



เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล  
เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
กับการลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

นายวิบูลย์ เอี่ยมกระสินธุ์

เอกสารนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร “การพัฒนานักบริหารระดับสูง” รุ่นที่ ๑  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับ  
การประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙

สำนักพัฒนาบุคลากร  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๔๗



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



วันที่...../...../.....
เลขทะเบียน.....
เลขหมู่.....

เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล  
เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
กับการลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

นายวิบูลย์ เอี่ยมกระสินธุ์

เอกสารนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร "การพัฒนานักบริหารระดับสูง" รุ่นที่ ๑  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับ  
การประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙

สำนักพัฒนาบุคลากร  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๔๗



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทคัดย่อ

รายงานเรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับการลำดับศักดิ์ของกฎหมาย  
ผู้รายงาน : นายวิบูลย์ เอี่ยมกระสินธุ์

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าเกิดจากมีแนวคิดอย่างไร รูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการตรากฎหมายนี้ รวมถึงการลำดับว่ากฎหมายนี้อยู่ในลำดับศักดิ์ชั้นใดของกฎหมาย และสภาพปัญหาที่อาจมีการตีความกฎหมายนี้ได้ในบางแง่มุม

ทฤษฎีแนวคิดในเรื่องของรัฐธรรมนูญนิยม คอนสติติวชันแนลลิสม์ – Constitutionalism ซึ่งเป็นแนวคิดที่ใช้ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้หลักที่สำคัญคือ หลักนิติรัฐในการมากำหนดรูปแบบของการปกครอง โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำมิได้ ส่วนหนึ่งของการปกครองโดยใช้หลักของนิติรัฐ คือใช้หลักกฎหมายมาปกครองประเทศนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายรูปแบบหนึ่งที่สำคัญมาก อาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่มีความใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญที่สุด จึงได้ศึกษาว่า ที่มาอย่างไร มีรูปแบบและหลักเกณฑ์อย่างไร ใครเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย ขั้นตอนของการตรากฎหมายเป็นอย่างไร และที่ผ่านมากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ น่าจะมีปัญหาในเนื้อหาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับที่บังคับใช้อยู่ที่เห็นว่ามิชอบของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่ แต่ไม่ได้เขียนบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นไว้ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ให้ต้องกระทำ ซึ่งจะมีผลอย่างไรในการตีความ และเมื่อมีการนำมาลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้ว พบว่าต่อไปน่าจะเกิดปัญหาของการตีความขึ้นได้

## สารบัญ

		หน้า
๑. บทนำ	คอนสติติวชันแนลลิสม์ – Constitutionalism	๓
๒. บทที่ ๑	การเขียนบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล	๕
๓. บทที่ ๒	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law)	๑๐
๔. บทที่ ๓	การลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Laws)	๒๔
๕. บทที่ ๔	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๒๗
๖. บรรณานุกรม		๓๐
๗. ประวัติผู้เขียน		๓๑

## บทนำ

### คอนสติติวชันแนลลิสม์ – Constitutionalism

คอนสติติวชันแนลลิสม์ – Constitutionalism คือ "แนวความคิด" ที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (infra-structure) ในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ

โดยที่รัฐธรรมนูญตามแนวทางของ Constitutionalism ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ที่ยึดหลักเรื่องการจำกัดอำนาจของรัฐ โดยจำกัดให้รัฐมีอำนาจเท่าที่มีกฎหมายให้อำนาจ โดยรัฐธรรมนูญที่จะถือว่าอยู่ในกรอบรัฐธรรมนูญนิยมต้องมีหลักการสำคัญ ๔ ประการคือ

๑. ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
๒. หลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ
๓. หลักนิติรัฐ
๔. ทฤษฎีสัญญาประชาคม

ดังนั้นรัฐธรรมนูญจะมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับ "สาระสำคัญ" ที่รัฐธรรมนูญนั้นจะได้บัญญัติไว้นั่นเอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเรื่องรัฐธรรมนูญนิยม Constitutionalism ซึ่งใช้หลักการที่สำคัญเรียกว่า นิติรัฐ Legal State คือ รัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำใด ๆ ของรัฐจะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ มิฉะนั้นรัฐ (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) จะกระทำมิได้ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดคกณเฑาะท์ที่สำคัญสำหรับใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ และเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการซึ่งเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการในการจะยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ตามความเหมาะสมแห่งกาลเวลาและสภาพการณ์ของประเทศ รวมทั้งการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นเอาไว้ และโดยที่ประเทศไทยก็ใช้หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในระบบรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทยในด้านนิติบัญญัติทางรัฐสภา รัฐสภาจึงเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ได้แก่การให้คำแนะนำและยินยอมในการตรากฎหมาย และการให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติหลักการใหม่ ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในบทบัญญัติต่าง ๆ หลายบทบัญญัติ ในบรรดาบทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดไว้

และเป็นหลักการที่สำคัญชัดเจนเพื่อเป็นหลักประกันไว้ว่า "สิ่งที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ว่าในเรื่องใด ๆ ได้ ต้องเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาหรือกฎหมายลำดับรองที่รัฐธรรมนุญให้อำนาจในการออกกฎ หรือข้อบังคับ ซึ่งเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนุญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนุญนี้ กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น มิได้ และกฎหมายที่ออกต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย"<sup>1</sup> บทบัญญัตินี้ชี้ให้เห็นรากฐานความคิดของหลักนิติรัฐ และยังเป็นมาตรการที่จะนำไปใช้ในการพิจารณาถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนุญของร่างกฎหมายหรือกฎหมายอีกด้วย หากควัตถุประสงค์จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะพบว่าบทบัญญัตินี้มีขึ้นเพื่อจำกัดมิให้องค์กรนิติบัญญัติและองค์กรอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากองค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นใด อันมีผลไปล่วงแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้ ซึ่งอำนาจในการให้คำแนะนำและยินยอมในการตรากฎหมายของรัฐสภาตามรัฐธรรมนุญ เนื้อหาของกฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนุญหรือหลักกฎหมายรัฐธรรมนุญทั่วไปที่เรียกว่า "ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย"<sup>2</sup> และอีกประการหนึ่งที่สำคัญในการบัญญัติกฎหมายต้องคำนึงถึงและให้เป็นไปตามแนวทางซึ่งรัฐธรรมนุญกำหนดไว้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้วย (หมวด ๕ ) และหากเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนุญก็ต้องมีเนื้อหาสาระสำคัญให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนุญกำหนดบังคับไว้ ทั้งยังต้องปฏิบัติตามขั้นตอนให้ถูกต้องตามกระบวนการตามที่รัฐธรรมนุญกำหนดด้วย

