีที่ประธานรัฐสภาได้รับคำร้องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 270 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เพื่อทราบ และให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมตามมาตรา 270 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมให้เป็นที่สุด

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ประธานรัฐสภาแจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เพื่อทราบและดำเนินการต่อไปตามคำวินิจฉัยนั้น

**ข้อ 107** เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ จากประธานสภา

ผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ให้ประธานรัฐสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน

**ข้อ 108** การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ และให้นำความในหมวด 4 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

#### 4.3.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 270 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งระบุให้ คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 105 ซึ่งระบุว่า เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ จากคณะรัฐมนตรีแล้วให้นำความในข้อ 81 ข้อ 82 และข้อ 83 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน โดยทั้งรัฐธรรมนูญฯ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ต่างมิได้กล่าวถึงกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ แต่อย่างใด ในเบื้องต้นจึงสามารถตีความตามถ้อยคำได้อย่างชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรี คือ ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ เพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ

ส่วนกรณีที่คณะรัฐมนตรีมิได้แจ้งต่อประธานรัฐสภาตั้งแต่ตอนเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ แต่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหนึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิดำเนินการตามมาตรา 270 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฯ เพื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้วินิจฉัย ว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศหรือไม่ โดยการเข้าชื่อร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของแต่ละสภา ยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วเสร็จ ซึ่งสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 106 ที่ระบุการดำเนินการของประธานรัฐสภาเมื่อได้รับคำร้องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 270 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญฯ โดยให้ประธานรัฐสภาแจ้งประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือ

ประธานวุฒิสภาแล้วแต่กรณีเพื่อทราบ และให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมตามมาตรา 270 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยต่อไป

จากบทบัญญัติข้างต้นแสดงให้เห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจเพียงยื่นคำร้องต่อประธานประธานรัฐสภาเพื่อให้วินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเสนอมา เป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ หรือไม่เท่านั้น โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ไม่มีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศด้วยตนเอง รวมไปถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งก็ไม่มีอำนาจที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศด้วยเช่นกัน จึงอาจตีความได้ว่า ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศนั้น มีเพียงแต่คณะรัฐมนตรีเท่านั้น

#### 4.3.2 รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่ต้องแนบประกอบกับร่างพระราชบัญญัติ

ด้วยเหตุที่มาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้ระบุถึงรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่ต้องแนบประกอบกับร่างพระราชบัญญัติ ที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 108 ซึ่งระบุว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ และให้นำความในหมวด 4 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งข้อ 81 ของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 กำหนดให้

“ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้”

- (1) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- (2) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- (3) บันทึกวิเคราะห์สรุปลักษณะสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้เสนอมาพร้อมบันทึกประกอบตามวรรคหนึ่ง

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง

ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา การพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด”

โดยข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 81 นี้ มีเนื้อหาที่ตรงกันกับข้อ 110 ของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ดังนั้น จึงอาจอนุมานได้ว่า รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติ

และเอกสารที่ต้องแนบประกอบกับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ

- (๑) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต้องแบ่งเป็นมาตรา
- (๒) ต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้
  - (2.1) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดโดยชัดแจ้ง
  - (2.2) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ
  - (2.3) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

(๓) สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ เสนอมาพร้อมบันทึกประกอบ (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 ข้อ 110)

#### 4.3.3 การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ

แม้ว่ามาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีได้ระบุดังการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศเอาไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อพิจารณาข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 108 ซึ่งระบุให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ และให้นำความในหมวด 4 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งข้อบังคับการประชุมรัฐสภาฯ ข้อ 81 วรรคสี่ มีเนื้อหาว่า การพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก่อนบรรจุระเบียบวาระการประชุมรัฐสภานั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด

แต่เมื่อได้ตรวจสอบประกาศรัฐสภา เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2564 ซึ่งประธานรัฐสภาออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 81 วรรคสี่ แห่งข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 รวมถึง ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการ การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2562 ซึ่งประธานสภาผู้แทนราษฎรออกโดยอาศัยอำนาจตามความในข้อ 110 วรรคสี่ แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 แล้ว พบว่า ประกาศทั้งสองฉบับมิได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นและ

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศแต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ตามนัยมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “กฎหมาย” ในมาตรา 3 หมายความว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย” โดยมาตรา 20 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาอาจมีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้ตามที่เห็นสมควร”

เมื่อพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ถือเป็นกฎหมายตามนิยามของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มิได้มีมติหรือตราข้อบังคับให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายก่อนหรือในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นไว้เป็นการเฉพาะ จึงอนุมานได้ว่า การรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศนั้น ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 13 ที่บัญญัติให้ หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอย่างหนึ่งหรือหลายวิธีดังต่อไปนี้ด้วยก็ได้

- (1) การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐนั้น
- (2) การจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น
- (3) การสัมภาษณ์ หรือการเชิญให้เข้าร่วมชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็น
- (4) การสำรวจความคิดเห็น
- (5) วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม

และเมื่อรับฟังความคิดเห็นแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบและการจัดทำร่างกฎหมาย และต้องสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นซึ่งอย่างน้อยต้องระบุประเด็นที่มีการแสดงความคิดเห็น และสรุปความเห็นในแต่ละประเด็นของฝ่ายต่าง ๆ ให้ครบถ้วน รวมทั้งการปรับปรุงหรือไม่ปรับปรุงหลักการหรือประเด็นสำคัญของ

ร่างกฎหมายตามความเห็นดังกล่าวพร้อมเหตุผล ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ผลกระทบ หน่วยงานของรัฐ ต้องกระทำอย่างรอบด้านและเป็นระบบ โดยให้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา และจัดทำเป็นรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 มาตรา 13 มาตรา 16 และมาตรา 17

#### 4.3.4 การพิจารณาของรัฐสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ในขั้นตอนของสภานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดบทเฉพาะกาล ในมาตรา 270 วรรคสอง ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา แม้ว่ามาตรา 156 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องที่จะต้องให้รัฐสภาประชุมร่วมกัน ไว้จำนวน 16 กรณี จะมีได้ระบุถึงเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศไว้อย่างชัดเจน แต่ก็ถือเป็นกรณีที่รัฐสภาประชุมร่วมกันตาม (16) ของมาตรา 156 คือ กรณีอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ แม้ว่ามาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ จะมีเนื้อหาเพียง ให้ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยให้คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ โดยมิได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเอาไว้ แต่ในข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 หมวด 5 ว่าด้วย การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ได้กำหนดขั้นตอนการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ไว้ในส่วนของ 1 ข้อ 105 – 108 โดยข้อ 105 กำหนดให้ นำความในข้อ 81 ข้อ 82 และข้อ 83 เกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อประธานรัฐสภาและขั้นตอนก่อนที่ประธานรัฐสภาจะสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งในส่วนจากรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติและเอกสารประกอบที่จะต้องเสนอไปพร้อมกัน รวมทั้ง หน้าที่ของประธานรัฐสภาในการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติ หากพบว่ามีข้อบกพร่อง ให้ประธานรัฐสภาแจ้งผู้เสนอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับ และในกรณีที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก่อนที่ประธานรัฐสภาจะสั่งบรรจุร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภา ให้ผู้เสนอที่ลงชื่อไว้เดิมทุกคนร่วมลงชื่อขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติด้วย เว้นแต่เป็นการขอแก้ไขเพิ่มเติมเล็กน้อยที่ไม่มีผลทำให้หลักการตามข้อ 81 (1) หรือสาระสำคัญแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นเปลี่ยนไปจากเดิม โดยข้อ 105 ตอนท้าย กำหนดให้ประธานรัฐสภาบรรจุ

ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ เข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ข้อบังคับการประชุมรัฐสภาฯ ข้อ 108 กำหนดให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ โดยให้นำความในหมวด 4 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อประธานรัฐสภาตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศแล้ว ไม่พบข้อบกพร่องให้บรรจุร่างพระราชบัญญัติเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน (ข้อ 84) จากนั้น รัฐสภาจะต้องประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีพิจารณาเป็น 3 วาระตามลำดับ (ข้อ 86) ดังนี้

