

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



นางสาววีชราพร ยอดมิ่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2551

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE LAW-MAKING PROCESS OF ORGANIC LAW UNDER THE CONSTITUTION OF
THE KINGDOM OF THAILAND B.E. 2550



MISS Watcharaporn Yodming

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2008

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตาม
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550

โดย

นางสาววัชรพร ยอดมิ่ง

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

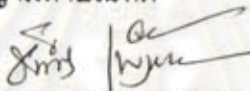
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเชื่อม


อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้นับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

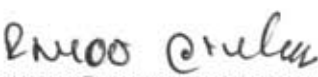

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์อิทธิพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเชื่อม)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร.มนตรี รูปสุวรรณ)


..... กรรมการ
(นายไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์)

วิทยารพร ยอดมิ่ง : กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (THE LAW-MAKING PROCESS
OF ORGANIC LAW UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF
THAILAND B.E. 2550) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ผศ.ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเยี่ยม,
อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม รศ.ดร. มนต์รี รูปสุวรรณ, จำนวนหน้า 311 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีหลักการ
เฉพาะแยกต่างหากจากพระราชบัญญัติธรรมดา และมีปัญหาบางประการในแนวทางปฏิบัติ

จากการศึกษาพบว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มี
ลักษณะพิเศษในหลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา ในการลงมติวาระที่สามด้วยคะแนนเสียงข้าง
มากเด็ดขาด และในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ทุกฉบับ
บทบัญญัติที่กำหนดลักษณะพิเศษเหล่านี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติตามมา 4 เรื่อง ได้แก่
ประการแรก ปัญหาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน
ประการที่สอง ปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลฎีกา ศาล
รัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการลงมติในบท
เฉพาะกาล ตามมาตรา 302 วรรค 5 และประการที่สี่ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อกระบวนการตรา
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย

จึงต้องศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อทำให้บทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวมีความชัดเจน
ยิ่งขึ้น และเพื่อให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมและมี
ประสิทธิภาพ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทย

สาขาวิชานิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต (11)พ ยอดมิ่ง.....
ปีการศึกษา 2551..... ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก อนันต์.....
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ป.....

4986290834 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : ORGANIC LAW/ THE LAW-MAKING PROCESS/ LEGISLATIVE

WATCHARAPORN YODMING: THE LAW-MAKING PROCESS OF ORGANIC
LAW UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND B.E.

2550. THESIS ADVISOR: ASST.PROF. KANONGNIJ SRIBUAIAM, Ph.D.,

THESIS COADVISOR:ASSOC.PROF. MONTREE ROPSUWUN, Ph.D., 311 pp.

The objective of this thesis is to study the law-making process of organic law under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 which has specific process separately from general Acts having some problems in practice.

According to the study, the law-making process of organic law under the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 has special process in various aspects, particularly, in the initiation of the bill which is different from that of the general Acts; in the voting during the third session by absolute majority votes; and in the scrutinizing on the constitutionality before the enactment of the organic law. All these provisions stipulating special qualifications brought the following problems in practice: *firstly*, problem concerning the initiation of money bill; *secondly*, problem concerning the initiation of the bill by the Supreme Court of Justice, the Constitutional Court and the constitutional independent organization; *thirdly*, problem concerning voting under the transitory provisions under sections 302 paragraph 5; and *fourthly*, problem relating to the scrutinizing on the constitutionality of the organic law after it's promulgation, all of which are obstacles of the law-making process of Thai organic law.

Hence, it is necessary to study and find the way to solve these problems, in order to make the provisions on organic law to be clear, and to make the law-making process of organic law to be more appropriate and efficient, which would finally be beneficial to the Thai legislative process.

Field of Study : LAWS

Academic Year : 2008

Student's Signature Watcharaporn

Advisor's Signature Kanongnij

Co-Advisor's Signature Montree Ropsuwun

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากผศ.ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม ที่สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้เขียน ซึ่งท่านได้ให้ความเมตตาให้คำปรึกษาที่ดี คำแนะนำที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อีกทั้งยังช่วยตรวจทานและปรับแก้วิทยานิพนธ์ เพื่อให้มีความสมบูรณ์ และรศ.ดร.มนตรี รูปสุวรรณ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม พร้อมให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศ.กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งขอขอบพระคุณอาจารย์ ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้คำชี้แนะเพิ่มเติมอันเป็นประโยชน์ ซึ่งทำให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาและเพื่อนร่วมงานในสำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทุกท่าน สำหรับคำแนะนำ กำลังใจ และความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ

เหนือสิ่งอื่นใด ผู้เขียนกราบขอบพระคุณ คุณพ่อ คุณแม่ ผู้ให้กำเนิดและผู้เป็นกำลังใจสำคัญ ทำให้ผู้เขียนได้รับความสำเร็จเหมือนเช่นทุกวันนี้ ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ เพราะความรัก ความเมตตาและความช่วยเหลือของท่านทั้งสองที่มีให้แก่ผู้เขียนตลอดมา

ขอขอบคุณ คุณปวีติ ลาดศิลา คนที่อยู่เคียงข้างผู้เขียนคอยให้กำลังใจและให้ความช่วยเหลือต่างๆ เป็นอย่างดีตลอดมา คุณเรณูมาศ รักษาแก้ว คุณนัยนา ปันธิโป และคุณวรรณย์ ด้านวิวัฒน์ เพื่อนที่น่ารัก ที่คอยให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่างๆ คุณยสวดี นิลคูหา น้องสาวที่แสนดี ผู้คอยให้กำลังใจ ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือเสมอ

นอกจากนี้ขอขอบคุณผู้มีส่วนเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ซึ่งไม่อาจจะเอ่ยนามได้หมดในที่นี้ ขอให้ทุกท่านทราบว่าผู้เขียนซาบซึ้งในน้ำใจของทุกท่านทุกคน

หากวิทยานิพนธ์นี้จะก่อให้เกิดคุณประโยชน์อยู่บ้าง คุณงามความดีทั้งหลาย ผู้เขียนขอมอบแด่ผู้มีพระคุณทั้งหลายข้างต้น แต่หากมีข้อบกพร่องประการใดผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ด
สารบัญภาพ.....	ต
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	5
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	6
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 แนวความคิดและทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ....	
2.1 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมาย.....	7
2.1.1 ลักษณะเบื้องต้นของลำดับศักดิ์ของกฎหมาย.....	7
2.1.2 ทฤษฎีในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย.....	7
2.1.2.1 การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายตามทฤษฎีองค์การ.....	8
2.1.2.2 การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายโดยพิจารณาจากเนื้อหาของ กฎหมายตามทฤษฎีบริสุทธิแห่งกฎหมาย.....	9
2.3.1 ผลของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย.....	11
2.2 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	11
2.2.1 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามทฤษฎี.....	11
2.2.2 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามระบบต่างประเทศ..	12

บทที่	หน้า
2.2.3 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามระบบประเทศไทย..	13
2.2.3.1 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	13
2.2.3.2 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	17
2.3 ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	18
2.3.1 ข้อความคิดโดยสังเขปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในฐานะที่มาของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ.....	18
2.3.1.1 ความหมายแบบต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ.....	18
2.3.1.2 แนวคิดที่ใช้ในการแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญ.....	18
2.3.1.3 บทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับการดำรงไว้ซึ่งความ ศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ.....	19
2.3.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	21
2.3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	23
2.3.2.1 ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	23
2.3.2.2 ความสำคัญและประโยชน์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	29
2.3.2.3 ลักษณะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	30
2.3.2.4 ลักษณะพิเศษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	31
2.3.2.5 การแบ่งประเภทตามเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ.....	32
3 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ.....	
3.1 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส.....	35
3.1.1 ความเป็นมาและลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ประเทศฝรั่งเศส.....	35
3.1.1.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	35
3.1.1.2 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	38

บทที่	หน้า
3.1.2 ประเด็นที่อยู่ในขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใน รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส.....	41
3.1.2.1 การเลือกตั้งประธานาธิบดี.....	42
3.1.2.2 การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารระดับสูง.....	42
3.1.2.3 การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอื่น.....	43
3.1.2.4 องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎร.....	44
3.1.2.5 องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของวุฒิสมาชิก.....	44
3.1.2.6 ค่าตอบแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก.....	45
3.1.2.7 การมอบให้ลงคะแนนเสียงแทน.....	45
3.1.2.8 กฎหมายวิธีการงบประมาณ.....	46
3.1.2.9 ขอบเขตของพระราชบัญญัติ.....	48
3.1.2.10 ตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	49
3.1.2.11 สถานะของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม.....	49
3.1.2.12 องค์ประกอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการ และการอภัยโทษ	50
3.1.2.13 ศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง.....	51
3.1.2.14 ศาลอาญาแห่งรัฐ.....	52
3.1.2.15 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม.....	52
3.1.2.16 ประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป.....	53
3.1.2.17 การจัดกลุ่มประเภทของเนื้อหาในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส.....	53
3.1.3 กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ประเทศฝรั่งเศส.....	55
3.1.3.1 กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ.....	55
3.1.3.2 ข้อพิจารณาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละ ขั้นตอน.....	56

3.1.3.3 การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการอื่น ภายใต้รัฐธรรมนูญ.....	66
3.1.3.4 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	70
3.1.3.5 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ.....	72
3.1.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส	78
3.1.4.1 ปัญหาในเรื่องกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยกระบวนการอื่นที่นอกเหนือจากกระบวนการตราตาม บทบัญญัติมาตรา 46.....	78
3.1.4.2 ปัญหาในเรื่องลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่มีกระบวนการตราที่แตกต่างกัน.....	79
3.2 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี.....	82
3.2.1 ความเป็นมาและลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ประเทศอิตาลี.....	82
3.2.1.1 พัฒนาการของรัฐธรรมนูญในอดีต.....	82
3.2.1.2 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ....	85
3.2.1.3 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	86
3.2.2 ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญ อิตาลี.....	87
3.2.2.1 ขอบเขตเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.....	87
3.2.2.2 ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	87
3.2.2.3 ประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	88
3.2.3 กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ประเทศอิตาลี.....	89
3.2.3.1 กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ.....	90
3.2.3.2 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ.....	97

บทที่	หน้า
3.2.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศ อิตาลี.....	101
3.3 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน.....	103
3.3.1 ความเป็นมาและลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ประเทศสเปน.....	104
3.3.1.1 พัฒนาการของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในอดีต.....	104
3.3.1.2 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ..	108
3.3.1.3 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	108
3.3.2 ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญ สเปน.....	109
3.3.2.1 การจัดองค์กรของกองทัพ.....	111
3.3.2.2 การกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานขององค์การพิทักษ์สิทธิของ ประชาชน.....	111
3.3.2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การระงับสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ในกรณีต้องหาว่ากระทำผิดเกี่ยวกับการมีอาวุธ หรือการก่อการร้าย	112
3.3.2.4 การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณากรณีที่มีการสละราชสมบัติ และปัญหาอื่นที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้น เกี่ยวกับการสืบทอดราชสมบัติ.....	112
3.3.2.5 การกำหนดหลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา.....	112
3.3.2.6 การกำหนดหลักเกณฑ์การเสนอร่างกฎหมายโดยมติมหาชน.....	113
3.3.2.7 การกำหนดหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องที่สำคัญทางการเมือง เพื่อให้ประชาชนลงประชามติ.....	113
3.3.2.8 การกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจให้ลงมติแก่สนธิสัญญา หรือการบริหารอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญมอบให้.....	113
3.3.2.9 การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หลักการพื้นฐาน ของการกระทำและข้อบังคับของกองกำลังเพื่อความมั่นคง.....	114

บทที่	หน้า
3.3.2.10 การกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ.....	114
3.3.2.11 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน...	114
3.3.2.12 การกำหนดรายละเอียดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหาร งานของศาล และศาลพิเศษ สถาบันของผู้พิพากษา และ สถาบันองค์กรบริหารงานบุคลากรของศาล.....	114
3.3.2.13 การกำหนดรายละเอียดสถาบันคณะกรรมการตุลาการ และ การกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้พิพากษา และอำนาจหน้าที่...	115
3.3.2.14 การกำหนดองค์ประกอบ การจัดองค์กร และการดำเนินงานของ ศาลบัญญัติ.....	115
3.3.2.15 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะ จำกัดอำนาจของจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นตาม รัฐธรรมนูญ.....	115
3.3.2.16 การกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อ ประโยชน์ของชาติเพื่อให้อำนาจจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง.....	116
3.3.2.17 การกำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติม ธรรมนูญขององค์กรปกครองตนเอง.....	116
3.3.2.18 การอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองของตนเองให้เป็นไปตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนดและกรณีดูแลรักษาอาคาร การต่อเติมอาคาร การร่วมมือกับหน่วยงานอื่น.....	116
3.3.2.19 การกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจหรือโอนอำนาจรัฐบาง ประการให้แก่องค์กรปกครองตนเอง.....	117
3.3.2.20 การลงประชามติเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งจังหวัดในพื้นที่เกาะของ สเปนขึ้นเป็นองค์กรปกครองตนเอง.....	117
3.3.2.21 การกำหนดให้ศาลสูง เป็นศาลสูงสุด (The Head of the Judiciary) ในดินแดนองค์กรปกครองตนเองโดยรัฐธรรมนูญ.....	117
3.3.2.22 การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจทางการเงิน.....	117
3.3.2.23 การกำหนดเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าให้ เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ.....	118

บทที่	หน้า
3.3.2.24 การกำหนดองค์กรและหน่วยงานที่มีอำนาจเสนอคดีต่อศาล รัฐธรรมนูญ.....	118
3.3.2.25 การกำหนดการดำเนินงานและองค์คณะและวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ.....	118
3.3.2.26 กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 68.....	119
3.3.3 ประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	119
3.3.3.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการ ดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การกำหนดวิธีการในการ ทำงานของสถาบันการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองต่างๆ ที่ รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นมา.....	119
3.3.3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เป็นการกำหนดรายละเอียดของกฎหมายที่ เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	121
3.3.3.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการ ขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ.....	121
3.3.4 กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ประเทศสเปน.....	122
3.3.4.1 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	122
3.3.4.2 ข้อพิจารณาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใน แต่ละชั้นตอน.....	125
3.3.4.3 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ.....	132
3.3.5 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน..	134
3.4 หลักการของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ต่างประเทศที่นำมาใช้ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไทย	136
3.4.1 การเปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ประเทศฝรั่งเศสกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ของประเทศไทย.....	136

บทที่	หน้า
3.4.2 การเปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ประเทศอิตาลีกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ประเทศไทย.....	141
3.4.3 การเปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ประเทศสเปนกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ ประเทศไทย.....	145
4 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย	
4.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญไทย.....	155
4.1.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	155
4.1.1.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในความรับรู้ของนักวิชาการ...	155
4.1.1.2 การนำงานวิจัยทางวิชาการมาใช้เพื่อริเริ่มพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ.....	158
4.1.2 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550.....	162
4.1.2.1 ประเด็นถกเถียงในการนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมา บรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540....	164
4.1.2.2 การนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาบรรจุไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	167
4.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่นๆ ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550.....	175
4.1.3.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญ.....	175
4.1.3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ.....	176
4.1.3.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชกำหนด.....	178
4.1.3.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับข้อบังคับการประชุมของ รัฐสภา	179

บทที่	หน้า
4.2 ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	179
4.2.1 เนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของไทย....	180
4.2.1.1 เนื้อหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540....	180
4.2.1.2 เนื้อหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550....	188
4.2.2 ประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	190
4.2.2.1 แบ่งตามเนื้อหาของกฎหมาย.....	190
4.2.2.2 แบ่งตามระยะเวลาในการตรากฎหมาย.....	192
4.3 กระบวนการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของ ไทย.....	196
4.3.1 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	196
4.3.1.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	197
1) ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ..	197
2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน.....	197
4.3.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	200
1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใน สภาผู้แทนราษฎร.....	200
2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใน วุฒิสภา.....	203
3) การประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย.....	207
4) การแก้ไขเพิ่มเติม.....	208
4.3.1.3 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	212
1) ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย.....	212
2) หลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย.....	215
4.3.2 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	218
4.3.2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	218

บทที่	หน้า
1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาหรือคณะรัฐมนตรี.....	218
2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญศาลฎีกา และองค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ.....	219
3) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน	220
4.3.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	221
1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎร.....	221
2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวุฒิสภา	222
3) การประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย.....	227
4) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	227
4.3.2.3 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	230
1) ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย.....	230
2) หลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย.....	233
4.4 ความแตกต่างของลักษณะกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550.....	237
5 วิเคราะห์ประเด็นปัญหาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย.....	242
5.1 ปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย.....	242
5.1.1 ปัญหาในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	242
5.1.2 ปัญหาในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงิน.....	247
5.1.3 ปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	257
5.1.4 ปัญหาในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	265

บทที่	หน้า
5.1.5 ปัญหาในเรื่องกำหนดเวลาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล.....	268
5.2 ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย.....	277
5.2.1 ปัญหาในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ.....	277
5.2.2 ปัญหาการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	283
5.2.3 ปัญหาลำดับศักดิ์กฎหมาย	284
5.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	288
5.3.1 การแก้ไขปัญหาลที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ.....	288
5.3.2 การแก้ไขปัญหาลที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเด็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	289
5.3.2.1 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้	289
5.3.2.2 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ.....	290
6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	291
6.1 บทสรุป.....	291
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	294
รายการอ้างอิง.....	297
ภาคผนวก.....	305
ภาคผนวก ก คำอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 192.....	306
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	311

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส.....	139
2	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยเปรียบเทียบกับประเทศอิตาลี.....	143
3	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยเปรียบเทียบกับประเทศสเปน.....	147
4	เปรียบเทียบความแตกต่างของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยกับต่างประเทศ.....	150
5	เปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 และ ปี พ.ศ. 2550.....	239

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	ลำดับศักดิ์ของกฎหมายตามทฤษฎีองค์กร	8
2	ลำดับศักดิ์ของกฎหมายโดยพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายตามทฤษฎี บริสุทธิ์ของกฎหมาย.....	10
3	ลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540.....	16
4	ลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550.....	17
5	ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส.....	40
6	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส.....	65
7	กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส.....	77
8	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี.....	96
9	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน.....	131
10	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ นำมาใช้กับประเทศไทย.....	154
11	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ไม่ได้ นำมาใช้กับประเทศไทย.....	154
12	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540.....	209
13	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540	210
14	การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540.....	213
15	การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลังการประกาศใช้ตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540.....	216
16	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550.....	227
17	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550 (ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง).....	228
18	การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550.....	231

ภาพที่		ถ หน้า
19	การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลังการประกาศใช้ตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2550.....	235
20	ความแตกต่างของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตาม บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี 2540 และ ปี 2550	241



ศูนย์วิทยพัทพยาบาล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในการอยู่ร่วมกันในสังคมประชาธิปไตยนั้น จำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ในการกำหนดสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ให้กับบุคคลที่เป็นสมาชิกของสังคม เพราะมนุษย์แต่ละคนมีสิทธิโดยกำเนิดที่จะทำอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ แต่ในขณะเดียวกัน มนุษย์เราจำเป็นต้องอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นในสังคม ดังนั้น การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของมนุษย์แต่ละคนสามารถทำได้เต็มที่แต่ต้องมีขอบเขตที่จะต้องไม่เข้าไปรบกวนการใช้สิทธิของบุคคลอื่น มิฉะนั้นสังคมนั้นก็จะไม่มีความสุข โดยกฎเกณฑ์นี้ เราเรียกว่า “กฎหมาย” และกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ คือ รัฐธรรมนูญ โดยใน รัฐธรรมนูญจะได้กำหนดกฎเกณฑ์หลักที่ใช้ในการกำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้ อำนาจของรัฐ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญก็ไม่อาจกำหนด รายละเอียดของแต่ละเรื่องได้ทั้งหมด จึงมีความจำเป็นต้องสร้างกฎหมายอีกประเภทหนึ่งขึ้น คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) ซึ่งเป็นเสมือนส่วนขยายของรัฐธรรมนูญให้มี เนื้อหาที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยกำหนดรายละเอียดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในบางเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักการในการปกครองประเทศ การจัดตั้งองค์กร ตลอดจนกระบวนการขององค์กรต่างๆ ใน รัฐธรรมนูญ อาทิเช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง กฎหมายเกี่ยวกับคณะตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย เกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นหลักการใหม่จึงทำให้เกิด ปัญหาในการบังคับใช้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสถานะหรือลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเพียงชื่อและเนื้อหาของกฎหมายที่บ่งชี้ความเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เท่านั้น แต่ไม่ได้มีกระบวนการตราที่พิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาเลย คงมีแต่กระบวนการ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ที่สามารถกระทำได้ง่ายกว่า พระราชบัญญัติธรรมดาเท่านั้น ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะไม่ต่างไปจาก พระราชบัญญัติธรรมดาแต่อย่างใด จึงไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของการสร้างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีสถานะเป็นกฎหมายพิเศษที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า พระราชบัญญัติธรรมดา แต่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้เกิดการรัฐประหารขึ้นในประเทศไทยโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) ส่งผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถูกยกเลิก และได้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2550 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้กำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีเจตนารมณ์มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ยังไม่ มีหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถกำหนดลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ และพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ทั้งในส่วนของ การเสนอร่างและในส่วนของ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนแรกได้แก่ การให้สิทธิแก่ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการเสนอร่างกฎหมายขององค์กรนั้นๆ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการหาผู้รับผิดชอบที่แท้จริงในการบริหารจัดการกฎหมายแต่ละฉบับ สำหรับในส่วนหลังได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่การกำหนดการลงมติที่พิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนให้มีผลบังคับใช้ด้วย อย่างไรก็ตามแม้หลักการใหม่ที่เกิดขึ้นจะเป็นความพยายามในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในอดีต แต่ก็ได้สร้างปัญหาขึ้นมาใหม่อีกหลายประการต่อไป ดังนี้

ประการแรก ปัญหาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีประเด็นปัญหาสองกรณี กรณีแรก คือ ปัญหาคุณสมบัติของผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอำนาจในการตรากฎหมายนั้นควรจะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ศาลหรือองค์กรอิสระสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ทั้งๆ ที่องค์กรดังกล่าว ไม่ใช่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร กรณีดังกล่าวมีข้อพิจารณาว่าเป็นบทบัญญัติที่ขัดกับหลักการในการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ กรณีที่สอง คือ ปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน ซึ่ง

บทบัญญัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้กำหนดให้ต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี ทั้งที่ควรจะต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีเหมือนเช่นพระราชบัญญัติธรรมดา เพื่อให้ฝ่ายบริหาร ได้รับรู้ถึงงบประมาณรายจ่ายนั้น แต่หากกำหนดให้ขอคำรับรองดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อ ความเป็นอิสระขององค์กร เพราะจะต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารเสมอ ทั้งที่องค์กร บางองค์กรเป็นองค์กรที่ต้องตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารและนักการเมือง จึงต้องเป็นอิสระ จากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง จึงมีข้อพิจารณาว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการเงินควรต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีหรือไม่ และในกรณีที่มีพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วจะมีส่งผลกระทบและมี วิธีการในการแก้ไขปัญหานี้อย่างไร นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญธรรมดา กลายเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรี รับรองหรือไม่ เพราะบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ต้องนำกระบวนการพิจารณาของพระราชบัญญัติธรรมดามาใช้โดยอนุโลม

ประการที่สอง ปัญหาในส่วนของกระบวนการพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มี ข้อพิจารณาว่าสามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธรรมดา หรือพระราชกำหนดได้หรือไม่ หรือจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น นอกจากนี้ในส่วนของบท เฉพาะกาล มาตรา 302 วรรค 3 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ กำหนดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ว่าจะต้องดำเนินการปรับปรุงร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่ วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้ว่าถ้าหากไม่สามารถดำเนินการให้แล้ว เสร็จตามกำหนดเวลาได้จะมีผลอย่างไร ดังนั้นควรจะกำหนดมาตรการบังคับเพื่อเป็นการกระตุ้น ฝ่ายนิติบัญญัติตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จโดยเร็ว สำหรับในส่วนของ มาตรา 302 วรรค 5 ได้กำหนดให้การลงมติแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องมีเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละ สภานั้น มีข้อพิจารณาว่า หากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีคะแนนเสียงไม่ เห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาจะมีผลอย่างไร เพราะถือว่ากฎหมายนี้ผ่าน ความเห็นชอบไม่ได้ เนื่องจากคะแนนเสียงเห็นชอบไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาตามที่มาตรา 140 กำหนดไว้ และถือว่ากฎหมายนี้ไม่ผ่านความเห็นชอบ

ไม่ได้ เนื่องจากคะแนนเสียงไม่เห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภาตามที่บทเฉพาะกาลกำหนดไว้ ทำให้ไม่สามารถกำหนดสถานะของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้

ประการที่สาม ปัญหาในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้ต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสร็จจากกระบวนการตราของรัฐสภาแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้โดยอัตโนมัติทั้ง 9 ฉบับ จึงเกิดปัญหาว่าจะสามารถตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ทั้งกระบวนการตราและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในการตรวจสอบก่อนการประกาศใช้นั้น หากภายหลังจากการประกาศใช้แล้ว พบว่ามีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญจะสามารถส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกรอบหนึ่งได้หรือไม่ เพราะการตรวจสอบก่อนการประกาศใช้นั้นถือว่าผูกพันองค์กรณีนั้นๆ ไปแล้ว นอกจากนี้ ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้นหากศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้เริ่มเสนอกฎหมายนั้นและสุดท้ายศาลรัฐธรรมนูญก็เป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะเป็นการเหมาะสมหรือไม่ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นทั้งผู้เสนอและผู้ตรวจสอบในขณะเดียวกันด้วย

ประการสุดท้าย คือ ปัญหาการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการกำหนดประเภทกฎหมายที่สมควรเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่ได้มีหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะ เพียงแต่กำหนดประเภทกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เท่านั้น และมีการเพิ่มพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างจากเดิมเพียง 1 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ จึงควรมีการกำหนดหลักการประเภทของกฎหมายที่จะบัญญัติให้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน และมีประเด็นในส่วนของข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาว่าสมควรกำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

จะเห็นได้ว่า จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่เพิ่มหลักการใหม่ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลายประการนั้น ได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย และได้ก่อให้เกิดปัญหาใหม่ในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษากระบวนการและหลักการใหม่ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นการส่งเสริมให้เกิดกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย และเหมาะสมกับสังคมไทยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาแนวคิด และขั้นตอนของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของกฎหมายไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และแนวคิดและขั้นตอนของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศ อาทิเช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอิตาลี และประเทศสเปน

2. เปรียบเทียบความแตกต่าง และผลดีผลเสียของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3. เปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4. วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย

5. เสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มีขอบเขตการศึกษาถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยการเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีหลักการใหม่เกิดขึ้นหลายประการ รวมทั้งศึกษากระบวนการตรากฎหมายของต่างประเทศ อาทิเช่น ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการตรากฎหมายของไทย

1.4 สมมติฐาน

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เพิ่มหลักการในเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากพระราชบัญญัติธรรมดา แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังมีปัญหาในแนวทางปฏิบัติในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงต้องแก้ไขบทบัญญัติในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจนมากขึ้น

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยอาศัยการวิเคราะห์ด้วยข้อมูลด้านเอกสารเป็นหลัก (Documentary Research) โดยอาศัยแหล่งข้อมูลสำคัญ 2 ส่วน คือ

1. เอกสารชั้นต้น (Primary Sources) ซึ่งได้แก่ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ รายงานการประชุมรัฐสภา กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา
2. เอกสารชั้นรอง (Secondary Sources) ซึ่งได้แก่ ตำรา บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ และข้อเขียนอื่นๆ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

เมื่อได้รวบรวมข้อมูลแล้ว จะได้ดำเนินการพิจารณาวิเคราะห์ตามทฤษฎีกฎหมายมหาชน และนำมาเขียนในเชิงพรรณนาวิเคราะห์ต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย และนำไปวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไขข้อบกพร่องของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
2. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจในข้อดีและลักษณะเด่นของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่างประเทศ และนำข้อดีดังกล่าวมาปรับใช้กับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองของไทย
3. สามารถนำข้อเสนอแนะไปปรับปรุงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป เพื่อให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกิดความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ
4. นำองค์ความรู้ที่ได้ไปใช้ในการเพิ่มศักยภาพให้แก่กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย

บทที่ 2

แนวความคิดและทฤษฎีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ

ในบทนี้จะกล่าวถึงลักษณะเบื้องต้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วนของหลักการทั่วไปเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และความเชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2.1 หลักการทั่วไปเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

2.1.1 ลักษณะเบื้องต้นของลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

กฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมที่บัญญัติขึ้นเพื่อทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับนั้นจะบัญญัติขึ้นด้วยองค์การที่มีอำนาจในการออกกฎหมายที่แตกต่างกัน ทำให้กฎหมายแต่ละฉบับมีลำดับชั้นหรือศักดิ์กฎหมายสูงต่ำไม่เท่ากัน เปรียบเสมือนยศของทหาร ที่มีการเรียงลำดับยศที่สูงสุดไปจนถึงยศที่ต่ำสุด ได้แก่ นายพล นายพัน นายร้อย นายสิบ และพลทหาร และยศที่สูงกว่าก็มีอำนาจในการบังคับบัญชายศที่ต่ำกว่าได้ แต่ยศที่ต่ำกว่าจะบังคับบัญชายศที่สูงกว่าไม่ได้ ก็เหมือนกับลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะตราให้ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ และกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าก็จะยกเลิกกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ ดังนั้น ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law) จึงหมายถึง ลำดับชั้นแห่งค่าบังคับของกฎหมาย¹ หรือลำดับฐานะหรือความสูงต่ำของกฎหมาย² ซึ่งความแตกต่างของค่าบังคับของกฎหมายนั้นอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการยกเลิกกฎหมาย เพราะหากกฎหมายฉบับใดมีลำดับชั้นของกฎหมายสูงกว่า กฎหมายฉบับอื่นที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าจะมีเนื้อหาของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่านั้นไม่ได้ ส่วนกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากัน หากขัดหรือแย้งกัน ต้องถือว่ากฎหมายที่ออกมาในภายหลัง ยกเลิกกฎหมายฉบับที่ออกมาก่อนโดยปริยาย

2.1.2 ทฤษฎีในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

¹ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายกฎหมายแพ่ง หลักทั่วไป, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543), หน้า 72-73.

² อานันทกร ทรัพย์วิเชียร, ระบบอบประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, ม.ป.ป.), หน้า 25.

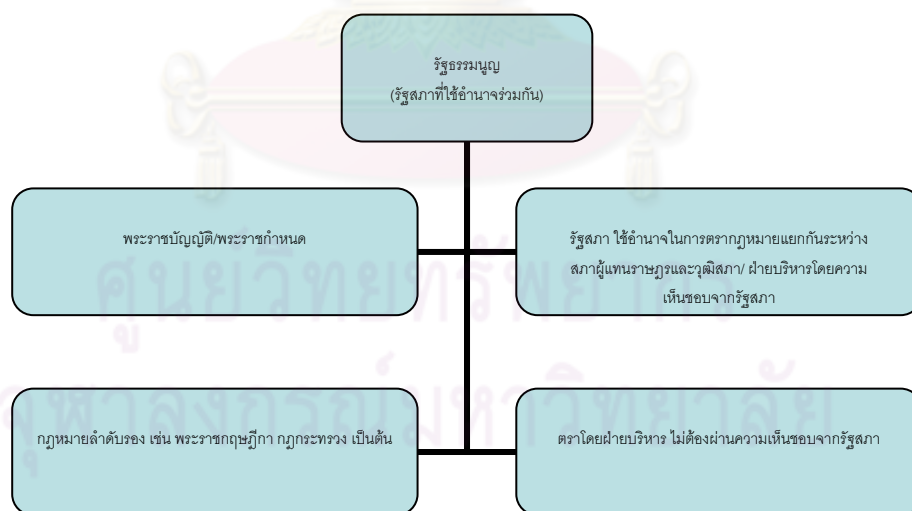
ทฤษฎีที่ใช้ในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้นอาจแบ่งได้หลายประการ ดังนี้

2.1.2.1 การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายตามทฤษฎีองค์กร

องค์กรที่มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายถือว่าเป็นเกณฑ์การพิจารณาที่ใช้ในการกำหนดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย³ กล่าวคือ องค์กรใดที่มีสถานะสูงกว่าองค์กรอื่น กฎหมายที่องค์กรนั้นบัญญัติขึ้นก็จะอยู่ในลำดับที่สูงกว่า แต่หากองค์กรใดมีสถานะหรือความสำคัญที่ลดหลั่นลงมากฎหมายขององค์กรนั้นก็จะมีลำดับศักดิ์ถัดมาตามสถานะขององค์กร โดยนัยนี้ศักดิ์ของกฎหมาย(Hierarchie de droit) ก็เป็นเพียงศักดิ์ขององค์กร (Hierarchie de organes)⁴ เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา เป็นการใช้อำนาจร่วมกันของ 2 สภา จะมีลำดับศักดิ์สูงกว่า พระราชบัญญัติ ซึ่งออกโดยรัฐสภาแต่แยกกันใช้อำนาจในการออกกฎหมายระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และพระราชบัญญัติก็มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎกระทรวง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารและไม่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา เป็นต้น

ลำดับศักดิ์ของกฎหมายตามทฤษฎีองค์กร สามารถสรุปเป็นแผนภาพ ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1: ลำดับศักดิ์ของกฎหมายตามทฤษฎีองค์กร



³ มานิตย์ จุมปา, *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย*, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, 2547), หน้า 76.

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 14.

2.1.2.2 การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายโดยพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมาย
ตามทฤษฎีบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย⁵ หรือทฤษฎีโครงสร้างลำดับชั้นของกฎหมายของฮันส์ เคลเซน
(Hans Kesen)

การพิจารณาลำดับศักดิ์ของกฎหมายต้องพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายใน
ภาวะวิสัย (Objective Signification) โดยวิเคราะห์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายนั้นกับ
กฎหมายหรือกฎเกณฑ์ประเภทอื่นๆ หากกฎหมายนั้นออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่น
กฎหมายนั้นก็มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายอื่น แต่หากกฎหมายอื่นออกโดยอาศัยอำนาจ
กฎหมายนั้นกฎหมายนั้นก็จะมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายอื่น และถึงแม้องค์กรจะเข้ามาเกี่ยวข้อง
กับการแสดงเจตนาออกกฎหมายแล้วก็ตาม แต่กฎหมายที่องค์กรนั้นจะตราออกมาเป็นกฎหมาย
ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้เท่านั้น นอกจากนี้ยังพิจารณาจากลักษณะเฉพาะของเนื้อหา
กฎหมายฉบับนั้นๆ ว่ามีลักษณะ (Nature) เฉพาะอย่างไร ควรอยู่ในลำดับเทียบกับกฎหมายอื่น
สามารถแบ่งระดับกฎหมายได้ 3 ลำดับ คือ⁶

1) รัฐธรรมนูญ (บรรทัดฐานพื้นฐาน) เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรระดับสูงสุด
ที่ทำหน้าที่เสมือนผู้สร้างกฎหมาย ซึ่งประกอบขึ้นจากพฤติกรรมของปัจเจกชนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
สู่ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย รัฐธรรมนูญจึงประกอบไปด้วยบรรทัดฐานพื้นฐานที่กำหนดการเกิดขึ้น
ของบรรทัดฐานทั่วไป คือ กระบวนการตรากฎหมายทั่วไป (กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ)

2) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไป (บรรทัดฐานทั่วไป) รัฐธรรมนูญถือว่า
เป็นตัวกำหนดการเกิดขึ้นของบรรทัดฐานทั่วไป (กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ) ซึ่งโดยปกติมักจะ
กำหนดเพียงองค์กรและกระบวนการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไปเท่านั้น ส่วนเนื้อหา
ของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไปจะมอบให้เป็นหน้าที่ขององค์กรที่ตรากฎหมายระดับ
พระราชบัญญัตินั้น (องค์กรนิติบัญญัติ) เป็นผู้กำหนดว่าพระราชบัญญัตินั้นจะมีเนื้อหาเช่นใดโดย
ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดองค์กรนิติบัญญัติขึ้นให้มีหน้าที่กำหนด
บรรทัดฐานทั่วไป (กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ) ซึ่งจะถูกนำไปใช้โดยองค์กรฝ่ายปกครองหรือ
ศาล และโดยปกติรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้รัฐสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เป็นองค์กร

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 15-16.

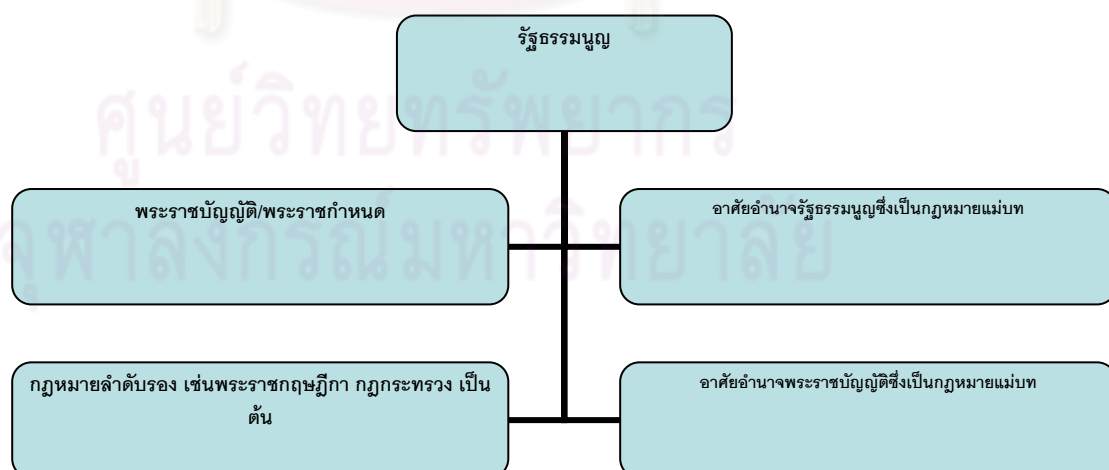
⁶ Hans Kelsen, *The Pure Theory of Law*, trans. M. Knight. (Berkeley : University of
California Press, 1967), หน้า 16 อ้างถึงในสรวุฑ ปิตุเตชะ, 2545: 51-53.

ในการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่บางกรณีรัฐธรรมนูญก็อนุญาตให้รัฐบาลสามารถออกบรรทัดฐานทั่วไป (กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ) แทนรัฐสภาได้ ในกรณีพิเศษและจำเป็นต่อการบริหารประเทศ ซึ่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไปที่ออกโดยรัฐบาล (ฝ่ายบริหาร) เรียกว่าพระราชกำหนด หรือพระราชกำหนดโดยผลของพระราชบัญญัติ

3) **กฎหมายลำดับรอง** (บรรทัดฐานปัจเจกชน) โดยกฎหมายลำดับรอง เกิดจากองค์กรฝ่ายปกครองหรือศาล ซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้บรรทัดฐานทั่วไป (กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ) ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างบรรทัดฐานทั่วไปกับการบังคับใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไปโดยองค์กรฝ่ายปกครองหรือศาล มีความเหมือนกันเช่นเดียวกับที่ปรากฏระหว่างบรรทัดฐานพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ) กับการกำเนิดเกิดขึ้นของบรรทัดฐานทั่วไป ดังนั้นจึงถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นที่มาของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไป และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไปเป็นที่มาของกฎหมายลำดับรอง

ลำดับศักดิ์ของกฎหมายโดยพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายตามทฤษฎีบริสุทธิแห่งกฎหมายสามารถสรุปเป็นแผนภาพ ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 2

แผนภาพที่ 2 : ลำดับศักดิ์ของกฎหมายโดยพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายตามทฤษฎีบริสุทธิแห่งกฎหมาย



2.1.3 ผลของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ศักดิ์ของกฎหมายมีผลในทางกฎหมาย 3 ประการ⁷คือ

1. กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าจะตราออกมาใช้ได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าให้อำนาจไว้ หรือกฎหมายที่มีศักดิ์สูงเป็นแม่บท กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าเป็นลูกบท เช่น พระราชบัญญัติเป็นกฎหมายแม่บท ส่วนกฎกระทรวงเป็นกฎหมายลูกบท เป็นต้น

2. กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่า (กฎหมายลูกบท) จะตราออกใช้เกินอำนาจที่กฎหมายแม่บทให้ไว้ไม่ได้ ถ้าตรากฎหมายออกใช้โดยมีเนื้อหาที่เกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายแม่บทให้ไว้ ถือว่ากฎหมายลูกบทนั้นไม่มีผลบังคับ

3. กฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ กรณีที่มีการขัดหรือแย้งกันต้องใช้กฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าบังคับ ไม่ว่ากฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าจะตราออกใช้ก่อนหรือหลังก็ตาม ส่วนในกรณีที่กฎหมายมีศักดิ์เท่ากัน ขัดหรือแย้งกันมีหลักว่า กฎหมายที่ออกภายหลังย่อมยกเลิก หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ออกมาก่อน

2.2 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

กฎหมายในแต่ละประเภทนั้นมีสถานะทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายแต่ละประเภท พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่จะต้องถูกนำมาจัดลำดับศักดิ์ไว้ในกฎหมาย

2.2.1 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามทฤษฎี

จากการศึกษาทฤษฎีการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้น จะเห็นได้ว่า ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในกรณีกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายอื่นมีหลายประเภท หรือกฎหมายที่ออกโดยองค์กรเดียวกันแต่มีขั้นตอนการตรากฎหมายที่ไม่เหมือนกัน กฎหมายดังกล่าวเมื่อทำการเปรียบเทียบกันแล้วกฎหมายนั้นจะมีลำดับศักดิ์กฎหมายเป็นเช่นไร ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายทั้งสองประเภท ดังนั้นจึงถือว่าพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจในการตรากฎหมาย

⁷ มานิตย์ จุมปา, **ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย**, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, 2547), หน้า 80.

ทั้งสองประเภทดังกล่าว แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้ว ไม่สามารถอธิบายว่าลำดับศักดิ์ของกฎหมายว่ากฎหมายใดมีลำดับศักดิ์สูงกว่ากันได้จากกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายอื่น จึงต้องพิจารณาว่า กฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจนั้นกำหนดองค์กร หรือกระบวนการตรากฎหมายใดเป็นพิเศษกว่ากัน หากกฎหมายใดมีกฎหมายแม่บทกำหนดให้มีองค์กร หรือกระบวนการตราเป็นพิเศษกว่ากฎหมายอื่นย่อมมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่นนั้น ดังนั้น ถ้ารัฐธรรมนูญกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีองค์กรหรือกระบวนการตราเป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ต้องถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีองค์กรหรือกระบวนการตราที่เหมือนกับพระราชบัญญัติธรรมดา ต้องถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายอยู่ในลำดับเดียวกันกับพระราชบัญญัติธรรมดา

2.2.2 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามระบบต่างประเทศ

ในต่างประเทศนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะมีลำดับศักดิ์กฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีองค์กรหรือกระบวนการตราที่พิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา อาทิเช่น

ในประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กำหนดองค์กรที่ตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวกัน คือองค์กรนิติบัญญัติ (รัฐสภา) แต่ก็ได้กำหนดความพิเศษไว้ โดยกำหนดให้กฎหมายที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิได้เฉพาะเรื่องที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้ตราออกเป็นกฎหมายเท่านั้น และในส่วนของกระบวนการตราก็มีขั้นตอนที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา เช่น ระยะเวลาไตร่ตรอง การลงมติ และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ในประเทศอิตาลี รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. 1947 ได้กำหนดองค์กรที่ตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวกัน คือองค์กรนิติบัญญัติ (รัฐสภา) แต่ก็ได้กำหนดความพิเศษไว้โดยกำหนดให้กฎหมายที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิได้เฉพาะเรื่องที่รัฐธรรมนูญอนุญาตให้ตราออกเป็นกฎหมายเท่านั้น และในส่วนของกระบวนการตราก็มีขั้นตอนที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาและเป็นกระบวนการเดียวกับการตรากฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ คือ ระยะเวลาไตร่ตรอง การลงมติ และการทำประชามติ

ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1978 ได้กำหนดองค์กรที่ตราพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรเดียวกัน คือองค์กรนิติบัญญัติ (รัฐสภา) แต่ก็ได้กำหนดความพิเศษไว้โดยกำหนดให้กฎหมายที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีได้เฉพาะเรื่อง รัฐธรรมนูญอนุญาตให้ตราออกเป็นกฎหมายเท่านั้น และในส่วนของกระบวนการตราก็มีขั้นตอนที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา คือ การลงมติด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาด

2.2.3 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามระบบประเทศไทย

2.2.3.1 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในส่วนของประเทศไทยนั้น เพิ่งจะนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก จึงทำให้เกิดความสับสนในการจัดลำดับศักดิ์กฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไม่ได้กำหนดลำดับศักดิ์ของกฎหมายประเภทนี้ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งในประเทศไทยได้จัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย^๑ ดังนี้

1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ที่กำหนดรูปแบบการปกครอง และระเบียบบริหารประเทศ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของประชาชนในประเทศนั้นๆ และเป็นแม่บทของกฎหมายทั้งหลาย ดังนั้นกฎหมายทุกประเภทจะออกมาขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ มิฉะนั้นกฎหมายนั้นจะไม่มีผลบังคับใช้

2) พระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญโดยตรง เป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ประมวลกฎหมาย เป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นโดยการรวบรวมพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันที่กระจัดกระจายมาจัดเรียงเป็นหมวดหมู่ มีการวางหลักเกณฑ์ที่เป็นระเบียบ และมีข้อความกล่าวถึงกันและกัน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญาประมวลรัษฎากร ประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

^๑ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายกฎหมายแพ่ง หลักทั่วไป, หน้า 73-74.

พระราชกำหนด เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ออกกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีให้ใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติ การออกพระราชกำหนดจะใช้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลพิเศษภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อาทิเช่น กรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็น รวดด่วน ในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ เป็นต้น

ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เป็นกฎหมายฉุกเฉินของฝ่ายบริหารอีกประเภทหนึ่ง กล่าวคือ ในยามที่มีสถานะสงครามหรือในภาวะคับขันถึงขนาดอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ ซึ่งทำให้การใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาตามปกติขัดข้อง หรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ คณะรัฐมนตรีได้นำความขึ้นกราบทูลต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงใช้อำนาจประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ และก็ไม่จำเป็นต้องให้รัฐสภาอนุมัติอีกครั้งหนึ่งดังเช่นกฎหมายของฝ่ายบริหารในกรณีอื่น ซึ่งเมื่อประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติจึงมีผลใช้บังคับตลอดไป

3) พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร โดยพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดอันเป็นหลักการย่อยๆ ของพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด เพื่อใช้ในการจัดระเบียบบริหารราชการ หรือกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ หรือเงื่อนไขในการบังคับการให้เป็นไปตามหลักการใหญ่ในพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดนั้น

4) กฎกระทรวง เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร ที่ตราขึ้นโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดนั้นๆ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และไม่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากรัฐสภา เพื่อกำหนดรายละเอียดและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด

ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกากับกฎกระทรวงมีความใกล้เคียงกัน ดังนั้นจึงต้องพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายที่ต้องการบัญญัติว่ามีความสำคัญเพียงใด ซึ่งหากมีความสำคัญเป็นอย่างมากต้องตรากฎหมายในรูปของพระราชกฤษฎีกา แต่ถ้ามีความสำคัญน้อยกว่า ก็ต้องตราในรูปของกฎกระทรวง

5) กฎหมายที่องค์กรส่วนท้องถิ่นบัญญัติ เป็นกฎหมายที่ให้องค์กรบริหารส่วน

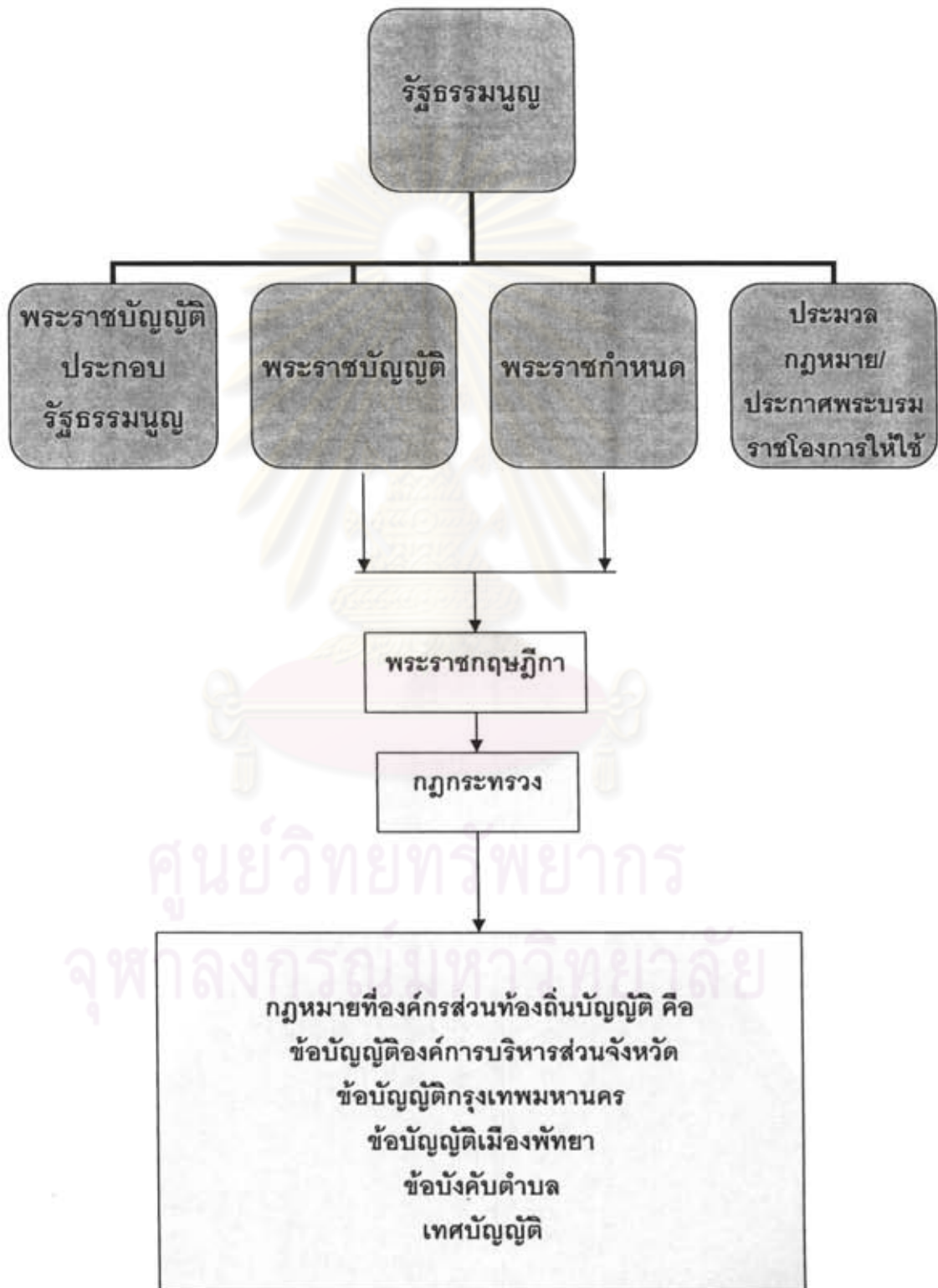
ท้องถิ่นมีอำนาจในการกำหนดกฎหมายด้วยตนเอง ได้แก่ ข้อบังคับตำบล เทศบัญญัติ ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา ซึ่งในการตรากฎหมายเหล่านี้จะอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ เช่นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้ให้อำนาจออกเทศบัญญัติ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้อำนาจตราข้อบังคับตำบล เป็นต้น

และในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้จากการจัดลำดับศักดิ์กฎหมายของไทยไม่ได้กำหนดลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน จึงต้องพิจารณาจากองค์กรหรือกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีองค์กรหรือกระบวนการตราเป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จะถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีองค์กรหรือกระบวนการตราที่เหมือนกับพระราชบัญญัติธรรมดา จะถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายอยู่ในลำดับเดียวกันกับพระราชบัญญัติธรรมดา ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ไม่ได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พิเศษแตกต่างจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติธรรมดา มีเพียงรายละเอียดปลีกย่อยในขั้นตอนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่แตกต่างไป ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีลำดับศักดิ์เดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา

ลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สามารถสรุปเป็นแผนภาพ ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 3

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 3: ลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร
ไทย พุทธศักราช 2540

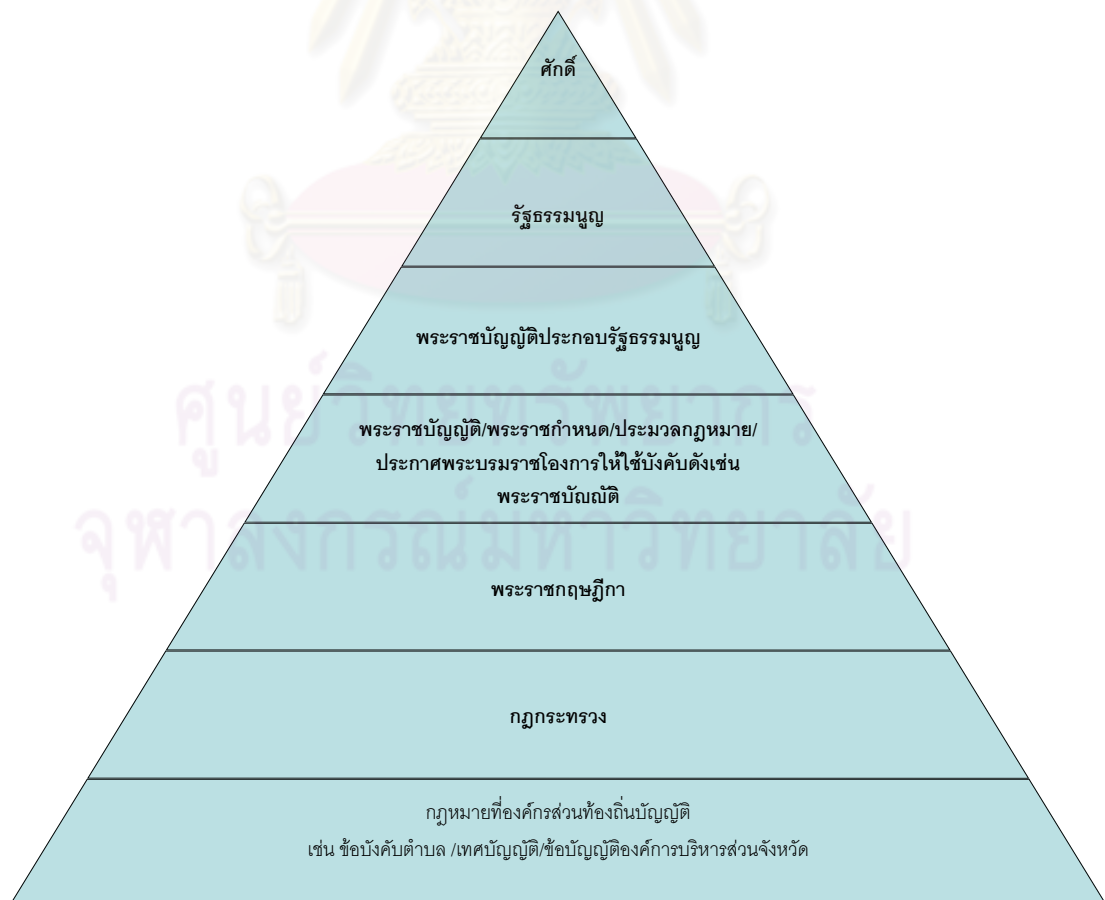


2.2.3.2 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในส่วนของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้นได้มีการกำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ โดยมีกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากทฤษฎีลำดับศักดิ์ และลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยจึงมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา

ลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถสรุปเป็นแผนภาพ ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 4

แผนภาพที่ 4 : ลำดับศักดิ์ของกฎหมายไทยตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



2.3 ความเชื่อมโยงระหว่างรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นจากแนวคิดของการตรารัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่ต้องการให้เนื้อหาของรัฐธรรมนูญมีความกระชับ ชัดเจน และคงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย ดังนั้นการทำความเข้าใจความเป็นมาในเชิงแนวคิดของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความจำเป็นต้องทำความเข้าใจข้อความคิดเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญก่อน เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นจุดเริ่มต้นที่ก่อให้เกิดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้น

2.3.1 ข้อความคิดโดยสังเขปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญในฐานะที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2.3.1.1 ความหมายแบบต่างๆ ของรัฐธรรมนูญ

คำว่า “รัฐธรรมนูญ” นั้นได้มีการให้ความหมายไว้หลายแบบ ได้แก่

1) รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างกว้าง หรือรัฐธรรมนูญตามเนื้อหา หมายถึง กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้ในการปกครองประเทศ รัฐธรรมนูญจะกำหนดรูปแบบของรัฐ หน้าที่ขององค์กรต่างๆ รวมทั้งการใช้อำนาจในรัฐ⁹

2) รัฐธรรมนูญในความหมายอย่างแคบ¹⁰ หรือ รัฐธรรมนูญตามแบบพิธี หมายถึง รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร หรือเอกสารที่รวบรวมกฎเกณฑ์แบบแผนการปกครองประเทศไว้อย่างเป็นระบบในเอกสารฉบับหนึ่ง หรือหลายฉบับและมีแบบพิธีการจัดทำหรือบัญญัติเป็นพิเศษ

3) รัฐธรรมนูญตามอุดมคติ หมายถึง รัฐธรรมนูญตามความคิดทางการเมือง ซึ่งความหมายไม่แน่นอนแปรเปลี่ยนไปตามความคิดทางการเมืองที่ยึดถือเป็นอุดมคติ นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับทัศนะของผู้ที่ต่อสู้เรียกร้อง ซึ่งอาจมุ่งไปในทางเรียกร้องให้จำกัดอำนาจของประมุข หรืออาจมุ่งไปในทางเรียกร้องให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลก็ได้¹¹

2.3.1.2 แนวคิดที่ใช้ในการแบ่งประเภทของรัฐธรรมนูญ

⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา, 2541), หน้า 4.

¹⁰ สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2535), หน้า 4.

¹¹ หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 82.

แนวคิดที่ใช้ในการแบ่งประเภทของรัฐธรรมนู้อาจแบ่งออกเป็น 2 แนวคิด คือ¹²

1) แนวคิดดั้งเดิม แบ่งรัฐธรรมนู้ออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (Written Constitution) กับรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution)

1.2 รัฐธรรมนูญที่แก้ไขง่าย (Flexible Constitution) กับรัฐธรรมนูญที่แก้ไขยาก (Rigid Constitution)

1.3 รัฐธรรมนูญของรัฐเดี่ยว (Unitary Constitution) กับรัฐธรรมนูญของรัฐรวม (Federal Constitution)

2) แนวคิดสมัยใหม่ แบ่งรัฐธรรมนู้ออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้¹³

2.1 การแบ่งโดยพิจารณาอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นหลัก โดยแบ่งออกเป็นรัฐธรรมนูญแบบอุดมการณ์ กับรัฐธรรมนูญแบบกลไกหรือรัฐธรรมนูญไม่มีอุดมการณ์

2.2 การแบ่งโดยพิจารณาถึงความเป็นจริงของรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท¹⁴ ได้แก่

- รัฐธรรมนูญ แบบ Normative หรือรัฐธรรมนูญแบบกฎเกณฑ์แบบแผน ซึ่งทำหน้าที่เพียงเป็นกฎเกณฑ์ที่ควบคุมกระบวนการทางการเมือง
- รัฐธรรมนูญ แบบ Nominal หรือรัฐธรรมนูญแบบหลักการ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สมบูรณ์ แต่ขาดการปฏิบัติ
- รัฐธรรมนูญ แบบ Semantic ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรมเพื่อการยึดครองอำนาจ

2.3.1.3 บทบาทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับการดำรงไว้ซึ่งความ

ศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการใหญ่ๆ ไว้หลายประการ อาทิเช่น การแบ่งแยกอำนาจ องค์การของรัฐและการใช้อำนาจ รวมถึง สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ซึ่งเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์และเป็นหลักเกณฑ์ในการปกครองประเทศ จึงถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความเป็นพิเศษและสถานะสูง

¹² James Bryce, Studies in History and Jurisprudence (1901) อ้างถึงใน สมยศ เชื้อไทย,

คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, หน้า 8.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-14.

กว่ากฎหมายประเภทอื่น ดังนั้น เพื่อดำรงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ กระบวนการตรา และการแก้ไขเพิ่มเติมจึงกระทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา ซึ่งท่านศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้ความเห็นไว้ว่า “...รัฐธรรมนูญนั้นควรจะมีความศักดิ์สิทธิ์แต่ที่จำเป็นไว้เท่านั้นและต้องแก้ไข ได้ยาก ถ้าเอาอะไรต่ออะไร ไปบัญญัติลงไว้จะต้องแก้ไขกันบ่อยๆ ความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญจะเสื่อมคลายไป รายละเอียดต่างๆ ในการปกครองจึงควรบัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมดา ไม่ใช่ในรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อแก้ไขก็ทำได้ง่าย ไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญ”¹⁵

โดยในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศนั้นได้กำหนดจำนวนมาตราและเนื้อหาที่แตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ของประเทศนั้นๆ อาทิ เช่น รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย มีจำนวน 128 มาตรา รัฐธรรมนูญเบลเยียมมีจำนวน 198 มาตรา รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสมีจำนวน 92 มาตรา รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มีจำนวน 139 มาตรา รัฐธรรมนูญสเปนมีจำนวน 169 มาตรา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้ร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะบัญญัติไว้เฉพาะที่เป็นหลักการใหญ่ๆ ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเท่านั้น จะไม่กำหนดรายละเอียดย่อยอื่นๆ ไว้มากนัก เพราะหากสถานการณ์การเมือง สังคม และเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปก็อาจทำให้บทบัญญัตินั้นๆ ต้องเปลี่ยนแปลงตามด้วย และหากต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบทบัญญัติบ่อยๆ เพื่อให้ทันสมัยกับสถานการณ์บ้านเมืองก็จะส่งผลกระทบต่อความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ และส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือของประชาชนผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย จึงเป็นเหตุผลหนึ่งที่ต้องมีกฎหมายอีกประเภทหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดรายละเอียดของหลักการในรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้ต้องแก้ไขรายละเอียดในรัฐธรรมนูญบ่อยๆ โดยเฉพาะเรื่องบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น กระบวนการการได้มาซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ และโครงสร้างขององค์กรทางการเมือง วิธีการดำเนินงานขององค์กร หรือสถาบันทางการเมือง ฯลฯ เพื่อมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยเกินไป อันจะทำให้รัฐธรรมนูญขาดความศักดิ์สิทธิ์ จึงต้องมีกฎหมายอีกประเภทหนึ่ง ที่มีกระบวนการในการจัดทำและแก้ไขเพิ่มเติมที่ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญ เพื่อความสะดวกในกรณีที่มีความจำเป็นในการแก้ไขเพิ่มเติม แต่กระบวนการดังกล่าวควรทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา เพราะถือว่าเป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ถือเป็นส่วนหนึ่งในการอธิบายหรือขยายหลักการสำคัญในรัฐธรรมนูญให้เกิดความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น กฎหมายประเภทนี้ เรียกว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Lois Organiques หรือ Organic Law)”

¹⁵ ไพโรจน์ ชัยนาม, **สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพฯ : สารศึกษาการพิมพ์, 2524), หน้า 125.

2.3.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรกับ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ โดยศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย¹⁶ ได้ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรไว้ว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติรวมอยู่ในเอกสารฉบับหนึ่ง หรือหลายฉบับ โดยกำหนดถึงระเบียบแห่งอำนาจสูงสุดในรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจเช่นนี้ต่อกันและกัน เนื้อหาในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้นจะมีความสั้นยาวแตกต่างกันไปตามปัจจัยและเงื่อนไขภายในของแต่ละประเทศในมิติต่างๆ ได้แก่ มิติด้านประวัติศาสตร์ วิวัฒนาการทางการเมือง ประสิทธิภาพของศาลและสถาบันตุลาการรัฐธรรมนูญในการตีความรัฐธรรมนูญ และสถานะของรัฐธรรมนูญว่าเป็นฉบับชั่วคราวหรือฉบับถาวร¹⁷ ปัจจัยเหล่านี้ต่างก็มีส่วนทำให้รัฐธรรมนูญมีความสั้นยาวไม่เท่ากัน ไม่ว่าจะรัฐธรรมนูญจะมีความสั้นยาวประการใดก็ตาม เนื้อหาของรัฐธรรมนูญควรประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹⁸

1. คำปรารภ
2. การประกาศรูปแบบแห่งรัฐ
3. การประกาศระบบการปกครอง
4. การคุ้มครองชนส่วนน้อย
5. สัญชาติ
6. สิทธิและเสรีภาพ
7. ข้อจำกัดในการใช้สิทธิและเสรีภาพ
8. สิทธิและเสรีภาพกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
9. พรรคการเมือง
10. หน้าที่ของประชาชน
11. แผนนโยบายแห่งรัฐ
12. ประมุขแห่งรัฐ
13. การแบ่งแยกอำนาจ

¹⁶ หยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, หน้า 44.

¹⁷ วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, หน้า 89-90.

¹⁸ หยุด แสงอุทัย, *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*, หน้า 143-187.

14. สภาผู้แทนราษฎร
15. ฝ่ายบริหาร
16. ศาล
17. การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
18. บทเฉพาะกาล

ในการกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญพบว่าประเทศที่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีเนื้อหาเวลานั้น มักจะกำหนดสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งรายละเอียดของเนื้อหาสาระไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นด้วย ส่วนประเทศที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีเนื้อหาสั้นนั้น มักจะกำหนดเพียงหลักการใหญ่ๆ ของสาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ในประเด็นนี้ได้มีผู้ให้ทัศนะไว้ว่า¹⁹ รัฐธรรมนูญไม่ควรีมีมากมาตรา และในแต่ละมาตราไม่ควรีมีข้อความยืดยาว การที่เขียนเพิ่มเติมลงมากเท่าใดก็ยิ่งเป็นการตัดทอนให้สั้นลงเท่านั้น เพราะจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความได้

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแบบลายลักษณ์อักษรที่มีเนื้อหาสั้น ซึ่งกำหนดเพียงหลักการใหญ่ๆ ของสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญไว้เท่านั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายอื่นทำหน้าที่ในการบัญญัติรายละเอียดของสาระสำคัญในหลักการนั้นๆ หรือทำหน้าที่เป็นบทบัญญัติที่ขยายความเนื้อหาของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เพื่อให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และสามารถนำไปบังคับใช้ได้จริง ซึ่งกฎหมายที่ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้ ในบางประเทศอาจมีสถานะเป็นเพียงพระราชบัญญัติธรรมดา ที่บัญญัติถึงรายละเอียดต่างๆ ไป เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศไทยก่อนปี พ.ศ .2540 รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น แต่ในบางประเทศอาจสร้างกฎหมายพิเศษขึ้นมาอีกประเภทหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ทำนองเดียวกัน โดยกำหนดให้เนื้อหาในกฎหมายพิเศษนี้เป็นส่วนหนึ่งของความเป็นรัฐธรรมนูญ จึงทำให้กฎหมายดังกล่าวกลายเป็นกฎหมายที่มีความพิเศษกว่ากฎหมายธรรมดา แต่มีความศักดิ์สิทธิ์น้อยกว่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” (Organic Law) ตัวอย่างประเทศที่สร้างกฎหมายพิเศษดังกล่าวขึ้นใช้ เช่น ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี สเปน เป็นต้น

¹⁹ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 89.

2.3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่มีความพิเศษกว่ากฎหมายประเภทอื่น เพราะถือเป็นกฎหมายที่มีความใกล้ชิดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อช่วยขยายรายละเอียดของเนื้อหาในรัฐธรรมนูญให้มีความสมบูรณ์ขึ้น โดยกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดาในหลายเรื่อง ซึ่งจะได้กล่าวไว้ในหัวข้อย่อยของลักษณะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่ ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ความสำคัญและประโยชน์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ลักษณะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ลักษณะพิเศษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการแบ่งประเภทตามเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2.3.2.1 ความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในความหมายของต่างประเทศนี้มีดังนี้

Black's Law Dictionary ได้ให้ความหมายไว้ว่า The Fundamental law , or constitution of a state or nation , written or unwritten. That law or system of laws or principle which defines and establishes the organization of its government. (กฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์และเป็นกฎหมายพื้นฐานของชาติ หรือ รัฐ ซึ่งอาจเป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่ เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ โดยกำหนดลักษณะและแนวทางเกี่ยวกับรัฐบาล วางหลักพื้นฐานสำหรับให้รัฐบาลดำเนินตามจัดรูปแบบของรัฐ และกำหนดกฎเกณฑ์กระจาย และจำกัดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และวางหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยว่า มีขอบเขตมากน้อยแค่ไหนเพียงใด)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ตรงกับคำว่า Organic law ในภาษาอังกฤษ และคำว่า Lois Organiques ในภาษาฝรั่งเศส ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสนั้นคำนิยามของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในยุคแรกๆ ยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร โดยตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. 1848 ในมาตรา 115 ได้บัญญัติว่า “ภายหลังจากการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ จะต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ขึ้นด้วย โดยจะต้องตรากฎหมายพิเศษขึ้นมาฉบับหนึ่งก่อนเพื่อกำหนดเรื่องที่จะตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” ซึ่งกฎหมายพิเศษดังกล่าวก็ได้กำหนดรายชื่อของกฎหมายที่จะตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้หลายเรื่อง เช่น กฎหมายเกี่ยวกับสภาแห่งรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและเทศบาล เป็นต้น ดังนั้น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ของฝรั่งเศส จึงหมายถึง กฎหมายที่ทำหน้าที่เพิ่มเติมหรือขยายความ หรือทำให้รัฐธรรมนูญสมบูรณ์มีผลบังคับใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา คือรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. 1958 ก็ได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นพิเศษและแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงหมายถึง กฎหมายที่ทำหน้าที่เพิ่มเติม หรือขยายความ หรือทำให้รัฐธรรมนูญสมบูรณ์มีผลบังคับใช้ได้อย่างเต็มรูปแบบ โดยมีกระบวนการตราที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา

รัฐธรรมนูญอิตาลี ฉบับปี ค.ศ. 1947 ได้กำหนดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า กฎหมายใดที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนั้นให้มีกระบวนการตราที่เป็นพิเศษแตกต่างกว่ากระบวนการตรากฎหมายตามปกติ

รัฐธรรมนูญสเปน ฉบับที่ ค.ศ. 1978 ได้ให้ความหมายว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิเสรีภาพของประชาชน

และในประเทศไทยมีนักวิชาการแปลความหมายไว้ 2 คำ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยทั้งสองคำนี้มีความหมายเดียวกัน และนักวิชาการเหล่านี้ได้ให้คำจำกัดความไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม²⁰ ได้ให้ความหมายไว้ว่า

นอกจากกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีก คือ บางที่รัฐธรรมนูญมีข้อความว่า ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งได้มีหลักบัญญัติหรือกล่าวถึงไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ออกกฎหมายธรรมดาหรือพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้ จะเห็นได้ว่าแม้ไทยเราจะไม่ค่อยนิยมวิธีออกกฎหมายประกอบมากนัก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2524 ก็ได้กำหนดให้ออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลายเรื่องด้วย เช่น ให้มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้แม้จะเป็นบทบัญญัติในเรื่องสำคัญตามที่รัฐธรรมนูญ

²⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 127-128.