<sup>1</sup> รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕

<sup>2</sup> รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑



## บทที่ ๑

### การเขียนบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ในวาระเริ่มแรกของการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังไม่เป็นที่ตกลงกัน ยังมีข้อถกเถียงกันระหว่าง กฤษฎีกา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาว่าจะเขียนบทจำกัดสิทธิไว้ในที่ใดในกฎหมาย ซึ่งมีสองความเห็น คือฝ่ายหนึ่งเห็นควรเขียนเป็นมาตราไว้ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นควรเขียนไว้ในคำปรารภของกฎหมายนั้น ๆ ซึ่งในระยะแรกของการใช้รัฐธรรมนูญก็มีการเขียนไว้ทั้งสองแบบ คือที่เขียนไว้เป็นมาตรา คือ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ (เขียนไว้ที่มาตรา ๔) พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนที่เขียนไว้ในคำปรารภคือ พระราชบัญญัติวันกินอสังหาริมทรัพย์ต่าง ๆ จำนวน ๑๖ ฉบับ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ประธานรัฐสภาขณะนั้นได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันขึ้นพิจารณาถึงสองครั้งจึงตกลงกันได้ ซึ่งทำนอคิดประธานวุฒิสภา (อาจารย์มีชัย ฤชุพันธุ์) ได้กล่าวอย่างติดตลกว่า "เรื่องก็เถียงกันตอนนั้น สภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาเถียงกันแทบจะยกพวกตีกัน ว่าควรจะเขียนไว้ที่ไหน แต่ก็ดี ไม่ถึงกับฆ่ากัน"<sup>3</sup> ในประเด็นความเห็นเรื่องการระบอบบทบัญญัติมาตราที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายยังไม่เป็นที่ยุติระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในครั้งนั้น ประธานรัฐสภาจึงได้มีคำสั่งรัฐสภาที่ ๓/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติการกำหนดรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย เพื่อพิจารณาหาข้อยุติการกำหนดรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วเสนอประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยด่วน โดยคณะกรรมการฯ มีจำนวน ๓๖ คน ซึ่งมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการฯ ภายหลังที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการฯ ได้จัดทำรายงานเสนอประธานรัฐสภา ตามหนังสือ คณะกรรมการฯ ที่พิเศษ ๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๒ โดยสรุปสาระได้ดังนี้

<sup>3</sup> วิบูลย์ เอี่ยมกระสินธุ์ **วารวุฒิสภา** "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล" ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๗

๑. ที่ประชุมได้แสดงความคิดเห็นเรื่องการกำหนดรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายแบ่งออกเป็น ๔ แนวทาง คือ

- (ก) ให้ระบอบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในวรรคสองของคำปรารภ
- (ข) ให้ระบอบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตราใดมาตราหนึ่ง
- (ค) ให้กรรณำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในคำปรารภและให้ระบอบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตราใดมาตราหนึ่ง
- (ง) ให้ระบอบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในวรรคท้ายของทุกมาตราที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

๒. ที่ประชุมได้พิจารณาทั้ง ๔ แนวทางแล้ว เห็นว่าควรรับไว้พิจารณาเพียง ๓ แนวทาง และมีมติดังนี้

- (ก) เห็นชอบให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในวรรคสองของคำปรารภ ด้วยคะแนนเสียง ๑๔ เสียง
- (ข) เห็นชอบให้กรรณำการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในคำปรารภและให้ระบอบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในมาตราใดมาตราหนึ่ง ด้วยคะแนนเสียง ๕ เสียง
- (ค) เห็นชอบให้ระบอบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในวรรคท้ายของทุกมาตราที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้วยคะแนนเสียง ๗ เสียง

จึงเป็นที่ตกลงกันได้ว่า คณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติการกำหนดรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย เห็นชอบให้ระบอบการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในวรรคสองของคำปรารภ ซึ่งแนวทางของคณะกรรมการฯ นี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เห็นชอบด้วยดังกล่าว จึงได้กลายมาเป็นรูปแบบและหลักปฏิบัติในการระบอบทบัญญัติมาตรา ๒๕ และมาตราที่เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญมาจนกระทั่งปัจจุบัน

และการจะต้องอ้างบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกฎหมายทุกฉบับหรือเฉพาะฉบับแรก ในประเด็นนี้ก็มีสองแนวความเห็น

ความเห็นแรกเห็นว่า ให้พิจารณาเฉพาะร่างกฎหมายที่กำลังยกร่างอยู่ว่ามีบทบัญญัติใดที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ก็ให้ระบอบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราไว้

ความเห็นที่สองเห็นว่า ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่กำลังยกร่างและกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ (เป็นกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย) ว่ามีบทบัญญัติใดที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ก็ให้ระบอบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราไว้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยึดถือแบบที่สองเป็นแบบของการยกร่างบทบัญญัติในเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนี้



(ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดแบบการเขียนบทจำกัดสิทธิไว้ ตามบันทึกความเห็นที่ ๘๖/๒๕๔๑ และที่ ๕๕๔/๒๕๔๒)

ในเรื่องของสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้นมีข้อที่พึงสังเกตได้ดังนี้

๑. สิทธิและเสรีภาพที่ได้กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะได้รับการรับรองและคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยชัดเจนแล้วก็ตาม แต่เพื่อเป็นการให้หลักประกันและเพื่อให้มีเครื่องบ่งชี้แสดงให้ประชาชนทั่วไปรับทราบชัดเจนว่ามีบทกฎหมายใดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวหรือไม่อย่างไรบ้าง และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเช่นว่านั้นอยู่ในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้หรือไม่ เพียงใด รัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๘) จึงกำหนดเป็นเงื่อนไขว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้

- (ก) เฉพาะเพื่อการคือความเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด
- (ข) เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น
- (ค) โดยจะให้กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพไม่ได้
- (ง) โดยต้องตราเป็นกฎหมายเท่านั้น
- (จ) โดยกฎหมายนั้นต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้เจาะจงใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และ
- (ฉ) ต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้อำนาจออกกฎหมายดังกล่าวไว้ให้ชัดเจนด้วย

ดังนั้น นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ใช้บังคับเป็นต้นมา (๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐) กฎหมายต่าง ๆ ที่ออกมาใช้บังคับและมีผลไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ จึงต้องมีข้อความที่แสดงให้เห็นได้โดยชัดเจนว่า กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตราใด ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้จากองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

๒. สิทธิและเสรีภาพ หรือหน้าที่บางประการที่มีเงื่อนไขต่อท้ายว่า "ตามที่กฎหมายบัญญัติ" หมายความว่า รายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เงื่อนไข หรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น จะต้องมีการออกกฎหมายออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดดังกล่าว จึงจะสามารถใช้สิทธิ เสรีภาพ หรือปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวให้ครบถ้วนถูกต้องได้ หรือต้องมีกฎหมายกำหนดข้อห้ามเสียก่อน จึงจะถือว่ามี การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้น