**วาระที่หนึ่ง** ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น (ข้อ 87)

**วาระที่สอง** การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศโดยคณะกรรมการ (ข้อ 88 วรรคสอง) โดยที่ประชุมรัฐสภาจะมีมติให้เป็นการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา หรือจะให้คณะกรรมการวิสามัญ เป็นผู้พิจารณาก็ได้ (ข้อ 89 วรรคหนึ่ง) โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

- การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา จะกระทำได้อต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือเมื่อสมาชิกรัฐสภาเสนอญัตติโดยมีจำนวนสมาชิกรัฐสภารับรองไม่น้อยกว่า 40 คน และที่ประชุมรัฐสภาอนุมัติ (ข้อ 89 วรรคสาม) ในกรณีที่รัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกรรมาธิการเต็มสภา ให้ถือว่าสมาชิกรัฐสภาทุกคนในที่ประชุมรัฐสภาประกอบกันเป็นคณะกรรมการและประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการด้วย ซึ่งการพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาจะเป็นการพิจารณาชั้นคณะกรรมการและการพิจารณาของรัฐสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมารวมกันไป (ข้อ 95)

- การพิจารณาโดยคณะกรรมการวิสามัญ หากที่ประชุมรัฐสภามีมติให้คณะกรรมการวิสามัญ เป็นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าว จะต้องมีส่วนบุคคลที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อจำนวนไม่เกิน 1 ใน 6 ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมดประกอบด้วย (ข้อ 90 วรรคหนึ่ง)

นอกจากนี้ หากประธานรัฐสภายินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศนี้ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือคนพิการหรือทุพพลภาพ การตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ตั้งจากบุคคลประเภทดังกล่าวหรือผู้แทนองค์กรเอกชนที่ทำงานเกี่ยวกับบุคคลประเภะนั้น

โดยตรงร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด (ข้อ 90 วรรคสอง)

ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการ รวมถึงขั้นตอนการประชุมคณะกรรมการ ให้นำความในหมวด 3 กรรมาธิการ มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ข้อ 90 วรรคสาม)

ระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ของคณะกรรมการ จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่รัฐสภากำหนด (ข้อ 89 วรรคหนึ่ง) โดยในขั้นตอนหลังจากที่รัฐสภามีมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้ว ที่ประชุมรัฐสภาจะมีการลงมติว่าจะให้คณะกรรมการใดเป็นผู้พิจารณาในวาระที่สอง และกำหนดระยะเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการให้ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการแล้วเสร็จภายในกี่วัน แต่หากคณะกรรมการเห็นว่าจะพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ประธานคณะกรรมการต้องรายงานให้ประธานรัฐสภาทราบและให้ประธานรัฐสภาใช้อำนาจอนุญาตให้ขยายเวลาที่กำหนดไว้ได้ตามที่พิจารณาเห็นสมควร แล้วแจ้งให้ที่ประชุมรัฐสภาทราบภายหลัง ทั้งนี้ การขยายเวลาดังกล่าวให้ขยายได้ไม่เกินหนึ่งครั้ง (ข้อ 89 วรรคสอง)

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ในชั้นคณะกรรมการที่รัฐสภาตั้ง หากสมาชิกรัฐสภาผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันถัดจากวันที่รัฐสภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น เว้นแต่รัฐสภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น โดยการแปรญัตติจะต้องแปรเป็นรายมาตรา และการแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น (ข้อ 91) ทั้งนี้ คณะกรรมการอาจมีมติให้เพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น (ข้อ 89 วรรคสี่)

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศเสร็จแล้ว ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานรัฐสภา

รายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ของคณะกรรมการ อย่างน้อยต้องระบุว่า ได้มีหรือไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้างและถ้ามีการแปรญัตติ มติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมาธิการ และในกรณีที่คณะกรรมการมีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจาก

ร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย หรือในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า มีข้อสังเกตที่ คณะรัฐมนตรีควรทราบหรือควรปฏิบัติ ก็ให้คณะกรรมการบันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงาน เพื่อให้ที่ประชุมรัฐสภาพิจารณาและให้นำความในข้อ 76 มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ในการพิจารณา ข้อสังเกตของคณะกรรมการ รัฐสภาจะต้องลงมติว่า เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วย โดยไม่มีการอภิปราย และในกรณีที่รัฐสภาเห็นด้วยกับข้อสังเกตของคณะกรรมการ ให้ประธานรัฐสภาแจ้งไปยัง คณะรัฐมนตรี ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ องค์การอิสระ องค์การอัยการ หรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้อง โดยเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 90 วัน นับแต่วันที่ประธานรัฐสภาส่งข้อสังเกตของ คณะกรรมการให้คณะรัฐมนตรีทราบ คณะรัฐมนตรีจะต้องแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบว่า ได้ปฏิบัติ ตามข้อสังเกตนั้นประการใดหรือไม่ และให้ประธานรัฐสภาแจ้งให้ที่ประชุมรัฐสภาทราบในโอกาสแรก ที่มีการประชุมรัฐสภา (ข้อ 92)

เมื่อได้รับรายงานการพิจารณาจากคณะกรรมการแล้ว ที่ประชุมรัฐสภาจะ ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว โดยเริ่มต้นด้วย ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำ หรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการที่มีการ สงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมรัฐสภาจะลงมติเป็นอย่างอื่น (ข้อ 96)

วาระที่สาม ขั้นตอนการลงมติของที่ประชุมรัฐสภา เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะ ตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ในวาระที่สองเสร็จแล้ว ที่ประชุมรัฐสภาจะมี การลงมติในวาระที่สาม ว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยไม่มีการอภิปราย ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามนั้น แม้ว่าข้อบังคับการประชุมรัฐสภาฯ ข้อ 98 ที่นำมา อนุโลมใช้ จะระบุให้ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่ มีอยู่ จึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา แต่การออกเสียงลงคะแนนใน วาระที่สาม ของร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศนั้น ให้ถือตามเสียงข้างมากเป็นประมาณเช่นเดียวกับร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั่วไป

- กรณีที่รัฐสภาลงมติในวาระที่หนึ่งไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติก็ดี หรือลงมติในวาระที่สาม ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบน้อยกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติ ที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศนั้นเป็นอันตกไป

- กรณีที่รัฐสภาลงมติในวาระที่สามเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้น เพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้ดำเนินการตามข้อ 102 และมาตรา 81 ของ รัฐธรรมนูญต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีข้อความผิดพลาด ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา ประธานรัฐสภาอาจขอปรึกษาหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 40 คน ให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นมาพิจารณาทบทวนหากที่ประชุมรัฐสภาลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ก็ให้ดำเนินการได้ โดยการขอปรึกษาหรือญัตติดังกล่าว จะต้องระบุประเด็นที่จะขอนำมาพิจารณาทบทวนและให้เหตุผลที่ชัดเจน โดยการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น และให้กระทำในที่ประชุมรัฐสภา จากนั้น เมื่อได้ดำเนินการพิจารณาทบทวนแล้ว ให้ดำเนินการตามมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญต่อไป

#### 4.3.5 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้

แม้ว่ามาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีได้ระบุถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศก่อนประกาศใช้เอาไว้เป็นการเฉพาะ แต่ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 108 ได้ระบุให้นำความในหมวด 4 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ โดยอนุโลม ซึ่งข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ข้อ 102 ได้กำหนดให้ประธานรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบเพื่อให้ความเห็น ดังนั้น จึงอาจเกิดข้อสงสัยขึ้นได้ว่า ประธานรัฐสภาจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ความเห็นด้วยหรือไม่

