# ภาค 3 สถาบัน

## บทที่ 10 การบัญญัติกฎหมาย

### 1) ความนำ

**กฎหมาย** คือ **ข้อบังคับของรัฐ** ที่กำหนดความประพฤติของมนุษย์ขึ้น **โดยรัฐาธิปัตย์** เพื่อให้เกิด **ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง** และ **ความยุติธรรมแก่ประชาชน** ผู้ฝ่าฝืนย่อมได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ รวมถึง **กฎ/ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย** ด้วย

โดยหลัก **รัฐธรรมนูญ** กำหนดให้ **กฎหมายหลัก (กฎหมายแม่บท/พระราชบัญญัติ)** ต้องผ่านความเห็นชอบของ **รัฐสภา** ซึ่งเป็นองค์กรที่แสดงเจตจำนงสูงสุดของประชาชน เมื่อรัฐสภาเห็นชอบให้ตรากฎหมายใด ย่อมถือว่า **สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน**

อย่างไรก็ดี **ไม่ใช่เฉพาะ “พระราชบัญญัติ” เท่านั้นที่เป็นกฎหมาย** ยังมีกฎหมายระดับรองอีกหลายชนิด เช่น **พระราชกำหนด**, **พระราชกฤษฎีกา**, **ประมวลกฎหมาย**, **กฎกระทรวง** เป็นต้น ซึ่งโดยมากต้อง **อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ** และ **ขั้นตอนบัญญัติไม่ซับซ้อนเท่า** พระราชบัญญัติ ดังนั้น **พระราชบัญญัติ** จึงมี **ความสำคัญสูงสุดในระดับกฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญ** และควรทำความเข้าใจ **ขั้นตอนบัญญัติ** ให้ครบถ้วน

### 2) พระราชบัญญัติ

**พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.)** คือกฎหมายที่ **พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย** ประกาศใช้ **โดยคำแนะนำและความยินยอมของรัฐสภา** (ในทางปฏิบัติ คือกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและอนุมัติจากรัฐสภาหรือองค์กรนิติบัญญัติ) แล้ว **นายกรัฐมนตรี** ทูลเกล้าฯ ขึ้นเพื่อลงพระปรมาภิไธย และเป็น **ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ** มีผลใช้บังคับ **เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา**

#### 2.1 ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ

โดยทั่วไป ผู้มีสิทธิ **เสนอร่าง พ.ร.บ.** ต่อสภา ได้แก่ **คณะรัฐมนตรี** และ **สมาชิกสภา** (ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด) ในระบบ **สภาคู่** มักให้สิทธิแก่ **สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** และ **วุฒิสมาชิก** เสนอต่อ **ประธานสภาที่ตนสังกัด**

* บางฉบับ **จำกัดสิทธิฝ่ายสมาชิก** (เช่น **รัฐธรรมนูญ 2517 และ 2521** แม้เป็นสภาคู่ แต่ให้สิทธิ **เฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** เท่านั้น ส่วนวุฒิสมาชิก **ไม่มีสิทธิเสนอ**)
* **รัฐธรรมนูญ 2519** ให้สมาชิก **สภาปฏิรูปฯ** เสนอได้ แต่ต้องผ่าน **คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยร่าง พ.ร.บ.** รับรองก่อนจึงเข้าที่ประชุม
* **รัฐธรรมนูญ 2521 (ช่วงบทเฉพาะกาล 4 ปีแรก)** สมาชิกสภาผู้แทนฯ เสนอต้องผ่าน **คณะกรรมาธิการวิสามัญวินิจฉัยฯ** รับรองก่อน (ยกเว้นร่างที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี)
* ในระยะต่อมา **ยกเลิกกลไกดังกล่าว** สมาชิกสภาผู้แทนฯ เสนอร่างได้ **แต่ต้องมีมติพรรค** และมี **ส.ส.ร่วมลงชื่ออย่างน้อย 20 คน** พรรคที่มี ส.ส. **ต่ำกว่า 21 คน** จึง **ไม่อาจเสนอร่างเอง** ได้

**ร่าง พ.ร.บ. เกี่ยวกับการเงิน** — รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดให้เสนอได้ **เฉพาะโดยคณะรัฐมนตรี**; หากสมาชิกประสงค์เสนอ ต้องมี **คำรับรองของนายกรัฐมนตรี** เหตุผลเพราะรัฐบาลในฐานะฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบฐานะการคลังของประเทศ

นิยาม **“ร่าง พ.ร.บ.การเงิน”** โดยทั่วไปครอบคลุมเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อไปนี้:

1. **ภาษีอากร** (ตั้ง/ยกเลิก/แก้ไข/ผ่อน/กำกับการบังคับ),
2. **เงินแผ่นดิน** (การจัดสรร รับ รักษา จ่าย หรือ **โอนงบประมาณรายจ่าย**),
3. **การตั้งหน่วยงาน** ที่ทำให้ **งบประมาณรายจ่ายเพิ่ม**,
4. **การกู้เงิน/ค้ำประกัน/ใช้เงินกู้**,
5. **เงินตรา** ผู้ชี้ขาดข้อสงสัยว่า “เป็นร่างการเงินหรือไม่” คือ **ประธานสภาผู้แทนราษฎร**

#### 2.2 กระบวนการพิจารณา 3 วาระในสภา

สภาทำหน้าที่พิจารณา **ทุกฉบับ** ไม่ว่ามาจากฝ่ายใด โดยมี **3 วาระ** ดังนี้

* **วาระที่ 1: รับหลักการ** — ผู้นำเสนอชี้แจงเหตุผลและความจำเป็น สมาชิกอภิปราย **สนับสนุน/คัดค้าน** แล้วลงมติ **รับ/ไม่รับหลักการ**; ถ้า **ไม่รับ** ร่างตกไป; ถ้า **รับ** ส่งร่างไปยัง **คณะกรรมาธิการ** (สามัญที่ตรงเรื่อง หรือ **วิสามัญ** หากยังไม่มีคณะตรงเรื่อง) เพื่อ **ยกร่างปรับปรุง**
* **วาระที่ 2: พิจารณาโดยคณะกรรมาธิการ** — สมาชิกสภา **มีสิทธิเข้าร่วม** และเสนอ **แปรญัตติ** ได้ หากคณะกรรมาธิการ **ไม่เห็นด้วย** สมาชิกผู้เสนอสามารถ **สงวนความเห็น** ไว้อภิปรายในวาระที่ 2 ของที่ประชุมสภา เมื่อคณะกรรมาธิการจัดทำ **รายงานและร่างแก้ไข** แล้ว ที่ประชุมจะพิจารณา **เรียงมาตรา** ตามที่เสนอ ผู้ที่ **สงวนคำแปรญัตติ** ไว้เท่านั้นจึงจะอภิปราย/เสนอแก้ไขในที่ประชุมได้ มติที่ประชุมเป็นที่สุดในชั้นนี้
* **วาระที่ 3: ลงมติทั้งฉบับ** — เมื่อพิจารณารายละเอียดเรียงมาตราจบแล้ว ที่ประชุมลงมติว่า **ควรออกเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่** โดย **ไม่มีการอภิปราย** หาก **เห็นชอบ** ถือว่า **ผ่านสภานั้น**; หาก **ไม่เห็นชอบ** ร่างตกไป

**กรณีเร่งด่วน** — ที่ประชุม **อาจพิจารณารวดเดียว 3 วาระ** ได้ โดย **เว้นส่งเข้าคณะกรรมาธิการ** และทำให้ที่ประชุมทำหน้าที่เป็น **“คณะกรรมาธิการเต็มสภา”** ในวาระที่ 2 (ตั้งได้เมื่อคณะรัฐมนตรี **หรือ** สมาชิก **ไม่น้อยกว่า 20 คน** ร้องขอและที่ประชุมอนุมัติ) **เว้นแต่ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่าย** ซึ่ง **ห้าม** ใช้วิธีกรรมาธิการเต็มสภา

#### 2.2.1 เส้นทางร่าง พ.ร.บ. ในระบบสภาเดียวกับสภาคู่

* **สภาเดียว** (เช่น ธรรมนูญฯ 2475, รธน. 2475, 2495, ธรรมนูญฯ 2502, 2515, รธน. 2519, ธรรมนูญฯ 2520): เมื่อสภา **เห็นชอบ** แล้ว นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย **ประกาศใช้**
* **สภาคู่** (เช่น รธน. 2489, 2490, 2492, 2511, 2517, 2521, 2534): เมื่อ **สภาผู้แทนราษฎร** เห็นชอบแล้ว ส่งต่อให้ **วุฒิสภา** พิจารณา **ภายใน 60 วัน** (ถ้าเป็น **ร่างการเงิน** ภายใน **30 วัน**) เว้นแต่สภาผู้แทนฯ มีมติ **ขยายเวลา** เป็นกรณีพิเศษ หากวุฒิสภา **ไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนด** ให้ถือว่า **วุฒิสภาเห็นชอบ**

กรณี **วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม** ให้ตั้ง **คณะกรรมาธิการร่วมสองสภา** (จำนวนเท่ากัน) พิจารณาและจัดทำ **ร่างที่แก้ไขร่วมกัน** เสนอกลับทั้งสองสภา หาก **ทั้งสองสภาเห็นชอบ** นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ; หาก **สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบ** ให้ **ยับยั้งไว้ก่อน** หรือในบางกรณี **สภาผู้แทนฯ อาจยืนยันร่างเดิม/ร่างตามข้อเสนอของคณะกรรมาธิการร่วม** ด้วยคะแนนเสียง **มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด** ของสภาผู้แทนฯ ก็ถือว่า **ร่างนั้นผ่านรัฐสภา**