๓. กระบวนการร่างกฎหมายในแต่ละฉบับที่มีการอ้างบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ได้อย่างถูกต้องหรือไม่ และขบวนการตรวจสอบในการอ้างการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวมี

หรือไม่ เพราะกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา โดยปกติจะเป็นการพิจารณาในส่วนของเนื้อหาใน คัญกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ จึงอาจจะเลยในส่วนของรูปแบบและโครงสร้างของกฎหมายในการ พิจารณาต่อเนื้อหาของกฎหมายก็ยากที่จะมีผู้เข้าใจได้จริง ๆ ว่า บทบัญญัติใดของกฎหมายไป จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ที่จำเป็นต้องนำไปเขียนบทจำกัดสิทธินั้นไว้ในวรรคสองของคำ พรารก หรือแม้แต่ว่าเมื่อกฎหมายมีบทของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพแล้ว ในบางเรื่องนักวิชาการ ก็มองเห็นว่าเรื่องอย่างนี้ไม่จำเป็นต้องนำไปเขียนไว้ในคำปรารก เช่น บทบัญญัติที่มีโทษอาญานั้น ไม่ต้องอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่เกี่ยวข้อง เพราะการลงโทษ ทางอาญานั้นสังคมกระทำกับบุคคลที่ฝ่าฝืนกฎของสังคมและอำนาจตุลาการ ได้ตัดสินเด็ดขาดแล้ว ว่าเป็นผู้กระทำความผิด สิทธิของการไม่ต้องรับโทษอาญาจึงไม่มี กรณีนี้จึงไม่ต้องเขียนบทบัญญัติ จำกัดสิทธิ หรือกรณีในการประชุมวุฒิสภา<sup>4</sup> ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การให้บริการขนส่งระหว่างประเทศและการรับประกัน วิทยาศาสตร์) ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว มีสมาชิกฯ อภิปรายกรณีการจำกัด สิทธิการแข่งขัน การประกอบกิจการโดยเสรีและเป็นธรรม จะเกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิของ ประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ หรือไม่ รัฐมนตรีได้ตอบชี้แจงว่า สาระของกฎหมายเป็น การทำให้เกิดความถูกต้องชอบธรรมในการประกอบธุรกิจ จึงไม่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้เรื่องนี้แล้วในคราวประชุมครั้งเดียวกันนี้ในการพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ภาษีธุรกิจ) ซึ่งสภา ผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว มีสมาชิกฯ อภิปรายกรณีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่ามี การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ ซึ่งรัฐมนตรีได้ตอบ ชี้แจงว่า การเสียภาษีเป็นหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๕ จึงไม่เป็นการจำกัด สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หรือจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>5</sup> ว่า "...การที่ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติตัดหรือจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีในขณะเดียวกันไม่ได้ ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๘ (๗) และมาตรา ๒๐๔ ถึงสอง มาตรา เมื่อเป็นบทบัญญัติตัดหรือจำกัดสิทธิในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ก็ย่อมไม่เป็นการขัดกับ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕ แต่ประการใด..." ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาก็คือ ทำอย่างไรจึงจะมี กระบวนการตรวจสอบการอ้างบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างจริงจัง และเป็นระบบเพื่อให้กฎหมายมีความสมบูรณ์ทั้งฉบับและเพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลในภายหลัง

<sup>4</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๕ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๑

<sup>5</sup> คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕๖/๒๕๔๓ วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๓

ซึ่งประเด็นนี้ ได้มีความเห็นจากนักวิชาการว่า “การฝ่าฝืนไม่ระบอบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้นขัดรัฐธรรมนูญ ในทางทฤษฎีย่อมต้องถือว่ากฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยไม่ระบอบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจ ใช้บังคับไม่ได้ทั้งฉบับ”<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ ,Dr.Jur. (summa cum laude) (Goettingen,Germany) เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ จัดโดย สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ วันพุธที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๕๓

## บทที่ ๒

### พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ ของประเทศไทย และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดกฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งเพิ่งนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักในการปฏิรูปการเมือง เพราะกฎหมายนี้เป็นเครื่องมือขององค์กรอิสระทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการปฏิรูปในทางการเมือง เป็นกฎหมายที่มีความแตกต่างจากกฎหมายอื่นตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) หมายถึง กฎหมายที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศซึ่งแยกออกมาบัญญัติรายละเอียดต่างหากออกไปจากรัฐธรรมนูญ เพื่อช่วยขยายบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยเนื้อหาแล้วมีความสำคัญเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติโดยทั่วไป ส่วนขั้นตอนในการตราและพิจารณา ก็เหมือนกับพระราชบัญญัติทั่วไปแต่แตกต่างในกรณี ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติทั่วไปนั้น รัฐสภาจะตราโดยมีเนื้อหาเช่นใดก็ได้ ครบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดเนื้อหาสาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งผูกพันรัฐสภาที่จะต้องตรากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยพระราชบัญญัติทั่วไปจะบัญญัติเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้

๒. การควบคุมพระราชบัญญัติทั่วไปไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ สามารถเสนอเรื่องให้ประธานรัฐสภาส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ ส่วนการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกรัฐสภาจำนวนเพียงไม่น้อยกว่า ๒๐ คน ก็เสนอได้ ซึ่งทำได้ง่ายกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป

๓. ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย และเกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น ซึ่งมีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติทั่วไป แต่จะเสนอให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้

๔. จะตราพระราชกำหนดในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" มิใช่ ให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ได้<sup>๗</sup>

<sup>๗</sup> เป็นความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายทั่วไป ผู้เขียนมีความเห็นเป็นอย่างอื่น ซึ่งจะได้กล่าวไว้ในบทที่ ๔

๕. เมื่อรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกไป พระราชบัญญัติทั่วไปจะไม่ถูกยกเลิกไปด้วย เพราะพระราชบัญญัติทั่วไปมิใช่เป็นกฎหมายลูกของรัฐธรรมนูญแต่ตราโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญ จึงอยู่ภายใต้หลักที่ว่ากฎหมายที่ตราออกมาแล้วย่อมมีผลบังคับใช้อยู่ จนกว่าจะถูกยกเลิก ไม่ว่าจะโดยขัดแย้งหรือโดยปริยาย ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็จะถูกยกเลิกไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตราด้วย

๖. ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนจึงจะผ่านไปยังวุฒิสภา หากสภาผู้แทนไม่เห็นชอบ ร่างนั้นก็ตกไปถ้าจะเสนอใหม่ต้องตั้งต้นที่สภาผู้แทนฯ แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่รัฐบาลแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อสภาผู้แทนฯ ไม่เห็นชอบด้วย คณะรัฐมนตรีมีสิทธิให้รัฐสภาประชุมร่วมเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง โดยไม่ต้องไปตั้งต้นเสนอให้สภาผู้แทนฯ พิจารณาใหม่