บ่งไว้ก็ดี ก็หาได้มีลักษณะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ การแก้ไขเพิ่มเติมย่อมกระทำได้ เช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดาทั่วไป ประเทศหลายประเทศนิยมใช้วิธีออกพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะจะเป็นการสะดวกที่ไม่จำเป็นต้องเอาเรื่องที่จะเป็น รายละเอียดหรือไม่มีความสำคัญมากไปบรรจุลงในตัวบทรัฐธรรมนูญ ซึ่งควรจะมี บทบัญญัติเฉพาะที่สำคัญและจำเป็นจริงๆ ส่วนรายละเอียดต่างๆ ให้ทำเป็น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากต้องการจะแก้ไขเมื่อถึงคราว ก็ทำได้ง่าย ไม่ ต้องมีหลักเกณฑ์พิเศษและใช้เวลานานเหมือนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์²¹ ได้ให้ความหมายไว้ว่า

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในสมัยใหม่นั้น จะมีบทบัญญัติอยู่จำนวนหนึ่งที่เป็นสาระที่เกี่ยวกับวิธีการในเรื่องที่สำคัญหรือเกี่ยวกับกลไกขององค์กรบริหารสำคัญที่ผู้เขียนรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายสำคัญสำหรับการถ่วงดุลอำนาจของนักการเมือง หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหล่านี้มีความจำเป็นต้องมี “สาระและวิธีการในรายละเอียด” ที่กำหนดไว้ในบทกฎหมายเพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่า “สาระและวิธีการในรายละเอียด” นั้นจะต้องนำไปสู่ผลปฏิบัติที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่การที่จะนำสาระและวิธีการในรายละเอียดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเอง ก็จะเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ยาวเกินไป ฉะนั้น เพื่อให้กฎหมาย ซึ่งกำหนดวิธีการในรายละเอียดเหล่านี้ไม่อาจถูกแก้ไขได้โดยง่าย หรือโดยไม่รอบคอบจนเกินไป โดยพรรคการเมืองที่คุมอำนาจเสียงข้างมากในสภาฯ ในขณะใดขณะหนึ่ง จนทำให้ “ผลปฏิบัติที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ต้องเสียไปหรือไร้ผล นักร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงได้สร้าง “ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ Organic law” ขึ้น

ศาสตราจารย์พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย ได้ให้ความหมายว่า²²

²¹ อมร จันทรมบูรณ์, *รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2538), หน้า 7.

²² พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ” ใน *รัฐธรรมนูญและการปกครอง รวมบทความของพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย* รวบรวมโดยมว.พถนธิสถาน ชุมพล และดวงพร มาจำเนียร, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2534), หน้า 9.

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Les Lois Organiques) คือ กฎหมายธรรมดาที่ เกี่ยวโยงกับสถาบันทางรัฐธรรมนูญ (นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ) บางครั้งผู้ออก กฎหมายออกกฎหมายเหล่านี้ขึ้นเอาเอง แต่ในบางครั้งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มี การออก กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยมอบหมายการวางกฎเกณฑ์บางเรื่องให้เป็นหน้าที่ของ สภาเป็นผู้ออกกฎหมายขึ้นมา ในด้านลัทธิส่วนใหญ่มีความเห็นว่ากฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ถึงแม้ว่ากฎหมายเหล่านี้จะทำให้ รัฐธรรมนูญสมบูรณ์ขึ้นได้ด้วยเหตุนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีศักดิ์ศรีเท่าเทียม กับกฎหมายธรรมดา

อาจารย์ประพันธ์ ทรรศน์แสง ได้ให้ความหมายไว้ว่า²³

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ พระราช กฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับของสภานิติบัญญัติ ซึ่งได้จัดทำขึ้นโดยอาศัยอำนาจจาก รัฐธรรมนูญ เพื่อบัญญัติถึงรายละเอียด หรือขยายบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับ องค์คาพยพ หรือสถาบันการเมืองของรัฐให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

ส่วนฐานะทางกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่มีค่า เป็นรัฐธรรมนูญ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของรัฐธรรมนูญ แต่มีค่าเป็นกฎหมายธรรมดาเหมือน กฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ ได้ให้ความหมายไว้ว่า²⁴

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกึ่งรัฐธรรมนูญมาจากคำว่า Organic law ใน ภาษาอังกฤษ หรือ Lois Organique ในภาษาฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึง กฎหมายเกี่ยวกับ องค์การ เพราะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบขององค์กร หรือสถาบันที่ใช้อำนาจ สาธารณะต่างๆ โดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ให้เรื่องใดจัดทำเป็นกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ แต่เดิมกฎหมายประเภทนี้ ไม่ได้มีกระบวนการจัดทำที่แตกต่างจากกฎหมาย

²³ ประพันธ์ ทรรศน์แสง, คู่มือนักศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ,(กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษร สัมพันธ์, 2515), หน้า 3.

²⁴ พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับการนำมาใช้เป็นมาตรฐานตรวจสอบการ บริหารงานของรัฐ” *ข่าวเนติบัณฑิต* (มีนาคม 2536) : 2-3.

อื่น ๆ แต่อย่างไรก็ตามที่มีชื่อเรียกแตกต่างกันเพื่อให้เห็นความสำคัญของตัวกฎหมายว่าเกี่ยวกับองค์การที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งขึ้นมา และโดยที่รัฐธรรมนูญไม่อาจมีบทบัญญัติรายละเอียดได้ทั้งหมดเพราะยาวเกินไป จึงให้เพิ่มเติมรายละเอียดขององค์การที่รัฐธรรมนูญได้ก่อตั้งไว้นี้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกฎหมายเลือกตั้งวุฒิสภา ปี 1875 ของฝรั่งเศส ภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง แนวความคิดเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงไป โดยจากการที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเคยเป็นแต่เพียงกฎหมายที่เกี่ยวกับองค์กรหรือสถาบันการเมืองที่สำคัญแล้ว องค์การร่างรัฐธรรมนูญยังได้นำความคิดนี้มาใช้กับองค์กรบางอย่างที่ผู้ร่างต้องการก่อตั้งขึ้นโดยให้มีคุณค่าระดับรัฐธรรมนูญ แต่จะกำหนดเพียงหลักการที่สำคัญๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนรายละเอียดขององค์กรเหล่านั้น ให้จัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมีกระบวนการจัดทำ การยกเลิกที่แตกต่างจากกฎหมายธรรมดา คือ กระบวนการที่ยากกว่าแต่ไม่ยากขนาดแก้ไขรัฐธรรมนูญ องค์การที่ว่านี้ เช่น ศาลยุติธรรมชั้นสูง (La Haute Cour de la Justice) เป็นศาลที่พิจารณาความผิดของประธานาธิบดีและบรรดารัฐมนตรี ที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้กำหนดองค์ประกอบกระบวนกรดำเนินงานและวิธีพิจารณาของศาลในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ การที่บทบัญญัติในเรื่องนี้ได้รับการบรรจุไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทำให้พรรคการเมืองที่อยู่ในอำนาจ ไม่อาจแก้ไขเพื่อผลประโยชน์ของตนได้ง่าย

ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์²⁵ ได้ให้ความหมายไว้ว่า

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประเภทหนึ่งที่มีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับองค์การหรือการดำเนินงานขององค์การต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ การจะตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง โดยมีกระบวนการตราและแก้ไขที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดา

ดร.วิชณุ เครืองาม²⁶ ได้ให้ความหมายไว้ว่า

²⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 10.

²⁶ วิชณุ เครืองาม, อ้างถึงในมานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2541, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 1.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic law) หมายถึง กฎหมายที่อธิบาย ขยายความเพื่อประกอบเนื้อความในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ ละเอียด ชัดเจน ตามที่ รัฐธรรมนูญมอบหมายและกำหนด โดยถือว่ากฎหมายประเภทนี้มีลักษณะและ หลักเกณฑ์พิเศษแตกต่างจากกฎหมายธรรมดา ส่วนจะพิเศษอย่างไรย่อมเป็นไปตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนด

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความหมายไว้ว่า

คำว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Lois Organiques) มี 2 ความหมาย คือ

ประการแรก หมายถึง กฎหมายที่มีเนื้อหาข้างในเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ใน รัฐธรรมนูญ ในความหมายนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญไม่ได้มีฐานะอะไรเหนือไป กว่ากฎหมายธรรมดา นอกจากความสำคัญของเนื้อหาเท่านั้น

ประการที่สอง หมายถึง กฎหมายบางประเภทที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยตรงว่า เป็น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Lois Organiques)” และระบุไว้โดยตรงให้ ออกกฎหมายเหล่านั้นมาเสริมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมาย สำคัญของแผ่นดินต้องมีสาระยี่ดียวโดยไม่จำเป็น เช่น กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายวิธี พิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้ รัฐธรรมนูญจะ จัดระบบพิเศษในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ เช่น ในอิตาลีตาม รัฐธรรมนูญลงวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1947 ในฝรั่งเศสตามรัฐธรรมนูญ ปี 1958 ใน รัฐธรรมนูญสเปนและโปรตุเกส เป็นต้น

จากการให้ความหมายของนักวิชาการในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ ว่าความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แบ่งเป็น 2 แนวคิด คือ *แนวคิดที่ 1* พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่มีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา และมีสถานะที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา และ*แนวคิดที่ 2* เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ เป็นพระราชบัญญัติประเภทหนึ่ง ที่ขยายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญให้มีความ สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ไม่ได้มีกระบวนการตราที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา จึงมีสถานะ เดียวกันกับพระราชบัญญัติธรรมดา ซึ่ง*ในความเห็นของผู้ศึกษานั้น* เห็นว่าพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึงกฎหมายพิเศษที่กำหนดรายละเอียดของสาระสำคัญในรัฐธรรมนูญ โดยมีเนื้อหาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ และมีกระบวนการตราที่เป็นพิเศษแตกต่างจาก พระราชบัญญัติธรรมดา และควรมีสถานะที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา

2.3.2.2 ความสำคัญและประโยชน์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อเป็นส่วนขยายรายละเอียดหลักการสำคัญๆ ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อมิให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมีความยาวมากจนเกินไปจนทำให้เกิดปัญหาในการตีความ และในบางเรื่องของหลักการในรัฐธรรมนูญมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อย ดังนั้นเพื่อคงความศักดิ์สิทธิ์ของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น เพื่อให้สร้างสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าการบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมานั้น ทำให้เกิดประโยชน์หลายประการ²⁷ ดังนี้

1. ทำให้รัฐธรรมนูญสั้นและเข้าใจง่าย เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ใช้ในการปกครองประเทศ ดังนั้นประชาชนทุกคนจะต้องเรียนรู้และเข้าใจในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ดังนั้นในรัฐธรรมนูญจึงควรบัญญัติเฉพาะหลักการที่สำคัญๆ ในการปกครองประเทศเท่านั้น เพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจของประชาชน

2. ประหยัดเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้นจะบัญญัติมาตราไว้มากน้อยไม่เท่ากัน แต่ที่สำคัญต้องครอบคลุมหลักการสำคัญๆ ในการปกครองประเทศ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างครบถ้วน ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับนั้นจะมีการกำหนดเวลาไว้เพื่อให้รัฐธรรมนูญแล้วเสร็จทันกับความต้องการของประชาชน ดังนั้นการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะใช้เวลาส่วนใหญ่ในการกำหนดรายละเอียดของหลักการใหญ่ๆ ในรัฐธรรมนูญทั้งหมดย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะต้องเสียเวลาอย่างมากในการถกเถียงกันในแต่ละประเด็น จึงวางเฉพาะหลักการสำคัญๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนขอรายละเอียดนั้นจะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะทำให้ใช้เวลาในการร่างน้อยลง

3. แก้ไขปัญหาในการต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อยๆ เนื่องจากเมื่อเวลาผ่านไปทำให้สถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยทำให้บทบัญญัติบางมาตราอาจล้าสมัยไป จึงทำให้ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้น แต่อย่างไรก็ตามเราต้องคำนึงว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ และเพื่อคงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายจึงไม่ควรมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อยๆ” ดังนั้นหากกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายอื่นที่ไม่ใช่รัฐธรรมนูญก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดได้ง่ายขึ้นโดยไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติม

²⁷ คำวิทย์ บุรณะนนท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยกฎหมายเลือกตั้งและกฎหมายพรรคการเมือง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ธรรมนิติ, 2539), หน้า 11.

รัฐธรรมนูญและทำให้ไม่กระทบถึงความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญ และทำให้รู้สึกว่าการรัฐธรรมนูญมีหลักการที่ศักดิ์สิทธิ์ และเป็นนิรันดร์

4. สามารถออกกฎหมายเพิ่มเติมได้สะดวก เนื่องจากรายละเอียดของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญบางเรื่องนั้นต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอยู่เสมอเพื่อให้สามารถใช้บทบัญญัตินั้นให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ซึ่งโดยปกติแล้วการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมักกระทำได้ยาก และอาจจะทำให้การแก้ไขกฎหมายนั้นไม่ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น หากบัญญัติรายละเอียดของหลักการของรัฐธรรมนูญไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็จะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้สะดวกกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

5. การป้องกันไม่ให้ฝ่ายที่มีเสียงข้างมากสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ตามอำเภอใจเพื่อประโยชน์ของตนเองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาส่วนใหญ่เกี่ยวกับการวางหลักโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กร ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่สำคัญในการกำหนดองค์กรเพื่อปกครองประเทศ ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการในการตรากฎหมายที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดาจึงสามารถป้องกันการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้ตามอำเภอใจได้

6. เกิดความสะดวกในการนำไปใช้ เพราะกฎหมายจะบัญญัติเป็นแต่ละเรื่องไปทำให้สามารถนำไปใช้ได้โดยสะดวก เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 เป็นต้น

2.3.2.3 ลักษณะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. *พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อหา* เป็นเทคนิคในการร่างกฎหมายโดยถือว่าการรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ที่บัญญัติหลักการสำคัญในการปกครองประเทศไว้ ส่วนในรายละเอียดของหลักการดังกล่าวจะขยายความไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ สถาบันทางการเมืองการปกครอง หรือเรื่องสำคัญอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐ กฎหมายนั้นจึงมีลักษณะทางกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อหา

เนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความนั้นจะมีความแตกต่างกันตามแนวความคิดร่างรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศตามความเหมาะสมของสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศนั้นๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกฎหมายที่มีลักษณะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความ คือ

ก. การได้มาซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร เช่น หลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งประธานาธิบดี การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

ข. พรรคการเมือง เป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับพรรคการเมือง

ค. องค์การเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

ง. องค์การที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

จ. องค์การพิเศษซึ่งทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ

ฉ. มาตรการพิเศษในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นต้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อความนั้นจะไม่มีกระบวนการตราเป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จึงมีลำดับศักดิ์อยู่ในลำดับเดียวกันกับพระราชบัญญัติธรรมดา แต่มีความพิเศษในด้านเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี เป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่มีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ สถาบันทางการเมืองการปกครอง หรือเรื่องสำคัญอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ หรือควบคุมการใช้อำนาจอรัฐ แต่มีความพิเศษในเรื่องกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพิเศษแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี จึงเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เน้นกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพิเศษสำหรับประเทศที่ใช้ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแบบพิธี อาทิเช่น ประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และสเปน เป็นต้น

2.3.2.4 ลักษณะพิเศษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความพิเศษที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีเนื้อหาเป็นการขยายรายละเอียดหลักการในรัฐธรรมนูญ จึงมีลักษณะพิเศษ ดังนี้

1. ด้านเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องขยายรายละเอียดของหลักการตามรัฐธรรมนูญจึงทำให้รัฐธรรมนูญต้องกำหนดเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ว่าจะต้องมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดบ้าง เพื่อผูกพันให้รัฐสภาต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นต้น ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องตราเนื้อหาเท่าที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติธรรมดาจะสามารถตรากฎหมายได้ทุกเรื่อง โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก่อน เพียงแต่ต้องคำนึงถึงเรื่องที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญด้วย

2. ด้านกระบวนการตรากฎหมาย เนื่องจากการที่กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ดังนั้นกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวจึงไม่ควรใช้กระบวนการเดียวกัน เพราะจะทำให้ไม่อาจแยกความแตกต่างได้อย่างแท้จริง ซึ่งกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญควรมีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ไม่ต้องถึงขนาด ต้องมีกระบวนการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญก็ได้ โดยอาจมีความพิเศษในเรื่อง การลงมติ หรือขั้นตอนการพิจารณาก็ได้

3. ด้านการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญอย่างใกล้ชิด จึงมีความจำเป็นในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด ดังนั้นในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงต้องมีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา เช่น การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยใช้เสียงน้อยกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาเพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ง่าย เป็นต้น

2.3.2.5 การแบ่งประเภทตามเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะมีเนื้อหาเป็นการขยายหลักการในรัฐธรรมนูญในเรื่องสำคัญ ที่เกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ สถาบันทางการเมืองการปกครอง หรือเรื่องสำคัญอื่นๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อเป็นกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ หรือควบคุมการใช้อำนาจอรัฐ หรือสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน

ซึ่งเนื้อหาที่กำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น สามารถแบ่งประเภทพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญออกได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดวิธีการในการทำงานของสถาบันการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นมา เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลอาญาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้มีเนื้อหาเป็นการเพิ่มเติมหรือขยายอำนาจของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนขึ้น เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้จัดหมวดหมู่ไว้เฉพาะว่าเป็นเรื่องใด แต่มีเจตนารมณ์ที่จะบัญญัติขึ้นเพื่อขยายรายละเอียดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญในบางเรื่อง เช่น หลักเกณฑ์การพิจารณากรณีมีการสละราชสมบัติ และปัญหาอื่นทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการสืบทอดราชสมบัติ หลักเกณฑ์การเสนอร่างกฎหมายโดยมติมหาชน เป็นต้น

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่ง ถือเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ขยายรายละเอียดของตำแหน่งบางตำแหน่ง เช่น กรณีที่เกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับบางตำแหน่งไว้ 3 ตำแหน่ง คือ รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และกรณีเกี่ยวกับสถานะของผู้พิพากษา

4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัติประเภทนี้เป็นการขยายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญในเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น หลักเกณฑ์การดำเนินงานขององค์กรพิทักษ์สิทธิของประชาชน หลักเกณฑ์การระงับสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ในกรณีต้องหว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการมีอาวุธ หรือการก่อการร้าย กฎหมายการลงประชามติ เป็นต้น

ซึ่งการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศนั้นแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับการกำหนดเนื้อหาของรัฐธรรมนูญประเทศนั้นๆ อาทิเช่น ในส่วนของประเทศฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กำหนดขอบเขตเรื่องที่จะบัญญัติให้มีการตรา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ 16 เรื่อง อาทิเช่น หลักเกณฑ์การเลือกตั้งประธานาธิบดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา หลักเกณฑ์ของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาทิ ตุลาการรัฐธรรมนูญ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม ศาลอาญาแห่งรัฐ ประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป และศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง เป็นต้น ในส่วนของประเทศอิตาลี รัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี ได้กำหนดขอบเขตเรื่องที่จะบัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 5 เรื่อง คือ องค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย แคว้นพิเศษ อำนาจหน้าที่ของแคว้น กำหนดการเปลี่ยนแปลงเขตของแคว้น และรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นอิสระและการทำคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ และในส่วนของประเทศสเปน รัฐธรรมนูญสเปน ฉบับ ปี ค.ศ. 1978 ได้บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งหมด 26 เรื่อง เช่น หลักเกณฑ์การเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หลักเกณฑ์ของโครงสร้างและอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ อาทิ องค์กรพิทักษ์สิทธิของประชาชน กองกำลังเพื่อความมั่นคง (The Security forces and Corps) สภาแห่งรัฐ (Council of State) ศาลบัญชี และศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามในการศึกษาเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศนั้น จะได้กล่าวรายละเอียดในส่วนของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ แต่ก็ไม่ได้แพร่หลายในทุกประเทศ ขึ้นอยู่กับแนวคิดในเรื่องของรัฐธรรมนูญของประเทศนั้นๆ จึงปรากฏเฉพาะในประเทศแถบยุโรปเพียงบางประเทศเท่านั้น อาทิ ฝรั่งเศส อิตาลี สเปน และโปรตุเกส ในบทที่ 3 จะอธิบายถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ 3 ประเทศ ได้แก่ กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี และกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน

3.1 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นต้นแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความเฉพาะและมีความเป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ทั้งในเรื่องของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่พิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จึงเป็นประเทศหนึ่งที่มีกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจ ในหัวข้อ 3.1 จะได้อธิบายถึง ความเป็นมาและลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส และปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

3.1.1 ความเป็นมาและลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

3.1.1.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Lois Organiques) ปราบกฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 4 พฤศจิกายน ค.ศ. 1848 โดยในมาตรา 115¹ ได้บัญญัติว่า “ภายหลังจากการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ (L'Assemblée constituante) จะต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Lois Organiques) ขึ้นด้วย โดยจะต้องตรากฎหมายพิเศษ (Une Loi spéciale) ขึ้นมาฉบับหนึ่งก่อนเพื่อกำหนดเรื่องที่จะตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” เพื่อเป็นกฎหมายเสริมและเพิ่มเติมให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ซึ่งพบว่ามีกรตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามที่กฎหมายพิเศษกำหนดไว้เพียง 5 ฉบับ ได้แก่

- กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง
- กฎหมายเกี่ยวกับสภาแห่งรัฐ
- กฎหมายเกี่ยวกับกฎอัยการศึก
- กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา
- กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าว ยังคงใช้กระบวนการเดียวกันกับการตรากฎหมายธรรมดา เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1848 มิได้กำหนดรายละเอียดของกระบวนการตรากฎหมายไว้เป็นพิเศษ จึงทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีรูปแบบและลำดับศักดิ์เช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา จะแตกต่างกับพระราชบัญญัติธรรมดาเฉพาะในเรื่องการกำหนดขอบเขตของเรื่องที่บัญญัติไว้แน่นอนเท่านั้น

ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1875 มิได้บัญญัติคำว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเอาไว้ แต่ได้มีการนำหลักการของการมีกฎหมายเสริมมาบัญญัติไว้* แต่ไม่ได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ จึงทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีรูปแบบและลำดับศักดิ์เช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา

¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, **กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย**, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2541), หน้า10-11.

* มาตรา 1 ได้บัญญัติว่า “อำนาจนิติบัญญัติถูกใช้โดยสภาสองสภา คือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้ง ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมายเลือกตั้ง (la loi électorale) องค์ประกอบ วิธีการได้มา และอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษ (une loi spéciale)”

นอกจากนี้หลักการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 ด้วย โดยใช้คำเรียกที่แตกต่างกันไป เช่น รัฐบัญญัติ (loi) รัฐบัญญัติพิเศษ (loi spéciale) รัฐบัญญัติเฉพาะ (loi particulière) และ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (loi organique) แต่กฎหมายพิเศษเหล่านี้ก็ถือได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เพราะมีเจตนารมณ์เดียวกัน คือ เป็นกฎหมายพิเศษที่ช่วยในการขยายความและเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ได้แก่ การจัดองค์กรของรัฐ อำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐ อำนาจอธิปไตยและการปกครอง องค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ สภาเศรษฐกิจ และการปกครองส่วนท้องถิ่น จะสังเกตว่าการนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวยังไม่มี ความชัดเจนเท่าที่ควร²

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ปรากฏชัดเจนมากที่สุด คือ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ซึ่งได้เห็นความสำคัญของหลักการแก้ไขยากของรัฐธรรมนูญและความเป็นไปได้ในการปรับสถาบันการเมืองให้เข้ากับลักษณะที่เป็นพลวัตของการเมืองของประเทศ จึงได้บัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีความพิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา ทั้งในกระบวนการตรากฎหมาย กระบวนการตรวจสอบ และลำดับศักดิ์ ซึ่งในการประชุมคณะทำงานร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน ค.ศ. 1958³ ที่ประชุมได้เสนอแนวความคิดเกี่ยวกับประเภทของกฎหมาย โดยแบ่งกฎหมายออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ประเภทแรกคือ เรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งจะต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กับประเภทที่สอง คือ เรื่องธรรมดาทั่วไป ซึ่งจะจัดทำเป็นกฎหมายธรรมดา นอกจากนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกล่าวโดยสรุปไว้ว่า⁴ “การที่จะกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรของรัฐอยู่ในลักษณะที่สมดุลกันนั้น ต้องทำให้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรของรัฐอยู่ภายใต้กระบวนการควบคุมพิเศษ เพราะยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจของรัฐสภา แต่ต้องเป็นอำนาจที่จำกัด เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีอำนาจออกกฎหมายที่มีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญ ผู้ที่ยกร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 ได้กำหนดเรื่องหรือขอบเขตของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กระบวนการที่เคร่งครัดกว่า

² เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส, (วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 มกราคม 2542): 33-34.

³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 15.

⁴ Hubert AMIEL, Les lois organiques, (Revue du Droit Public, Paris, 1989), PP. 408-410.

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไป เพื่อเป็นการแจ้งเตือนในการที่รัฐสภาจะแก้ไขความสมดุลขององค์กรของรัฐดังกล่าว และต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ด้วย”

การกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้น ถึงแม้จะมีกระบวนการตราที่เป็นพิเศษก็ตาม แต่ก็ยังเป็นกระบวนการตราที่ง่าย และคล่องตัว เพื่อที่จะได้มีการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องกลับไปแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก ดังนั้นหลักการของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 จึงกลับไปใช้หลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1848 แต่ยังคงมีข้อแตกต่างอยู่ กล่าวคือ การที่เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 นั้น แทนที่จะถือว่าเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลขององค์กร แต่กลับเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเหตุผลของกระบวนการตราและกระบวนการควบคุมกฎหมาย จึงทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกิดมีค่านิยมแบบใหม่ขึ้นมา ซึ่งโดยความหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเองก็มีลักษณะความเป็นรัฐธรรมนูญอยู่ในตัว เพราะมีการกล่าวถึงการจัดองค์กรของรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมของรัฐธรรมนูญในส่วนที่ยังไม่สมบูรณ์ และมีการกำหนดเงื่อนไขในการนำกฎหมายไปบังคับใช้ เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 แล้วจะพบว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่กลางระหว่างรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติธรรมดา การที่มีตำแหน่งตรงกลางดังกล่าวถือว่ามีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นพิเศษ ซึ่งอธิบายได้จากบทบาททางการเมืองของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกระบวนการตราที่มีความเข้มงวดทั้งการตราและการควบคุมการตรวจสอบมากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติทั่วไป ดังนั้นในเรื่องทำนองเดียวกันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่เป็นการขยายรัฐธรรมนูญและกำหนดเรื่องที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ทำให้เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 จึงได้บัญญัติเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ โดยมีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องต่างๆ ได้แก่ กระบวนการตรากฎหมาย และกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในลักษณะที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดาเป็นพิเศษ

3.1.1.2 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เรื่องลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้กำหนดให้มีกฎหมายหลากหลายประเภท ซึ่งมีกระบวนการตราที่แตกต่างกัน เพราะถูกตราจากหลายองค์กร ดังนั้น การจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสจึงใช้เกณฑ์ในการพิจารณาด้วยกัน 3 เกณฑ์ด้วยกัน ได้แก่ พิจารณาจากรูปแบบหรือกระบวนการในการตรา พิจารณาจากองค์กรผู้ใช้อำนาจในการตรากฎหมายและพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมาย เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ทั้งสามแล้ว พบว่าลำดับศักดิ์ของกฎหมายมีเพียง 3 ลำดับ โดยพิจารณาจากเกณฑ์ขององค์กรที่มีหน้าที่จัดทำกฎหมายเป็นหลัก ดังนี้

(ก) รัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยวิธีการพิเศษ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ โดยมีกระบวนการจัดทำด้วยวิธีการพิเศษ โดยองค์กรผู้ใช้อำนาจทางการเมืองสูงสุด คือประชาชน อย่างไรก็ตาม ยังมีกฎหมายอีก 2 ประเภทที่อยู่ในกลุ่มเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะถือว่าอยู่ในลำดับเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะถือว่าอยู่ในกลุ่มเดียวกันกับรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นส่วนขยายความหรือส่วนเสริมรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ไม่ใช่ส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม จึงไม่ได้มีลำดับศักดิ์ที่เท่าเทียมกับรัฐธรรมนูญ แต่มีลำดับศักดิ์ที่ลดหลั่นลงไปจากรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าอยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

(ข) กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจรัฐสภาในการตรากฎหมายไว้หลากหลายประเภทตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 34 แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กฎหมายที่ตราโดยกระบวนการทางรัฐสภาจึงอยู่ในลำดับเดียวกัน ซึ่งถือว่าอยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะมีกระบวนการตราโดยรัฐสภา เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา แต่เนื่องจากได้กำหนดให้มีความใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญและมีกระบวนการตราที่มีรูปแบบ เนื้อหา และกระบวนการตราที่เป็นพิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา จึงอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา

(ค) กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารในการออกกฎเกณฑ์ในหลายกรณี เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ อาทิ รัฐกำหนด (ordonnance) ที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 38 รัฐกฤษฎีกา ที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 37 และรัฐบัญญัติที่ตรา

ขึ้นโดยอำนาจพิเศษของประธานาธิบดีในการแก้ปัญหาสำคัญของประเทศตามบทบัญญัติมาตรา 16 เป็นต้น

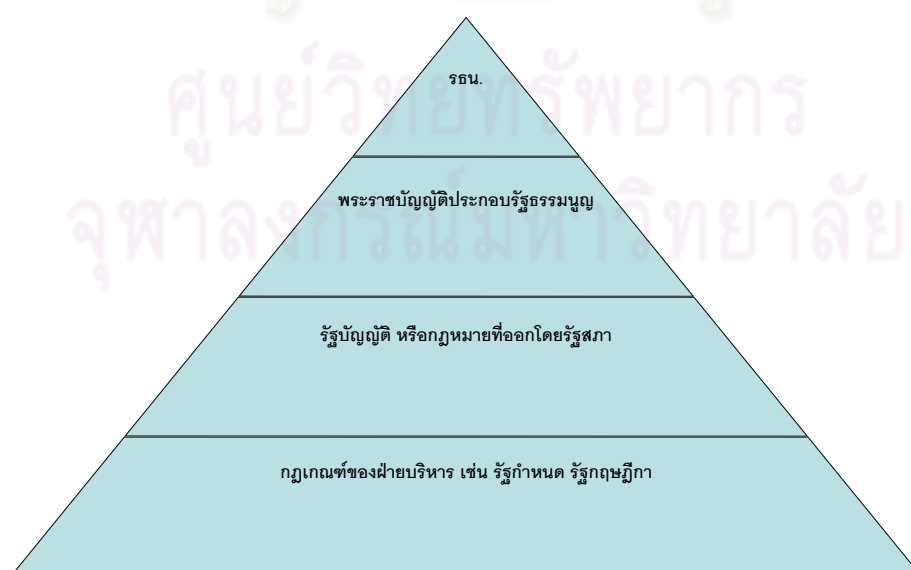
นอกจากนี้ หากวิเคราะห์ตามทฤษฎีโครงสร้างกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติธรรมดา จึงถือว่ารัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติธรรมดา แต่เมื่อเทียบกับกันระหว่างพระราชบัญญัติธรรมดาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราที่พิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา

ทำให้สามารถแบ่งลำดับศักดิ์กฎหมายได้ดังนี้

- (1) รัฐธรรมนูญ
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- (3) รัฐบัญญัติ หรือกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา
- (4) กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร เช่น รัฐกำหนด รัฐกฤษฎีกา

ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสสามารถสรุปเป็นแผนภาพ ปราบกฎรายละเอียดตามแผนภาพที่ 5

แผนภาพที่ 5 : ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส



3.1.2 ประเด็นที่อยู่ในขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใน รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 มีบทบัญญัติทั้งหมด 89 มาตรา โดยแบ่งเป็น 17 หมวด คือ หมวดที่ 1 อำนาจอธิปไตย หมวดที่ 2 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หมวดที่ 3 รัฐบาล หมวดที่ 4 รัฐสภา หมวดที่ 5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล หมวดที่ 6 สันติสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ หมวดที่ 7 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ หมวดที่ 8 องค์การตุลาการ หมวดที่ 9 ศาลอาญาชั้นสูง หมวดที่ 10 ความรับผิดชอบทางอาญาของสมาชิกในคณะรัฐมนตรี หมวดที่ 11 สภาเศรษฐกิจและสังคม หมวดที่ 12 องค์การปกครองท้องถิ่น หมวดที่ 13 บทเฉพาะกาลในส่วนที่เกี่ยวกับ La Nouvelle-Calédonie หมวดที่ 14 ข้อตกลงที่จะเข้าร่วมกับรัฐอื่น หมวดที่ 15 ประชาคมยุโรป หมวดที่ 16 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และหมวดที่ 17 บทเฉพาะกาล ซึ่งได้ถูกยกเลิกบทบัญญัติไปแล้วทั้งหมด

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสได้กำหนดขอบเขตเรื่องที่จะต้องบัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ 16 เรื่อง ดังนี้

- การเลือกตั้งประธานาธิบดี
- การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารระดับสูง
- การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอื่น
- องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของวุฒิสมาชิก
- ค่าตอบแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก
- การมอบให้ลงคะแนนเสียงแทน
- กฎหมายวิธีการงบประมาณ
- ขอบเขตของพระราชบัญญัติ
- ตุลาการรัฐธรรมนูญ
- สถานะของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม
- องค์ประกอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการ และการอภัยโทษ
- ศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง
- ศาลอาญาแห่งรัฐ
- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
- ประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป

โดยมีรายละเอียดในแต่ละเรื่อง ดังต่อไปนี้

3.1.2.1 การเลือกตั้งประธานาธิบดี⁵

มาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า
 “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้รับการเลือกตั้งโดยการออกเสียง
 เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน และมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปี
 วิธีการในการดำเนินการตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยรัฐ
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญ ทำให้ต้องมีรัฐบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งจะมีเนื้อหาที่สำคัญครอบคลุมประเด็นย่อย ดังต่อไปนี้

- การประกาศรายชื่อผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่งประธานาธิบดีต่อสาธารณชน
- วิธีการตรวจสอบตัวผู้สมัครเข้าชิงตำแหน่ง
- ค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง
- การตรวจสอบการใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้ง
- บทบาทของคณะตุลาการในการตรวจสอบและ
- ประกาศผลการเลือกตั้ง การสนับสนุนการเลือกตั้ง

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในมาตรา 3 วรรค 5 ของรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถตรารัฐกฤษฎีกาของสภาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'Etat) เพื่อกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการที่รัฐจะเข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการหาเสียงเลือกตั้งด้วย

3.1.2.2 การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหารระดับสูง

มาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า
 “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ลงนามในรัฐกำหนดและรัฐ
 กฤษฎีกาที่พิจารณาในการประชุมของคณะรัฐมนตรี
 ประธานาธิบดีแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหาร

⁵ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 2 ตุลาคม ค.ศ. 2000

สมาชิกกระดับสูงของสภาแห่งรัฐ ผู้ได้รับเครื่องรัฐอิสริยาภรณ์ชั้นสูงสุดของอิสริยาภรณ์ เลซีอง ดอนเนอร์ เอกอัครราชทูต ผู้แทนวิสามัญของรัฐ ตุลาการระดับสูงของศาลตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการจังหวัด ตัวแทนของรัฐบาลในดินแดนโพ้นทะเลที่ดำเนินการตามมาตรา 74 และในดินแดน Nouvelle-Calé donie⁶ นายทหารระดับนายพล อธิการบดี อธิบดีในหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง ได้รับการแต่งตั้งในการประชุมคณะรัฐมนตรี

ให้มีรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดตำแหน่งอื่นๆ ซึ่งต้องได้รับการแต่งตั้งในการประชุมคณะรัฐมนตรี รวมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่ประธานาธิบดีอาจมอบอำนาจในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ”

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหารมีเนื้อหาที่สำคัญ คือ มีการกำหนดตำแหน่งต่างๆ ของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการฝ่ายทหารว่าจะเข้าสู่ตำแหน่งได้ด้วยวิธีการแต่งตั้งอย่างไร

3.1.2.3 การห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอื่น

มาตรา 23 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลไม่อาจดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ตำแหน่งผู้แทนวิชาชีพในระดับชาติ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าตำแหน่งใด และไม่อาจประกอบวิชาชีพใดๆ ในขณะที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้

ให้รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการแต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแทน

การตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างลงจะต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการห้ามรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอื่น มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ ภายใน 1 เดือน หลังจากมีการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาผู้หนึ่งผู้ใดให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาล สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นต้องลาออกจากการเป็นสมาชิกวุฒิสภา และในระหว่างที่ยังมิได้ลาออกก็ได้มีการห้ามลงคะแนนเสียงใดๆ ในสภาที่ตนเป็นสมาชิกอยู่

⁶ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 2003

3.1.2.4 องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า
 “ให้มีรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของสภาแต่ละสภา จำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เงินประจำตำแหน่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติ และการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

ให้รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดถึงวิธีการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปหรือเลือกตั้งบางส่วนตามวาระของสภาที่มีตำแหน่งว่างดังกล่าว”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์ประกอบและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ มีการกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ 570 คน และกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไว้ 5 ปี โดยให้ดำรงตำแหน่งจนกระทั่งวันสิ้นสุดสมัยประชุมสามัญในเดือนเมษายนของปีที่ 5 ภายหลังจากการเลือกตั้ง

3.1.2.5 องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของวุฒิสมาชิก

มาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า
 “ให้มีรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของสภาแต่ละสภา จำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เงินประจำตำแหน่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติ และการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

ให้รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดถึงวิธีการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปหรือเลือกตั้งบางส่วนตามวาระของสภาที่มีตำแหน่งว่างดังกล่าว”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์ประกอบและระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ มีการกำหนดจำนวนสมาชิกวุฒิสภาไว้ 304 คน และกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่งไว้ 9 ปี

3.1.2.6 ค่าตอบแทนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก

มาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า

“ให้มีรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดวาระของสภาแต่ละสภา จำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เงินประจำตำแหน่ง เงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติที่จะได้รับการเลือกตั้ง การขาดคุณสมบัติ และการห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่งสมาชิกรัฐสภา

ให้รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดถึงวิธีการเลือกตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างจนกว่าจะมีการเลือกตั้งทั่วไปหรือเลือกตั้งบางส่วนตามวาระของสภาที่มีตำแหน่งว่างดังกล่าว”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับค่าตอบแทนสมาชิกรัฐสภา มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ การกำหนดวิธีการคำนวณเงินค่าตอบแทน (indemnité) ให้แก่สมาชิกรัฐสภา

3.1.2.7 การมอบให้ลงคะแนนเสียงแทน

มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า

“การกำหนดอาณัติมอบหมายในการเลือกตั้งเพื่อให้สมาชิกรัฐสภากระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งย่อมเป็นโมฆะ

สิทธิในการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกรัฐสภาเป็นสิทธิส่วนบุคคลของสมาชิกแต่ละคน

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอาจอนุญาตเป็นกรณีพิเศษให้มีการออกเสียงลงคะแนนแทนกันได้ในการนี้ดังกล่าว สมาชิกรัฐสภาคนหนึ่งจะออกเสียงลงคะแนนแทนสมาชิกรัฐสภาอื่นเกินกว่าหนึ่งคนมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมอบให้ลงคะแนนเสียงแทน มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ การกำหนดเหตุที่จะสามารถมอบให้สมาชิกรัฐสภาผู้อื่นใช้สิทธิลงคะแนนเสียงแทนกันได้ซึ่งได้แก่ เหตุอันเนื่องมาจากการเจ็บป่วย อุบัติเหตุ ไปปฏิบัติงานให้รัฐบาล ไปปฏิบัติงานด้านทหาร หรือกรณีที่ต้องทำงานอื่นที่รัฐสภามอบหมาย รวมทั้งยังบัญญัติถึง วิธีการมอบให้สมาชิกรัฐสภาลงคะแนนเสียงแทนโดยการมอบต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร และจะต้องแจ้งต่อประธานรัฐสภาก่อนเปิดประชุมหรือก่อนการลงคะแนนเสียง

3.1.2.8 กฎหมายวิธีพิจารณาความ

มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า

“รัฐสภาเป็นผู้ตรา**รัฐธรรมนูญ**

รัฐธรรมนูญกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้

- สิทธิแห่งพลเมืองและหลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนในการใช้เสรีภาพ รวมตลอดถึงการเกณฑ์แรงงานและทรัพย์สินของพลเมืองเพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ

- สัญชาติ สถานะและความสามารถทางกฎหมายของบุคคล ระบบกฎหมายว่าด้วยการสมรส การสืบมรดก และการให้โดยเสนาหา

- การกำหนดความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษและมัชฌิมโทษ รวมทั้งการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว วิธีพิจารณาความอาญา การนิรโทษกรรม การจัดตั้งระบบศาลชั้นใหม่ และสถานภาพของผู้พิพากษา

- ฐานภาษี อัตราและวิธีการจัดเก็บภาษีทุกชนิด การออกใช้เงินตรา
รัฐธรรมนูญกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย เช่นเดียวกัน

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น
- การจัดตั้งประเภทขององค์การมหาชนชั้นใหม่
- หลักประกันขั้นพื้นฐานสำหรับข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร
- การโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ และการโอนทรัพย์สินของวิสาหกิจภาครัฐไปเป็นของเอกชน

รัฐธรรมนูญกำหนดหลักการที่สำคัญในเรื่อง

- การจัดระเบียบในการป้องกันประเทศ
- การบริหารงานโดยอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁷ อำนาจหน้าที่ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การศึกษา
- การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม⁸
- ระบบกรรมสิทธิ์ ทรัพย์สินสิทธิและข้อผูกพันตามกฎหมายแพ่งและทางพาณิชย์

⁷ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 2003

⁸ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005

- ระบบกฎหมายแรงงาน กฎหมายว่าด้วยสหภาพแรงงาน และการประกันสังคม

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณกำหนดรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐตามเงื่อนไขและภายใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมกำหนดเงื่อนไขทั่วไปเกี่ยวกับความสมดุลทางการเงิน บัญชีประมาณการรายรับ กำหนดเป้าหมายและค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ⁹

รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการวางแผนกำหนดเป้าหมายของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ

บทบัญญัติมาตรานี้ อาจเพิ่มเติมและขยายความได้โดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

มาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า

“รัฐสภาพิจารณาลงมติในการร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่พิจารณาเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณในการพิจารณาครั้งแรกภายในกำหนดเวลาที่สืบวันนับจากวันที่ได้รับร่างรัฐบัญญัติ ให้รัฐบาลส่งร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาสิบห้าวัน หลังจากนั้นให้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 45

ในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบในร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวภายในกำหนดเวลาเจ็ดสิบวัน รัฐบาลอาจนำบทบัญญัติในร่างรัฐบัญญัตินั้นมาบังคับใช้โดยการตราเป็นรัฐกำหนดได้

ถ้ารัฐบาลไม่อาจเสนอร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับงบประมาณที่กำหนดรายรับและรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณภายในระยะเวลาที่พอเพียงสำหรับการพิจารณาจนเป็นเหตุให้ไม่สามารถตรารัฐบัญญัติดังกล่าวได้ทันก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณรัฐบาลอาจขอต่อรัฐสภาเป็นกรณีฉุกเฉินเพื่ออนุมัติให้จัดเก็บภาษีและออกรัฐกุญแจที่สั่งจ่ายเงินที่ต้องใช้การดำเนินการในรายการที่รัฐสภาได้เคยให้ความเห็นชอบมาแล้วไปพลางก่อนได้

ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ให้ระงับอยู่ระหว่างที่ไม่อยู่ในสมัยประชุมของรัฐสภา

⁹ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996

ให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินช่วยรัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

มาตรา 47-1¹⁰ “รัฐสภาพิจารณาลงมติในร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคมตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวในการพิจารณาวาระแรกภายในกำหนดเวลาที่สิบวันนับจากวันที่ได้รับร่างรัฐบัญญัติ ให้รัฐบาลส่งร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลาที่สิบห้าวัน หลังจากนั้นให้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 45

ในกรณีที่รัฐสภามีได้ให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวภายในกำหนดเวลาห้าสิบวัน รัฐบาลอาจนำบทบัญญัติในร่างรัฐบัญญัติ นั้นมาบังคับใช้โดยการตราเป็นรัฐกำหนดได้

ระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ให้ระงับอยู่ระหว่างที่ไม่อยู่ในสมัยประชุมของรัฐสภาและสำหรับแต่ละสภาในระหว่างสัปดาห์ที่สภานั้นๆ ได้มีมติที่จะไม่ประชุมกันทั้งนี้ตามบทบัญญัติมาตรา 28 วรรคสอง

ให้ศาลตรวจเงินแผ่นดินช่วยรัฐสภาและรัฐบาลในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามรัฐบัญญัติเกี่ยวกับการให้เงินอุดหนุนกิจการประกันสังคม”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการงบประมาณ มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ กระบวนการร่างและกระบวนการพิจารณาลงมติกฎหมายเกี่ยวกับงบประมาณ รวมทั้งการกำหนดประเภทของรายรับและรายจ่ายต่างๆ ของรัฐไว้ด้วย

3.1.2.9 ขอบเขตของพระราชบัญญัติ

มาตรา 34 ตอนท้าย ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า “บทบัญญัติมาตรานี้อาจจะเพิ่มเติมและขยายความได้โดยรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับขอบเขตของพระราชบัญญัติ มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ เป็นการขยายขอบเขตอำนาจของรัฐสภาในการตรารัฐบัญญัติประเภทอื่น นอกเหนือจากที่ได้บัญญัติไว้แล้วในมาตรา 34

¹⁰ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1996

3.1.2.10 ตลาการรัฐธรรมนูญ

มาตรา 57 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า
 “ตลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาได้
 การกำหนดตำแหน่งอื่นที่ไม่อาจดำรงตำแหน่งพร้อมกันกับตำแหน่งตลาการรัฐธรรมนูญ
 ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

นอกจากนี้ มาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958
 บัญญัติว่า

“ให้มีรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัด
 องค์กรและการดำเนินการของคณะตลาการรัฐธรรมนูญ ตลอดทั้งกระบวนการวิธีพิจารณา
 และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดระยะเวลาในการเสนอเรื่องให้คณะตลาการ
 รัฐธรรมนูญวินิจฉัย”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับตลาการรัฐธรรมนูญ มีเนื้อหาที่
 สำคัญ คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับการไม่สามารถดำรงตำแหน่งพร้อมกันกับตำแหน่งตลาการรัฐธรรมนูญ
 เช่น ห้ามสมาชิกในคณะรัฐบาลและสมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคมเป็นตลาการรัฐธรรมนูญใน
 เวลาเดียวกัน พร้อมทั้งให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับตำแหน่ง
 สมาชิกรัฐสภามาใช้กับการดำรงตำแหน่งตลาการรัฐธรรมนูญด้วย และในส่วนที่เกี่ยวกับการจัด
 องค์กรและการดำเนินการของคณะตลาการรัฐธรรมนูญนั้น เช่น การจัดตั้งองค์กรของคณะตลา
 การรัฐธรรมนูญ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะตลาการรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบร่างกฎหมาย
 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการชี้ขาดความถูกต้องของ
 การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อำนาจในการกำกับดูแลการออกเสียง
 แสดงประชามติและการประกาศผล หน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่ประธานาธิบดีในกรณีฉุกเฉิน

3.1.2.11 สถานะของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม

มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า
 “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระขององค์กร
 ของรัฐฝ่ายตลาการ
 ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการ
 ดังกล่าวโดยคณะกรรมการตลาการ

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดสถานะของผู้พิพากษาการโยกย้ายผู้พิพากษาโดยที่ไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษานั้นจะกระทำมิได้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสถานะของผู้พิพากษาศาลยุติธรรม มีเนื้อหาที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาทุกชั้นตอน คือ การรับบุคคลเข้ามาเป็นผู้พิพากษา การจัดองค์การ การเลื่อนระดับ วินัย และการพ้นจากตำแหน่งของผู้พิพากษา เป็นต้น

3.1.2.12 องค์ประกอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการ และการอภัยโทษ

มาตรา 65¹¹ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า

“ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นรองประธานโดยตำแหน่งและอาจทำหน้าที่ประธานแทนประธานาธิบดีก็ได้

คณะกรรมการตุลาการประกอบด้วยสององค์คณะองค์คณะแรกมีอำนาจในด้านผู้พิพากษา ซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี และอีกองค์คณะมีอำนาจในด้านผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พนักงานอัยการ

องค์คณะที่มีอำนาจในด้านผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี นอกจากจะประกอบด้วยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแล้ว ยังประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจำนวนห้าคน ผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พนักงานอัยการหนึ่งคน สมาชิกสภาแห่งรัฐระดับสูงซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากสภาแห่งรัฐหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนที่มีได้เป็นสมาชิกวุฒิสภา และมีได้เป็นผู้พิพากษาซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาตามลำดับ

องค์คณะที่มีอำนาจในด้านผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พนักงานอัยการ นอกจากจะประกอบด้วยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแล้ว ยังประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พนักงานอัยการจำนวนห้าคน และผู้

¹¹ รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1993

พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีหนึ่งคน สมาชิกสภาแห่งรัฐหนึ่งคน และ ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนดังกล่าวแล้ว ในวรรคก่อน

องค์คณะที่มีอำนาจในด้านผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี เป็นผู้เสนอแต่งตั้งผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์และอธิบดีศาลชั้นต้น และเป็นผู้ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในตำแหน่งอื่น

องค์คณะตามวรรคก่อนทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ประธานศาลฎีกาทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการดังกล่าว

องค์คณะที่มีอำนาจในด้านผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พนักงานอัยการ เว้นแต่ตำแหน่งที่อยู่ในอำนาจการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรี

องค์คณะตามวรรคก่อนเป็นผู้ที่พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการพิจารณาความผิดทางวินัยของผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พนักงานอัยการ โดยให้อัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขต่างๆในการปฏิบัติให้
เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับองค์ประกอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการ และการอภัยโทษ มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ การจัดองค์ประกอบของคณะกรรมการตุลาการ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ

3.1.2.13 ศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง

มาตรา 67 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า
“ให้มีการจัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง

ศาลอาญาชั้นสูงประกอบด้วยผู้พิพากษาซึ่งสภาแต่ละสภาเลือกจากสมาชิกของตนในจำนวนที่เท่ากัน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป หรือการเลือกตั้งบางส่วนทุกครึ่งของแต่ละสภาและให้ผู้พิพากษาศาลดังกล่าวเลือกประธานจากบรรดาผู้พิพากษาด้วยตนเอง

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประกอบหลักเกณฑ์ในการดำเนินงานและวิธีพิจารณาของศาลอาญาชั้นสูง”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ องค์ประกอบ การดำเนินงาน กระบวนการพิจารณา และการทำคำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูง

3.1.2.14 ศาลอาญาแห่งรัฐ

มาตรา 68-2 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า

“ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวนสิบห้าคน ผู้พิพากษาสิบสองคนได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาทั้งสองในที่ประชุมของแต่ละสภาเป็นจำนวนเท่าๆ กัน ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป หรือการเลือกตั้งบางส่วนของสภาดังกล่าว และผู้พิพากษาอีกสามคน ซึ่งมาจากผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในศาลฎีกา และให้ผู้พิพากษาคคนหนึ่งจากสามคนนี้ทำหน้าที่เป็นประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

บุคคลใดกล่าวอ้างว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำที่เป็นความผิดอุกฤษโหดหรือมั่วฉฉิโหดของรัฐมนตรีที่กระทำในตำแหน่งหน้าที่ เป็นผู้มสิทธิฟ้องคดีต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง

คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องอาจพิจารณาสั่งให้ยกฟ้อง หรือให้ส่งคำฟ้องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

อัยการสูงสุดอาจยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐได้เช่นกัน หากได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการบังคับใช้มาตรานี้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับศาลอาญาแห่งรัฐ มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ การจัดองค์กรของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และกระบวนการพิจารณาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

3.1.2.15 สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม

มาตรา 71 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า

“องค์ประกอบของสภาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม

3.1.2.16 ประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป

มาตรา 88-3¹² ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1958 บัญญัติว่า “สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง และสิทธิในการสมัครเข้ารับการเลือกตั้งระดับเทศบาลอาจได้รับการมอบให้กับพลเมืองแห่งสหภาพยุโรปซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศในฝรั่งเศสได้ พลเมืองดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เป็นนายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี ไม่อาจเลือกตั้งผู้ซึ่งจะไปทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และไม่อาจเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาได้ รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากสภาทั้งสองในเนื้อความอย่างเดียวกันกำหนดเงื่อนไขในการบังคับใช้มาตรานี้”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป มีเนื้อหาที่สำคัญ คือ การกำหนดเงื่อนไขวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและออกเสียงเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นของราษฎรของสหภาพยุโรป

3.1.2.17 การจัดกลุ่มประเภทของเนื้อหาในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส

จากขอบเขตเนื้อหาดังกล่าวข้างต้นสามารถแบ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็น 3 ประเภท ดังนี้¹³

1) กลุ่มที่ 1: พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดวิธีการในการทำงานของสถาบันการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นมา ได้แก่

- การเลือกตั้งประธานาธิบดี
- องค์กรประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก

¹² รัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ลงวันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2005

¹³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า184-189.

- การมอบให้ลงคะแนนเสียงแทน
- องค์ประกอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการ และการอภัยโทษ
- ศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง
- การดำเนินงานศาลอาญาแห่งรัฐ
- สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม
- ประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป

จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญไม่สามารถกำหนดรายละเอียดของโครงสร้างการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมด จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายอีกประเภทหนึ่งเป็นตัวช่วยกำหนดรายละเอียดสิ่งเหล่านี้ไว้แทนที่จะไปกำหนดไว้ทั้งหมดในรัฐธรรมนูญ อันจะเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญยาวและฟุ่มเฟือยมากเกินไป และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรนั้นเป็นบทบัญญัติที่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขเพิ่มเติมบ่อย เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การกำหนดให้เรื่องเหล่านี้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเป็นประโยชน์และสมเจตนารมณ์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2) กลุ่มที่ 2: พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่ง โดยแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่

- กรณีที่ 1 : กรณีที่เกี่ยวกับการห้ามดำรงตำแหน่งอื่นพร้อมกันกับบางตำแหน่งไว้ 3 ตำแหน่ง คือ รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
- กรณีที่ 2 : กรณีที่เกี่ยวกับสถานะของผู้พิพากษา

3) กลุ่มที่ 3: พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยแบ่งเป็น 2 กรณี ได้แก่

- กรณีที่ 1 : การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและทหารระดับสูง
- กรณีที่ 2 : ขอบเขตของพระราชบัญญัติ

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัตินี้มีเนื้อหาเป็นการเพิ่มเติมหรือขยายอำนาจของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนขึ้น ซึ่งในส่วนของขอบเขตของพระราชบัญญัตินั้น จะเห็นได้อย่างชัดเจนถึงการขยายอำนาจของบทบัญญัติ แต่มีประเด็นที่น่าสนใจคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะสามารถขยายขอบเขตได้แค่ไหนเพื่อไม่ให้เป็นการขยายความ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมากขึ้นไปจนขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ คือ ต้องเป็นการเพิ่มเติมแล้วทำให้รัฐธรรมนูญสมบูรณ์ แต่ไม่ใช่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ และมีความจำเป็นมากน้อยแค่ไหนสำหรับมาตรา 34 นี้ เพราะหากต้องการขยายอำนาจของบทบัญญัติดังกล่าว ก็สามารถทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ อย่างไรก็ตาม ตามที่ทราบกันดีว่าเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็เพื่อแก้ไขปัญหาในการต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบ่อยๆ เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นบทบัญญัติในมาตรา 34 จึงได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

3.1.3 กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

กระบวนการทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น หมายถึง ขั้นตอนทางกฎหมายทั้งหมดของการได้มาซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตั้งแต่เริ่มเสนอจนกระทั่งประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยจะเริ่มอธิบายจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

3.1.3.1 กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1958 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีกระบวนการตราที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 46 โดยบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 46¹⁴ “รัฐบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีฐานะเป็นรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องตราขึ้นและแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

สภาแรกที่ได้รับการเสนอร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเป็นผู้เสนอจะทำการพิจารณาและลงมติในร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการเสนอต่อสภานั้น

¹⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), หน้า 66-68.

ให้นำกระบวนการตามมาตรา 45 มาใช้บังคับ แต่ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน สภาผู้แทนราษฎรจะยืนยันร่างบทบัญญัติดังกล่าวในที่สุดได้ก็แต่โดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อความอย่างเดียวกัน

รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะประกาศใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อได้มีคำประกาศคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้วว่าร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 46¹⁵ นี้ มีจุดเด่นและจุดสำคัญดังที่นายเดอเบร ได้แถลงต่อที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1958 ขณะที่เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาแห่งรัฐว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นสิ่งที่ขอเสนอโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะลดการใช้อำนาจอย่างไม่รอบคอบของรัฐบาล หรือรัฐสภาที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่สามารถกำหนดรายละเอียดในเรื่องการใช้อำนาจรัฐได้หมด จึงสมควรมีกฎหมายซึ่งมีกระบวนการพิเศษในการจัดทำ และกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาให้ยาวนานกว่าปกติเพื่อให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความมั่นคงขึ้น ตัวอย่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐสภา หลักสำคัญในการจัดโครงสร้างรัฐ และผู้พิพากษา เป็นต้น

3.1.3.2 ข้อพิจารณาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละขั้นตอน

จะเห็นได้ว่า กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องนำกระบวนการตราพระราชบัญญัติธรรมดามาใช้ประกอบกับกระบวนการตราที่เป็นลักษณะพิเศษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงมีข้อพิจารณาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) ขอบเขตของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องใดที่จะสามารถตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องนั้นจะต้องกำหนดขอบเขตไว้ในรัฐธรรมนูญ

¹⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 20.

อาทิเช่น การเลือกตั้งประธานาธิบดี (มาตรา 6) องค์ประกอบและระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก (มาตรา 25) การมอบให้ลงคะแนนเสียงแทน (มาตรา 27) องค์ประกอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการตุลาการ และการอภัยโทษ (มาตรา 65) ศาลอาญาสูงสุดสำหรับนักการเมืองระดับสูง (มาตรา 67) และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม (มาตรา 71) เป็นต้น ซึ่งเรื่องใดที่ไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเรื่องนั้นก็จะตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ ในทำนองเดียวกันเรื่องใดที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องนั้นก็จะตราเป็นพระราชบัญญัติธรรมดาไม่ได้เช่นกัน

2) การริเริ่มเสนอกฎหมาย ในส่วนของการริเริ่มเสนอกฎหมายนั้น กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้พิเศษเป็นการเฉพาะ จึงต้องนำกระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมายของพระราชบัญญัติธรรมดา (มาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญ) มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งผู้มีสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่ บุคคลดังต่อไปนี้

2.1) นายกรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร หรือ รัฐบาล) โดยรัฐบาลสามารถเลือกที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐบาลต่อสภาใดเพื่อพิจารณาเป็นสภาแรกก็ได้ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ รัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาแรก และจะต้องส่งให้สำนักงานของสภานั้นตรวจสอบด้วย

2.2) สมาชิกวุฒิสภา จะสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ โดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกวุฒิสภาทุกฉบับจะต้องเสนอต่อสำนักงานของสภาที่ตนสังกัดอยู่เพื่อตรวจสอบ

3) การตรวจสอบรูปแบบและลักษณะของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในการตรวจสอบเบื้องต้นนั้น สำนักงานสภาผู้แทนราษฎรจะตรวจสอบรูปแบบและลักษณะของร่างกฎหมายให้เป็นไปตามลักษณะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หากไม่ปฏิบัติตามลักษณะดังกล่าว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณาตามที่บัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรมาตรา 127-1* และ มาตรา 127-4 **

*"มาตรา 127-1 ร่างกฎหมายของรัฐบาลหรือร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาที่มี ผล เป็น การแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือมีเนื้อหาสาระเกี่ยวข้องกับเรื่อง ที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะต้องมี การแสดงให้ เห็นชัดถึงลักษณะดังกล่าวในชื่อของร่างกฎหมายนั้น และจะต้องประกอบด้วยเนื้อหาอื่นไม่ได้"

แต่ในส่วนของสำนักงานวุฒิสภา ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภามีได้บัญญัติถึงการตรวจสอบรูปแบบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาจึงไม่มีการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว

4) การลงทะเบียนรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ขั้นตอนในการเสนอร่างกฎหมายนั้น จะกำหนดให้ร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา และร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องเสนอต่อสำนักงานของสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงทะเบียนรับร่างกฎหมายดังกล่าวไว้¹⁶ โดยร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาลและร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรจะถูกประกาศในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยเปิดเผยเพื่อให้ที่ประชุมรับทราบ¹⁷

5) การตรวจสอบว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงินหรือไม่ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้ สำนักงานของสภาที่ได้รับร่างกฎหมายจะต้องทำการตรวจสอบว่าร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินตามมาตรา 40 แห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติว่า “ร่างรัฐบัญญัติหรือร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภา ไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ ถ้าจะเป็นผลทำให้รายได้ของรัฐลดลงหรือมีผลเป็นการสร้างรายจ่ายของรัฐขึ้นใหม่หรือมีผลเป็นการเพิ่มรายจ่ายของรัฐ” ซึ่งในทางปฏิบัติร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกวุฒิสภาจะถูกส่งไปให้คณะกรรมการบริหารกิจการของสภาฯ (Le Bureau de l'Assemblée) หรือสมาชิกคนใดคนหนึ่งในคณะกรรมการฯ ที่ได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจตรวจสอบร่างกฎหมายนั้น พิจารณาว่าร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถรับไว้พิจารณาหรือไม่ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หากพบว่าเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการเงินก็มีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายดังกล่าวไว้พิจารณา แต่ถ้าหากไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเงินก็จะรับลงทะเบียนไว้ จัดพิมพ์และเผยแพร่และมีการดำเนินการตามกระบวนการปกติของรัฐสภาต่อไป¹⁸

6) ระยะเวลาในการไต่ร่ตรอง เมื่อได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาใดแล้วต้องกำหนดระยะเวลาไว้ก่อน 15 วันระหว่างการยื่นและการพิจารณาใน

**มาตรา 127-4 ร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้มีฐานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในรูปแบบของร่างกฎหมายที่ไม่ได้ดำเนินการตามวรรคแรกข้างต้น(มาตรา 127-1)ได้”

¹⁶ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 81วรรคหนึ่ง

¹⁷ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 81วรรคสอง

¹⁸ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 81วรรคสาม

สภาครั้งแรก เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนด สภาจึงจะทำการพิจารณาร่างฯ ดังกล่าวได้ ซึ่งการให้ทั้งระยะเวลาดังกล่าวไว้ก็เพื่อให้มีการไตร่ตรองอย่างรอบคอบ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญจึงควรให้ระยะเวลาพิจารณามากกว่ากฎหมายธรรมดา

7) เอกสารหลักฐานที่ใช้ประกอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะใช้กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายเช่นเดียวพระราชบัญญัติธรรมดาผสมผสานกับกระบวนการพิจารณาที่เป็นพิเศษของพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ก่อนจะเข้าสู่กระบวนการแรกของการพิจารณานั้น จะต้องมีการพิจารณาเอกสารหลักฐานที่ใช้ในการประกอบร่างกฎหมาย ซึ่งในการเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาล (projet de loi) ต่อสภานั้น จะต้องมีเอกสารเตรียมร่างกฎหมาย(travaux préparatoires) ซึ่งเป็นเอกสารที่รวบรวมความเป็นมาของการร่างกฎหมายแต่ละฉบับทุกขั้นตอนเริ่มตั้งแต่ฝ่ายบริหาร โดยเนื้อหาสาระของเอกสารจะต้องประกอบด้วยรายละเอียดดังต่อไปนี้

- การยกร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร
- การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายที่จะร่างกับกฎหมายที่มีอยู่แล้วหรือกฎหมายของต่างประเทศ
- คำอธิบายเหตุผลของร่างกฎหมาย (exposé des motifs) ก็คือ ข้อมูลที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องจัดทำขึ้นประกอบร่างกฎหมายเพื่อแสดงเหตุผลและความจำเป็นของการเสนอร่างกฎหมายนั้น รวมทั้งเพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์วัตถุประสงค์หรือที่มาของร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย
- รายงานการศึกษาผลกระทบของร่างกฎหมาย (etude d' impact) จะต้องอธิบายและวิเคราะห์อย่างชัดเจนถึงกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ข้อเสนอขอแก้ไข ความจำเป็นในการแก้ไข วิธีการต่างๆ ในการแก้ไขและข้อสนับสนุนทางแก้ไขที่ได้เลือก ผลกระทบต่อองค์กรของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมถึงผลกระทบของร่างกฎหมายทางสังคม เศรษฐกิจและการคลัง

8) ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในสภา การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในสภาอาจแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนย่อย ได้แก่ ขั้นตอนการพิจารณาในสภาแรก กับขั้นตอนการพิจารณาในสภาที่สอง

8.1) ขั้นตอนการพิจารณาในสภาแรก ในขั้นตอนนี้ยังสามารถแบ่งออกเป็น 2 วาระต่างกัน ดังนี้

8.1.1) *ขั้นตอนการตรวจพิจารณาเพื่อรับหลักการเบื้องต้น (l'examen en première lecture)* สภาที่รับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณา ก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นไปยัง คณะกรรมาธิการสามัญ หรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ แล้วแต่กรณี เพื่อตรวจพิจารณา โดยแต่ละ กรณีขึ้นอยู่กับรัฐบาลหรือสภาที่รับร่างกฎหมายนั้นไว้พิจารณา หากมีการร้องขอให้ส่งร่างกฎหมาย ที่รัฐบาลหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอ*ไปยังคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะเพื่อการนี้ ก็ถือ ว่าให้คณะกรรมาธิการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาต่อไป หากไม่มีการร้องขอให้ส่งร่างกฎหมายไปยัง คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณา ก็ให้ส่งร่างกฎหมายนั้นไปยังคณะกรรมาธิการสามัญซึ่งมี จำนวนไม่เกินสภาคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณา¹⁹ โดยในการพิจารณาของคณะกรรมาธิการ กรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายดังกล่าวจะต้องจัดทำรายงาน (report) ของคณะกรรมาธิการ ที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นเพื่อเสนอต่อสภา** ซึ่งในรายงานดังกล่าวจะต้องสรุปผลการพิจารณา ว่าเห็นสมควรให้รับหลักการหรือไม่รับหลักการหรือมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข โดยจะต้อง ประกอบด้วยสาระ 2 ส่วน ส่วนแรก จะเป็นรายงานการพิจารณาร่างกฎหมาย การศึกษาประเด็นที่ มีการขอแปรญัตติทั้งจากสมาชิกสภาและกรรมาธิการ ความเห็นของคณะกรรมาธิการ รวมทั้ง ข้อเสนอของกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมาย ส่วนที่สอง จะเป็นตารางเปรียบเทียบระหว่าง ร่างกฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมด ร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมของ คณะกรรมาธิการและข้อเสนอขอแก้ไขโดยคณะกรรมาธิการ

8.1.2) *ขั้นตอนการประชุมสภาเพื่อพิจารณาเนื้อหา (la discussion en séance publique)* เมื่อถึงวาระการประชุม สภาผู้แทนราษฎรก็จะพิจารณาร่างกฎหมายในวาระแรก (première lecture) โดยการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการประชุมโดยเปิดเผย โดยใน

* ร่างกฎหมายที่รัฐบาลและที่สมาชิกวุฒิสภาเสนอ ประกอบด้วยสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นการชี้แจง หลักการและเหตุผล (l'exposé des motifs) ซึ่งแสดงเกี่ยวกับคำชี้แจง (les arguments) ของผู้ยกร่างเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหรือกฎหมายที่ยกร่างขึ้นใหม่นั้น และส่วนที่เป็นตัวเนื้อหาสาระกฎหมาย (le dispositif) ซึ่งร่างเป็นรายมาตราตามลำดับซึ่งเป็นส่วนเดียวที่จะต้องส่งให้สภาตรวจพิจารณา มาตราแต่ละ มาตราอาจเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้อยู่หรือการกำหนดบทบัญญัติขึ้นใหม่

¹⁹ รัฐธรรมนูญฯ ค.ศ.1958 มาตรา 43

** เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จแล้วกรรมาธิการผู้รับผิดชอบก็จะต้องจัดทำรายงานการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมาธิการเพื่อเสนอต่อที่ประชุมสภาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาและอภิปรายร่างกฎหมายต่อไป

การพิจารณาวาระแรกนั้นแบ่งได้กระทำเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการตรวจพิจารณาภาพรวมทั่วไป และขั้นตอนการตรวจพิจารณาในรายละเอียด

8.1.2.1) *ขั้นตอนการตรวจพิจารณาภาพรวมทั่วไป (la phase d'examen général)* การอภิปรายในการพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นตอนนี้จะเริ่มต้นจาก การที่ประธานที่ประชุม (le Président de séance) เปิดโอกาสให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่จะทำการประชุมนั้นทำการชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎร ถึงหลักการหรือวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นต่างๆจากฝ่ายรัฐบาล เมื่อรัฐมนตรีเสนอเสร็จแล้วก็จะเป็นที่หน้าของกรรมาธิการผู้รับผิดชอบร่างกฎหมายที่จะต้องเสนอรายงานการศึกษาร่างกฎหมายของตน อันประกอบด้วย การวิเคราะห์ร่างกฎหมายพร้อมทั้งมติของคณะกรรมาธิการต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมสภาและตอบข้อซักถามของกรรมาธิการผู้รับผิดชอบของคณะกรรมาธิการอื่นๆ²⁰ เมื่อฝ่ายบริหารได้ชี้แจงถึงร่างกฎหมายดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็จะเป็นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ สมาชิกวุฒิสภาที่ต้องการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้นก็สามารถกระทำได้ในขั้นตอนนี้*

8.1.2.2) *ขั้นตอนการตรวจพิจารณาในรายละเอียด (le phase d'examen détaillé)* ขั้นตอนนี้เป็นการอภิปรายเรียงรายมาตรา (la discussion article par article)** ซึ่งมักจะเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายโดยการเสนอขอแปรญัตติ (poar voie d'amendements)*** โดยสมาชิกวุฒิสภา การแปรญัตตินั้นจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร

²⁰ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรของฝรั่งเศส ข้อ 91 วรรคหนึ่ง

* การตรวจพิจารณาทั่วไปจะกำหนดโดยที่ประชุมร่วมกันของประธานสภา รองประธานสภา ประธานคณะกรรมาธิการสามัญ และประธานกลุ่มการเมือง ซึ่งจะกำหนดระยะเวลาทั้งหมดของการประชุมและจัดสรรระยะเวลาในการอภิปรายตามกลุ่มการเมืองต่าง ๆ โดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกกลุ่มการเมือง

** บุคคลทุกคนที่มีส่วนร่วมในการอภิปรายมีสิทธิที่จะขอแปรญัตติได้ ได้แก่ รัฐบาล กรรมาธิการผู้รับผิดชอบในร่างกฎหมายนั้น (ในนามของคณะกรรมาธิการ) และสมาชิกวุฒิสภา โดยการแปรญัตติจะต้องเสนอภายในระยะเวลาที่กำหนด หรืออย่างช้าก่อนการเปิดการอภิปรายทั่วไป