เนื่องจากหากพิจารณาจากเนื้อหาของข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 102 ซึ่งข้อบังคับฯ ข้อ 108 ระบุให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศด้วย ก็อาจทำให้เข้าใจว่า ประธานรัฐสภาจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ซึ่งรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ความเห็นด้วยเช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม การนำบทบัญญัติของกฎหมายในหมวดอื่นมาใช้ดังกล่าว จะต้องตีความโดยเคร่งครัดเพราะเป็นการอนุโลมเอาบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาใช้เท่านั้นซึ่งต้องไม่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปและหลักการของกฎหมายที่นำมาอนุโลมใช้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศนี้ แม้จะมีกระบวนการตราที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติ

ทั่วไป เพื่อให้การปฏิรูปประเทศบรรลุตามเป้าหมายได้อย่างอย่างรวดเร็ว แต่พระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ยังถือเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ จึงต้องมีขั้นตอน การดำเนินการที่เหมือนกันกับพระราชบัญญัติทั่วไป ด้วยกลไกตามมาตรา 148 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 81 นายกรัฐมนตรี จะต้องรอเวลา 5 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อเปิดโอกาสให้บุคคลซึ่ง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เสนอให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เสนอ ความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้ง ให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

- นายกรัฐมนตรี ก็มีอำนาจส่งความเห็นเช่นนั้น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อ วินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

โดยในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะนำ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย มิได้

#### ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

- ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมิได้มีข้อความขัดหรือ แยกต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ดำเนินการตามมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อไป

- ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็น สาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

- ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้ง ต่อรัฐธรรมนูญ แต่ข้อความดังกล่าวมิได้เป็นสาระสำคัญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น

เป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 81 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อไป

#### 4.3.6 การเสนอร่างกฎหมายให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ

ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และพ้นกำหนดเวลา 5 วันที่เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯทูลกระหม่อมถวายภายใน 20 วันนับแต่วันพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 81 วรรคสอง)

#### 4.3.7 การดำเนินการกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา

ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 146)

### 4.4 ประเด็นปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ

#### 4.4.1 ประเด็นปัญหากรณีผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ

การจะพิจารณาว่า ใครเป็นผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศได้บ้างนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนี้

#### รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 270 นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติใดที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมิได้แจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของแต่ละสภา อาจเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้วินิจฉัย การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องยื่นก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วเสร็จ

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำร้องตามวรรคสาม ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนคณะรัฐมนตรีคนหนึ่ง และประธานคณะกรรมการสามัญคนหนึ่งซึ่งเลือกกันเองระหว่างประธานคณะกรรมการสามัญในวุฒิสภาทุกคณะเป็นกรรมการ เพื่อวินิจฉัย

การวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมตามวรรคสี่ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมดังกล่าวให้เป็นที่สุด และให้ประธานรัฐสภาดำเนินการไปตามคำวินิจฉัยนั้น”

#### ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563

“ข้อ 105 เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ จากคณะรัฐมนตรีแล้วให้นำความในข้อ 81 ข้อ 82 และข้อ 83 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน”

ด้วยเหตุที่มาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติหลักที่กำหนดขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ เป็นการเฉพาะนั้น มิได้ระบุผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติไว้อย่างชัดเจนดังเช่น มาตรา 133 จึงอาจทำให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันได้หลายแนวทาง ดังนี้

**แนวทางที่ 1** ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ คือ คณะรัฐมนตรี โดยจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนในมาตรา 270 เท่านั้น

ความเห็นของฝ่ายนี้ตีความจากถ้อยคำในมาตรา 270 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติไว้เฉพาะกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ โดยบัญญัติให้คณะรัฐมนตรี แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563

ข้อ 105 ที่ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการของประธานรัฐสภา ไว้เฉพาะกรณีประธานรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ จากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยกำหนดว่า เมื่อประธานรัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ จากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้นำความในข้อ 81 ข้อ 82 และข้อ 83 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้ประธานรัฐสภาบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมรัฐสภาเป็นเรื่องด่วน โดยทั้งรัฐธรรมนุญฯ และข้อบังคับการประชุมรัฐสภาฯ ต่างมิได้กล่าวถึงกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งประสงค์จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศแต่อย่างใด ซึ่งหากรัฐธรรมนุญมีเจตนาที่จะให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศด้วยแล้ว ก็ควรที่จะต้องมีการบัญญัติขั้นตอนการดำเนินการสำหรับร่างที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้งเอาไว้ในมาตรา 270 ด้วย

อีกทั้ง เมื่อพิจารณาถ้อยคำในมาตรา 270 ซึ่งบัญญัติอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนุญ และเป็นบทบัญญัติหลักที่กำหนดกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะในวรรคสาม ส่วนที่บัญญัติให้ คณะรัฐมนตรีแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ก็อาจตีความได้ว่า กรณีดังกล่าวจะสามารถเกิดขึ้นได้เฉพาะกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเท่านั้น เนื่องจากหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอมา แม้ว่าจะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เข้าข่ายของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีก็คงไม่สามารถที่จะแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้ ดังนั้น ฝ่ายที่ 1 จึงเห็นว่า ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ คือ คณะรัฐมนตรี เท่านั้น

ส่วนสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เกี่ยวกับการตราร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ซึ่งบัญญัติในมาตรา 270 วรรคสาม ตอนท้ายนั้น หากตีความตามความเห็นของฝ่ายที่ 1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จะไม่มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ได้เอง มีเพียงสิทธิที่จะร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้มีการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอ แต่คณะรัฐมนตรีมิได้แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาดังกล่าว เป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศแล้ว สมาชิก

สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของแต่ละสภา ก็สามารถจะยื่นคำร้องต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนคณะรัฐมนตรีคนหนึ่ง และประธานคณะกรรมการธิการสามัญคนหนึ่งซึ่งเลือกกันเองระหว่างประธานคณะกรรมการธิการสามัญในวุฒิสภาทุกคณะเป็นกรรมการ เพื่อวินิจฉัยได้ ซึ่งการวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมดังกล่าวจะถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมดังกล่าวถือเป็นที่สุด และให้ประธานรัฐสภาดำเนินการไปตามคำวินิจฉัยนั้น

**แนวทางที่ 2 ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ คือ บุคคลตามมาตรา 133 โดยมีกระบวนการพิจารณาตามมาตรา 133**

ความเห็นของฝ่ายที่ 2 นี้ ดีความจากมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า  
“มาตรา 133 ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน

(3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีผู้เสนอตาม (2) หรือ (3) เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี”

มาตรา 133 นี้ อยู่ในหมวด 7 รัฐสภา ส่วนที่ 4 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง และเป็นบทบัญญัติหลักเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยมีเนื้อหาที่ระบุถึงผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติและเงื่อนไขในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแต่ละประเภท ดังนี้

ผู้มีสิทธิเสนอ	พระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน	พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน	เงื่อนไข
คณะรัฐมนตรี	เสนอได้ทุกหมวด	เสนอได้ทุกหมวด	ไม่มีเงื่อนไข
ส.ส. ไม่น้อยกว่า 20 คน	เสนอได้ทุกหมวด	เสนอได้ทุกหมวด	เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ผู้มีสิทธิเสนอ	พระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องทางการเงิน	พระราชบัญญัติเกี่ยวข้องทางการเงิน	เงื่อนไข
ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ไม่น้อยกว่า 10,000 คน	เสนอได้เฉพาะกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ	เสนอได้เฉพาะกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ	เสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีได้บัญญัติถึงขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เอาไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 270 แต่มาตราดังกล่าวก็มิได้มีถ้อยคำในลักษณะที่ห้ามมิให้สภาผู้แทนราษฎรหรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ แต่อย่างใด ฝ่ายที่ 2 นี้ จึงเห็นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เข้าข่ายเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศได้ โดยใช้กระบวนการตามมาตรา 133 เหมือนกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ซึ่งให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงเสนอให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาไปตามลำดับ จนเมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

**แนวทางที่ 3** ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ คือ บุคคลตามมาตรา 133 โดยสามารถดำเนินการตามขั้นตอนในมาตรา 270 ได้