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ตราขึ้นมีทั้งสิ้น ๘ ฉบับและสาระสำคัญที่ต้องมีในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ให้เป็นสาระสำคัญที่ต้องมีในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องนั้น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (ก) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง และการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง
- (ข) การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 105 วรรคสอง ออกเสียงลงคะแนน
- (ค) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ การตรวจสอบและการคัดชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ซ้ำกันออกจากการสมัครรับเลือกตั้ง และการประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อ
- (ง) กำหนดแบบบัตรเลือกตั้งซึ่งต้องมีที่สำหรับทำเครื่องหมายว่าไม่ลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการประกาศจำนวนผู้ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (จ) การสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยรัฐ รวมทั้งวิธีการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเองหรือบุคคลอื่นที่อาจกระทำได้



- (ฉ) การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบและการประกาศผลการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง
- (ช) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้
- (ซ) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา
- (ฅ) การประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และการเลื่อนผู้มีรายชื่ออยู่ในลำดับถัดไปขึ้นมาแทนผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งพ้นจากตำแหน่ง

๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (ก) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (ข) การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย เรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง การจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการนับคะแนนใหม่
- (ค) การให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (ง) กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (จ) การดำเนินคดีในศาลโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง
- (ฉ) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐต้องให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (ช) การรับรองและการแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง
- (ซ) การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีประธานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด



LIRT

- (ฉ) กำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (ก) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง
- (ข) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง
- (ค) การดำเนินการของพรรคการเมืองการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง
- (ง) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ
- (จ) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งและการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง
- (ฉ) การตรวจสอบฐานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง
- (ช) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมืองและบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ

๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (ก) การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (ข) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐต้องให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (ค) คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งเลขานุการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (ง) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

๕. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (ก) การกำหนดลักษณะอันเป็นการร้ายวผิดปกติ และการกระทำอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่
- (ข) การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด
- (ค) ตำแหน่งและชั้นของผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการตำแหน่งและระดับของข้าราชการ พนักงาน และผู้ดำรงอื่น ที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและที่อาจถูกถอดถอนได้ตามรัฐธรรมนูญนี้
- (ง) การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมทั้งเอกสารประกอบ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนั้นเป็นระยะ และหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
- (จ) วิธีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำการที่สื่อให้เห็นว่ามีพฤติการณ์ดังกล่าว ซึ่งต้องระบุพฤติการณ์และมีหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควร
- (ฉ) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและทำสำนวนในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหา โดยให้คำนึงถึงฐานะของตำแหน่งซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษ
- (ช) กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาในการถอดถอนผู้ใดผู้หนึ่งออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะต้องเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญ และการลงมติซึ่งต้องกระทำเป็นการลับ
- (ซ) กระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยต้องกำหนดกระบวนการให้เหมาะสมกับระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวตามสมควร
- (ณ) การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา



- (ณ) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานของรัฐต้องให้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (ง) การดำเนินการตามมาตรา 305 วรรคห้า เพื่อฟ้องคดี รวมทั้งอำนาจในการ นำตัวผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดีต่อไป
- (ง) หลักเกณฑ์และวิธีการให้ชดใช้ราคาทรัพย์สินในกรณีที่ปรากฏว่ามีการโอน หรือยกย้ายทรัพย์สิน
- (จ) โทษที่ประธานกรรมการหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติจะได้รับในกรณีที่กระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งต้องมีโทษสูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่กำหนดโทษนั้นไม่น้อยกว่าสอง เท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

๖. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (ก) อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (ข) วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งต้องเป็นระบบได้ สวนข้อเท็จจริงโดยยึดสำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติสรุปไว้เป็นหลัก และต้องยึดถือหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา
- (ค) การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประ โยชน์ สาธารณะสำคัญ
- (ง) การห้ามดำเนินคดีซ้ำหรือซ้อนกัน
- (จ) การแต่งตั้งบุคคลให้ดำเนินคดีตามมาตรา 305
- (ฉ) การบังคับตามคำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง
- (ช) การอื่นอันจำเป็นเพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความ รวดเร็วและเที่ยงธรรม โดยเฉพาะความร่วมมือที่ศาลอื่น พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องให้แก่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง

๗. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน นอกจากที่มีบัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (ก) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่อง

- เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- (ข) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน
- (ค) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น

๘. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียว ที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเนื้อหาสาระไว้ แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ ได้บัญญัติเนื้อความที่เกี่ยวข้องกับการลงประชามติไว้ว่า "ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่าการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้"

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่อง ที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบกับเรื่องที่ขออนุญาตนั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขออนุญาตนั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๓๒๓ นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

ฉะนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติถึงแม้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดสาระสำคัญในตัวกฎหมายไว้ก็ตาม แต่การจะออกกฎหมายนี้จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒๑๔ นี้ไม่ได้

**ตารางที่ 1** รายชื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องดำเนินการตาม บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๒๓ และมาตรา ๓๒๘	ภายใน ๒๔๐ วัน	ภายใน ๒ ปี
๑. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา	✓	
๒. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง	✓	
๓. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง	✓	
๔. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา		✓
๕. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต		✓
๖. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง		✓
๗. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน		✓
๘. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ		✓



LIRT

### กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐสภา

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีการกำหนดรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(๑) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ผู้มีสิทธิเสนอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา คือ คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๒๐ คน รับรอง และให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน

(๒) การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร ได้กำหนดขั้นตอนไว้เป็นสามวาระตามลำดับดังนี้

การพิจารณาวาระที่หนึ่ง สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการไว้พิจารณาคือไปหรือไม่ โดยประธานสภาจะเชิญผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนั้นชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่าง เมื่อผู้เสนอชี้แจงแล้วก็ให้สมาชิกสภาอภิปราย ไม่ว่าจะอภิปรายค้านหรือสนับสนุนหรือการถามข้อสงสัยหรือการตั้งข้อสังเกตประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ และในระหว่างการอภิปรายของสมาชิกสภานั้นบางขณะประธานสภาก็จะเปิดโอกาสให้ผู้เสนอร่างนั้นตอบชี้แจงตามที่ผู้ตั้งคำถามหรือให้ข้อสังเกต