*** บุคคลทุกคนที่มีส่วนร่วมในการอภิปรายมีสิทธิที่จะขอแปรญัตติได้ ได้แก่ รัฐบาล กรรมาธิการผู้รับผิดชอบในร่างกฎหมายนั้น (ในนามของคณะกรรมาธิการ) และสมาชิกวุฒิสภา โดยการแปรญัตติจะต้องเสนอภายในระยะเวลาที่กำหนด หรืออย่างช้าก่อนการเปิดการอภิปรายทั่วไป

และลงชื่อผู้แปรญัตติเสนอไปยังสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยคำแปรญัตติจะต้องประกอบด้วยข้อเสนอที่เป็นร่างกฎหมายพร้อมคำอธิบาย (expose sommaire) เหตุผลในการขอแปรญัตติ และภายหลังการตรวจพิจารณาการแปรญัตติสุดท้ายในมาตราใดมาตราหนึ่งแล้ว สภาก็จะทำการออกเสียงลงมติในมาตรานั้น ซึ่งในขั้นตอนการออกเสียงลงคะแนนเป็นรายมาตรานั้น จะต้องลงคะแนนเสียงโดยคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกผู้ซึ่งลงมติ (la majorité des suffrages exprimés) แล้วจึงพิจารณามาตราอื่นตามลำดับต่อไป ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวจนถึงมาตราสุดท้าย หลังจากการพิจารณารายมาตราเสร็จทั้งหมดในร่างกฎหมายแล้ว ประธานจะให้ที่ประชุมออกเสียงลงมติในร่างกฎหมายนั้นทั้งฉบับอีกครั้งหนึ่ง หากสภาแรกเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้น ก็จะต้องส่งร่างกฎหมายไปยังสภาที่สองเพื่อพิจารณาต่อไป

8.2) ขั้นตอนการพิจารณาในสภาที่สอง ในขั้นตอนนี้เป็นการส่งร่างกฎหมายที่ได้รับมติจากสภาไปอีกสภาหนึ่งเพื่อการตรวจพิจารณาอย่างต่อเนื่อง (la transmission et les lectures successives) ตามกระบวนการในทำนองเดียวกับที่กระทำในสภาแรก ซึ่งหากสภาที่สองลงมติรับร่างกฎหมายนั้นโดยไม่ได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมแต่อย่างใด จะถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับการลงมติในขั้นสุดท้ายแล้ว อย่างไรก็ตาม หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายดังกล่าว จะต้องมีการส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปมาระหว่างสภาทั้งสองสภา เพื่อให้มีการตรวจพิจารณาในวาระที่สอง และจะกำหนดให้มาตราของร่างกฎหมายที่ไม่ได้รับการลงมติในเนื้อความอย่างเดียวกันโดยสภาทั้งสองสภานั้นที่ จะต้องการอภิปรายต่อไป จนกว่าจะได้มีการลงมติเห็นชอบมาตรานั้นในเนื้อความอย่างเดียวกันโดยสภาทั้งสองสภา*

8.3) มาตรการประนีประนอมระหว่างสองสภา รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 ได้กำหนดมาตรการในการประนีประนอมกัน (une procédure de conciliation) ระหว่างสภาทั้งสองสภา ไว้เพื่อช่วยให้รัฐบาลสามารถเร่งรัดให้มีการลงมติเห็นชอบในร่างกฎหมายนั้นได้ในขั้นสุดท้าย มาตรการดังกล่าวได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม (la commission mixte paritaire) ในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกันจนเป็นเหตุให้ร่างกฎหมายที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอไม่ได้รับความเห็นชอบ ภายหลังจากที่แต่ละสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวแล้วสภาละ 2 ครั้ง หรือในกรณีที่สภาแต่ละสภาได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวไปเพียงครั้งเดียว แต่

* รัฐธรรมนูญฯ ค.ศ. 1958 มาตรา 45 วรรคแรก บัญญัติว่า “ร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลหรือสมาชิกรัฐสภาเสนอจะต้องได้รับการพิจารณาจากสภาทั้งสองสภาต่อกันเพื่อให้มีการอนุมัติร่างรัฐบัญญัติที่มีเนื้อหาอย่างเดียวกันจึงจะประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวได้”

รัฐบาลแจ้งว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมที่มีสมาชิกจากแต่ละสภาในจำนวนเท่ากัน* เพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติได้นั้น²¹ เมื่อคณะกรรมการร่วมพิจารณาหาข้อยุติได้แล้วจึงส่งไปให้แต่ละสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐบาลสามารถขอให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้พิจารณา ยืนยันร่างดังกล่าวเป็นสภาสุดท้ายได้ และถือว่าร่างกฎหมายนั้นผ่านการพิจารณาของสภา และมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย

9) ขั้นตอนการลงมติ การลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา จะใช้กระบวนการลงมติในลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา ซึ่งได้แก่ การใช้เสียงข้างมากของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมดในสภา อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็มีข้อแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดาใน 2 กรณี ได้แก่

- กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป หากวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้น สภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติโดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร ไม่ใช่ลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากปกติเหมือนเช่นพระราชบัญญัติธรรมดา
- กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภา ต้องได้รับมติเห็นชอบในทุกมาตราและทุกถ้อยคำจากทั้งสองสภาตามบทบัญญัติมาตรา 46 วรรค 4** ซึ่งถือเป็นการให้สิทธิในการยับยั้งร่างกฎหมายอย่างเด็ดขาดแก่วุฒิสภา

10) ขั้นตอนการประกาศใช้บังคับ เมื่อร่างกฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว สำนักงานเลขาธิการของสภาที่พิจารณาร่างเป็นลำดับสุดท้ายจะต้องส่งร่างกฎหมายนั้นไปยัง

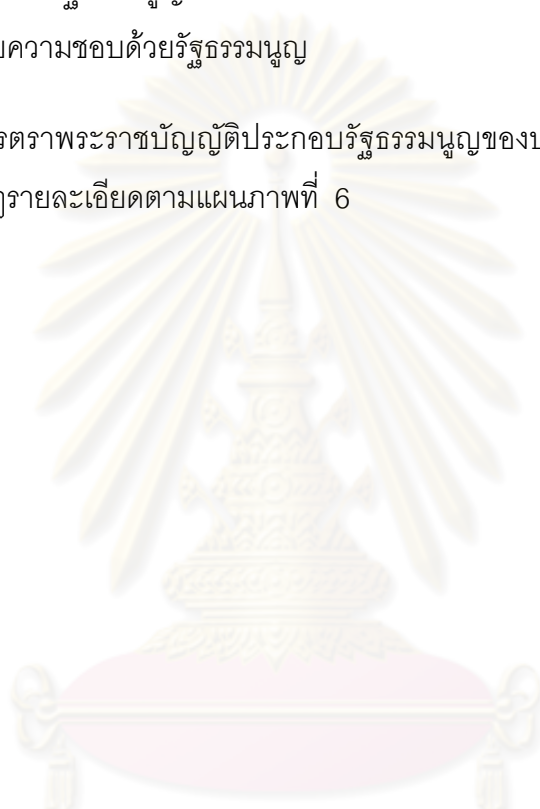
*คณะกรรมการร่วมประกอบด้วยกรรมการที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 7 คน และกรรมการที่เป็นวุฒิสมาชิกอีก 7 คน คณะกรรมการร่วมจะแต่งตั้งกรรมการผู้รับผิดชอบในร่างกฎหมายนั้น 2 คน (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน และวุฒิสมาชิก 1 คน) ซึ่งจะรับผิดชอบในการจัดทำรายงานการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการร่วมต่อสภาทั้งสองสภาตามลำดับ

²¹ รัฐธรรมนูญฯ ค.ศ. 1958 มาตรา 45 วรรคสอง

**มาตรา 46 วรรค 4 บัญญัติว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับวุฒิสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาทั้งสองโดยมีเนื้อความตรงกัน”

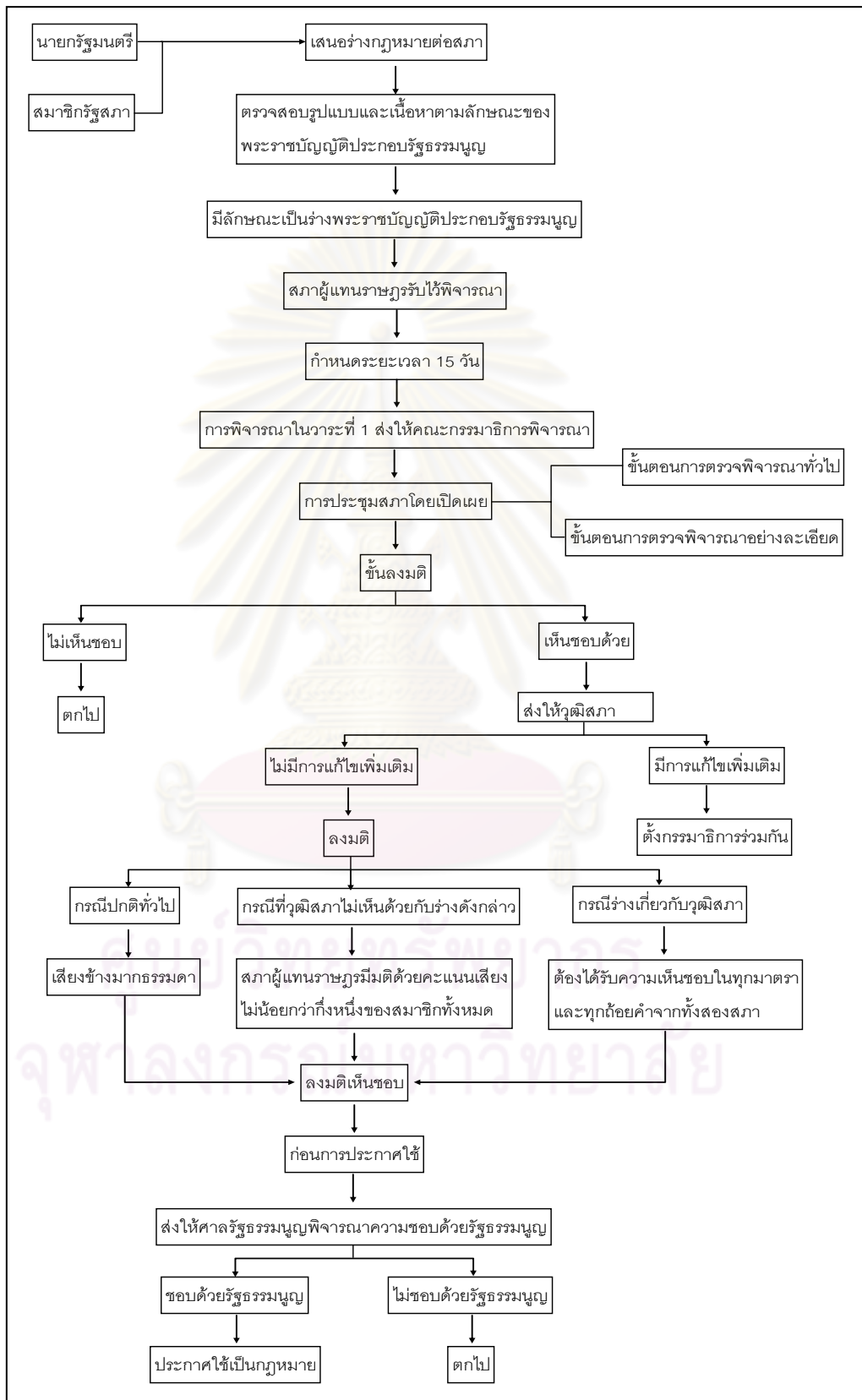
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ประธานาธิบดีลงนามประกาศใช้บังคับต่อไปภายใน 15 วัน นับจากวันที่รัฐบาลได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญก็มีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ที่จะต้องมีการตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยอัตโนมัติก่อนการประกาศบังคับใช้ โดยจะต้องนำร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญ ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนจะประกาศบังคับใช้ต่อไป ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดต่อไป ในเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส สามารถสรุป เป็นแผนภาพ ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 6



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 6 : กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส



3.1.3.3 การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการอื่น ภายใต้ว รัฐธรรมนูญ

นอกเหนือจากกระบวนการตามมาตรา 46 แล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังสามารถตราโดยกระบวนการอื่นได้อีก 3 กรณี คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยรัฐกำหนด พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยวิธีการขอประชามติจากประชาชน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยอาศัยอำนาจฉุกเฉินของประธานาธิบดี

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยรัฐกำหนด

โดยรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะสามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้หรือไม่ แนวคิดการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรูปของพระราชกำหนดนี้ได้มีการถกเถียงกัน โดยแยกออกเป็น 2 ความเห็น²² ดังนี้

- *ความเห็นแรก* เป็นความเห็นของฝ่ายที่เห็นว่าไม่ควรทำในรูปของพระราชกำหนด โดย M. Montane de la Roque ได้ให้เหตุผลว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ ฉะนั้น ไม่ควรใช้วิธีการตรากฎหมายที่ไม่ได้คำนึงถึงลักษณะพิเศษต่างๆ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และหากยอมให้ฝ่ายบริหารมีกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับการตรากฎหมายอื่นๆ ก็เท่ากับว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเสียเองทั้งหมด ที่มาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงวิธีการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษต่างหากแล้ว หากให้ตราเป็นพระราชกำหนดได้ ก็จะกลายเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสามารถอยู่นอกเหนือการตรวจสอบของคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ²³
- *ความเห็นที่สอง* เป็นความเห็นของฝ่ายสนับสนุน ซึ่งเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสามารถตราในรูปพระราชกำหนดได้ โดยให้เหตุผลสำคัญ 3 ประการ คือ *ประการแรก* มาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้นได้

²² อัมไพ อรัญนารถ, *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ*, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 375.

²³ V.P. Montané de la Roque, *M'elanges Masury*, tom II. P. 244.

กำหนด คำว่า “กฎหมาย”ไว้ซึ่งมีความหมายอย่างกว้าง และรวมไปถึงพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญด้วย *ประการที่ 2* รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการตรากฎหมายไว้ โดยสองวิธีการ ซึ่งการตรากฎหมายในฝรั่งเศสสามารถกระทำได้ 2 วิธี คือ วิธีแรกเป็นตรา กฎหมายทั่วไป ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 34 และการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญ ตาม มาตรา 46 และวิธีที่สอง เป็นการตรากฎหมายโดยฝ่ายบริหารตามมาตรา 38 ซึ่งจะเลือก เอาวิธีการตรากฎหมายวิธีหนึ่งวิธีใดก็ได้ และ *ประการที่ 3* เมื่อพิจารณามาตรา 17 ของ พระราชกำหนดลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ.1958 เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ จะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องของกฎหมายที่จะต้องพิจารณาร่วมกัน ทั้งสองสภา ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เองก็เปิดช่องให้ไม่ต้องมีการพิจารณาโดยสภา ผู้แทนราษฎรได้ อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 ได้บัญญัติให้อำนาจฝ่าย บริหารในการออกกฎหมายในรูปของพระราชกำหนดได้ ซึ่งโดยปกติแล้วพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องตราขึ้นโดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ และรัฐธรรมนูญเองก็ บัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายได้ในบางกรณี ดังนั้น หากฝ่ายบริหารจะตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ย่อมกระทำได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยรัฐกำหนดแบ่งได้เป็นสอง ประเภท ดังนี้

1.1) รัฐกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญในบทเฉพาะกาลมาตรา 91 วรรคแรก ได้กำหนดให้สถาบันการเมืองที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญจะต้องจัดตั้งให้แล้วเสร็จและดำเนินการได้ภายใน 4 เดือน นับแต่วันที่ประกาศใช้ รัฐธรรมนูญ และในมาตรา 92 ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมายในรูปรัฐกำหนดใน กรณีจำเป็นเร่งด่วน เมื่อพิจารณาแล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในช่วง 4 เดือน แรกหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นการตรากฎหมายในกรณีจำเป็นเร่งด่วน จึงใช้ กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรูปแบบของ “รัฐกำหนดประกอบ รัฐธรรมนูญ” (ordonnance portant loi organique)

1.2) รัฐกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 38* แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น

* มาตรา 38 บัญญัติว่า “เพื่อการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้รัฐบาลอาจขออนุญาตต่อรัฐสภา ตรารัฐกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนดในเรื่องซึ่งโดยปกติแล้วเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรารัฐบัญญัติของรัฐสภาได้

บทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตรากฎหมายในรูปรัฐกำหนด ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้ ไม่ได้กำหนดว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสามารถตราเป็นรัฐกำหนดได้หรือไม่ ต้องขึ้นอยู่กับการศึกษาความรัฐธรรมนูญในมาตรานี้ประกอบเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม ยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะกระทำเป็นรัฐกำหนดได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามในอดีตได้เคยมีการตรารัฐกำหนดตามมาตรา 38 แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้น เช่น รัฐกำหนดที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1064 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับการแต่งตั้งประธานาธิบดี เป็นต้น

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยวิธีการขอประชามติจากประชาชน (les lois organiques référendaires)

มาตรา 11 บัญญัติว่า “โดยคำแนะนำของรัฐบาลในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภาหรือโดยการเสนอร่วมกันของสภาทั้งสอง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจประกาศในรัฐกิจจานุเบกษากำหนดให้มีการออกเสียงประชามติต่อร่างรัฐบัญญัติทุกฉบับเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือต่อบริการสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว หรือเพื่ออนุญาตให้มีการให้ความเห็นชอบสนธิสัญญาที่แม้จะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่ก็อาจมีผลกระทบต่อการทำงานของสถาบันต่างๆ

เมื่อการออกเสียงประชามติได้จัดขึ้นตามข้อเสนอของรัฐบาล รัฐบาลจะต้องแถลงต่อสภาแต่ละสภาแล้วเปิดให้มีการอภิปราย

เมื่อผลการออกเสียงประชามติเป็นการรับรองร่างรัฐบัญญัติ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้รัฐบัญญัติภายในระยะเวลาสิบห้าวันหลังจากวันประกาศผลการออกเสียงประชามติ”

รัฐกำหนดดังกล่าวจะต้องตราโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่ได้ส่งให้สภาแห่งรัฐตรวจพิจารณาแล้ว รัฐกำหนดมีผลใช้บังคับนับแต่วันที่ได้ประกาศใช้ แต่จะสิ้นผลบังคับหากรัฐบาลมิได้เสนอรัฐบัญญัติรับรองรัฐกำหนดดังกล่าวต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติมอบอำนาจให้ตรารัฐกำหนด

เมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดได้ก็แต่โดยรัฐบัญญัติในกรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่า การออกกฎหมายโดยวิธีขอประชามติจากประชาชนตามมาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญนั้นสามารถกระทำได้ทั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญ การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือการตราพระราชบัญญัติธรรมดา เพราะในบทบัญญัติไม่ได้เฉพาะเจาะจงลงไปว่าเป็นการตรากฎหมายประเภทใดเป็นพิเศษ เพียงแต่กำหนดเงื่อนไขว่าต้องเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบสถาบันการเมืองแห่งรัฐ การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือการบริการสาธารณะเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับสถาบันการเมือง หรือองค์กรการใช้อำนาจของรัฐที่สามารถตราโดยวิธีการขอประชามติจากประชาชน อย่างไรก็ตาม มีผู้แสดงความคิดเห็นว่าการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ควรจะตราด้วยวิธีการขอประชามติจากประชาชน เพราะการตรากฎหมายโดยขอประชามติจากประชาชนจะทำให้หลุดพ้นจากการตรวจสอบความชอบรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้เสมอ แต่ในที่สุด ก็มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยกระบวนการขอประชามติจากประชาชนออกมา เช่น²⁴ กฎหมายที่มาจากการแสดงประชามติที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการแก้ไขมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อวางหลักในการเลือกตั้งประธานาธิบดีใหม่ให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของกฎหมายดังกล่าวว่า ให้ใช้ความของกฎหมายที่มาจากแสดงประชามตินี้แทนรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1064 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดี และให้เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวมีค่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจฉุกเฉินของประธานาธิบดีในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ

มาตรา 16 บัญญัติว่า “ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐความเป็นเอกราชของชาติบูรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วน และการดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็น

²⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 83.

สำหรับการจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวได้ภายหลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว

ประธานาธิบดีจะต้องแถลงให้ประชาชนทราบถึงการเข้ามาตราดังกล่าว

มาตรการดังกล่าวจะต้องใช้โดยมีเจตจำนงที่จะทำให้สถาบันการเมืองแห่งรัฐสามารถปฏิบัติตามภารกิจของตนได้ ภายในระยะที่จำกัดที่สุด ทั้งนี้ โดยมีการปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐสภาเปิดสมัยประชุมตัวเอง

ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินดังกล่าว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้”

จะเห็นได้ว่ามาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจประธานาธิบดีในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน โดยที่ไม่ได้เฉพาะเจาะจงว่ามีอำนาจที่จะกระทำสิ่งใดบ้าง แต่ให้อำนาจในการหาวิธีการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ซึ่งการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ไขปัญหาก็คือถือว่าเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการใช้อำนาจของประธานาธิบดีในการแก้ไขสถานการณ์ที่จำเป็นเร่งด่วน

3.1.3.4 กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น สามารถดำเนินการได้ในสองกรณีด้วยกัน คือ *กรณีแรก* ได้แก่ กรณีที่มีความต้องการแก้ไขเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยตัวของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเอง โดยไม่ได้มีเหตุผลมาจากกฎหมายอื่น ๆ *กรณีที่ 2* ได้แก่ กรณีที่ต้องการแก้ไขเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพราะผลกระทบจากการแก้ไขกฎหมายอื่น เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ การแก้ไขข้อตกลงระหว่างประเทศ เป็นต้น ไม่ว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมด้วยเหตุผลใดก็ตาม วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ได้กำหนดไว้ในมาตราเดียวกัน คือ มาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติว่า “*รัฐบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีฐานะเป็นรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องตราขึ้นและแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้.....*” ซึ่งจะเห็นได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เช่นเดียวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงไม่จำเป็นต้องอธิบายซ้ำอีก เพราะได้อธิบายกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้อย่างละเอียดแล้ว อย่างไรก็ตามนอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมตามกระบวนการของมาตรา 46 แล้วยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมใน

กระบวนการตามมาตราอื่นๆ อีก 3 กระบวนการ²⁵ ซึ่งก็เป็นกระบวนการเดียวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการอื่นตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้น ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

1) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยใช้กระบวนการให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในร่างกฎหมายตามมาตรา 11 เช่น กฎหมายที่มาจากการแสดงประชามติ (loi référendaire) ที่ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 ได้เข้าไปแก้ไขเพิ่มเติม รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1064 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยการแก้ไขหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งประธานาธิบดี จากทางอ้อมมาเป็นทางตรง

2) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการในการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 เช่น รัฐกำหนด(ตามมาตรา 16)²⁶ ฉบับที่ 62-918 ลงวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1962 ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เข้าไปแก้ไขรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-14360 ลงวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1958 อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับสภาเศรษฐกิจและสังคม (conseil économique et social) เป็นต้น

3) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการตรารัฐกำหนดตามมาตรา 38 แห่งรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐกำหนดที่ 62-1292 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1064 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับการแต่งตั้งประธานาธิบดี เป็นต้น

นอกจากนี้ ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ตราขึ้นโดยกระบวนการตราอื่น เช่น รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มาจาก การแสดงประชามติ เป็นต้น โดยหลักการแล้วในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวสามารถกระทำการแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามกระบวนการในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกตราขึ้นด้วยกระบวนการตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญตามปกติ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไข

²⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 102-103.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 84.

เพิ่มเติมรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1270 ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับสถานะผู้พิพากษา เป็นต้น

3.1.3.5 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ จึงขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ดังนั้น จึงต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ ซึ่งจากการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เสริมหรือขยายความรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น จึงต้องมีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา และความพิเศษที่ได้กำหนดไว้ประการหนึ่งก็คือการควบคุมการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ต้องมีกระบวนการที่เป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติธรรมดา โดยได้กำหนดการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตราดังต่อไปนี้

มาตรา 61 บัญญัติว่า²⁷ "ก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และก่อนที่จะมีการบังคับใช้ข้อบังคับการประชุมสภา ให้ส่งร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมสภาไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับการประชุมสภา

เพื่อความมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐบัญญัติประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคน อาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐบัญญัตินั้นก่อนได้

ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในสองวรรคก่อน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือน แต่ถ้ารัฐบาลร้องขอในกรณีเร่งด่วน ให้ร่นระยะเวลาดังกล่าวลงเหลือแปดวัน

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 86.

ในกรณีเดียวกันข้างต้น การร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยมีผลทำให้
ระยะเวลาสำหรับการประกาศใช้กฎหมายสะดุดหยุดอยู่”

ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญมีข้อพิจารณา ดังต่อไปนี้

1) บุคคลผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องถูกตรวจสอบโดยคณะตุลาการ
รัฐธรรมนูญที่ได้รับการแต่งตั้งตามบทบัญญัติมาตรา 56* แห่งรัฐธรรมนูญ

2) ช่วงเวลาในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่กำหนดให้ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน
การประกาศใช้โดยอัตโนมัติทุกฉบับ ตามบทบัญญัติมาตรา 61 วรรคแรก แห่งรัฐธรรมนูญ

3) บุคคลผู้มีหน้าที่ในการส่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้คณะตุลาการ
รัฐธรรมนูญตรวจสอบ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการ
พิจารณาของรัฐสภาส่งไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และหากเป็นกรณีเรื่องเร่งด่วน (urgence)
ก็ให้ระบุไว้ในหนังสือนำส่ง (la letter de transmission) ด้วย ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการส่งนั้น
ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติ ได้ยึดกำหนดกรอบเวลาจากการที่กฎหมายจะต้อง
ประกาศใช้ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รัฐบาลได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาตาม
มาตรา 10 วรรคแรก** แห่งรัฐธรรมนูญ คือ ภายใน 15 วัน ก่อนการประกาศใช้ นอกจากนี้

*มาตรา 56 บัญญัติว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการจำนวนเก้าคน มีวาระการ
ดำรงตำแหน่งเก้าปีและไม่อาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้อีก มีการเปลี่ยนตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนหนึ่งในสามทุก
สามปี ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนสามคน ประธานสภาผู้แทนราษฎร
แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนสามคน และประธานวุฒิสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนสามคน

นอกจากนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคนดังกล่าวข้างต้น อดีตประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐทุกคน
เป็นตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่งตลอดชีพ

ประธานคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานมีสิทธิ
ออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน”

**มาตรา 10 บัญญัติว่า “ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมายภายในสิบห้าวันนับ
จากวันที่รัฐบาลได้รับร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว

ระยะเวลาในการประกาศใช้กฎหมายตามมาตรา 10 ดังกล่าว ก็จะต้องหยุดลงจนกว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยถึงผลการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

4) ระยะเวลาในการตรวจสอบ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือน เว้นแต่เป็นกรณีเร่งด่วนตามที่รัฐบาลร้องขอ จะต้องทำการตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในแปดวัน ตามบทบัญญัติมาตรา 61 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญ

5) ประเด็นในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะตรวจสอบทั้งรูปแบบและเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าเป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ โดยแบ่งประเด็นในการตรวจสอบได้ 3 กรณี คือ²⁸

5.1) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นอย่างถูกต้องตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 46 หรือไม่

5.2) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระอันอยู่ในขอบอำนาจ (domaine de competent) ของการตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้หรือไม่

5.3) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อหาสาระทั้งหมดหรือส่วนใดส่วนหนึ่งที่ขัดหรือแย้ง หรือไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

6) ผลของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายในกรอบเวลาที่กำหนดแล้ว จะสามารถทำคำวินิจฉัยโดยแบ่งได้ 3 กรณี คือ

6.1) วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานาธิบดีจะต้องประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายในกำหนดระยะเวลา 15 วัน ตามบทบัญญัติ มาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญจะสิ้นสุดลง

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

อย่างไรก็ตาม หากประธานาธิบดีจะใช้สิทธิในการขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใหม่ตามมาตรา 10 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญ เมื่อรัฐสภาพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่อีกครั้งหนึ่ง จะถือว่าได้ตรวจสอบไปแล้วไม่ได้

6.2) วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญทั้งหมดหรือบางส่วน แต่ถือว่าเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่ไม่สามารถแยกออกจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ ซึ่งเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญทั้งหมด หรือบางส่วนในส่วนที่เป็นสาระสำคัญก็จะไม่สามารถประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ตามบทบัญญัติ มาตรา 22 แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีนี้หากประธานาธิบดีไม่สามารถประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ ก็สามารถขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ได้ ตามกระบวนการในมาตรา 10 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญ

6.3) วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญบางมาตรา ซึ่งไม่ใช่มาตราที่เป็นสาระสำคัญสามารถแยกออกจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ประธานาธิบดีสามารถเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 23 แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58-1067 ดังนี้

(ก) ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น โดยยกเว้นบทบัญญัติในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้น และจัดให้มีการดำเนินการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เฉพาะบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(ข) ขอให้รัฐสภาพิจารณาใหม่ ตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญ

7) สถานะของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการ

รัฐธรรมนูญถือเป็นที่สุด และมีผลผูกพันองค์กรของรัฐ ทั้งฝ่ายบริหารและตุลาการ ตามบทบัญญัติ มาตรา 62* แห่งรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศของพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มีแผนภาพที่ 7 แสดงขั้นตอนโดยสรุปดังต่อไปนี้

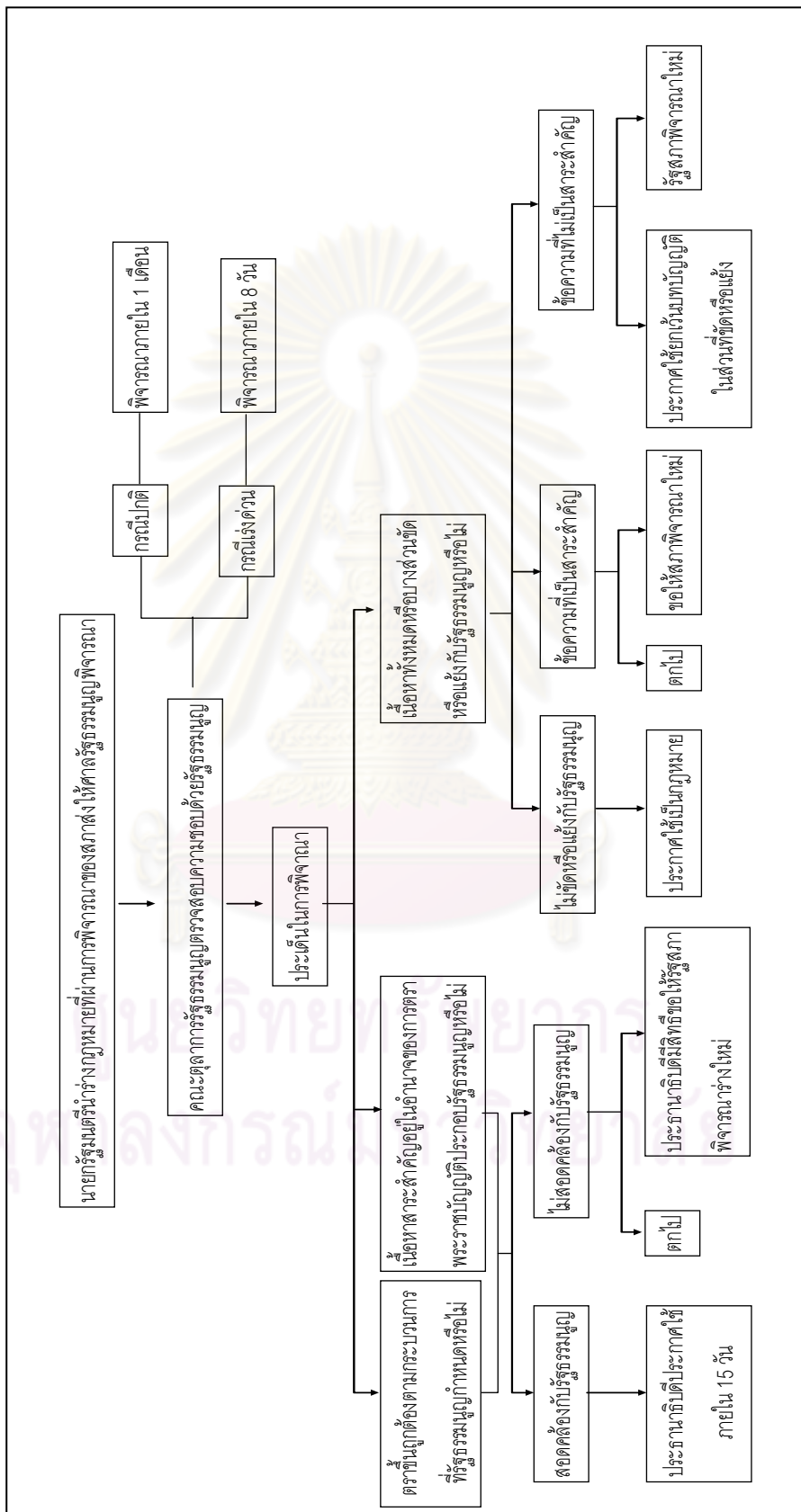


ศูนย์วิทยุทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*มาตรา 62 บัญญัติว่า “บทบัญญัติใดที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายและไม่อาจมีผลบังคับได้

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมเป็นที่สุดและมีผลผูกพันสถาบันทางเมืองแห่งรัฐตลอดทั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและศาล”

แผนภาพที่ 7: กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส



3.1.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสแม้ว่าจะจะเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นมาเป็นเวลานานแล้วก็ตาม ก็ยังมีปัญหาในทางวิชาการที่ถกเถียงกันอยู่ในหลายเรื่อง คือ

3.1.4.1 ปัญหาในเรื่องกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการอื่นที่นอกเหนือจากกระบวนการตราตามบทบัญญัติมาตรา 46 ซึ่งแยกออกเป็น 2 เรื่อง ได้แก่

- ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยพระราชกำหนด (*les ordonances portant loi organique*) โดยแบ่งเป็นสองแนวความเห็นคือ ฝ่ายที่ 1 คือ ฝ่ายที่เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถตราในรูปของพระราชกำหนด และฝ่ายที่ 2 คือ ฝ่ายที่เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสามารถตราในรูปพระราชกำหนดได้ ในความเห็นของผู้เขียน ผู้เขียนเห็นด้วยกับฝ่ายที่ 1 เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถือว่าเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งมีความพิเศษกว่ากฎหมายธรรมดา และมีกระบวนการตราที่กำหนดไว้เป็นพิเศษแล้วจึงไม่ควรที่จะมีกระบวนการตราโดยวิธีการอื่น เหมือนเช่นกฎหมายธรรมดาได้ เพราะไม่เช่นนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้แสดงออกถึงความเป็นพิเศษกว่ากฎหมายธรรมดา นอกเสียจากว่าเป็นกรณีที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญในช่วงแรกเท่านั้น ที่สามารถตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการอื่นได้ เพื่อให้สามารถใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้อย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้วก็มีเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกตราในรูปแบบของพระราชกำหนด จึงเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันในทางวิชาการเท่านั้น
- ในส่วนของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยวิธีการขอประชามติจากประชาชน (*les lois organiques référendaires*) ได้มีความคิดเห็นในเชิงวิชาการ 2 ความเห็น คือ ฝ่ายที่เห็นด้วย René Capitant ได้ให้ความเห็นว่าในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 4 มกราคม 1963 ว่า การออกกฎหมายโดยวิธีการขอประชามติจากประชาชนตามมาตรา 11 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น อาจกระทำได้ทั้งเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายธรรมดา ความคิดเห็นดังกล่าวเป็นผลมาจากการพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาที่เป็นกฎหมายว่าด้วยองค์กรการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับเนื้อหาของกฎหมายที่ต้องตรา

ด้วยกระบวนการขอประชามติจากประชาชน แต่สำหรับความคิดเห็นที่ไม่เห็นด้วยนั้น M. Monnervill ได้ให้ความเห็นว่า การตรากฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่ควรกระทำโดยการขอประชามติได้เพราะการตรากฎหมายโดยขอประชามติจากประชาชนจะทำให้หลุดพ้นจากการตรวจสอบความชอบรัฐธรรมนูญโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้เสมอ อย่างไรก็ตาม ในเรื่องนี้ก็เป็นแค่การถกเถียงกันในเชิงวิชาการเท่านั้น เพราะในความเป็นจริงแล้วมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการขอประชามติจากประชาชน

3.1.4.2. ปัญหาในเรื่องลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีกระบวนการตราที่แตกต่างกันว่าจะอยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกันหรือไม่ เรื่องนี้เป็นการถกเถียงกันในเชิงวิชาการว่า ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยกระบวนการปกติตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ กับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยกระบวนการอื่นตามบทบัญญัติ มาตรา 11 หรือมาตรา 16 หรือมาตรา 92 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ มีลำดับศักดิ์เดียวกันหรือไม่ เนื่องจากว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราในรูปแบบของพระราชกำหนดนั้นถ้าวิเคราะห์จากรูปแบบของการกระบวนการตรากฎหมายแล้วจะถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ซึ่งน่าจะมีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราด้วยกระบวนการตราตามปกติในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราในรูปแบบของการขอประชามติจากประชาชนนั้น ถือเป็นตราของฝ่ายนิติบัญญัติประกอบกับมีกระบวนการที่ให้ประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายนั้น ซึ่งหากพิจารณาแล้วน่าจะมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราด้วยกระบวนการตราตามปกติในมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ จึงเป็นที่น่าสงสัยถึงลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่ามีลำดับศักดิ์เท่ากันหรือไม่ อย่างไร หากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งที่ตราโดยกระบวนการของรัฐสภาตามมาตรา 46 และกระบวนการตราพิเศษอื่นๆ อีกสามวิธีการนั้น ล้วนแต่มีเนื้อหาที่กำหนดว่าเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหมือนกัน แต่แตกต่างกัน 2 กรณี คือ

1) ผู้ตรา ผู้มีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ รัฐสภา ผู้มีอำนาจในการตรารัฐกำหนดตามมาตรา 16 คือ ประธานาธิบดี ผู้มีอำนาจในการตรารัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 92 คือ รัฐบาล

ส่วนผู้มีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการออกเสียงแสดงประชามติ คือ ประชาชน ดังนั้น ในส่วนของผู้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละวิธี จึงแตกต่างกัน

2) *กระบวนการตรา* การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 46 เป็นกระบวนการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งก็คือรัฐสภา กระบวนการตราตามมาตรา 16 และมาตรา 92 เป็นกระบวนการตรากฎหมายโดยฝ่ายบริหาร ส่วนกระบวนการตราโดยขอประชามติจากประชาชน เป็นกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาประกอบกับประชาชน ซึ่งแต่ละวิธีการมีกระบวนการที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน

ถึงแม้ว่า จะมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของผู้ตราและกระบวนการตรา แต่ก็ยังถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราด้วยกระบวนการต่างๆ นั้น ยังคงเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหมือนกัน และในส่วนของลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกประเภท แม้ว่าจะมีกระบวนการตราที่แตกต่างกัน ก็ถือว่าอยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกัน คือ อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลสนับสนุน 4 ประการ คือ

1) เหตุผลจากเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ที่ปรากฏในรายงานการประชุม (travaux préparatoires) ว่ากฎหมายที่เกิดจากการขอประชามติจากประชาชนนั้น สามารถแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกได้โดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติของรัฐสภา ทำให้เห็นได้ว่ากฎหมายที่ตราขึ้นจากกระบวนการขอประชามตินั้นมิได้มีลักษณะพิเศษใดๆ เหนือไปกว่ากฎหมายอื่น ดังนั้น จึงทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยกระบวนการนิติบัญญัติปกติกับกฎหมายที่ตราขึ้นโดยการขอประชามติของประชาชน จึงเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกัน

2) เคยมีตัวอย่างของการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3 ของกฎหมายที่มาจากกรขอประชามติวันที่ 6 พฤศจิกายน ค.ศ. 1962 ซึ่งเป็นการแก้ไขวิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดีในพระราชกำหนดลงวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายหลังเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะตราหรือแก้ไขเพิ่มเติมด้วยกระบวนการตามมาตราใดก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมด้วยกระบวนการตราตามมาตราอื่นได้

3) มาตรา 3 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การใช้อำนาจอธิปไตยจะกระทำได้โดยผ่านทางผู้แทนของประชาชน หรือโดยวิธีการขอประชามติ” ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวจะทำให้เห็นได้ว่า กฎหมายที่ตราขึ้นด้วยการขอประชามติไม่ได้มีค่าบังคับที่สูงกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยผ่านทางรัฐสภา

4) คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ 60-6 ลงวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1960²⁹ ซึ่งนับว่าเป็นเหตุผลที่สำคัญที่ทำให้ข้อถกเถียงต่างๆ ยุติลง โดยคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประกาศถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งแก้ไขมาตรา 83 ของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ 58- 1270 ลงวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับสถานะผู้พิพากษา และถือว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญและเป็นไปตามเจตนารมณ์เดียวกัน และผลของคำวินิจฉัยดังกล่าว ถือว่าเป็นการยืนยันและรับรองว่าสถานะของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในสถานะเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยกระบวนการตามมาตรา 46

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น ทำให้เห็นว่าลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะตราด้วยกระบวนการใด ถือว่าอยู่ในลำดับศักดิ์กฎหมายเดียวกัน คือ มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่สูงกว่ากฎหมายธรรมดา ทำให้ไม่มีปัญหาทางวิชาการเรื่องลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่า ทั้งหมดที่กล่าวมานี้เป็นเรื่องของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส โดยถือว่าเป็นต้นแบบของกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่จะให้เราถึงความเข้าใจที่มา กระบวนการตรา และปัญหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งนอกจากประเทศฝรั่งเศสแล้วเรายังพบกระบวนการในเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในอีกหลายประเทศในแถบยุโรป ซึ่งนำศึกษาค้นคว้า ว่ามีกระบวนการที่แตกต่างจากประเทศต้นแบบอย่างไร โดยผู้เขียนจะศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี และประเทศสเปน ในลำดับต่อไป

²⁹ Louis FAVOREU, Loic PHILIP, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, Dalloz 8^e édition ,Paris, 1995 , pp.75-84.

3.2 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี

ในระบบกฎหมายของประเทศอิตาลีนั้น ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีสถานะสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา และมีความพิเศษใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญ โดยจะเห็นได้จากการกำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีวิธีการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ถึงขั้นมีลำดับศักดิ์เดียวกันกับรัฐธรรมนูญ ในส่วนของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของอิตาลีนี้ จะอธิบายถึง ความเป็นมาและลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญอิตาลี กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี และปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี

3.2.1 ความเป็นมาและลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี

3.2.1.1 พัฒนาการของรัฐธรรมนูญในอดีต

ประเทศอิตาลี เป็นประเทศหนึ่งที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญหลายฉบับก่อนที่จะมาเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ในปัจจุบัน ภายหลังจากเกิดปัญหาทางการเมืองการปกครอง และปัญหาสงครามโลกแล้ว ประเทศอิตาลีได้มีการพัฒนาการเมืองการปกครองและรัฐธรรมนูญมาอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งได้รัฐธรรมนูญที่ใช้ในปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1948 แต่หากย้อนไปในอดีตจุดเริ่มต้นของรัฐธรรมนูญอิตาลีได้ปรากฏชัดเจนในปี ค.ศ. 1848 ซึ่งได้มีการวางรากฐาน และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งชาติเนีย (The Constitution of Sardinia) ซึ่งเป็นธรรมนูญวางรากฐานการปกครอง (Statut fondamentale)³⁰ และถือเป็นเอกสารสำคัญในการปกครอง และการสร้างชาติของอิตาลีในเวลาต่อมา ซึ่งใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสในยุคราชาธิปไตยฉบับกรกฎาคม ค.ศ. 1830 และหีบขี้มสสารสำคัญหลายเรื่องมาจากรัฐธรรมนูญเบลเยียม ฉบับปี ค.ศ. 1831 แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1848 (La Statuto Albertino)³¹ หรือที่เรียกว่า The Statuto

³⁰ ไพโรจน์ ชัยนาม , รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี, (กรุงเทพฯ : มิตรนราการพิมพ์, 2529), หน้า 2.

³¹ ฉันทิชย์ ไสถพิพันธุ์, รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี, (เอกสารโรเนียวประกอบการสัมมนา นิติกร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา), หน้า 1.

Fondamentale del Regno มิได้บัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ แม้ว่าได้เคยมีการคิดกันไว้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมสามารถทำได้ โดยสภาที่ทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ อย่างไรก็ตามแนวคิดที่เริ่มแพร่หลายทีละเล็กละน้อยจนเป็นที่ยอมรับกันต่อมาก็คือ แนวคิดที่ว่ารัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขได้โดยกระบวนการธรรมดาในทางนิติบัญญัติเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญอังกฤษ

ต่อมา ในปี ค.ศ. 1880 ถึง ค.ศ.1889 ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากที่ระบบพรรคการเมืองเข้ามาควบคุมระบบรัฐสภา ซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นความเสื่อมของระบบการปกครองแบบรัฐสภา (The decadence of the parliamentary regime) จนทำให้มีความต้องการจะหวนกลับไปสู่ระบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแบบดั้งเดิม เมื่อเกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 การเมืองการปกครองของอิตาลีก็เกิดความวุ่นวายในเรื่องการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยการปกครองก่อนสมัยฟาสซิสต์เป็นการปกครองแบบ “ราชาธิปไตย” (Monarchie Limitee) หรือ “ราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ” (Monarchie Constitutionelle) หรือจะเรียกว่า “ราชาธิปไตยเสรีนิยม” (Monarchie Liberale) ก็ได้ แต่ไม่ใช่ถึงกับเป็นการปกครองที่เรียกว่า “ราชาธิปไตยโดยรัฐสภา” (Monarchie parlementaire) ซึ่งรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขและทั้งต่อรัฐสภาด้วย³²

เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง แต่ความวุ่นวายในเรื่องของการเมืองการปกครองกลับมิได้สิ้นสุดลงตามไปด้วย ได้มีความวุ่นวายเรื่องใหม่เกิดขึ้น โดยเกิดสภาพแห่งความอลหม่านขึ้นทั่วไปในอิตาลีและการทำงานขององค์กรทางการเมืองก็อยู่ในภาวะที่ไม่เป็นระเบียบเกิดการเริ่มต้นยุคของฟาสซิสต์ขึ้น ในวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ.1922 ซึ่งเป็นวันที่ เบนิตโต มุสโสลินี (Benito Mussolini) กับพวกเข้ายึดอำนาจอย่างแท้จริง โดยมุสโสลินีได้ปล่อยให้กลไกรัฐธรรมนูญและการปกครองที่เป็นอยู่ในเวลานั้นจำนวนมากคงอยู่ในสภาพเดิม แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการสำคัญบางประการเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามความปรารถนาของตน ทั้งการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่จำนวนมากหลายฉบับ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่สำคัญอีกหลายฉบับ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่แก้ไขง่าย (souple) ไม่เข้มงวดแข็งกระด้าง (rigide) ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขเพิ่มเติมมาก³³ ในปี ค.ศ. 1925 ความเป็นฟาสซิสต์ของรัฐเกือบสมบูรณ์และมุสโสลินีก็พร้อมที่จะประกาศหลักการที่ว่า “ทุกสิ่งทุกอย่างมีอยู่

³² ไพโรจน์ ชัยนาม , รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี , หน้า 18.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

ในรัฐ ไม่มีอะไรอยู่ภายนอกรัฐ ไม่มีอะไรจะต่อต้านรัฐได้” (Everything within the State, nothing against the State) โดยเขาคิดว่าตนเองคือตัวแทนของเจตนารมณ์ของรัฐ

เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม ค.ศ. 1925 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะรัฐบาลฉบับที่ 2263 โดยให้มุสโสลินีอยู่ในฐานะที่เรียกว่า “หัวหน้าคณะรัฐบาล (Capo del Governo)” มีความรับผิดชอบโดยตรงต่อกษัตริย์เท่านั้น โดยรัฐสภาไม่สามารถควบคุมเขาได้อีกต่อไป

ในปี ค.ศ. 1943 ภายหลังจากที่เกิดสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว เมื่อประเทศพันธมิตรเข้ายึดครองอิตาลี ได้มีการยกเลิกกฎหมายฟาสซิสต์ ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญไปแล้ว นำรัฐธรรมนูญเดิมกลับมาใช้บังคับตามปกติ ส่วนมุสโสลินีถูกจับกุมและในที่สุดก็ถูกประหารชีวิต ต่อมา กษัตริย์วิกเตอร์ เอมานูเอล ให้มาร์แชล เพียโตร บาโดลิโอ (Marshall Pietro Badoglio) จัดตั้งรัฐบาลใหม่ทั้งคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี และลงนามสงบศึกในวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1943

ในปี ค.ศ. 1944 ขณะที่กองกำลังสหรัฐอเมริกากำลังหาทางปลดปล่อยกรุงโรม มาร์แชล เพียโตร บาโดลิโอ ได้จัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้น และ รัฐบาลได้ออกกฤษฎีกาเพื่อเลือกตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น โดยรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญกำหนดโดยกฤษฎีกาฉบับเลขที่ 435 ลงวันที่ 31 กรกฎาคม ค.ศ. 1945 ซึ่งได้มีการกำหนดให้ตั้งกระทรวงพิเศษขึ้นสำหรับสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการดำเนินการด้านเทคนิคของการจัดเตรียมร่างรัฐธรรมนูญไม่เสียเวลามากนัก แต่อิตาลีประสบปัญหาความยุ่งยากทางการเมืองเกี่ยวกับเสถียรภาพความมั่นคง ทำให้ไม่สามารถดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญได้อย่างรวดเร็ว แต่เมื่อสามารถแก้ไขปัญหาระงับภายในประเทศ ก็เกิดความก้าวหน้าในการปกครองขึ้นระดับหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1946 ได้กำหนดรายละเอียดการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและการลงประชามติไว้ในกฤษฎีกาเลขที่ 48 ลงวันที่ 16 มีนาคมและวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 1946 ซึ่งกำหนดให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ และการให้ประชาชนลงประชามติเลือกระบอบการปกครองระหว่างราชาธิปไตยและระบบสาธารณรัฐ เป็นวันเดียวกัน ซึ่งผลการลงประชามติปรากฏว่าประชาชนเลือกการปกครองระบอบสาธารณรัฐ และมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 556 คน ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่แตกต่างจากหลายพรรคการเมือง

สภาร่างรัฐธรรมนูญเริ่มงานในหน้าที่ของการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่อย่างมีระเบียบแบบแผนมาก โดยได้เลือกคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 75 คน จากพรรคการเมือง

ต่างๆ โดยวิธีการกำหนดจำนวนผู้แทนแบบสัดส่วน แล้วคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เลือกให้ เมอชโช รุยนิ (Meuccio Luini) เป็นประธานคณะกรรมการและเป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ด้วย และได้แบ่งเนื้อหาหลักออกเป็นเรื่องๆ มอบหมายให้คณะอนุกรรมการแต่ละชุดไปดำเนินการ โดยใช้เวลาในการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดประมาณ 1 ปี 6 เดือน ร่างรัฐธรรมนูญสุดท้ายได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม ค.ศ. 1947 ด้วยคะแนนเสียง 453 ต่อ 62 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1947 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1948

ลักษณะของรัฐธรรมนูญอิตาลีฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่สำเร็จบริบูรณ์ กล่าวคือ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติมากมายแต่ก็เป็นเพียงขอบเขตของความมุ่งหมายอย่างกว้างๆ ไว้เพื่อทิ้งไว้ให้รัฐบาลในภายภาคหน้าทำต่อไป แม้กระทั่งกลไกของรัฐที่สถาปนาขึ้นใหม่ก็ไม่มีบทบัญญัติครบถ้วนสมบูรณ์องค์กรหลายอย่างที่ถูบบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญล้วนแต่เป็นเพียงรูปโครงไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งในการใช้จริงจะต้องมีกฎหมายธรรมดาออกมาโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญประกอบอีกทีหนึ่ง และการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทั้งภาระในการบัญญัติกฎหมายธรรมดา เพื่อทำให้บทบัญญัติบางประการของรัฐธรรมนูญที่ค้างไว้ครบถ้วนบริบูรณ์ดียิ่งขึ้นนั้น เท่ากับว่าเป็นการปล่อยเรื่องให้เป็นไปสุดแต่เจตนาทางการเมืองของรัฐบาล ของรัฐสภา และของพรรคการเมืองต่างๆ ในเรื่องนี้³⁴

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการสร้างขึ้นเพื่อต่อต้านระบบการปกครองโดยลัทธิฟาสซิสต์ ซึ่งจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของรัฐ โดยประชาชนไม่สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศได้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนี้จึงมุ่งแก้ไขปัญหาทางการเมืองการปกครองที่ผ่านมา โดยนำเอาแนวคิดใหม่ๆ หลายประการมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิของพลเมือง สิทธิในทางการเมือง หลักความเสมอภาค เสรีภาพส่วนบุคคลในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมและรวมกลุ่ม และสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

3.2.1.2 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. 1947 มีลักษณะคล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ 4 แต่บางส่วนก็มีความเหมือนเพียงผิวเผินเท่านั้น โดยประธานาธิบดีอิตาลีมีอำนาจลักษณะผู้นำประเทศน้อยกว่าฝรั่งเศส รัฐธรรมนูญอิตาลีมอบอำนาจ

³⁴ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี, หน้า 104.

ที่เพียงพอแก่ประธานาธิบดีในการที่จะเข้ามาสวมตำแหน่งให้เกิดความสมบูรณ์เมื่อมีการล้มเลิกระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยเป็นผู้มีเกียรติยศในฐานะผู้นำประเทศ แต่การปกครองที่แท้จริงอยู่ในมือของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ในขณะที่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้ให้อำนาจในมือของประธานาธิบดีอย่างแท้จริง นอกจากหลักการสำคัญเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐที่ได้รับอิทธิพลมาจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสแล้ว ยังได้รับหลักการของกฎหมายประเภทหนึ่งมาจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส นั่นก็คือ บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law) ซึ่งได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอิตาลี ปี ค.ศ. 1947 โดยผู้ร่างได้นำแนวคิด เรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาจากรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1848 และค.ศ. 1958 โดยในรัฐธรรมนูญของอิตาลีไม่ได้ใช้คำว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic laws) แต่ได้ใช้คำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional Law)” แทน ซึ่งคำว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญดังกล่าว มี 2 ความหมาย คือ

- ความหมายที่ 1: เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยมีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมต่างๆ ไป โดยจะมีการจัดทำขึ้นตามความจำเป็นของการปกครองบ้านเมืองซึ่งเป็นดุลยพินิจของฝ่ายนิติบัญญัติ
- ความหมายที่ 2 : เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในฐานะกฎหมายที่ขยายความในรัฐธรรมนูญและทำให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยทำให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมีผลปฏิบัติตามความเป็นจริง มีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรองของรัฐธรรมนูญ แต่มีฐานะสูงกว่ากฎหมายธรรมดา

ลักษณะของกฎหมายรัฐธรรมนูญในความหมายที่สอง ก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั่นเอง ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามมาตรา 138 ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา และส่งผลต่อลำดับศักดิ์ของกฎหมายด้วย

3.2.1.3 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. 1947 ได้แยกกฎหมายออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (loi de revision de la constitution) พระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญ (loi constitutionnelle) และ กฎหมายธรรมดา (loi ordinaire) เมื่อวิเคราะห์ตามทฤษฎีโครงสร้างกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญอิตาลี ค.ศ. 1947 ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติธรรมดา โดยกำหนดให้องค์กรนิติบัญญัติ (รัฐสภา) เป็นผู้ตรากฎหมายทั้งสองประเภท เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงมีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติธรรมดา แต่เมื่อเทียบกันระหว่างพระราชบัญญัติธรรมดาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้องค์กรนิติบัญญัติเป็นผู้มีอำนาจตรากฎหมายทั้งสองประเภทเหมือนกัน แต่รัฐธรรมนูญก็กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติธรรมดาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้แตกต่างกัน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราที่พิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา กล่าวคือเป็นกระบวนการตราเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ก็ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแม้ว่าจะมีกระบวนการเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ตาม

3.2.2 ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญอิตาลี

3.2.2.1 ขอบเขตเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญอิตาลี ฉบับปี ค.ศ. 1947 มีบทบัญญัติทั้งหมด 139 มาตรา โดยแบ่งออกเป็น 2 ภาค คือ ภาคหนึ่งว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของพลเมือง มี 42 มาตรา ประกอบด้วย ความเกี่ยวข้องกับเอกชน, ความเกี่ยวข้องทางจริยศาสตร์และสังคม, ความเกี่ยวข้องทางเศรษฐกิจ, ความเกี่ยวข้องทางการเมือง และภาคที่สองว่าด้วยการจัดองค์การของสาธารณรัฐ มี 85 มาตรา ประกอบด้วย บทบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ว่าด้วยการจัดทำกฎหมาย ว่าด้วยประธานาธิบดี ว่าด้วยรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการศาล และบทบัญญัติเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ

3.2.2.2 ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอิตาลีฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดขอบเขตของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

1) องค์การที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย (มาตรา 71)

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของหน่วยงานหรือองค์กรซึ่งมีอำนาจริเริ่มเสนอกฎหมาย คือรัฐบาลและสมาชิกรัฐสภา ส่วนขององค์กรหรือหน่วยงานอื่นนอกจากนี้ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดขึ้น

2) แคว้นพิเศษ (มาตรา 116)

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ของการเป็นแคว้นพิเศษ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดว่าแคว้นพิเศษจะมีรูปแบบและเงื่อนไขการปกครองพิเศษอย่างไร แคว้นพิเศษ อาทิเช่น ชีชีลี ซาตินเีย วาเล คาโฮस्ता เป็นต้น

3) อำนาจตรากฎหมายของแคว้น (มาตรา 117)

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์อำนาจตรากฎหมายของแคว้น โดยกำหนดว่าแคว้นมีอำนาจตรากฎหมายบางเรื่อง ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยไม่ขัดประโยชน์ของชาติหรือแคว้นอื่น เช่น กำหนดเขตเมือง การจัดหน่วยงาน และองค์กรของตน และเรื่องอื่นที่กำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

4) การกำหนดและเปลี่ยนแปลงของแคว้น (มาตรา 132)

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การเปลี่ยนแปลงของแคว้น โดยกำหนดว่าการรวมแคว้นเดิมหรือตั้งแคว้นใหม่ ซึ่งมีประชาชนอยู่ในเขตอย่างน้อย 1 ล้านคน ให้กระทำได้เมื่อสภาแห่งอำเภอ (Comuni) ในฐานะตัวแทนประชาชนอย่างน้อยจำนวน 1 ใน 3 ของประชาชนที่มีส่วนได้เสียยื่นคำขอต่อสภาบริหารแคว้นและคำขอนั้นได้รับความเห็นชอบจากการลงประชามติด้วยคะแนนเสียงทั้งหมดของประชาชนที่มีส่วนได้เสีย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

5) รายละเอียดเกี่ยวกับตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 137)

เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรายละเอียดของตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่า เงื่อนไข รูปแบบ และระยะเวลาสำหรับการทำคำวินิจฉัยในคดีตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดา และหลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งคือกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 1948 ส่วนหลักเกณฑ์อื่นตามที่จำเป็นในการจัดตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามกฎหมายธรรมดา

3.2.2.3 ประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

จากการพิจารณาเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วสามารถแบ่งประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดวิธีการในการทำงานของสถาบันการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นมา คือ รายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นอิสระและการทำคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 137) เพราะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญ

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ เช่น องค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย (มาตรา 71) แคว้นพิเศษ (มาตรา 116) อำนาจหน้าที่ของแคว้น (มาตรา 117) และกำหนดการเปลี่ยนแปลงเขตของแคว้น (มาตรา 132) ถือว่ากฎหมายแต่ละฉบับเป็นการขยายความเนื้อหาในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

จะสังเกตเห็นได้ว่าการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของอิตาลี ได้กำหนดเนื้อหาแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ โดยจะเน้นหนักไปในเรื่องของการปกครองพิเศษของแคว้นมากกว่าเรื่องอื่นๆ แต่ไม่เน้นเรื่องของการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือสถาบันการเมืองเหมือนเช่นของประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศสเปน จึงถือว่าเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เน้นการขยายความของรัฐธรรมนูญให้มีผลบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์เหมือนเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้เห็นได้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอิตาลีจะกำหนดเนื้อหาให้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีจำนวนไม่มากนัก เมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอื่นๆ แต่ได้ให้ความสำคัญของกระบวนการตราเทียบเท่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญจึงมีกระบวนการกระบวนการที่เป็นพิเศษกว่าของประเทศอื่นๆ ดังจะได้ศึกษาต่อไป

3.2.3 กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี

กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี เป็นเรื่องของขั้นตอนการได้มาซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจนถึงขั้นตอนของการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยจะอธิบายรายละเอียดไว้ในส่วนนี้อันประกอบด้วย กระบวนการตรา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนี้

3.2.3.1 กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญ

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอิตาลี ปี ค.ศ. 1947 ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนของการจัดทำกฎหมายไว้ ซึ่งจะได้แบ่งการอธิบายเป็น 2 ส่วน คือ การจัดทำกฎหมายของรัฐ และกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1) ข้อพิจารณาในการจัดทำกฎหมายของรัฐ (leggi dello Stato) ในการจัดทำกฎหมายของรัฐนั้นมีประเด็นย่อยที่ต้องพิจารณา ดังต่อไปนี้

1.1) องค์กรผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย ประกอบด้วยหลากหลายองค์กร ได้แก่

(ก) รัฐบาล (governo) โดยเสนอร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และได้รับอนุมัติจากประธานาธิบดี

(ข) สมาชิกสภา (membro delle Camere) โดยสมาชิกสภาใดสภาหนึ่งหรือร่วมกันทั้งสองสภามีอำนาจเสนอร่างกฎหมายต่อสภาที่ตนสังกัดได้

(ค) สภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) โดยมีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะในเรื่องของเศรษฐกิจและแรงงานเท่านั้น

(ง) ประชาชน (popolo) หมายถึงประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 50,000 คน สามารถเสนอร่างกฎหมายได้

(จ) สภาที่ปรึกษาประจำแคว้น โดยอำนาจในการเสนอกฎหมายขององค์กรนี้จำกัดเฉพาะเนื้อหาที่เกี่ยวกับแคว้นโดยตรงและจะต้องเป็นเนื้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจนิติบัญญัติของแคว้นตามรัฐธรรมนูญ

1.2) กระบวนการในการจัดทำกฎหมายตามขั้นตอน

ในการพิจารณาร่างกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอิตาลีจะต้องผ่านการพิจารณาและการลงมติให้ความเห็นชอบของทั้งสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงจะมีผลใช้บังคับ แต่ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเสนอต่อสภาใดก่อนหลัง โดยแบ่งกระบวนการจัดทำ

กฎหมายเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่³⁵ ขั้นตอนในการเตรียม ขั้นตอนในการพิจารณาลงมติ และ ขั้นตอนในการทำให้มีผล โดยมีรายละเอียดในแต่ละขั้นตอน ดังต่อไปนี้

1.2.1) *ขั้นตอนในการเตรียม (fase preparatorie)* เมื่อเสนอร่างกฎหมายต่อสภาใดสภาหนึ่ง สภานั้นจะต้องพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอมานั้นเป็นสภาแรก โดยจะมีการพิจารณาอภิปรายและลงมติในขั้นต้นโดยคณะกรรมการของสภาก่อน เมื่อสิ้นสุดการพิจารณาแล้ว กรรมการต้องทำรายงานเสนอให้สภาลงมติร่างกฎหมายนั้น

1.2.2) *ขั้นตอนในการพิจารณาลงมติ (fase costitutiva)* ในขั้นตอนนี้จะมีกระบวนการที่แตกต่างกันอยู่ 4 กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการธรรมดา กระบวนการอย่างย่อ กระบวนการของการกระจายอำนาจ และกระบวนการในการรวบรวม โดยมีประเด็นย่อยแต่ละกระบวนการดังต่อไปนี้

(ก) *กระบวนการธรรมดา (procedimento ordinario)* เป็นกระบวนการทั่วไป เช่น

- พิจารณาเบื้องต้นโดยคณะกรรมการที่มีอำนาจในเรื่องนั้น
- สภารับฟังรายงานที่กรรมการจัดทำเสนอเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมาย
- อภิปรายและพิจารณาเพื่อลงมติรายมาตราต่อร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากกรรมการแล้ว เว้นแต่เป็นการเสนอกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม
- ลงมติครั้งสุดท้ายต่อร่างกฎหมายที่ผ่านการลงมติรายมาตรา เพื่อเป็นการยืนยันมติของสภาอีกครั้งหนึ่ง

กระบวนการนี้ใช้บังคับแก่การจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องรัฐธรรมนูญและการเลือกตั้ง การมอบหมายให้รัฐบาลออกกฎหมาย การอนุมัติให้สัตยาบันสนธิสัญญาระหว่างประเทศ การพิจารณางบประมาณ แต่ร่างกฎหมายเรื่องอื่นอาจใช้กระบวนการนี้ได้³⁶

³⁵ ฉันทิชย์ ไสถทิพันธุ์, “กระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐอิตาลี,”

ในรวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 56-60.