#### 2.3 การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

การ **ยับยั้ง** เกิดได้ **สองทางหลัก**

* **โดยพระมหากษัตริย์** — อาจ **พระราชทานคืน** ให้รัฐสภาพิจารณาใหม่ **หรือ** **งดลงพระปรมาภิไธย** จนพ้นกำหนดตามรัฐธรรมนูญ เมื่อสภาพิจารณาใหม่และ **ลงมติยืนยัน** ด้วยเสียง **ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด** (โดยหลักคือ **เสียงข้างมากเข้ม/ขั้นพิเศษ**) นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ อีกครั้ง และหาก **ยังมิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนด** นายกรัฐมนตรี **ประกาศในราชกิจจานุเบกษา** ให้มีผลใช้บังคับ **เสมือนทรงลงพระปรมาภิไธย** (ทรงมีสิทธิยับยั้งได้ **ครั้งเดียว** ต่อร่างเดียว)
* **โดยวุฒิสภา** (ในระบบสภาคู่) — วุฒิสภา **ลงมติไม่เห็นชอบ** และส่งคืนภายในกำหนด ร่างนั้น **ยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้** ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด (ร่าง **การเงิน** สภาผู้แทนฯ **หยิบยกขึ้นได้ทันที**) หากสภาผู้แทนฯ **ยืนยันร่างเดิม** ด้วยคะแนนเสียง **มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด** ให้ถือว่า **รัฐสภาเห็นชอบ** นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ต่อไป

**ข้อห้ามระหว่างการยับยั้ง** — คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิก **ห้ามเสนอร่างใหม่** ที่ **หลักการเดียวกันหรือคล้ายคลึง** กับร่างที่ถูกยับยั้งอยู่ (โดยบางฉบับกำหนดให้ **คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ** วินิจฉัยหากมีข้อโต้แย้งเรื่อง “ซ้ำซ้อน”)

**เมื่อสภาครบวาระ/ถูกยุบ** — ร่างทั้งหมดที่ **ยังไม่ได้รับความเห็นชอบ** หรือ **ยังอยู่ในระหว่างการยับยั้ง** ถือว่า **ตกไป**

### 3) พระราชกำหนด

**พระราชกำหนด (พ.ร.ก.)** คือกฎหมายที่ **ฝ่ายบริหาร** (คณะรัฐมนตรี) เสนอให้ตรา **ในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน** เพื่อรักษา **ความปลอดภัยของประเทศ/สาธารณะ**, **ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ**, หรือ **ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ** ซึ่งหากดำเนินตามขั้นตอน พ.ร.บ. อาจ **ชักช้าไม่ทันเหตุการณ์** กฎหมายเกี่ยวกับ **ภาษีอากรและเงินตรา** ก็ **อาจออกเป็น พ.ร.ก. ได้** ด้วยเหตุผลด้าน **ความลับและความฉับไว**

เมื่อประกาศใช้แล้ว **คณะรัฐมนตรีต้องเสนอ พ.ร.ก. ต่อรัฐสภา** เพื่อพิจารณา **ในการประชุมครั้งแรก** ที่เปิดประชุมหลังประกาศใช้ (สำหรับ **ภาษี/เงินตรา** ต้องเสนอ **ภายใน 2 วัน** นับแต่ประกาศใช้)

**ผลการพิจารณาในสภาคู่**

* หาก **สภาผู้แทนฯ ไม่อนุมัติ** หรือ **สภาผู้แทนฯ อนุมัติแต่ วุฒิสภาไม่อนุมัติ** และสภาผู้แทนฯ **ยืนยันไม่ถึงเกณฑ์** (มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด) ให้ **พ.ร.ก. ตกไป** แต่ **กิจการที่ได้ทำไปแล้ว** ในระหว่างบังคับใช้ **ไม่เสียไป**
* หาก **สองสภาอนุมัติ** หรือ วุฒิสภาไม่อนุมัติแต่ **สภาผู้แทนฯ ยืนยันด้วยคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่ง** ให้ **พ.ร.ก. มีผลเป็น พ.ร.บ. ต่อไป**

ก่อนที่สภาจะลงมติ ถ้า **สมาชิกไม่น้อยกว่า 1/5** ของสมาชิกทั้งหมดของ **แต่ละสภา** เข้าชื่อยื่นต่อ **ประธานสภา** ว่า พ.ร.ก. นั้น **ไม่เข้าเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ** (ไม่ใช่กรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนตามที่กำหนด) ให้ส่งเรื่องให้ **คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ** วินิจฉัย หาก **วินิจฉัยเห็นด้วย** ด้วยเสียง **ไม่น้อยกว่า 2/3** ของตุลาการทั้งหมด ให้ถือว่า **พ.ร.ก. นั้นเป็นโมฆะตั้งแต่ต้น**