เมื่อจบการอภิปรายแล้ว ผู้เสนอร่างนั้นจะอภิปรายชี้แจงเป็นการสรุปได้อีกครั้งหนึ่ง และเมื่อเสร็จแล้วประธานสภาก็จะขอมติจากที่ประชุมว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้หรือไม่ แต่ในบางกรณีก่อนลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ที่ประชุมอาจจะลงมติให้ส่งคณะกรรมการพิจารณาหลักการแห่งร่างนั้นก่อนก็ได้ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาโดยให้คณะกรรมการพิจารณาหลักการหรือปัญหาใด ๆ ก่อน หลังจากที่คณะกรรมการชุดนี้พิจารณาเสร็จแล้วก็จะทำรายงานเสนอต่อสภาเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาต่อไปหรือในบางกรณีก่อนลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่ ถ้าเป็นร่างที่สมาชิกเป็นผู้เสนอ คณะรัฐมนตรีอาจขอรับร่างนั้นไปพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของคณะรัฐมนตรี สภามีอำนาจเพื่อกำหนดเวลาการพิจารณาไว้เท่านั้น เมื่อครบกำหนดเวลาการพิจารณาแล้ว ประธานสภาก็จะส่งบรรจุเข้าระเบียบวาระเพื่อพิจารณาต่อไป เมื่อขอมติจากที่ประชุมสภาว่าจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมมีมติไม่รับหลักการ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ตกไป ถ้าที่ประชุมมีมติรับหลักการก็จะเข้าสู่การพิจารณาในลำดับต่อไป เป็นวาระที่สอง

โดยปกติเมื่อร่างผ่านวาระหนึ่งแล้วก็จะส่งให้คณะกรรมการพิจารณาแต่ในบางฉบับสภาอาจพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาหรือการพิจารณาสามวาระ ซึ่งเป็นทั้งการพิจารณาชั้นกรรมการธิการ และการพิจารณาของสภารวมกันไปในตัว การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภานี้ สมาชิกทุกคนมีฐานะเป็นกรรมการสามารถที่จะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนข้อความได้ หลังจากนั้นก็จะลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อไป

การพิจารณาวาระที่สอง ชั้นพิจารณาโดยคณะกรรมการและชั้นอภิปรายรายมาตรา การพิจารณาในวาระที่สองนี้เป็นการพิจารณาสองชั้นตอนกล่าวคือชั้นตอนแรกเป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการ และชั้นตอนที่สองเป็นการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาโดยคณะกรรมการนั้น สภาอาจแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญก็ได้ ถ้าสภาต้องการให้สมาชิกสภาเท่านั้นผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็จะให้คณะกรรมการสามัญเป็นผู้พิจารณา แต่ถ้าต้องการบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกร่วมพิจารณาคด้วย ก็จะตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา เพราะคณะกรรมการวิสามัญจะเลือกตั้งจากบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยได้

การพิจารณาโดยคณะกรรมการสภาจะกำหนดเวลาแปรญัตติหรือเวลาสำหรับสมาชิกสภาไปขอแก้ไขข้อความใด ๆ ไว้ด้วย แต่ถ้ามิได้กำหนดตามข้อบังคับการประชุมสภาถือว่ากำหนดการแปรญัตติไว้ภายใน ๗ วัน นับแต่วันถัดจากวันรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น หมายความว่าถ้าสมาชิกผู้ใดไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาได้รับหลักการในวาระแรกแล้ว ในข้อใดมาตราใด ก็มีสิทธิที่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยการเสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเวลาแปรญัตติ ส่วนคณะรัฐมนตรีไม่มีสิทธิแก้ไขและสำหรับกรรมการนั้นเสนอแก้ไขอย่างไรก็ได้ภายในบังคับแห่งหลักการของร่างนั้น ในการแปรญัตตินั้นผู้แปรญัตติจะต้องเสนอข้อความที่ตนต้องการให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติมหรือตัดออกและโดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา ถ้าจะแปรญัตติเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่ข้อความที่ขอแปรญัตติขึ้นใหม่นั้นจะต้องสอดคล้องกับหลักการของร่างนั้น แต่จะเปลี่ยนร่างกฎหมายนั้นเป็นร่างใหม่โดยเสนอเข้ามาให้คณะกรรมการพิจารณาไม่ได้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างนั้นแล้วจะนัดผู้แปรญัตติมาชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ ถ้าผู้แปรญัตติหรือผู้รับมอบหมายไม่มาชี้แจงต่อคณะกรรมการ จนเวลาล่วงไปตามที่ข้อบังคับได้กำหนดไว้คำแปรญัตตินั้นก็ตกไป ถ้าผู้แปรญัตติมาตามกำหนดนัดแล้ว คณะกรรมการก็จะให้ผู้แปรญัตติชี้แจงประกอบคำแปรญัตติ ถ้ากรรมการส่วนใหญ่เห็นด้วยก็จะแก้ไขให้ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยและผู้แปรญัตติไม่พอใจก็มีสิทธิสงวนคำแปรญัตติของตนไว้อภิปรายในสภาต่อไปได้

ในการพิจารณาของคณะกรรมการจะพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยยึดหลักการที่สภาได้ลงมติรับเป็นหลักในการพิจารณา ถ้ามีร่างทำนองเดียวกันที่สภาลงมติรับหลักการไว้หลายร่าง สภาจะแจ้งให้ทราบด้วยว่าถือเอาร่างฉบับไหนเป็นหลักในการพิจารณา ถ้ากรรมการคนใดไม่เห็นด้วยกับกรรมการฝ่ายข้างมากก็มีสิทธิสงวนความเห็นของตนไว้อภิปรายต่อในสภาได้ การพิจารณาดามปกติให้พิจารณารายละเอียดเรียงตามลำดับมาตรา นอกจากเป็นมาตราที่เกี่ยวข้องกันก็พิจารณารวมกันในคราวเดียวกันได้ และคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้ซึ่งเกี่ยวข้องมาร่วมประชุมด้วย



LIART

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วจะทำรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการเสนอต่อสภาพร้อมทั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น โดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติม การสงวนคำแปรญัตติ หรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการและถ้าคณะกรรมการเห็นว่ามิชอบซึ่งเหตุที่ควรเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีก็ให้บันทึกข้อสังเกตดังกล่าวไว้ในรายงานของคณะกรรมการเพื่อให้สภาพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการเสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาซึ่งสภา ประธานสภา ก็จะจัดเข้าระเบียบวาระเป็นเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วเพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาต่อไป เมื่อถึงระเบียบวาระพิจารณาร่างนั้น ประธานสภาก็จะให้ประธานคณะกรรมการแถลงถึงการพิจารณา หลังจากนั้นเลขานุการของสภาจะอ่านชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา ถ้ามาตราใดมีการแก้ไขหรือมีผู้สงวนคำแปรญัตติหรือกรรมการได้ขอสงวนคำเห็นไว้ก็จะหยุดแล้วมีการอภิปรายในมาตรานั้น การพิจารณาก็จะพิจารณาเริ่มต้นตั้งแต่ชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตราจนจบร่าง โดยให้อภิปรายได้เฉพาะแต่ถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขหรือที่ผู้แปรญัตติได้สงวนคำแปรญัตติไว้ หรือที่กรรมการได้สงวนความเห็นไว้เท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะได้มีมติเป็นอย่างอื่น

ในการพิจารณาเรียงลำดับรายจาดรานั้น ถ้าในมาตราใดไม่มีการแก้ไขก็ผ่านไปโดยไม่มี การอภิปราย ถ้าในมาตราใดมีการแก้ไขก็จะมีการอภิปรายโดยคณะกรรมการจะเป็นผู้ชี้แจง ถ้าผู้ อภิปรายไม่คิดใจก็จะผ่านมาตรานั้นไป แต่ถ้าผู้อภิปรายไม่เห็นด้วยที่แก้ไขเช่นนั้นและกรรมการ ก็คงยืนยันตามที่แก้ไข ประธานสภาก็จะขอมติจากที่ประชุมว่าจะให้คงตามร่างที่กรรมการแก้ไข หรือจะเอาตามร่างเดิมที่รับหลักการไว้ในวาระที่หนึ่ง ถ้าในกรณีที่มาตราใดผู้แปรญัตติสงวนคำ แปรญัตติไว้ หรือกรรมการสงวนความเห็นไว้ ประธานสภาก็จะให้ผู้สงวนนั้นชี้แจงก่อนแล้วจึง ให้กรรมการชี้แจงตอบเหตุผล หลังจากนั้นก็จะขอมติจากที่ประชุมว่า เห็นควรแก้ไขตามผู้สงวน คำแปรญัตติหรือกรรมการที่สงวนความเห็นหรือจะคงตามร่างที่กรรมการแก้ไขมานั้น โดยถือ เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ หลังจากที่ได้พิจารณาเรียงมาตราดังกล่าวจนจบร่างแล้ว สภาจะพิจารณา ทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง และในการพิจารณาครั้งนี้ สมาชิกสภาอาจเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม ถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใด ๆ มิได้ นอกจากเนื้อความที่เห็นว่ายังขัดแย้งกันอยู่ ในการพิจารณาสรุปทั้งร่างนี้จะไม่มีการลงมติ

การพิจารณาวาระที่สาม เป็นขั้นของการลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่ ถ้าเห็นชอบก็จะส่ง ต่อไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณา ในการพิจารณาในวาระที่สามนี้ไม่มีการอภิปรายใด ๆ ทั้งสิ้นและจะ แก้ไขข้อความอย่างใดมิได้ด้วย ถ้ามีมติเห็นชอบแล้วประธานสภาผู้แทนราษฎรก็จะส่งให้วุฒิสภา พิจารณาต่อไป แต่ถ้าไม่เห็นชอบร่างนั้นก็เป็นอันตกไป

(3) การพิจารณาโดยวุฒิสภา เมื่อวุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็จะนำเข้าบรรจุระเบียบวาระการประชุม การ

พิจารณาร่างของวุฒิสภานี้ให้กระทำเป็นสามวาระเช่นเดียวกับการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแต่จะต้องพิจารณาคำหนดเวลา กล่าวคือ ถ้าเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไปต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๖๐ วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ซึ่งก็อาจมีการขยายเวลาเป็นพิเศษได้อีกไม่เกิน ๓๐ วัน ซึ่งหากวุฒิสภาพิจารณาไม่ทันตามกำหนดเวลาจะถือว่าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ การพิจารณาของวุฒิสภาจะเป็นการลงมติว่าเห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ โดยลงมติได้เป็นสามประการ คือ

### สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

- (ก) ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วย ก็ถือว่ายับยั้งแล้วส่งร่างกลับคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร
- (ข) ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบด้วย ก็จะแจ้งกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อส่งไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการให้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป
- (ค) ถ้าวุฒิสภาลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม ก็จะแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรทราบเพื่อพิจารณาตั้งกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างนั้น

ในกรณีที่วุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรก็ให้ยับยั้งร่างนั้นไว้ก่อน และส่งร่างคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อเวลา ๑๘๐ วัน ได้ล่วงพ้นไปแล้วนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างนั้นคืนมายังสภาผู้แทนราษฎร และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภา ก็ให้ถือว่าร่างนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่วุฒิสภายับยั้งไว้เป็นร่างเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจกร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีหลังจากที่วุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วย และถ้าสภาผู้แทนราษฎรยังคงยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

ถ้าวุฒิสภามีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาและถ้าจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างนั้น คณะกรรมาธิการนี้อาจประกอบด้วยผู้ที่เห็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภานั้น ๆ ก็ได้ กรรมาธิการของแต่ละสภาจะมีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดและมีอำนาจที่จะเห็นชอบด้วยกับร่างตามมติของวุฒิสภาหรือร่างตามมติของสภาผู้แทนราษฎร หรืออาจจะมีความเห็นเป็นอย่างอื่นก็ได้ เมื่อพิจารณาเสร็จแล้วก็จะรายงาน และเสนอร่างที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ถ้าสภาทั้งสองเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกแต่ละสภา ก็ให้ถือว่าร่างนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและจะดำเนินการส่งให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้ต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างนั้นไว้ก่อน เมื่อพ้นกำหนดเวลา ๑๘๐ วัน กรณีเป็นร่าง

ทั่วไป ถ้าเป็นร่างเกี่ยวกับการเงินสภาผู้แทนราษฎรสามารถยื่นพิจารณาได้ทันที นับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยแล้ว สภาผู้แทนราษฎรก็อาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ และถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิม หรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาคัดค้านเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแล้ว ก็ให้ถือว่าร่างนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แล้วก็ส่งร่างพระราชบัญญัติไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นที่สภาให้ความเห็นชอบ หรือกรณีที่ให้ถือว่าได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาดังกล่าว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยอาจมีการยับยั้งร่างได้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยการระงับการดำเนินการที่จะประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กรณีที่ปรากฏว่า

๑. หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

๒. หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภา ทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ก็ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังรัฐสภาต่อไป

(๔) การประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วและไม่มีผู้ใดเห็นว่าร่างนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีก็จะนำร่างนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ



LIART



**ตารางที่ 2** เปรียบเทียบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	บทจำกัดสิทธิ และเสรีภาพ	ตามรัฐธรรมนูญฯ 1 มาตรา
๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑	ไม่มี	
๑.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒	ไม่มี	
๑.๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓	มี	มาตรา ๓๕ และ มาตรา ๔๘
๒. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑	ไม่มี	
๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑	ไม่มี	
๔. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๑	ไม่มี	
๕. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒	ไม่มี	
๖. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒	ไม่มี	
๗. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒	ไม่มี	
๘. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒	ไม่มี	

## บทที่ ๓

### การลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Laws)

กฎหมายสามารถแบ่งออกตามศักดิ์ฐานะและวิธีการตราเป็นกฎหมายได้เป็น ๒ ประเภท คือ กฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรอง

**กฎหมายแม่บท** คือ กฎหมายที่มีสภาพบังคับในตัวเอง ตราขึ้นโดยกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอ โดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สามารถกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามที่ประสงค์จะให้ผลบังคับในสังคมได้ทุกเรื่อง เพราะจะต้องมีเนื้อหาตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ทั้งยังต้องไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๒. พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ หรือถ้าเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คน ขึ้นไปเข้าชื่อเสนอได้เช่นกัน (เฉพาะหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยกับหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ในการตราพระราชบัญญัตินั้น โดยทั่วไปสามารถกำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามหลักการที่ประสงค์จะให้ผลบังคับในสังคมได้ทุกเรื่อง ที่มีข้อจำกัดเพียงแต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และไม่ควรขัดแย้งกับบทกฎหมายอื่น เว้นแต่ต้องการให้เป็นกฎหมายเฉพาะยกเว้นจากกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

๓. พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราออกใช้มีผลเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แต่การตราพระราชกำหนดจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น เรื่องเกี่ยวกับการเงินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนต้องตรากฎหมายใช้บังคับ และเมื่อใช้บังคับแล้วจะต้องนำมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาอีกครั้งหนึ่ง

**กฎหมายลำดับรอง** คือ กฎหมายที่ปกติจะไม่มีสภาพบังคับในตัวเองแต่จะต้องอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจลำดับรองนั้น เหตุผล ที่จำเป็นต้องมีกฎหมายลำดับรองนี้ เนื่องจากกฎหมายแม่บทไม่สามารถเขียนรายละเอียดทุกเรื่องลงไว้ในพระราชบัญญัติได้ครบถ้วน ฉะนั้นสิ่งต่าง ๆ ที่เป็นรายละเอียดในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ก็จะให้มีการออกกฎหมายลำดับรองขึ้นใช้บังคับ รวมทั้งกรณีที่ต้องการให้กฎหมายสามารถยืดหยุ่นปรับใช้ได้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคตก็จะกำหนดให้เรื่องนั้น ๆ เป็นไปตามที่กฎหมายลำดับรองกำหนดขึ้นไว้ด้วยเหตุนี้หลักเกณฑ์ในการตรากฎหมายลำดับรองเหล่านี้จึงถูกจำกัดต้องไม่ขัดแย้งกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจออกกฎหมายแก่บทที่ให้อำนาจออกกฎหมายลำดับรองและกฎหมายอื่น ๆ ที่มีศักดิ์ฐานะสูงกว่า และบทบัญญัติในกฎหมายลำดับรองจะต้องอยู่ในกรอบหรือขอบเขตตามกฎหมายแม่บทนั้นด้วย จะกำหนดภาระหน้าที่ขึ้นใหม่หรือตัดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

กฎหมายลำดับรองอาจแบ่งได้เป็นหลายประเภทตามความมุ่งหมายและวิธีการตราขึ้นใช้บังคับ คือ

๑. พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราขึ้นแต่ยังอยู่ในพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ด้วยโดยจะต้องนำทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยเสียก่อน จึงจะใช้บังคับได้ พระราชกฤษฎีกาอาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรงเพื่อกำหนดกิจการในวงการของรัฐบาลหรือกำหนดกิจการของรัฐสภา หรืออาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทคือพระราชบัญญัติ โดยปกติพระราชกฤษฎีกาจะเป็นการกำหนดสถานที่ที่จะใช้กฎหมายกำหนดเวลา กำหนดวันเปิดทำการหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้น หรือกำหนดกิจการหนึ่งกิจการใด โดยเฉพาะที่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญ

๒. กฎกระทรวง เป็นกฎหมายลำดับรองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวงนั้น เป็นผู้ตราขึ้นอย่างไรก็ตามในขณะนี้กฎกระทรวงจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเสียก่อนจึงจะใช้บังคับได้ กฎกระทรวงจะเป็นการกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ เช่น การยื่นคำขออนุญาตจะต้องกระทำอย่างไรบ้างมีเอกสารใด จะต้องยื่นที่ไหน แบบฟอร์มเป็นอย่างไร

๓. ข้อบังคับหรือประกาศ เป็นกฎหมายลำดับรองที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจออกข้อบังคับหรือประกาศนั้นจะเป็นผู้ออกใช้บังคับ แต่ในหลายกรณีกฎหมายแม่บทก็กำหนดให้องค์กรอื่นซึ่งเห็นว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเป็นผู้ออกใช้บังคับได้เองด้วย ส่วนใหญ่ของข้อบังคับหรือประกาศจะเป็นการกำหนดรายละเอียดประกอบกฎหมายหรือเรื่องที่เป็นเทคนิควิชาการหรือเรื่องที่อาจผันแปรได้ง่าย

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายในลำดับรองเป็นกฎหมายของท้องถิ่นอีกด้วย คือ ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติสุขาภิบาล ซึ่งเป็นกฎหมายที่องค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ตราขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยกฎหมายการจัดตั้งท้องถิ่นนั่นเองหรือตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ซึ่งกฎหมายลักษณะนี้ส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติต่าง ๆ เฉพาะในเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้น



### การที่ประเทศไทยของเรามีการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายไว้ก็ด้วยเหตุผลที่ว่า

- (ก) กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้
- (ข) กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่า จะออกได้โดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติที่มีศักดิ์สูงกว่าหรือเมื่อกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าให้อำนาจไว้ และเนื้อหาของกฎหมายจะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้เท่านั้น
- (ค) การจะแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายนั้น จะต้องทำโดยกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าหรือเท่ากันบทบัญญัติที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้
- (ง) หลักการสำคัญของกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป จะต้องตราเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูง เช่น พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด และอาจจะเป็นการบัญญัติรายละเอียดหรือวิธีในดําเนินการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท ในกฎหมายลำดับรอง เช่นพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง แล้วแต่ความสำคัญของเนื้อหาในกฎหมายลำดับรองนั้น ถ้ามีความสำคัญมากก็จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ถ้ามีความสำคัญน้อยก็จะตราขึ้นเป็นกฎกระทรวง ถ้ามีความสำคัญน้อยลงไปอีกก็จะออกมาในรูปแบบประกาศ

มีข้อสังเกตที่น่าสนใจมากเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็คือ จะจัดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในลำดับศักดิ์ใดของกฎหมาย ซึ่งมีทั้งนักวิชาการทางนิติศาสตร์และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นแบ่งได้ ๒ แนวคิด ดังนี้