(ข) กระบวนการอย่างย่อ (*procedimento abbreviato*)

กระบวนการนี้จะใช้ในการพิจารณาร่างกฎหมายเร่งด่วน ตามมาตรา 72 วรรคสอง โดยในการพิจารณาร่างกฎหมายประเภทนี้จะต้องลดระยะเวลาทั้งหลายที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสภาเพื่อดำเนินการต่างๆ ครึ่งหนึ่ง ส่วนกระบวนการจัดทำคงมีขั้นตอนเหมือนที่ใช้ในกระบวนการธรรมดา

(ค) กระบวนการของการกระจายอำนาจ (*procedimento decentrato*)

เป็นไปตามมาตรา 72 วรรคสาม ซึ่งกำหนดว่า ข้อบังคับของสภาอาจจะกำหนดให้การพิจารณาและการลงมติต่อร่างกฎหมายนั้นเป็นอำนาจของกรรมาธิการโดยจะกำหนดกรณีและรูปแบบในการพิจารณาไว้ด้วย ดังนั้น ขั้นตอนทั้งสี่ขั้นตอนของกระบวนการธรรมดาก็จะถูกดำเนินการจากกรรมาธิการประจำของสภาที่มีอำนาจในเรื่องนั้นๆ ซึ่งในที่นี้ถือว่าอำนาจในการลงมติให้ผ่านร่างกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายหรือไม่ด้วย แต่กระบวนการนี้จะไม่บังคับใช้กับมาตรา 72 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญซึ่งจะต้องใช้กระบวนการธรรมดาเสมอ

(ง) กระบวนการในการรวบรวม (*procedimento redigente*)

กระบวนการนี้ไม่ได้กำหนดในรัฐธรรมนูญ แต่เกิดจากข้อบังคับของสภา ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะต้องได้รับความร่วมมือของสภาและกรรมาธิการ โดยปกติแล้วกระบวนการนี้อาจเกิดขึ้นได้ 2 วิธี คือ

- กรรมาธิการเป็นผู้พิจารณาลงมติ รายมาตราส่วนสภาเป็นผู้พิจารณาลงมติขั้นสุดท้าย
- สภาเป็นผู้กำหนดหลักการรูปแบบของกฎหมาย ส่วนกรรมาธิการเป็นผู้พิจารณาลงมติทั้งรายมาตราและขั้นสุดท้าย

1.3) ขั้นตอนในการทำให้มีผล (*fase di integrazione dell' efficacia*)

ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาทั้งสองแล้วจะมีผลสมบูรณ์ แต่ยังไม่มียผลบังคับใช้ต่อประชาชนจนกว่าจะผ่านขั้นตอนการทำให้มีผลก่อน คือ

³⁶ ฉันทิชย์ โสทธิพันธุ์, “กระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐอิตาลี,”

1.3.1) การประกาศใช้กฎหมาย (*la promulgazione*) ซึ่งจะต้องกระทำภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่กฎหมายนั้นผ่านสภาโดยประธานาธิบดีจะต้องเป็นผู้ประกาศ หลังจากนั้นกฎหมายนั้นก็จะปฏิบัติได้ แต่จะบังคับใช้กับประชาชนทุกคนได้ก็ต่อเมื่อมีการโฆษณากฎหมายนั้นแล้ว

1.3.2) การประทับตราจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (*Visto del Guardasigilli*) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะต้องตรวจสอบรูปแบบของกฎหมายนั้นก่อนว่าไม่มีความผิดปกติในทางรูปแบบ (*irregolarità formali*) แล้วจึงประทับตราลงในกฎหมายนั้น แต่ถ้าเห็นว่ารูปแบบบกพร่องก็สามารถให้ทำรายงานเพื่อนำมาเสนอต่อสภาได้ภายในเวลาห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับกฎหมายที่ได้มีการประกาศใช้แล้ว

1.3.3) การโฆษณา (*la pubblicazione*) เพื่อให้กฎหมายเป็นที่รู้แก่ประชาชนทั่วไป และเพื่อทำให้กฎหมายมีผล การโฆษณานี้จะต้องกระทำทันทีหลังจากการประกาศใช้กฎหมายตามมาตรา 73 แห่งรัฐธรรมนูญ

1.3.4) การมีผลบังคับใช้ (*entrata in vigore*) กฎหมายจะมีผลบังคับใช้ภายหลังจากการโฆษณา 15 วัน เว้นแต่กฎหมายนั้นเอง จะกำหนดเวลาที่สั้นกว่า และนับแต่วันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ถือว่าประชาชนทุกคนรู้กฎหมายฉบับนั้นและไม่อาจอ้างความไม่รู้มาเป็นข้อแก้ตัวได้ (*ignorantia legis non excusat*)

2) กระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะมีกระบวนการเช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะให้มีขั้นตอนที่ยุ่งยากซับซ้อนกว่ากระบวนการตรากฎหมายธรรมดา จึงมีความพิเศษกว่ากฎหมายธรรมดา โดยขั้นตอนของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะปรากฏในบทบัญญัติ มาตรา 138 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1947 ซึ่งบัญญัติว่า

“การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายรัฐธรรมนูญอื่น ๆ จะต้องผ่านการลงมติจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการประชุมสองวาระ ซึ่งแต่ละวาระต้องมีระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่า 3 เดือน และต้องได้รับคะแนนเสียงลงมติเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดจากสมาชิกของแต่ละสภาในวาระที่สอง

กฎหมายเหล่านี้ถูกเสนอให้ลงประชามติได้เมื่อภายในระยะเวลา 3 เดือน นับแต่ประกาศ โดยสมาชิกจำนวน 1 ใน 5 ของแต่ละสภา หรือประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน หรือจากสภาแคว้นจำนวน 5 แห่ง เป็นผู้เสนอให้ลงประชามติ กฎหมายที่ถูกเสนอให้ลงประชามติจะไม่ประกาศใช้จนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากของประชาชนที่ลงคะแนน

การลงประชามติไม่นำมาใช้ ถ้ากฎหมายนั้นผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภา และในการพิจารณาในวาระที่สองได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา”

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงมีขั้นตอนดังต่อไปนี้

2.1) ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ

(ก) รัฐบาล (governo)

(ข) สมาชิกสภา (membro delle Camere)

(ค) ประชาชน (popolo) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างน้อย 50,000 คนสามารถเสนอร่างกฎหมายได้

2.2) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นสองวาระ โดยวาระแรกกับวาระที่สองจะต้องมีระยะเวลาห่างกันไม่น้อยกว่า 3 เดือน

2.3) ในการลงมติครั้งที่สองของแต่ละสภา ต้องได้รับคะแนนเสียงลงมติเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา (เสียงข้างมากเด็ดขาด) แต่ในกรณีที่กฎหมายฉบับนั้นได้ผ่านความเห็นชอบของทั้งสองสภาในวาระที่สองด้วยคะแนนเสียงตั้งแต่ 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา กฎหมายฉบับนั้นไม่ต้องนำมาลงประชามติอีก

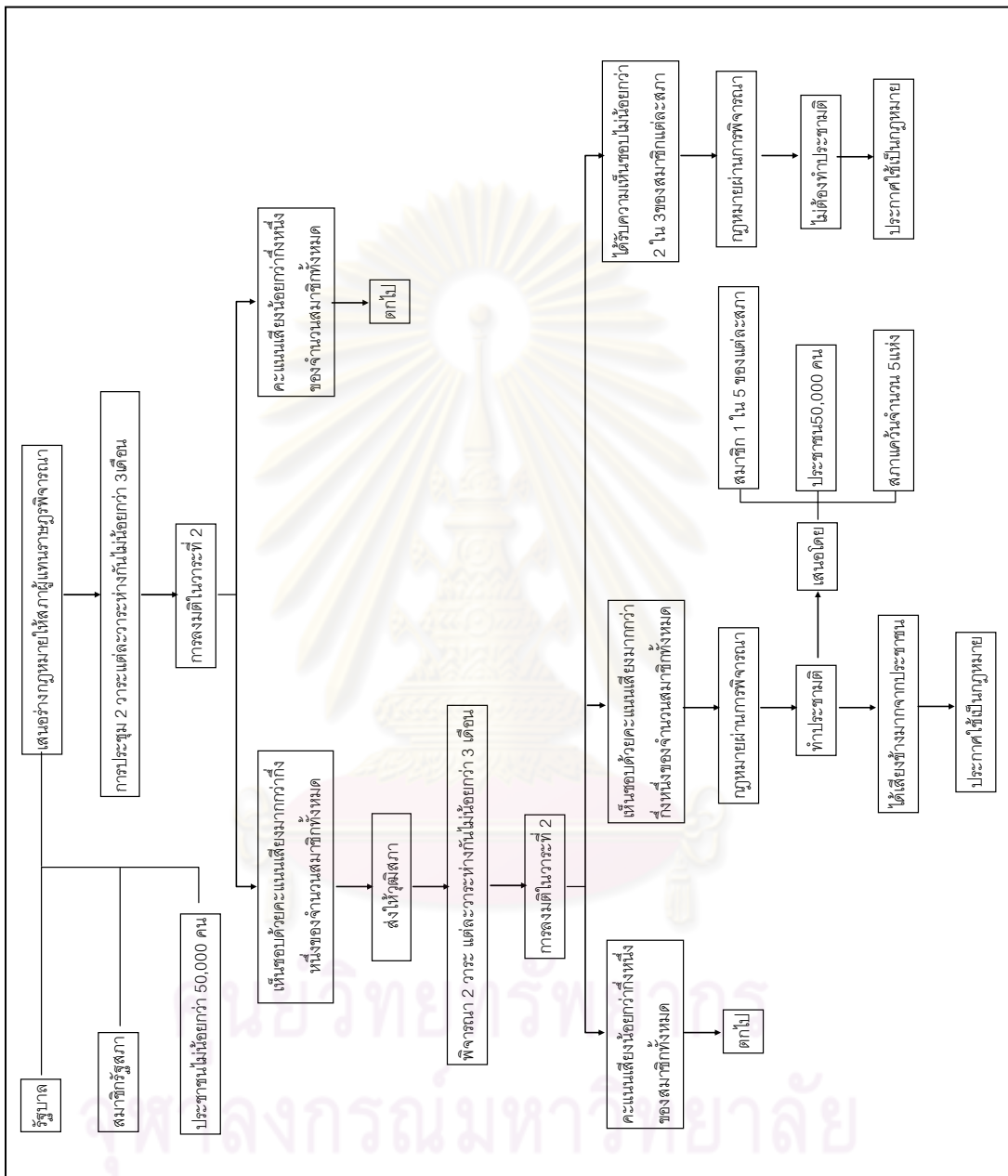
2.4) การลงประชามติ เมื่อผ่านการพิจารณาจากทั้งสองสภาแล้ว อาจต้องผ่านการทำประชามติภายใน 3 เดือน นับแต่ประกาศ (มาตรา 138 วรรค 2) โดยสมาชิกจำนวน 1 ใน 5 ของแต่ละสภา หรือประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 50,000 คน หรือจากสภาแคว้นจำนวน 5 แห่ง เป็นผู้เสนอให้ลงประชามติ กฎหมายที่ถูกเสนอให้ลงประชามติจะไม่ประกาศใช้จนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากของประชาชนที่ลงคะแนน ยกเว้นในกรณีที่วาระที่สองของทั้งสองสภามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงตั้งแต่ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา ก็ไม่ต้องนำมาลงประชามติอีก

2.5) กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เช่นเดียวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ มาตรา 138 แห่งรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1947 ดังนั้นจึงไม่จำเป็นต้องอธิบายซ้ำอีกเพราะได้อธิบายกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดไว้แล้ว

จะเห็นได้ว่า กระบวนการตรากฎหมายแต่ละประเภทนั้นมีกระบวนการตราที่แตกต่างกันไป แต่ที่เห็นชัดเจนว่ามีความพิเศษกว่ากฎหมายฉบับอื่นๆ คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วนของข้อกำหนดระยะเวลาการลงมติในวาระที่หนึ่งและที่สองที่กำหนดให้มีระยะเวลาในการไต่ตรองนานกว่ากฎหมายธรรมดา คือ 3 เดือน เนื่องจากได้เล็งเห็นความสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ จึงต้องให้เวลาในการไต่ตรองอย่างรอบคอบ ซึ่งคล้ายกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส แต่ของอิตาลีได้กำหนดระยะเวลานานกว่าหลายเท่าตัว และส่วนของการลงมติที่ได้กำหนดมาตรฐานของการลงมติให้ความเห็นชอบไว้ว่าต้องมีคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด คือมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดในแต่ละสภา ซึ่งเป็นการกำหนดการลงมติเช่นเดียวกับกระบวนการลงมติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน ฝรั่งเศส นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปลงประชามติภายในสามเดือนและต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงข้างมากของประชาชน จึงจะประกาศใช้ได้ แต่หากการลงมติเห็นชอบในวาระที่สองได้คะแนนเสียงตั้งแต่ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา ก็ไม่ต้องนำมาลงประชามติอีก โดยกระบวนการทำประชามตินี้เป็นการกำหนดไว้เป็นการเฉพาะของประเทศอิตาลีเท่านั้น ส่วนในของประเทศฝรั่งเศสไม่มีกำหนดให้ต้องนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาลงประชามติ การที่อิตาลีได้กำหนดให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาลงประชามตินั้นเพราะให้ความสำคัญกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของอิตาลี มีขั้นตอนตามแผนภาพที่ 8 ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 8: กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของอิตาลี



3.2.3.2 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ ฉะนั้นต้องมีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งในรัฐธรรมนูญอิตาลีไม่ได้กำหนดการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอื่นๆ ใช้กระบวนการเดียวกัน จึงต้องอธิบายลักษณะเบื้องต้นของศาลรัฐธรรมนูญก่อน

1) ศาลรัฐธรรมนูญ (*Corte costituzionale*) เป็นองค์กรรัฐธรรมนูญที่เป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอิตาลี โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1947 ตั้งแต่มาตรา 134 ถึงมาตรา 137 (ส่วนที่ 1 ของลักษณะ 6 ว่าด้วยการประกันรับรองรัฐธรรมนูญ)³⁷ ทำหน้าที่ตรวจสอบงานของฝ่ายนิติบัญญัติว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรพิเศษที่สร้างขึ้นใหม่ก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่แยกเป็นอิสระจากอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ

2) ลักษณะสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ³⁸ มีดังนี้

- เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- เป็นองค์กรที่เป็นคณะ กล่าวคือ
- เป็นองค์กรสูงสุดที่เป็นอิสระ (*Superiorem non recognoscens*)
- เป็นองค์กรในทางรัฐธรรมนูญที่ใช้อำนาจในทางตุลาการ

3) องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ³⁹ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 135 (แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1967) มี 2 ลักษณะ ซึ่งแตกต่างกันโดยเนื้อหาของเรื่องที่จะพิจารณา ดังนี้

³⁷ จำปี หยกอุบล, “ศาลรัฐธรรมนูญของอิตาลี,” ในบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศจ.ไพโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535), หน้า 17.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

ก) องค์ประกอบปกติ (Composizione ordinaria) ประกอบด้วยผู้พิพากษาจำนวน 15 คนโดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้ง 5 คน รัฐสภาโดยที่ประชุมร่วมกันจะเป็นผู้แต่งตั้งด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 5 ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองการแต่งตั้งอีก 5 คน และอีก 5 คน ได้รับการแต่งตั้งโดยบรรดาผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมสูงสุด และศาลสูงสุดในทางการปกครอง ซึ่งมีการจัดโควตาให้ เป็นของศาลยุติธรรมสูงสุด (Corte di cassazione) 3 คน เป็นของสภาแห่งรัฐ (Consiglio di Stato) 3 คน และเป็นของศาลบัญชี (Corte dei conti) 1 คน

ตุลาการรัฐธรรมนูญประเภทนี้มีอำนาจตัดสินเกี่ยวกับการขึ้นของความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของกฎหมายตลอดทั้งความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ และอาจจะตัดสินเกี่ยวกับความถูกต้องของการลงประชามติยกเลิกกฎหมายในบางครั้ง

ข) องค์ประกอบพิเศษ ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 15 คน โดยมีที่มาตามหลักการที่กล่าวไว้ในองค์ประกอบปกติ และเสริมด้วยผู้พิพากษาศาลรัฐธรรมนูญสมทบอีก 15 ซึ่งมาจากการคัดเลือก โดยการจับสลากจากรายชื่อของประชาชนที่มีคุณสมบัติในการรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา

องค์ประกอบนี้ใช้ในกรณีที่มีการกล่าวหาประธานาธิบดีว่าทรยศต่อประเทศชาติ และบ่อนทำลายรัฐธรรมนูญ หรือมีการกล่าวหานายกรัฐมนตรีในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่

4) อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ มาตรา 134 กำหนดให้รัฐธรรมนูญมีอำนาจดังนี้

4.1) มีอำนาจตรวจสอบความถูกต้องของกฎหมายของรัฐเองหรือของกฎหมายของแคว้น หรือกฎหมายของจังหวัดเฉพาะจังหวัด Trento และจังหวัด Bolzano ว่ากฎหมายที่บัญญัติออกมานั้นถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ และเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจตรวจสอบเช่นนี้ เพราะอิตาลีใช้ระบบรวมอำนาจ และใช้ระบบการยื่นฟ้องแบบผสม (impugnativa mista) คือสามารถยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง (in via principle) คือ ฝ่ายรัฐบาลยื่นคดีต่อศาลได้เมื่อมีข้อสงสัยว่ากฎหมายของแคว้นใดแคว้นหนึ่งบัญญัติเกินกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือกรณีผู้ปกครองแคว้นยื่นคดีต่อศาลเมื่อสงสัยว่ากฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้นนั้นกระจายอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้แก่แคว้นนั้นหรือไม่ หรือสงสัยว่ากฎหมายที่แคว้นอื่นบัญญัติขึ้นนั้นกระทบอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แก่แคว้นตน นอกจากนี้ จังหวัดบางจังหวัดที่มีอำนาจนิติ

บัญญัติเป็นอิสระจากรัฐ คือจังหวัด Trento และจังหวัด Bolzano สามารถยื่นฟ้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อสงสัยว่ากฎหมายของรัฐหรือของแคว้นใด ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ⁴⁰ และสามารถฟ้องโดยทางอ้อม (in via incidentale) ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ประชาชนยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แล้วต่อมาเกิดสงสัยว่ากฎหมายที่นำมาปรับใช้แก่คดีนั้นขัดรัฐธรรมนูญ จึงร้องต่อศาลนั้น หรือศาลนั้นเห็นเองว่ากฎหมายนั้นๆ ขัดรัฐธรรมนูญก็สามารถนำประเด็นการขัดรัฐธรรมนูญไปเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และเมื่อศาลนั้นได้มีคำสั่งว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ แล้วใช้บังคับแก่ทุกเรื่อง (Erga omnes) มิใช่บังคับใช้เฉพาะแต่กับคู่กรณี (inter partes) เท่านั้น⁴¹

นอกจากนี้ อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดาของศาลรัฐธรรมนูญนี้ครอบคลุมทั้งความถูกต้องในทางรูปแบบ (formale) คือถูกต้องในกระบวนการจัดทำกฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และบัญญัติขึ้นโดยองค์กรที่มีอำนาจ และถูกต้องในทางเนื้อหา (sostanziale)⁴² คือเนื้อหาต้องไม่ขัดกับหลักการในรัฐธรรมนูญ

4.2) แก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรตามรัฐธรรมนูญ องค์กรของรัฐต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จะถือกันว่าเป็นองค์กรระดับสูง ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเหล่านี้หลายกรณีอยู่นอกเหนือขอบเขตของกฎหมายปกครอง แต่เป็นปัญหาของกฎหมายรัฐธรรมนูญ การแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างกันหลายกรณีมีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ขององค์กรกลาง คือศาลรัฐธรรมนูญเพื่อชี้ขาดว่าตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญชอบอำนาจขององค์กรต่างๆ อยู่ ณ ที่ใด

4.3) การขัดกันระหว่างอำนาจกำกับดูแลของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองท้องถิ่น หรือระหว่างองค์กรปกครองท้องถิ่นบางระดับ ตามรัฐธรรมนูญอิตาลีมาตรา 134

4.4) พิจารณาคดีสำคัญบางประเภท โดยเฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบสูงในทางการเมือง เช่น การพิจารณาคดีความผิดร้ายแรง (Impeachment) ของประธานาธิบดี หรือรัฐมนตรี หรือผู้พิพากษาตามรัฐธรรมนูญอิตาลี มาตรา 134

⁴⁰ จำปี หยกอุบล, “ศาลรัฐธรรมนูญของอิตาลี,” ในบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศจ.ไพโรจน์ ชัยนาม, หน้า 22.

⁴¹ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี, หน้า 149.

⁴² จำปี หยกอุบล, “ศาลรัฐธรรมนูญของอิตาลี,” ในบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศจ. ไพโรจน์ ชัยนาม, หน้า 22.

4.5) ตรวจสอบว่าประชาคมติที่ให้ยกเลิกกฎหมายนี้ยอมรับได้หรือไม่ และรวมทั้งการอนุญาตให้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาต่อศาลรัฐธรรมนูญเอง

5) กระบวนการในการตัดสินความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อกล่าวถึงการตัดสินเรื่องความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็อาจเป็นการตัดสินทั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อมก็ได้ ขึ้นอยู่กับลักษณะของการยื่นฟ้องว่าได้กระทำในลักษณะใดสำหรับการตัดสินนั้น⁴³ การตัดสินที่เกี่ยวกับขั้นตอนวิธีพิจารณาความนั้นศาลรัฐธรรมนูญจะไม่พิจารณาในมูลฟ้องของปัญหาข้อขัดแย้ง แต่จะพิจารณาถึงปัญหาในทางวิธีพิจารณาความ เช่น การออกคำสั่งของผู้พิพากษาในคดีเดิม หรือการประกาศการระงับปัญหาข้อขัดแย้งนั้น เพราะกฎหมายฉบับที่เกี่ยวข้องถูกยกเลิกโดยกฎหมายอีกฉบับหนึ่งไปแล้ว ส่วนการตัดสินในมูลฟ้อง (decisione di rito ed i merito) นั้น เป็นการพิจารณาถึงมูลฟ้องของปัญหาความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญอาจจะมีคำตัดสินยกฟ้อง (di rigetto) เพราะกรณีดังกล่าวไม่มีมูลของปัญหาความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน หรืออาจมีการตัดสินยอมรับ (di accoglimento) คือ ยอมรับว่ากรณีดังกล่าวมีมูลว่ากฎหมายฉบับนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจเป็นกรณีการขัดรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือการขัดรัฐธรรมนูญเฉพาะส่วนก็ได้ ในการประเมินค่ากฎหมายที่ถูกกล่าวอ้างว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจะต้องไม่พิจารณาเฉพาะความหมายตามแบบและตามตัวอักษรเท่านั้น แต่จะต้องค้นคว้าหาสิ่งซึ่งเป็นเป้าหมายในการบังคับของกฎหมายฉบับนั้น ดังนั้นศาลสามารถที่จะตีความกฎหมายนั้นได้อย่างอิสระและตัดสินความเป็นไปได้ว่ากฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ผลของคำพิพากษาในกรณีคำฟ้องนั้นมีผล คำพิพากษาในกรณีนี้ถือว่า ไม่มีผลย้อนหลัง (ex nunc หรือ irretroattività) คือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญประกาศว่ากฎหมายหรือบทบัญญัติใดขัดต่อรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายหรือบทบัญญัติดังกล่าวจะสิ้นผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันที่มีการโฆษณาคำพิพากษานั้นเป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม หลักของการไม่มีผลย้อนหลังนี้มีข้อยกเว้นอยู่ 2 กรณี คือ

⁴³ ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี, หน้า 23-24.

(ก) สำหรับคดีที่ได้มีการกล่าวอ้างว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในคดีนั้นศาลได้พักคดีไว้เพื่อรอคำวินิจฉัยเรื่องความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญของศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นผู้พิพากษาที่ได้พักคดีไว้จะต้องถือตามคำตัดสินของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อตัดสินคดีที่ค้างอยู่

(ข) สำหรับคำพิพากษาอาญาในการลงโทษ ตามหลัก *favor rei* เมื่อกฎหมายทางอาญาฉบับหนึ่งได้ถูกนำมาปรับใช้ลงโทษจำเลยในคำพิพากษาที่เสร็จเด็ดขาดแล้วต่อมากฎหมายนั้นถูกประกาศว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ผลของคำประกาศนี้จะมีผลยกเลิกการปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวและระงับผลในทางอาญาทุกประการด้วย

สำหรับกรณีการยกฟ้องเพราะไม่มีมูล ผลของคำพิพากษายกฟ้องนั้นจะมีอย่างจำกัดเฉพาะในกระบวนการพิจารณาซึ่งได้มีการกล่าวอ้างปัญหาการขัดต่อรัฐธรรมนูญขึ้นมา และก็จะจบสิ้นลงเพียงเท่านั้น ดังนั้น ลักษณะของปัญหาทำนองเดียวกันอาจจะถูกกล่าวอ้างขึ้นมาใหม่ได้เสมอในกระบวนการพิจารณาอื่น ซึ่งแม้เกิดขึ้นระหว่างบุคคลเดียวกับคดีแรกก็ตาม

ตามที่ได้กล่าวไว้ตั้งแต่แรกว่ารัฐธรรมนูญอิตาลีไม่ได้บังคับให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการบังคับใช้ หรือไม่ได้กำหนดวิธีการตรวจสอบรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะสำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงทำให้การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้กระบวนการเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดาที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น คือสามารถยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง (*in via principle*) และสามารถฟ้องโดยทางอ้อม (*in via incidentale*) แล้วแต่กรณีของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3.2.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี

จากการพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้จากการกระบวนการตราที่กำหนดให้มีวิธีการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีระยะเวลาในการไต่รตรองระหว่างวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง ห่างกัน 3 เดือน และระยะเวลาที่กำหนดไว้นี้เองอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในภายหลัง เพราะ เวลา 3 เดือนเป็นระยะเวลาที่นานมากสำหรับการคิดจะตรากฎหมายที่จำเป็นเร่งด่วน แม้ว่าการกำหนดระยะเวลาไว้จะส่งผลดีในการตรวจสอบและตัดสินใจลงมติอย่างรอบคอบ แต่การที่กำหนดระยะเวลาไว้นานเกินไปอาจทำให้เกิดความล่าช้าในการออกกฎหมาย ซึ่งอาจจะทำให้การตรากฎหมายนั้นไม่ทันกับสถานการณ์ของการเมือง เศรษฐกิจและ

สังคมของประเทศในขณะนั้น จึงควรกำหนดระยะเวลาในการไตร่ตรองให้เหมาะสมมากกว่านี้ เพื่อให้สามารถตรากฎหมายได้ทันเวลาและใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังกำหนดให้การลงมติในวาระที่สองต้องใช้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด ถือว่าเป็นกระบวนการที่ไม่น่าจะมีปัญหาอะไร เพราะเป็นกระบวนการโดยปกติของการตรากฎหมายที่ได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการที่เหมือนกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการลงประชามติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเว้นแต่ในกรณีที่มีการลงมติเห็นชอบในวาระที่สองด้วยคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของสมาชิกทั้งหมดแต่ละสภา ซึ่งการลงประชามตินั้นโดยปกติจะใช้กับรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความพิเศษเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ การจัดทำให้มีการลงประชามติจึงไม่น่าจะมีปัญหา แต่หากมีการลงประชามติไปแล้วแต่ประชาชนไม่เห็นชอบด้วยทั้งๆ ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาดซึ่งเป็นคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดแล้วก็ตาม ก็ต้องเสียเวลาในการตรากฎหมายฉบับนั้นใหม่ ไม่สามารถจะยึดตามเสียงข้างมากเด็ดขาดของรัฐสภาได้ เพราะถือว่าสมาชิกรัฐสภาถือเป็นตัวแทนของประชาชน แต่การทำประชามติถือเป็นเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง เราจึงต้องยึดตามเสียงของประชาชนอย่างแท้จริง และกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีการลงประชามติ แต่บางฉบับไม่ได้ลงประชามติ เพราะเข้าหลักเกณฑ์ในการยกเว้นจะถือว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีสถานะเดียวกันหรือไม่ ซึ่งไม่น่าจะเป็นปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากว่ากระบวนการของการลงประชามติได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญเมื่อไม่ได้กระทำผิดขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์และมีผลบังคับใช้ทั้งสองฉบับ และส่งผลดีคนละแบบกันคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับที่ไม่ต้องลงประชามติก็จะใช้บังคับได้รวดเร็วกว่าเพราะไม่ต้องเสียเวลาในการลงประชามติ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ลงประชามติก็ถือเป็นกฎหมายที่ได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนโดยตรงอย่างแท้จริง ส่วนในเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแม้จะไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่ก็ถือว่ามีวิธีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในกระบวนการตรากฎหมายของอิตาลี จึงไม่น่าจะมีปัญหาในเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจากสามารถตรวจสอบได้เช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา

ส่วนในเรื่องของลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าเมื่อกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้กระบวนการตราเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ก็ทำให้แสดงออกชัดเจนว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษกว่ากฎหมายธรรมดา และ

มีความสำคัญเทียบเท่ารัฐธรรมนูญแต่ไม่ใช่รัฐธรรมนูญ ทำให้สามารถจัดลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้อย่างชัดเจน คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จึงไม่มีปัญหาในเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ในการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดเนื้อหาที่จะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพียง 5 เรื่องเท่านั้น และในการกำหนดเนื้อหานี้เป็นการกำหนดเนื้อหาที่แตกต่างของประเทศอื่นๆ เพราะเน้นหนักไปในเรื่องการปกครองตนเองของแคว้นพิเศษ ซึ่งประเทศอื่นๆจะเน้นในเรื่องของการดำเนินงานขององค์กรของรัฐและสถาบันการเมือง เมื่อมีเนื้อหาที่กำหนดให้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญน้อยความยุ่งยากในการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีน้อยลง ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงมีน้อยลงเช่นกัน

ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์แล้วจึงแทบจะไม่พบปัญหาในทางทฤษฎีของกระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเลย เพราะได้กำหนดวิธีการในการตรากฎหมายเป็นการเฉพาะอย่างชัดเจนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกระบวนการเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จึงไม่ต้องมีปัญหาในการตีความกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และเมื่อกำหนดให้มีกระบวนการเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องลำดับศักดิ์ จึงไม่มีปัญหาในเรื่องของลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของอิตาลีก็น่าที่จะพบปัญหาในทางปฏิบัติอยู่บ้าง ซึ่งจะต้องศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละฉบับอย่างละเอียดจึงจะพบปัญหาเหล่านั้น ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าจะศึกษาต่อไปในอนาคต

3.3 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน

ประเทศสเปนเป็นอีกประเทศหนึ่ง ที่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยได้รับอิทธิพลมาจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ซึ่งได้กำหนดให้มีกระบวนการที่เป็นพิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ไม่ถึงขนาดมีกระบวนการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นอิตาลี ดังนั้นในส่วนกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงได้อธิบายถึง ความเป็นมาและลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญสเปน กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน และปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน ตามลำดับ ดังนี้

3.3.1 ความเป็นมาและลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน

3.3.1.1 พัฒนาการของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในอดีต

รัฐธรรมนูญของสเปนมีความเป็นมาที่แตกต่างกันตามแต่ละยุคแต่ละสมัยของผู้ปกครองประเทศ และได้รับอิทธิพลจากหลากหลายประเทศโดยเฉพาะฝรั่งเศส ซึ่งเริ่มต้นตั้งแต่มิถุนายน ค.ศ. 1808 ที่แนวคิดทางการเมืองของฝรั่งเศสมีอิทธิพลในการปกครองของสเปน แต่ก็ไม่มีผลมากนัก เพราะประชาชนสเปนค่อนข้างอนุรักษ์นิยม อย่างไรก็ตาม ระบบของฝรั่งเศสก็ได้มีอิทธิพลมากในช่วงการปฏิวัติในยุคนโปเลียน ซึ่งผลักดันให้เซเฟซันเป็นกษัตริย์และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่มีการประกาศใช้เมื่อวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 1808 ต่อมาในปี ค.ศ. 1810 รัฐสภาของสเปน ได้มีการประกาศอำนาจอธิปไตยแห่งชาติ และทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่เป็นรัฐธรรมนูญสเปนอย่างแท้จริง ประกาศใช้เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 1810 ต่อมาในปี ค.ศ. 1812 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งกาดีซ (Constitution of Cadiz) ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1791 โดยได้ลดบทบาทของกษัตริย์ลง แต่ในขณะเดียวกันก็มอบอำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหารให้แก่รัฐสภาอย่างมาก และมีนักวิชาการต่างประเทศได้ให้ความเห็นว่า รัฐธรรมนูญสเปนฉบับนี้ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความล้ำหน้าเกินกว่าที่จะใช้บังคับในฐานะเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลในประเทศ ซึ่งมีวัฒนธรรมทางการเมืองที่มีธรรมเนียมปฏิบัติสูงเช่นนี้ และรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกไปในปี ค.ศ. 1823 เมื่อกองทหารฝรั่งเศสได้ยึดครองสเปน

ในปี ค.ศ. 1834 พระนางอิสลาเบลลา ได้ประกาศใช้เอกสารฉบับหนึ่งเรียกว่า “Estatuto Real” เป็นรัฐธรรมนูญแห่งรัฐ โดยเอกสารฉบับนี้ได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปี ค.ศ. 1814 ภายหลังได้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้น จึงได้จัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามแบบรัฐธรรมนูญเบลเยียม ในปี ค.ศ. 1831 ซึ่งเน้นเนื้อหาในส่วนของการขึ้นพื้นฐานและการสร้างรัฐบาลแบบรัฐสภาขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1836 ก็ได้นำรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1812 กลับมาใช้บังคับใหม่อีกครั้ง

ในปี ค.ศ. 1837 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับเสรีนิยม โดยยึดตามรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1812 เป็นหลักประกอบกับรัฐธรรมนูญเบลเยียม แต่เมื่อ Narvaez เป็นผู้นำทางการเมืองได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพราะเห็นว่าเป็นเสรีนิยมมากเกินไป หลังจากนั้นจึงได้มีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม ค.ศ. 1845

ในปี ค.ศ. 1856 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งหลายมาตราเป็นแบบสิทธิรัฐธรรมนูญนิยมแบบเสรีนิยม และมีส่วนประกอบของรัฐธรรมนูญเบลเยียม ปี ค.ศ. 1831 แต่ถูกลดอิทธิพลลงด้วยการนำหลักการบางส่วนมาจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1848 ซึ่งในรัฐธรรมนูญนี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ 1) กฎหมายเลือกตั้ง 2) กฎหมายซึ่งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและสภาซีเนต 3) สภาแห่งรัฐ 4) การปกครองท้องถิ่นและจังหวัด 5) องค์กตรตุลาการ 6) ข้าราชการ และ 7) กองทหารอาสาสมัครแห่งชาติ กฎหมายเหล่านี้มีการตราขึ้นเมื่อเดือนมกราคม ค.ศ. 1858 แต่ในที่สุดก็ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไปแล้วนำรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1845 มาใช้ จนกระทั่งนายพลไพร์มและนายพลเซอราโนร่วมกันทำการปฏิวัติ ในปี ค.ศ. 1869 และได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นแล้วประกาศใช้ในวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1869 ซึ่งถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่า ปี ค.ศ. 1837

ต่อมาในปี ค.ศ. 1876 อันโตนิโอ คาโนวาส เดล คาสต็ลโลซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น และได้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาผสมผสานระหว่างความเป็นเสรีนิยมและอนุรักษนิยมได้อย่างเป็นพิเศษ และมีจุดเด่นในเรื่องความยืดหยุ่น ออกมาบังคับใช้ และสามารถบังคับใช้ได้เป็นเวลานานจนกระทั่งเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1929 เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงได้ศึกษาร่างรัฐธรรมนูญและได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่ ในวันที่ 6 กรกฎาคม ค.ศ. 1929 แต่ก็มีปัญหาในทางการเมืองเรื่อยมา

จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1931 ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาเพื่อตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ และได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และประกาศใช้ในวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1931 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ดีมากในทุกๆ เรื่อง ซึ่งสามารถแก้ปัญหาที่สะสมมานานของสเปนได้ในหลายๆ เรื่อง เช่น ปัญหาแนวโน้มของการปกครองตนเองของดินแดนต่างๆ ของสเปน ปัญหาสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น อย่างไรก็ตามภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้เพียงไม่กี่ปี ก็เกิดปัญหาทางการเมืองขึ้นมาอีกมากมาย เช่น มีการนัดหยุดงาน มีการเผาทำลายโบสถ์ และนักการเมืองถูกฆาตกรรม เป็นต้น จึงทำให้ในปี ค.ศ. 1936 นายพลฟรานซิสโก ฟรังโก จึงนำทหาร

เข้าทำการปฏิวัติ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งชนชาติสเปน (The Statute Law of the Spanish People) ในวันที่ 17 กรกฎาคม ค.ศ. 1945

นายพลฟรังโก ถือว่าเป็นบุคคลหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการจัดทำกฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารประเทศ โดยในวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1966⁴⁴ นายพลฟรังโก เสนอรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (A New Constitution or Organic Law) แก่รัฐสภา และได้ให้ข้อคิดเห็นในบทบัญญัติบางส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (The Ley Organica del Estado) ว่าการกีดกันพรรคการเมืองไม่ว่าทางใด แสดงโดยปริยายถึงการกีดกันความแตกต่างที่ชอบด้วยกฎหมายของความคิดเห็นต่างๆ กีดกันการวิเคราะห์เชิงวิจารณ์ของมาตรการแห่งรัฐบาล กีดกันกฎเกณฑ์สาธารณะของโครงการ และวิธีการซึ่งกระจายการพัฒนาของโครงการของชุมชน และในวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1966 มีการจัดให้ลงประชามติในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และมีผู้รับรองด้วยคะแนนเสียงถึง 95.9 % พร้อมทั้งได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่างๆ เมื่อวันที่ 10 มกราคม ค.ศ. 1967⁴⁵ อย่างไรก็ตามการปกครองภายใต้อิทธิพลของนายพลฟรังโกก็เกิดปัญหาในทางการเมือง คือมีกลุ่มหัวรุนแรงและการก่อการร้ายปรากฏขึ้นในสังคม แต่เนื่องจากการบริหารงานของรัฐบาลนายพลฟรังโกทำให้เศรษฐกิจของสเปนเปลี่ยนสภาพจากเมืองกสิกรรมล้าหลังเป็นประเทศอุตสาหกรรมอันดับต้นๆของโลก ส่งผลให้ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ดังนั้นเมื่อเทียบระหว่างความเจริญทางเศรษฐกิจกับความวุ่นวายทางการเมืองแล้วทำให้รัฐบาลของนายพลฟรังโกได้รับความนิยมนานยาวนานและได้รับความชอบธรรมในสายตาของประชาชนส่วนใหญ่แม้จะเป็นระบบเผด็จการทางการเมืองก็ตาม

แต่แล้วในที่สุดก็ถึงจุดเปลี่ยนในทางการเมืองของสเปนครั้งสำคัญ เมื่อนายพลฟรังโก ถึงแก่อนิจกรรมในวันที่ 20 พฤศจิกายน ค.ศ. 1975 และได้มีการสถาปนาเจ้าชายฆวนคาร์ลอสขึ้นเป็นกษัตริย์ และสืบช่วงตำแหน่งประมุขของประเทศสเปน พระราชกรณียกิจที่สำคัญยิ่งในช่วงแรก คือ การนำประเทศสเปนไปสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยมิให้เกิด

⁴⁴ อ่ำไพ อรรถนารถ, *กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ*, (วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539), หน้า 391-392.

⁴⁵ สมชาย ภคภาสนวิวัฒน์, *การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา*, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543), หน้า886.

ความวุ่นวายรุนแรงขึ้นภายในประเทศ⁴⁶ ในการปูทางไปสู่ความเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตยนั้น นายกรัฐมนตรีอะโดลโฟ ซัวเรส ได้อาศัยกลไกและความคล่องตัวภายใต้ระบบฟรังโกเป็นแนวทางผสมผสานไปกับการชักชวนและกดดันควบคู่กันไป ในที่สุดก็ได้ทำลายองค์การภายใต้ระบบเผด็จการเดิมให้หมดสิ้นไป และได้ผลักดันให้มีการออกกฎหมายพื้นฐาน ซึ่งถือเป็นกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญตามระบบของฟรังโก แต่มีเนื้อหาในการปฏิรูปทางการเมืองของประเทศให้เป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา สำคัญคือ ข้อเสนอให้มีการยุบองค์การการเมืองต่างๆ ในระบบฟรังโกและให้มีการวางระเบียบและจัดตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นใหม่ตามระบอบประชาธิปไตยเสรีนิยม เช่น การจัดให้มีการเลือกตั้งเสรี การอนุญาตให้มีการจดทะเบียนพรรคการเมือง การจัดระบบรัฐสภาอันประกอบด้วยสองสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นต้น ทั้งนี้ก็เพื่อให้องค์กรที่จะมีการเลือกตั้งใหม่นั้นนอกจากทำหน้าที่ออกกฎหมายตามครรลองประชาธิปไตยแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นสภานิติบัญญัติ คือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อประกาศใช้ในประเทศต่อไป

ในปี ค.ศ. 1977⁴⁷ ได้มีการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติ ซึ่งมาจากหลากหลายพรรคการเมือง ได้แก่ พรรคสหภาพศูนย์ประชาธิปไตย (UCD) พรรคสังคมนิยม พรรคคอมมิวนิสต์สเปน และพรรค ALIANZA Popular โดยได้ใช้เวลาในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพียงปีเศษๆ เท่านั้นในเดือนตุลาคม 1978 ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงดังนี้ คือ ได้รับคะแนนเสียงเห็นด้วย 325 เสียง และคัดค้านเพียง 6 เสียงจากจำนวนสมาชิกทั้งหมดในสภา 350 เสียง ในส่วนของวุฒิสภามีผู้เห็นด้วย 226 เสียง แต่มีผู้คัดค้านเพียง 5 เสียง จากจำนวนวุฒิสมาชิกทั้งหมด 248 คน และเหตุที่ได้รับคะแนนเสียงอย่างท่วมท้น เนื่องจากว่า พรรคการเมืองสำคัญๆ ต่างก็มีส่วนร่วมในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้มาตั้งแต่ต้น พรรคการเมืองเล็กๆ อื่นๆ แม้จะไม่ได้มีส่วนร่วมในการร่างมาตั้งแต่แรกแต่ก็มักได้รับคำปรึกษาหารือตลอดเวลา ดังนั้นจึงถือได้ว่าร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองต่างๆ เกือบเป็นเอกฉันท์ก็ได้ และเมื่อร่างรัฐธรรมนูญได้ผ่านการลงมติของรัฐสภาแล้วก็ได้นำมาให้ประชาชนลงประชามติในวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1978 ผลปรากฏว่า ประชาชนกว่าร้อยละ 87 เห็นด้วย และมีผู้คัดค้านเพียงร้อยละ 7.8 เท่านั้น กษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม ค.ศ. 1978 และมีผลบังคับใช้ ในวันที่ 29 ธันวาคม ค.ศ. 1978 หลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีอะโดลโฟ

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 888.

⁴⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 890.

ชั่วคราว ประกาศยุบสภา เมื่อวันที่ 2 มกราคม ค.ศ. 1979 เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญ และมีการตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นในระหว่างนี้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

3.3.1.2 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญฉบับ ปี ค.ศ. 1978 นับว่าเป็นการเริ่มต้นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอย่างแท้จริง ซึ่งกว่าจะมาเป็นรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ประเทศสเปนต้องผ่านเหตุการณ์ต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิวัติรัฐประหาร หรือการปกครองแบบเผด็จการโดยทหาร แต่ในที่สุดการเรียกร้องของประชาชนก็บรรลุผลสำเร็จ และให้ ได้มาซึ่งประชาธิปไตย ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการกำหนดหลักการสำคัญๆ หลายประการ และอย่างหนึ่งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเคยปรากฏบทบัญญัตินี้มาในรัฐธรรมนูญก่อนหน้านี้นี้หลายฉบับ โดยนำ แนวความคิดเรื่องนี้มาจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส เพื่อให้เป็นกฎหมายพิเศษที่ช่วยในการขยายความ ใ้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญสมบูรณ์และชัดเจนมากยิ่งขึ้น และทำให้ไม่ต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญบ่อย ตามสถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้มาปรากฏชัดเจนอีกครั้งในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1978 ซึ่งกำหนดให้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดาแต่จ่ายกว่า รัฐธรรมนูญ โดยกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ส่งผลต่อการ จัดลำดับศักดิ์กฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3.3.1.3 ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เมื่อศึกษาจากกระบวนการตรากฎหมายลำดับต่างๆ ของ สเปน ตามรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่มาตรา 81 จนถึง มาตรา 96 จะเห็นได้ว่าลำดับศักดิ์ในระบบกฎหมายของประเทศสเปน แบ่ง ออกได้ดังนี้⁴⁸

- 1) รัฐธรรมนูญ (Constitution)
- 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law)
- 3) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (Law) ได้แก่
 - ก) กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law)
 - ข) กฎหมายสามัญ (Ordinary Law)

⁴⁸ อ่าไฟ อรัญนารถ, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 420-421.

ค) กฎหมายฝ่ายบริหาร(Status Law) หมายถึง กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตราขึ้นใช้เอง ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในมาตรา 82

ง) รัฐกฤษฎีกา(Decree-Law) คือ พระราชกำหนดตามกฎหมายไทย

4) กฎหมายลำดับรอง(Delegated Legislation) หรือ กฤษฎีกา (Legislative Decree) คือ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารเพื่อรองรับกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ

เพราะฉะนั้นลำดับศักดิ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน เมื่อวิเคราะห์ตามทฤษฎีโครงสร้างกฎหมายแล้วจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978 ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ รัฐธรรมนูญจึงมีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ แต่เมื่อเทียบกันระหว่างพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราที่พิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ก็ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

ซึ่งจะเห็นได้ว่า ตามลำดับศักดิ์กฎหมายของประเทศสเปนแล้วคล้ายกับการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประเทศไทย โดยประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง ตามลำดับ แต่ต้องมาลงศึกษาในส่วนอื่นๆ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าคล้ายคลึงกับของประเทศไทยมากน้อยเพียงใด โดยเริ่มศึกษาจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3.3.2 ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญสเปน

รัฐธรรมนูญสเปน ฉบับ ปี ค.ศ. 1978 มีบทบัญญัติทั้งหมด 169 มาตรา ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสเปนฉบับนี้ได้กำหนดขอบเขตของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ ทั้งหมด 26 เรื่อง ได้แก่

- การจัดองค์การของกองทัพ
- หลักเกณฑ์การดำเนินงานขององค์การพิทักษ์สิทธิของประชาชน
- หลักเกณฑ์การระงับสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ในกรณีต้องหาว่ากระทำผิดเกี่ยวกับการมีอาวุธ หรือการก่อการร้าย
- หลักเกณฑ์การพิจารณากรณีมีการสละราชสมบัติ และปัญหาอื่นทั้งข้อเท็จจริงและข้อ

กฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการสืบทอดราชสมบัติ

- หลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา
- หลักเกณฑ์การเสนอร่างกฎหมายโดยมติมหาชน
- หลักเกณฑ์การเสนอเรื่องที่สำคัญทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนลงประชามติ
- หลักเกณฑ์การมอบอำนาจให้ลงมติแก่สนธิสัญญาหรือการบริหารอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญมอบให้
- รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หลักการพื้นฐานของการกระทำและข้อบังคับ (The Statutes) ของกองกำลังเพื่อความมั่นคง
- โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ
- การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน
- การกำหนดรายละเอียดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานของศาล และศาลพิเศษ สถาบันของผู้พิพากษา และสถาบันองค์กรบริหารงานบุคลากรของศาล
- การกำหนดรายละเอียดสถาบันคณะกรรมการตุลาการ และการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้พิพากษา และอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้ง การกำหนดความดีความชอบ การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย การกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาที่จะเป็นกรรมการผู้พิพากษา
- การกำหนดองค์ประกอบ การจัดองค์กร และการดำเนินงานของศาลบัญชี
- การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะจำกัดอำนาจของจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ
- การกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ของชาติเพื่อให้อำนาจจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง ตราธรรมนูญของตน หรือให้ดำเนินการอื่นแทนการจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง
- การกำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมธรรมนูญขององค์กรปกครองตนเอง ซึ่งปกติต้องเป็นไปตามที่ธรรมนูญกำหนดไว้ให้ต้องจัดทำโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองตนเอง ให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและกรณีดูแลรักษาอาคาร การต่อเติมอาคาร การร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- การกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจหรือโอนอำนาจรัฐบางประการให้แก่องค์กร

ปกครองตนเอง

- การลงประชามติเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งจังหวัดในพื้นที่เกาะของสเปนขึ้นเป็นองค์กรปกครองตนเองก่อนสิ้นระยะเวลา 5 ปี
- การกำหนดให้ศาลสูง (A High Court) เป็นศาลสูงสุด (The Head of the Judiciary) ในดินแดนองค์กรปกครองตนเอง
- การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจทางการเงิน ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นที่มาแห่งรายได้ขององค์กรปกครองตนเอง
- การกำหนดเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ
- การกำหนดองค์กรและหน่วยงานที่มีอำนาจเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ
- การกำหนดการดำเนินงานและองค์คณะและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

3.3.2.1 การจัดองค์กรของกองทัพ (มาตรา 8)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้วางระเบียบเกี่ยวกับองค์กรทางการทหารโดยสอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งกองทัพที่กล่าวถึงนี้จะประกอบด้วยกองทัพบก กองทัพเรือ กองทัพอากาศ โดยมีภาระหน้าที่ในการรักษาอำนาจอธิปไตยและเอกราชของสเปน การรวมเป็นแผ่นดินเป็นหนึ่งเดียวของกองทัพ และกฎระเบียบเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

3.3.2.2 การกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานขององค์กรพิทักษ์สิทธิของประชาชน (มาตรา 54)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์การดำเนินงานขององค์กรพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน (The Defender of the People) ในฐานะเป็นกรรมาธิการใหม่ประจำรัฐสภา (The High commoissioner of the General Cortes) ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิประชาชนตามรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองและรายงานเรื่องดังกล่าวต่อรัฐสภา

3.3.2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์การระงับสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ในกรณี ต้องหาว่ากระทำผิดเกี่ยวกับการมีอาวุธ หรือการก่อการร้าย (มาตรา 55)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดวิธีการในรูปแบบส่วนบุคคล และ การแทรกแซงการพิจารณาคดีโดยจำเป็นเร่งด่วน และการควบคุมเกี่ยวกับรัฐสภาอย่างเหมาะสม ในเรื่องสิทธิตามรัฐธรรมนูญต้องถูกระงับในกรณีต้องหาว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับการมีอาวุธหรือ การก่อการร้าย อันจะส่งผลให้เกิดความรับผิดทางอาญา การละเมิดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมาย

3.3.2.4. การกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณากรณีมีการสละราชสมบัติ และ ปัญหาอื่นที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการสืบทอดราชสมบัติ (มาตรา 57)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการสละราชสมบัติ และการสละสิทธิและปัญหาอื่นในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นในการสืบสันตติวงศ์ ซึ่ง การสืบสันตติวงศ์ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1) กษัตริย์ของสเปน จะสืบทอดตำแหน่งจากกษัตริย์ฆวน คาร์ลอส ที่ 1 แห่งบอร์ นอง , ทายาทที่ถูกต้องตามกฎหมายของราชวงศ์ การสืบทอดราชบัลลังก์จะเป็นไปตามลำดับคือ การ เป็นลูกคนแรกและเป็นรัชทายาท ลำดับแรกต้องมีความสมัครใจถ้าอยู่ในลำดับเดียวกันต้องเป็น ญาติใกล้ชิดดีกว่าก่อนญาติที่อยู่ในระดับห่างออกไป ถ้าเป็นญาติในลำดับเดียวกันจะต้องเลือก ผู้ชายก่อนผู้หญิง ถ้าเป็นเพศเดียวกันจะต้องเลือกคนที่มีอายุมากกว่า

2) รัชทายาท จากเวลาเกิด หรือจากเวลาที่ได้รับแต่งตั้ง จะดำรงตำแหน่งเจ้าชาย แห่งออสตอเรียส หรือตำแหน่งอื่นๆตามราชประเพณี เพื่อจะเป็นผู้สืบทอดในตำแหน่งกษัตริย์ของ สเปน

3) ถ้าทุกวิธีการทางกฎหมาย ไม่สามารถหารัชทายาทได้ รัฐสภาจะต้องหาผู้สืบ สันตติวงศ์โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน

4) บุคคลดังกล่าว ซึ่งมีสิทธิในการสืบทอดราชบัลลังก์ ถ้าสัญญาการสมรสผิด กฎหมายหรือข้อห้ามที่ชัดเจนโดยกษัตริย์หรือรัฐสภาจะถูกตัดสิทธิจากการเป็นรัชทายาทและการ สืบทอดราชสมบัติ

3.3.2.5 การกำหนดหลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 69)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกตั้งสมาชิก

วุฒิสภา โดยจะกำหนดให้ วุฒิสภาเป็นสภาตัวแทนแห่งดินแดนต่างๆ ในแต่ละจังหวัด จะมีการเลือกตั้งวุฒิสภาแห่งละ 4 คน ด้วยวิธีการเลือกตั้งทั่วไป ออกเสียงโดยตรงและลับของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งของแต่ละจังหวัด นอกจากนี้เมืองซีต้า (Ceuta) และเมลิลลา (Melilla) ให้เลือกวุฒิสภาได้แห่งละ 2 คน วุฒิสภามีวาระ 4 ปี สมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดเมื่อครบ 4 ปี นับแต่เลือกตั้ง หรือในวันที่มีการยุบสภา

3.3.2.6 การกำหนดหลักเกณฑ์การเสนอร่างกฎหมายโดยมติมหาชน (มาตรา 87)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการเสนอร่างกฎหมายของประชาชน ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้ประชาชนมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายตามรูปแบบและเงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ว่ากรณีเช่นใดประชาชนจะเสนอร่างกฎหมายได้จะต้องเข้าชื่อกันโดยลงนามที่ใช้บังคับได้ไม่น้อยกว่า 500,000 คน และวิธีการนี้ไม่ใช่บังคับแก่การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายภาษีอากร หรือกิจการระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ

3.3.2.7 การกำหนดหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องที่สำคัญทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนลงประชามติ (มาตรา 92)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดเงื่อนไขและกระบวนการต่างๆ เกี่ยวกับการทำประชามติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการทำประชามติเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะกำหนดให้มี โดยจะกระทำโดยผ่านหัวหน้ารัฐบาล หลังจากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้ทำได้ โดยการตัดสินใจทางการเมืองในเรื่องที่มีความสำคัญพิเศษจะต้องส่งให้ประชาชนแสดงประชามติ

3.3.2.8 การกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจให้ลงมติแก่อนิสิตสัญญาหรือการบริหารอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญมอบให้ (มาตรา 93)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในการรับรองหรือการให้ความยินยอมในสนธิสัญญาและการลงมติจากองค์กรนานาชาติหรือองค์กรที่มีอำนาจเหนือรัฐบาล หรือการบริหารอำนาจอันเป็นหน้าที่รับผิดชอบของรัฐสภาหรือรัฐบาลแล้วแต่กรณี

3.3.2.9 การกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หลักการพื้นฐานของการกระทำและข้อบังคับ (The Statutes) ของกองกำลังเพื่อความมั่นคง (The Security forces and Corps) (มาตรา 104)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงาน และสถานะข้อบังคับของกองกำลังเพื่อความมั่นคง ซึ่งเป็นตัวแทนรัฐบาล ในการปฏิบัติการทางทหารเพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงการรับรองความปลอดภัยของพลเมือง

3.3.2.10 การกำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ (Council of State) (มาตรา 107)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่สภาแห่งรัฐ ซึ่งเป็นที่ปรึกษาสูงสุดของรัฐบาล

3.3.2.11 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (มาตรา 116)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยสอดคล้องอำนาจหน้าที่และเวลา ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะกระทำโดยรัฐบาล โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรี และจะต้องเสนอต่อสภาภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน สภาผู้แทนผู้แทนราษฎรจะต้องประชุมเพื่อพิจารณาเป็นการเร่งด่วน และไม่สามารถขยายเวลาออกไปได้อีก ภายหลังจากการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต้องกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจน พื้นที่ และระยะเวลา ซึ่งไม่มากกว่า 30 วัน แต่สามารถยืดเวลาได้ตามความเหมาะสม

3.3.2.12 การกำหนดรายละเอียดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานของศาล และศาลพิเศษ สถาบันของผู้พิพากษา และสถาบันองค์กรบริหารงานบุคคลากรของศาล

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดรายละเอียดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานของศาล ศาลพิเศษ สถาบันของผู้พิพากษา และสถาบันองค์กรบริหารงานบุคคลากรของศาล

3.3.2.13 การกำหนดรายละเอียดสถาบันคณะกรรมการตุลาการ และการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้พิพากษา และอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้ง การกำหนดความดีความชอบ การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย การกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาที่จะเป็นกรรมการผู้พิพากษา (มาตรา 122)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับตุลาการจะกำหนดโครงสร้าง การจัดการ การบริหารงานของศาล การตัดสินคดี สถานะของผู้พิพากษา และคุณสมบัติของการบริหารงานยุติธรรม รวมถึงกำหนดสถานะ ลักษณะของสมาชิก การปฏิบัติงาน การกำหนดตำแหน่ง การแต่งตั้ง การตรวจสอบ เรื่องเกี่ยวกับวินัยของคณะกรรมการตุลาการ ซึ่งคณะกรรมการตุลาการประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธานและ สมาชิก 20 คน ซึ่งกษัตริย์แต่งตั้ง มีวาระ 5 ปี โดย 12 คนมาจากผู้พิพากษาภายใต้เงื่อนไขในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีก 4 คนมาจากการเสนอชื่อโดยสภาผู้แทนราษฎร และ 4 คนมาจากการเสนอชื่อโดยวุฒิสภา ด้วยคะแนนเสียง 3 ใน 5 ของสมาชิกทั้งหมดแต่ละสภาซึ่งเลือกจากทนายหรือนักกฎหมายที่มีประสบการณ์ไม่ต่ำกว่า 15 ปี

3.3.2.14 การกำหนดองค์ประกอบ การจัดองค์กร และการดำเนินงานของศาลบัญชี (มาตรา 136)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบ การจัดองค์กรและการดำเนินงานของศาลบัญชี ซึ่งศาลบัญชี ถือเป็นองค์กรสูงสุดในการตรวจสอบบัญชีและการจัดการเศรษฐกิจของรัฐ และองค์กรของรัฐ มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา และปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาในการตรวจสอบและรับรองบัญชีของรัฐ โดยศาลบัญชีจะต้องส่งรายงานประจำปีแก่รัฐสภา โดยสมาชิกของศาลบัญชีจะมีเอกสิทธิ์ด้านความเป็นอิสระไม่สามารถถอดถอนได้ และต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลบัญชี เช่นเดียวกับศาลอื่นๆ

3.3.2.15 การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะจำกัดอำนาจของจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 141)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงใดๆ ซึ่งเป็นการจำกัดอำนาจของจังหวัด โดยจังหวัดถือเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น

เป็นนิติบุคคล ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของเทศบาลและเขตการปกครองในพื้นที่เพื่อดำเนินกิจการของรัฐ การเปลี่ยนแปลงใดๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

3.3.2.16 การกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ของชาติเพื่อให้อำนาจจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง ตราธรรมนูญของตน หรือให้ดำเนินการอื่นแทนการจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง (มาตรา 143 วรรค 2 และ 144)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้อำนาจจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง ซึ่งองค์กรปกครองตนเอง (The Autonomous Communities) เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองในมาตรา 2 ของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้จังหวัดชายแดน ซึ่งมีลักษณะความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และทางเศรษฐกิจ หรือหมู่เกาะในดินแดนสเปน และจังหวัดซึ่งเป็นองค์กรท้องถิ่นตามประวัติศาสตร์อาจได้รับอำนาจการปกครองตนเอง และยกฐานะเป็นหน่วยการปกครองอิสระได้โดยการเสนอร่างกฎหมายโดยคณะผู้แทน (Deputations) หรือองค์กรในหมู่เกาะหรือเทศบาล ซึ่งมีประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งลงประชามติด้วยเสียงข้างมากเป็นผู้เสนอขอให้ดำเนินการ

3.3.2.17 การกำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมธรรมนูญขององค์กรปกครองตนเอง ซึ่งปกติต้องเป็นไปตามที่ธรรมนูญกำหนดไว้ให้ต้องจัดทำโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 147)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมธรรมนูญขององค์กรปกครองตนเอง ให้เป็นไปตามธรรมนูญที่กำหนดไว้

3.3.2.18 การกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองตนเองให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและกรณีดูแลรักษาอาคาร การต่อเติมอาคาร การร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 148)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองตนเอง ในกรณีดูแลรักษาอาคาร การต่อเติมอาคาร และการร่วมมือกับหน่วยงานอื่น

3.3.2.19 การกำหนดหลักเกณฑ์การมอบอำนาจหรือโอนอำนาจรัฐบางประการ ให้แก่องค์กรปกครองตนเอง (มาตรา 150)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจหรือการโอนอำนาจรัฐในบางเรื่องให้แก่องค์กรปกครองตนเอง

3.3.2.20 การลงประชามติเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งจังหวัดในพื้นที่เกาะของสเปนขึ้น เป็นองค์กรปกครองตนเองก่อนสิ้นระยะเวลา 5 ปี ตามที่มาตรา 148(2) กำหนดไว้ (มาตรา 151)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงประชามติในเรื่องการจัดตั้งจังหวัดในพื้นที่เกาะสเปนขึ้นเป็นองค์กรปกครองตนเองก่อนสิ้นระยะเวลา 5 ปี

3.3.2.21 การกำหนดให้ศาลสูง (A High Court) เป็นศาลสูงสุด(The Head of the Judiciary)ในดินแดนองค์กรปกครองตนเองโดยรัฐธรรมนูญ (มาตรา 152)

จะกำหนดกรณีและวิธีการ ซึ่งองค์กรปกครองตนเองจะเข้ามาส่วนในกระบวนการยุติธรรม โดยมีให้ขัดแย้งกับเขตอำนาจของศาลสูงสุดของรัฐ (The Supreme Court) รายละเอียดเรื่องเหล่านี้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจตุลาการและความสอดคล้องกับความเป็นเอกภาพและความเป็นอิสระของศาล

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดรายละเอียดของวิธีการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมของศาลสูงในดินแดนองค์กรปกครองตนเอง โดยไม่ขัดหรือแย้งกับเขตอำนาจของศาลสูงของรัฐ มีความเป็นอิสระและมีความเป็นเอกภาพของศาล

3.3.2.22 การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจทางการเงิน ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นที่มาแห่งรายได้ขององค์กรปกครองตนเอง (มาตรา 157)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางการเงิน ซึ่งเป็นที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองตนเอง

3.3.2.23 การกำหนดเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 161)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่อื่นๆของศาลรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจทั่วราชอาณาจักรและมีอำนาจพิจารณาคดีอุทธรณ์ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีผลบังคับแล้ว คดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 53 วรรคสองของรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กฎหมายกำหนดพิจารณาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจแห่งรัฐ และองค์กรปกครองตนเอง หรือระหว่างองค์กรปกครองตนเองด้วยกัน

3.3.2.24 การกำหนดองค์กรและหน่วยงานที่มีอำนาจเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 162)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดองค์กรและหน่วยงานที่มีอำนาจเสนอคดีต่อรัฐธรรมนูญ สำหรับบุคคลที่มีอำนาจเสนอความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดา คือ หัวหน้ารัฐบาล องค์กรพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 50 คน องค์กรบริหารขององค์กรปกครองตนเอง และสภาขององค์กรปกครองตนเอง ส่วนบุคคลที่มีอำนาจเสนอคดีละเมิดสิทธิประชาชน (amparo) คือ บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลซึ่งอ้างประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายสามารถฟ้องคดีได้โดยตรง รวมทั้งองค์กรพิทักษ์สิทธิประชาชน และสำนักงานอัยการ และองค์กรอื่นตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด ไม่ว่าจะการฝ่าฝืนนั้นจะเป็นการกระทำของรัฐสภา รัฐบาล หรือศาล หรือบทบัญญัติของกฎหมายหรือแม้แต่การกระทำของเอกชน

3.3.2.25 การกำหนดการดำเนินงานและองค์คณะและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 165)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของอำนาจหน้าที่ กฎเกณฑ์เรื่ององค์คณะ วิธีพิจารณา และเงื่อนไขในการพิจารณาคดีที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา

3.3.2.26 กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 68 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามนิยามในมาตรา 81

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดกรอบของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งทั่วไป เป็นไปอย่างอิสระ เท่าเทียมกัน ออกเสียงโดยตรงและลับและมีเนื้อหาสาระดังนี้ ให้ถือจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้งโดยเฉพาะเมืองซีต้า (Ceuta) และเมลลิลลา (Melilla) ให้มีผู้แทนได้เมืองละ 1 คน ส่วนที่อื่นๆ กฎหมายเลือกตั้งจะจัดสรรจำนวนผู้แทนทั้งหมดที่จะมีขึ้นได้ในการเลือกตั้งครั้งนั้นให้แก่เขตต่างๆ โดยจัดสรรจำนวนน้อยที่สุดที่จะมีได้ให้แก่แต่ละเขตก่อนส่วนที่เหลือจะจัดสรรให้ตามสัดส่วนของจำนวนประชากร การเลือกตั้งแต่ละเขตจะใช้การเลือกตั้งแบบสัดส่วน มีวาระ 4 ปี สมาชิกภาพสิ้นสุดเมื่อครบ 4 ปี หรือมีการยุบสภาชาวสเปน ซึ่งสามารถใช้สิทธิทางการเมืองอย่างสมบูรณ์เป็นผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือลงสมัครรับเลือกตั้งก็ได้ ชาวสเปนที่อยู่นอกราชอาณาจักรก็มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วย และการเลือกตั้งจะต้องจัดขึ้นระหว่างช่วงเวลา 30-60 วัน หลังจากสิ้นสุดวาระของสภาหรือหลังจากการยุบสภา โดยสภาชุดใหม่ต้องจัดให้มีการประชุมในเวลา 25 วันหลังการเลือกตั้ง นอกจากนี้ ยังกำหนดถึงเหตุแห่งกรณีที่ทำให้ขาดคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกด้วย

3.3.3 ประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

จากขอบเขตเนื้อหาดังกล่าวข้างต้น 26 ข้อสามารถแบ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

3.3.3.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การกำหนดวิธีการในการทำงานของสถาบันการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นมา โดยเป็นการกำหนดการดำเนินงานขององค์กรของกองทัพ กองกำลังความมั่นคง สภาแห่งรัฐ คณะกรรมการตุลาการ ศาลบัญชี ศาลสูง ศาลรัฐธรรมนูญองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองตนเอง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อให้สามารถกำหนดรายละเอียดของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ และทำให้องค์กรต่างๆ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพได้แก่

(ก) การจัดองค์กรของกองทัพ (มาตรา 8)

(ข) หลักเกณฑ์การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 69)

(ค) รายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ หลักการพื้นฐานของการกระทำและข้อบังคับ (The Statutes) ของกองกำลังเพื่อความมั่นคง (The Security forces and Corps) (มาตรา 104)

(ง) โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งรัฐ (Council of State) (มาตรา 107)

(จ) กำหนดรายละเอียดโครงสร้างอำนาจหน้าที่และการบริหารงานของศาล และศาลพิเศษ สถาบันของผู้พิพากษา และสถาบันองค์กรบริหารงานบุคลากรของศาล

(ฉ) รายละเอียดสถาบันคณะกรรมการตุลาการ และการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้พิพากษา และอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะเรื่องการแต่งตั้ง การกำหนดความดีความชอบ การตรวจสอบการดำเนินการทางวินัย การกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาที่จะเป็นกรรมการผู้พิพากษา (มาตรา 122)

(ช) กำหนดองค์ประกอบ การจัดองค์กร และการดำเนินงานของศาลบัญชี (มาตรา 136)

(ซ) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะจำกัดอำนาจของจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 141)

(ฌ) กำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ของชาติ เพื่อให้อำนาจจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง ตราธรรมนูญของตน หรือให้ดำเนินการอื่นแทนการจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง (มาตรา 143 วรรค 2 และ 144)

(ญ) กำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมธรรมนูญขององค์กรปกครองตนเอง ซึ่งปกติต้องเป็นไปตามที่ธรรมนูญกำหนดไว้ให้ต้องจัดทำโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 147)

(ฎ) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองตนเองเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และกรณีดูแลรักษาอาคาร การต่อเติมอาคาร การร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 148)

(ฏ) หลักเกณฑ์การมอบอำนาจหรือโอนอำนาจรัฐบางประการให้แก่องค์กรปกครองตนเอง (มาตรา 150)

(ฐ) ศาลสูง (A High Court) เป็นศาลสูงสุด (The Head of the Judiciary) ในดินแดนองค์กรปกครองตนเอง รัฐธรรมนูญ จะกำหนดกรณีและวิธีการ ซึ่งองค์กรปกครองตนเองจะเข้ามามีส่วนในกระบวนการยุติธรรม โดยมีให้ขัดแย้งกับเขตอำนาจของศาล

สูงสุดของรัฐ (The Supreme Court) รายละเอียดเรื่องเหล่านี้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยอำนาจตุลาการและความสอดคล้องกับความ เป็นเอกภาพและความเป็นอิสระของศาล (มาตรา 152)

(ท) การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจทางการเงิน ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่า เป็นที่มาแห่งรายได้ขององค์กรปกครองตนเอง (มาตรา 157)

(ฒ) กำหนดเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเป็นอำนาจของ ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 161)

(ณ) กำหนดองค์กรและหน่วยงานที่มีอำนาจเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 162)

(ด) กำหนดการดำเนินงานและองค์คณะและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 165)

3.3.3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เป็นการกำหนดรายละเอียดของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน เป็นการกำหนดรายละเอียดของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ ต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมด แต่นำมาขยายความไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความสะดวกในการบัญญัติและการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติตาม สถานการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ได้แก่

(ก) หลักเกณฑ์การดำเนินงานขององค์การพิทักษ์สิทธิของประชาชน (มาตรา 54)

(ข) หลักเกณฑ์การระงับสิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ในกรณีต้องการกระทำ ผิดเกี่ยวกับการมีอาวุธ หรือการก่อการร้าย (มาตรา 55)

(ค) การลงประชามติเกี่ยวกับคำขอจัดตั้งจังหวัดในพื้นที่เกาะของสเปนขึ้นเป็น องค์กรปกครองตนเองก่อนสิ้นระยะเวลา 5 ปี ตามที่มาตรา 148(2) กำหนดไว้ (มาตรา 151)

(ง) หลักเกณฑ์การเสนอเรื่องที่สำคัญทางการเมืองเพื่อให้ประชาชนลงประชามติ (มาตรา 92)

3.3.3.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการ ขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัตินี้มีเนื้อหาเป็นการเพิ่มเติมหรือขยาย อำนาจของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนขึ้น

(ก) หลักเกณฑ์การพิจารณากรณีที่มีการสละราชสมบัติ และปัญหาอื่นทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวกับการสืบทอดราชสมบัติ (มาตรา 57)

(ข) หลักเกณฑ์การเสนอร่างกฎหมายโดยมติมหาชน (มาตรา 87)

(ค) หลักเกณฑ์การมอบอำนาจให้ลงมติแก่สนธิสัญญาหรือการบริหารอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญมอบให้ (มาตรา 93)

(ง) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน (มาตรา 116)

3.3.4 กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน

กระบวนการทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน เป็นเรื่องของขั้นตอนการได้มาซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจนถึงขั้นตอนของการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย อันประกอบด้วยกระบวนการตรา การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ รวมถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะไม่ได้บังคับให้ต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้เหมือนเช่นกระบวนการของประเทศฝรั่งเศสก็ตามแต่ก็กำหนดเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ ดังจะได้อธิบายรายละเอียดต่อไปเป็นลำดับ ดังนี้

3.3.4.1 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสเปนในหมวดที่ 2 ได้บัญญัติกระบวนการตรากฎหมายในลำดับชั้นต่างๆ ไว้ดังต่อไปนี้

1) กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1978 มาตรา 81 บัญญัติไว้ดังนี้

1.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิพื้นฐานและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบโดยธรรมนูญขององค์กรปกครองตนเอง (The Statute of Autonomy) และระบบเลือกตั้งทั่วไป กับกฎหมายอื่นๆ ซึ่งกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ

1.2) การให้ความเห็นชอบ การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องให้เสียงข้างมากเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติครั้งสุดท้ายสำหรับร่างกฎหมายนั้นๆ

2) กระบวนการตรากฎหมายฝ่ายบริหาร (Status Law) ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1978 มาตรา 82 บัญญัติไว้ดังนี้

2.1) รัฐสภาอาจมอบอำนาจนิติบัญญัติส่วนหนึ่งแก่รัฐบาลเพื่อให้มีอำนาจออก “กฎเกณฑ์ (norm)” เกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะที่มีใช้เรื่องทีละนุ้ไว้แล้วในมาตราก่อนได้ โดยให้ตราขึ้นในรูปของ “กฎหมายฝ่ายบริหาร (Status Law)”

2.2) การมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหารดังกล่าว ให้กระทำโดยการตรา เป็น “กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law)” ถ้ามีวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจเป็นการมอบเพื่อ ให้สร้างหลักเกณฑ์ใดๆ ขึ้นใหม่ และให้กระทำโดยการตราเป็น “กฎหมายสามัญ (Ordinary Law)” ถ้ามีวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจเป็นการมอบเพื่อให้จัดการรวบรวมข้อกฎหมายต่างๆ ให้เป็น อันหนึ่งอันเดียว

2.3) การมอบอำนาจให้แก่รัฐบาลจะต้องกระทำในรูปแบบที่ชัดเจนสำหรับเรื่อง ใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาสำหรับการดำเนินการดังกล่าวไว้ด้วย การมอบ อำนาจเช่นนี้เป็นอันไร้ผล หากรัฐบาลดำเนินการภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายใน เรื่องเดียวกันนั้นแล้ว การมอบอำนาจดังกล่าวจะไม่มีกรณีที่ดีถือว่าเป็นการมอบอำนาจโดยปริยาย หรือมอบอำนาจโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาได้เลย นอกจากนี้ การมอบอำนาจช่วงแก่องค์กรอื่น แม้ จะเป็นองค์กรในรัฐบาลนั่นเอง ก็มีอาจกระทำได้

2.4) กฎหมายพื้นฐานจะกำหนดขอบเขตของวัตถุประสงค์และขอบเขตเนื้อหา ของกฎหมายลำดับรองไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งหลักการ และเกณฑ์ในการที่จะต้องปฏิบัติตามเพื่อ บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

2.5) การให้อำนาจเพื่อทำการประมวลกฎหมายในเรื่องต่างๆ จะต้องระบุถึง ขอบเขตแห่งเนื้อหาสาระที่การมอบอำนาจจะระบุให้กระทำได้ด้วย กำหนดให้ชัดเจนว่าถูกจำกัดให้ ดำเนินการได้เฉพาะการวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องใดๆ ให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหรือให้ รวมถึงการดำเนินการให้เนื้อหากฎหมายเรื่องใดๆ ที่จะทำการเรียบเรียงขึ้นใหม่ เป็นระเบียบ เรียบร้อย อธิบายความชัดเจนขึ้น และทำให้มีความสอดคล้องกันทั้งหมดด้วยหรือไม่

2.6) กฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยการมอบอำนาจนี้อาจวางกฎเกณฑ์ใดๆ เพิ่มเติมขึ้น เพื่อควบคุมบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสำหรับแต่ละกรณีก็ได้โดยเคารพอำนาจของรัฐสภา ด้วย

3) กระบวนการตรากฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1978 มาตรา 83 บัญญัติไว้ดังนี้

กฎหมายพื้นฐานไม่อาจตราขึ้นเพื่อการดังต่อไปนี้

- 3.1) การให้อำนาจดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายพื้นฐานใดๆ
- 3.2) การตราบทบัญญัติใดๆ ขึ้นเพื่อตราหลักเกณฑ์ใดๆ ที่เป็นบรรทัดฐานในลักษณะที่ให้มีผลบังคับย้อนหลัง

มาตรา 84 บัญญัติว่า

“กรณีทีร่างกฎหมายใดหรือการแก้ไขกฎหมายใดขัดต่อการมอบหน้าที่ในทางนิติบัญญัติโดยชอบด้วยกฎหมาย รัฐบาลอาจโต้แย้งกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวได้ ในกรณีเช่นนั้นอาจมีการเสนอร่างกฎหมายเพื่อยกเลิกกฎหมายที่มอบอำนาจให้ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้นได้เสียทั้งหมดหรือบางส่วน”

4) กระบวนการตรากฎหมายลำดับรอง (Delegated Legislation) ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1978 มาตรา 85 บัญญัติไว้ดังนี้

กฎหมายที่ตราโดยฝ่ายรัฐบาลที่มีฐานะเป็นกฎหมายลำดับรอง ให้เรียกว่า “กฤษฎีกา (Legislative Decree)”

5) กระบวนการตรารัฐกฤษฎีกา (Decree-Law) ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1978 มาตรา 86 บัญญัติไว้ดังนี้

5.1) ในกรณีพิเศษอย่างยิ่ง หรือมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน ซึ่งรัฐบาลอาจกำหนดหลักเกณฑ์ใดๆ ขึ้นมาใช้บังคับแห่งกฎหมายเป็นการชั่วคราวได้ ในรูปของรัฐกฤษฎีกา (Decree-Law) แต่จะต้องไม่มีผลกระทบต่อหลักกฎหมาย ซึ่งมีผลใช้บังคับแก่สถาบันพื้นฐานของรัฐ สิทธิ หน้าที่ และเสรีภาพของประชาชนซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 1 ระบบการปกครองอิสระ หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งทั่วไป