ตาม **ธรรมเนียมการเมือง** หากสภาผู้แทนฯ **ไม่อนุมัติ พ.ร.ก.** ถือว่าเกิด **ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภา** นายกรัฐมนตรี **ควรตัดสินใจ** ระหว่าง **ลาออก** หรือ **ยุบสภา** แม้บางฉบับ **มิได้กำหนดไว้โดยตรง**

### 4) พระราชกฤษฎีกา

**พระราชกฤษฎีกา (พ.ร.ฎ.)** คือกฎหมายลำดับรองที่ทรงตรา **ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี** ในทางปฏิบัติ คือ **กฎหมายที่ฝ่ายบริหารกำหนด** โดย **อาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บท/พระราชบัญญัติ** เพื่อ **กำหนดรายละเอียดในการบังคับใช้** ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ **รัฐธรรมนูญ** บางประการก็กำหนดให้ **กิจการบางเรื่องต้องตราเป็น พ.ร.ฎ.** เช่น **เรียกประชุม/ขยายสมัยประชุม/ยุบสภา** เป็นต้น

พ.ร.ฎ. มีผลใช้บังคับ **เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา** และ **ต้องไม่ขัด/แย้ง** กับ **พระราชบัญญัติหรือรัฐธรรมนูญ** หากเกิดปัญหา **ผู้ชี้ขาด** โดยหลักคือ **คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ**; ในบางยุคที่ **ไม่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ** ให้ **ศาล** เป็นผู้วินิจฉัย

### 5) ประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติ

**การปฏิวัติ/รัฐประหาร** คือการยึดอำนาจรัฐสำเร็จและ **ยกเลิกรัฐธรรมนูญ** ด้วยวิธีการ **นอกกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ** เมื่อสำเร็จแล้ว **คณะผู้ยึดอำนาจ** ย่อม **กุมอำนาจอธิปไตยสูงสุด** มีฐานะเสมือน **รัฐาธิปัตย์** ดังนั้น **ประกาศ/คำสั่งของคณะปฏิวัติ** จึงมี **สภาพเป็นกฎหมาย** หากมี **ลักษณะเป็นข้อบังคับทั่วไป**

* ประกาศที่ **ยกเลิกรัฐธรรมนูญ/กำหนดองค์การทางการเมือง** มี **ฐานะเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ**
* ประกาศที่ **ยกเลิก/แก้ไข/เพิ่มเติม พ.ร.บ. หรือ พ.ร.ก.** หรือกำหนดสาระ **ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้ออก พ.ร.บ./พ.ร.ก.** มี **ฐานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ**
* ประกาศที่กำหนดสาระ **ในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้ออกเป็น พ.ร.ฎ.** หรือ **แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.ฎ.** มี **ฐานะเทียบเท่าพระราชกฤษฎีกา**

ภายหลังเมื่อมี **ธรรมนูญการปกครอง/รัฐธรรมนูญฉบับใหม่** ประกาศ/คำสั่งคณะปฏิวัติที่ออกในระยะยึดอำนาจ **ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป** จนกว่าจะถูก **ยกเลิก/แก้ไขโดยกระบวนการกฎหมายปกติ** โดยทั่วไป **รัฐธรรมนูญหลังรัฐประหาร** มักมีบทรับรอง **ให้ประกาศ/คำสั่งดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ** และกำหนด **วิธีการยกเลิก** (เช่น ต้องตราเป็น **พระราชบัญญัติ** เพื่อ **ไม่กระทบ** การกระทำที่ได้ทำไปก่อนหน้า)

### 6) ความส่งท้าย

กฎหมาย **มิได้มีเพียง** พ.ร.บ., พ.ร.ก., พ.ร.ฎ. หรือ **ประกาศคณะปฏิวัติ** เท่านั้น แต่ยังรวมถึง **พระบรมราชโองการ**, **กฎกระทรวง**, **ประกาศกระทรวง**, **ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร/จังหวัด/เทศบาล/สุขาภิบาล** ฯลฯ ซึ่งมี **ลักษณะเป็นข้อบังคับทั่วไป ใช้ได้เสมอไป** (จนกว่าจะยกเลิก) และ **บังคับแก่บุคคลทั่วไป** เพียงแต่ **ลำดับศักดิ์กฎหมาย** เหล่านี้ **อยู่ภายใต้** กฎหมายแม่บท และเหนือสุดคือ **รัฐธรรมนูญ** — กฎหมายใด **ขัดรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีผลบังคับใช้**.