

## การเสนอร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

นายกันต์ มุลสาร  
นิติกร สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

### บทนำ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งอำนาจในการปกครองเป็นของประชาชนนั้น การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ ย่อมต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน และเนื่องจากจำนวนประชาชนที่มีมาก จึงทำให้ไม่อาจได้รับความยินยอมในการตรากฎหมายทุกเรื่อง จากประชาชนทุกคนได้ ดังนั้น วิธีการที่ดีที่สุดที่ทำได้ อันจะเป็นการแสดงความยินยอมของประชาชน ในการตรากฎหมาย คือ การให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นบุคคลที่ประชาชนเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนของตน ได้ทำหน้าที่พิจารณาและให้ความยินยอมในการตรากฎหมายดังกล่าว

สำหรับหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการตรากฎหมายของแต่ละประเทศนั้น อาจมีความแตกต่างกันไปตามแต่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ โดยอาจอยู่ในรูปแบบสภาเดี่ยว คือ การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเป็นอำนาจของสภาเดี่ยว หรือสภาคู่ คือ การพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเป็นอำนาจของสภาในสองระดับ

สำหรับประเทศไทยนั้น อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมายเกณฑ์ทางกฎหมาย ให้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปในบ้านเมือง เป็นอำนาจของรัฐสภา ซึ่งปัจจุบันประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อันมีอำนาจตรากฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องทั่วไป คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ<sup>๑</sup>

พระราชบัญญัติเป็นบ่อเกิดแห่งกฎหมายที่เกิดจากอำนาจนิติบัญญัติโดยกระบวนการนิติบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยในระบบกฎหมายไทย พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงอาศัยพระราชอำนาจตามรัฐธรรมนูญตราขึ้นใช้บังคับตามคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา มี ๒ ประเภท คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ<sup>๒</sup>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Act) เป็นกฎหมายที่อยู่ในสถานะ “กฎหมายที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ” เป็นอย่างมาก โดยเป็น “กฎหมายที่ขยายเนื้อหารายละเอียดของรัฐธรรมนูญ”<sup>๓</sup> เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกำหนดหลักเกณฑ์หลายประการในการปกครองประเทศ ทำให้ไม่สามารถบัญญัติทุกเรื่องไว้ในรัฐธรรมนูญได้ จึงต้องมีการกำหนดกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” เพื่อเป็นการขยายความและวางหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ส่วนพระราชบัญญัติ (Act) เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรด้วยกันในเรื่องต่าง ๆ นอกเหนือจากเรื่องรัฐธรรมนูญ

<sup>๑</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕), ๑๒๒.

<sup>๒</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, (กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, ๒๕๕๔), ๓๑.

<sup>๓</sup> สิทธิกร ศักดิ์แสง และอภิรดี กิตติสิริโธ, “ปัญหาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ ๔ ๓. ๑ (มกราคม - มิถุนายน ๒๕๖๓): ๘.

บัญญัติไว้โดยเฉพาะให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทนี้มีอยู่ด้วยกัน ๒ ประเภท ได้แก่ ประมวลกฎหมาย และพระราชบัญญัติเฉพาะเรื่อง<sup>๔</sup>

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๖๐) ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีการกำหนดวิธีการการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาใน ๒ ลักษณะ คือ การเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ และการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับประเภทของร่างพระราชบัญญัติ อันมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดต่าง ๆ หรือเป็นการขยายความจากรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะจึงมีความสำคัญและใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะหรือลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชบัญญัติ<sup>๕</sup> และหากพิจารณาถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรผู้มีสิทธิเสนอ (มาตรา ๑๓๑) การพิจารณาให้ความเห็นชอบ (มาตรา ๑๓๒ (๑)) และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๓๒ (๒) และ (๓)) จะเห็นได้ว่า ก็มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติธรรมดา อันแสดงให้เห็นถึงสถานะหรือลำดับศักดิ์ทางกฎหมายที่สูงกว่า ทำให้มีกระบวนการตราที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติ

สำหรับหลักเกณฑ์ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๐ ถึงมาตรา ๑๓๒ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

#### เรื่องที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการขยายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เรื่องที่จะสามารถตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ จึงต้องเป็นเรื่องที่มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญโดยตรง ซึ่งมาตรา ๑๓๐ ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ จำนวน ๑๐ เรื่อง ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

#### องค์กรผู้มีสิทธิเสนอ

มาตรา ๑๓๑ ได้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทำได้โดย ๒ องค์กรเท่านั้น ได้แก่ คณะรัฐมนตรี โดยข้อเสนอแนะของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

#### กระบวนการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

<sup>๔</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, ๑๒๒.