5.2) รัฐกฤษฎีกา จะต้องถูกนำเสนอเข้าสู่การประชุมเต็มสภาของสภาผู้แทนราษฎรทันที เพื่อให้มีการอภิปรายและลงมติ ถ้ามิได้อยู่ในระหว่างสมัยประชุม ต้องเสนอภายใน 30 วัน นับแต่มีการประกาศใช้บังคับ สภาผู้แทนราษฎรจะต้องมีมติเห็นชอบหรือไม่

เห็นชอบแก้ไขรัฐธรรมนูญกาดังกล่าวอย่างชัดแจ้งภายในกำหนดเวลาดังกล่าว และเพื่อการนี้ ข้อบังคับการประชุมสภาจะกำหนดวิธีพิจารณาที่เป็นพิเศษและรวบรัดได้

5.3) รัฐสภาอาจดำเนินการพิจารณารัฐธรรมนูญกาดังกล่าวเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างกฎหมายโดยวิธีพิจารณาเร่งด่วนก็ได้

3.3.4.2 ข้อพิจารณาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละขั้นตอน

เมื่อได้รู้จักประเภทกฎหมายในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วต่อไปก็เป็นการศึกษาถึงขั้นตอนการตรากฎหมาย โดยเริ่มจากการเสนอร่างกฎหมาย ดังนี้

1) องค์กรผู้เสนอร่างกฎหมาย บัญญัติไว้ในมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1978 ดังนี้

“1) อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายเป็นของรัฐบาล สมาชิกแทนราษฎรและวุฒิสภา ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา

2) สภาขององค์กรปกครองตนเองโดยอิสระอาจร้องขอให้รัฐบาลยอมรับร่างพระราชบัญญัติหรือให้ส่งร่างพระราชบัญญัติต่อคณะกรรมการบริหารของสภาได้ โดยมอบอำนาจให้สมาชิกสภาองค์กรปกครองอิสระไม่เกิน 3 คน เป็นผู้ชี้แจงประกอบการพิจารณา

3) ประชาชนมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายตามรูปแบบและเงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ว่ากรณีเช่นใดประชาชนจะเสนอร่างกฎหมายได้จะต้องเข้าชื่อกันโดยลงนามที่ใช้บังคับได้ไม่น้อยกว่า 500,000 คน และวิธีการนี้ไม่ใช่ข้อบังคับแก่การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายภาษีอากร หรือกิจการระหว่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ”

ดังนั้น องค์กรผู้เสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของสเปน มีดังต่อไปนี้

1.1) รัฐบาล โดยร่างพระราชบัญญัติต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

1.2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมของแต่ละสภา กล่าวคือ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจในกระบวนการนิติบัญญัติทั้งหมด ได้แก่ อำนาจในการริเริ่มกฎหมาย อำนาจในการพิจารณากฎหมายและอำนาจในการอนุมัติกฎหมาย แต่วุฒิสภามีอำนาจจำกัดเพียงการริเริ่มกฎหมายและพิจารณากฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติมาเท่านั้น

1.3) สภาขององค์กรปกครองตนเองโดยอิสระ เป็นการให้อำนาจองค์กรปกครองตนเองโดยอิสระสามารถเสนอกฎหมายของตนเองได้

1.4) ประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า 500,000 คน สามารถลงชื่อเสนอกฎหมายได้ ยกเว้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายภาษีอากร หรือกิจการต่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายเกี่ยวกับการอภัยโทษ

ซึ่งในร่างกฎหมายนั้นนอกจากจะมีร่างกฎหมายนั้นๆ แล้วยังต้องประกอบด้วยหลักการและเหตุผล และความเป็นมาและจำเป็นที่ต้องมีการเสนอร่างกฎหมายนั้นด้วยตามบทบัญญัติมาตรา 88 แห่งรัฐธรรมนูญ*

2) ขั้นตอนของกระบวนการตรากฎหมาย

2.1) การเสนอร่างกฎหมายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนไม่ว่าจะเป็นการเสนอโดยองค์กรใดตามมาตรา 87 ตามข้อบังคับการประชุม**

* มาตรา 88 บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติต่างๆ จะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนซึ่งจะทำหน้าที่เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรพร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล และความเป็นมาซึ่งจำเป็นต่อการเสนอร่างกฎหมายนั้น”

** มาตรา 89 บัญญัติว่า

“1) กระบวนการเสนอร่างกฎหมายให้เป็นไปตามข้อบังคับของแต่ละสภา โดยไม่มีลำดับก่อนหลังเป็นพิเศษไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างกฎหมายที่เสนอโดยองค์กรใดตามมาตรา 87

2) ร่างกฎหมายตามมาตรา 87 ซึ่งเสนอโดยวุฒิสภาจะต้องเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว”

2.2) การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิฯ จะต้องมีกรอบอธิบายรายละเอียดในที่ประชุมคณะกรรมการแล้วทำรายงานสรุปความเห็น และการส่งวนคำแปรญัตติ

2.3) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อได้รับรายงานจากคณะกรรมการแล้วจะมีการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นในสภาผู้แทนราษฎร ถ้ามีมติเห็นชอบด้วยจะต้องส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป

2.4) การลงมติ การลงมติพระราชบัญญัติต้องลงด้วยคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา

2.5) การยับยั้งร่างกฎหมายของวุฒิสภา*หลังจากมีการอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายแล้ว วุฒิสภาอาจยับยั้งหรือเสนอให้มีการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวได้ภายในเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมาย เมื่อมีการยับยั้งร่างกฎหมายนั้น ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่อาจนำทูลเกล้าต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยได้ ยกเว้นในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดยืนยันร่างกฎหมายที่ถูกระงับนั้น

(ข) ลงมติโดยเสียงข้างมากธรรมดายืนยันร่างกฎหมายฉบับเดิม เมื่อพ้นระยะเวลา 2 เดือน นับแต่วันเสนอร่างกฎหมายนั้น

* มาตรา 90 บัญญัติว่า

“1) เมื่อร่างกฎหมายธรรมดาหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องแจ้งไปยังประธานวุฒิสภาทันทีเพื่อเสนอวุฒิสภาให้พิจารณาต่อไป

2) หลังจากมีการอภิปรายเกี่ยวกับร่างกฎหมายแล้ว วุฒิสภาอาจยับยั้งหรือเสนอให้มีการแก้ไขร่างกฎหมายดังกล่าวได้ภายในเวลา 2 เดือนนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายมิให้ยับยั้งร่างกฎหมายต้องใช้เสียงข้างมากเด็ดขาด ร่างกฎหมายดังกล่าวไม่อาจนำทูลเกล้าต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยได้ เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดยืนยันร่างกฎหมายที่ถูกระงับนั้น หรือลงมติโดยเสียงข้างมากธรรมดายืนยันร่างกฎหมายฉบับเดิม เมื่อพ้นระยะเวลา 2 เดือน นับแต่วันเสนอร่างกฎหมายนั้น หรือลงมติโดยเสียงข้างมากธรรมดาว่ายอมรับหรือไม่ยอมรับการแก้ไขร่างกฎหมายนั้น

3) ระยะเวลา 2 เดือน ซึ่งวุฒิสภามีสิทธิใช้สิทธิยับยั้งหรือแก้ไขร่างกฎหมายจะถูกลดลงเป็น 20 วัน ปฏิทิน เมื่อเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายเร่งด่วนของรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎร”

(ค) ลงมติโดยเสียงข้างมากธรรมดาว่ายอมรับหรือไม่ยอมรับการแก้ไขร่างกฎหมายนั้น

ระยะเวลาอาจถูกลดลงเป็น 20 วัน เมื่อเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายเร่งด่วนของรัฐบาลหรือสภาผู้แทนราษฎร

2.6) การประกาศใช้กฎหมาย ต้องนำขึ้นทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายในทันที นอกจากนี้ พระมหากษัตริย์ยังทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ซึ่งผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภาได้ภายในระยะเวลา 15 วันตามบทบัญญัติมาตรา 91 แห่งรัฐธรรมนูญ *

3) กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1978 มาตรา 81 บัญญัติไว้ดังนี้

3.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิพื้นฐานและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบโดยธรรมนูญขององค์กรปกครองตนเอง (The Statute of Autonomy) และระบบเลือกตั้งทั่วไป กับกฎหมายอื่นๆ ซึ่งกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญ

3.2) การให้ความเห็นชอบ การแก้ไขเพิ่มเติม หรือการยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องให้เสียงข้างมากเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติครั้งสุดท้ายสำหรับร่างกฎหมายนั้นๆ

จะเห็นได้ว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราที่เหมือนกับพระราชบัญญัติธรรมดา แต่มีส่วนที่แตกต่างกันคือ กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องให้เสียงข้างมากเด็ดขาดของสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติในครั้งสุดท้าย

4) ขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

* มาตรา 91บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมาย ซึ่งผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภาได้ภายในระยะเวลา 15 วัน และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการบังคับใช้เป็นกฎหมายและประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ทันที”

4.1) ผู้มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย คือ รัฐบาล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือ สมาชิกวุฒิสภาและสภาขององค์กรปกครองตนเองโดยอิสระ

4.2) การแปรญัตติและการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ⁴⁹

(ก) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในระหว่างการปรึกษาหารือของคณะโฆษกสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะต้องจัดการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 81.1 ของรัฐธรรมนูญ และต้องมีการตรวจสอบความคิดเห็นโดยรัฐบาล ผู้สนับสนุน หรือ เหตุผลในรายงานของอนุกรรมการ

(ข) หลังจากได้มีการจัดทำรายงาน ซึ่งสรุปว่าไม่มีประเด็นเพิ่มเติมแล้ว คณะกรรมการธิการต้องให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาว่าร่างกฎหมายนี้เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ สภาจะต้องชี้ขาดประเภทของร่างกฎหมายนั้น ถ้าร่างกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลังจากได้เริ่มมีการอภิปรายในคณะกรรมการ กระบวนการตราต้องเริ่มต้นอีกครั้งจากการเริ่มต้นอภิปราย

(ค) การแปรญัตติเกี่ยวกับการสงวนคำแปรญัตติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำแปรญัตติที่ถูกเสนอความคิดเห็นในประเด็นของพระราชบัญญัติธรรมดาจะมีมติยอมรับในการพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น นอกจากนั้นคำปรึกษาหารือก็จะได้จากรายงานคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ และสามารถประยุกต์ใช้ในอนุมาตราที่ผ่านมาได้

4.3) การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และการลงมติ⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะผ่านการรับรองจะต้องได้รับคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดในที่ประชุมในวาระสุดท้ายของการลงมติ การลงมติในที่ประชุมจะถูกประกาศโดยประธานรัฐสภา หากคะแนนเสียงส่วนใหญ่มีมติเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะถูกส่งต่อไปยังวุฒิสภา ในทางกลับกันหากคะแนนเสียงส่วนใหญ่ไม่เห็นชอบกับ

⁴⁹ STANDING ORDERS OF THE CONGRESS OF DEPUTIES CHATER III Special rules of legislative procedure DIVISION1 Organic Bills Section 130.

⁵⁰ STANDING ORDERS OF THE CONGRESS OF DEPUTIES CHATER III Special rules of legislative procedure DIVISION1 Organic Bills Section 131.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะถูกส่งกลับไปยังคณะกรรมการ เพื่อทำรายงานในประเด็นเพิ่มเติม ภายในระยะเวลาหนึ่งเดือน ซึ่งการอภิปรายในรายงานใหม่จะเกิดขึ้นภายใต้กฎที่ควบคุมการอภิปรายในประเด็นทั้งหมด ถ้าสมาชิกในที่ประชุมยืนยันด้วยเสียงข้างมากของสมาชิกที่มีอยู่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็จะถูกส่งไปยังวุฒิสภา ถ้าไม่ยืนยันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็จะตกไป

4.4) การพิจารณาของวุฒิสภา⁵¹ ถ้าวุฒิสภาได้ทบทวนโดยคัดค้านหรือแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎระเบียบของกระบวนการตราพระราชบัญญัติจะถูกนำมาปฏิบัติตามข้อยกเว้น **2** ข้อดังต่อไปนี้

ก) การอนุมัติในเนื้อหาเดิม และผลจากการยกเลิกการคัดค้าน จะต้องอยู่ในกรณีที่ยืนยันด้วยคะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ทั้งหมดในสภา

ข) ประเด็นที่เกิดขึ้นจากผลการแก้ไขโดยวุฒิสภา และพิจารณาเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร จะต้องนำกลับเข้าสู่การลงมติทั้งหมดอีกครั้ง ถ้ามีคะแนนเสียงข้างมากจากสมาชิกสภาฯ เห็นด้วย จะถือว่ากฎหมายนั้นสมบูรณ์ ถ้าไม่เห็นชอบร่างเดิมซึ่งผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้ว นั่นคือว่าได้ให้สัตยาบันแล้ว และร่างที่แก้ไขโดยวุฒิสภาก็จะถือว่าตกไป

4.5) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จากมาตรา 81 ตามในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1978 จะเห็นได้ว่ากระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่จำเป็นต้องอธิบายซ้ำอีกเพราะได้อธิบายกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดไว้แล้ว

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสเปน มีขั้นตอนตามแผนภาพที่ 9 ดังต่อไปนี้

⁵¹ STANDING ORDERS OF THE CONGRESS OF DEPUTIES CHATER III Special rules of legislative procedure DIVISION1 Organic Bills Section 132.

แผนภาพที่ 9 : กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสเปน



3.3.4.3 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ

ในรัฐธรรมนูญสเปนไม่ได้กำหนดการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ากระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอื่นๆ ใช้กระบวนการเดียวกัน จึงจะเริ่มอธิบายจากศาลรัฐธรรมนูญ

1) ศาลรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ในการตีความและรักษาความศักดิ์สิทธิ์แห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนทั้งสิ้น 12 คน⁵² ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์โดยการเสนอของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแห่งละ 4 คน และได้รับเสียงคะแนนเสียงเห็นชอบ 3 ใน 5 ของสมาชิกแต่ละสภา และอีก 4 คนได้รับการเสนอชื่อโดยรัฐบาลและคณะมนตรีตุลาการฝ่ายละ 2 คน ซึ่งสมาชิกทั้ง 12 คนนี้ จะคัดเลือกมาจากผู้พิพากษาศาลชั้นต้น พนักงานอัยการ อาจารย์ในมหาวิทยาลัย เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนักกฎหมาย ซึ่งมีประสบการณ์ในวิชาชีพไม่น้อยกว่า 15 ปี วาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และเลือกตั้งใหม่ 3 คน ทุกๆ 3 ปี ซึ่งตำแหน่งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับแต่งตั้งจากกษัตริย์จากบรรดาตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยคำแนะนำของ The Plenum of Court มีวาระ 3 ปี นอกจากนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญแต่ละท่านต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(ก) ต้องไม่เป็นผู้แทนองค์กรอื่นใด ไม่มีตำแหน่งหน้าที่บริหารในพรรคการเมือง สมาคมการค้า หรือการจ้างงานใดๆ ที่เป็นขององค์กรเหล่านั้น

(ข) จะต้องไม่มีอาชีพอย่างผู้พิพากษาหรืออัยการ และต้องไม่มีกิจการทางด้านวิชาชีพหรือทางการค้าและอื่นๆ

(ค) ลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางตุลาการก็เป็นข้อห้ามแก่ผู้ดำรงตำแหน่งศาลรัฐธรรมนูญด้วย

(ง) ตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเป็นอิสระ ไม่สามารถถอดถอนได้ในระหว่างวาระของตน

โดยหลักเกณฑ์ต่างๆ ของศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังที่มาตรา 165 บัญญัติไว้ว่า อำนาจหน้าที่ กฎเกณฑ์เรื่ององค์คณะ

⁵² มาตรา 159 และมาตรา 160 แห่งรัฐธรรมนูญสเปน ค.ศ. 1978

วิธีพิจารณา และเงื่อนไขในการพิจารณาคดีที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ให้เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2) อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติ มาตรา 161 แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(ก) ศาลรัฐธรรมนูญมีเขตอำนาจทั่วราชอาณาจักร

(ข) มีอำนาจพิจารณาคดีอุทธรณ์ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีผลบังคับแล้ว ซึ่งไม่ได้กล่าวไว้เป็นการเฉพาะว่าหมายถึงกฎหมายใด แต่เมื่อดูจากถ้อยคำแล้ว หมายถึงกฎหมายทุกชนิด ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

(ค) พิจารณาคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามมาตรา 53 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ ตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กฎหมายกำหนด

(ง) พิจารณาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจแห่งรัฐ และองค์กรปกครองตนเอง หรือระหว่างองค์กรปกครองตนเองด้วยกัน

(จ) เรื่องอื่นๆ ตามที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3) บุคคลที่มีอำนาจในการฟ้องคดี ตามบทบัญญัติมาตรา 162 และมาตรา 163 แห่งรัฐธรรมนูญ

(ก) บุคคลที่มีอำนาจเสนอความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายธรรมดา คือ หัวหน้ารัฐบาล องค์กรพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจำนวน 50 คน องค์กรบริหารขององค์กรปกครองตนเอง และสภาขององค์กรปกครองตนเอง

(ข) บุคคลที่มีอำนาจเสนอคดีละเมิดสิทธิประชาชน (amparo) คือ บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลซึ่งอ้างประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายสามารถฟ้องคดีได้โดยตรง รวมทั้งองค์กรพิทักษ์สิทธิประชาชน และสำนักงานอัยการ และองค์กรอื่นตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนด ไม่ว่าการฝ่าฝืนนั้นจะเป็นการกระทำของรัฐสภา รัฐบาล หรือศาล หรือบทบัญญัติของกฎหมายหรือแม้แต่การกระทำของเอกชน

(ค) ศาลที่พิจารณาคดีแล้วเห็นว่ากฎหมายซึ่งจะใช้บังคับคดีขัดรัฐธรรมนูญก็ให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

4) ผลของคำพิพากษา ตามบทบัญญัติมาตรา 164

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่อาจอุทธรณ์คัดค้านได้ และมีผลผูกพันทุกคน

3.3.5 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน

จากการศึกษากระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปนแล้วจะเห็นได้ว่ามีกระบวนการที่แตกต่างจากการตราพระราชบัญญัติธรรมดาเพียงการลงมติในขั้นตอนสุดท้ายที่กำหนดให้การลงมติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องใช้มติเสียงข้างมากเด็ดขาด (คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด) แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติธรรมดาใช้คะแนนเสียงข้างมากปกติเท่านั้น จึงทำให้ความแตกต่างทางด้านกระบวนการตรามีไม่มากนัก อย่างไรก็ตาม ก็มีความแตกต่างในส่วนการวิธีการตรากฎหมาย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจมอบอำนาจในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แก่ฝ่ายบริหารตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 82 เพราะฉะนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถตราในรูปแบบของพระราชกำหนดเหมือนเช่นกฎหมายธรรมดาได้ รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายโดยประชามติของประชาชนตามหลักเกณฑ์มาตรา 87 เหมือนเช่นพระราชบัญญัติธรรมดาได้ แต่ถึงอย่างไรในส่วนของกระบวนการตราก็ไม่มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา ทำให้ปัญหาในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่น่าจะมีอะไรที่แตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายทั่วไป จึงไม่น่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติที่เกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ในปัญหาส่วนของลำดับศักดิ์กฎหมายนั้น ก็ไม่มีปัญหาในการจัดลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ และมีการแบ่งประเภทกฎหมายอย่างชัดเจนแล้วในรัฐธรรมนูญ ส่วนในเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นมิได้กำหนดอะไรที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จึงไม่มีปัญหาเป็นการเฉพาะสำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษา นั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญน่าจะมีปัญหาในเรื่องของการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะได้กำหนดเนื้อหาของกฎหมายที่จะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้มากถึง 26 เรื่อง ซึ่งเป็นการกำหนดเนื้อหาไว้มากเกินไป และเนื้อหาในบางเรื่องเป็นเรื่องขององค์กรเดียวกันจึงน่าจะนำมารวมกันมิใช่แยกย่อยออกไป ซึ่งจะทำให้เกิดการซับซ้อนได้ เช่น เรื่องการกำหนดเรื่องอื่นๆ นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 161) การกำหนดองค์กรและ

หน่วยงานที่มีอำนาจเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 162) การกำหนดการดำเนินงานและองค์คณะและวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ(มาตรา 165) ซึ่งทั้งสามเรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับศาลรัฐธรรมนูญ ที่ควรจะกำหนดเนื้อหาของศาลรัฐธรรมนูญไว้ร่วมกันแค่เรื่องเดียว ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความศาลรัฐธรรมนูญก็เพียงพอแล้ว เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงที่มีลักษณะจำกัดอำนาจของจังหวัด ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 141) การกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อประโยชน์ของชาติเพื่อให้อำนาจจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง ตราธรรมนูญของตนหรือให้ดำเนินการอื่นแทนการจัดตั้งองค์กรปกครองตนเอง (มาตรา 143 วรรค 2 และ 144) การกำหนดหลักเกณฑ์การแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมธรรมนูญขององค์กรปกครองตนเอง ซึ่งปกติต้องเป็นไปตามที่ธรรมนูญกำหนดไว้ให้ต้องจัดทำโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 147) การอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองตนเองเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และกรณีดูแลรักษาอาคาร การต่อเติมอาคาร การร่วมมือกับหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา 148) หลักเกณฑ์การมอบอำนาจหรือโอนอำนาจรัฐบางประการให้แก่องค์กรปกครองตนเอง (มาตรา 150) การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจทางการเงิน ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นที่มาแห่งรายได้ขององค์กรปกครองตนเอง (มาตรา 157) ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเรื่องรายละเอียดขององค์กรปกครองตนเอง และองค์กรปกครองท้องถิ่น เหมือนกัน ควรจะนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเดียวกันไม่ควรจะบัญญัติแยกย่อยเฉพาะเรื่องเท่านั้น เป็นต้น เพื่อไม่ให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อน และประหยัดเวลาในการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงควรกำหนดเนื้อหาตามองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิใช่กำหนดตามรายละเอียดของแต่ละเรื่องแม้จะเป็นเรื่องขององค์กรเดียวกันก็ตาม เช่น กำหนดเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรปกครองตนเอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรทางกองทัพ เป็นต้น เพื่อให้กรอบของเนื้อหากระชับและชัดเจนมากขึ้น

จากการศึกษาประวัติศาสตร์ทางการเมืองของประเทศสเปนจะเห็นว่า จะมาเป็นรัฐธรรมนูญที่อยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้นต้องประสบปัญหาในทางการเมืองมากมาย ไม่ว่าจะเป็นการปฏิวัติรัฐประหาร การปกครองโดยเผด็จการทหาร แต่เมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับนี้แล้วสเปนก็ได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยมิได้เปลี่ยนแปลงอีกจนถึงปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่าพัฒนาการรัฐธรรมนูญของสเปนได้มาถึงจุดที่เหมาะสมกับประเทศ

ของตนเองแล้ว ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่มีความเป็นมาของการปกครองที่คล้ายกับประเทศสเปน ทั้งในเรื่องของการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง การปฏิวัติรัฐประหาร การปกครองโดยเผด็จการทหาร จนกระทั่งมีรัฐธรรมนูญและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข แต่พัฒนาการของประเทศไทยก็ยังไม่เสถียร คือ ยังมีความต้องการที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญอยู่ตลอดเวลา แสดงให้เห็นว่าประชาชนยังคิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ของประเทศไทย จึงต้องมาดูกันต่อไปว่าประเทศไทยจะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกกี่ครั้งจึงจะเกิดรัฐธรรมนูญที่สมบูรณ์และเหมาะสมกับสังคมไทย

อย่างไรก็ตาม มีบทบัญญัติในหลายเรื่องของรัฐธรรมนูญสเปนที่เหมือนกับรัฐธรรมนูญของไทย โดยเฉพาะมีบทบัญญัติในเรื่องของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องมาศึกษาดูรายละเอียดว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยมีความเหมือน หรือแตกต่างกับสเปนอย่างไรบ้าง ซึ่งจะได้ศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยในบทต่อไป

3.4 หลักการของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่นำมาใช้ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย

ประเทศไทยได้นำแนวคิดในเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจากต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทย โดยได้นำหลักการของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และสเปน มาประยุกต์ใช้กับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ในส่วนนี้จึงได้กล่าวถึงการนำกระบวนการตราของประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และสเปน มาประยุกต์ใช้ประเทศไทย โดยการศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และสเปน ตามลำดับ

3.4.1 การเปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส สามารถสรุปลักษณะพิเศษได้ดังนี้

- 1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดระยะเวลาไตร่ตรองไว้

15 วัน

2) การลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภาต้องได้รับมติเห็นชอบในทุกมาตราและทุกถ้อยคำจากทั้งสองสภา

3) มีการกำหนดให้ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ทุกฉบับ

ในการนี้ สามารถสรุปหลักการของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเปรียบเทียบกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยดังต่อไปนี้

1) ในการริเริ่มเสนอ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้กำหนดให้ศาลหรือองค์กรอิสระมีอำนาจในการริเริ่มเสนอกฎหมาย ซึ่งแตกต่างจากของฝรั่งเศส

2) ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยไม่กำหนดในเรื่องระยะเวลาในการไต่รตรอง ซึ่งแตกต่างจากฝรั่งเศส ที่กำหนดระยะเวลาในการไต่รตรอง 15 วันก่อนการพิจารณาครั้งแรก

3) ในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการอื่น ประเทศไทยมิได้กำหนดเรื่องนี้ไว้จึงไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้ ซึ่งแตกต่างจากประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดกระบวนการตราด้วยวิธีอื่น 3 วิธี คือ 1) ตราขึ้นโดยรัฐกำหนด 2) ตราขึ้นโดยวิธีการขอประชามติจากประชาชน และ 3) ตราขึ้นโดยอำนาจของประธานาธิบดีในกรณีพิเศษ

4) ในการกำหนดเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยกำหนดไว้ 9 เรื่อง แต่ประเทศฝรั่งเศสกำหนดไว้ 15 เรื่อง โดยมีการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับที่เหมือนกับประเทศไทย เช่น เรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เรื่องศาลรัฐธรรมนูญ และเรื่องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

5) ในการลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยกำหนดให้ลงมติในวาระที่สามด้วยเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แต่ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้ลงมติด้วยเสียงข้างมากในกรณีปกติ และให้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเช่นกันในกรณีวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับที่ร่างฯ นั้น นอกจากนี้ยังมีกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภาต้องได้รับมติเห็นชอบในทุกมาตราและทุกถ้อยคำจากทั้งสองสภา ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย

6) ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ทุกฉบับ

7) ในการทำประชามติ ทั้งประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดให้ไม่ต้องทำประชามติก่อนการประกาศใช้

8) ในเรื่องของลำดับศักดิ์ ทั้งประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา

การเปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญระหว่างประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย สามารถสรุปรายละเอียด ปรากฏตามตารางที่ 1 ดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 : กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศส

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส
1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา 4. ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ	1. นายกรัฐมนตรี 2. สมาชิกวุฒิสภา
2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	1. พิจารณาโดย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ 2. ไม่มีการกำหนดระยะเวลาไตร่ตรอง 3. ไม่มีการทำประชามติ	1. พิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ 2. กำหนดระยะเวลาไตร่ตรอง 15 วัน 3. ไม่มีการทำประชามติ
3. การลงมติ	1. วาระที่หนึ่ง และวาระที่สองใช้เสียงข้างมากของแต่ละสภา 2. วาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา	การลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา จะใช้เสียงข้างมากของแต่ละสภา มีข้อยกเว้น 2 กรณีคือ ก) หากวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่างฯ สภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติโดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ข) ในกรณีที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวุฒิสภาต้องได้รับมติเห็นชอบในทุกมาตราและทุกถ้อยคำจากทั้งสองสภา
4. การตรวจสอบ	ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ	ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนจะประกาศบังคับใช้ทุกฉบับ	ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนจะประกาศบังคับใช้ทุกฉบับ
5. การกำหนดเนื้อหา	กำหนดเนื้อหาการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 เรื่อง	กำหนดเนื้อหาการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 16 เรื่อง
6. ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย	แบ่งลำดับศักดิ์กฎหมายได้ดังนี้ 1. รัฐธรรมนูญ 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 3. พระราชบัญญัติ 4. พระราชกฤษฎีกา 5. กฎกระทรวง 6. กฎหมายที่องค์กรส่วนท้องถิ่นบัญญัติ	แบ่งลำดับศักดิ์กฎหมายได้ดังนี้ 1. รัฐธรรมนูญ 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 3. รัฐบัญญัติ หรือกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา 4. กฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร เช่น รัฐกำหนด รัฐกฤษฎีกา
7. การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการอื่น	1. ไม่มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการอื่น 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้	1. พระราชบัญญัติประกอบสามารถตราขึ้นโดยวิธีการอื่น ก) ตราขึ้นโดยรัฐกำหนด ข) ตราขึ้นโดยวิธีการขอประชามติจากประชาชน ค) ตราขึ้นโดยอำนาจของประธานาธิบดีในกรณีพิเศษ 2. สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้

3.4.2 การเปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศ อิตาลีกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของอิตาลี สามารถสรุปลักษณะพิเศษได้ดังนี้

- 1) กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการเดียวกับกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ
- 2) การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้
- 3) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดระยะเวลาในการไต่รตรองไว้ 3 เดือน
- 4) ประเทศอิตาลีได้กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสภาแล้ว ต้องมีการทำประชามติก่อนการประกาศใช้ภายใน 3 เดือน ยกเว้นในกรณีที่วาระที่สองของทั้งสองสภามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงตั้งแต่ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา ไม่ต้องนำมาทำประชามติอีก

ในการนี้ สามารถสรุปหลักการของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของอิตาลีเปรียบเทียบกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย ดังต่อไปนี้

- 1) ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้กำหนดให้ศาลหรือองค์กรอิสระมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้ แต่ในประเทศอิตาลี ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเสนอร่างฯ ได้
- 2) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยไม่กำหนดในเรื่องระยะเวลาในการไต่รตรอง ซึ่งแตกต่างกับประเทศอิตาลี ที่กำหนดระยะเวลาในการไต่รตรอง 3 เดือน
- 3) ในการลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยกำหนดให้ลงมติในวาระที่สามด้วยเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งประเทศอิตาลีได้กำหนดให้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเช่นกัน

4) ในการกำหนดเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยกำหนดไว้ 9 เรื่อง แต่ประเทศอิตาลีกำหนดไว้ 5 เรื่อง โดยการกำหนดเนื้อหาของประเทศอิตาลีมีเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับที่เหมือนกับประเทศไทย คือ เรื่องศาลรัฐธรรมนูญ

5) ในการทำประชามติ ประเทศไทยมิได้กำหนดให้ต้องมีการลงประชามติ แต่ประเทศอิตาลีกำหนดให้ต้องมีการทำประชามติก่อนการประกาศใช้ภายใน 3 เดือน ยกเว้นในกรณีที่วาระที่สองของทั้งสองสภามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงตั้งแต่ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา ไม่ต้องนำมาทำประชามติอีก

6) ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ทุกฉบับ แต่ประเทศอิตาลีได้บังคับให้ต้องตรวจสอบทุกฉบับก่อนการประกาศใช้ สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เหมือนเช่นพระราชบัญญัติธรรมดา

7) ในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการอื่น ทั้งประเทศไทยและประเทศอิตาลี ไม่ได้กำหนดกระบวนการตราด้วยวิธีอื่นไว้ และไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้ด้วย

8) ในเรื่องของลำดับศักดิ์ ทั้งประเทศไทยและประเทศอิตาลี ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา

การเปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญระหว่างประเทศอิตาลีและประเทศไทย สามารถสรุปรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2 ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 2 : กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยเปรียบเทียบกับประเทศอิตาลี

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี
1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา 4. ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	1. รัฐบาล (governo) 2. สมาชิกสภา (membro delle Camere) 3. ประชาชนอย่างน้อย 50,000 คน
2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	1. พิจารณาโดย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ พิจารณาสามวาระ 2. ไม่มีการกำหนดระยะเวลาไตร่ตรอง 3. ไม่มีการทำประชามติ	1. กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใช้กระบวนการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ 2. พิจารณา โดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการประชุมสองวาระ 3. ระยะเวลาในการไตร่ตรองไม่น้อยกว่า 3 เดือน 4. มีการทำประชามติก่อนการประกาศใช้ ยกเว้นในกรณีที่วาระที่สองของทั้งสองสภามีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงตั้งแต่ 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา
3. การลงมติ	1. วาระที่หนึ่ง และวาระที่สองใช้เสียงข้างมากของแต่ละสภา 2. วาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน	การลงมติในครั้งที่สองของแต่ละสภา ต้องได้รับคะแนนเสียงลงมติเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา (เสียงข้างมากเด็ดขาด)

	สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา	
4. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนจะประกาศบังคับใช้ทุกฉบับ	ไม่ได้กำหนดการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ
5. การกำหนดเนื้อหา	กำหนดเนื้อหาการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 เรื่อง	กำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 5 เรื่อง
6. ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย	แบ่งลำดับศักดิ์กฎหมายได้ดังนี้ 1. รัฐธรรมนูญ 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 3. พระราชบัญญัติ 4. พระราชกฤษฎีกา 5. กฎกระทรวง 6. กฎหมายที่องค์กรส่วนท้องถิ่นบัญญัติ	แบ่งลำดับศักดิ์กฎหมายได้ดังนี้ 1. รัฐธรรมนูญ 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 3. กฎหมายธรรมดา
7. การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการอื่น	1. ไม่มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการอื่น 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้	1. ไม่มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการอื่น 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้

3.4.3 การเปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปนกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสเปน สามารถสรุปลักษณะพิเศษได้ดังนี้

- 1) ในการริเริ่มเสนอกฎหมาย ได้กำหนดให้สภาขององค์กรปกครองตนเองโดยอิสระสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้
- 2) การลงมติ ต้องใช้เสียงคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติครั้งสุดท้ายสำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นๆ

ในการนี้ สามารถสรุปหลักการของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสเปนเปรียบเทียบกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย ดังต่อไปนี้

- 1) ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้กำหนดให้ศาลหรือองค์กรอิสระมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้ แต่ในประเทศสเปน ได้กำหนดให้สภาขององค์กรปกครองตนเองโดยอิสระสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้
- 2) ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยไม่กำหนดในเรื่องระยะเวลาในการไต่ตรอง เช่นเดียวกับประเทศสเปน
- 3) ในการกำหนดเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยกำหนดไว้ 9 เรื่อง แต่ประเทศสเปนกำหนดไว้ 26 เรื่อง โดยการกำหนดเนื้อหาเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับที่เหมือนกับประเทศไทย คือ เรื่องศาลรัฐธรรมนูญ เรื่องการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และเรื่องการลงประชามติของประชาชน
- 4) ในการลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยกำหนดให้ลงมติในวาระที่สามด้วยเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เช่นเดียวกับประเทศสเปนที่กำหนดให้ลงมติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
- 5) ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ประเทศไทยได้กำหนดให้ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ทุกฉบับ แต่ประเทศสเปนมิได้

บังคับให้ต้องตรวจสอบทุกฉบับก่อนการประกาศใช้ สามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้เหมือนเช่นพระราชบัญญัติธรรมดา

6) ในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการอื่น ทั้งประเทศไทยและประเทศสเปน ไม่ได้กำหนดกระบวนการตราด้วยวิธีอื่นไว้ และไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้ด้วย

7) ในการทำประชามติ ประเทศไทยและประเทศสเปนมิได้กำหนดให้ต้องมีการลงประชามติ

8) ในเรื่องของลำดับศักดิ์ ประเทศไทยและประเทศสเปน ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา

การเปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญระหว่างประเทศสเปนและประเทศไทย สามารถสรุปรายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3 ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3 : กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยเปรียบเทียบกับประเทศสเปน

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย	กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศสเปน
1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา 4. ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	1. รัฐบาล 2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา 3. สภาขององค์กรปกครองตนเองโดยอิสระ
2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	1. พิจารณาโดย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ 2. ไม่มีการกำหนดระยะเวลาไตร่ตรอง 3. ไม่มีการลงประชามติ	1. พิจารณาโดย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ 2. ไม่มีการกำหนดระยะเวลาไตร่ตรอง 3. ไม่มีการลงประชามติ
3. การลงมติ	1. วาระที่หนึ่ง และวาระที่สองใช้เสียงข้างมากของแต่ละสภา 2. วาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา	ต้องใช้เสียงคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรในการลงมติครั้งสุดท้ายสำหรับร่างกฎหมายนั้นๆ
4. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ	ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนจะประกาศบังคับใช้ทุกฉบับ	ไม่ได้กำหนดการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ
5. การกำหนดเนื้อหา	กำหนดเนื้อหาการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 9 เรื่อง	กำหนดเนื้อหาการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 26 เรื่อง

<p>6. ลำดับศักดิ์ของ กฎหมาย</p>	<p>แบ่งลำดับศักดิ์กฎหมายได้ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐธรรมนูญ 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 3. พระราชบัญญัติ 4. พระราชกฤษฎีกา 5. กฎกระทรวง 6. กฎหมายที่องค์กรส่วนท้องถิ่นบัญญัติ 	<p>แบ่งลำดับศักดิ์กฎหมายได้ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐธรรมนูญ 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 3. กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ 4. กฎหมายลำดับรอง
<p>7. การตรา พระราชบัญญัติ ประกอบ รัฐธรรมนูญด้วย กระบวนการอื่น</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. ไม่มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการอื่น 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ไม่มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยกระบวนการอื่น 2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้รับแนวคิดมาจากต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสเปน และประเทศอิตาลี ซึ่งกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศมีลักษณะแตกต่างกันไป และประเทศไทยได้นำลักษณะเฉพาะของประเทศต่างๆ มาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย จึงต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของทั้งสามประเทศ คือ ฝรั่งเศส อิตาลี และสเปน มีความเหมือนหรือแตกต่างจากประเทศไทย อย่างไรบ้าง โดยศึกษาจากประเด็นต่างๆ จำนวน 9 ประเด็น คือ

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
2. การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
3. ระยะเวลาในการไตร่ตรอง
4. การลงมติ
5. การทำประชามติ
6. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ
7. ขอบเขตเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
8. ลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
9. กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการอื่น

ซึ่งสามารถเปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ดังรายละเอียดที่ปรากฏในตารางที่ 4 ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 : ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของกระบวนการตราพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญของไทยและต่างประเทศ

<u>ประเด็นพิจารณาใน</u> <u>กระบวนการตรา</u> <u>พระราชบัญญัติ</u> <u>ประกอบรัฐธรรมนูญ</u>	<u>กระบวนการตรา</u> <u>พระราชบัญญัติ</u> <u>ประกอบ</u> <u>รัฐธรรมนูญของ</u> <u>ไทย</u>	<u>กระบวนการตรา</u> <u>พระราชบัญญัติ</u> <u>ประกอบ</u> <u>รัฐธรรมนูญของ</u> <u>ฝรั่งเศส</u>	<u>กระบวนการตรา</u> <u>พระราชบัญญัติ</u> <u>ประกอบ</u> <u>รัฐธรรมนูญของ</u> <u>อิตาลี</u>	<u>กระบวนการตรา</u> <u>พระราชบัญญัติ</u> <u>ประกอบ</u> <u>รัฐธรรมนูญของ</u> <u>สเปน</u>
1. การเสนอร่าง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ	1. คณะรัฐมนตรี 2. สมาชิกวุฒิสภา 3. องค์การอิสระหรือศาล	1. นายกรัฐมนตรี 2. สมาชิกวุฒิสภา	1. รัฐบาล 2. สมาชิกวุฒิสภา 3. ประชาชน	1. รัฐบาล 2. สมาชิกวุฒิสภา 3. สมาชิกขององค์กรปกครองตนเองโดยอิสระ
2. การพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ	พิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับสภาละสามวาระ	พิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา	พิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในการประชุมสองวาระ	พิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ
3. ระยะเวลาในการ ไตร่ตรอง	ไม่ได้กำหนด	15 วัน	ไม่น้อยกว่า 3 เดือน	ไม่ได้กำหนด
4. การลงมติ	คะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา	ลงมติด้วยเสียงข้างมากยกเว้นในกรณีหากวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับร่าง ฯ สภาผู้แทนราษฎรต้องลงมติโดยมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด	คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา	คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

5. การทำประชามติ	ไม่มี การ ทำ ประชามติ	ไม่มี การ ทำ ประชามติ	มีการทำประชามติ ก่อนการประกาศใช้	ไม่มี การ ทำ ประชามติ
6. การตรวจสอบ ความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ	ต้อง ส่ง ให้ ศาล รัฐธรรมนูญ ตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญก่อน จะประกาศบังคับใช้ ทุกฉบับ	ต้อง ส่ง ให้ ศาล รัฐธรรมนูญ ตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญก่อน จะประกาศบังคับใช้ ทุกฉบับ	ไม่ได้กำหนดการ ตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญของ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ไว้เป็นการเฉพาะ	ไม่ได้กำหนดการ ตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญของ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ไว้เป็นการเฉพาะ
7. ขอบเขตเนื้อหาของ ร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ	กำหนด เนื้อหา จำนวน 9 เรื่อง แต่มี เรื่อง ที่ คล้าย กับ ต่างประเทศ คือ - สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา - ศาลรัฐธรรมนูญ - การออกเสียง ประชามติ - คดีอาญาของผู้ ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง	การกำหนดเนื้อหา จำนวน 16 เรื่อง แต่มี เรื่อง ที่ คล้าย กับ ประเทศไทย คือ - สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา - ตุลาการ รัฐธรรมนูญ - ศาลอาญาสูงสุด สำหรับนักการเมือง ระดับสูง	กำหนดเนื้อหา จำนวน 5 เรื่อง แต่ มีเรื่อง ที่ คล้าย กับ ประเทศไทยคือ - ศาลรัฐธรรมนูญ	กำหนดเนื้อหา จำนวน 26 เรื่อง แต่มีเรื่อง ที่ คล้าย กับประเทศไทยคือ - สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและสมาชิก วุฒิสภา - ศาลรัฐธรรมนูญ - การออกเสียง ประชามติ
8. ลำดับศักดิ์ของ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ	พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำ กว่ารัฐธรรมนูญแต่ สูง กว่า พระราชบัญญัติ	พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำ กว่ารัฐธรรมนูญแต่ สูง กว่า พระราชบัญญัติ	พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำ กว่ารัฐธรรมนูญแต่ สูง กว่า พระราชบัญญัติ	พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำ กว่ารัฐธรรมนูญแต่ สูง กว่า พระราชบัญญัติ

<p>9. กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการอื่น</p>	<p>1. ไม่มีการตราด้วยกระบวนการอื่น</p> <p>2. ไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้</p>	<p>1. พระราชบัญญัติประกอบสามารถตราขึ้นโดยวิธีการอื่น</p> <p>ก) โดยรัฐกำหนด</p> <p>ข) โดยการขอประชามติจากประชาชน</p> <p>ค) โดยอำนาจของประธานาธิบดีในกรณีพิเศษ</p> <p>2. สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้</p>	<p>1. ไม่มีการตราด้วยกระบวนการอื่น</p> <p>2. ไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้</p>	<p>1. ไม่มีการตราด้วยกระบวนการอื่น</p> <p>2. ไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้</p>
---	---	--	---	---

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีกระบวนการตราที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญจึงได้ปรับปรุงแก้ไขให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีกระบวนการที่พิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ดังนี้

1. การลงมติ ที่กำหนดให้การลงมติในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (เสียงข้างมากเด็ดขาด)
2. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยอัตโนมัติทุกฉบับ

จากกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ จะเห็นได้ว่ามีกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ประเทศไทยได้นำมาประยุกต์ใช้ ดังนี้

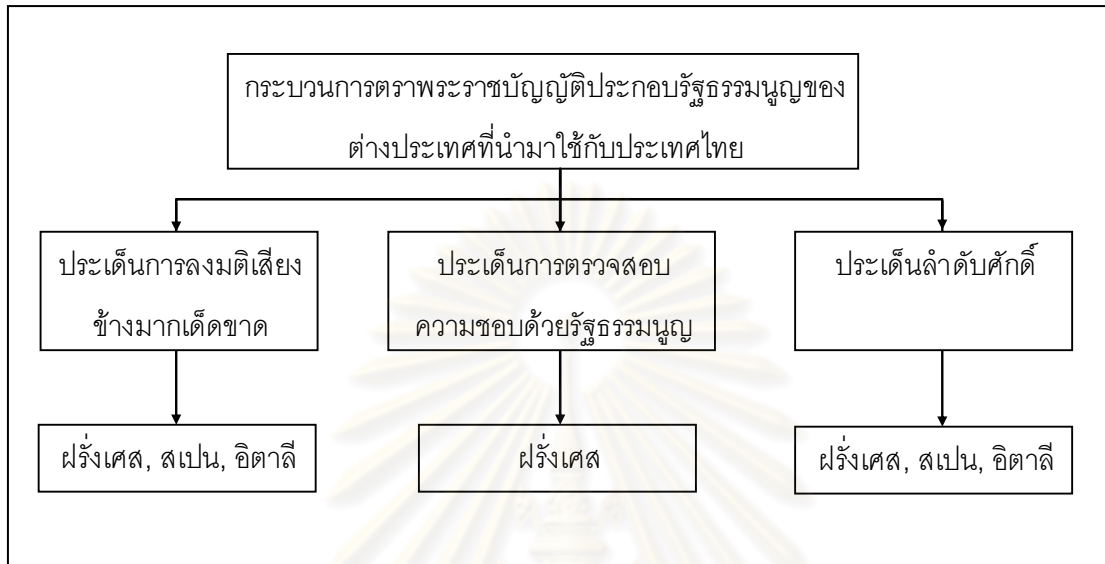
- 1) การลงมติ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งและวาระที่สอง โดยใช้เสียงข้างมากปรกติ แต่ในวาระที่สามของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ดังเช่นระบบของประเทศสเปน อิตาลี และฝรั่งเศส
- 2) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญ ดังเช่นในระบบของประเทศฝรั่งเศส
- 3) เรื่องลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา เหมือนเช่นประเทศฝรั่งเศส สเปน และอิตาลี

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประเทศไทยมิได้นำมาประยุกต์ใช้ ได้แก่

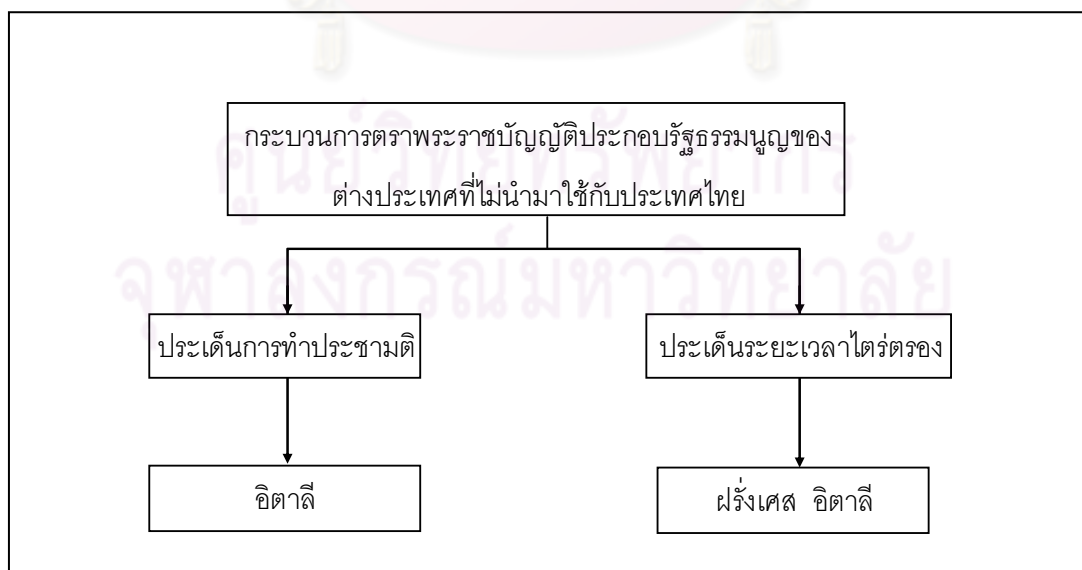
- 1) การลงประชามติก่อนการประกาศใช้ ซึ่งเป็นหลักการของประเทศอิตาลี
- 2) การกำหนดระยะเวลาในการไตร่ตรอง ซึ่งเป็นหลักการของประเทศฝรั่งเศส และอิตาลี

ซึ่งการนำกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย ปรากฏรายละเอียดดังแผนภาพที่ 10 และกระบวนการที่ไม่ได้นำมาใช้กับประเทศไทย ปรากฏรายละเอียดดังแผนภาพที่ 11 ดังนี้

แผนภาพที่ 10 : กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่นำมาใช้กับประเทศไทย



แผนภาพที่ 11: กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่ไม่ได้นำมาใช้กับประเทศไทย



บทที่ 4

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย

ประเทศไทยได้นำแนวความคิดเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในบทที่ 4 จะอธิบายถึง กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย ในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ความเป็นมาของพระราชบัญญัติในรัฐธรรมนูญของไทย ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของไทย

4.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญของไทย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย ได้ปรากฏในทางวิชาการมาเป็นเวลานาน ก่อนที่จะปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนั้น การศึกษาความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงต้องเริ่มศึกษาตั้งแต่ที่ปรากฏ ในทางวิชาการจนถึงปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ซึ่งประกอบด้วยเนื้อหา ดังต่อไปนี้ ความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550 และความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

4.1.1 ความเป็นมาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

4.1.1.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในความรับรู้ของนักวิชาการ

ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นที่รู้จักเฉพาะในแวดวงวิชาการเท่านั้น ซึ่งกล่าวถึงโดย นักวิชาการหลายท่าน อาทิ เช่น ดร.คันถิชิต อินทชาติ ได้กล่าวถึงครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2515 ใน หนังสือกฎหมายรัฐธรรมนูญ อาจารย์ประพันธ์ ทรัพย์แสง กล่าวไว้ในหนังสือ คู่มือนักศึกษาวิชา กฎหมายรัฐธรรมนูญ ในปีพ.ศ. 2515 ศ.ดร.ไพโรจน์ ชัยนาม กล่าวไว้ในหนังสือสถาบันการเมือง และกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในปี พ.ศ. 2524 ศ.ดร.วิษณุ เครืองาม กล่าวไว้ในเอกสารการสนชชุด วิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พ.ศ. 2537 และศ.ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ กล่าวไว้ในหนังสือกฎหมายมหาชน 3 ที่มาและนิติวิธี เป็นต้น แต่เรื่องดังกล่าวก็ไม่ได้

เด่นชัดมากนัก เพราะในระบอบกฎหมายไทยยังไม่ได้นำแนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่ผ่านมา ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีอยู่เฉพาะในทางวิชาการเท่านั้น อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวเริ่มปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ให้ต้องส่งข้อบังคับการประชุมของสภาทั้งหมดให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาเสียก่อน ซึ่งถือเป็นการเริ่มต้นแนวคิดในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ได้ถือว่าชัดเจนเท่าที่ควร จนกระทั่ง เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ยึดอำนาจการปกครอง และได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในขณะที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้เสนอบทความทางวิชาการในเรื่อง “รัฐธรรมนูญโครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” ซึ่งบทความดังกล่าวได้กล่าวถึงโครงสร้างของรัฐธรรมนูญในทัศนะของนักกฎหมายมหาชน โดยได้แนะนำให้ระบบ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” มาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทย บทความดังกล่าวมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังนี้¹

“(ค) กลไกบางประการในการเขียนรัฐธรรมนูญที่ควรทราบ (Organic law)

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ- Organic law” คืออะไร Organic law เป็นรูปแบบของกฎหมายกึ่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเราใช้ชื่อเรียกกันว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

เนื่องจาก “ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ- Organic law” เป็น “มาตรการ” อีกอย่างหนึ่ง (ซึ่งผู้เสนอ มีความเห็นว่า อาจมีความจำเป็นหรือเหมาะสมที่จะนำมาใช้ใน “รัฐธรรมนูญในอนาคต” ของไทย ตามที่ผู้เสนอจะได้อธิบายต่อไป) ดังนั้น จึงขอทำความเข้าใจโดยย่อเกี่ยวกับ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ดังนี้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่นั้น จะมีบทบัญญัติอยู่จำนวนหนึ่งที่เป็นสาระที่เกี่ยวกับวิธีการในเรื่องที่สำคัญหรือเกี่ยวกับกลไกขององค์กรบริหารสำคัญที่ผู้เขียนรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายสำคัญสำหรับการถ่วงดุลอำนาจของนักการเมือง หรือของ “เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง” และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหล่านี้จำเป็นต้องมี “สาระและวิธีการในรายละเอียด” ที่กำหนดไว้ในบทกฎหมายเพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่า “สาระและวิธีการในรายละเอียด” นั้นจะต้องนำไปสู่ผลปฏิบัติที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของ

¹ อมร จันทรสุมบุรณ์, *รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์*, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2539), หน้า 6-7 และหน้า 21.

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่การจะนำสาระและวิธีการในรายละเอียดดังกล่าวมา บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเอง ก็จะเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ยาวเกินไป ฯลฯ

ฉะนั้น เพื่อให้ “กฎหมาย” ซึ่งกำหนดวิธีการในรายละเอียด ๆ เหล่านี้ไม่อาจถูก แก้ไขได้โดยง่ายหรือไม่รอบคอบจนเกินไป (โดยพรรคการเมืองที่คุมอำนาจเสียงข้าง มากในสภาฯ ในขณะใดขณะหนึ่ง) จนทำให้ “ผลปฏิบัติแท้จริงตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญ” ต้องเสียไปหรือไร้ผล นักร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงได้สร้าง “ระบบ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ Organic law” ขึ้น

โดยหลักการกฎหมายดังกล่าว (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) จะยกร่าง ขึ้นพร้อมๆ กับรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถมองเห็น (โดยโปร่งใส) ได้ว่า บทบัญญัติและกลไกที่สำคัญของรัฐธรรมนูญนี้จะนำไปสู่ผลปฏิบัติที่เป็นจริงโดยวิธีการ อย่างไร รัฐธรรมนูญจะบัญญัติวิธีการตราและวิธีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญเหล่านี้ไว้เป็นมาตรการพิเศษในรัฐธรรมนูญนั่นเอง (เช่น มีการตรวจสอบการ ขัดต่อรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้บังคับ ฯลฯ) เพื่อป้องกันการแก้ไข “กฎหมาย” โดย ที่ผู้เสนอแก้ไขมีความมุ่งหมายอย่างอื่น (ที่มีใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ public interest) และเพื่อป้องกันการตีความของ “องค์กรอื่น” ที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญเพราะผลของ “การตีความ” ที่ไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเช่นนั้น อาจทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองไม่มีผลในทางปฏิบัติ หรือเป็นเพียงตัวอักษร

ระบบของการตราและการแก้ไข “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึง ต้อง เขียนไว้ในตัวรัฐธรรมนูญ

(ง) “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” (Organic law)

1. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” เป็นพระราชบัญญัติที่มีวิธีการตราและ วิธีการแก้ไขเพิ่มเติม (ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) แตกต่างจากวิธีการตราฯ “พระราชบัญญัติธรรมดา” โดย “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จะมีวิธีการรัดกุม และรอบคอบมากกว่า “พระราชบัญญัติธรรมดา” (โปรดดูส่วนที่ 1 (ค)) ดังนั้น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าพระราชบัญญัติ ธรรมดาแต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับ “กึ่งรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น ถ้าหากบทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ขัดแย้งกับบทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติธรรมดา” บทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ก็จะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ

2. กฎหมายที่สมควรกำหนดให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญน่าจะได้แก่

2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง

2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง

2.3 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของ “สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน”

2.4 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

2.5 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการป.ป.ป.

2.6 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่น่าสถาบัน “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน” มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ก็จะถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย”

ถือได้ว่าบทความดังกล่าวเป็นบทความทางวิชาการที่เสนอให้มีการนำเอาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทย และได้เสนอว่าจะนำเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้กับเรื่องใดบ้าง

4.1.1.2 การนำงานวิจัยทางวิชาการมาใช้เพื่อริเริ่มพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ต่อมา ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการเรียกร้องให้ปฏิรูปทางการเมืองในสังคมไทย เพื่อแก้ไขระบบการเมืองที่บกพร่องอยู่หลายประการ นายมารุต บุนนาค ประธานรัฐสภาในขณะนั้น จึงได้ออกคำสั่งสภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้นมาเพื่อศึกษาแนวทางในการปฏิรูปการเมือง โดยได้มอบหมายให้นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนจากสถาบันต่างๆ ทำการศึกษาวิจัยโดยกำหนดหัวข้อในการศึกษาวิจัยจำนวน 15 ข้อ และหนึ่งในหัวข้อนั้นคือเรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นผู้ศึกษาวิจัยซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจากประเทศในภาคพื้นยุโรป อาทิ เช่น ประเทศฝรั่งเศส สเปน โปรตุเกส และอิตาลี และมีข้อเสนอแนะในการนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย ดังนี้²

1) ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ควรกำหนดให้คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มี

² สมคิด เลิศไพฑูรย์, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2538), หน้า 36-37 และหน้า 41-44.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองนั้นรับรองไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

2) ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เสนอให้มีการแยกการประชุมระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎร เช่นเดียวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่แยกการประชุมกันไม่ใช่ประชุมร่วมกันซึ่งอาจจะทำให้เสียงของวุฒิสภามีน้ำหนักมากเกินไป โดยดูจากประสบการณ์ของ ประเทศฝรั่งเศส สเปน และโปรตุเกส

3) ในส่วนที่เกี่ยวกับการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งและวาระที่สองนั้นเห็นควรให้ดำเนินการไปในลักษณะเดียวกับกฎหมายธรรมดา คือใช้เสียงข้างมากปกติ แต่ในวาระที่สามของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เช่นเดียวกับระบบของประเทศฝรั่งเศส สเปน และโปรตุเกส และในการลงมติในวาระที่สองแล้วทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะต้องทอดระยะเวลาไว้ 15 วันก่อนที่จะพิจารณาในวาระที่สาม จะไม่พิจารณาติดต่อกัน เพื่อให้มีเวลาในการไตร่ตรองให้รอบคอบเสียก่อนจึงจะลงมติในวาระที่สาม เช่นเดียวกับระบบของฝรั่งเศส และเป็นกลไกที่นำมาใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของไทย ตามมาตรา 211 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4) ในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กำหนดให้ไม่ต้องผ่านการลงประชามติของประชาชน เพื่อมิให้ต้องเสียงบประมาณจำนวนมากในการทำประชามติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีจำนวนหลายฉบับ

5) ต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของสภาโดยศาลรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยทุกครั้ง เช่นเดียวกับระบบของประเทศฝรั่งเศส

6) ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตลอดจนองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลการเลือกตั้ง

(ข) วิธีการงบประมาณ

(ค) การจัดตั้ง การยุบเลิก และการดำเนินงานของพรรคการเมือง

(ง) หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน

(จ) หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของศาลปกครอง

(ฉ) วิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

(ข) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นอิสระ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม

(ช) หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกระบวนการในการออกเสียงลงประชามติ

(ณ) หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เมื่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ทำการศึกษาแนวทางในการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยเสร็จเรียบร้อยแล้ว ในวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2538 จึงได้ส่งมอบข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสรุปข้อเสนอแนะได้ 2 ประการ คือ 1) ควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง และ 2) ควรมีการปฏิรูปการเมือง โดยในส่วนของข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปการเมืองนั้น คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาโดยไม่ใช้กลไกปกติของรัฐสภา ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสียกับการร่างรัฐธรรมนูญนั้น คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย จึงได้นำร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 (การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534) ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมานูรณ์ ได้ยกย่องไว้มาเป็นข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยในการยกย่องรัฐธรรมนูญ เพื่อการปฏิรูปการเมืองตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยกำหนด ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติมาตรา 211 นี้ นับว่าเป็นการเริ่มต้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากที่สุด กล่าวคือ มีการเสนอให้มีคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติขึ้น โดยคณะกรรมการพิเศษจะประกอบไปด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ จำนวนไม่เกิน 3 ท่าน และคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ตามร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ทวิ * และมีหน้าที่ ในการยกย่องรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งระบุพระราชบัญญัติ

* มาตรา 211 ทวิ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกชื่อว่า “คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” ประกอบด้วย

(1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ จำนวนไม่เกิน 3 ท่าน ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งจากอดีตนายกรัฐมนตรีโดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(2) กรรมการผู้เชี่ยวชาญจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน ซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษตาม (1) คัดเลือกจากบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์และบัญชีรายชื่อผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่ได้จัดทำขึ้นตามมาตรา 211 ทศ และให้ประธานคณะกรรมการพิเศษ เพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

ประกอบรัฐธรรมนูญและกำหนดแนวสาระสำคัญของกฎหมายดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อจัดส่งให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ข้อคิดเห็น โดยกำหนดให้คณะกรรมการวิสามัญแต่ ละสภาพิจารณาและศึกษาร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าว แล้วทำบันทึกความเห็นและข้อสังเกต พร้อมทั้งเหตุผลประกอบในแต่ละ ประเด็น จากนั้นจึงจะกลับไปสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญ แห่งชาติเป็นวาระสุดท้าย และหลังจากนั้นก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญและแนวสาระของ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปให้ประชาชนออกเสียงประชามติว่า จะใช้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ต่อไป หรือจะใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่พร้อมทั้งแนว สาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่คณะกรรมการพิเศษเสนอ ถ้าในการ ออกเสียงประชามติ ประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขใหม่มา ใช้บังคับ คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจะต้องดำเนินการยกร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียงประชามติให้แล้วเสร็จ ภายใน 120 วันนับแต่วันประกาศผลประชามติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ยกร่าง นั้นต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีผลใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ดังนั้นเมื่อได้ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียง ประชามติแล้วนายกรัฐมนตรีต้องนำร่างรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้น ทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ต่อมาในปี พ.ศ. 2539 รัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้เสนอร่างแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ต่อรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญ ในการกำหนดให้มี “สภาร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่และในที่สุดรัฐสภาได้มีมติเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว คือ รัฐธรรมนูญแห่ง

ตามวรรคสามเป็นผู้แต่งตั้ง โดยกรรมการผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์จะต้องมีจำนวนไม่น้อย กว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการประเภทนี้

ในกรณีที่เห็นสมควร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ เห็นว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์และหรือผู้เชี่ยวชาญทางรัฐศาสตร์ที่มีได้ปรากฏอยู่ใน บัญชีรายชื่อดังกล่าวข้างต้นเป็นกรรมการผู้เชี่ยวชาญตาม(2) ก็ได้แต่จะมีจำนวนเกิน 2 คนมิได้ และจำนวน กรรมการประเภทนี้ต้องมีจำนวนไม่เกินกว่า 15 คน

ให้มีประธานคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติคนหนึ่งและจะมีรอง ประธานคนหนึ่งหรือไม่ก็ได้ ตามที่จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพิเศษ

ราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คน ดังนี้

1) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ได้จังหวัดละ 1 คน (76 คน)

2) สมาชิกซึ่งรัฐสภาเลือกตั้งจากผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีประสบการณ์จำนวน 23 คน ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้เชี่ยวชาญสาขากฎหมายมหาชนจำนวน 8 คน

(ข) ผู้เชี่ยวชาญสาขารัฐศาสตร์หรือรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 8 คน

(ค) ผู้มีประสบการณ์ด้านการเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการร่างรัฐธรรมนูญตามหลักเกณฑ์ที่ประธานรัฐสภากำหนด จำนวน 7 คน

ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 240 วัน ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ประกาศใช้บังคับในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540

4.1.2 เจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาคณะหนึ่ง จำนวน 29 คน โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานคณะกรรมการฯ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำกรอบความคิดพื้นฐาน หลักการและสาระสำคัญที่จะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยแบ่งออกเป็น 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ

กรอบที่ 1 สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง

กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

กรอบที่ 3 สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ของสถาบันการเมือง

เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบในกรอบความคิดพื้นฐานดังกล่าวและได้นำไปให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นแล้ว คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้น 3 คณะ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญตามกรอบความคิดพื้นฐาน ทั้ง 3 กรอบ และตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ได้มีการนำเอาระบบกฎหมายอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยฉบับอื่นๆ มาก่อน มาบัญญัติไว้ คือ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” โดยมีมาตราที่สำคัญเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ

ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ กรอบที่ 3 เสนอต่อ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

“ส่วนที่ 5 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง

มาตรา 6/5/41 ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หรือก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษา แล้วแต่กรณี

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 8/2/9 วรรคสอง มาใช้บังคับกับบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งหรือไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

ในการประชุมคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรานี้ว่า “ควรให้เป็นสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาที่จะเสนอว่าจะส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา ไม่ใช่บังคับว่าทุกกรณีต้องส่งศาลรัฐธรรมนูญ แต่คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ชี้แจงว่า ถ้าให้เป็นอำนาจของสมาชิกสภา ก็จะไม่มีการต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เพราะเป็นการยากที่จะยอมรับว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ตนเห็นชอบมีความบกพร่องแล้วส่งให้องค์กรอื่นตรวจสอบ และนอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันมิให้รัฐบาลเสี่ยงข้างมากออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตน จึงต้องมีองค์กรตรวจสอบก่อนประกาศใช้ ดังนั้นในที่ประชุมจึงมีมติให้คงมาตรานี้ไว้ตามร่างรัฐธรรมนูญ ด้วยคะแนนเสียง 11 เสียง ให้ตัดออก 10 เสียง และงดออกเสียง 2 เสียง

เมื่อการพิจารณาของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว จึงนำร่างรัฐธรรมนูญเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อไป

การพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง เมื่อวันที่ 7 และ 8 พฤษภาคม 2540 ซึ่งมาตรา 6/5/41 ตามที่คณะกรรมาธิการยกร่างไว้ได้เปลี่ยนมาเป็นมาตรา 192 ซึ่งมีข้อความว่า

“ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หรือก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วแต่กรณี

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความร้อง และให้นำบทบัญญัติมาตรา 262 วรรคสอง มาใช้บังคับกับบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งหรือไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

ในการพิจารณาวาระที่หนึ่งได้มีการลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาและให้ตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ในการพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว และกำหนดให้มีการแปรญัตติได้ภายใน 30 วัน

การพิจารณาในวาระที่สอง เป็นการพิจารณาเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่สงวนคำแปรญัตติไว้ และคณะกรรมการที่สงวนความเห็นไว้ได้ชี้แจงเหตุผลที่เสนอแก้ไข โดยแบ่งการพิจารณาในวาระที่สองออกเป็น 2 ตอนคือ

1. การพิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ
2. การพิจารณาโดยสภาผู้แทนราษฎร

4.1.2.1 ประเด็นถกเถียงในการนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ในการพิจารณาวาระที่สอง ที่เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

มีการถกเถียงกันในเรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในมาตรา 192 โดยแบ่งความคิดเห็นเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายที่ 1 เห็นว่า ควรบัญญัติมาตรา 192 ไว้ในรัฐธรรมนูญ กับฝ่ายที่ 2 ที่เห็นว่าไม่ควรนำมาตรา 192 มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่ละฝ่ายก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นสนับสนุนและคัดค้าน ดังนี้

- ฝ่ายที่สนับสนุนให้บัญญัติมาตรา 192 ได้ให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา เพราะเป็นกฎหมายที่ขยาย

ความไม่ได้รับความยินยอมเพิ่มขึ้น จึงต้องมีการกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา³

▪ ฝ่ายที่คัดค้านไม่ให้อำนาจมาตรา 192 ได้ให้เหตุผลว่า อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญไม่ควรเหนือกว่าอำนาจของรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรงตามหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้นเมื่อมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะต้องให้ผู้เกี่ยวข้องร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ไม่ใช่กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เอง⁴

ดังนั้นในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อได้มีการอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรา 192 แล้ว จึงได้มีการออกเสียงลงมติให้มีการคงมาตราดังกล่าวไว้โดยมีการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำภายหลังด้วยคะแนนเสียง 20 เสียง ให้ตัดมาตรานี้ออกด้วยคะแนนเสียง 6 เสียง และงดออกเสียง 2 เสียง และได้มีการปรับปรุงถ้อยคำในมาตรา 192 ดังนี้ คือ

“มาตรา 192 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หรือก่อนประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วแต่กรณี

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา หรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับประชุมนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับประชุมนั้นตกเป็นอันตกไป”

³ รายละเอียดของคำอภิปรายสนับสนุนมาตรา 192 ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ อยู่ในภาคผนวก ก

⁴ รายละเอียดของคำอภิปรายคัดค้านมาตรา 192 ของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ อยู่ในภาคผนวก ก

การพิจารณาวาระที่สอง ซึ่งเป็นการพิจารณาโดยสภาว่างรัฐธรรมนูญ

ได้มีการถกเถียงเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเด็นของ มาตรา 192 เหมือนเช่นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ จนในที่สุดที่ ประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีมติให้ตัดมาตรา 192 ออกด้วยคะแนนเสียง 32 เสียง และให้คง มาตรา 192 ไว้ทั้งหมด 20 เสียง ดังนั้นมาตรา 192 ตามร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญจึงถูกตัดออกไปทั้งมาตรา

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอแนะเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้

รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์⁵ ได้เสนอว่า⁵

“... คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ในบทเฉพาะกาลนั้นมีร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ได้กำหนดเนื้อหาต่างๆ ไว้แล้ว แต่อย่างไร ยังมีปัญหาเกิดขึ้นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่างๆ ที่อยู่ในบทเฉพาะกาลนั้น กำหนดเนื้อหาไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งเมื่อบทเฉพาะกาลพ้นไปแล้วอาจจะมีความซึ่งไม่ สามารถบังคับกาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ เพราะว่ารัฐบาลจะ สามารถแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในบางเรื่องได้ จึงมีความจำเป็นที่ คณะกรรมการต้องขอเพิ่มเติมมาตรา 191 ทวิ ดังนี้คือ “สาระสำคัญที่ต้องมีใน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล ให้เป็น สาระสำคัญที่ต้องมีในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องนั้นๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้” โดยมี เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะ

ในที่ประชุมของสภาว่างรัฐธรรมนูญได้เห็นด้วยกับมาตราดังกล่าวตามที่ คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอแนะและได้ลงมติให้บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 192 ซึ่งบัญญัติว่า “สาระสำคัญที่ต้องมี ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล ให้เป็น สาระสำคัญที่ต้องมีในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องนั้นๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้”

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงได้มีการบัญญัติไว้ครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁶ โดยมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้เป็น

⁵ เอกสารการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญที่ สร22-2540 (เป็นพิเศษ)

กฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของกฎเกณฑ์สำคัญเพิ่มเติมหรือขยายหลักการของรัฐธรรมนูญ เพื่อให้หลักการนั้นๆ มีความชัดเจนและสมบูรณ์มากขึ้น โดยไม่ต้องบัญญัติรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรยาวเกินไป ซึ่งในการร่างรัฐธรรมนูญมีผู้ให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องมีหลักการพิเศษเพื่อให้มีสถานะเหนือกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยมีหลักการดังนี้

1. ต้องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนการประกาศใช้
2. การลงคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบต้องใช้เวลาใช้เสียงมากกว่าปกติ
3. การพิจารณาในวาระที่ 1 และวาระที่ 2 ต้องมีระยะเวลาห่างกันพอสมควร

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็นำหลักการมาใช้เพียงการกำหนดเนื้อหาให้กฎหมายเรื่องใดเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ ซึ่งได้กำหนดวิธีการที่ง่ายกว่าพระราชบัญญัติธรรมดามาใช้เท่านั้น ส่วนหลักการอื่นๆ ที่แสดงถึงความเป็นพิเศษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติให้มีกระบวนการตราที่เหมือนกันกับพระราชบัญญัติธรรมดา จึงทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะที่ไม่เหนือกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเรื่องสถานะหรือลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในภายหลังต่อไป

4.1.2.2 การนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในส่วนของการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 100 คน จากสมาชิกสภาแห่งชาติ ที่ประกอบด้วยบุคคลจากภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาควิชาการ โดยมีมติเลือก นายธนิต เศรษฐบุตร์ เป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ นายเสรี สุวรรณภานนท์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง และนายเดโช สอนานนท์ เป็นรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่สอง และได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 35 คน ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการคัดเลือกตามมติของสภา จำนวน 25 คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นและมิได้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จำนวน 10 คน ตามคำแนะนำของประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ และได้มีมติเลือกนายประสงค์ สุ่นศิริ เป็นประธาน

⁶ มন্ত্রী รูปสุวรรณและคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 275.

คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบในการยกย่องรัฐธรรมนูญ จำนวน 3 กรอบ คือ กรอบที่ 1 ว่าด้วยสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการกระจายอำนาจ กรอบที่ 2 ว่าด้วยสถาบันการเมือง และกรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบและศาล โดยในกรอบที่ 2 ยังได้กำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เนื่องจากในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เกิดปัญหาในเรื่องลำดับศักดิ์กฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษเฉพาะ โดยแยกต่างหากจากพระราชบัญญัติธรรมดา พร้อมทั้งให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ด้วย เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถือเป็นส่วนขยายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะที่เหนือกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ใน หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 6 การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยบทบัญญัติดังต่อไปนี้

1) มาตรา 138 “ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
- (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน”

เจตนารมณ์ของมาตรา 138* คือ เพื่อกำหนดกฎหมายที่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

หลักการสำคัญในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law) มีอยู่สองประการ คือ

ประการแรก เนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญแต่ไม่อาจบัญญัติรายละเอียดทั้งหมดในรัฐธรรมนูญได้ และเมื่อรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมมีผลสิ้นสุดลงด้วย

ประการที่สอง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นเพื่อใช้กับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น เพราะองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจดำเนินการหรือตัดสินใจชี้ขาดในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

โดยในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรณราย แสงวิเชียร (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) เปรียบเทียบให้เพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยประมวลจริยธรรมของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และนายสมเกียรติ รอดเจริญ (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) เปรียบเทียบให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยสภาเกษตรกรแห่งชาติด้วย

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เลขาธิการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ได้ชี้แจงว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นสำหรับ

*หมายเหตุ

1) การกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีขึ้น ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2) เดิมมีความเข้าใจสับสนว่ากฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีตามรัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 ต้องตราขึ้นมีสถานะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ดังนั้น เพื่อมิให้สับสนจึงต้องกำหนดหลักการไว้ตามมาตรานี้

3) รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2550

ใช้กับองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น คือ องค์กรที่มีอำนาจกึ่งอธิปไตย คือ ชี้อาตในบางเรื่องได้และเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่องค์กรตามกฎหมายปกครองโดยทั่วไปจึงต้องพยายามแยกแยะระหว่างองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญออกจากกัน องค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจชี้อาตตัดสินใจ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจในการชี้อาตตัดสินใจในบางเรื่อง แต่้องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นั้นเป็นองค์กรที่ไม่ได้มีอำนาจชี้อาตในเรื่องใดๆ จึงเห็นว่าน่าจะเป็นกฎหมายธรรมดา ส่วนสภาเกษตรกรแห่งชาติ ถือว่าเป็นองค์กรตามกฎหมาย จึงไม่สามารถตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้

2) มาตรา 139 “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิก ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

(3) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาล และประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น”

เจตนารมณ์ของมาตรา 139 คือ เพื่อกำหนดองค์กรที่มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้*

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติปกติ จึงต้องกำหนดวิธีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ ต่างจากการเสนอร่างกฎหมายทั่วไปที่คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ โดยกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

*หมายเหตุ

1) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เพื่อให้แก้ไขสอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 138

2) รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2550

ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มากกว่าการเสนอร่างกฎหมายในกรณีทั่วไป นอกจากนี้เพื่อไม่ให้มีการแทรกแซงการดำเนินงานขององค์กรศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้ง่าย จึงต้องให้อำนาจแก่องค์กรเหล่านี้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานศาล หรือประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการได้

โดยในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (เลขาธิการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ) ได้อธิบายว่า การพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่า ผู้ที่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่สภาได้ด้วยทั้ง 3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 คณะรัฐมนตรี ซึ่งตอนแรกกรรมการเห็นว่าคณะรัฐมนตรีไม่ควรมากำว่กายหรือยุ่งเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ประการใด แต่ว่าเมื่อได้รับฟังความเห็นจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลายโดยเฉพาะสมาชิกสภานิติบัญญัติ ได้ให้ความคิดเห็นว่า เรื่องการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่สภานั้นเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีจึงสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้ กลุ่มที่ 2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามระบบปกติ แต่มีข้อเสนอว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเป็นร่างพระราชบัญญัติชนิดพิเศษ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเสนอได้ต้องมีจำนวนพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จึงกำหนดให้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และกลุ่มสุดท้าย องค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือศาล กรรมการเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งเกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญน่าจะเปิดโอกาสให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นๆ หรือศาลสามารถเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้ โดยเป็นการริเริ่มเสนอกฎหมายไม่ใช่อำนาจตัดสินใจในการตัดสินใจว่าจะออกกฎหมายนั้นหรือไม่ อำนาจในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังคงเป็นอำนาจของรัฐสภาอยู่ เพียงแต่เปิดโอกาสให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญสามารถเสนอกฎหมายของตัวเองเข้าสู่การพิจารณาของสภาเท่านั้น ไม่ใช่สามารถเสนอได้ทุกฉบับ

ประเด็นแรก ของการเสนอแปรญัตติ คือ เรื่องจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดย

นายการุณ ไสงาม (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้แปรญัตติไว้โดยแก้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหนึ่งในห้าเป็นหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ

สภาผู้แทนราษฎร เพราะเห็นว่าจำนวนหนึ่งในสภาก็มากกว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติปกติแล้ว และหากเป็นสภาเดียวก็จะได้เป็นการเสนอกฎหมายที่ไม่ยากจนเกินไป

ประเด็นที่สอง ของการแปรญัตติ คือ เรื่องการเสนอร่างโดยองค์การตามรัฐธรรมนูญหรือศาล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรณราย แสงวิเชียร (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ได้แปรญัตติว่า ประธานศาลรัฐธรรมนูญหรือ ประธานศาลฎีกา หรือประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องกับเรื่องการเสนอกฎหมาย เนื่องจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นหน้าที่เฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น การให้ศาลมาเสนอร่างกฎหมาย ก็เท่ากับเป็นการบัญญัติให้อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการไม่เป็นอิสระต่อกัน ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการของประชาธิปไตย

รองศาสตราจารย์รุจิรา เตชางกูร (สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) เห็นด้วยกับความคิดเห็นของผู้ช่วยศาสตราจารย์พรณราย แสงวิเชียร และเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้อำนาจศาลมากเกินไป

นายจรัญ ภักดีธนากุล (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงว่า การกำหนดให้ศาลหรือประธานองค์กรอิสระมีอำนาจในการเสนอกฎหมายเพื่อให้ได้รับผิดชอบในการบริหารจัดการกฎหมายขององค์กรตัวเอง และให้มีความรับผิดชอบต่อสภา เพราะถ้ากำหนดให้ฝ่ายบริหารเสนอกฎหมายเหมือนเดิม ฝ่ายบริหารก็จะไม่ค่อยรู้เรื่องกฎหมายที่เสนอนั้นและไม่รู้จะรับผิดชอบอย่างไรเพราะไม่ใช่กฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งจะหาเจ้าภาพที่แท้จริงไม่ได้ เพราะต้องผ่านจากกระทรวงยุติธรรมตลอด

ในที่สุดสภาฯ ได้เปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหนึ่งในห้าเป็นหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ดังที่เห็นในบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ แต่ในส่วนของ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดตามที่กรรมาธิการเสนอมา

3) มาตรา 140 “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(1) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้น พิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา

(2) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

เจตนารมณ์ของมาตรา 140 คือ เพื่อกำหนดกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ*

กำหนดให้กระบวนการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็นสามวาระเพื่อให้ยากกว่าการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติโดยทั่วไป โดยเฉพาะในขั้นตอนการพิจารณาและการลงมติ

โดยในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นเป็นอย่างอื่น จึงยึดตามที่คณะกรรมการสิทธิการเสนอมา

4) มาตรา 141 “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นนี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

*หมายเหตุ

1) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเพิ่มหลักการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 138

2) รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2550

ได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตาม มาตรา 90 มาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณี ต่อไป”

เจตนารมณ์ของมาตรา 141 คือ เพื่อกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ก่อนให้มีผลใช้บังคับ*

เนื่องจากกระบวนการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กระทำได้ยากกว่าการตราหรือแก้ไขพระราชบัญญัติโดยทั่วไป จึงได้กำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เสียก่อน หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป หรือหากมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ให้ข้อความนั้นตกไป และให้ดำเนินการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป ทั้งนี้ ไม่ห้ามที่จะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีการแก้ไขแล้วนี้ เข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญอีกครั้ง

โดยในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

นายอัคร จารุจินดา (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงว่า มาตรานี้มีวรรคที่สี่ ที่กำหนดว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถูกตรวจสอบจากศาลรัฐธรรมนูญว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว จะนำมาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบอีกครั้งไม่ได้ เพราะได้ถูกตรวจสอบทั้งฉบับตั้งแต่ต้นแล้ว ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบซ้ำซ้อน

นายการุณ ไสงาม (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้แสดงความคิดเห็นว่า การกำหนดไว้ว่าไม่ให้มีการตรวจสอบซ้ำนั้น ไม่น่าจะถูกต้องเพราะ ตุลาการรัฐธรรมนูญมีการเปลี่ยนแปลง ประเด็นเดียวกัน ในเรื่องเดียวกันอาจจะวินิจฉัยไม่เหมือนกันก็ได้หากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นไม่ควรกำหนดไว้ว่าไม่ให้นำมาตรวจสอบได้อีก

*หมายเหตุ

1) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเพิ่มหลักการเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 138

2) รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 31/2550 (เป็นพิเศษ) วันเสาร์ที่ 23 มิถุนายน 2550

นายสุรชัย เลี้ยงบุญเลิศชัย (สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ) ได้แสดงความเห็นว่าการกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่สามารถดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีก ก็เพื่อมิไม่ให้มีการนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เคยเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาก่อนการประกาศใช้นั้นจะต้องถูกนำมาให้ศาลรัฐธรรมนูญต้องตรวจสอบแล้วตรวจสอบอีกเรื่อยๆ เมื่อไหร่ก็ได้โดยไม่มีเงื่อนไขใดๆ ทั้งๆ ที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องผูกพันองค์กรทุกองค์กรของรัฐ อย่างไรก็ตามหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติที่ถูกแก้ไขนั้น อาจมีผลทำให้ความชอบของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่าชอบแล้ว ทั้งฉบับกลายเป็นไม่ชอบก็ได้ ในกรณีนี้จะทำอย่างไรหากกำหนดให้มีการห้ามการทบทวนความชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อไปในอนาคตหรือไม่

ในท้ายที่สุด คณะกรรมาธิการได้มีความคิดเห็นให้ตัดวรรคสี่ในเรื่องของการกำหนดห้ามมิให้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบภายหลังการประกาศใช้ และที่ประชุมสภาฯ มีมติเห็นชอบด้วย จึงไม่มีการบังคับห้ามมิให้ตรวจสอบรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่งหลังการประกาศใช้

4.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่นๆ ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกฎหมายประเภทอื่นๆ ซึ่งความสัมพันธ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายแต่ละประเภทยังมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้นๆ ความสัมพันธ์ของกฎหมายแต่ละประเภทมีรายละเอียด ดังนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชกำหนด และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

4.1.3.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะกำหนดเนื้อหาเฉพาะในหลักการใหญ่ๆ เท่านั้น เพื่อมิให้รัฐธรรมนูญมีความยืดหยุ่นมากเกินไป แต่การกำหนดแค่เพียงหลักการสำคัญของกฎหมายนั้นก็อาจจะไม่เพียงพอเพราะยังมีรายละเอียดปลีกย่อยที่ต้องนำมาบัญญัติเพื่อให้สามารถนำรัฐธรรมนูญได้อย่างสมบูรณ์พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อขยายหรือเพิ่มเติมหลักการสำคัญๆ ของรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดของรัฐธรรมนูญแต่ก็ไม่ถึงขั้นมีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญ จึงมีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงต้องเคารพความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ทำให้ต้องมีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อไม่ให้เกิดการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ บางประเทศจะให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นอย่างมาก โดยกำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ทุกฉบับโดยอัตโนมัติ เช่น กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เอง ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญถือเป็นจุดเริ่มต้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายทั้งสองประเภทจึงมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน แต่ถือว่ารัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

4.1.3.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ เป็นประเภทกฎหมายที่มีข้อถกเถียงกันว่ามีลำดับศักดิ์เดียวกันหรือไม่ โดยพิจารณาความพิเศษของกฎหมายทั้งสองประเภทได้จากกระบวนการตรา ซึ่งกระบวนการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ไม่มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นทำให้เกิดปัญหาความขัดหรือแย้งระหว่างพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลายกรณี เช่น ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษ (ที่ประชุมใหญ่) ได้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายเฉพาะจึงต้องถือตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ส่งผลให้สาระสำคัญตามบทบัญญัติพระราชบัญญัติธรรมดาที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอันไร้ผล ซึ่งมีกรณีศึกษาจากข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรอิสระ⁷ ในกรณีพิพาทระหว่างนายเสนาะ สุขเจริญ กับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยนาย

⁷ วิรัชนี้ ลักชีพิณศกุล, การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความครอบครองขององค์กรนิติบัญญัติและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545), หน้า 76-79.

เสนาะ ยื่นเรื่องขอสำเนาการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีร้องขอถอดถอนนายชวน หลีกภัยและพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการพ.ศ. 2540 แต่ทางสำนักงานปปช.ปฏิเสธโดยอ้างบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 ผู้ร้องจึงอุทธรณ์ ต่อมาคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีคำวินิจฉัยในการประชุมครั้งที่ 4/2543 เมื่อวันที่ 10 เมษายน พ.ศ.2543 ให้สำนักงานปปช.เปิดเผยข้อมูล แต่สำนักงานปปช. ไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยดังกล่าวและมีข้อหาหรือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษได้มีคำวินิจฉัยเรื่องเสร็จที่ 496/2543 เห็นตามสำนักงานปปช. แต่ในกรณีนี้ก็ยังมีคณะกรรมการเสียงข้างน้อยได้ทำความเห็นแย้งไว้ จึงยังไม่มีข้อยุติในทางวิชาการ และกรณีปัญหาในเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ หรือจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งมีกรณีศึกษาในส่วนของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 ในระหว่างที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 โดยมีความคิดเห็นแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่ 1: เห็นว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายเฉพาะ ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องใช้กฎหมายประเภทเดียวกัน คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเหมือนกันเท่านั้น ไม่สามารถใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติธรรมนูญเป็นกฎหมายทั่วไป

ฝ่ายที่ 2 : เห็นว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ เพราะในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ที่ไม่แตกต่างกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีฐานะเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง เพราะฉะนั้นย่อมจะแก้ไขโดยกฎหมายอื่นๆ ได้ โดยไม่จำแนกศักดิ์ที่ต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติธรรมดา นั้น จะขึ้นอยู่กับความพิเศษของกระบวนการตรากฎหมาย โดยในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี 2540 กำหนดให้มีกระบวนการตราเดียวกันจะส่งผลให้มีลำดับศักดิ์เดียวกัน แต่ต่างกันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ถือเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่พระราชบัญญัติธรรมดา ถือเป็นกฎหมายทั่วไป ส่วนในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี 2550 นั้นได้กำหนดให้มีกระบวนการตราที่เป็นพิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา จึงถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาอย่างแท้จริง

4.1.3.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชกำหนด

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้ตรากฎหมายแทนฝ่ายนิติบัญญัติ เฉพาะในกรณีสถานการณ์พิเศษ โดยพระราชกำหนดมีสถานะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ จึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้หรือไม่ โดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ

1) พิจารณาในแง่เนื้อหา หากกำหนดเนื้อหาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน จะเห็นได้ว่าไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้

2) พิจารณาในแง่กระบวนการ หากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา แสดงให้เห็นว่ามีลำดับศักดิ์เดียวกันสามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้ แต่หากมีกระบวนการที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ทำให้มีสถานะสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จึงไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้

ในประเด็นดังกล่าวได้เคยมีนักวิชาการให้ความเห็นไว้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้ เช่น ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์⁸ ได้แสดงความเห็นว่าการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ร่างรัฐธรรมนูญเขียนไว้ชัดเจนว่าต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ให้ตราเป็นกฎหมายทั่วไป พุดง่าย ๆ คือว่าต้องตราโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา คำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญนั้นมีหลายคำเป็นกฎหมายบ้าง เป็นพระราชบัญญัติบ้าง เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบ้าง ว่าเฉพาะสามตัวนี้กำหนดไว้ชัดเจนว่าต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นการตราเป็นพระ

⁸ เช่นสิ้นสุดสัปดาห์, “จะดันกฎหมายลูก 3 ฉบับออกเป็น “พระราชกำหนด”เพื่ออำนาจในการยุบสภา”, (26 กันยายน 2540): 18.

ราชกำหนดจึงไม่สามารถทำได้ และประการที่สอง การจะตราเป็นพระราชกำหนดนั้นจะต้องมีหลัก มีเกณฑ์ของมัน คือจะต้องเข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ 4 เงื่อนไข คือ เพื่อความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความปลอดภัยทางเศรษฐกิจ ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ปัญหาก็คือว่าถ้ารัฐบาลจะตราเป็นพระราชกำหนด ถ้าผ่านประเด็นแรกไปได้ ก็ต้องมาติดประเด็นที่สอง คือต้องเข้าเงื่อนไข 4 ประการก่อนจึงจะตราเป็นพระราชกำหนดได้ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้ เป็นต้น

4.1.3.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา

ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา โดยสถานะแล้วมิใช่พระราชบัญญัติเพราะเป็นเพียงการกำหนดแนวปฏิบัติในการดำเนินงานของแต่ละสภาเท่านั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะที่สูงกว่าข้อบังคับการประชุม แม้ว่าจะมีการกำหนดกระบวนการบางอย่างที่เหมือนกันคือทำให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ทำให้ข้อบังคับการประชุมที่เป็นเพียงกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับในสภา ซึ่งเทียบสถานะได้เท่ากับกฎเท่านั้น มีสถานะหรือลำดับศักดิ์เทียบเท่ากับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามก็มีความสงสัยในทางวิชาการว่าทำไมไม่นำข้อบังคับการประชุมมาบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในเมื่อข้อบังคับการประชุมเป็นการอธิบายวิธีการในการทำงานของรัฐสภา ซึ่งเป็นการขยายความจากเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ แม้ว่าจะเป็นการขยายความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่จำเป็นถึงขั้นต้องเพิ่มลำดับศักดิ์ของข้อบังคับการประชุมให้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะการกำหนดให้ข้อบังคับการประชุมเป็นเพียงกฎเกณฑ์ของแต่ละสภาสามารถใช้ประโยชน์ได้ตามความต้องการแล้ว อีกทั้งในต่างประเทศก็กำหนดให้กฎเกณฑ์ของแต่ละสภามีสถานะเป็นข้อบังคับการประชุมเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้มีสถานะพิเศษเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด โดยมีนักวิชาการแสดงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ คือ ศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ เคยให้ความเห็นว่าไม่ต้องนำมาบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ⁹

4.2 ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย

ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยนั้น มีลักษณะพิเศษอย่างหนึ่งที่ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา โดย

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ, หน้า 44.

สามารถแบ่งการศึกษาได้เป็น 2 กรณี คือ เนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญไทย และ ประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

4.2.1 เนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของไทย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งที่กำหนดให้มีความพิเศษกว่ากฎหมายอื่นๆ และสิ่งหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพิเศษ คือ การกำหนดขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของไทย ได้กำหนดเนื้อหาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญสองฉบับ คือ เนื้อหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ เนื้อหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.2.1.1 เนื้อหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นได้กำหนดรายชื่อของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในส่วนของบทเฉพาะกาลตามบทบัญญัติ มาตรา 192* ซึ่งมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมด 8 เรื่อง คือ

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา(มาตรา 112, 129, 326)
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (มาตรา 319, 327)
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (มาตรา 47, 328)
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (มาตรา 214, 329)
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 196)
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (มาตรา 321,331)
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 312)
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 272)

*มาตรา 192 สาระสำคัญที่ต้องมีในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล ให้เป็นสาระสำคัญที่ต้องมีในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเรื่องนั้นๆ ตามรัฐธรรมนูญนี้

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 เรื่องจะเห็นได้ว่าทุกเรื่องล้วนแต่เป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องใกล้ชิดหรือเป็นส่วนขยายของหลักการ หรือกรอบคิดหลักทั้ง 3 กรอบคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แก่ กรอบคิดที่ 1 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง กรอบคิดที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และกรอบคิดที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมือง¹⁰ โดยในแต่ละพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อหา ดังต่อไปนี้

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 112, 129, 326)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท คือประเภทที่มาจากกาเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และประเภทที่มาจากกาเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ส่วนวุฒิสภาก็มาจากกาเลือกตั้งเช่นกัน

มีหลายเรื่องที่รัฐธรรมนูญให้นำรายละเอียดไปบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เช่น หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการคำนวณสัดส่วนคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100) การนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการประกาศผล (มาตรา 104) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง (มาตรา 105) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 112) การสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากรัฐ (มาตรา 113) หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 129) และนอกจากนั้นในบทเฉพาะกาลมาตรา 329*

¹⁰ มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, หน้า 32-34.

* มาตรา 329 นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้งและการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง
- (2) การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 105 วรรคสอง ออกเสียงลงคะแนน
- (3) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและการประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อ
- (4) การกำหนดแบบบัตรเลือกตั้งซึ่งต้องมีที่สำหรับเครื่องหมายว่าไม่ลงคะแนนเลือกตั้ง

ยังได้บัญญัติถึงสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไว้ด้วย

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
(มาตรา 319, 327)

มาตรา 136 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 144 คือเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยมาตรา 327* ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญที่จะต้องอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้

ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการประกาศจำนวนผู้ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(5) การสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยรัฐ รวมทั้งวิธีการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเอง หรือบุคคลอื่นที่อาจกระทำได้

(6) การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแต่งตั้งสมุหบัญชีเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบและการประกาศผลการตรวจสอบค่าใช้จ่าย ในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(7) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตเลือกตั้ง ซึ่งต้องกระทำโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่ง แต่เพียงแห่งเดียว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้

(8) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

(9) การประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และการเลื่อนผู้มีรายชื่ออยู่ในลำดับถัดไปขึ้นมาแทนผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้ง แบบบัญชีรายชื่อ ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง”

* “มาตรา 327 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการนับคะแนนใหม่

(3) การให้การศึกษแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (มาตรา 47, 328)

พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปการเมืองซึ่งจะต้องมีกฎหมายบัญญัติรองรับ และกำหนดวิธีการดำเนินกิจการเอาไว้ โดยมาตรา 328 * จึงได้บัญญัติสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองไว้

-
- (4) กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
 - (5) การดำเนินคดีในศาลโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง
 - (6) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐต้องให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง
 - (7) การรับรองและการแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง
 - (8) การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด
 - (9) กำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุมและดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่ วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

*“มาตรา 328 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง
- (2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง
- (3) การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง
- (4) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ
- (5) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง
- (6) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบ และการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง
- (7) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมืองและบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของ

4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ (มาตรา 214, 329)

มาตรา 214 *ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีสามารถขอความเห็นจากประชาชนในเรื่องที่กระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศหรือประชาชนได้ด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ โดยในมาตรา 214 ได้กำหนดรายละเอียดไว้บ้างพอสมควร และมีบทบัญญัติมอบให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และ

พรรคการเมืองในทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ”

*“มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติ ซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวันแต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากผลปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรา^{นี้}ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

วิธีการออกเสียงประชามติ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามตินี้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดสาระสำคัญเอาไว้ คงกำหนดแนวสาระสำคัญไว้ในมาตรา 214 เท่านั้น

5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(มาตรา 196)

มาตรา 196 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกินสามคน มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา คือ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการท้องถิ่นไปปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม แล้วรายงานพร้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอต่อรัฐสภา และในบทเฉพาะกาลมาตรา 330* ได้กำหนดสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้

6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริต (มาตรา 321,331)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ประกอบด้วยคณะกรรมการ จำนวน 9 คน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 297 ของรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 301 คือ ตรวจสอบการทุจริต และประพฤติมิชอบของข้าราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำระดับสูง ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของข้าราชการการเมือง

*มาตรา 330 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (2) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐไม่ต้องให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (3) คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (4) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา"

และไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวียดปกติ และบทเฉพาะกาลมาตรา 331* ได้กำหนดสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

*“มาตรา 331 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การกำหนดลักษณะอันเป็นการร้ายวียดปกติ และการกระทำอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่
- (2) การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังพ้นจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด
- (3) ตำแหน่งและชั้นของผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการตำแหน่งและระดับของข้าราชการ พนักงาน และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและที่อาจถูกถอดถอนได้ตามรัฐธรรมนูญนี้
- (4) การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมทั้งเอกสารประกอบ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนั้นเป็นระยะ และหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
- (5) วิธีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวียดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำการที่สื่อให้เห็นว่ามีพฤติการณ์ดังกล่าว ซึ่งต้องระบุพฤติการณ์และมีหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควร
- (6) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและทำสำนวนในกรณีที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหา โดยให้คำนึงถึงฐานะของตำแหน่งซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษในระดับสูง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร
- (7) กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาในการถอดถอนผู้ใดผู้หนึ่งออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะต้องเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญและการลงมติซึ่งต้องกระทำเป็นการลับ
- (8) กระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวียดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยต้องกำหนดกระบวนการให้เหมาะสมกับระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร
- (9) การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา
- (10) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานของรัฐต้องให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (11) การดำเนินการตามมาตรา 305 วรรคห้า เพื่อฟ้องคดีรวมทั้งอำนาจในการนำตัวผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดีต่อไป

7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 312)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 10 คน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 312 เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นและบัญญัติรับรองไว้ และบทเฉพาะกาลในมาตรา 333* ได้กำหนดสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินไว้

8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 272)

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นกลไกในการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นใหม่ประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 9 คน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 272 มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ คือ พิจารณาคดีที่ข้าราชการการเมืองระดับสูงถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และบทเฉพาะกาล

(12) หลักเกณฑ์และวิธีการให้คดีใช้ราคาทรัพย์สินในกรณีที่มีการโอนหรือยกย้ายทรัพย์สิน”

(13) โทษที่ประธานกรรมการหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้รับในกรณีที่กระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรมกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งต้องมีโทษสูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่กำหนดโทษนั้นไม่น้อยกว่าสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

* “มาตรา 333 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณและการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงานและดำเนินการอื่น”

มาตรา 332* ได้กำหนดสาระสำคัญของประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้

เนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งแปดฉบับ เป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับบัญญัติในรัฐธรรมนูญและเป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปการเมือง จึงต้องกำหนดรายละเอียดเนื้อหาไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้มีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา

4.2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้นได้กำหนดรายชื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 138 ดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

*“มาตรา 332 นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งต้องเป็นระบบไต่สวนข้อเท็จจริงโดยยึดสำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สรุปไว้เป็นหลัก และต้องยึดถือหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา
- (3) การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญ
- (4) การห้ามดำเนินคดีซ้ำหรือซ้อนกัน
- (5) การแต่งตั้งบุคคลให้ดำเนินคดีตามมาตรา 305
- (6) การบังคับตามคำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (7) การอื่นอันจำเป็นเพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม โดยเฉพาะความร่วมมือที่ศาลอื่น พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องให้แก่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

6. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
7. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
8. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
9. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมด 9 เรื่อง ซึ่งยังคงยึดหลักการตามแนวของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และได้เพิ่มพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเรื่องหนึ่งเท่านั้น โดยจะเห็นได้ว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ มีความสำคัญที่ควรต้องตรากฎหมายโดยรัฐสภาในรูปพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ใช่เป็นเพียงข้อกำหนดที่ออกโดยศาลรัฐธรรมนูญเองตามผลการศึกษาวิจัยของดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์¹¹ ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดของเจตนารมณ์ของเนื้อหาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่อไป

ปัจจุบันพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้ง 9 ฉบับ ได้จัดทำเสร็จแล้ว 3 ฉบับ คือ 1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และ 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ส่วนอีก 6 ฉบับที่เหลือยังอยู่ระหว่างดำเนินการ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน 5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ 6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของศาลรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับศาลรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), หน้า 124.

4.2.2 ประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประเภทของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นสามารถแบ่งได้ 2 กรณี คือ แบ่งตามเนื้อหาของกฎหมาย และ แบ่งตามระยะเวลาในการตรากฎหมาย ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

4.2.2.1 แบ่งตามเนื้อหาของกฎหมาย

การแบ่งประเภทพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเนื้อหา นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสแบ่งได้ 3 ประเภท คือ

- 1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ
- 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่ง
- 3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ

แต่ในประเทศไทยนั้นสามารถแบ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้เพียง 2 ประเภทเท่านั้น เพราะไม่มีการพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งบางตำแหน่ง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้ง 2 ประเภท ได้แก่

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นการกำหนดวิธีการในการทำงานของสถาบันการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองต่างๆ ที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นมา คือ

- (ก) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- (ข) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (ค) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (ง) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (จ) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
- (ฉ) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- (ข) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
 (ค) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับดังกล่าว นั้นเป็นการกำหนดวิธีการทำงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาแผนกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ตรวจการแผ่นดิน นอกจากนี้ยังกำหนดวิธีได้มาและวิธีการทำงานของสถาบันทางการเมือง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และพรรคการเมือง

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการขยายขอบเขตการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้มีเนื้อหาเป็นการเพิ่มเติมหรือขยายอำนาจของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนขึ้น คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รัฐบาลต้องสอบถามความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม แต่ในรายละเอียดทั้งหมดไม่ได้กำหนดไว้ จึงต้องกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการขยายความบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ในอีกทางหนึ่งอาจแบ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญออกตามกรอบแนวคิดของรัฐธรรมนูญ 3 กรอบเป็นที่ตั้ง ได้แก่

กรอบคิดที่ 1 สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

กรอบคิดที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

กรอบคิดที่ 3 สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ของสถาบันทางการเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง

4.2.2.2 แบ่งตามระยะเวลาในการตรากฎหมาย

การแบ่งประเภทพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามระยะเวลาในการตรา
กฎหมายสามารถแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เป็น
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องตราให้เสร็จอย่างเร่งด่วน เพราะต้องใช้ในการปฏิรูป
การเมืองการปกครองให้เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข (การ
จัดการเลือกตั้ง) ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ
การเลือกตั้ง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งได้กำหนด
ระยะเวลาไว้ในบทเฉพาะกาล โดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
ปรากฏในมาตรา 323* บทเฉพาะกาลดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐสภาต้องดำเนินการพิจารณาและให้

* มาตรา 323 ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณา
และให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการ
เลือกตั้ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้แล้วเสร็จทุกฉบับ โดย
ในระหว่างเวลาดังกล่าวจะยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งให้
แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว
แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งยังไม่แล้วเสร็จทุกฉบับ ให้
สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด และห้ามมิให้มีการดำเนินการ
เลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งแล้วเสร็จทุกฉบับ หรือเป็นกรณีตามมาตรา 324 ในกรณีนี้ ให้วุฒิสภาทำ
หน้าที่รัฐสภาและ ดำเนินการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้
แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้
รัฐธรรมนูญนี้

(2) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตาม
วรรคหนึ่งทุกฉบับแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตาม (1) ให้วุฒิสภาพิจารณาร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาได้รับร่าง
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ความเห็นชอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับไปแล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวัน ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏในมาตรา 295* ซึ่งบทเฉพาะกาลดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐสภาต้องดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งที่ไปแล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน

(3) ในกรณีที่วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งทุกฉบับไปแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตาม (1) หรือ (2) ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และให้นำมาตรา 93 และมาตรา 94 มาใช้บังคับกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยอนุโลม

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วหรือถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา 93 ให้นำกรรัฐมนตริดำเนินการตามมาตรา 93 โดยพลัน และมีให้นำกำหนดเวลาตามมาตรา 93 มาใช้บังคับ

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 169 เฉพาะส่วนที่ว่าด้วยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมาใช้บังคับกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสอง (1) และ (2)

ในการดำเนินการตามมาตรา 93 นี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 มาใช้บังคับ”

*มาตรา 295 ตามรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ได้รับจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติยังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่แล้วเสร็จ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในเจ็ดวันเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย โดยถือเสมือนว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว

ในระหว่างที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามวรรคหนึ่ง ยังไม่มีผลใช้บังคับ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบ

2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญประเภทปกติ เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้กำหนดให้ต้องรีบตราอย่างเร่งด่วน แต่มีกำหนดเวลาในการตราไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับกลไกพื้นฐานในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หรือการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดเวลาไว้ในบทเฉพาะกาลโดยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏในมาตรา 329 * บทเฉพาะกาลดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐสภาต้องดำเนินการพิจารณา และให้ความเห็นชอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งห้าฉบับให้แล้วเสร็จภายในสองปี ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏในมาตรา 300 ** บทบัญญัตินี้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ยังคงใช้บังคับต่อไปจนกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับ”

* มาตรา 329 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“ภายในเวลาสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้ดำเนินการการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จ

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง

การเมือง

4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

** มาตรา 300 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นรองประธานศาลรัฐธรรมนูญ แต่ให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่ได้รับเลือกตามมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 คงดำรง

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 302* บทเฉพาะกาลดังกล่าวได้กำหนดให้

ตำแหน่งเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการแต่งตั้งประธานสภา ผู้แทนราษฎรและ ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 205 (3) มาตรา 207 (1) (2) และมาตรา 209 (5) มาใช้บังคับกับ การดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ให้บทบัญญัติมาตรา 35 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักร ไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีการตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับบรรดาคดีหรือการใดที่อยู่ใน ระหว่างดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ ดำเนินการต่อไป และเมื่อมีการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้แล้ว บรรดาคดีหรือ การที่ค้างดำเนินการนั้นให้ออนไปอยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญที่แต่งตั้งขึ้นใหม่นั้น

ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของ ศาลรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ได้ แต่ทั้งนี้ ต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วัน ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

* มาตรา 302 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้ เงื่อนไขที่ กำหนดไว้ในมาตรานี้

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยให้ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นี้

รัฐสภาต้องดำเนินการพิจารณาให้ความเห็นชอบและปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

4.3 กระบวนการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของไทย

ขั้นตอนในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความกระบวนการตราที่แตกต่างกันระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังต่อไปนี้

4.3.1 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน การพิจารณาและการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดย พระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

4.3.1.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1) ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ผู้มีอำนาจในการเสนอกฎหมายตามมาตรา 169 ดังนี้

1.1) คณะรัฐมนตรี

1.2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไข 2 ประการ คือ

- พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอได้

และ

- ร่างกฎหมายที่เสนอนั้นจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันจะสังกัด

พรรคการเมืองใดก็ได้ จำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน รับรองเสียก่อน

ซึ่งมีหลักการเสนอเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา

2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน

2.1) ขอบเขตเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินมีลักษณะ ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นมีความหมายในหลักการเดียวกันคือร่างพระราชบัญญัติที่ต้องเกี่ยวข้องกับการใช้เงินงบประมาณของฝ่ายบริหารแต่ส่วนในรายละเอียดนั้นจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 169 ได้บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเงินหมายความถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

2.1.1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

ภาษี หมายความถึง เงินที่รัฐบาลได้เรียกเก็บจากบุคคล นิติบุคคล หรือทรัพย์สินเพื่อนำไปใช้ในการบริหาร หรือการพัฒนาประเทศ

อากร หมายความถึง ค่าธรรมเนียมอย่างหนึ่งที่รัฐบาลเรียกเก็บจากสิ่งที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติหรือสิ่งที่ทำขึ้นเพื่อการค้า เช่นอากรแสตมป์ แสตมป์ ยาสูบ แสตมป์สุรา แสตมป์ยานัตถุ์ อากรมหรสพ อากรรังนก อากรการประมง เป็นต้น

ค่าภาคหลวง หมายความว่า ค่าธรรมเนียม หรือผลประโยชน์ที่รัฐเรียกเก็บจากการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงไม้ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นภาษีทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่ง

การตั้งภาษีอากรขึ้น หมายความว่า การที่รัฐกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีอากรในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นใหม่ ซึ่งยังไม่เคยมีการจัดเก็บภาษีอากรมาก่อนเลย

การยกเลิกภาษีอากร หมายความว่า การยกเลิกหรืองดเว้นโดยไม่มี การจัดเก็บภาษีอากรในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง

การลดภาษีอากร หมายความว่า การจัดเก็บภาษีอากรในกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งมีอัตราที่ต่ำกว่าอัตราเดิมที่ได้เคยจัดเก็บ

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขภาษีอากร หมายความว่า แต่เดิมการจัดเก็บภาษีอากรได้มีการกำหนดไว้อย่างหนึ่ง ต่อมาได้มีการแก้ไขให้แตกต่างไปจากเดิมโดยการนำเอาสิ่งอื่นเข้ามาแทนที่ในทางที่ดีขึ้น

การผ่อนภาษีอากร หมายความว่า แต่เดิมได้มีการจัดเก็บภาษีอากรเป็นอย่างไรแล้ว ได้ทำให้แบ่งเบาภาระลงจากหนักเป็นเบา การผ่อนภาษีอากรอาจเป็นการพิจารณายืดระยะเวลาในการผ่อนส่ง การชำระภาษีอากร หรือวิธีการอื่นใดก็ได้

การวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร หมายความว่า การกำหนดแนวทางในการดำเนินการ หรือปฏิบัติการโดยการใช้อำนาจบังคับให้กระทำหรือปฏิบัติตามเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แม้ว่าจะเกี่ยวกับการปฏิบัติหรือวิธีการปฏิบัติ อาจมีผลกระทบถึงรายได้ในการจัดเก็บภาษี

2.1.2) *การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน*

การจัดสรร หมายความว่า การจัดแบ่งส่วนไว้โดยเฉพาะในการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์โดยเฉพาะเจาะจง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการจัดสรรในปัจจุบันหรือในอนาคต

การรับ หมายความว่า การกระทำกิจการใดๆ ทั้งของรัฐและเอกชนทุกประเภทที่มีผลทำให้รัฐมีรายรับหรือมีผลประโยชน์ไม่ว่าในรูปใด รายรับของแผ่นดินมาจากรายได้และเงินกู้รวมกัน โดยรายได้ของรัฐมาจาก รายได้จากภาษีอากร รายได้จากการบริหาร รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้อื่นๆ

การรักษา หมายความว่า การดูแลปกป้องทรัพย์สิน เงินของแผ่นดินที่มีอยู่เอาไว้ไม่ให้สูญหาย

การจ่าย หมายความว่า รายจ่ายของรัฐที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานตามภาระหน้าที่ต่างๆ ในการใช้จ่ายเงินของแผ่นดินจะกระทำได้อาศัยกฎหมายรองรับ

การโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หมายความว่า กรณีที่จะถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้นั้นจะต้องเป็นการโอนงบประมาณระหว่างหน่วยงานราชการไปยังอีกหน่วยงานราชการหนึ่ง หรือโอนงบประมาณจากหน่วยงานราชการไปยังหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจไปยังหน่วยงานราชการหรือเป็นการโอนระหว่างหน่วยงานรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง

2.1.3) การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้

การกู้เงิน เป็นการก่อหนี้ของรัฐบาล ซึ่งจะทำให้เกิดภาระในการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยให้แก่ผู้ให้กู้

การค้ำประกัน เป็นกรณีที่รัฐบาลเข้าไปผูกพันในการรับประกันหนี้ให้แก่หน่วยงานของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ

การใช้เงินกู้ เมื่อมีการกู้เงินก็จะต้องมีการชำระเงินกู้นั้นโดยวิธีการใช้เงินกู้นั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

2.1.4) เงินตรา

เงินตราเป็นเครื่องมือสำหรับการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าอุปโภคบริโภค และการบริการมีราคาแน่นอนเป็นหน่วย เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในการซื้อขายและการชำระหนี้

2.2. ผู้มีอำนาจในการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน มาตรา 169 ได้แก่

2.2.1) คณะรัฐมนตรี

2.2.2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไข 2 ประการคือ

- พรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดอยู่มีมติให้เสนอได้และ
- ร่างกฎหมายที่เสนอนั้นจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันจะสังกัด

พรรคการเมืองใดก็ได้ จำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน รับรองเสียก่อน

นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วย

4.3.1.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศไทยนั้น จะต้องพิจารณาสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยแต่ละสภาจะแบ่งออกเป็น 3 วาระ

ดังนั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร และการพิจารณาในวุฒิสภา ซึ่งต้องพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรก่อนแล้วจึงส่งให้วุฒิสภาพิจารณา

1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็นสามวาระตามลำดับ ดังนี้

1.1) วาระที่หนึ่ง : เป็นการพิจารณาในชั้นรับหลักการ

การพิจารณาในชั้นรับหลักการ คือการพิจารณาและลงมติของสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นควรให้มีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้นหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาในชั้นรับหลักการนี้ ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้มีสิทธิได้อภิปรายก่อน เพื่อชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภาผู้แทนราษฎรทุกคนเป็นผู้วินิจฉัย โดยให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณารณื่อดังกล่าวภายใน 15 วันนับแต่วันที่มีการวินิจฉัย และมติของที่ประชุมร่วมกันให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

นอกจากนี้ถ้าในชั้นรับหลักการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ทำให้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรสั่งระงับการพิจารณาไว้ก่อน และภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีการวินิจฉัยดังกล่าว ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ที่

ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการธิการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย ถ้าที่ประชุมร่วมกันวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรองให้สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน

ในกรณีที่มีมติรับหลักการในวาระที่หนึ่งก็จะพิจารณาในวาระที่สองต่อไป แต่ถ้ามีมติไม่รับหลักการร่างกฎหมายนั้นก็ป็นอันตกไป

1.2) วาระที่สอง : เป็นการพิจารณารายมาตรา (ขั้นแปรญัตติ)

การพิจารณาในวาระที่สองนี้ เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรายละเอียดทุกมาตรา โดยพิจารณาทีละมาตราไปตามลำดับ

การพิจารณาในวาระที่สองนี้แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ

1.2.1) ขั้นตอนแรกการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการธิการ เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการแล้ว ซึ่งเป็นการพิจารณาในที่ประชุมซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมาธิการ รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เช่นผู้ขอแปรญัตติ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงต่างๆ ต่อคณะกรรมการธิการ

การพิจารณาชั้นกรรมาธิการแบ่งเป็นสองลักษณะ คือ

- การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภา เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรโดยถือว่าสมาชิกทุกคนที่อยู่ในที่ประชุมทำหน้าที่เป็นกรรมาธิการและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นครั้งเดียวสามวาระ

- การพิจารณาโดยกรรมาธิการที่สภาแต่งตั้ง เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่สภาแต่งตั้ง ซึ่งแบ่งเป็น 2 แบบคือ

- ก) คณะกรรมาธิการสามัญ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น
- ข) คณะกรรมาธิการวิสามัญ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและบุคคลทั่วไป ซึ่งอาจเป็นผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายนั้นๆ

กรรมวิธีการแต่ละท่านสามารถแสดงความคิดเห็นหรือขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ตลอดระยะเวลาของการประชุมคณะกรรมการ และที่ประชุมจะใช้มติเสียงข้างมากเป็นหลัก กรรมวิธีการเสียงข้างน้อยมีสิทธิสงวนความคิดเห็นของตนเองและนำประเด็นนั้นเข้าสู่การพิจารณาของสภาได้ ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดนั้นสามารถเสนอความคิดเห็นและแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เรียกว่า “การแปรญัตติ”

1.2.2) ขั้นตอนที่สอง การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จและรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรทราบแล้ว

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว คณะกรรมการจะต้องจัดทำเป็นเอกสารเพื่อรายงานต่อประธานสภา โดยจะต้องรายงานว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีการแปรญัตติหรือไม่อย่างไร มีข้อสรุปอย่างไรและต้องเสนอตัวร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย โดยในตัวร่างกฎหมายนั้นจะต้องแสดงให้เห็นถึงข้อความเดิมและข้อความที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย เพื่อให้ที่ประชุมสภาพิจารณาต่อไป

ในการพิจารณาของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับมาตราตั้งแต่ชื่อเรื่องจนจบทุกมาตราของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น โดยมาตราใดที่ไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่มีการสงวนคำแปรญัตติ หรือกรรมวิธีการไม่ได้สงวนความเห็นไว้ก็จะผ่านการพิจารณาไปโดยไม่มีกรอภิปราย แต่ถ้ามาตราใดมีการสงวนความเห็นหรือคำแปรญัตติไว้ ที่ประชุมจะเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายในมาตรานั้นๆ และหากมีความจำเป็นก็อาจต้องมีการลงมติด้วย พิจารณาจนครบทุกมาตราของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

1.3) วาระที่สาม : การลงมติ

เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ก็จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไป

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อลงมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบร่างนั้นก็จะถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่แต่ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้จะกระทำโดยที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและบุคคลทั่วไป จำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน ในการพิจารณาจะพิจารณาในรายละเอียดเรียงตามลำดับแต่ละมาตราจนจบทุกมาตรา และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้ดำเนินการนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไปไม่สามารถบังคับใช้เป็นกฎหมายได้

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภานั้นมีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ดังนี้

- (1) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ไม่เกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นมาถึงวุฒิสภา
- (2) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นมาถึงวุฒิสภา

โดยวุฒิสภาสามารถขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้อีกแต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน แต่ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

อย่างไรก็ตามหากมีการนำร่างกฎหมายส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ระยะเวลาดังกล่าวไม่นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภาให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปยังว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอไปนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน คำแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด แต่ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมิได้แจ้งไปว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอไปนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวุฒิสภา ได้แบ่งการพิจารณาเป็นสามวาระเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

2.1) วาระที่หนึ่ง : เป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการ

วุฒิสภาจะพิจารณาในหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่

(1) ถ้าวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้ดำเนินการในวาระที่สองต่อไป

(2) ถ้าวุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลเท่ากับว่าวุฒิสภามีมติยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และต้องส่งร่างนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ร่างที่คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้นสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

1. ไม่นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ มีผลทำให้ร่างนั้นตกไป
2. นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ ซึ่งการพิจารณาใหม่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่อไปนี้
 - ก. ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป ต้องให้เวลาผ่านพ้นไปแล้ว 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนมา
 - ข. ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในครั้งใหม่นี้ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับต่อไปได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

2.2) วาระที่สอง : เป็นการพิจารณารายมาตรา (ขั้นแปรญัตติ)

การพิจารณาในวาระที่สองนี้ก็มีลักษณะเดียวกับการพิจารณาในวาระที่สองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือแบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก เป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ และขั้นตอนที่สอง การพิจารณาในวุฒิสภาหลังจากที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จและรายงานให้วุฒิสภาทราบแล้ว

2.3) วาระที่สาม : การลงมติ

การพิจารณาในวาระที่สามเป็นการพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ ซึ่งผลการพิจารณาลงมติแบ่งการพิจารณาเป็นสามแนวทาง คือ

(1) ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไข ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับต่อไปได้

(2) ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างกฎหมายนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ร่างที่คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้นสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

1. ไม่นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ มีผลทำให้ร่างนั้นตกไป
2. นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ ซึ่งการพิจารณาใหม่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขคือ
 - ก) ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป ต้องให้เวลาผ่านพ้นไปแล้ว 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนมา
 - ข) ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร ในครั้งใหม่นี้ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับต่อไปได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

(3) ถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแตกต่างไป จากร่างที่ได้รับมาจากสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไข เพิ่มเติมนั้นถูกส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่อีกครั้ง ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถมีมติได้ 2 แนวทางคือ

(ก) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับต่อไปได้

(ข) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือ เป็นกรณีที่มีเหตุผลอย่างอื่น สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น โดยแต่ละสภาจะตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิก แห่งสภานั้นๆ จำนวนเท่าๆ กันเป็นคณะกรรมการร่วมกัน หลังจากตั้งคณะกรรมการร่วมกันได้ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วจะต้องรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา ซึ่งผลการพิจารณาแบ่งเป็น 2 แนวทางคือ

(1) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ถือว่าร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้บังคับต่อไปได้

(2) ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

1. ไม่นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ มีผลทำให้ร่างนั้นตกไป
2. นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ ซึ่งการพิจารณาใหม่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข

เวลา คือ

ก) ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป ต้องให้เวลาผ่านพ้นไปแล้ว 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างกฎหมายนั้นคืนมา

ข) ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกผู้แทนราษฎรสามารถนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรนำขึ้นพิจารณาใหม่นี้สามารถลงมติได้เป็น 2 แนวทางคือ

- ก) เห็นชอบด้วยกับร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาไปจากสภาผู้แทนราษฎร
- ข) เห็นชอบด้วยกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในครั้งใหม่นี้ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญร่างใดร่างหนึ่งดังกล่าวข้างต้นด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับต่อไปได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

3) การประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย อาจทรงดำเนินการได้ 2 กรณีคือ 1) พระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือ 2) ไม่พระราชทานคืนมายังรัฐสภาภายใน 90 วัน

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ซึ่งรัฐสภาอาจมีมติได้ 3 แนวทางคือ

1) ไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมติเดิม ส่งผลทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป

2) มีมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเดิม แต่คะแนนเสียงที่ได้มีน้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ส่งผลทำให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป

3) มีมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามเดิม แต่คะแนนเสียงที่ได้มีไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กรณีนี้ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วันให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ลงพระปรมาภิไธยแล้ว

4) การแก้ไขเพิ่มเติม

ไม่ได้กำหนดกระบวนการไว้เป็นพิเศษ จึงมีกระบวนการเดียวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 92-94 และมาตรา 169-178 โดยมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมไม่แตกต่างกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธรรมดา ซึ่งในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพียงฉบับเดียวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2541

อย่างไรก็ตามได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีก 3 ฉบับ ที่ไม่ได้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพราะเป็นการแก้ไขในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 คือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.

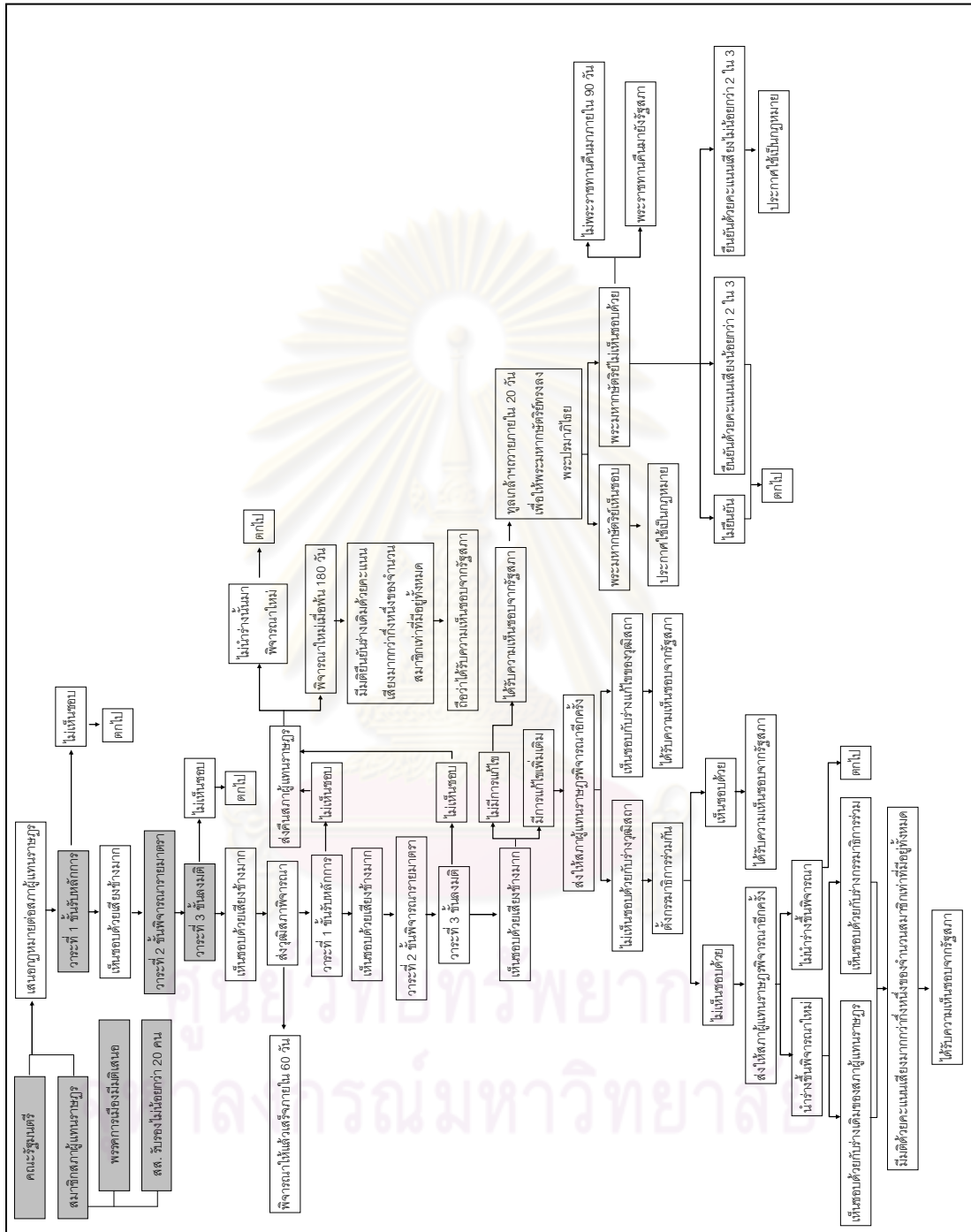
2541 พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาในทางวิชาการเกิดว่าสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติธรรมดาได้หรือไม่ ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดต่อไป

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 12 และกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 13 ดังนี้

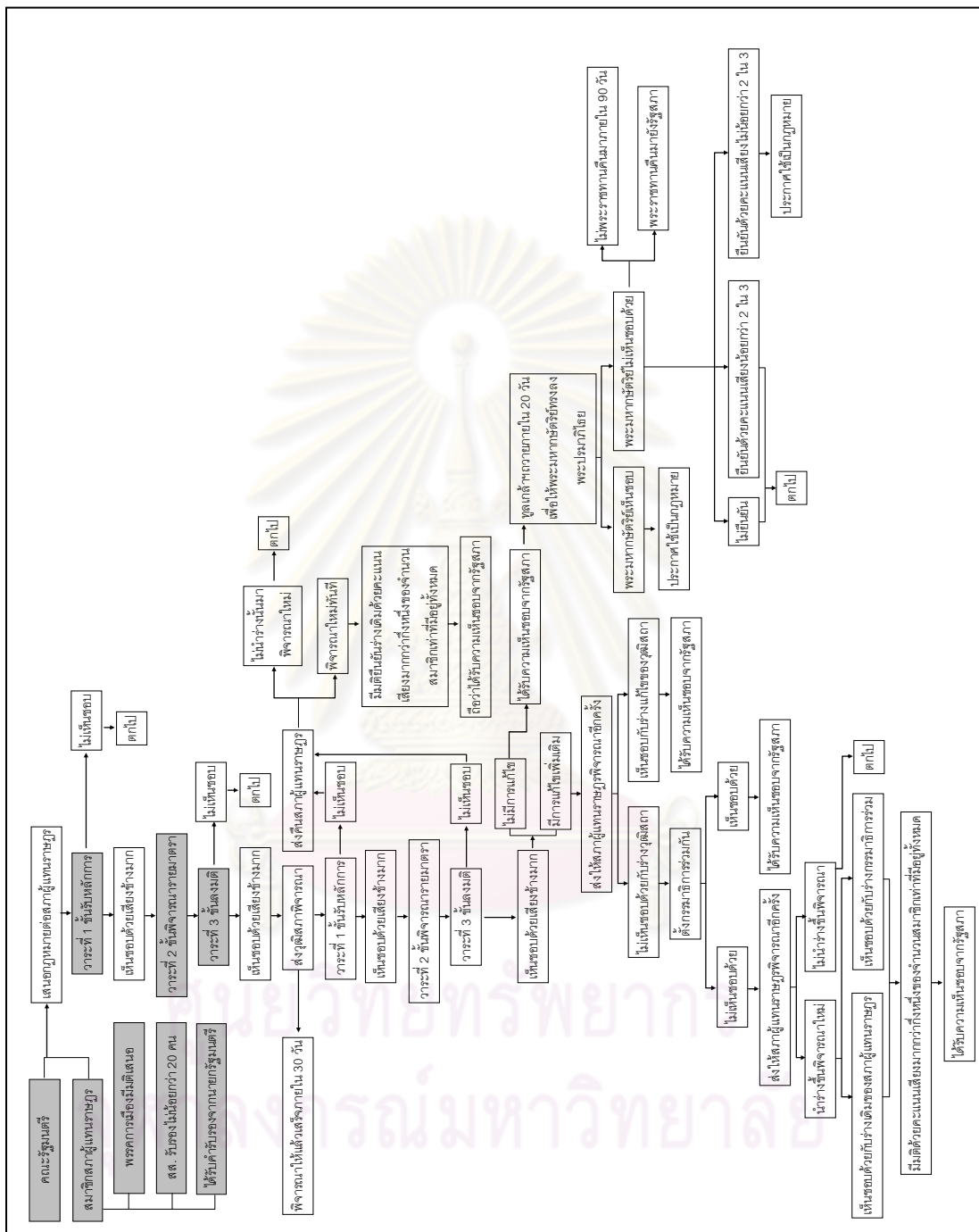


ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 12 : กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



แผนภาพที่ 13 : กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540



4.3.1.3 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย

การตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ สามารถดำเนินการได้ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 หรือมาตรา 94 โดยสามารถดำเนินการได้ดังนี้

1.1) การดำเนินการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

หากกลุ่มบุคคลดังต่อไปนี้

- ก) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน
- ข) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คน
- ค) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาารวมกันไม่น้อยกว่า 20 คน

เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด มีสิทธิเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความคิดเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

1.2) การดำเนินการของนายกรัฐมนตรี

เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ มีผลดังต่อไปนี้

(1) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ หรือมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญและข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

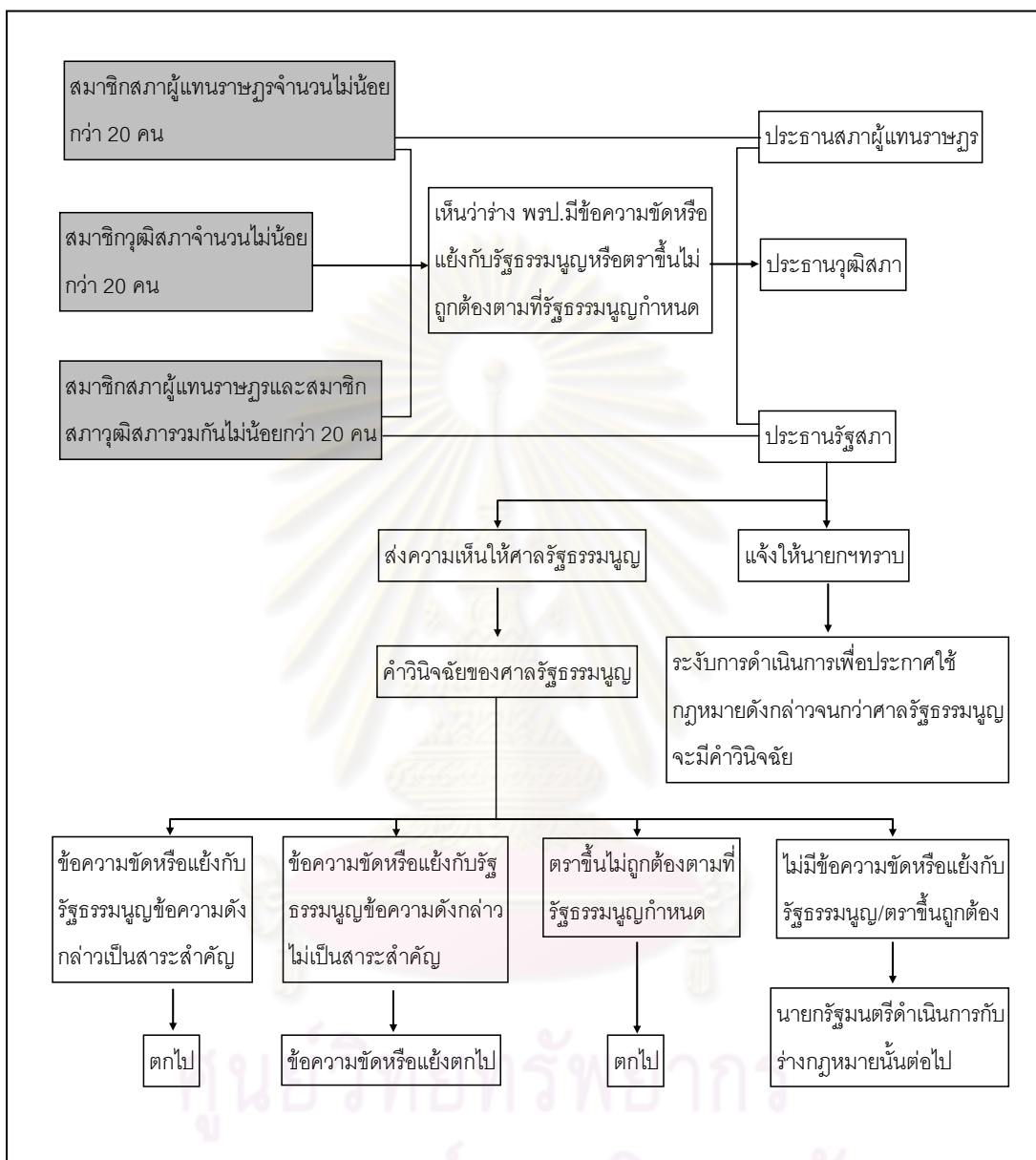
(2) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวไม่ได้เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีสามารถดำเนินการกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อไปได้ เพียงแต่เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนั้นที่เป็นอันตกไป

(3) ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีข้อความใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถดำเนินการกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อไปได้

กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปราบกฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 14 ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**แผนภาพที่ 14 : การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ตาม
บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2) หลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย

2.1) กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยผ่านศาล

ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 264 ดังนี้ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวงแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

ขั้นตอนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีขั้นตอน ดังต่อไปนี้

- (1) ศาลเห็นเองในคดี หรือคู่ความโต้แย้ง
- (2) ศาลต้องรอการพิจารณาและส่งบทบัญญัตินั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
- (3) หากไม่เป็นสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญก็จะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา
- (4) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวงแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

2.2) กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

มาตรา 198 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 *

* มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี
 - (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น
 - (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม
 - (ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า....”

ขั้นตอนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มีขั้นตอนดังนี้

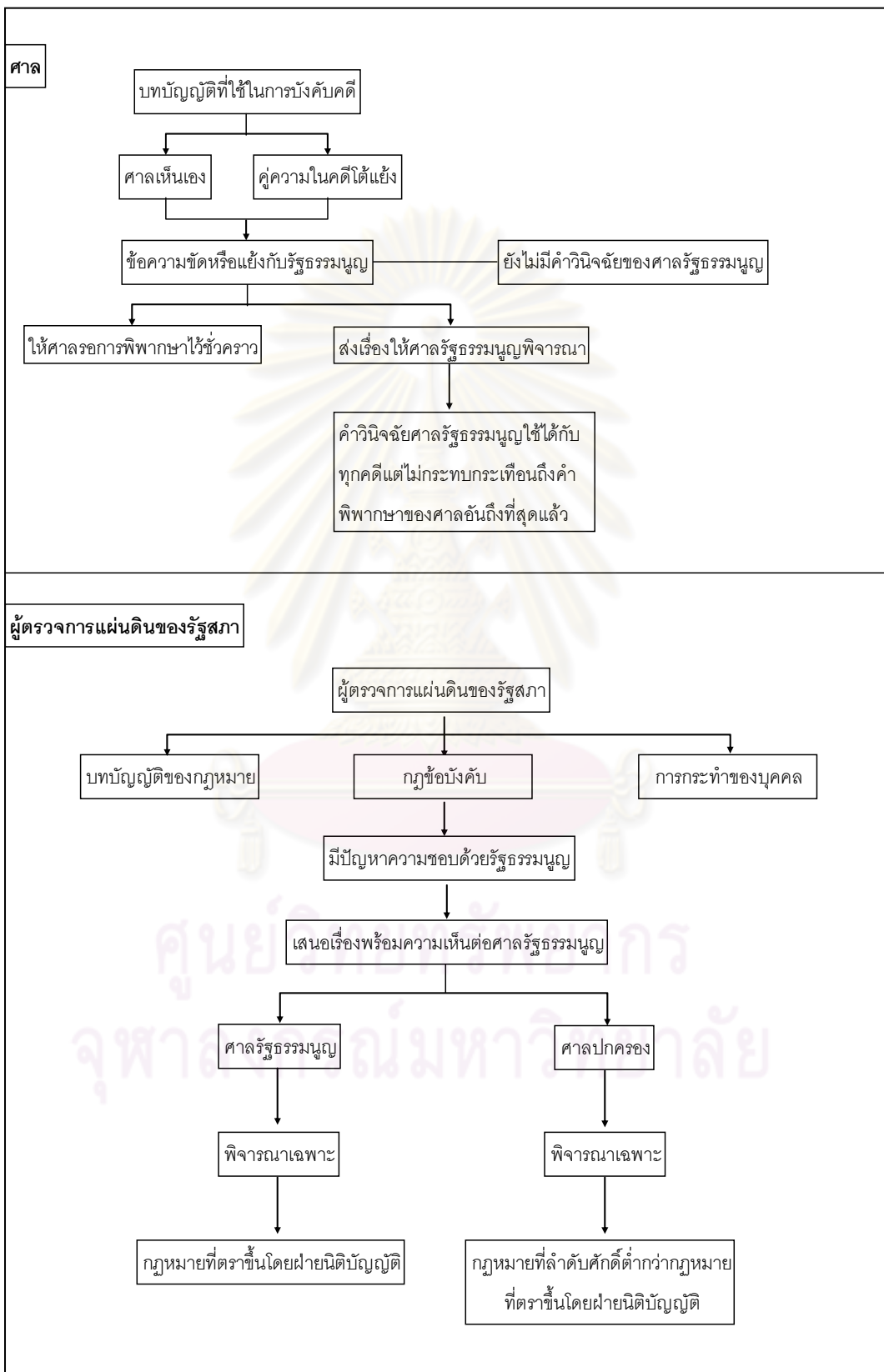
(1) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้รับคำร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฏ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง เพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแต่กรณี

(2) หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประมวลกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องส่งคำร้องพร้อมความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(3) หากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ากฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กฏ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ต้องส่งคำร้องพร้อมความเห็นไปให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย

กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลังการประกาศใช้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 15 ดังนี้

**แผนภาพที่ 15 : การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหลังประกาศใช้ตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**



4.3.2 กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีขั้นตอนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน การพิจารณาและการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

4.3.2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี

ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 139

1. คณะรัฐมนตรี
2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะมีจำนวนมากกว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติธรรมดาที่กำหนดไว้ในมาตรา 142 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คนสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ และในหลักการใหม่ของการเสนอร่างต่างๆ นั้น ไม่ต้องให้พรรครับรอง ซึ่งเป็นหลักความอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และนอกจากนี้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องบันทึกประกอบ* ดังนี้

- หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

¹ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 101

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

1. หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
 2. เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
 3. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง

- เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
- บันทึกรวบรวมสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ประธานสภาต้องเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบและสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นโดยสะดวก ตามวิธีการที่ประธานสภากำหนด*

อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นในส่วนของมาตรา 140 วรรคสอง ที่บัญญัติ “ให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม” ทำให้เกิดปัญหาว่าหากให้นำเฉพาะส่วนการพิจารณาพระราชบัญญัติเท่านั้นมาใช้กับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็เท่ากับไม่ให้นำหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีมาใช้ ซึ่งจะศึกษาต่อไปในเรื่องของการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินอย่างละเอียดอีกครั้ง รวมถึงเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย¹² ซึ่งก็เป็นผลให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นต้องมีบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติด้วย แม้ว่าในข้อบังคับการประชุมจะกำหนดไว้ก็ตาม จึงเป็นประเด็นหนึ่งที่ยังมีข้อถกเถียงกัน

2) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรอิสระ หมายถึง เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจผสม คือมีทั้งอำนาจออกกฎหมาย อำนาจใช้กฎหมายให้เกิดผลขึ้น และอาจจะมีอำนาจบางส่วนในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายที่รักษาการณ์อยู่ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น

* ข้อ 102 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อสภา ให้ประธานสภาเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบและสามารถเข้าถึงข้อมูลรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้โดยสะดวก ตามวิธีการที่ประธานสภากำหนด

¹² มนต์รี รูปสุวรรณ , บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ : มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2551), หน้า 49.