แนวคิดที่ ๑ เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติประมวลกฎหมาย และพระราชกำหนด เนื่องจากเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีไว้เป็นการเฉพาะและให้มีเพียง ๘ ฉบับเท่านั้น และในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดเนื้อหาสาระไว้โดยเฉพาะว่าในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับต้องมีเนื้อหาสาระเช่นไร เพื่อไม่ให้มีการขยายความรัฐธรรมนูญตามอำเภอใจ ในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ผู้มีสิทธิเสนอร่างได้แก่สมาชิกรัฐสภาเท่านั้น ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเข้าชื่อกัน ๕๐,๐๐๐ คน เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ นอกจากนี้การจะตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นพระราชกำหนด หรือจะแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยการตราพระราชกำหนดแก้ไขก็ทำไม่ได้ ต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดาที่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดได้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารสามารถขยายความรัฐธรรมนูญได้ตามใจชอบ นอกจากนี้ การตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราโดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ หรือมีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยการส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ทำได้ง่ายกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภาร่วมกัน ไม่น้อยกว่า ๒๐ คน เสนอความเห็นต่อ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี ส่งความเห็นไปยัง ศาลรัฐธรรมนูญ ขณะที่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติธรรมดา จะต้องสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของสองสภาร่วมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบ จึงจะเสนอความเห็นได้ กล่าวคือ จะต้องมีการเสนอความเห็นอย่างน้อย ๑๐ คน ซึ่งในกรณีของร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญต้องการอยู่เพียง ๒๐ คน เท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่สำคัญมาก โดยนำรัฐธรรมนูญมาขยายในรายละเอียดโดยตรง จึงต้องมีการตรวจสอบที่ระมัดระวัง และง่ายเพื่อไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และทำให้หลักการของรัฐธรรมนูญ เสียไป พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญมาก สำคัญกว่า พระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่น ๆ ทั้งยังเป็นกฎหมายที่เกิดจากรัฐธรรมนูญโดยตรง และมีความ เชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญสูง

แนวคิดที่ ๒ มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติมี สักดิ์เท่ากัน ไม่มีอันใดสูงกว่า เพราะต่างก็ออกโดยองค์กรเดียวกัน คือรัฐสภาและพระมหากษัตริย์ กระบวนการตรวจก็เหมือนกัน ต่างกันเพียงผู้มีอำนาจเสนอเท่านั้น คือสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจ เสนอพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประชาชนจะเข้าชื่อเสนอเองไม่ได้ และถ้า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่นที่มีศักดิ์เท่ากัน ให้ถือว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายเฉพาะมีผลลบล้างกฎหมายทั่วไป ตามหลักที่ว่า กฎหมายเฉพาะมีผลยกเว้นกฎหมายทั่วไป แม้กฎหมายทั่วไปจะออกมาภายหลัง



## บทที่ ๔

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีบทบัญญัติในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ ฉะนั้นในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ตัวของกฎหมาย และการลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ในรายงานนี้ต้องการชี้ให้เห็นเป็นเฉพาะกรณีของ แนวคิด การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งสามารถสรุปและมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่างขึ้นหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงต้องอยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๕<sup>๘</sup> คือถ้ามีการไปจำกัดสิทธิของบุคคลแล้ว จะต้องมีการเขียนบทจำกัดสิทธิไว้ในวรรคสองของคำปรารภ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอยู่ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๒๗<sup>๙</sup>

๒. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คน สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าว ไม่มีสิทธิเสนอพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ความที่ชัดเจนอยู่แล้ว ดังที่กล่าวไว้แล้วในข้างต้น

๓. ฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกำหนดมาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกำหนดมาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ด้วยเหตุผลที่ว่า ถ้าถือว่าพระราชบัญญัติ

<sup>๘</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕

<sup>๙</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๒๗ ...ฯลฯ...

(๑) ให้นำหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งแจ้งข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นในการปฏิบัติงาน หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๒) ให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานตาม (๑) เจ้าหน้าที่ของรัฐ พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือบุคคลใดมีหนังสือแจ้งข้อเท็จจริง หรือมาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๓) ขอให้ศาลส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(๔) ตรวจสอบสถานที่ที่เกี่ยวกับเรื่องที่มีการร้องเรียน โดยแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองสถานที่ทราบล่วงหน้าในเวลาอันควร...ฯลฯ...

ประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์เท่ากับพระราชบัญญัติแล้ว ฝ่ายบริหารก็จะสามารถออกพระราชกำหนดมาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ เพราะถือว่ามีศักดิ์ในทางกฎหมายเท่ากัน โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๘ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ**ตั้งแต่วันพระราชบัญญัติก็ได้**” หมายความว่า การออกพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ ซึ่งต้องมีองค์ประกอบของเหตุผลอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) รักษาความปลอดภัยของประเทศ
- (๒) รักษาความปลอดภัยสาธารณะ
- (๓) รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือ
- (๔) ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบที่จะตราพระราชกำหนดนั้นแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศในราชกิจจานุเบกษาทันที ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เช่นพระราชบัญญัติ คำว่าดังเช่นพระราชบัญญัตินี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นผลสำเร็จของพระราชกำหนดว่าให้ถือว่าอยู่ในลำดับศักดิ์ ชั้นของพระราชบัญญัติ ไม่ใช่กลายเป็นพระราชบัญญัติ เมื่ออยู่ในลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นลำดับเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงเป็นเหตุผลว่าพระราชกำหนดสามารถออกมาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ดังเหตุผลดังกล่าว

๔. ถ้าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราออกมาและมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองไว้ แต่ไม่เขียนบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นไว้ในกฎหมาย จะเกิดผลให้เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และผลจะเป็นอย่างไร ผู้เขียนเห็นว่าผลย่อมเป็นการขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน แต่การที่ไม่ได้เขียนบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติไว้ซึ่งอาจเพราะความสำคัญผิดหรือบกพร่องไปนั้น ถ้าในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ และได้ระมัดระวังในการตรากฎหมายแล้ว เราต้องคำนึงถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ ก็ต้องถือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม public interest ด้วยเป็นสำคัญ จึงเห็นว่าความเข้มข้งไม่พอที่จะทำให้กฎหมายทั้งฉบับนั้นเป็นอันบังคับใช้ไม่ได้ ส่วนข้อบกพร่องที่มีในการไม่เขียนบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ ก็อาจนำมาแก้ไขในภายหลังได้



## บรรณานุกรม

- ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร. **คำแนะนำนักศึกษากฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ ๓** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ๒๕๔๖.
- โกคิน พลกุล. **ปัญหาและข้อคิดบางเรื่องจากรัฐธรรมนูญไทย.** กรุงเทพมหานคร : ศูนย์การพิมพ์พลชัย. ๒๕๓๐.
- มานิตย์ จุมปา. **หลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (อัดสำเนา)
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.** พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการวุฒิสภา. ๒๕๔๓.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. **ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๔๔.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ๒๕๔๔
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **รวมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.** กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ๒๕๔๐. **รายงานการประชุมวุฒิสภา. ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญทั่วไป) :** 67-69.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ๒๕๔๑. **รายงานการประชุมวุฒิสภา. ครั้งที่ ๑๔ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) :** 50-55.
- อมร จันทรสมบูรณ์. **คอนสติติวชันแนลลิสม์ทางออกของประเทศไทย.** กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์





**ประวัติผู้เขียน****นายวิบูลย์ เอี่ยมกระตืนธุ์**

- ผู้อำนวยการกลุ่มงานบริการเอกสารอ้างอิงในการประชุมกรรมการ  
(นิติกร ๘ ว.)

**การศึกษา****- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง**



Legislative Institutional Repository of Thailand