<sup>๕</sup> อภิวิวัฒน์ สุดสาว “ลำดับศักดิ์ทางกฎหมายระหว่าง “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” กับ “พระราชบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” จุลนิติ ๗ ฉ. ๕ (กันยายน – ตุลาคม ๒๕๕๓): ๑๓๕.

มาตรา ๑๓๒ (๑) ได้กำหนดขั้นตอนหรือกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือ

การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อรัฐสภา และให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของรัฐสภา ถ้าที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบตามร่างที่เสนอตามมาตรา ๑๓๑

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามหลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกฎหมายอื่นจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้น ในการตรากฎหมายใด ๆ ย่อมจะต้องมีกระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ๆ เพื่อให้สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยกรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ๒ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนแรก ตามมาตรา ๑๓๒ (๒) และ (๓) เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ให้รัฐสภาส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความเห็น หากศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องไม่มีข้อทักท้วงภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างดังกล่าว ก็ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ให้เสนอความเห็นไปยังรัฐสภาและให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณา และให้รัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอของศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามที่เห็นสมควรได้ โดยจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้รัฐสภาดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนที่สอง ตามมาตรา ๑๔๘ ซึ่งบังคับใช้กับทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยนั้น อาจมีการร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายนั้น โดยองค์กรที่มีสิทธิร้องขอให้ตรวจสอบ ได้แก่

(๑) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ในกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(๒) นายกรัฐมนตรี ในกรณีที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

## เรื่องอื่น ๆ

นอกจากกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นพิเศษแล้ว มาตรา ๑๓๒ ได้บัญญัติให้กระบวนการอื่น ๆ ที่ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นพิเศษสำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้ดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนเดียวกันกับพระราชบัญญัติ

## **การเสนอร่างพระราชบัญญัติ**

สำหรับหลักเกณฑ์ในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๓ ถึงมาตรา ๑๔๘ โดยมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

### เรื่องที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ในเรื่องต่าง ๆ ระหว่างรัฐกับประชาชนหรือระหว่างประชาชนด้วยกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติจึงเป็นกฎหมายที่กำหนดเรื่องทั่วไป ไม่ได้มีการจำกัดเฉพาะเจาะจงเนื้อหาที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

### องค์กรผู้มีสิทธิเสนอ

มาตรา ๑๓๑ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ จำกัดอยู่แต่เฉพาะ ๓ องค์กร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ (ตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย)

### กระบวนการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ

มาตรา ๑๓๓ และมาตรา ๑๓๖ กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติ ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๒ และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาลักษณะเดียวกัน โดยกำหนดให้กระทำเป็น ๓ วาระ ได้แก่ วาระที่หนึ่ง การรับหลักการ วาระที่สอง การพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการ และวาระที่สาม การลงมติให้ความเห็นชอบ

### การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในหัวข้อการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้น โดยจะเป็นไปตามมาตรา ๑๔๘ คือ ก่อนการนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือนายกรัฐมนตรี อาจมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นอาจมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถดำเนินการตามขั้นตอน เพื่อเสนอเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้

### การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

ตามมาตรา ๑๓๔ หากร่างพระราชบัญญัติใดมีเนื้อหาเกี่ยวกับ “การตั้งขึ้น ยกเลิก ลดเปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร หรือ การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หรือ การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือ เงินตรา” ร่างพระราชบัญญัตินั้นจะถือเป็นร่าง

พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งในการเสนอจะต้องได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนจึงจะเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้

### การเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศ

นอกเหนือจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติทั่วไป อันเป็นเรื่องที่เคยมีการบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้อันแล้ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ยังได้มีการบัญญัติถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติอีกประเภท ซึ่งมีรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างไปจากเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติเพื่อการปฏิรูปประเทศ

หากพิจารณาถึงคำปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะเห็นถึงเจตนารมณ์สำคัญที่มุ่งผลักดันให้มีการวางกติกากการเมืองให้รัดกุมเหมาะสม มีกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศชาติ<sup>๖</sup> โดยในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดกลไกในการการปฏิรูปประเทศ มีการจัดตั้งสภาพปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่น ๆ และให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ซึ่งต้องกำหนดให้มีกลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป<sup>๗</sup>

ดังนั้น บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน จึงได้มีการกำหนดเรื่องการปฏิรูปประเทศไว้ในหมวด ๑๖ เพื่อผลักดันให้เกิดการปฏิรูปประเทศไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้บรรลุถึงซึ่งเป้าหมาย ได้แก่ การทำให้ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ การทำให้สังคมมีความสงบสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ และการทำให้ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข<sup>๘</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้มีการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลในอย่างน้อย ๗ ด้าน ได้แก่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ เช่น การจัดการทรัพยากรน้ำ การกระจายการถือครองที่ดิน ระบบสาธารณสุขและการแพทย์ เป็นต้น<sup>๙</sup> โดยจะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ<sup>๑๐</sup> ซึ่งปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ มากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้การปฏิรูปประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ

นอกจากการดำเนินการดังกล่าวแล้ว ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังได้กำหนดให้ให้วุฒิสภาในระยะเริ่มแรก ซึ่งจะปฏิบัติหน้าที่ในช่วง ๕ ปี มีหน้าที่และอำนาจติดตามเสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และการจัดทำและดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีแจ้งความคืบหน้าในการดำเนินการตาม

<sup>๖</sup> คำปรารภ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.

<sup>๗</sup> มาตรา ๓๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.

<sup>๘</sup> มาตรา ๒๕๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

<sup>๙</sup> มาตรา ๒๕๘ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๒๕๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

แผนการปฏิรูปประเทศต่อรัฐสภาเพื่อทราบทุกสามเดือน รวมถึงยังกำหนดให้วิธีการเร่งรัดผลักดันให้เกิดการปฏิรูปประเทศ โดยให้ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศสามารถเสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้<sup>๑๑</sup>

ดังนั้น ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติอันจะตราขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศ ย่อมจะไม่ต้องตกอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไปตามมาตรา ๑๓๒ ที่กำหนดให้ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ แต่จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้เป็นพิเศษตามมาตรา ๒๗๐ คือ สามารถเสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้

สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศนั้น มาตรา ๒๗๐ ได้กำหนดไว้ใน ๒ ลักษณะ ดังนี้

การเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศโดยคณะรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศนั้น เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการเสนอ โดยให้แจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น

การเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

แม้ว่าจะเป็นการกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยที่มิได้แจ้งว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อดำเนินการปฏิรูปประเทศ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อการปฏิรูปประเทศ และได้ร่วมลงชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งห้าของแต่ละสภา สามารถร้องขอให้ประธานรัฐสภาวินิจฉัยได้

โดยการยื่นคำร้องดังกล่าวนี้ มาตรา ๒๗๐ กำหนดให้ต้องยื่นก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นแล้วเสร็จ กล่าวคือ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๓ อันเป็นวิธีการสำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้ว่า การเสนอให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปเป็นการพิจารณาโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภานั้น แม้จะไม่ได้เสนอมาตั้งแต่แรก ก็สามารถกระทำได้จนกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นจะแล้วเสร็จ

เมื่อประธานรัฐสภาได้รับคำร้องดังกล่าวแล้ว จะต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการร่วม ซึ่งมีกรรมการทั้งหมด ๕ คน ประกอบด้วยประธานวุฒิสภาเป็นประธาน รองประธานสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่ง ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนคณะรัฐมนตรีคนหนึ่ง และประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนคนหนึ่งซึ่งเลือกกันเองระหว่างประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในวุฒิสภาทุกคน ให้ทำหน้าที่วินิจฉัยคำร้องดังกล่าว ซึ่งการวินิจฉัยของคณะกรรมการร่วมนั้นให้ถือเสียงข้างมากเป็นประมาณ และคำวินิจฉัยดังกล่าวให้เป็นที่สุด โดยประธานรัฐสภาต้องดำเนินการไปตามคำวินิจฉัยนั้น

จะเห็นได้ว่า แม้จะมีการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาได้เข้ามามีส่วนในการพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปประเทศ แต่ก็ต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอเข้าสู่การพิจารณา โดยอาจเป็นการเสนออย่างร่างพระราชบัญญัติทั่วไปต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือเสนออย่างร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปประเทศก็ได้ ดังนั้น อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศนี้จึงเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๒๗๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

## การเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

จากบทบัญญัติมาตรา ๑๓๒ และมาตรา ๒๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ จะเห็นได้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติในปัจจุบันนั้น นอกจากจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับแล้ว ก็สามารถเสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาได้ ในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติเพื่อการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งถือเป็นกรณีพิเศษสำหรับประเทศที่ใช้ระบบสองสภาดังเช่นประเทศไทย ที่นอกจากจะมีสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังมีวุฒิสภานำหน้าที่กลั่นกรองร่างกฎหมาย รวมถึงการดำเนินการอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

หากพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน” และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๐ “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ” และมาตรา ๑๔๒ วรรคสี่ “ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน” อันจะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ใช้บังคับก่อนหน้านี้ ได้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติ จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว จึงจะเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาได้

ดังนั้นแล้ว การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติเพื่อการดำเนินการปฏิรูปประเทศ สามารถเสนอต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา อันมีผลทำให้ไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อน แต่ให้รวมการพิจารณาของทั้งสองสภาเป็นขั้นตอนเดียวกันนั้น ถือเป็นหลักการที่เกิดขึ้นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน เพิ่มเติมจากหลักการเดิมที่ร่างพระราชบัญญัติจะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

สำหรับร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (หลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี) โดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๒<sup>๑๒</sup> โดยอาศัยช่องทางตามมาตรา ๒๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยเหตุว่า ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ<sup>๑๓</sup>

## บทสรุป

เมื่อพิจารณาถึงการเสนอร่างพระราชบัญญัติในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้น มีช่องทางการนำเสนอได้ ๒ ช่องทาง คือ การเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่าง

<sup>๑๒</sup> บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ สืบค้นจาก

[http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_warehouse.php?id=3#G](http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse.php?id=3#G).

<sup>๑๓</sup> ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (หลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี) สืบค้นจาก <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/555934>.

พระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา และการเสนอต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

สำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา เป็นหลักการเดิมที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อเนื่องมาหลายฉบับ อันเป็นไปตามมาตรา ๑๓๓ และมาตรา ๑๓๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน โดยจะเป็นกรณีพระราชบัญญัติทั่วไป รวมถึงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ซึ่งจะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วจึงจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ส่วนกรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา จะเป็นการพิจารณาพร้อมกันของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยจะเป็นกรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ อันเป็นหลักการใหม่ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน

### รายการอ้างอิง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, ๒๕๕๔.

สิทธิกร ศักดิ์แสง และอภิรดี กิตติสิทโธ. “ปัญหาสถานะและลำดับชั้นทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐” วารสารนิติ รัฐกิจ และสังคมศาสตร์ ๔, ฉ. ๑ (มกราคม – มิถุนายน ๒๕๖๓): ๘.

อภิวัฒน์ สุดสาว. “ลำดับศักดิ์ทางกฎหมายระหว่าง “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” กับ “พระราชบัญญัติ” ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” *จุลนิติ* ๗, ฉ. ๕ (กันยายน – ตุลาคม ๒๕๕๓): ๑๓๕.

บันทึกการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันอังคารที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๒ สืบค้นจาก

[http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_warehouse.php?id=3#G](http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse.php?id=3#G).

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (หลักเกณฑ์และวิธีการใกล้เคียงข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี) สืบค้นจาก

<https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/555934>.