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 139 นั้น นอกจากจะให้คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาแล้วยังกำหนดให้ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลหรือประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ สามารถเสนอได้โดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถเสนอได้โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถเสนอได้โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถเสนอได้โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สามารถเสนอได้โดยศาลฎีกา
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญสามารถเสนอได้โดยศาลรัฐธรรมนูญ

เจตนารมณ์ฉบับนี้ต้องการให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของตนเอง เพื่อให้องค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเป็นการหาเจ้าภาพที่แท้จริงในการเสนอกฎหมาย โดยไม่ต้องเสนอผ่านทางกระทรวงยุติธรรมที่อาจไม่รู้ข้อมูลในเชิงลึกของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นๆ แต่ก็มีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย ให้เหตุผลว่า การที่ให้ศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเสนอกฎหมายของตนเองได้นั้น เป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักการในระบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่เป็นปัญหาและจะได้ศึกษารายละเอียดต่อไปในบทที่ 5

3) การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นมีความหมายในหลักการเดียวกันคือร่างพระราชบัญญัติที่ต้องเกี่ยวข้องกับกาใช้เงินงบประมาณของฝ่ายบริหารแต่ส่วนในรายละเอียดนั้นจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 ได้บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเงินหมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
2. การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
3. การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ
4. เงินตรา

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินนั้น ในรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี เพราะเขียนเพียงว่าให้นำบทบัญญัติในหมวด 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติ มาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม จึงเป็นเพียงการนำหลักการของการพิจารณามาใช้เท่านั้น ไม่ได้นำการริเริ่มเสนอกฎหมายมาใช้ แต่โดยหลักการของการบริหารแล้วร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินจะต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้รับรู้ในเรื่องงบประมาณ เพื่อจะได้จัดสรรงบประมาณได้อย่างถูกต้อง แต่ในกรณีนี้ ผู้ร่างฯ บางส่วนมีความคิดเห็นว่า องค์กระษัตริย์บางองค์ก็มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐจึงต้องการความเป็นอิสระโดยไม่ต้องเกี่ยวข้องกับข้อสัมพันธ์ใดๆ กับฝ่ายบริหาร จึงไม่ต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี จึงเป็นปัญหาว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินจะต้องขอคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งจะได้ศึกษารายละเอียดของปัญหาต่อไปในบทที่ 5

4.3.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในสภาผู้แทนราษฎร
การพิจารณาร่างกฎหมายในสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาเป็นสามวาระตามลำดับ ดังนี้

1.1) วาระที่หนึ่ง : เป็นการพิจารณาในชั้นรับหลักการ

การพิจารณาในชั้นรับหลักการ คือ การพิจารณาและลงมติของสภาผู้แทนราษฎร ที่เห็นควรให้มีร่างกฎหมายในเรื่องนั้นหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาในชั้นรับหลักการนี้ ผู้เสนอร่าง

กฎหมายจะเป็นผู้มีสิทธิได้อภิปรายก่อน เพื่อชี้แจงหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างกฎหมายนั้น

ในการออกเสียงลงคะแนนรับหลักการในวาระที่หนึ่งนั้นให้ใช้เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรแล้วจึงจะพิจารณาในวาระที่สองต่อไป แต่ถ้ามีมติไม่รับหลักการร่างกฎหมายนั้นก็เป็นการอันตกไป

1.2) วาระที่สอง : เป็นการพิจารณารายมาตรา (ขั้นแปรญัตติ)

การพิจารณาในวาระที่สองนี้ เป็นการพิจารณาร่างกฎหมายในรายละเอียดทุกมาตรา โดยพิจารณาทีละมาตราไปตามลำดับ

การพิจารณาในวาระที่สองนี้แบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรกการพิจารณาในชั้นคณะกรรมการธิการ และขั้นตอนที่สอง การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรหลังจากที่คณะกรรมการธิการพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จและรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรทราบแล้ว โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราให้ถือเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร

1.3) วาระที่สาม : การลงมติ

เป็นการพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ ถ้าที่ประชุมลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้น ก็จะส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ถ้าที่ประชุมมีมติไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมาย จะมีผลให้ร่างกฎหมายนั้นตกไป การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

2) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวุฒิสภา

การพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภานั้นมีการกำหนดระยะเวลาการพิจารณาไว้ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นมาถึงวุฒิสภา

2. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับการเงิน วุฒิสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ร่างกฎหมายนั้นมาถึงวุฒิสภา

โดยวุฒิสภาสสามารถขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้อีกแต่ต้องไม่เกินสามสิบวัน แต่ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

อย่างไรก็ตามหากมีการนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญส่งศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา ระยะเวลาดังกล่าวไม่นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินไปยังวุฒิสภาให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรแจ้งไปด้วยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอไปนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน ค่าแจ้งของประธานสภาผู้แทนราษฎรให้ถือเป็นเด็ดขาด แต่ในกรณีที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรมิได้แจ้งไปว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอไปนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวุฒิสภา ได้แบ่งการพิจารณาเป็นสามวาระเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

2.1) วาระที่หนึ่ง : เป็นการพิจารณาในชั้นรับหลักการ

วุฒิสภาจะพิจารณาในหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นว่าเห็นชอบด้วยหรือไม่

1) ถ้าวุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ดำเนินการในวาระที่สองต่อไป โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งชั้นรับหลักการให้ถือเสียงข้างมากของวุฒิสภา

2) ถ้าวุฒิสภามีมติไม่เห็นชอบด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีผลเท่ากับว่าวุฒิสภามีมติยับยั้งร่างกฎหมายนั้นไว้ก่อน และต้องส่งร่างนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ร่างที่คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้น สภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

1. ไม่นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ มีผลทำให้ร่างนั้นตกไป

2. นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ ซึ่งการพิจารณาใหม่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขคือ
 - ร่างกฎหมายทั่วไป ต้องให้เวลาผ่านพ้นไปแล้ว 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างกฎหมายนั้นคืนมา
 - ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกผู้แทนราษฎรสามารถนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในครั้งใหม่ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป

2.2) วาระที่สอง : เป็นการพิจารณารายมาตรา (ขั้นแปรญัตติ)

การพิจารณาในวาระที่สองนี้ก็มีลักษณะเดียวกับการพิจารณาในวาระที่สองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร คือ แบ่งการพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก เป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ และขั้นตอนที่สอง การพิจารณาในวุฒิสภาหลังจากที่คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างกฎหมายเสร็จและรายงานให้วุฒิสภาทราบแล้ว

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของวุฒิสภา

2.3) วาระที่สาม : การลงมติ

การพิจารณาในวาระที่สามเป็นการพิจารณาลงมติว่าจะให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นหรือไม่ การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาซึ่งผลการพิจารณาลงมติแบ่งการพิจารณาเป็น 3 แนวทาง คือ

1) ถ้าวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่มีการแก้ไข ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

2) ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน แล้วส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

ร่างที่คืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรนั้นสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

1. ไม่นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ มีผลทำให้ร่างนั้นตกไป
2. นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ ซึ่งการพิจารณาใหม่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเวลา คือ
 - ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป ต้องให้เวลาผ่านพ้นไปแล้ว 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนมา
 - ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้ทันที

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในครั้งใหม่นี้ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติยืนยันตามร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป

3) ถ้าวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแตกต่างไปจากร่างที่ได้รับมาจากสภาผู้แทนราษฎร และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นถูกส่งไปยังสภาผู้แทนราษฎร โดยสภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่อีกครั้ง ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรสามารถมีมติได้สองแนวทางคือ

(ก) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปได้

(ข) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือเป็นกรณีที่มีเหตุผลอย่างอื่น สภาผู้แทนราษฎรจะมีมติให้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น โดยแต่ละสภาจะตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ จำนวนเท่าๆ กันเป็นคณะกรรมการร่วมกัน หลังจากตั้งคณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วจะต้องรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณา ซึ่งผลการพิจารณาแบ่งเป็น 2 แนวทางคือ

1. ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้บังคับต่อไปได้

2. ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถดำเนินการได้ 2 แนวทาง คือ

1. ไม่นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ มีผลทำให้ร่างนั้นตกไป

2. นำร่างนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ ซึ่งการพิจารณาใหม่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข

เวลา คือ

ก) ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั่วไป ต้องให้เวลาผ่านพ้นไปแล้ว 180 วันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างกฎหมายนั้นคืนมา

ข) ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรนำขึ้นพิจารณาใหม่นี้สามารถลงมติได้เป็น 2 แนวทางคือ

- เห็นชอบด้วยกับร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาไปจากสภาผู้แทนราษฎร
- เห็นชอบด้วยกับร่างที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกัน

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรในครั้งใหม่นี้ หากสภาผู้แทนราษฎรมีมติเห็นด้วยกับร่างกฎหมายร่างใดร่างหนึ่งดังกล่าวข้างต้น

ด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาสามารถนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปได้ แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรถือว่าร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป

3) การประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมาย

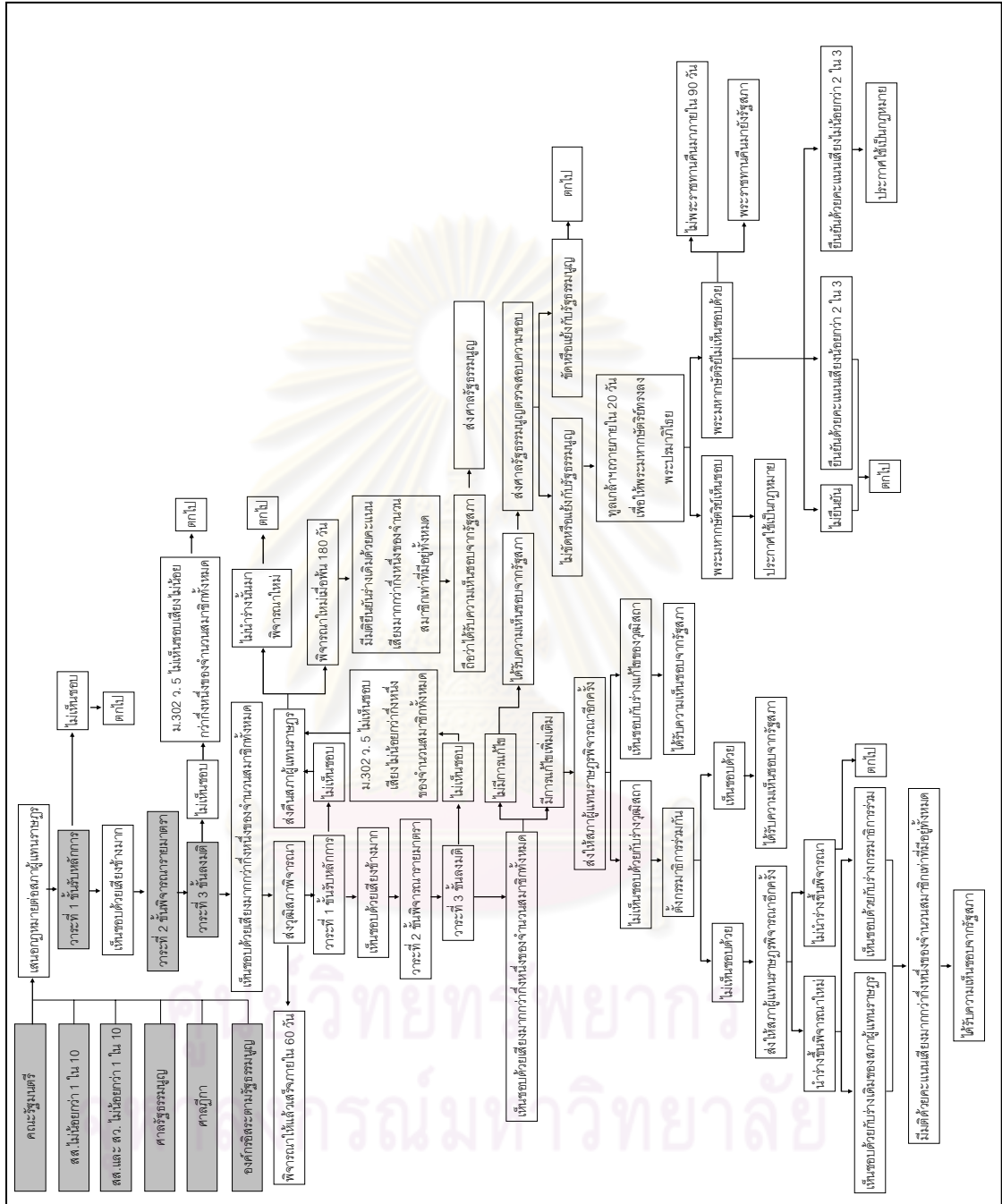
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องทำให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องเมื่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเสร็จแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยร่างกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงเห็นชอบด้วยก็จะทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

4) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

มิได้กำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมไว้เป็นพิเศษแต่ได้กำหนดให้ใช้กระบวนการเดียวกันกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ บทบัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในส่วนที่ 6 การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 138-141 ซึ่งได้อธิบายกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยละเอียดไว้แล้ว จึงไม่อธิบายซ้ำอีก แต่มีประเด็นที่น่าสนใจ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต้องแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้นหรือไม่ ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไปในบทที่ 5

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถสรุปรายละเอียดได้ตามแผนภาพที่ 16 และสามารถสรุปรายละเอียดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามแผนภาพที่ 17 ดังนี้

แผนภาพที่ 16 : กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญ2แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



4.3.2.3 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1) ก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย

การตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ สามารถดำเนินการได้เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 141

“มาตรา 141 เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณี que quibus คำวินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตาม มาตรา 90 มาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณี ต่อไป”

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ก) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป

ข) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

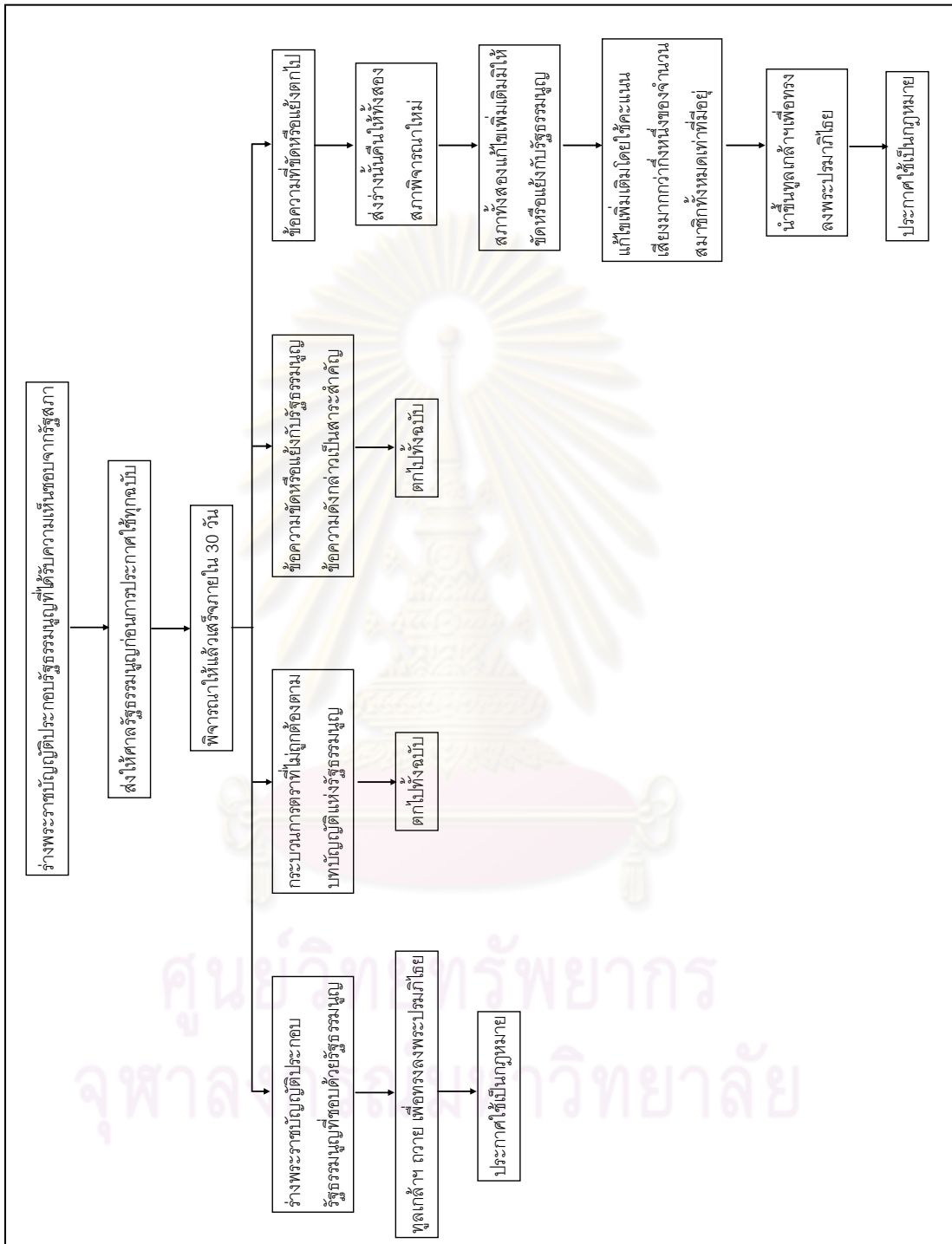
ค) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นนี้ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยต่อไป

กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 18 ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภาพที่ 18 : การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ตามบทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



2) หลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ได้กำหนดไว้ 3 แนวทาง คือ

2.1) ในกรณีที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้ง ตามมาตรา 211 ดังนี้ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยในระหว่างนั้นให้ศาลดำเนินการพิจารณาต่อไปได้ แต่ให้รอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวงแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”

ขั้นตอนการดำเนินการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมาย ดังนี้

- (1) ศาลเห็นเองในคดี หรือคู่ความโต้แย้ง
- (2) ศาลสามารถดำเนินการพิจารณาคดีต่อไปได้ แต่ต้องรอการพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวและส่งบทบัญญัตินั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
- (3) หากไม่เป็นสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญก็จะไม่รับเรื่องไว้พิจารณา
- (4) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวงแต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

2.2) ในกรณีของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 245 ดังนี้ “ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีการดังต่อไปนี้

- (1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”

กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยผ่านทางผู้ตรวจการแผ่นดิน หากผู้ตรวจการแผ่นดิน เห็นว่ามีกฎหมายใดและประมวลกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ต้องส่งคำร้องพร้อมความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “กฎหมายใด” ซึ่งไม่ได้เฉพาะเจาะจงว่าหมายถึงกฎหมายใด โดยเฉพาะ จึงต้องหมายถึง กฎหมายทุกประเภทที่มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และกฎหมายลำดับรอง

2.3) ในกรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นว่ามีกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ต้องส่งคำร้องพร้อมความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามบทบัญญัติมาตรา 257*

* มาตรา 257 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(4) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(5) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อร์ัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ซึ่งในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “กฎหมายใด” ซึ่งไม่ได้เฉพาะเจาะจงว่าหมายถึงกฎหมายใด โดยเฉพาะ จึงต้องหมายถึง กฎหมายทุกประเภทที่มีลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และกฎหมายลำดับรอง

จะเห็นได้ว่ามีแนวทางในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วหลายช่องทางด้วยกัน แต่ก็ยังไม่มีข้อยุติว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ ถูกบังคับให้ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก่อนการประกาศใช้ใช้ทุกฉบับโดยอัตโนมัติ นั้น จะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกรอบหรือไม่ หากมีการพบว่ามีความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหลังการประกาศใช้แล้ว จึงเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาเพิ่มเติมต่อไปในบทที่ 5

กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาล ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหลังการประกาศใช้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 19 ดังนี้

(6) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(7) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นใน
ด้านสิทธิมนุษยชน

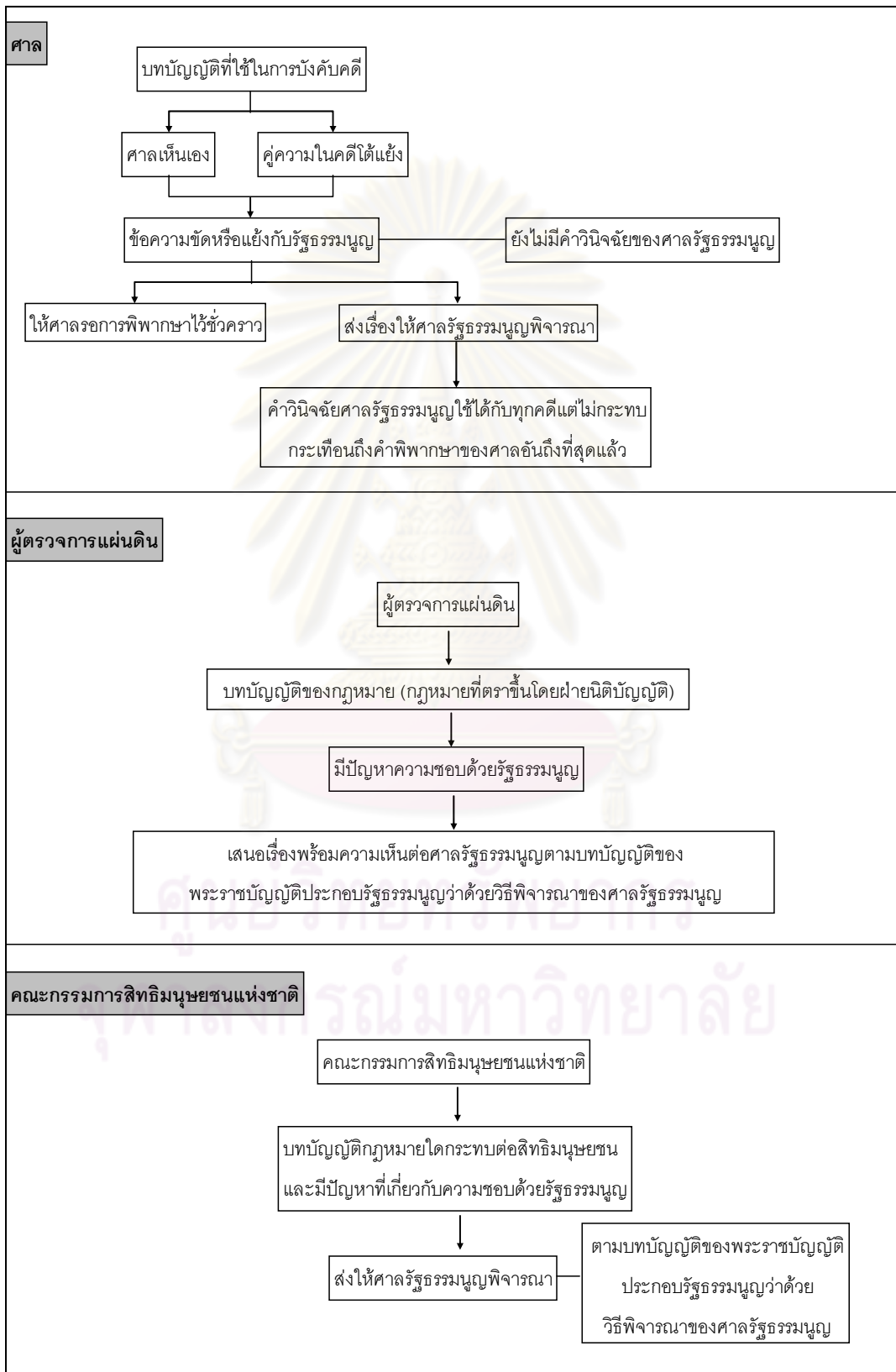
(8) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อ
รัฐสภา

(9) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ
และประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือ
เรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

แผนภาพที่ 19 : การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาล ผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหลังประกาศใช้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



4.4 ความแตกต่างของลักษณะกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ 2550

ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยนั้น เพิ่งจะได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยเพียง 2 ฉบับเท่านั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสอง ได้กำหนดกระบวนการไว้แตกต่างกันตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆ โดยจะเห็นได้ว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างกันดังนี้

1) *การกำหนดกรอบของกฎหมาย* การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะกำหนดประเภทของกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดเพิ่มจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หนึ่งเรื่อง คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

2) *กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* ได้มีบทบัญญัติกำหนดกระบวนการไว้โดยเฉพาะในหมวดที่ 6 รัฐสภา ส่วนที่ 6 การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ(มาตรา 138-141) แยกต่างหากจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติธรรมดา

3) *การริเริ่มกฎหมาย* การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดผู้มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย คือ

- คณะรัฐมนตรี
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา
- ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้ “ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น” เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ทั้งที่จริงแล้วควรจะเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเท่านั้น และเป็นครั้งแรกที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ

จำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ นอกจากนี้ยังกำหนดให้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ซึ่งกำหนดจำนวนสมาชิกที่เสนอมากกว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติธรรมดา แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ว่าต้องการให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา

4) กระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้สามวาระ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดาแต่ได้กำหนดบทบัญญัติเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากพระราชบัญญัติธรรมดา

5) การออกเสียงลงคะแนน การร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แบ่งเป็นสามวาระ ดังนี้

- วาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการนั้น ใช้เสียงข้างมากของแต่ละสภา
- วาระที่สอง ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ใช้เสียงข้างมากของแต่ละสภา
- วาระที่สาม ชั้นลงมติต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายธรรมดาที่ใช้เสียงข้างมากโดยประมาณ

6) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาเห็นชอบแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายก่อน โดยต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่รับเรื่อง หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าข้อความใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญให้ข้อความนั้นตกไป แต่หากเป็นสาระสำคัญหรือเป็นร่างที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญให้ร่างนั้นตกไปตามบทบัญญัติมาตรา 141 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ความแตกต่างของลักษณะกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถสรุปตามปรากฏในตารางที่ 5 ดังนี้

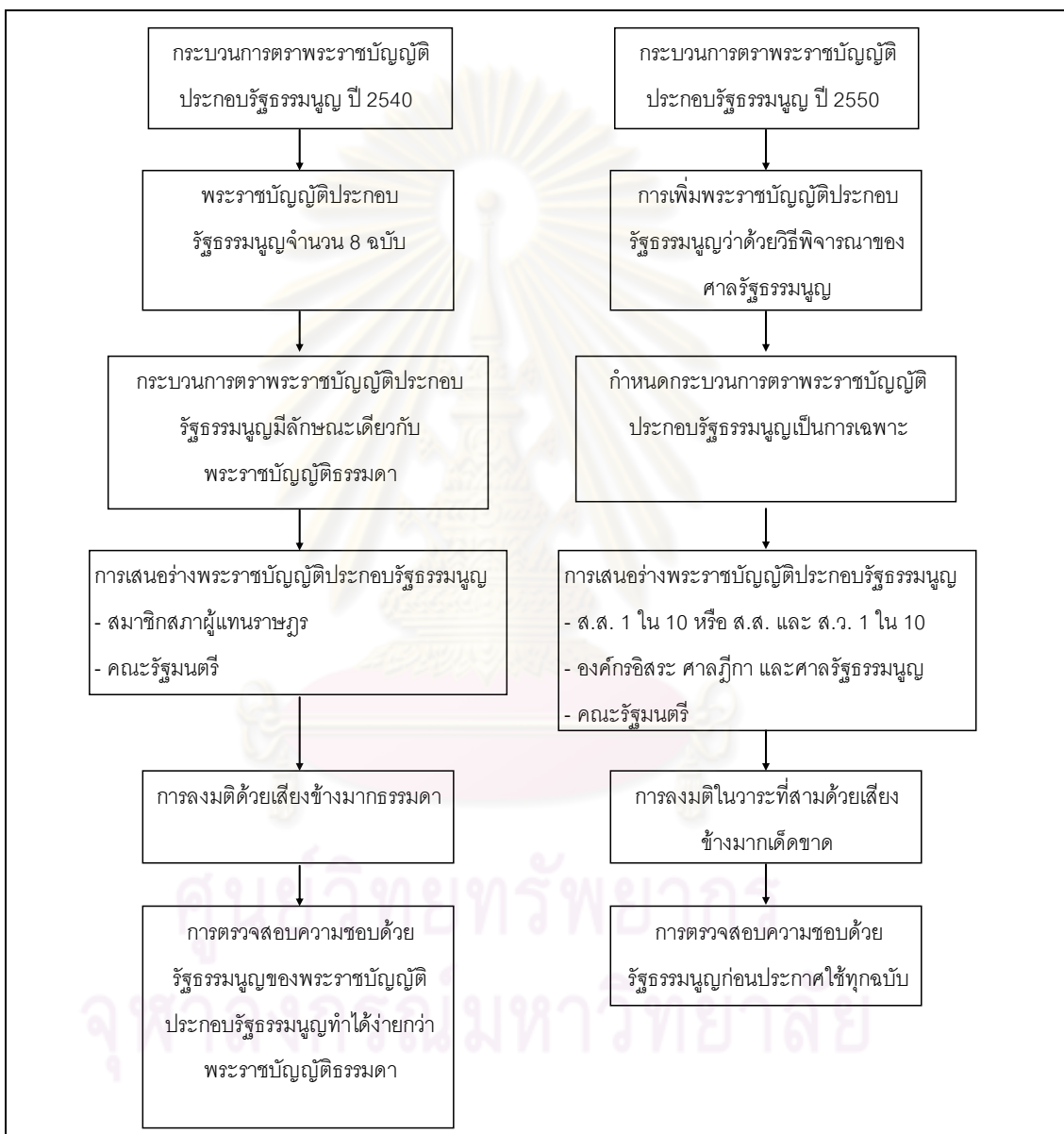
**ตารางที่ 5 : เปรียบเทียบกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**

ขั้นตอนการตรา พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
1. การกำหนดกรอบของ กฎหมายในการตรา พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ	กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในบท เฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ จำนวน 8 เรื่อง	กำหนดไว้เป็นการเฉพาะใน รัฐธรรมนูญ จำนวน 9 เรื่อง ซึ่ง ได้กำหนดเพิ่มจากรัฐธรรมนูญ ปี 2540 หนึ่ง เรื่อง คือ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธี พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
2. กระบวนการตรา พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ	มีกระบวนการตราเดียวกับ พระราชบัญญัติธรรมดา	กำหนดกระบวนการไว้ โดยเฉพาะ แยกต่างหาก จาก กระบวนการตราพระราชบัญญัติ ธรรมดา
3. การเสนอร่าง พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ	ผู้มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย คือ - คณะรัฐมนตรี - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร	ผู้มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย คือ - คณะรัฐมนตรี - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ จำนวนสมาชิกทั้งหมด - สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของ จำนวนสมาชิกทั้งหมด - ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตาม

		รัฐธรรมนูญ
4. กระบวนการพิจารณา	แบ่งการพิจารณาเป็นสามวาระ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา	แบ่งการพิจารณาเป็นสามวาระ โดยได้กำหนดบทบัญญัติเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ได้นำบทบัญญัติบางประการของกระบวนการพิจารณาพระราชบัญญัตินำมาใช้โดยอนุโลม
5. การออกเสียงลงคะแนน	ทั้งสามวาระให้ใช้เสียงข้างมาก โดยประมาณของแต่ละสภาในการลงมติเช่นเดียวกับกับกฎหมายธรรมดา	แบ่งเป็นสามวาระ คือ วาระที่หนึ่ง และวาระที่สอง ให้ใช้เสียงข้างมากของแต่ละสภา ส่วนการลงมติในวาระที่สามต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา
6. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ	กำหนดวิธีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้ง่ายกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติธรรมดา	ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยอัตโนมัติทุกฉบับ

ซึ่งสามารถสรุปเป็นแผนภาพ ปรากฏรายละเอียดตามแผนภาพที่ 20 ดังนี้

แผนภาพที่ 20 : ความแตกต่างของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



บทที่ 5

วิเคราะห์ประเด็นปัญหาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหา

เมื่อได้ศึกษาถึงกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทย จะเห็นว่ามีความแตกต่างระหว่างกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ พุทธศักราช 2550 จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ โดยในบทที่ 5 นี้ จะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย และแนวทางการแก้ไขปัญหา ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา แต่เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เกิดขึ้นใหม่และมีความไม่ชัดเจนในบทบัญญัตินั้นๆ จึงทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้หลายประการ คือ ปัญหาในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ปัญหาในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเงิน ปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ปัญหาในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และปัญหาในเรื่องกำหนดเวลาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล ซึ่งจะได้ศึกษาดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้มีกระบวนการเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายบริหารและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย ถือว่าเป็นกระบวนการเสนอกฎหมายที่เป็นปกติเหมือนเช่นในต่างประเทศ ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรี และสมาชิกรัฐสภา มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย จึงไม่มีปัญหาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

แต่ในส่วนของการขั้นตอนการเสนอพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใหม่ แตกต่างจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 คือ กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเสนอกฎหมายของตนเองได้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความสะดวกในการเสนอร่างกฎหมายของตนเอง และป้องกันไม่ให้เกิดการแทรกแซงการดำเนินงานของศาล หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจากฝ่ายบริหาร ซึ่งการกำหนดให้สามารถเสนอกฎหมายขององค์กรตนเองได้นั้น ผู้เสนอถือเป็นเจ้าของร่างกฎหมายของตนเองอย่างแท้จริง สามารถอธิบายหลักการและเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายนี้ได้อย่างละเอียดครบถ้วน และทำให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นไปตามความต้องการขององค์กรอย่างแท้จริง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงให้อำนาจแก่องค์กรเหล่านี้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ โดยถือว่าการริเริ่มเสนอกฎหมายขององค์กรตนเองให้แก่รัฐสภาพิจารณา แต่ไม่ถือว่ามีอำนาจตัดสินใจว่าจะออกกฎหมายนั้นหรือไม่ เพราะอำนาจในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังคงเป็นอำนาจของรัฐสภาอยู่

ในความเห็นของผู้ศึกษานั้น ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดให้ศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญสามารถเสนอกฎหมายได้ เพราะศาลฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญ ไม่ได้อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร แต่เป็นฝ่ายตุลาการ ซึ่งตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีเท่านั้น และถือว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการใช้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ไม่ได้มีหน้าที่ในการตรากฎหมายออกมาใช้ได้เอง จึงน่าจะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้กำหนดให้แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง คือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบริหารประเทศ และฝ่ายตุลาการมีอำนาจในการตัดสินชี้ขาดคดี แม้ว่าอำนาจหน้าที่แต่ละฝ่ายจะมีความสัมพันธ์กันเพื่อให้เกิดความสมดุลในการปกครองประเทศก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะสามารถก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของอีกฝ่ายหนึ่งได้ การที่ให้ฝ่ายตุลาการสามารถเสนอกฎหมายได้นั้นแม้จะเป็นเพียงการริเริ่มเสนอกฎหมาย แต่ก็ถือว่าการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เพราะฝ่ายตุลาการต้องเป็นเอกเทศและมีความเป็นอิสระ ไม่สามารถเข้ามาเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้ เพื่อคงไว้ซึ่งความยุติธรรม และในต่างประเทศก็ไม่มียุติวิธีที่กำหนดให้ศาลมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมาย ประเทศไทยถือเป็นประเทศแรกที่บัญญัติให้องค์กรตุลาการมีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายได้ อย่างไรก็ตามในกระบวนการตรากฎหมายโดยปกติแล้วหากไม่กำหนดให้ศาลฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเสนอร่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็สามารถเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวได้ โดยองค์กรศาลเป็นผู้ร่างกฎหมายนั้น แล้วให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้เสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา ส่วนการอธิบายหลักการและความจำเป็นในการร่างกฎหมาย ก็สามารถทำเป็นหนังสืออธิบายต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและให้รัฐมนตรี ฯ ชี้แจงต่อรัฐสภา ซึ่งในการอธิบายในวาระแรกนั้น เป็นเพียงการอธิบายในส่วนหลักการและเหตุผลของกฎหมายเท่านั้น ยังไม่ถึงขนาดเจาะลึกถึงเนื้อหาเท่าไรนัก แต่จะไปอธิบายเจาะลึกในเนื้อหาในวาระที่สอง การอธิบายรายละเอียด โดยเฉพาะการอธิบายในชั้นกรรมาธิการ ซึ่งตัวแทนของศาลเหล่านั้นสามารถเข้ามาเป็นคณะกรรมาธิการในส่วนของผู้ที่มีใช้สมาชิกรัฐสภาได้ ทำให้สามารถอธิบายร่างกฎหมายของตนเองได้อย่างละเอียด จึงทำให้เห็นว่าไม่ได้มีความจำเป็นใดๆ ที่ศาลฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นเจ้าของภาพรับผิดชอบเสนอร่างกฎหมายด้วยตนเอง แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายการเมือง จึงมีความกังวลว่าหากให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายให้ นั้น จะทำให้ได้กฎหมายที่ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ แต่การให้เพียงอำนาจในการเสนอกฎหมายก็ไม่ได้มีผลในเรื่องนี้นัก เพราะในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดกระบวนการตราที่เป็นพิเศษโดยการลงมติในวาระที่สามด้วยคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา ซึ่งถือเป็นการป้องกันไม่ให้ฝ่ายการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ใช้เสียงข้างมากในการร่างกฎหมายที่บิดเบือนเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ ทำให้กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจะต้องได้รับคะแนนเสียงจากทุกๆ ฝ่าย อันจะส่งผลให้กฎหมายนั้น ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง โดยไม่จำเป็นว่าองค์กรนั้นจะต้องเป็นผู้เสนอด้วยตนเองแต่อย่างใด เพราะแม้จะเสนอได้ด้วยตนเอง แต่องค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดก็คือ รัฐสภา เหมือนเดิม และที่สำคัญศาลไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อการเมืองต่อสภาและประชาชน แตกต่างกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อเสนอกฎหมายใดแล้วจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการเมือง ทำให้อาจกระทบถึงหลักความรับผิดชอบต่อ (Accountability) ทางการเมืองอย่างรุนแรง และอาจสร้างปัญหาในการบริหารงานของรัฐบาล เช่น ศาลเสนอกฎหมายจัดตั้งศาลเข้าสภาโดยตรง ในขณะที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่องบประมาณ อัยการและเจ้าพนักงานบังคับคดี ยังไม่มีความพร้อม ก็จะทำให้เกิดความล้มเหลวได้ในท้ายที่สุด เป็นต้น จึงไม่เหมาะสมที่จะให้ศาลมีอำนาจเสนอกฎหมายได้

ในส่วนที่กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเสนอกฎหมาย องค์กรอิสระถือเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่มีส่วนสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการแต่อย่างใด องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นเพียงองค์กรหนึ่งที่ได้รับมอบอำนาจ

ตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะเจาะจง และเป็นอิสระเท่านั้น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายการเมือง ทำให้ต้องมีความอิสระจากฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้สามารถริเริ่มเสนอกฎหมายได้ แต่อย่างที่ได้อธิบายมาแล้วว่าผู้ที่มีอำนาจในการตรากฎหมายที่แท้จริง คือรัฐสภา และรัฐสภาก็ได้มีกลไกสำหรับป้องกันการแทรกแซงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยกระบวนการลงมติ ดังนั้นการเสนอกฎหมายโดยองค์กรใดก็ไม่ได้ทำให้ผลของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปตามเสียงข้างมากในสภา การเสนอกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงแทบจะไม่มีความเป็นใดๆ ซึ่งในต่างประเทศก็ไม่มีประเทศใดที่กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีเพียงประเทศอิตาลีที่กำหนดให้สภาที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจและแรงงานแห่งชาติ (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) มีอำนาจที่จะเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะในเรื่องของเศรษฐกิจและแรงงานเท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นการกำหนดให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเสนอร่างกฎหมายแต่ไม่ใช่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

จึงถือว่าการให้อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แก่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และองค์กรอิสระนั้น ทำให้เกิดปัญหาในทางทฤษฎีที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในส่วนของการปฏิบัตินั้น เมื่อได้กำหนดบทบัญญัติให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของตนเอง องค์กรเหล่านั้นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของตนเอง ตามลำดับขั้นตอนของการเสนอกฎหมายต่อรัฐสภา โดยนำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอให้สำนักประชุมของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตรวจสอบความถูกต้องของร่างกฎหมาย แล้วนำบรรจุไว้ในวาระการประชุม เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ซึ่งในส่วนนี้ถือว่าการเสนอร่างกฎหมายตามขั้นตอนปกติ แต่ที่แตกต่างกับการเสนอร่างกฎหมายโดยทั่วไป คือบุคคลที่จะชี้แจงในที่ประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งโดยปกติบุคคลที่จะสามารถชี้แจงในสภาผู้แทนราษฎรได้ต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่ในการนี้ได้กำหนดให้ตัวแทนจากองค์กรเหล่านั้นมาชี้แจงด้วยตนเอง ซึ่งบุคคลเหล่านี้ไม่ใช่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือคณะรัฐมนตรี จะถือว่าเป็นการผิดธรรมเนียมข้อบังคับประชุมหรือไม่ แต่ข้อบังคับการประชุมได้กำหนดให้ กรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับ ศาล หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากประธานสภาผู้แทนราษฎรอนุญาต ผู้แทนขององค์กรนั้นมีสิทธิเข้าแถลงหรือชี้แจงต่อที่ประชุมได้ จึงยังไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตาม

รัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญ มีเฉพาะปัญหาความล่าช้าในการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว เพราะนับตั้งแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญจนถึงปัจจุบันยังไม่มีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่เสนอโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้เป็นกฎหมายเลย โดยมีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาและศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่ ...) พ.ศ..... ที่เสนอโดย นายวิรัช ลิ้มวิชัย ประธานศาลฎีกา ได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรครบสามวาระแล้ว แต่เนื่องจากในที่ประชุมสภามีมติไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งทำให้สถานะทางกฎหมายไม่สมบูรณ์ เพราะมีคะแนนเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ที่จะทำให้อ่างกฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภา หรือมีคะแนนเสียงไม่เห็นชอบก็ไม่ถึงกึ่งหนึ่งที่จะทำให้อ่างกฎหมายดังกล่าวตกไป ตามมาตรา 302 วรรค 5 ของรัฐธรรมนูญ * จึงอยู่ระหว่างการหารือว่าจะทำอย่างไรต่อไป

2. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ... ที่เสนอโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรครบสามวาระแล้ว แต่ในการพิจารณาของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจึงได้ส่งมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จึงอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

3. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ..... ที่เสนอโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรครบสามวาระแล้วแต่ในการพิจารณาของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม จึงได้ส่งมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จึงอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

4. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ... ที่เสนอโดยศาลรัฐธรรมนูญ อยู่ระหว่างการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการ ในวาระที่สอง

* มาตรา 302 วรรค 5 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การลงมติแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

5. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... ที่เสนอโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งได้รอการพิจารณาอยู่เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องการวินิจฉัยว่าเป็นการเงินหรือไม่

6. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ....ที่เสนอโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่รอการพิจารณาอยู่เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องการวินิจฉัยว่าเป็นการเงินหรือไม่จึงรอการพิจารณาอยู่

นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง 3 ฉบับแล้วยังไม่มีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับไหนที่ถูกประกาศใช้เป็นกฎหมายเลย ไม่ว่าจะถูกเสนอโดยองค์กรใด เพราะปัญหาทางการเมือง และปัญหาในทางปฏิบัติของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่มีบทบัญญัติบางประการไม่ชัดเจน จึงทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นที่น่าจะเกิดปัญหาขึ้นอีกประเด็นหนึ่งคือ หากเกิดกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกาหรือองค์กรอิสระเสนอกฎหมายของตนเองนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา องค์กรเหล่านี้จะต้องทำอย่างไรต่อไป ต้องเสนอต่อไปจนกว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจะผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา หรือจะเปลี่ยนให้คณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเสนอบ้าง แล้วองค์กรนั้นจะต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาหรือไม่อย่างไร เป็นปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตซึ่งน่าศึกษาค้นคว้าต่อไป

5.1.2 ปัญหาในขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน

ขั้นตอนการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินนั้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้มีกระบวนการเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา ตามบทบัญญัติมาตรา 169 * ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่

* มาตรา 169 “ภายใต้บังคับมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

เกี่ยวกับการเงินที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อนทุกครั้ง จึงไม่มีปัญหาในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเงิน

แต่ในส่วนของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ได้กำหนดหลักการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเงินว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร เพราะในส่วนที่เป็นบทบัญญัติเฉพาะของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้ และในส่วนที่ให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม¹ นั้น สามารถตีความได้ว่าให้นำเฉพาะเรื่องการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในส่วนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะมาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่ใน

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อไปนี้

- (1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
- (4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคนเป็นผู้วินิจฉัย

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากฎนี้ตามวรรคสี่ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว

มติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสี่ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”

¹ มาตรา 140 วรรคท้าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ส่วนของการที่ต้องนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเงินที่เสนอต่อสภามาให้นายกรัฐมนตรีรับรองนั้นไม่ได้กำหนดไว้ในส่วนของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ จึงต้องมาพิจารณาว่ากระบวนการดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนการริเริ่มเสนอกฎหมายหรือเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายที่จะสามารถนำเอากระบวนการของการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ โดยมีความคิดเห็นแตกต่างกัน คือ

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า การเสนอร่างกฎหมายเป็นคณะส่วนหรือคณะขั้นตอนกับกระบวนการในการพิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งถือว่ามีได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในเรื่องการตราพระราชบัญญัติมาใช้โดยอนุโลมกับเรื่องการริเริ่มเสนอกฎหมาย

ฝ่ายที่สองเห็นว่า การเสนอร่างกฎหมายถือเป็นส่วนหนึ่งของขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย จึงสามารถนำบทบัญญัติในเรื่องการตราพระราชบัญญัติมาใช้โดยอนุโลมได้

ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเงินจึงนำเรื่องนี้มาบัญญัติไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 105 ดังนี้ ข้อ 105 “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ และให้นำความในหมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นข้อ 111* ข้อ 112 ข้อ 114 วรรคสอง และข้อ 115”

แม้จะมีการกำหนดมิให้นำกระบวนการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมาใช้กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 แต่ในท้ายที่สุดก็ไม่ได้ทำให้เกิดความชัดเจนสมดังเจตนารมณ์แต่อย่างใด เพราะถือว่าเมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดมิได้กำหนดไว้แล้ว แม้ในข้อบังคับการประชุมจะกำหนดไว้ก็ไม่สามารถนำมาปฏิบัติเป็นบรรทัดฐานได้ เพราะข้อบังคับการประชุมสภา เป็นเพียงกฎหมายใน

* ข้อ 111 “ในกรณีที่ประธานสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่มีผู้เสนอตามมาตรา 142 (2) (3) และ (4) ของรัฐธรรมนูญเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน ให้ประธานสภาแจ้งให้ผู้เสนอทราบ หากผู้เสนอไม่คัดค้านความเห็นประธานสภาภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่งคำแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีกรณีเป็นที่สงสัยตามมาตรา 143 ของรัฐธรรมนูญ ก็ให้ประธานสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้คำรับรอง

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งแล้ว หากไม่พิจารณาให้คำรับรองภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับ ให้ประธานสภาแจ้งเหตุขัดข้องให้ผู้เสนอทราบ

หากผู้เสนอแจ้งคัดค้านตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาและประธานคณะกรรมการสิทธิการสามัญทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย”

ลำดับรอง ซึ่งมีลำดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ จึงไม่มีผลต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเงิน มีปัญหา จะต้องวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการเงิน ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองหรือไม่ ซึ่งจะศึกษาจากกรณี ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... ที่เสนอโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.....ที่เสนอโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยจะได้อธิบายรายละเอียดของแต่ละร่างกฎหมายดังต่อไปนี้

กรณีศึกษาที่หนึ่ง : ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... ที่เสนอโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ..... ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในขั้นตอนแรกแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน จึงส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อรับรองต่อไป

แต่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านในเรื่องนี้ว่า การที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 143 ซึ่งจะต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี และหากนายกรัฐมนตรีจะพิจารณารับรองไม่เสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้แล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งให้ผู้เสนอทราบ ตามนัยแห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรพ.ศ. 2551 ข้อ 111 นั้นน่าจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุผล 2 ประการ คือ

ประการแรก ในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม จะเห็นได้ว่าการนำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับใช้ดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดแต่เฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละวาระได้แก่ วาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และวาระที่สองขึ้นพิจารณา

เรียงลำดับมาตรา และวาระที่สามารถให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยมีได้ กำหนดให้มีการนำบทบัญญัติที่ว่าด้วยกระบวนการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่ กระบวนการ ปกติที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ รวมถึงการพิจารณาเนื้อหาของ ร่างพระราชบัญญัติที่จะต้องพิจารณาว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินด้วยหรือไม่ มา ใช้บังคับด้วย การจะพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเป็นร่าง พระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่นั้น จึงไม่อาจใช้บังคับกับการตราพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 140 วรรคสอง ที่กำหนดให้ นำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับเฉพาะแต่การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยไม่สามารถอนุโลมกระบวนการตรา พระราชบัญญัติในขั้นตอนปกติ มาใช้บังคับกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ทั้งหมด เพราะการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการอนุวัติกฎหมายเพื่อให้เป็นไป ตามหลักการของรัฐธรรมนูญและหากมีการนำกระบวนการตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการ ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมด รัฐธรรมนูญก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดบทบัญญัติใน ส่วนที่ว่าด้วยการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแยกไว้ ต่างหากออกจากการตรา พระราชบัญญัติ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ในเรื่องการตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 105 ได้กำหนดให้นำความในหมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้โดยอนุโลม โดยกำหนดข้อยกเว้นไว้ในข้อ 111 ข้อ 112 ข้อ 114 วรรคสอง และข้อ 115 ซึ่งข้อ 111 เป็น บทบัญญัติหรือข้อบังคับในเรื่องการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน ดังนั้นเมื่อข้อ 105 ได้กำหนดข้อยกเว้นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ โดยเฉพาะแล้ว จึงไม่สามารถนำการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวด้วย การเงินมาใช้ได้ จึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่าการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้บัญญัติให้การเสนอและ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะต้องกระทำแยกต่างหากจากการเสนอ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เฉพาะการพิจารณาบางกรณีเท่านั้นที่สามารถให้นำ บทบัญญัติที่ว่าด้วยการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ เพราะฉะนั้นการที่ ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อให้มีคำรับรองนั้น จึงไม่ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับความเห็นจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ประธานสภาฯ จึงได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ในการประชุมร่วมกัน ครั้งที่ 3/2551 วันอังคารที่ 16 กันยายน 2551 ที่ประชุมมีมติให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติต่อไป

กรณีศึกษาที่สอง : ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ..... ที่เสนอโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่แทนประธานกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน เมื่อผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.... ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาประธานสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในขั้นตอนแรกแล้ว เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เพราะมีเนื้อหาบางมาตราเป็นการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน จึงต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อรับรองต่อไป

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แสดงความคิดเห็นคัดค้านในเรื่องนี้ว่า ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ต้องดำเนินการตามมาตรา 139 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้ประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้เองโดยไม่ต้องนำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 เรื่องการตราพระราชบัญญัติทั่วไปมาบังคับใช้ แต่อย่างไร ซึ่งแตกต่างกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ตามมาตรา 140 ที่บัญญัติให้นำหมวด 6 ส่วนที่ 7 ในมาตรา 146 จนถึงมาตรา 153 เรื่องการตราพระราชบัญญัติทั่วไปมาบังคับใช้ ดังนั้นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ... หากให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้คำรับรองตามมาตรา 143 (2) ของรัฐธรรมนูญ ฯ อาจขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับความเห็นจากผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ประธานสภาฯ จึงได้นำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ ในการประชุมร่วมกัน ครั้งที่ 3/2551 วันอังคารที่ 16 กันยายน 2551 ที่ประชุมมีมติให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามบทบัญญัติมาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญเพื่อเป็น

แนวทางการปฏิบัติต่อไป เช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... ที่เสนอโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 40/ 2551 ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2551 ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะมีมติว่า การใช้อำนาจของประธานสภาผู้แทนราษฎรในการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับตามคำร้องเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง และความเห็นขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีความเห็นแตกต่างกับการวินิจฉัยของสภาผู้แทนราษฎร ถือเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภาและองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 214 และให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต่อไปนั้น ที่ประชุมร่วมกันดังกล่าว ไม่ได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด เป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมร่วมแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่มีการใช้อำนาจในการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 143 วรรคสอง อันจะเป็นการใช้อำนาจในนามของรัฐสภาที่จะไปขัดแย้งกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่นได้ กรณีจึงยังไม่ได้มีปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภากับองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้น คำร้องของประธานรัฐสภาจึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 214 ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ อาศัยเหตุดังที่ได้วินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ดังนั้น เมื่อศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย จึงทำให้ปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงินให้นายกรัฐมนตรีรับรองหรือไม่ เป็นปัญหาในการบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

เมื่อวิเคราะห์ถึงเหตุผลของการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีหรือไม่ สามารถแบ่งได้ 2 ความเห็น คือ

ความเห็นที่หนึ่ง เห็นว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

1) การที่กำหนดให้ร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีนั้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารได้รับทราบและจัดสรรงบประมาณเกี่ยวกับกฎหมายนี้ได้เหมาะสม เพราะว่าฝ่ายบริหารเป็นองค์กรที่ต้องจัดเก็บงบประมาณและจัดสรรการใช้งบประมาณ จึงแจ้งให้ฝ่ายบริหารทราบว่าต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณใด เพื่อฝ่ายบริหารจะได้วางแผนการจัดหารายได้เข้าสู่รัฐได้เพียงพอกับความต้องการในการใช้งบประมาณนั้นๆ ซึ่งถือว่าเป็นวินัยที่ดีทางการคลัง เพราะหากร่างกฎหมายนั้นประกาศใช้แล้วแต่ไม่มีงบประมาณให้ดำเนินงาน ร่างกฎหมายนั้นก็ไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในต่างประเทศก็ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องการเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการเงินของฝ่ายนิติบัญญัติ จึงต้องกำหนดเงื่อนไขไว้ในหลายรูปแบบ คือ ในหลายประเทศจะกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาไม่สามารถเสนอร่างกฎหมายที่มีผลกระทบทางการเงินการคลังได้ โดยจะสงวนเรื่องนี้ไว้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลแต่ผู้เดียวเพราะรัฐบาลเป็นผู้หารายได้ เช่น ฝรั่งเศส อิตาลี ออสเตรเลีย ไชปรัส มาเลเซีย โปแลนด์ ศรีลังกาและแซมเบีย บางประเทศได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาจะเสนอร่างกฎหมายที่มีผลทางการเงินได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากสภาก่อน เช่น ในเคนย่า บางประเทศกำหนดให้การเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยสมาชิกรัฐสภาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประมุขของประเทศก่อน เช่นในประเทศอินเดียและมัลดีวา เป็นต้น แต่ในกรีซ นิวซีแลนด์ และสเปนจะมีกระบวนการเช่นเดียวกับในประเทศไทยคือการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินโดยสมาชิกรัฐสภา จะต้องได้รับการรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน เพราะฉะนั้นแม้ว่าจะไม่ได้กำหนดเฉพาะว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรอง แต่โดยหลักการของกฎหมายการคลังแล้ว ถือว่ากฎหมายใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ฝ่ายบริหารจะต้องรับรู้เพื่อจัดสรรงบประมาณ การกำหนดให้นายกรัฐมนตรีรับรองก็เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารได้รับทราบและพร้อมจะจัดสรรงบประมาณแล้ว

2) การกำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 เรื่องการตราพระราชบัญญัติทั่วไปมาบังคับใช้กับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น การพิจารณาน่าจะหมายรวมถึงขั้นตอนในการเสนอกฎหมายด้วย เพราะในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดบทบัญญัติเฉพาะในเรื่องการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน

ความเห็นที่สอง เห็นว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองด้วยเหตุผล ดังต่อไปนี้

1) เพื่อความเป็นอิสระในด้านงบประมาณขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรอิสระบางองค์กรเป็นองค์กรที่ต้องตรวจสอบฝ่ายบริหารจึงต้องพยายามไม่เกี่ยวข้องใดๆ กับฝ่ายบริหารเลย ดังนั้นจึงไม่ควรนำไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง เพราะเหมือนกับเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน

2) ในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม ซึ่งการนำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับใช้ดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้กำหนดแต่เฉพาะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งได้แก่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละวาระคือ วาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ วาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา และวาระที่สามการลงมติเท่านั้น โดยมีได้กำหนดให้มีการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับกับขั้นตอนและวิธีการในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

3) ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2551 ข้อ 105 ได้กำหนดให้นำความในหมวด 6 การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาใช้โดยอนุโลม โดยกำหนดข้อยกเว้นไว้ในข้อ 111 ข้อ 112 ข้อ 114 วรรคสอง และข้อ 115 ซึ่งข้อ 111 เป็นบทบัญญัติหรือข้อบังคับในเรื่องการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน จึงเป็นการยกเว้นไม่ต้องพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นร่างการเงินหรือไม่

4) เป็นเหตุผลของเงื่อนไขเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของบทเฉพาะกาลมาตรา 302 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้ต้องแล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และ กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาภายใน 120 วัน นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นและวุฒิสภาพิจารณาภายใน 90 วัน นับแต่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งถือว่าเป็นกำหนดเวลาที่สั้นมาก จึงไม่ควรไปเสียเวลาในการรอให้นายกรัฐมนตรีรับรองหรือไม่ดังนั้นจึงไม่ควรกำหนดให้ต้องพิจารณาว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ เหมือนเช่นบทเฉพาะกาล มาตรา 323 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดไว้ชัดเจนว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มิต้องนำการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินมาใช้ เพื่อเป็นการประหยัดเวลาใน

การร่างกฎหมาย เพราะในรัฐธรรมนูญปี 2540 กำหนดระยะเวลาการร่างกฎหมายดังกล่าวไว้เพียง 240 วันเท่านั้น

ในความคิดเห็นของผู้ศึกษาเห็นว่าการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวด้วยการเงินขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง เพราะการเสนอกฎหมายเกี่ยวข้องด้วยการเงินต้องให้ฝ่ายรัฐบาลต้องรับรู้เสมอ ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ตาม ซึ่งถือว่าการรับรู้ของรัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการดำเนินงานตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อจะได้จัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ ส่วนเรื่องความเป็นอิสระทางด้านงบประมาณขององค์กรอิสระนั้นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดไว้แล้วในเรื่องของการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี ในบทบัญญัติมาตรา 168 วรรค 8 * จึงไม่จำเป็นต้องให้ความอิสระด้านงบประมาณแก่องค์กรอิสระโดยการไม่ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง

ส่วนในเรื่องในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้นำบทบัญญัติในหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลมนั้น เห็นว่าการพิจารณาร่างกฎหมาย หมายถึง ตั้งแต่การเริ่มต้นเสนอกฎหมาย ไปจนถึงการประกาศใช้ มิใช่หมายถึงเฉพาะการพิจารณาในแต่ละวาระเท่านั้น เพราะการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความเป็นพิเศษเฉพาะในเรื่องการลงมติเท่านั้น ส่วนเรื่องอื่นๆ ยังมีกระบวนการที่เหมือนกับการตราพระราชบัญญัติทั่วไป ดังนั้นจึงนำบทบัญญัติของตราพระราชบัญญัติทั่วไปมาใช้เท่าที่กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ ในเรื่องของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวข้องกับการเงินจึงต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อนเสมอ

ฉะนั้นปัญหาการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงินให้นายกรัฐมนตรีรับรองหรือไม่ จึงเป็นปัญหาในการบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ในขณะนี้

* มาตรา 168 วรรค 8 รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระของรัฐสภา ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

5.1.3 ปัญหาในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้มีกระบวนการเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา จึงมีปัญหาในทำนองเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติธรรมดา อาทิเช่น ความล่าช้าในการพิจารณาร่างกฎหมาย ปัญหาในเรื่องของคณะกรรมการ เป็นต้น ซึ่งไม่ได้มีปัญหามาเป็นการเฉพาะสำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

แต่ในส่วนของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีการกำหนดกระบวนการในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากร่างพระราชบัญญัติธรรมดา ซึ่งมีความพิเศษกว่าในเรื่องการลงมติในวาระต่างๆ คือ

- วาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ ใช้เสียงข้างมากของแต่ละสภา
- วาระที่สอง ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ใช้เสียงข้างมากของแต่ละสภา
- วาระที่สาม ชั้นลงมติต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา (เสียงข้างมากเด็ดขาด) ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายธรรมดาที่ใช้เสียงข้างมากโดยประมาณ

จากการศึกษาวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 2/2551, 3/2551 และ 4/2551 ในเรื่องเกี่ยวกับองค์ประชุมและการลงมติของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ทำให้เกิดบรรทัดฐานในเรื่ององค์ประชุมและการลงมติ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าว มีข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นจะอธิบายคำวินิจฉัยไปในคราวเดียวกัน ดังนี้

เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ต้องนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทั้งในส่วนของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าตราขึ้นถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และมีข้อความใดขัด

หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งคำวินิจฉัยที่ 2/2551, 3/2551 และ 4/2551 นี้เป็นการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.....ตามลำดับ ในการวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การออกเสียงลงคะแนนของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 140 วรรคหนึ่ง (1) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา มาตรา 140 วรรคหนึ่งบัญญัติว่า “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้กระทำเป็นสามวาระ ดังต่อไปนี้

(1) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ และในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา...”

เมื่อสมาชิกนิติบัญญัติแห่งชาติได้มาลงชื่อเข้าประชุมเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมด จึงถือว่าครบองค์ประชุมที่จะสามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ในขณะที่ลงคะแนนเสียงในวาระที่หนึ่งนั้น แม้ว่าจะลงคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยเสียงข้างมาก แต่จำนวนสมาชิกที่ลงคะแนนเสียงนั้นไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ทำให้มีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่า ขณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติออกเสียงลงคะแนน ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่งหรือไม่

รัฐธรรมนูญมาตรา มาตรา 126 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในกรณีการพิจารณาระเบียบวาระกระทำตาม มาตรา 156 และมาตรา 157 สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะกำหนดเรื่ององค์ประชุมไว้ในข้อบังคับเป็นอย่างอื่นก็ได้...”

สาระสำคัญของบทบัญญัตินี้คือ กำหนดจำนวนของสมาชิกสภาที่มีจำนวนมากเพียงพอที่จะมาร่วมกันแสดงความคิดเห็นและแสดงเจตนาในรูปของมติที่ประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อันเป็นหลักการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในนานาประเทศ และรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภาที่ประกอบกันเป็นองค์ประชุมไว้ด้วยก็เพื่อให้การประชุมพิจารณาเรื่องต่างๆ ของทั้งสองสภาเป็นไปด้วยความรอบคอบ มีมุมมองที่หลากหลาย และมีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาใน ส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายนั้น กฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในประเทศ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบในการพิจารณาทุกวาระ และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดองค์ประชุมไว้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ย่อมมีความหมายว่า การประชุมสภาผู้แทนราษฎรและการประชุมวุฒิสภาที่มีจำนวนสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่ครบองค์ประชุม จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจอินิติบัญญัติโดยองค์กร สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่ได้ และหากมีการออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและที่ประชุมวุฒิสภาไม่ครบองค์ประชุม จะถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ขบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ได้

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอินิติบัญญัติแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามมาตรา 293 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงต้องเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ครบองค์ประชุม จึงจะถือว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนที่ขบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นกัน

สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องนี้ ดังต่อไปนี้

1) องค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นไปตามมาตรา 126 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การประชุมสภาต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะเป็นองค์ประชุม ประกอบกับข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 18 วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม” ดังนั้น ในการดำเนินการประชุมของสภาแต่ละครั้งเมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาก็ถือว่าเป็นองค์ประชุมและสามารถเริ่มการประชุมได้ และถือจำนวนสมาชิกที่มาลงชื่อประชุมเป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมแต่ละครั้ง

2) การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาใดเป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกที่จะออกเสียงลงคะแนนตามมาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าผู้ที่มาประชุมและไม่ประสงค์จะออกเสียงลงคะแนนก็จะไม่ปรากฏชื่อของผู้นั้นในการลงคะแนน ซึ่งก็เป็นเอกสิทธิ์ของสมาชิกแต่ละท่าน

ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นตามที่สภานิติบัญญัติได้ชี้แจง ดังนี้

1) การกำหนดเกี่ยวกับองค์ประชุมของสภานั้น เป็นบทบัญญัติที่กำหนดโดยชัดเจนในรัฐธรรมนูญ กฎหมายอื่นใดและข้อบังคับการประชุมจะขัดหรือแย้งไม่ได้ ดังนั้นการอ้างข้อบังคับการประชุมหรือธรรมเนียมการปฏิบัติใดเพื่อมิให้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจกระทำได้ ส่วนข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 18 วรรคสอง *นั้นเป็นเพียงบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดประชุมว่าสามารถดำเนินการได้เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่ภายหลังเปิดการประชุมแล้ว ในขั้นตอนการลงมติ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมปรึกษาหารือและเจตนาออกมาในรูปของมติที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพราะองค์ประชุมมิได้มีความหมายเพียงว่า เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมครบและเปิดประชุมแล้ว หลังจากนั้นสมาชิกจะอยู่ร่วมประชุมหรือไม่ก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในที่ประชุมอีกต่อไป หากเป็นเช่นนั้นแล้ว ผลก็จะเป็นว่า หลังจากเปิดประชุม แม้จะมีสมาชิกอยู่ประชุมเพียงไม่กี่คนก็อาจลงมติและมีเสียงข้างมากได้ ซึ่งมีขัดเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และหากถือจำนวนสมาชิกที่ลงชื่อมาประชุม เป็นองค์ประชุมของสภาจนเสร็จสิ้นการประชุมในแต่ละครั้ง คงจะไม่ปรากฏเหตุการณ์ดังเช่นที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในอดีตรวมทั้งในสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ด้วย คือ การขอให้พ้นองค์ประชุมในระหว่างการประชุม โดยสมาชิกที่มีข้อสงสัยว่าองค์ประชุมไม่ครบและเมื่อปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ ประธานของที่ประชุมก็จะสั่งพักการประชุมหรือให้เลื่อนการประชุมออกไป ความสำคัญขององค์ประชุมในการทำหน้าที่ขององค์กรต่างๆ นั้น ไม่ได้มีเฉพาะในองค์กรตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น แม้ในองค์กรภาคเอกชนอย่างเช่น การประชุมของบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลฎีกาก็เคยวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3623/2527 วินิจฉัยในเรื่องขององค์ประชุม และมติของที่ประชุมซึ่งไม่ครบองค์ประชุมไว้ว่า การลงมติของที่ประชุมโดยมีสมาชิกมาประชุมไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ถือว่าเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการประชุมหลังจากที่โจทก์และพวกได้ออกจากที่ประชุมไปแล้ว

* ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 18 วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อมีสมาชิกลงชื่อมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม”

เป็นกรณีที่มีผู้ถือหุ้นเข้าประชุมในขณะที่ไม่ครบองค์ประชุม เป็นการประชุมที่ฝ่าฝืนข้อบังคับของบริษัท มติของที่ประชุมใหญ่

2) การอ้างเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาที่จะไม่ออกเสียงตามรัฐธรรมนูญมาตรา 130 นั้นเป็น คนละเรื่องกับองค์ประชุมที่ต้องประกอบด้วยจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของสภา และแม้ สมาชิกมีเอกสิทธิ์ที่จะออกเสียงเห็นด้วย ไม่เห็นด้วย งดออกเสียงหรือไม่ลงคะแนน แต่สมาชิกที่ไม่ ประสงค์ออกเสียงต้องอยู่ในที่ประชุมเพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏความเห็นของตนในที่ประชุม ซึ่งใน เรื่องการออกเสียงลงคะแนนนี้ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 62 กำหนดว่าภายใต้บังคับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การออกเสียงลงคะแนนให้กระทำโดยเปิดเผย เว้น แต่มีกรณีมีผู้ขอให้ลงคะแนนลับ และกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยไว้ในข้อ 63 และ ข้อ 68 ว่าสมาชิกผู้นั้นอาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งปิดการออกเสียงลงคะแนน ในกรณีที่มีการ ออกเสียงเปิดเผยโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนทางฝ่ายที่ยังนับคะแนนเสียงยังไม่เสร็จได้ หรือในกรณี ออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีอื่น อาจลงคะแนนได้ก่อนประธานสั่งให้นับคะแนนเสียง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเองก็ยอมรับหลักการที่ว่า สมาชิกที่ออกเสียง ลงมติต้องอยู่ในที่ประชุม และเมื่อนับคะแนนแล้ว ประธานสภาต้องจัดให้มีการบันทึกการออกเสียง ลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคน และเปิดเผยบันทึกดังกล่าวไว้ให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคสี่ ทั้งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 72 ได้กำหนดว่าเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้จัดทำบันทึกการลงมติการออกเสียง ลงคะแนนของสมาชิกแต่ละคนและเปิดเผยบันทึกการลงมติดังกล่าว ณ สำนักงานเลขาธิการสภา นิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้ประชาชนเข้าไปตรวจสอบได้ เว้นแต่กรณีการออกเสียงลงคะแนนเป็น การลับอีกด้วย

ดังนั้นเมื่อรับฟังข้อเท็จจริงจากเอกสารบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสภานิติ บัญญัติแห่งชาติ และพบว่าในการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการของร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับมีผู้ลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่มีอยู่ขณะนั้น จึงไม่ครบองค์ประชุม และไม่ อาจถือเป็นมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ และเมื่อการประชุมเพื่อลงมติในวาระที่หนึ่งขึ้นรับ หลักการ เป็นการประชุมโดยไม่ชอบด้วยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 126 วรรคหนึ่งแล้ว การลงมติในวาระที่หนึ่งจึงเป็นการลงมติโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมีผลให้ กระบวนการในการตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่หนึ่งขึ้นรับ หลักการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และไม่สามารถนำไปสู่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญในวาระที่สองและวาระที่สามต่อไปได้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาในวาระที่สองและวาระที่สาม ดังนั้น การตราร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 141 วรรคสอง และกรณีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะไม่อาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป

จากเหตุผลข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.....ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 141 วรรคสอง

จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าการวางบรรทัดฐานเรื่ององค์ประชุมและการลงมติไว้ คือ การนับองค์ประชุมกำหนดให้เมื่อมีสมาชิกมาลงชื่อเข้าประชุมมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมดของแต่ละสภา ถือว่าครบองค์ประชุมที่จะเปิดประชุมได้แล้ว และในระหว่างที่มีการประชุมและต้องมีการพิจารณาลงมติร่างกฎหมาย ก็ต้องมีสมาชิกอยู่ในที่ประชุมมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเช่นกัน จึงจะถือว่าครบองค์ประชุม ไม่ใช่ครบองค์ประชุมเฉพาะตอนที่เข้าประชุมเท่านั้นแล้วจะถือว่าครบองค์ประชุมตลอดการประชุมแต่ละครั้ง เหมือนเช่นธรรมเนียมปฏิบัติเดิมที่เคยถือว่าถ้าครบองค์ประชุมในครั้งแรกที่เปิดประชุมแล้วจะถือว่าครบองค์ประชุมตลอดไม่ว่าจะมีผู้เข้าร่วมประชุมเหลือกี่คนก็ตาม เพราะฉะนั้นการลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในแต่ละวาระนั้นจะต้องมีองค์ประชุมครบระหว่างการลงมติ คือ มีสมาชิกมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในแต่ละสภา ดังนี้

- วาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ จะต้องมีส่วนที่ครบองค์ประชุมขณะลงคะแนนเสียง และใช้เสียงข้างมากของแต่ละสภา

- วาระที่สอง ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตราจะต้องมีส่วนที่ครบองค์ประชุมขณะลงคะแนนเสียง และให้ใช้เสียงข้างมากของแต่ละสภา

- วาระที่สาม ชั้นลงมติ จะต้องมีส่วนประกอบประชุมขณะลงคะแนนเสียง และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

ดังนั้นเมื่อมีการวางบรรทัดฐานสำหรับเรื่ององค์ประชุมและการลงมติโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ทำให้เกิดความชัดเจนในการลงมติของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงถือว่าเป็นแนวทางปฏิบัติในการลงมติสำหรับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของแต่ละสภา รวมถึงการลงมติของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไปด้วย ซึ่งทำให้ในขั้นตอนของการพิจารณาและการลงมติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ

อย่างไรก็ตามในส่วนในเรื่องการลงมตินั้น ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติอีกเรื่องหนึ่งเนื่องจากในบทเฉพาะกาล มาตรา 302 วรรค 5 ที่กำหนดให้ “การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง* ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา” ซึ่งหมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว การลงมติด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา และเช่นเดียวกัน การลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่เห็นชอบต้องลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบด้วยคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เช่นกัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดได้คะแนนเสียงเห็นชอบก็ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวน

* มาตรา 302 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้จะมีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

สมาชิกของแต่ละสภา และคะแนนเสียงไม่เห็นชอบก็ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา เช่นกัน จะถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีสถานะเช่นใด ถือว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ตกไปได้หรือไม่ ซึ่งมาตรานี้ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยุ่งเกี่ยวกับร่างกฎหมายของศาล หรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องกำหนดว่าต้องใช้คะแนนเสียงในการแก้ไขเพิ่มเติม หรือการให้ความไม่เห็นชอบด้วยคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