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในมาตรา 270 วรรคหนึ่ง ตอนท้าย กำหนดให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน จึงอาจตีความได้ว่า การปฏิรูปประเทศเป็นหน้าที่ของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายภายในระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 กำหนด ดังนั้น การได้มาซึ่งกฎหมายที่รัฐบาลจะต้องใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปประเทศโดยเร็ว จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นเป็นอย่างมาก ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงได้สร้างกลไกที่จะทำให้ร่างกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเห็นว่าจำเป็นต่อการปฏิรูปประเทศดังกล่าว ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแน่นอน โดยไม่ถูกตัดตอนไปตั้งแต่ในขั้นตอนการพิจารณาของ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ภายในเวลาอันรวดเร็ว ได้แก่ กลไกตามเฉพาะกาล ในมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้สิทธิเด็ดขาดแก่คณะรัฐมนตรีในกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ คณะรัฐมนตรีสามารถจะแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาได้ โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถจะโต้แย้งหรือเสนอให้มีการวินิจฉัยความเห็นของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม มาตรา 270 วรรคสามตอนท้าย ก็ได้ให้สิทธิกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีมิได้แจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ซึ่งอาจเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเอง หรือเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ขณะที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วเสร็จ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของแต่ละสภา ก็สามารถจะเข้าชื่อกันร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมฯ เพื่อวินิจฉัย โดยหากคณะกรรมการร่วมฯ วินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ก็สามารถจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภาตามมาตรา 270 ได้

#### 4.4.2 ประเด็นปัญหาระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ของมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้ความสำคัญกับการปฏิรูปประเทศเป็นอย่างมาก เห็นได้จากกรกล่าวถึงเรื่องการปฏิรูปประเทศตั้งแต่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ และได้บัญญัติให้การปฏิรูปประเทศเป็นหมวดหนึ่งในรัฐธรรมนูญ (หมวด 16 มาตรา 257 – มาตรา 261) โดยกำหนดเป้าหมายของการปฏิรูปประเทศไว้ 3 ประการ และให้มีการจัดทำกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ เพื่อกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ซึ่งต้องกำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปในแต่ละด้านภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ รวมตลอดทั้งผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุในระยะเวลาห้าปี

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดกลไกพิเศษสำหรับการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ในมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ โดยมีขั้นตอนและกระบวนการพิจารณาที่แตกต่างจากการพิจารณาพระราชบัญญัติทั่วไป เพื่อให้กฎหมายที่จำเป็นต่อการปฏิรูปประเทศมีผลใช้บังคับได้อย่างรวดเร็ว ซึ่งจะเป็นปัจจัยที่ทำให้การปฏิรูปประเทศบรรลุตามเป้าหมายได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

อีกทั้ง ยังสร้างกลไกติดตามการปฏิรูปประเทศ โดยให้วุฒิสภามาตรา 269 มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่มาตรา 270 บัญญัติอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้มีการระบุระยะเวลาที่มีผลบังคับใช้ของบทบัญญัติดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน จึงอาจมีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ของบทบัญญัติดังกล่าวว่าจะสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศเพื่อพิจารณาในรัฐสภาโดยตรงได้ถึงเมื่อใด โดยมีความเห็นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่

ฝ่ายที่ 1 เห็นว่า ไม่มีกำหนดระยะเวลา เนื่องจากมาตรา 270 เป็นบทกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติขึ้นตอนการพิจารณาพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ซึ่งมีได้ระยะเวลาสิ้นสุดความมีผลบังคับใช้เอาไว้แต่อย่างใด

ฝ่ายที่ 2 เห็นว่า มีระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากวรรคหนึ่งของมาตรา 270 บัญญัติให้ วุฒิสภามาตรา 269 มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ดังนั้น กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ตามวิธีการที่กำหนดอยู่ในมาตรา 270 จึงมีระยะเวลาที่เชื่อมโยงกับระยะเวลาการทำหน้าที่ของวุฒิสภาชุดดังกล่าวด้วย

#### 4.4.3 ประเด็นปัญหาการนำกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 270 ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น

โดยเหตุที่ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา ซึ่งไม่มีการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติ กับรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรบริหาร โดยรัฐบาลอันเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร ได้รับการแต่งตั้ง สนับสนุน และอาจจะต้องถูกให้ออกจากตำแหน่ง โดยการลงมติของรัฐสภา จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐบาลเสียงปรimumนั้นขาดเสถียรภาพ และมีโอกาสที่สภาจะล้มได้ง่ายมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณากฎหมายสำคัญ ๆ เช่น พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน ที่จะต้องผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยเสียงข้างมาก ซึ่งหากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลบางส่วนไม่ลงมติให้ ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด แม้แต่การเจ็บป่วย ก็มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลแทบทั้งสิ้น เพราะหากร่างกฎหมายสำคัญที่รัฐบาลเสนอ ไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสาก็เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลไม่ได้รับการสนับสนุนหรือความไว้วางใจจากรัฐสภาอีกต่อไป

ซึ่งอาจส่งผลให้รัฐบาลต้องลาออก หรือจำเป็นต้องยุบสภาก่อนครบวาระได้ เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลต้องเผชิญกับสถานการณ์ดังกล่าว จึงมีผู้เสนอแนะให้รัฐบาลใช้มาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ เป็นตัวช่วย โดยเปิดทางให้สมาชิกวุฒิสภาได้ร่วมพิจารณากฎหมายสำคัญ ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และสามารถมีส่วนร่วมในการลงมติกฎหมายดังกล่าวตั้งแต่ในวาระแรกของการประชุมรัฐสภา เพื่อแก้ปัญหารัฐบาลเสียงปริ่มน้ำ

จากข้อเสนอดังกล่าว ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นที่หลากหลาย ทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่เห็นต่าง ดังนี้

ฝ่ายที่เห็นด้วย มีเหตุผลว่า การปฏิรูปประเทศเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ดังที่ได้ระบุไว้ในหมวด 16 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยที่การปฏิรูปประเทศต้องอาศัยงบประมาณ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศเป็นไปอย่างราบรื่นตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญโดยที่มีงบประมาณเพียงพอ และต่อเนื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเข้าสู่การพิจารณาของต่อรัฐสภา ตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ จะทำให้กระบวนการปฏิรูปประเทศเป็นไปอย่างราบรื่น และจะช่วยให้การเมืองมีเสถียรภาพมากขึ้นได้

ส่วนฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย มีเหตุผลว่า มาตรา 270 อยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องตีความอย่างจำกัด อีกทั้งการให้สมาชิกวุฒิสภาหรือ ส.ว. มีอำนาจโหวตกฎหมายร่วมกับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ ส.ส. นั้น สามารถทำได้เฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปเท่านั้น ดังนั้น การใช้มาตรา 270 จึงไม่ใช่ทางออกการแก้ปัญหารัฐบาลเสียงปริ่มน้ำได้

แม้ข้อเสนอเกี่ยวกับการให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในที่ประชุมรัฐสภา จะยังไม่เคยถูกนำมาใช้จริงในทางปฏิบัติ แต่ก็แสดงให้เห็นถึงประเด็นปัญหาจากมาตรา 270 ที่สามารถจะตีความไปได้ในหลายแนวทางที่ส่งผลแตกต่างกัน ดังตัวอย่างข้างต้น

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ : ประเด็นศึกษากรณีผู้มีสิทธิเสนอ ระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ และวัตถุประสงค์ของตราพระราชบัญญัติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใดถือเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ขั้นตอนและวิธีการในเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ วิเคราะห์ประเด็นปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ โดยมีสรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

#### 5.1 สรุปผลการศึกษา

การปฏิรูปประเทศถือเป็นจุดเด่นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้มีบทบัญญัติหมวดใหม่ในหมวด 16 เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศโดยเฉพาะ และมีการสร้างกลไกการติดตามความคืบหน้าของการปฏิรูปประเทศ ในบทเฉพาะกาล มาตรา 270 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญโดยให้วุฒิสภามีหน้าที่เสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปให้เป็นไปตามเป้าหมาย และให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน นอกจากนี้ ยังมีกลไกพิเศษในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ กำหนดในบทเฉพาะกาล มาตรา 270 วรรคสองและสาม ซึ่งมีกระบวนการที่แตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปในมาตรา 133 ของรัฐธรรมนูญ อยู่หลายประการโดยเฉพาะการใช้ระบบสภาเดียวในการพิจารณา กล่าวคือ การเปิดโอกาสให้สมาชิกวุฒิสภาได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศได้ตั้งแต่ในวาระแรกพร้อมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นการลดขั้นตอนการพิจารณาเหลือเพียงสภาเดียว ซึ่งจะทำให้กฎหมายที่จำเป็นสำหรับการปฏิรูปประเทศสามารถมีผลบังคับใช้ได้เร็วขึ้น

นอกจากนี้ ในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญมาตรา 270 มีเนื้อหาที่บัญญัติอย่างชัดเจนเฉพาะกรณีร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ โดยจะต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา และมีวาระการพิจารณาเป็นสามวาระ วาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ วาระที่สอง การพิจารณาโดยคณะกรรมการ

ซึ่งอาจพิจารณาโดยกรมการเต็มสภา หรือจะให้คณะกรรมการวิสามัญ เป็นผู้พิจารณาก็ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จ ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานรัฐสภาเพื่อบรรจุเข้าสู่วาระการประชุมรัฐสภา พิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ซึ่งจะเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือผู้แปรญัตติที่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมการที่มีการสงวนความเห็นไว้ หลังจากที่ได้ประชุมรัฐสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นรายมาตราแล้ว จึงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในวาระที่สาม ขั้นการลงมติของที่ประชุมรัฐสภา โดยให้นำข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 เกี่ยวกับการเสนอร่างและการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

อย่างไรก็ตาม กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศถือเป็นเรื่องใหม่ จึงมีประเด็นปัญหาในขั้นตอนการดำเนินการที่จำเป็นจะต้องได้รับการตีความ ได้แก่ ประเด็นปัญหากรณีผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ประเด็นปัญหาระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ของมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ และประเด็นปัญหาการนำกระบวนการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 270 ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ซึ่งผู้ศึกษาได้นำแนวคิดและทฤษฎีที่รวบรวมไว้ในบทที่ 2 มาปรับใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ และมีความคิดเห็น ดังต่อไปนี้

## 5.2 ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

จากประเด็นปัญหาในบทที่ 4 ซึ่งมีการตีความได้หลายแนวทางแตกต่างกันนั้น ในการพิจารณาแต่ละประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 ของรายงาน ได้แก่

- หลักประชาธิปไตยที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน โดยเฉพาะในด้านการตรากฎหมายที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนก่อน ประกอบกับที่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยรูปแบบผสม ซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนที่จะสามารถร่วมกันเสนอร่างกฎหมายได้ สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนในการเข้าชื่อกฎหมาย จึงถือเป็นสิทธิประการสำคัญที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

- หลักการแบ่งแยกอำนาจ อันเป็นหลักการที่กำหนดให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายอำนาจของรัฐให้ดำเนินการโดยองค์กรที่แตกต่างกัน เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจกัน ซึ่งในรัฐที่เป็นนิติรัฐโดยทั่วไปมักจะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

- หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบรัฐสภา ซึ่งอาจประกอบด้วยสภาเพียงสภาเดียวหรือสองสภา รวมถึงลักษณะเด่นและลักษณะด้อยของการปกครองแบบรัฐสภาในแต่ละระบอบดังกล่าว

- แนวคิดกระบวนการนิติบัญญัติกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะขอบเขตอำนาจในการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ และอำนาจนิติบัญญัติขององค์กรฝ่ายบริหาร
- ที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
- ทฤษฎีเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย เพื่อให้การปรับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้สืบค้นเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 270 จากบันทึกการประชุมและรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ในการประชุมครั้งที่ 111 วันพุธที่ 23 มีนาคม 2559 ครั้งที่ 114 วันเสาร์ที่ 26 มีนาคม 2559 และครั้งที่ 115 วันจันทร์ที่ 28 มีนาคม 2559 พบว่า

ร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 270 เดิมในการประชุมครั้งที่ 111 วันพุธที่ 23 มีนาคม 2559 นั้นบัญญัติอยู่ในมาตรา 270/2 มีเนื้อหาว่า

“มาตรา 270/2 นอกจากวุฒิสภาตามมาตรา 270/1 จะมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้มีหน้าที่และอำนาจติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานตามแผนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้การปฏิรูปประเทศสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งเสนอแนะแนวทางหรือมาตรการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้การดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศประสบความสำเร็จด้วย ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อวุฒิสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปตามหมวด 16 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ในกรณีมีปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปตามหมวด 16 ให้วุฒิสภามีอำนาจวินิจฉัย คำวินิจฉัยดังกล่าวให้เป็นที่สุด”

จากร่างมาตรา 270/2 ดังกล่าว การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปตามหมวด 16 แต่เดิมนั้น มีกระบวนการที่เหมือนกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป กล่าวคือ มีการเสนอและพิจารณากันที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าว จึงให้ดำเนินการ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละท่านได้มีการพิจารณาเสนอความเห็นกันอย่างหลากหลาย เช่น

- การให้วุฒิสภามีอำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปและคำวินิจฉัยให้เป็นที่สุดท้ายอาจทำให้วุฒิสภามีอำนาจเหนือสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งได้

- ความในร่างมาตรา 270/2 เป็นการให้หน้าที่และอำนาจแก่วุฒิสภาในการติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศเท่านั้น ดังนั้น ในการพิจารณาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปหรือไม่ และมีความเห็นขัดแย้งกันระหว่าง 2 สภาเกิดขึ้น ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาตามความในวรรคสองของร่างมาตรา 270/2 อย่่างไรก็ตาม เมื่อให้วุฒิสภามีหน้าที่ติดตามเสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปประเทศแล้ว อำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปก็ควรให้วุฒิสภาเป็นผู้วินิจฉัยเช่นกัน ส่วนการวินิจฉัยของวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติใดเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศหรือไม่ วุฒิสภาควรวินิจฉัยก่อนที่วุฒิสภาจะมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาจากสภาผู้แทนราษฎร โดยมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ แต่มิได้เสนอชื่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปโดยตรง ต่อมาวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัตดังกล่าว โดยเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศวุฒิสภาก็สามารถให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวได้

- การบัญญัติให้การปฏิรูปประเทศสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาตินั้นอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากการดำเนินการปฏิรูปย่อมเกิดขึ้นทันทีหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งในขณะนั้นยังไม่มียุทธศาสตร์ชาติ

- การปฏิรูปประเทศควรให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการปฏิรูปประเทศเอง โดยฝ่ายบริหารมีหน้าที่ต้องแจ้งไปยังฝ่ายนิติบัญญัติว่า มีกฎหมายใดบ้างที่มีความจำเป็นต่อการปฏิรูปประเทศ และการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จำเป็นต่อการปฏิรูปประเทศ อำนาจในการวินิจฉัยนั้นก็ควรเป็นของฝ่ายบริหารเช่นกัน ดังนั้นการบัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปในภายหลัง อาจขัดกับโครงสร้างเรื่องหน้าที่ในการปฏิรูปประเทศได้

- ตามร่างมาตรา 270/2 วรรคสอง หากเป็นการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูป ต่อมาสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีความเห็นแย้งกันเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตดังกล่าวก็สามารถ

ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้อยู่แล้ว ดังนั้นการให้อำนาจแก่วุฒิสภาในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศตามความในวรรค 3 นั้น อาจเป็นการให้อำนาจแก่วุฒิสภามากเกินไป โดยอำนาจในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปควรให้อำนาจในการวินิจฉัยแก่คณะกรรมการอิสระตามร่างมาตรา 262 เป็นผู้วินิจฉัยน่าจะมีความเหมาะสมกว่า

- ควรคงหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องวินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรไว้ ซึ่งจะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยกรณีมีปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 หรือไม่ หากการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวเป็นข้อขัดแย้งระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

- ในร่างมาตรา 259 ได้มีการกำหนดกลไกแผนการปฏิรูปทั้งเรื่องขั้นตอนและระยะเวลา แต่ไม่ได้กำหนดว่ามีกฎหมายใดบ้างเนื่องจากอาจไม่ครอบคลุม แต่ไม่สามารถกำหนดได้ว่ามีกฎหมายใดบ้างที่เป็นกฎหมายปฏิรูป จึงควรต้องพิจารณาว่าจะมอบหน้าที่และอำนาจในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวให้แก่ผู้ใด ทั้งนี้ อาจตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวก็ได้

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีการปรับแก้ไขร่างมาตรา 270/2 เป็นดังนี้

“มาตรา 270/2 วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในการนี้ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ในกรณีมีปัญหาว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จัดขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้ประธานวุฒิสภาเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมกันระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมกันดังกล่าวให้เป็นที่สุด

คณะกรรมการร่วมกันตามวรรคสามประกอบด้วย ประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รองประธานวุฒิสภาเป็นประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนคณะรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนคนหนึ่งซึ่งเลือกกันเองระหว่างประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในวุฒิสภาทุกคณะ เป็นกรรมการ

การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมกันตามวรรคสาม ต้องกระทำก่อนที่วุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติคืนให้สภาผู้แทนราษฎร”

โดยในการประชุมครั้งที่ 111 นี้ เลขานุการกรรมการได้เสนอต่อที่ประชุมให้มีมาตรา 272 ซึ่งบัญญัติว่า

“เมื่อครบกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 270 ให้บทบัญญัติแห่งมาตรา 270 มาตรา 270/1 มาตรา 270/2 และมาตรา 271 เป็นอันยกเลิก”

โดยมีกรรมการคนหนึ่งแสดงความเห็นว่า รัฐธรรมนูญทุกฉบับที่มีเขียน ส.ว. พิเศษอำนาจพิเศษอย่างนี้ จะมีเขียนมาตรานี้ไว้เสมอ เข้าใจว่าเดิมเขาคงเกรงว่าจะมาถกเถียงกันว่ามันยังใช้ได้ต่อไปหรือไม่

ซึ่งประธานกรรมการได้ชี้แจงว่า “เพราะว่าของเดิมมันจะเขียนลอย ๆ ของเรานี้แต่เห็นว่าเราเขียนผูกมัดในตัวของมัน เริ่มต้นวุฒิสภามาตรา 270 ที่แต่งตั้งมา แล้วก็พอมามาตรา 271 เราก็จะบอกว่าวุฒิสภามาตรา 270 ก็มีอำนาจอย่างนี้ พอมมาถึงมาตรา 271 วุฒิสภามาตรา 270 จะไม่สิ้นสุด เพราะฉะนั้นอำนาจตรงนี้มันทิ้งไว้ให้แค่เฉพาะวุฒิสภามาตรา 270 ทั้งสิ้น เพราะฉะนั้นพอครบถ้วนวุฒิสภามาตรา 270 ไปมันก็หมดไปในตัว”

ต่อมา ในการประชุม ครั้งที่ 114 วันเสาร์ที่ 26 มีนาคม 2559 ร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยกระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ได้เลื่อนไปอยู่ในมาตรา 269/1 โดยกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและมีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมเป็น ดังนี้

“มาตรา 269/1 ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 268 วุฒิสภามาตรา 269 นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้มีหน้าที่และอำนาจติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

ร่างพระราชบัญญัติที่จัดขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติใดที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จัดขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมิได้แจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อ

ดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จัดขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของแต่ละสภา อาจเข้าชื่อการร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้วินิจฉัย การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องยื่นก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วเสร็จ

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำร้องตามวรรคสาม ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อ คณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนคณะรัฐมนตรีคนหนึ่ง และประธานคณะกรรมการธิการสามัญคนหนึ่ง ซึ่งเลือกกันเองระหว่างประธานคณะกรรมการธิการสามัญในวุฒิสภาทุกคน เป็นกรรมการ เพื่อวินิจฉัย

การวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมตามวรรคสี่ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมดังกล่าว ให้เป็นที่สุด และให้ประธานรัฐสภาดำเนินการไปตาม คำวินิจฉัยนั้น”

จากนั้น ในการประชุม ครั้งที่ 115 วันจันทร์ที่ 28 มีนาคม 2559 ร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วย กระบวนการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ได้เลื่อนไปอยู่ในมาตรา 270 โดยมี กรรมการเสนอให้แก้ไขช่วงต้นของวรรคหนึ่งเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา 269 ที่ได้มีการแก้ไขให้อายุ วุฒิสภานับจาก 5 ปีวันมีพระบรมราชโองการ แต่ประธานกรรมการเห็นว่า ไม่ต้องมีวันที่ detail วาระ เริ่มแรก โดยกลับมาเป็นแบบเดิม และใช้คำว่าให้ เขียนแบบฝรั่ง ที่ประชุมคณะกรรมการจึงได้มีมติ ตัดความว่า “ในวาระเริ่มแรกเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตาม มาตรา 268” ในวรรคแรกออก และแก้ไขเพิ่มเติมร่างมาตรา 270 เป็นดังนี้

“มาตรา 270 นอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้วุฒิสภามีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศเพื่อให้ บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ใน การนี้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อ ทราบทุกสามเดือน

ร่างพระราชบัญญัติที่จัดขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอ และพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ร่างพระราชบัญญัติใดที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จัดขึ้นเพื่อ ดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ให้แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่าง พระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมิได้แจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อ ดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า

ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จัดขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของแต่ละสภา อาจเข้าชื่อการร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้วินิจฉัย การยื่นคำร้องดังกล่าวต้องยื่นก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วเสร็จ

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำร้องตามวรรคสาม ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมซึ่งประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนที่หนึ่ง ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนคณะรัฐมนตรีคนหนึ่ง และประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนคนหนึ่ง ซึ่งเลือกกันเองระหว่างประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในวุฒิสภาทุกคณะ เป็นกรรมการ เพื่อวินิจฉัย

การวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมตามวรรคสี่ให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมดังกล่าว ให้เป็นที่สุด และให้ประธานรัฐสภาดำเนินการไปตามคำวินิจฉัยนั้น”

### 5.2.1 กรณีผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ

ผู้ศึกษาได้นำแนวคิด ทฤษฎี และเจตนารมณ์ของผู้กร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 270 ดังกล่าวมาปรับใช้ในวิเคราะห์ว่า ใครคือผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศได้บ้าง โดยการพิจารณาความเห็นในแต่ละแนวทาง ดังนี้

การตีความตามแนวทางที่ 1 ว่า คณะรัฐมนตรีเท่านั้นที่มีสิทธิจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศได้ โดยใช้กระบวนการในมาตรา 270 ของรัฐสภาเท่านั้น จะส่งผลกระทบต่อสิทธิในการเสนอกฎหมายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งถือเป็นสิทธิอันสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา และเป็นช่องทางการใช้อำนาจอธิปไตยในกระบวนการนิติบัญญัติของประชาชน ทั้งโดยทางตรงและโดยผ่านผู้แทนของตน อีกทั้ง เมื่อพิจารณาเป้าหมายในการปฏิรูปประเทศ ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศที่ได้มีการกำหนดไว้ถึง 13 ด้าน โดยแต่ละด้านก็มีข้อเสนอในการมีหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมีซึ่งครอบคลุมแทบทุกเรื่อง ดังนั้น การจำกัดสิทธิในการเสนอกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศให้เฉพาะแต่คณะรัฐมนตรีเท่านั้นเป็นผู้เสนอได้ ก็จะส่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง แทบจะไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายใด ๆ ได้เลย

แม้ว่าการตีความตามแนวทางดังกล่าวจะสอดคล้องกับถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 270 และข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 105 และทำให้ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายโดยใช้

ระบบสภาเดียว และมีร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาเพียงฉบับเดียวที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี โดยไม่ต้องมีร่างของสภาผู้แทนราษฎรหรือร่างของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้ามาพิจารณาร่วมกัน อันจะทำให้ต้องมีการอภิปราย เปรียบเทียบ หรือประนีประนอมกันของหลายฝ่ายเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบร่วมกันจากรัฐสภา ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาที่นานขึ้น แต่เมื่อพิจารณาผลของการตีความตามแนวทางที่ 1 ซึ่งจะเป็นการจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเสนอกฎหมาย อันถือเป็นสิทธิประการสำคัญสำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแล้ว ผู้ศึกษาจึงไม่เห็นด้วยกับการตีความตามแนวทางดังกล่าว

**การตีความตามแนวทางที่ 2** ซึ่งมีได้จำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ แต่เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอนั้น จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณาไปตามลำดับตามขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในมาตรา 133 นั้น จะส่งผลทำให้เกิดผลประหลาดขึ้นได้ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติซึ่งมีหลักการเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอ เนื่องจากจะมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการเดียวกันในระบบรัฐสภาที่แตกต่างในเวลาเดียวกัน โดยร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอจะถูกพิจารณาในรัฐสภาด้วยระบบสภาเดียว ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอนั้นจะต้องถูกพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาไปตามลำดับ โดยใช้ระบบสภาคู่ และเมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่งได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาก่อน ก็จะก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ยังค้างพิจารณาอยู่ในอีกสภาหนึ่ง ว่าจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร จะตกไปเลยหรือไม่ หรือจะต้องพิจารณาต่อไป ซึ่งก็อาจจะเกิดปัญหาขึ้นได้อีกในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับมีเนื้อหาที่ขัดแย้งกัน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงไม่เห็นด้วยกับการตีความตามแนวทางดังกล่าว

**การตีความตามแนวทางที่ 3** ว่าผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ คือ บุคคลตามมาตรา 133 ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ คณะรัฐมนตรีก็สามารถแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น เพื่อบรรจุเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐสภาตามมาตรา 270 ได้ทันที

ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ประสงค์จะเสนอนั้น แม้จะมีชื่อหรือหลักการเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาแล้วก็ตาม แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ก็จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน ตามมาตรา 133 โดยมีกระบวนการพิจารณาเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป แต่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หากมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาที่เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ก็สามารถเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของแต่ละสภา ร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วมเพื่อวินิจฉัยได้ โดยเมื่อคณะกรรมการร่วมวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศแล้ว ก็สามารถนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 270 ได้ ซึ่งเมื่อร่างพระราชบัญญัติ 2 ฉบับที่มีหลักการเดียวกันมาอยู่ในการพิจารณาของสภาเดียวกันคือรัฐสภาแล้ว ก็สามารถจะใช้ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 ข้อ 108 ประกอบข้อ 87 วรรคสอง เพื่อให้รัฐสภามีมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการทำนองเดียวกันหลายฉบับรวมกันได้

การตีความตามแนวทางที่ 3 นี้ จึงเป็นการตีความโดยคำนึงถึงความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย เกี่ยวกับผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกันสำหรับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เดียวกัน โดยมีได้ชัดต่อเจตนารมณ์ของบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้กฎหมายที่จำเป็นต่อการปฏิรูปประเทศมีผลบังคับใช้ได้โดยเร็ว แต่ก็ไม่จำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเสนอกฎหมายอีก 2 ประเภท โดยเปิดช่องทางให้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถมาพิจารณารวมกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเสนอในรัฐสภา ตามมาตรา 270 ได้ ซึ่งจะส่งผลทำให้ไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกรณีมีกฎหมายซึ่งมีหลักการเดียวกัน 2 ฉบับ ถูกพิจารณาอยู่ในสภาที่ต่างระบบกัน ฉบับหนึ่งอยู่ในระบบสภาเดียวคือรัฐสภา ส่วนอีกฉบับใช้ระบบสภาคู่ในการพิจารณา ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งกันของกฎหมายหลายฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภาที่ต่างระบบกันในภายหลัง

แม้ว่าบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในมาตรา 270 จะถือเป็นบทเฉพาะ สำหรับการตราพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ส่วนมาตรา 133 ถือเป็นบททั่วไป สำหรับการตราพระราชบัญญัติ แต่เมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติทั้งสองมาตราก็จะพบว่า เนื้อหาของทั้งสองมาตรามีได้ขัดแย้งกัน กล่าวคือ มาตรา 270 มิได้ระบุผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ไว้อย่างชัดเจนที่แตกต่างจากผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติในมาตรา 133 แต่อย่างใด ดังนั้น จึงมิใช่กรณีที่

บทบัญญัติแห่งกฎหมายสองบทขัดกัน และผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการปรับบทกฎหมายดังกล่าวมีความแตกต่างกัน ซึ่งในการตีความจะต้องพิจารณาว่าบทกฎหมายใดเป็นบทกฎหมายทั่วไป บทกฎหมายบทใดเป็นบทกฎหมายเฉพาะ และจะต้องถือหลักว่า “กฎหมายเฉพาะย่อมตัดกฎหมายทั่วไปมิให้ใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน” (led specialis derogate legi generli) แต่อย่างไร

ด้วยเหตุที่การตีความตามแนวทางที่ 3 เป็นการตีความที่เคารพสิทธิของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักความเป็นเอกภาพของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ไม่ขัดกับเจตนารมณ์ของบทเฉพาะกาลที่ต้องการให้กฎหมายที่จำเป็นต่อการปฏิรูปประเทศมีผลใช้บังคับได้โดยเร็ว และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในขั้นตอนของการพิจารณากฎหมาย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรควรใช้การตีความตามแนวทางนี้สำหรับการวินิจฉัยปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศต่อไป

### 5.2.2 ระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ของมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ

จากประเด็นปัญหาระยะเวลาการมีผลบังคับใช้ของมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจตีความได้แตกต่างกัน โดยฝ่ายที่เห็นว่า ไม่มีกำหนดระยะเวลา ให้เหตุผลว่า เป็นเพราะมาตรา 270 มิได้กำหนดระยะเวลาการมีผลบังคับใช้หรือเงื่อนไขในการสิ้นผลของบทบัญญัติดังกล่าวเอาไว้แต่อย่างใด อีกทั้ง มาตรา 270 เป็นบทกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกำหนดกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ ดังนั้น การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศจึงต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรา 270 เท่านั้น ซึ่งการตีความตามแนวทางนี้จะส่งผลให้มาตรา 270 มีผลใช้บังคับตลอดไปจนกว่าจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว หรือมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า น่าจะเป็นการตีความที่ไม่สอดคล้องกับความหมายและความมุ่งหมายของบทเฉพาะกาล ซึ่งหมายถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้ใช้เฉพาะในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อกำหนดกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในวาระแรกหรือในระยะแรกของการใช้บังคับกฎหมาย ส่วนจะใช้บังคับเป็นระยะเวลาเท่าใด ถ้าในบทบัญญัติมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน ก็ถือเป็นประเด็นปัญหาที่จะต้องมีการตีความ

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 270 นั้น ควรมีระยะเวลาบังคับใช้ที่จำกัด เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวอยู่ในส่วนของบทเฉพาะกาล ซึ่งตามทฤษฎีเรื่องการตีความบทบัญญัติในบทเฉพาะกาลนั้น จะต้องตีความอย่างจำกัด และโดยส่วนใหญ่ระยะเวลาความมีผลใช้บังคับของบทเฉพาะกาลก็มักจะมีการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนว่า จะให้มีผลใช้บังคับได้ถึงเมื่อใด

แม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 270 จะไม่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในเนื้อหาของมาตรา 270 เอง ว่าให้มีผลบังคับใช้ได้เป็นเวลานานเท่าใด แต่ในมาตรา 269 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบ และที่มาของวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก โดยอายุของวุฒิสภามาตรานี้มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ดังนั้น มาตรา 270 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติถึงหน้าที่และอำนาจของวุฒิสภา ตามมาตรา 269 ในการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ จึงควรจะต้องมีระยะเวลา ความมีผลบังคับใช้ที่สอดคล้องกับมาตรา 269 ด้วย และโดยเหตุที่กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ก็ถูกบัญญัติอยู่ในมาตรา 270 เช่นกัน ดังนั้น จึงควรจะต้องมีระยะเวลาที่เชื่อมโยงกับระยะเวลาการทำหน้าที่ของวุฒิสภาชุดดังกล่าวด้วย กล่าวคือ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่ มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา หรือ จนกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 269 จะสิ้นสุดลง

### 5.2.3 การนำกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 270 ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น

จากประเด็นปัญหาการนำกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 270 ไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่น ซึ่งมีทั้งผู้เห็นด้วยและผู้เห็นต่าง การจะตัดสินว่าความเห็น ของฝ่ายไหนถูกต้องนั้น จำเป็นต้องพิจารณาคำในบทบัญญัติ เจตนารมณ์ของผู้ร่าง รวมทั้ง ความสอดคล้องของระบบกฎหมาย โดยผู้ศึกษาได้พิจารณาคำในมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้ ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มีการเสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยให้วุฒิสภามาตรา 269 มีหน้าที่และ อำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด 16 การ ปฏิรูปประเทศ และให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศ ต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน

จากถ้อยดังกล่าวผู้ศึกษาเห็นว่า มาตรา 270 เป็นบทบัญญัติที่มีสาระสำคัญ คือ ให้วุฒิสภา มีหน้าที่เสนอแนะและเร่งรัดการปฏิรูปให้เป็นไปตามเป้าหมาย และให้ทั้งสองสภาช่วยกันพิจารณา กฎหมายให้รอบคอบและรวดเร็ว วัตถุประสงค์ของมาตรา 270 จึงเป็นการกำหนดกลไกเพื่อจะช่วยให้ การปฏิรูปประเทศสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ตามเป้าหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด การปรับใช้ กระบวนการพิจารณาตามมาตรา 270 กับร่างพระราชบัญญัติใด จึงต้องตีความให้สอดคล้องกับ วัตถุประสงค์ดังกล่าว กล่าวคือ ควรจะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศ อย่างแท้จริง ซึ่งน่าจะหมายถึง กฎหมายที่จะส่งผลให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ หรือมี ผลกระทบมหาศาลต่อประเทศ ตามความหมายของคำว่า “ปฏิรูป” โดยเป็นกฎหมายที่จะมีผล เป็นการขจัดสิ่งที่เป็นปัญหาหรืออุปสรรคในการพัฒนา และการนำนวัตกรรมมาใช้ให้เหมาะสมหรือ

สมควรกับบริบทและยุคสมัย ดังนั้น กฎหมายที่ควรจะเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาตามมาตรา 270 จึงน่าจะไม่ใช่กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ในลักษณะของงานประจำทั่วไป หรือกฎหมายประจำปีที่มีผลใช้บังคับเฉพาะในปีนั้น ๆ ตามวาระปกติ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ซึ่งนอกจากจะเป็นกฎหมายประจำปีแล้ว ยังเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่พื้นที่หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม ซึ่งควรจะต้องผ่านการตรวจสอบหรือได้รับความเห็นชอบจากผู้แทนของประชาชนอย่างเข้มข้น ก่อนที่จะเข้าสู่การกลั่นกรองของวุฒิสภา โดยหากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ รัฐบาลก็ต้องลาออกจากการเป็นรัฐบาล ตามขนบธรรมเนียมประเพณีที่เคยปฏิบัติกันมาทั้งในประเทศและต่างประเทศ ถึงแม้ว่าจะไม่ได้มีการระบุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายฉบับใดก็ตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเป็นกฎหมายที่ต้องพิจารณาแยกกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

นอกจากนี้ การตีความให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายที่อาจจะมิได้เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศโดยตรง ยังเป็นการตีความที่มีลักษณะไปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการใช้อำนาจของนิติบัญญัติในภาพรวม เพราะโดยปกติกฎหมายทั่วไปจะต้องเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วจึงเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาในฐานะสภาผู้แทนราษฎรให้ร่างกฎหมายเกิดความรอบคอบ แต่การตีความตามแนวทางนี้จะมีผลเป็นการลบล้างระบบโครงสร้างการใช้อำนาจแบบเดิม โดยให้สมาชิกวุฒิสภาเข้ามาร่วมพิจารณาร่างกฎหมายตั้งแต่ในวาระแรก ซึ่งถือเป็นการขยายโครงสร้างอำนาจของวุฒิสภา และทำลายโครงสร้างการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ อันอาจจะส่งผลให้ระบบขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ความสัมพันธ์ของฝ่ายสภา ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการเปลี่ยนแปลงไป เพราะเป็นลักษณะของการใช้อำนาจที่ไม่สอดคล้องกับสิ่งที่พึงจะเป็น

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การพิจารณาว่ากฎหมายใดบ้างที่จะเข้าข่ายเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ จึงควรตีความอย่างแคบหรืออย่างจำกัดในลักษณะของการตีความข้อยกเว้น เพราะการตีความโดยขยายความนั้น นอกจากจะไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของมาตรา 270 แล้ว ยังอาจส่งผลเป็นการทำลายโครงสร้างการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ และทำให้รัฐบาลขาดความชอบธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะการนำมาตรา 270 มาใช้ในการพิจารณากฎหมายบ่อย ๆ สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลชุดนั้นมิได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภาอีกต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (the Rule of Law) หนังสือรวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541).

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). **กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ณัฐกร วิทิตานนท์. (2553). **หลักรัฐธรรมนูญเบื้องต้น**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). **แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) กับการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ปริญญญา เทวานฤมิตรกุล, “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กับความเป็นประชาธิปไตยทางตรง,” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 17, ตอน 2 (สิงหาคม 2541).

ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยชนชั้นกลาง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536)

ปรีดี เกษมทรัพย์, หลักการควบคุมการใช้อำนาจ : หลักการที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547)

พรชัย เลื่อนฉวี. (2550). **กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

พิสิฐ แจ่มวัฒนะชัย, (2556). **ปัญหาเกี่ยวกับการประชาพิจารณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์, สาขาวิชานิติศาสตร์.

ภัทรวดี ชินชนะ. (2551). **ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, คณะนิติศาสตร์.

ลิขิต ธีรเวคิน. (2556). **ความถูกต้องตามกฎหมาย (legality) ความชอบธรรมทางการเมือง (legitimacy) และธรรมแห่งอำนาจ (moral authority)**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 24-25.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2552). การตีความกฎหมายมหาชน. ใน กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, **การใช้การตีความกฎหมาย**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์  
เดือนตุลา.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2556). ข้อเสนอเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย: กรณีศึกษาการตีความกฎหมาย  
ย้อนหลังการตัดสินคดีเลือกตั้ง (สมัครรับเลือกตั้ง) กรรมการบริหารพรรคไทยรักไทย. ใน สิทธิกร  
ศักดิ์แสง, **รวมบทความศาสตร์แห่งการตีความ(กฎหมาย)** (หน้า.1-3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2554. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2564,  
จาก <https://dictionary.orst.go.th/>

### ราชกิจจานุเบกษา

ข้อบังคับการประชุมรัฐสภา พ.ศ. 2563 (3 สิงหาคม 2563). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 137 ตอนพิเศษ 177 ง

ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 (2 กันยายน 2562). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนพิเศษ 219 ง

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 (29 สิงหาคม 2562). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136  
ตอนพิเศษ 216 ง

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 (31  
พฤษภาคม 2562). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 72 ก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134  
ตอนที่ 40 ก

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ - สกุล	เรณูมาศ รักษาแก้ว
ตำแหน่งปัจจุบัน	นิติกรชำนาญการพิเศษ
คุณวุฒิการศึกษา	นิติศาสตร์บัณฑิต/เนติบัณฑิต
ชื่อหน่วยงาน	สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
สถานที่ติดต่อ	171/497 ถ. ประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กทม. 10400
หมายเลขโทรศัพท์	0944851076