ในขณะที่ทำวิทยานิพนธ์นี้ มีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่..) พ.ศ.... ที่เสนอโดยประธานศาลฎีกา เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้น โดยในการลงมติในวาระที่สองและที่สามนั้นที่ประชุมมีมติไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่ง จึงทำให้ไม่สามารถบอกได้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวอยู่ในสถานะใด จะถือว่าตกไป หรือต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป แต่มีผู้ให้ความเห็นว่า ควรจะยึดตามเจตนารมณ์ของบทเฉพาะกาล ซึ่งถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่ตกไป แล้วส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณา เพราะถือว่ามติไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากแต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยให้ความสำคัญกับเจตนารมณ์ของบทเฉพาะกาลเป็นหลัก แต่ความเห็นในทางตรงข้ามนั้น ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องตกไป เพราะถือเสียงเห็นชอบข้างมาก แต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งตามที่กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ขณะนี้ต้องรอการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ก่อนเพราะยังไม่ได้บทสรุปว่าอยู่ในฐานะใด

ในความเห็นของผู้ศึกษา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่..) พ.ศ.... มิได้ตกไป เพราะยึดถือบทเฉพาะกาลเป็นหลัก เมื่อคะแนนเสียงไม่เห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งและคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงข้างมาก จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไม่ตกไป โดยถือว่าบทเฉพาะกาลเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นการพิเศษ เพื่อให้สามารถบังคับใช้รัฐธรรมนูญได้อย่างต่อเนื่องในช่วงระหว่างที่เป็นรอยต่อของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ดังนั้นบทบัญญัติที่บัญญัติในบทเฉพาะกาลจึงมีความพิเศษกว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ จึงต้องยึดถือตามเจตนารมณ์ของบทเฉพาะกาลเป็นหลัก

นอกจากนี้ในรายงานผลการพิจารณาศึกษา การใช้ การปฏิบัติตามและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ศึกษาโดยคณะกรรมการวิสามัญศึกษาการบังคับใช้ เพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พบว่า ในบทเฉพาะกาลมาตรา 302 วรรค 5 มีปัญหาในการบังคับใช้ในเรื่องการลงมติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงเป็นประเด็นหนึ่งที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จึงถือว่างบบทเฉพาะกาลมาตรา 302 วรรค 5 นี้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจากการพิจารณาลงมติของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

5.1.4 ปัญหาในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ได้กำหนดกระบวนการไว้เป็นพิเศษ จึงมีกระบวนการเดียวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งในบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 92-94 และมาตรา 169-178 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในส่วนที่ 6 การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรา 138-141 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามลำดับ เมื่อกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการเดียวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงพบว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ไม่แตกต่างจากปัญหาในทางปฏิบัติของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเลย ซึ่งได้มีการวิเคราะห์แล้วในส่วนของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติเรื่องกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะ แต่ก็มีปัญหาในส่วนของกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธรรมดา หรือพระราชกำหนดได้หรือไม่ หรือจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น จากการวิเคราะห์กระบวนการในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วพบว่ากระบวนการในการตราซึ่งเหมือนกับกระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติม นั้น มีกระบวนการที่เป็นพิเศษแยกต่างหากจาก

พระราชบัญญัติธรรมดา และมีกระบวนการทำให้มีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ส่งผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จึงเป็นกฎหมายคนละลำดับคนละประเภทกัน การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นจึงต้องกระทำโดยกฎหมายประเภทเดียวกันและลำดับศักดิ์เดียวกัน ดังนั้นจะให้พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดมาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายคนละประเภทคนละลำดับศักดิ์ ย่อมไม่สามารถกระทำได้ เพราะฉะนั้นในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายใต้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต้องให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยกันเท่านั้น เพราะพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ เพราะลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด

ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีลำดับศักดิ์เดียวกันกับพระราชบัญญัติธรรมดา เพราะมีกระบวนการตราแบบเดียวกันกับพระราชบัญญัติธรรมดา จึงไม่มีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ทำให้มีความเป็นไปได้ที่พระราชบัญญัติจะสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งมีตัวอย่างของการที่นำพระราชบัญญัติมาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่ 1) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 2) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 และ 3) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2550 กฎหมายทั้งสามฉบับนี้เป็นการแสดงให้เห็นถึงการนำพระราชบัญญัติมาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้ได้มีการถกเถียงกันในเรื่องนี้มากพอสมควร โดยแบ่งความคิดเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่สนับสนุนว่าพระราชบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ มีเหตุผล 2 ประการ คือ *ประการแรก* พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับศักดิ์ที่ไม่แตกต่างกันกับพระราชบัญญัติธรรมดา เพราะไม่ได้มีกระบวนการใดที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดามีเพียงชื่อ และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ไม่ได้ทำให้มีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่า ดังนั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีฐานะเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง เพราะฉะนั้นย่อมจะแก้ไข โดยกฎหมายอื่นๆ ได้ โดยไม่จำแนกศักดิ์ที่ต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติธรรมดาและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติได้ และประการที่สอง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องทำในรูปแบบของพระราชบัญญัติ

ฝ่ายที่คัดค้าน ได้ให้เหตุผลที่พระราชบัญญัติไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้ กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภามี สองประเภท คือ ประเภทที่ 1 เป็นกฎหมายทั่วไป เรียกว่า พระราชบัญญัติ และประเภทที่สอง เป็นกฎหมายเฉพาะ เรียกว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะพิเศษ ซึ่งเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปแบบไว้ว่าเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่ว่า นำเอารายละเอียดซึ่งใกล้ชิดอย่างยิ่งกับรัฐธรรมนูญไปบัญญัติไว้ จึงต้องมีลักษณะพิเศษ โดยลักษณะพิเศษนั้น ได้แก่ ประการแรกสิ่งที่จะเขียนอยู่ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต้องเป็นสิ่งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้เนื้อหาสาระในรายละเอียดของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องมีลักษณะตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล และประการที่สอง กระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่กระทำได้ง่ายกว่าการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติธรรมดา ด้วยเหตุผลดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายเฉพาะ ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องใช้กฎหมายประเภทเดียวกัน คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเหมือนกันเท่านั้น ไม่สามารถใช้พระราชบัญญัติธรรมดา เพราะพระราชบัญญัติธรรมดาคือเป็นกฎหมายทั่วไป และที่สำคัญประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ทำเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตลอด

ในความเห็นของผู้ศึกษา เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติได้ เพราะถือว่าเจตนารมณ์ของการมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ต้องการให้เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา เพื่อเป็นการขยายรายละเอียดของรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงถือว่าเป็นกฎหมายเฉพาะ

ดังนั้นหากมีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องทำด้วยกฎหมายประเภทเดียวกันคือกฎหมายเฉพาะเท่านั้น

แม้จะมีการยกเลิกในประเด็นนี้ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดเสียงส่วนใหญ่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นว่าพระราชบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ จึงมีการประกาศใช้เป็นกฎหมายดังที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้ว อย่างไรก็ตามได้มีการบัญญัติวิธีการป้องกันการเกิดปัญหาในประเด็นดังกล่าวในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 302 วรรคสอง “ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งมาตรานี้ถือเป็นการรับประกันการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแสดงให้เห็นว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ได้เห็นด้วยทั้งหมดว่าพระราชบัญญัติสามารถแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้อย่างแท้จริง จึงได้กำหนดบทบัญญัติรับรองการบังคับใช้กฎหมายไว้ ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นมีผลบังคับใช้อย่างสมบูรณ์ แม้จะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุดก็ตาม

อย่างไรก็ตามปัญหาของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะไม่เกิดขึ้นอีกเพราะในบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีกระบวนการตราที่เป็นการเฉพาะ และพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา และมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จึงถือว่าเป็นกฎหมายเฉพาะอย่างแท้จริง ดังนั้นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องทำได้เฉพาะจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายเฉพาะเท่านั้น

5.1.5 ปัญหาในเรื่องกำหนดเวลาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล

ในบทเฉพาะกาล มาตรา 302 วรรคสามและวรรคสี่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่ วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่

มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตาม มาตรานี้ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้น”

ถือว่าเป็นการกำหนดระยะเวลาในการตราหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญไว้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ได้ประกาศใช้ในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2550 และครบ ระยะเวลาหนึ่งปีตามที่บทเฉพาะกาลกำหนดในวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2551 แต่จนถึงปัจจุบันยัง ไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเลยแม้แต่ฉบับเดียว ได้แค่เพียงเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ซึ่งแต่ละฉบับนั้นได้มีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาก่อนที่จะครบเวลาหนึ่งปี ตามที่กำหนดไว้ แต่ได้ประสบปัญหาในทางปฏิบัติของ กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งในเรื่องของการลงมติ และการวินิจฉัยว่า เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องการเงินหรือไม่ จึงต้องรอการพิจารณาไว้ก่อน จึงไม่สามารถ ประกาศบังคับใช้กฎหมายได้ตามเวลาที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่ ...) พ.ศ..... ที่เสนอโดย นายวิรัช ลิ้มวิชัย ประธานศาลฎีกา เสนอ เมื่อวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2551 ไม่เกินระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลกำหนด แต่การพิจารณา ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเกินระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลกำหนด ซึ่งถือว่าได้รับการ พิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรครบสามวาระแล้ว แต่เนื่องจากในที่ประชุมสภา ฯ มีมติไม่เห็นชอบ ด้วยคะแนนเสียงไม่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดตามมาตรา 302 วรรค 5 ทำให้ สถานะทางกฎหมายไม่สมบูรณ์ จึงอยู่ในระหว่างการหารือว่าจะทำอย่างไรต่อไป ทำให้ไม่สามารถ ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งปีตามที่บท เฉพาะกาลกำหนดได้

2) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ... ที่ เสนอโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ไม่เกินระยะเวลาที่บท เฉพาะกาลกำหนด แต่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเกินระยะเวลาที่บท เฉพาะกาลกำหนด ซึ่งเกิดขึ้นด้วยเหตุสุดวิสัยเพราะได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรครบ

สามารถแล้วภายในเวลา 120 วัน แต่ในการพิจารณาของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจึงได้ส่งมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จึงอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำให้เกิดระยะเวลาหนึ่งปีตามที่บทเฉพาะกาลกำหนด

3) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.... ที่เสนอโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอเมื่อวันที่ 11 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ไม่เกินระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลกำหนด แต่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเกินระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลกำหนด ซึ่งเกิดขึ้นด้วยเหตุสุดวิสัยเพราะได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรครบสามวาระแล้วภายในเวลา 120 วันแล้ว แต่ในการพิจารณาของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมจึงได้ส่งมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จึงอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรทำให้เกิดระยะเวลาหนึ่งปีตามที่บทเฉพาะกาลกำหนด

4) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ... ที่เสนอโดยศาลรัฐธรรมนูญ เสนอเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน พ.ศ. 2551 ไม่เกินระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลกำหนด แต่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเกินระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลกำหนด ซึ่งขณะนี้ได้รับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรโดยอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิฯ ในวาระที่สอง จึงไม่สามารถตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาหนึ่งปีตามที่บทเฉพาะกาลกำหนดได้

5) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... ที่เสนอโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เสนอเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2551 ไม่เกินระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลกำหนด แต่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเกินระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลกำหนด เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องการวินิจฉัยว่าเป็นการเงินหรือไม่ จึงต้องรอการพิจารณาไว้

6) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.... ที่เสนอโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอเมื่อ วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2551 ไม่เกินระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลกำหนด แต่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเกินระยะเวลาที่บทเฉพาะกาลกำหนด ได้บรรจุในระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่เนื่องจากมีปัญหาในเรื่องการวินิจฉัยว่าเป็นการเงินหรือไม่ จึงต้องรอการพิจารณาไว้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่าภายในหนึ่งปีหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่มีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้วประกาศใช้เป็นกฎหมายเลย แต่ก็ไม่ได้เกิดผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด เพราะในบทเฉพาะกาลได้กำหนดไว้เฉพาะระยะเวลาที่ต้องตราให้แล้วเสร็จ แต่ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้ ว่าหากไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดจะมีผลทางกฎหมายเป็นอย่างไร และไม่มีสภาพบังคับว่าองค์กรใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ แล้วจะต้องรับผิดชอบต่ออย่างไร ซึ่งการไม่กำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายไว้ในกรณีที่ทำไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี ทำให้ไม่สามารถบรรลุถึงเจตนารมณ์ของบทเฉพาะกาลดังกล่าว ที่ต้องการให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้รับการตราอย่างรวดเร็ว เพราะเป็นกฎหมายที่มีความจำเป็นต้องใช้บังคับอย่างต่อเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพราะเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนของโครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำให้เนื้อหาในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เปลี่ยนแปลงไป จึงต้องมีการปรับปรุงหรือตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ และจะต้องตราขึ้นใหม่อย่างรวดเร็วเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและเกิดประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้น หากกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกิดความล่าช้าก็ จะทำให้การทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นมีประสิทธิภาพน้อยลง การกำหนดสภาพบังคับในบทเฉพาะกาลนี้ จึงมีเนื้อหาไม่ครอบคลุมทำให้ไม่มีเหตุจูงใจในการกระตุ้นการทำงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งแตกต่างจากบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

มาตรา 323 บัญญัติว่า

“ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้แล้วเสร็จทุกฉบับ โดยในระหว่างเวลาดังกล่าวจะยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งยังไม่แล้วเสร็จทุกฉบับ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด และห้ามมิให้มีการดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จทุกฉบับ หรือเป็นกรณีตามมาตรา 324 ในกรณีนี้ ให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาและดำเนินการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(2) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งทุกฉบับแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตาม (1) ให้วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

(3) ในกรณีที่วุฒิสภาไม่สามารถพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งทุกฉบับให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตาม (1) หรือ (2) ให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และให้นำมาตรา 93 และมาตรา 94 มาใช้บังคับกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวโดยอนุโลม

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วหรือถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา 93 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 โดยพลัน และมีให้นำกำหนดเวลาตามมาตรา 93 มาใช้บังคับ

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 169 เฉพาะส่วนที่ว่าด้วยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มาใช้บังคับกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสอง (1) และ (2)

ในการดำเนินการตามมาตรา 93 มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 มาใช้บังคับ”

บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ได้กำหนดทั้งในส่วนของระยะเวลาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง และกำหนดสภาพบังคับของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในกรณีที่ไม่สามารถตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลา โดยกำหนดให้สถานภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง หากสภาใดไม่สามารถตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จได้ นอกจากนี้ยังได้กำหนดกระบวนการตราให้ง่ายขึ้นหลายอย่าง เช่น มิให้นำกำหนดระยะเวลาในมาตรา 93 * มาบังคับใช้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 169** เฉพาะ

* มาตรา 93 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับ เป็นกฎหมายได้

** มาตรา 169 ภายใต้บังคับมาตรา 170 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัด มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคนรับรอง

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อไปนี้

- (1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับเกี่ยวกับภาษีหรืออากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน
- (3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้
- (4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคนเป็นผู้วินิจฉัย

ส่วนที่ว่าด้วยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน มาบังคับใช้ เพื่อเป็นการรักษาเวลาให้มีกระบวนการที่ยืดเยื้อเกินไป เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้ ถือเป็นหัวใจของการปฏิรูปทางการเมืองของรัฐธรรมนูญ เพราะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในเรื่องสถาบันการเมือง เนื่องจากมีการกำหนดรูปแบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา และคณะกรรมการในการควบคุมการเลือกตั้ง ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญที่ต้องตราให้แล้วเสร็จเป็นอันดับต้นๆ รองจากรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับสามารถตราแล้วเสร็จภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2541

แต่ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีก 5 ฉบับที่เหลือได้กำหนดระยะเวลาในการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ไว้ในมาตรา 329 ดังนี้

“มาตรา 329 ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จ

- (1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (3) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (4) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
- (5) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตรานี้กำหนดแค่เพียงระยะเวลาเท่านั้น มิได้กำหนดสภาพ

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณากรณีตามวรรคสี่ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่มีกรณีดังกล่าว

มติของที่ประชุมร่วมกันตามวรรคสี่ให้ใช้เสียงข้างมากเป็นประมาณ ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

บังคับกรณีไม่สามารถตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งในขณะที่ร่างบทบัญญัติมาตรานี้ ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นว่า²ควรมีการกำหนดสภาพบังคับไว้ เพื่อให้สามารถตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ภายในเวลาที่กำหนด แต่ คณะกรรมาธิการได้ให้ความเห็นว่า หากมีการกำหนดสภาพบังคับให้ยุบสภาเมื่อไม่สามารถตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมดได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด อาจเกิดความไม่เป็นธรรมได้ เพราะเมื่อมีการยุบสภา รัฐบาลใหม่ที่เข้ามารับหน้าที่ก็จะมีเวลาน้อยจนเกินไปที่จะสามารถดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จได้ จึงกำหนดให้กรณีดังกล่าวจะมีเพียงสภาพบังคับทางการเมืองเป็น 2 ทาง คือ³

- (1) โดยการวิพากษ์วิจารณ์ของคนทั่วไป
- (2) หากเป็นการจงใจไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จ ก็สามารถถอดถอนได้ตามบทบัญญัติ มาตรา 303*

มติของสภาร่างรัฐธรรมนูญเสียงส่วนใหญ่เห็นด้วยกับคณะกรรมาธิการ ดังนั้น บทบัญญัติ มาตรา 302 จึงมีแค่เพียงการกำหนดระยะเวลาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เท่านั้น มิได้กำหนดสภาพบังคับในกรณีที่ไม่สามารถตราให้แล้วเสร็จภายในเวลาได้

และในที่สุดก็สามารถตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จตามเวลาที่กำหนดดังนี้

² มนตรี รูปสุวรรณ, เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ , (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542), หน้า 535.

³ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 25 เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2540 หน้า 274

* มาตรา 303 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใด มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามี อำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542
4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2542
5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. 2541 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2541

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้กำหนดสภาพบังคับไว้สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอื่นๆ แต่รัฐสภาก็สามารถที่จะตรากฎหมายดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาได้ ดังนั้นในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถึงแม้ว่าจะกำหนดเฉพาะเรื่องของระยะเวลาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยมีได้กำหนดสภาพบังคับในกรณีที่ไม่สามารถตราให้แล้วเสร็จก็ตาม หากสถานการณ์ทางการเมืองเป็นปกติ **ผู้ศึกษาเชื่อว่า** รัฐสภาจะสามารถตราหรือปรับปรุงกฎหมายให้แล้วเสร็จได้ตามกำหนดเวลา เพราะดูจากข้อเท็จจริงจะเห็นได้ว่าองค์กรที่เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเร่งเสนอร่างกฎหมายเหล่านั้นภายในระยะเวลา แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์ทางการเมืองที่ไม่สงบเรียบร้อย จึงทำให้รัฐสภาทำงานได้ไม่เต็มประสิทธิภาพ และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ทั้งในเรื่องร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน และการลงมติตามบทเฉพาะกาล ทำให้ไม่สามารถตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา จึงถือว่าการที่รัฐสภาไม่สามารถตรากฎหมายได้ มิใช่เพราะความผิดโดยตรงของรัฐสภา หรือองค์กรที่มีอำนาจเสนอกฎหมาย แต่อย่างใด

ผู้ศึกษาจึงเห็นด้วยกับการกำหนดระยะเวลาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จ โดยไม่ต้องกำหนดสภาพบังคับ เพราะถือว่าองค์กรที่มีหน้าที่เสนอร่างกฎหมายและองค์กรที่มีหน้าที่ตรากฎหมาย เป็นองค์กรระดับประเทศที่รู้หน้าที่ของตนเอง และต้องมีความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเอง หากไม่เกิดเหตุสุดวิสัยดังที่กล่าวมาแล้ว ก็น่าจะสามารถตราพระราชบัญญัติให้แล้วเสร็จได้ทันเวลา และนอกจากนี้หากกำหนดสภาพบังคับก็ไม่ว่าจะกำหนดสภาพบังคับด้วยวิธีการใดจึงจะเหมาะสม และใช้บังคับกับใครระหว่างผู้มีอำนาจในการ

เสนอร่างกฎหมาย ซึ่งก็มีอยู่หลายองค์กร หรือรัฐสภาที่มีหน้าที่ในการพิจารณาและลงมติ จึงไม่สมควรจะกำหนดสภาพบังคับไว้ และในต่างประเทศเองไม่มีปัญหาในเรื่องนี้ เพราะในต่างประเทศจะไม่กำหนดระยะเวลาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้⁴

เพราะฉะนั้นการกำหนดระยะเวลาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลานั้น แม้จะไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้ ก็ไม่ถือว่าทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะปัญหาในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ล่าช้า นั้น เกิดจากปัจจัยภายนอก คือ สถานการณ์ทางการเมืองที่ทำให้รัฐสภาไม่สามารถทำงานได้ อย่างเต็มที่ และปัจจัยภายใน คือ บทบัญญัติของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีความไม่ชัดเจนในเรื่องร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน และการลงมติตามบทเฉพาะกาล ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และทำให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับต้องรอการพิจารณาไปก่อน จึงไม่สามารถตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายในกำหนดเวลาได้

5.2 ปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทย

นอกจากปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ยังพบปัญหาอื่นๆ ที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ ปัญหาในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ปัญหาการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และ ปัญหาลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ซึ่งจะได้ศึกษาดังนี้

5.2.1 ปัญหาในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ จึงถือว่าเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุด ดังนั้นกฎหมายอื่นใดก็ไม่สามารถที่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็เช่นกัน จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ เพราะแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายที่เป็นส่วนขยายของรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ขึ้นก็ตาม แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ จึงมีการกำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26 วันพฤหัสบดีที่ 26 มิถุนายน พ.ศ.

ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างศาลรัฐธรรมนูญ กับฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในทางทฤษฎีตามมาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะสามารถตรวจสอบได้เพียงใด ที่จะไม่ทำให้เป็นการก้าวล่วงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติอื่นจะเป็นการขัดต่อหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) โดยในประเด็นปัญหานี้ ได้มีนักวิชาการของต่างประเทศได้แสดงความเห็นไว้⁵ ดังนี้

“*Frisenhahn Aufgabe* เห็นว่า ในการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเคารพในขอบเขตการตัดสินใจโดยอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติและของฝ่ายบริหารด้วย ซึ่งตามลักษณะธรรมชาติขององค์กรในทางการเมืองย่อมจะต้องมีความอิสระในการตัดสินใจทางการเมือง และรัฐธรรมนูญเองก็ได้ให้องค์กรดังกล่าวมีอิสระในการตัดสินใจ”

“*Maunz* เห็นว่าการตรวจสอบดุลยพินิจของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์อาจตรวจสอบได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของบทบัญญัตินั้นๆ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ไม่อาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ ได้ เจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติควรจะได้รับผลกระทบกระท่อนโดยการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้”

ในประเทศไทยได้มีการถกเถียงกันในเรื่องนี้ ว่าเหมาะสมหรือไม่ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้โดยอัตโนมัติ ทั้งๆ ที่กฎหมายนั้นได้ผ่านการพิจารณาจากสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชนแล้ว การตรวจสอบในลักษณะดังกล่าว จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือไม่ และจะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างไรจะไม่ถือว่าเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ถือเป็นปัญหาความสมดุลระหว่างอำนาจศาลกับรัฐสภา ซึ่งเป็นประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจค้นคว้าต่อไป

ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บังคับให้ต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกฉบับโดยอัตโนมัติ เพียงแต่กำหนดวิธีการตรวจสอบให้

⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ, *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ*, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), หน้า 46.

ง่ายกว่าการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติธรรมดาเท่านั้น จึงไม่มีปัญหาในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

แต่ในส่วนของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้กฎหมายนั้นทุกครั้งโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 141

มาตรา 141 “เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 90 มาตรา 150 หรือมาตรา 151 แล้วแต่กรณี ต่อไป”

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 141⁶ มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอื่นตามมาตรา 154 กล่าวคือการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรา 141 นั้น เป็นบทบังคับว่า ก่อนนำขึ้นทูลเกล้า

⁶ มนตรี รูปสุวรรณ, บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2551), หน้า 38.

บุคคลหรือหน่วยงานเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยให้รัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ยกเว้นกรณีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ประกอบมาตรา 305(3) ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยไม่มีกรตั้งประเด็นปัญหาและความเห็นประกอบ) ส่วนตามมาตรา 154 ร่างพระราชบัญญัติอื่นจะส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบก่อนการประกาศใช้เป็นกฎหมายเฉพาะกรณี ที่บัญญัติไว้ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันหรือนายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวหรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา

เนื่องจากการกำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้แล้ว หากว่าพบความขัดหรือแย้งของบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลังจากที่ได้ประกาศใช้แล้วจะทำอย่างไร เพราะกำหนดให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันทุกองค์กร ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 216 วรรคห้า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ” เมื่อได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วก็ถือว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญชอบด้วยรัฐธรรมนูญผูกพันองค์กรต่างๆแล้ว อย่างไรก็ตาม ในมาตรา 215 ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเรื่องใดหรือประเด็นใดที่ได้มีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา เป็นเรื่องหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องหรือประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้” จากมาตรานี้จะเห็นได้ว่าเป็นดุลยพินิจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับเรื่องที่เคยพิจารณาแล้วมาพิจารณาอีก โดยไม่ตัดสิทธิห้ามมิให้ส่งเรื่องที่พิจารณาแล้วมาพิจารณาอีกได้ จึงถือว่าเรื่องที่ได้รับการพิจารณาแล้วอาจพิจารณาได้อีกขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของศาลรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นนี้ได้มีการถกเถียงกันเพราะร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในครั้งแรกได้กำหนดบทบัญญัติว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถูกตรวจสอบจากศาลรัฐธรรมนูญว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว จะนำมาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบอีกรอบไม่ได้ แต่เมื่อเข้าสู่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีการแสดงความเห็น เป็น 2 แนวทางดังต่อไปนี้

ความเห็นที่ 1 เห็นว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถูกตรวจสอบจากศาลรัฐธรรมนูญว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว จะนำมาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบอีกรอบไม่ได้ เพราะได้ถูกตรวจสอบทั้งฉบับตั้งแต่ต้นแล้ว ซึ่งจะเป็นการตรวจสอบซ้ำซ้อน ทั้งๆ ที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นต้องผูกพันองค์กรทุกองค์กรของรัฐแล้ว

ความเห็นที่ 2 เห็นว่า ไม่ควรกำหนดไว้ว่าไม่ให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้อีก เพราะ หากสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ตุลาการรัฐธรรมนูญอาจวินิจฉัยไม่เหมือนกัน ในประเด็นเดียวกันก็ได้ และหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว บทบัญญัติที่ถูกแก้ไขนั้น อาจมีผลทำให้ความชอบของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่าชอบแล้วทั้งฉบับกลายเป็นไม่ชอบก็ได้ ในกรณีนี้จะทำอย่างไรหากกำหนดให้มีการห้ามการทบทวนความชอบหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อไปในอนาคตหรือไม่

ในท้ายที่สุดคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงนำกลับไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง แล้วยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดให้ห้ามส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพราะเห็นว่าถ้ามีบทบัญญัติกำหนดห้ามมิให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งไว้ หากเกิดเหตุการณ์ที่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเกิดทางตันในทางกฎหมายจึงไม่ควรกำหนดลึกลงไปเป็นการเฉพาะ เพราะฉะนั้นถือว่าเมื่อเกิดความขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญอีกครั้งก็สามารถส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้อีกครั้งหนึ่ง ส่วนในเรื่องที่กล่าวว่าจะเกิดการซ้ำซ้อนนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า จะต้องเป็นหน้าที่ของวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดเงื่อนไขไว้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะเป็นการวางแนวทางในการปฏิบัติสำหรับศาลรัฐธรรมนูญให้ต้องตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อน

นอกจากนี้หากมีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้วต้องส่งมาให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาทั้งสองแก้ไขเพิ่มเติมแล้วจะต้องนำส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบอีกรอบหรือไม่ หรือสามารถนำทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยได้เลย โดยไม่ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง เห็นได้ว่าต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง เพราะถือว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใหม่ที่ต้องได้รับการพิจารณาใหม่ จึงต้องตรวจสอบใหม่อีก

ครั้งหนึ่ง เพื่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาและกระบวนการตราของร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับในประเทศฝรั่งเศสที่ได้มีการบังคับให้ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ หากรัฐสภาต้องพิจารณาใหม่อีกครั้งก็จะต้องส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั้นใหม่อีกครั้งหนึ่งด้วย

ประเด็นปัญหาอีกประการหนึ่ง คือ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้ และในขั้นตอนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าองค์กรที่เสนอและองค์กรที่ตรวจสอบถือว่าเป็นองค์กรเดียวกัน คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้เกิดปัญหาว่าเหมาะสมหรือไม่ ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญด้วยตัวเอง

จากการศึกษากระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของต่างประเทศแล้ว จะพบว่ากระบวนการของประเทศฝรั่งเศสจะคล้ายกับกระบวนการของไทย คือมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และมีการบังคับให้ต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้เสมอ แต่แตกต่างจากกรณีของไทยในเรื่องขององค์กรผู้เสนอกฎหมาย ซึ่งองค์กรผู้เสนอกฎหมายของประเทศไทย คือ องค์กรอิสระ แต่ องค์กรผู้เสนอกฎหมายประเทศฝรั่งเศส คือ รัฐบาล หรือ สมาชิกรัฐสภา ส่วนองค์กรในการพิจารณาเป็นองค์กรเดียวกัน คือ รัฐสภา และองค์กรในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็เป็นองค์กรเดียวกัน คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ในประเทศฝรั่งเศสจึงถือว่าองค์กรในการเสนอร่างกฎหมายและองค์กรในการตรวจสอบร่างกฎหมายมิใช่องค์กรเดียวกันจึงไม่เกิดปัญหาเหมือนเช่นในประเทศไทย แม้ว่าจะให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบกฎหมายในเรื่องศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้นเนื่องจากกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเสนอร่างกฎหมายของตนเอง และนำไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบร่างกฎหมายของตนเองโดยศาลรัฐธรรมนูญเองจึงเกิดเป็นปัญหาขึ้น เพราะจะถามได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีส่วนได้เสียกับร่างกฎหมายนั้นและอาจจะให้ความสำคัญกับร่างของตนเองมากกว่าร่างกฎหมายอื่นๆ แล้วจะทำให้เกิดอคติในการตรวจสอบร่างกฎหมายของตนเองได้ แต่หากมองว่าศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่เพียงเป็นผู้ริเริ่มเสนอกฎหมายส่วนการพิจารณานั้นเป็นหน้าที่ของรัฐสภา ฉะนั้นศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้เสนอกฎหมายก็ไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณากฎหมาย และไม่ได้มีอิทธิพลต่อการพิจารณาใดๆ

เลย เมื่อร่างกฎหมายนั้นผ่านรัฐสภาแล้วส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ ศาลรัฐธรรมนูญก็ทำหน้าที่ตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ของตนเองเท่านั้น เพราะศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้มีส่วนได้เสียในร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว เพราะร่างกฎหมายนั้นถูกพิจารณาแล้วโดยรัฐสภา จึงไม่น่าจะมีปัญหาในเรื่องอคติในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามในความเห็นของผู้ศึกษา แล้วเรื่องนี้ก็ถือว่าเป็นปัญหาอยู่ เพราะในมุมมองทั่วไปเห็นว่าเมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอ และศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นองค์กรเดียวกัน โดยหลักแล้วองค์กรเดียวกันไม่สามารถตรวจสอบองค์กรเดียวกันได้

5.2.2 ปัญหาการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการกำหนดเนื้อหาของกฎหมายว่ากฎหมายประเภทใดควรที่จะเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้นยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด ขึ้นอยู่กับผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นๆว่าจะกำหนดเนื้อหาใดบ้าง โดยในต่างประเทศมีการกำหนดเนื้อหาแตกต่างกันไปตามรัฐธรรมนูญแต่ละประเทศ ซึ่งมีเรื่องที่เหมือนกันเพียงไม่กี่เรื่อง คือ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวิธีการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ส่วนใหญ่จะไม่เหมือนกัน เพราะขึ้นอยู่กับเนื้อหาในรัฐธรรมนูญประเทศนั้น และที่สำคัญขึ้นอยู่กับกาหนดองค์กรตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศสเปน มีกองกำลังเพื่อความมั่นคง (The Security forces and Corps) สภาแห่งรัฐ (Council of State) และองค์การพิทักษ์สิทธิของประชาชน จึงมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรเหล่านี้ ซึ่งไม่เหมือนกับองค์กรของประเทศอื่นๆ จึงมีการกำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าประเทศอื่นๆ ในประเทศอิตาลี ได้ให้ความสำคัญกับการแคว้นพิเศษ จึงมีการกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้เป็นส่วนใหญ่ ในประเทศฝรั่งเศสมี ศาลอาญาแห่งรัฐ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคม ประชาคมยุโรปและสหภาพยุโรป จึงมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินการขององค์กรเหล่านี้ ซึ่งไม่เหมือนกับองค์กรของประเทศอื่นๆ ดังนั้นในแต่ละประเทศมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดเนื้อหาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่แตกต่างขึ้นอยู่กับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ และองค์กรตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ แต่อาศัยหลักการเดียวกัน คือเป็นส่วนขยายของเนื้อหาในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเป็นการกำหนดวิธีการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในประเทศไทยได้กำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะในมาตรา 138 ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้

- (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา
- (2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
- (4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ
- (5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ
- (6) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (7) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (8) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (9) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ได้กำหนดเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยอาศัยมีความเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญแต่ไม่อาจบัญญัติรายละเอียดทั้งหมดในรัฐธรรมนูญได้ เช่นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา การทำประชามติ เป็นต้น และเนื้อหาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการกำหนดวิธีการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องมีอำนาจดำเนินการหรือตัดสินใจชี้ขาดในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ (องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจถึงอธิปไตย) เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น แต่ถ้าองค์กรใดเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแต่ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด ก็ไม่กำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ดังนั้นการกำหนดเนื้อหาของการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือว่าได้วางหลักเกณฑ์ไว้ชัดเจนแล้ว จึงไม่มีปัญหาในเรื่องนี้

5.2.3 ปัญหาลำดับศักดิ์กฎหมาย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีกระบวนการตราที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา มีเพียงชื่อและเนื้อหาที่บ่งบอกความเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีสามารถบอกได้ว่ามีสถานะที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จึงเกิดปัญหาที่เกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ปัญหาลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้น ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาอีกเรื่องหนึ่งคือ ปัญหาในกรณีรัฐธรรมนูญถูกยกเลิก เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการเกิดรัฐประหาร ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 หากรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกด้วยหรือไม่ ซึ่งมีความคิดเห็นของนักวิชาการ แบ่งเป็น 2 ฝ่ายคือ

1) ฝ่ายที่เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญถูกยกเลิกไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญ เพราะเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ออกมาเพื่อขยายหลักการในรัฐธรรมนูญเท่านั้น

2) ฝ่ายที่เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ถูกยกเลิกไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญ เพราะเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะหรือลำดับศักดิ์เหมือนพระราชบัญญัติธรรมดา

แต่ปัญหานี้ได้ถูกแก้ไขโดยกำหนดพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ปี 2540 บางฉบับ มีผลบังคับใช้ต่อไป ซึ่งได้กำหนดโดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 12 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 13 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 14 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป และประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขฉบับที่ 31 เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้มีผลบังคับใช้ต่อไปมีดังนี้

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542

4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องจึงได้กำหนดการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 302 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังต่อไปนี้จะมีผลบังคับใช้ต่อไป

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

การกำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ต่อไป ก็เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในกรณีที่รัฐธรรมนูญถูกยกเลิกแล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะไม่ถูกยกเลิกตามไปด้วย

ปัญหาในเรื่องลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นำมาปรับปรุงแก้ไขกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้มีกระบวนการที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาอย่างแท้จริงมิใช่พิเศษกว่าเพียงแค่ชื่อและเนื้อหา ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดให้มีกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดาทั้งในส่วนของกรกำหนดเนื้อหาของกฎหมาย การพิจารณา ลงมติ และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงทำให้พระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญมีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา และเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีความสำคัญในการขยายรายละเอียดในรัฐธรรมนูญให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศส อิตาลี และสเปนแล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ทั้งในเรื่องของการกำหนดเนื้อหา การกำหนดระยะเวลาในการไต่ตรอง การลงมติ และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา จึงมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ เพราะฉะนั้นหากกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยมีกระบวนการเป็นการเฉพาะและเป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ถือว่าลำดับศักดิ์กฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา และต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ จึงจัดลำดับศักดิ์กฎหมายของประเทศไทย ได้ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญ
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
3. พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนดประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้ บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ
4. พระราชกฤษฎีกา
5. กฎกระทรวง
6. กฎหมายที่องค์กรส่วนท้องถิ่นบัญญัติ

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องลำดับศักดิ์ ดังนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงไม่มีปัญหาในเรื่องลำดับศักดิ์ เพราะมีกระบวนการตราที่เป็นพิเศษแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา จึงมีลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาและต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าแม้จะได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาแล้ว แต่เนื่องจากมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่ชัดเจน จึงทำให้เกิด

ปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการที่ต้องการแก้ไขเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

5.3 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากปัญหาในหัวข้อ 5.1 และ 5.2 ซึ่งประกอบด้วยปัญหาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา และองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน ปัญหาการลงมติตามบทเฉพาะกาล มาตรา 302 วรรค 5 และปัญหาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งแบ่งออกเป็น การแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเด็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

5.3.1 การแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ผู้ศึกษาจึงเสนอว่าควรมีการแก้ไขปัญหามาในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

1. กรณีปัญหาเรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ: ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวสามารถทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 139 ไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการเสนอกฎหมายได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ

2. กรณีปัญหาเรื่อง การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน: สามารถแบ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือออกเป็นสองแนวทาง ดังนี้

2.1) กำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 140 วรรค 2 ให้มีความชัดเจนในเรื่องของการนำบทบัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติมาใช้กับกระบวนการ

ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยอนุโลมว่าสามารถใช้โดยอนุโลมในชั้นตอนใดบ้าง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้

2.2) ให้ที่ประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะ มีมติเป็นเอกฉันท์ในการพิจารณาว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงิน จะต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน โดยให้ถือว่ามติของที่ประชุมร่วมกันเป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐสภา และให้ยึดถือมตินั้นเป็นแนวทางปฏิบัติ

3. กรณีปัญหาเรื่องการลงมติตามบทเฉพาะกาลมาตรา 302 วรรค 5: ในกรณีที่คะแนนเสียงไม่ให้ความเห็นชอบมีจำนวนไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจแบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

3.1) แนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้น ต้องหาทางออกให้แก่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาไปแล้ว โดยการกำหนดแนวทางที่ชัดเจน ซึ่งการจะกำหนดว่าเป็นแนวทางใดนั้น ต้องมีการหารือกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และป้องกันไม่ให้นำเรื่องนี้มาเล่นเกมทางการเมืองต่อไปในอนาคต

3.2) แนวทางแก้ไขปัญหาระยะยาว จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยให้ตัดมาตรา 302 วรรค 5 ออกไป และใช้เฉพาะบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น

5.3.2. การแก้ไขปัญหที่เกี่ยวกับเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเด็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในส่วนของการแก้ไขปัญหที่เกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ สามารถแบ่งเป็น 2 กรณีย่อย คือ

5.3.2.1 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้

กรณีปัญหาเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวปฏิบัติไว้ในพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือหลักเกณฑ์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกำหนดเงื่อนไขในกรณีที่จะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายหลังจากการประกาศใช้ เพราะไม่สามารถเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ทุกกรณี โดยเงื่อนไขดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความศักดิ์สิทธิ์ของคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ ดังนั้นเงื่อนไขในการกำหนดให้สามารถนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาตรวจสอบภายหลังจากการประกาศใช้จะต้องเกิดจากกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ทั้งต่อตัวเอง หรือต่อส่วนรวม เช่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และวิธีการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายหลังจากการประกาศใช้นั้นจะใช้วิธีการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติธรรมดา มาตรา 154 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5.3.2.1 การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญ

ในปัญหาเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยศาลรัฐธรรมนูญ และตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากปัญหานี้เป็นปัญหาในเชิงมุมมองถึงความเหมาะสม แต่มิใช่ปัญหาที่เกิดจากความไม่ชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวทางในการแก้ปัญหานี้ ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงองค์การในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ คือ ศาลรัฐธรรมนูญได้ แต่สามารถเปลี่ยนแปลงองค์การที่เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ เพราะฉะนั้นแนวทางแก้ไขปัญหาคือ ควรเปลี่ยนองค์การผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้เกิดความเหมาะสม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นหลักการของกฎหมายที่ทำให้รายละเอียดในรัฐธรรมนูญได้รับการขยายความให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงมีความสำคัญต่อระบบกฎหมายเป็นอย่างมาก ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นจึงต้องหาแนวทางแก้ไข เพื่อให้กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 ข้อสรุป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้เป็นกฎหมายที่ช่วยขยายรายละเอียดของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และ ต้องการให้เป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ในที่สุดก็ไม่ได้มีกระบวนการใดที่บ่งชี้ความเป็นพิเศษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะได้กำหนดให้มีกระบวนการตราไว้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา แต่ที่แตกต่างกันคือ การกำหนดชื่อและเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ และกำหนดให้การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมีกระบวนการที่ง่ายกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีความพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาแต่ประการใด จึงทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิได้เป็นกฎหมายพิเศษอย่างแท้จริง แต่มีฐานะเป็นเพียงกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่มีสถานะและลำดับศักดิ์เท่ากับพระราชบัญญัติธรรมดาเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในเรื่องลำดับศักดิ์ของกฎหมายตามมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเกิดปัญหาในการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้เกิดปัญหาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะถูกยกเลิกไปด้วยหรือไม่ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ได้เล็งเห็นปัญหาในเรื่องนี้ จึงบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นอีกครั้ง ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในการบัญญัติครั้งนี้ได้เน้นความพิเศษของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มจากการกำหนดชื่อและเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และที่สำคัญได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะพิเศษแยกต่างหากเป็นการเฉพาะจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติธรรมดา รวมทั้งได้มีการกำหนดกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเป็นพิเศษโดยต้องส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้เสมอ ซึ่งความพิเศษของกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ จะส่งผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีสถานะทางกฎหมายที่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติธรรมดา ทำให้สถานะของ

กฎหมายดังกล่าวไม่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาอย่างแท้จริง ในการบัญญัติกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ประเทศไทยได้ยึดของประเทศฝรั่งเศสเป็นหลัก รวมถึงแนวคิดจากประเทศอิตาลี สเปน ด้วย โดยเฉพาะในเรื่องของการลงคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (เสียงข้างมากเด็ดขาด) ที่รับแนวคิดมาจากประเทศฝรั่งเศส สเปน และอิตาลี และมีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ ซึ่งรับแนวคิดจากประเทศฝรั่งเศส แล้วนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศไทย

แม้ว่าบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะได้แก้ไขปัญหาในเรื่องลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่การบัญญัติหลักการใหม่ในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นก็ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลายประการ ได้แก่

ประการแรก การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินโดยองค์กรอิสระหรือศาลฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญ ต้องส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรองหรือไม่ ซึ่งมีประเด็นปัญหาเกิดขึ้นแล้ว 2 กรณี คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่...) พ.ศ.... ที่เสนอโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.... ที่เสนอโดยผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ปัญหาในเรื่องนี้เกิดจากการกำหนดให้นำบทบัญญัติหมวดที่ 6 ส่วนที่ 7 เรื่องการตราพระราชบัญญัติมาใช้โดยอนุโลม แต่ไม่ได้กำหนดว่าจะให้เริ่มใช้ตั้งแต่กระบวนการริเริ่มเสนอกฎหมาย หรือใช้เฉพาะในกระบวนการพิจารณาเท่านั้น จึงทำให้เกิดปัญหาว่าการริเริ่มเสนอพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีรับรองหรือไม่ ซึ่งในประเด็นปัญหานี้ได้ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแต่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่ปัญหาขัดแย้งระหว่างองค์กรจึงไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ทำให้ปัญหานี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขว่าจะไปในทิศทางใด ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงอยู่ระหว่างรอการพิจารณา ปัญหานี้ถือเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพราะมีบทบัญญัติบางประการที่ยังไม่ชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องของการนำกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้โดยอนุโลม

ประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลฎีกา ศาลรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกำหนดให้องค์กรอิสระ ศาล

ฎีกา หรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นผู้เสนอนั้น เพื่อเป็นการประกันความอิสระขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและศาล ไม่ให้ถูกแทรกแซงโดยฝ่ายบริหาร และความสะดวกในการเสนอร่างกฎหมายขององค์กรนั้น แต่ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่มีอำนาจในการเสนอกฎหมาย ดังนั้น การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาล หรือองค์กรอิสระ จึงถือว่าผิดหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ *ปัญหานี้ถือเป็นปัญหาขัดแย้งในทางทฤษฎี*

ประการที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับการลงมติในบทเฉพาะกาล มาตรา 302 วรรค 5 ในกรณีที่กำหนดว่าการลงมติแก้ไขเพิ่มเติม หรือไม่ให้ความเห็นชอบต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกในแต่ละสภา ปัญหานี้เกิดจากการลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และมีคะแนนเสียงเห็นชอบเป็นเสียงข้างมากแต่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเช่นกัน จึงทำให้ไม่สามารถกำหนดได้ว่าสถานะของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทิศทางไปในทางใดจะต้องตกไปเพราะคะแนนเสียงเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือถือว่าผ่านการพิจารณาแล้วส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป เพราะคะแนนเสียงไม่เห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งที่จะทำให้ตกไปได้ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกิดปัญหาในขณะนี้ คือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ฉบับที่ ...) พ.ศ..... ที่เสนอโดย นายวิรัช ลิ้มวิชัย ประธานศาลฎีกา ได้รับการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรครบสามวาระแล้ว แต่การประชุมสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 3 มีมติไม่เห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่เกินกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งทำให้สถานะทางกฎหมายไม่สมบูรณ์ เพราะมีคะแนนเห็นชอบก็ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดที่จะทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรไปสู่การพิจารณาของวุฒิสภา หรือมีคะแนนเสียงไม่เห็นชอบก็ไม่ถึงกึ่งหนึ่งที่จะทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไป ตามมาตรา 302 วรรค 5 ของรัฐธรรมนูญ* จึงอยู่ในระหว่างการหารือว่าจะทำอย่างไรต่อไป *ปัญหานี้ถือว่าเป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่บทเฉพาะกาลกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด แต่ไม่ชัดเจนว่าหากเกิดกรณีดังปัญหาจะแก้ไขอย่างไร*

* มาตรา 302 วรรค 5 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การลงมติแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ประการสุดท้าย ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาแล้วทุกฉบับต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้เสมอ แต่หากว่าเกิดการขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญในภายหลังจะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอีกครั้งหรือไม่ เพราะถือว่าได้ถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญไปแล้วทั้งฉบับและคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นเด็ดขาดแล้ว นอกจากนี้ยังมีปัญหาในประเด็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ที่เสนอโดยศาลรัฐธรรมนูญและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ แม้จะยังไม่เกิดปัญหาขึ้นจริงในขณะนี้ แต่คาดว่าจะเกิดปัญหาที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตที่น่าสนใจศึกษาค้นคว้าวิธีการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

6.2 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติในกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ ในการแก้ไขปัญหานั้นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการเสนอกฎหมายได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการการแบ่งแยกอำนาจ และทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ตามมาในอนาคต

ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 139

“มาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา”

2. การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน จะแบ่งแนวทางแก้ไขปัญหานั้นเป็นสองแนวทางคือ

ก) ให้ที่ประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคน มีมติเป็นเอกฉันท์ในการพิจารณาว่าเป็น

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ หากเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับการเงิน ก็จะส่งให้นายกรัฐมนตรีรับรอง โดยให้ถือว่ามติของที่ประชุมร่วมกันว่าเป็นอำนาจเด็ดขาดของรัฐสภา และให้ยึดถือมตินั้นเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ข) กำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนในเรื่องของการนำบทบัญญัติกระบวนกรตราพระราชบัญญัติมาใช้กับกระบวนกรตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยอนุโลมว่าสามารถใช้โดยอนุโลมในชั้นตอนใดบ้าง เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้

ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาตรา 140 วรรคสอง

“.....ให้นำบทบัญญัติในหมวด 6 ส่วนที่ 7 การตราพระราชบัญญัติมาใช้บังคับกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

3. การลงมติตามบทเฉพาะกาลมาตรา 302 วรรคห้า ในกรณีที่คะแนนเสียงไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ซึ่งทำให้ไม่สามารถบอกถึงสถานะทางกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ว่าจะส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปหรือร่างกฎหมายนั้นตกไป ดังนั้นแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องมีสองประการคือ

ก) แนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น จะต้องหาทางออกให้แก่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาไปแล้ว โดยการกำหนดแนวทางที่ชัดเจน ซึ่งการจะกำหนดว่าเป็นแนวทางใดนั้นต้องมีการหารือกันระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล เพื่อให้ทุกฝ่ายได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อจะทำให้แต่ละฝ่ายไม่นำเรื่องนี้มาเล่นเกมทางการเมืองต่อไปในอนาคต

ข) แนวทางแก้ไขปัญหาระยะยาว จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้ตัดวรรคนี้ออกไป โดยใช้เฉพาะบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น

4. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้ จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวปฏิบัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือหลักเกณฑ์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดเงื่อนไขในกรณีที่จะสามารถตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายหลังจากการประกาศใช้ได้ และเงื่อนไขนั้นจะต้องคำนึงถึงความศักดิ์สิทธิ์ของคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เป็นสำคัญ โดยเงื่อนไขในการกำหนดให้สามารถนำพระราชบัญญัติประกอบ

รัฐธรรมนูญมาตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งนั้นจะต้องเกิดจากกรณีที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ทั้งต่อตัวเอง หรือต่อส่วนรวม เช่น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ไม่ใช่สามารถเสนอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้ทุกกรณี

ถึงแม้ว่ากระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะกำหนดให้มีกระบวนการตราที่เป็นเฉพาะแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาหลายประการที่ต้องมีการแก้ไขโดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นปัญหาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาพการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของไทย อันจะเกิดประโยชน์ต่อกระบวนการนิติบัญญัติของไทยต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กมล สุปรียสุนทร. ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชา
นิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์. การร่างกฎหมายในต่างประเทศ. (ม.ป.ท.), 2544.

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19 (มกราคม 2542) : 32-39.

เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์
ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.

คณะกรรมการกฤษฎีกา, สำนักงาน. กองร่างกฎหมาย. กระบวนการนิติบัญญัติ. วารสาร
กฎหมายปกครอง 20 (2544) : 2-28.

คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย. ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองไทยครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร :
เรือนแก้วการพิมพ์, 2539.

คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์. รายงานการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง บทเรียนจาก
รัฐธรรมนูญต่างประเทศต่อการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน คณะกรรมการ
วิจัยแห่งชาติ, 2540.

คำรณ ฤ ลำพูน. การปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติ ศึกษาเฉพาะกรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้า
สู่การพิจารณาของรัฐสภา. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

จเร พันธุ์เปรื่อง. กระบวนการตรากฎหมาย. รัฐสภาสาร 49 (สิงหาคม 2544) : 1-88.

จำปี หยกอุบล. ศาลรัฐธรรมนูญของอิตาลี. ในบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี
ศจ.ไพโรจน์ ชัยนาม, หน้า 17. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพรีก, 2535.

ฉันทิขย์ ไสตติพันธ์. กระบวนการและขั้นตอนในการออกกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐอิตาลี. ใน รวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, หน้า 56-60. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

ฉันทิขย์ ไสตติพันธ์. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป. (อัดสำเนา)

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ : บทวิเคราะห์. ในบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศจ.ไพโรจน์ ชัยนาม, หน้า 27-58. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2535.

คำวิทย์ บุรณะนนท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายการเมือง กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539.

คำวิทย์ บุรณะนนท์. พื้นฐานที่มาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 (เมษายน 2539) : 1-5.

เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. รัฐธรรมนูญนานาชาติ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยแห่งชาติ, 2516.

นรรนิตี เศรษฐบุตร. กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย. ในรายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการวิจัยและพัฒนา รัฐสภา, หน้า 37-45. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายการศึกษา, 2541.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 19 (มกราคม 2542) : 1-32.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. กระบวนการนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 20 (พฤศจิกายน 2543) : 195-214.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การปฏิรูปการเมืองฝรั่งเศส : ข้อคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. องค์กฤษฎีกากับการปฏิรูปการเมือง. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 18 (กันยายน – ธันวาคม 2547) : 13-27.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- พงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์. รัฐธรรมนูญและการปกครองในวรมบตความของพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ รวบรวมโดย ม.ร.ว.พศุภิสาลง ชุมพลและดวงพร มาจำเนียร. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.
- พัฒนพงษ์ ดิษบรรจง. ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติของรัฐบาลไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.
- พินิต อารยะศิริ. กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร. ในเอกสารวิจัยส่วนบุคคลหลักสูตรนักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, หน้า 36-45. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยการป้องกันประเทศ, 2534.
- พูนศักดิ์ ไวส์วรรจ. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับการนำมาใช้เป็นมาตรการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐ. ข่าวเนติบัณฑิตยสภา (มีนาคม 2536) : 2-3.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สารศึกษาการพิมพ์, 2524.
- ไพโรจน์ ชัยนาม. รัฐธรรมนูญและการปกครองของอิตาลี. กรุงเทพมหานคร : มิตรนราการพิมพ์, 2529.

- มนตรี รูปสุวรรณ. กฎหมายรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.
- มนตรี รูปสุวรรณและคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.
- มนตรี รูปสุวรรณ. บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 1. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2550.
- มนตรี รูปสุวรรณ. บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์, 2551.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2541. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- มานิตย์ จุมปา. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์, 2547.
- มาริสสา ไทพะยะทัตย์. ปัญหากระบวนการนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.
- เลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงาน. กระบวนการตราพระราชบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ม.ป.ป..
- เลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงาน. สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2550.
- เลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงาน. สำนักรายงานการประชุมและชวเลข. รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ 2551. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2551.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. รายงานผลการศึกษาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญ
ศึกษาปัญหาการบังคับใช้เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, 2551.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. กองการประชาสัมพันธ์. ระบบงานรัฐสภา. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. สำนักกรรมธิการ 3. เปรียบเทียบร่างรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย (ฉบับลงประชามติ) กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540และสาระสำคัญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, 2550.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. สำนักกรรมธิการ 3. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานการพิมพ์ สำนักงาน
เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. ศูนย์ข่าวเลขและการพิมพ์. รายงานการประชุม
คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, 2540.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. ศูนย์ข่าวเลขและการพิมพ์. รายงานการประชุม
คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภา
ผู้แทนราษฎร, 2550.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. ศูนย์ข่าวเลขและการพิมพ์. รายงานการประชุมสภาร่าง
รัฐธรรมนูญ 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2540.

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักงาน. ศูนย์ข่าวเลขและการพิมพ์. รายงานการประชุมสภาร่าง
รัฐธรรมนูญ 2550. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550.

วิชญ์ เครืองาม. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมายธุรกิจบัณฑิตย์ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2544) : 33-41.

วิชญ์ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ธีรกนุสรณ์, 2521.

สถาบันพระปกเกล้า. โครงการการปรับปรุงกระบวนการริเริ่ม การนำเสนอ การพิจารณา และการอนุมัติกฎหมายไทย ภาคผนวก เล่ม 1. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2543.

สถาบันพระปกเกล้า. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดองค์การทางการเมือง เรื่อง 4 หลักการใหม่ในกระบวนการนิติบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

สถาบันพระปกเกล้า. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เรื่อง 3 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

สถาบันพระปกเกล้า. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เรื่อง 1 กระบวนการตรากฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

สมชาย ภคภาสนีวิวัฒน์. การเมืองการปกครองในยุโรปและอเมริกา. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายกฎหมายแพ่ง หลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้ว, 2535.

สรารุช ปิตุเตชะ. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

2540. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร :

สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2529.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน ,

2538.

อมร จันทรสมบูรณ์. รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญ.

กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบายศึกษา, 2538.

อรพิน ผลสุวรรณ สบายรูป. ระบบการเสนอและการพิจารณากฎหมายการเงิน. กรุงเทพมหานคร :

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.

อำไพ อรัญนารถ. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต ภาควิชา

นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

อิสสระ นิตัทธ์ประภาศ. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ. วารสารสุทธิปริทัศน์ 52 (พฤษภาคม-

สิงหาคม 2543) : 28-31.

ภาษาต่างประเทศ

Constitutional and parliamentary information \\\Inter-Parliamentary Union. Geneva : Inter-

Parliamentary Union, 1996.

E,May. Rule of parliamentary plactices. n.p., n.d.

Francois LUCHAIRE. Le controle des reglements des Assemblees partementaires. Le

Conseil Constitutionel. (Tome I : 2 edibion efondur, Economica) .

Hans Kelsen. The Pure Theaory of Law. Translated by M.Knight.Berkerley : University of

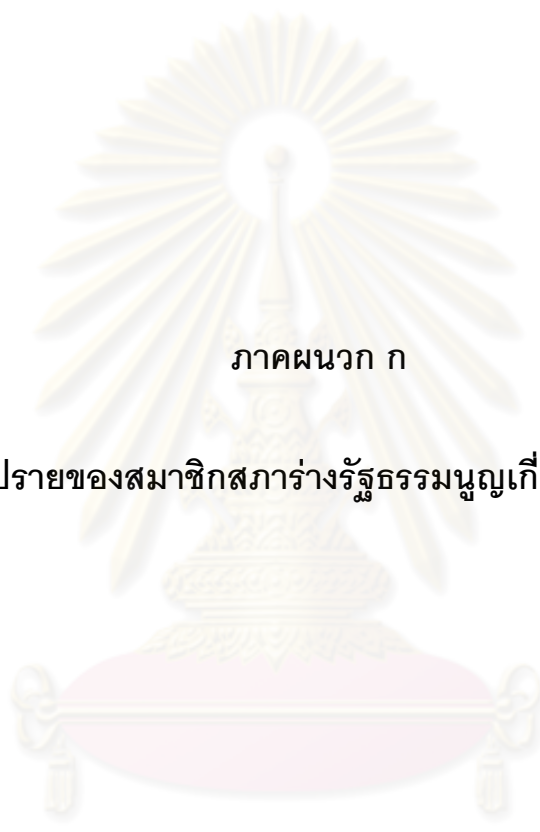
- California Press, 1967.
- Hardman Stephen. France Revolution. Newyork : Macmillan Press, 1970.
- Hubert AMIEL. Les lois organiques, Revue du Droit Public, Paris : n.p., 1989.
- Inter-Parliamentary Union. International Centre for Parliamentary Documentation. Parliaments of the world : a comparative reference compendium volume I 2nd. Aldershot, Hants : Gower, 1986.
- Inter-Parliamentary Union. International Centre for Parliamentary Documentation. Parliaments of the world : a comparative reference compendium volume II 2nd. Aldershot, Hants: Gower, 1986.
- Louis FAVOREU, Loic PHILIP. Les grandes de'cisions du Conseil constitutionnel. Dalloz 8 e'dition, Paris : n.p., 1995.
- Paulsan ,Stanley L. Kelsen's Legal Theory :The Final Round.12. Oxford Journal of Legal Studies. 265 (1992) : 75-84.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก

คำอภิปรายของสมาชิกสภาข้าราชการธรรมนุญเกี่ยวกับมาตรา 192

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำอภิปรายของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับมาตรา 192

- ฝ่ายที่สนับสนุนให้บัญญัติมาตรา 192 ได้ให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา เพราะเป็นกฎหมายที่ขยายความให้รัฐธรรมนูญสมบูรณ์ยิ่งขึ้น จึงต้องมีการกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่เป็นพิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นไว้ดังนี้

ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ได้แสดงความคิดเห็นว่า¹

“.....รัฐธรรมนูญพยายามแยกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติธรรมดาออกจากกัน ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นที่บอกแล้วว่า เป็นกฎหมายสำคัญที่มีขึ้นเพื่อประกอบรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีองค์กรที่สำคัญขึ้นในรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่คณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่องพรรคการเมือง หรือเรื่องอะไรต่างๆ ซึ่งเป็นความพยายามในเชิงวิชาการ ซึ่งต่างประเทศมีอยู่หลายประเทศด้วยกัน เพื่อยกฐานะของกฎหมายที่ประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะสูงกว่ากฎหมายธรรมดาทั่วไป.....”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้แสดงความคิดเห็นว่า²

“.... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตรงกับภาษาอังกฤษว่า organic law หมายถึงพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อให้องค์กรที่ตรงกับคำว่า organ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้สามารถดำเนินการไปได้โดยบรรลุดัตถุประสงค์และหลักการตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญวางไว้ จึงมีการจัดกฎหมายประเภทใหม่ขึ้นที่เรียกว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในหลายระบบกฎหมาย โดยเฉพาะระบบกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรปที่มีรัฐธรรมนูญแนวใหม่ จึงถือว่าเป็นกฎหมายสำคัญกว่ากฎหมายธรรมดา เพราะเป็นกฎหมายซึ่งทำให้รัฐธรรมนูญมีผลได้จริง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจะไม่ได้เดินตามแนวทางต่างประเทศ คือ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ขยายหลักการในการจัดตั้งองค์กร และกระบวนการขององค์กร

¹ เอกสารคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขที่ 4 วันพฤหัสบดีที่ 12 มิถุนายน 2540 ครั้งที่ 14.

² เอกสารคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขที่ 3 วันศุกร์ที่ 6 มิถุนายน 2540 ครั้งที่ 10 และเอกสารคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขที่ 4 วันพฤหัสบดีที่ 12 มิถุนายน 2540 ครั้งที่ 14 และเอกสารคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขที่ 6 วันพฤหัสบดีที่ 19 มิถุนายน 2540 ครั้งที่ 20

ทั้งหลายในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดในมาตรา 192 ว่าร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วต้องส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อน เป็นการบังคับโดยรัฐธรรมนูญเพื่อไม่ให้รัฐสภาอาศัย อำนาจนิติบัญญัติออกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญ จัดตั้ง องค์กรหรือกำหนดกระบวนการที่ผิดเพี้ยนไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งแนวความคิด เป็นแนวความคิดที่ประเทศในภาคพื้นยุโรปไปใช้อยู่หลายประเทศ เพราะถือว่าข้อบังคับการ ประชุมสภาที่ดี กฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมืองก็ดี ฯลฯ รัฐธรรมนูญเขียนหลักการซึ่งมี เจตนารมณ์บางอย่าง ถ้าตัวร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไปบิดเบือน หรือ ออกไปเกินหรือขาดจะถูกสกัดโดยศาลรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ทำให้ต่างจาก พระราชบัญญัติธรรมดา ดังนั้นถ้าตัดมาตรา 192 ทิ้ง คำว่าร่างพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญต้องเอาออกจากรัฐธรรมนูญทุกมาตรา เพราะกฎหมายนั้นคือ พระราชบัญญัติธรรมดา นั่นเอง และเหตุที่ไม่ให้ไปใช้มาตรา 262 ต่อเมื่อต้องรอให้สมาชิก เป็นคนวินิจฉัย ก็เพราะว่าการให้ใช้มาตรา 262 คือต้องรอให้นายกรัฐมนตรีหรือสมาชิก ขอให้วินิจฉัย ซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐสภาอาจจะไม่ใช้มาตรานี้เลยก็ได้เพราะ ตนเองลงมติเห็นชอบมาทั้งหมด ...”

นายพงษ์เทพ เทพกาญจนา ได้ให้ความเห็นว่า³

“... ข้อแตกต่างกันในระหว่างพระราชบัญญัติธรรมดากับพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญ ก็คือ ถ้าร่างพระราชบัญญัติธรรมดานั้นจะต้องมีสมาชิกเสนอให้ศาล รัฐธรรมนูญตีความก่อนที่จะประกาศใช้ ถ้าสงสัยว่าพระราชบัญญัตินั้นอาจขัดต่อ รัฐธรรมนูญ แต่กรณีร่างพระราชบัญญัติสำคัญๆ หรือข้อบังคับการประชุมสภาต่างๆ ซึ่ง ไม่ใช่เรื่องพระราชบัญญัติ แต่ว่าเป็นกฎหมายที่จะทำให้เจตนารมณ์ที่เราได้พยายามยก ร่างไว้ในรัฐธรรมนูญบรรลุผล ก็ควรที่จะให้องค์กรที่มาดูแลในเรื่องความถูกต้องของ กฎหมายตามรัฐธรรมนูญนี้มาดูแลเสียก่อน”

³ เอกสารคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แพ้มที่ 4 วันพฤหัสบดีที่ 12 มิถุนายน 2540 ครั้งที่ 14 และ เอกสารคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แพ้มที่ 6 วันพฤหัสบดีที่ 19 มิถุนายน 2540 ครั้งที่ 20

■ ฝ่ายที่คัดค้านไม่ให้อำนาจมาตรา 192

รองศาสตราจารย์ วิสุทธิ โปธิแทน ได้แสดงความคิดเห็นว่า⁴

“...ในมาตรา 192 ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาทั้งสองหรือรัฐสภา หลังจากที่รัฐสภาหรือสภาแต่ละสภาแล้วแต่กรณีผ่านร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับการประชุมสภาทั้งสองหรือรัฐสภาดังกล่าวแล้วแต่กรณี ก่อนที่นำขึ้นกราบบังคมทูลหรือก่อนที่นำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเห็นว่าอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญมากกว่าอำนาจของรัฐสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนโดยตรงตามหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ที่ว่าสภามีอำนาจสูงสุดแทนประชาชน ถ้าหากจะต้องมีการตีความว่าชอบหรือไม่ชอบโดยรัฐธรรมนูญต้องให้ผู้เกี่ยวข้องร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยเช่น รัฐสภา เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีอีกเหตุผลหนึ่งก็คือ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างข้อบังคับที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนั้นได้มีการพิจารณาโดยสมาชิกของรัฐสภา ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ประมาณ 700 คน ร่างข้อบังคับก็ของแต่ละสภา ผู้แทนราษฎรก็ 500 คน ของวุฒิสภาก็ 200 คน ซึ่งประกอบด้วยคนหลากหลายที่ได้รับความไว้วางใจจากราษฎรให้มาเป็นผู้แทนราษฎร ซึ่งบุคคลเหล่านั้นย่อมจะต้องพยายามรักษาชื่อเสียงเกียรติยศของตนในการพิจารณาแต่ว่าแน่นอนอาจจะมีการฉ้อโกงได้ ในอนาคต แต่นั่นก็เป็นเรื่องที่จะต้องมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาให้ตีความเมื่อมีข้อสงสัย เพราะฉะนั้น จึงเห็นว่าการกำหนดไว้ในมาตรา 192 ซึ่งไปเกี่ยวกับมาตรา 91 เป็นสิ่งที่ไม่จำเป็นและนอกจากจะไม่จำเป็นแล้วยังน่าจะไม่ชอบด้วยการปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นจึงขอให้ตัดมาตรา 192 แล้วไปเพิ่มในมาตรา 262 กล่าวคือถ้าจะมีการวินิจฉัยต้องให้มีการร้องขอเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติอย่างอื่น และเมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ววรรคสองของมาตรา 267 ก็ไม่จำเป็นก็ควรตัดออกทั้งหมดด้วย นอกจากนี้ยังมองว่าความสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอาจจะมีเรื่องอื่นด้วยคือเป็นกฎหมายสำคัญที่แยกมากกว่ากฎหมายธรรมดา ก็ถือว่าเป็นความสำคัญ...”

นายประชุม ทงมี ได้แสดงความคิดเห็นไว้ว่า⁵

⁴ เอกสารคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมที่ 4 วันพฤหัสบดีที่ 12 มิถุนายน 2540 ครั้งที่ 14 และเอกสารคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมที่ 6 วันพฤหัสบดีที่ 19 มิถุนายน 2540 ครั้งที่ 20

“... ข้อคิดเห็นของมาตรา 192 คงจะมีอยู่ว่า เมื่อกฎหมายออกโดยสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา หรือออกโดยรัฐสภาแล้วทำไมต้องไปส่งที่ศาลรัฐธรรมนูญคงจะพึงยุติได้แล้วว่า ที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นในอนาคตก็คงจะเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ เช่นจบปริญญาตรีอายุ 40 ปี มีประสบการณ์ ที่มาก็ได้ระบุไว้แล้วในรัฐธรรมนูญมาตรา 120 สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นก็มา 2 ทาง ทางหนึ่ง คือ ระบบบัญชีรายชื่อ อีกทางหนึ่ง คือ เลือกตั้งเป็นเขต สำหรับผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นได้รับการคัดกรองมาจากประชาชน ได้รับการคัดกรองมาจากพรรควุฒิสมาชิกก็เช่นกันได้รับการคัดกรองมาจากบุคคลคณะต่างๆ ตามมาตรา 120 นั้นเมื่อย้อนไปดูมาตรา 254 เรื่องที่มาของตุลาการรัฐธรรมนูญมาตรา 254 บัญญัติไว้ว่า มีบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวน 6 คน ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ จำนวน 3 คน และเมื่อไปดูมาตรา 256 ประกอบ จะเห็นว่าตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 254 นั้น คัดมาจาก 12 คนให้เหลือ 6 คน ส่วนมาตรา 255 พรรคสองนั้นก็คัดมาอีก 3 คน รวมเป็น 9 คน คน 9 คน กับคน 700 คน ซึ่งเป็นที่ยอมรับในคุณวุฒิในประสบการณ์ ที่วิตกกังวลกันว่า ถ้าวุฒิสมาชิกเลือกตั้งโดยตรงนั้นก็กลัวจะไม่ได้คนมีประสบการณ์ ไม่ได้คนมีคุณวุฒิ ไม่ได้คนมีคุณภาพ ไม่มีศักยภาพเข้ามาทำงานนั้น จึงเป็นไปไม่ได้อีกแล้วตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ ดังนั้น เมื่อบุคคล 700 คน ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดก็ตามออกมาแล้วไม่มีความจำเป็นที่จะส่งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญไปตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งถ้ากระทำอย่างนั้นจะเป็นการเพิ่มอำนาจทำให้อำนาจซ้อนอำนาจ ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่เห็นด้วยกับกฎหมายที่สมาชิกรัฐสภาทั้ง 700 คนออกมา ซึ่งเป็นกฎหมายที่หล่อหลอมความคิดของสมาชิกรัฐสภาได้ระดมความคิดของตนออกมาจนกฎหมายนั้นจะบังคับใช้ ตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญโดยคนเพียง 9 คนตัดสินว่าใช้ไม่ได้ขัดระเบียบ หรือไม่เห็นด้วยกฎหมายนั้นก็ตกไป ดังนั้นจึงควรพิจารณาว่ามีวิธีการอย่างอื่นหรือไม่ที่จะทำให้ไม่ต้องส่งโดยตรงต่อตุลาการรัฐธรรมนูญหรือศาลรัฐธรรมนูญ เช่น การบัญญัติไว้ว่าต้องมีการร้องขอ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ใน 5 หรือ 1 ใน 10 หรือ 50 คน 20 คน 30 คนก็ขึ้นอยู่กับที่จะกำหนดการร้องขอกฎหมายที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทั้ง 700 คนออกมานั้น ที่จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาตรวจสอบอีกชั้นหนึ่ง...”

⁵ เอกสารของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 6 วันพฤหัสบดีที่ 19 มิถุนายน 2540 ครั้งที่ 20.

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาววัชรพร ยอดมิ่ง เกิดเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2525 ที่พะเยา สำเร็จการศึกษา
นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในปีการศึกษา 2546 สำเร็จการศึกษาหลักสูตร
เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 60 ปีการศึกษา 2550
และได้เข้าศึกษาต่อหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. 2549
ปัจจุบันรับราชการตำแหน่งนิติกร ที่สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย