

# บทที่ 11

## การบัญญัติกฎหมาย

สุขุม นวลสกุล  
วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ

### 1. ความนำ

“กฎหมายคือข้อบังคับของรัฐที่กำหนดความประพฤติของมนุษย์ตราขึ้นโดยรัฐาธิปัตย์ เพื่อให้ความสงบเรียบร้อยแก่แผ่นดินและให้ความยุติธรรมแก่ราษฎร ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ และรวมถึงกฎข้อบังคับที่กำหนดขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายด้วย”<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้กฎหมายหลักหรือกฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติต้องผ่านการพิจารณาและอนุมัติโดยรัฐสภา ซึ่งถือเป็นองค์กรที่แสดงเจตจำนงสูงสุดของประชาชน ถ้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบอนุมัติให้ตรากฎหมายได้ออกมาบังคับใช้ได้ ก็เท่ากับกฎหมายฉบับนั้นสอดคล้องหรือไม่ขัดกับความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตามมิได้หมายความว่า พระราชบัญญัติเท่านั้นที่เป็นกฎหมาย กฎหมายมีหลายประเภทเช่น พระราชกำหนด, พระราชกฤษฎีกา, ประมวลกฎหมาย, กฎกระทรวง เป็นต้น แต่กฎหมายอื่น ๆ นั้นอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายรองที่ขั้นตอนการบัญญัติไม่สลับซับซ้อนเหมือนพระราชบัญญัติ และบางประเภทก็ต้องอาศัยอำนาจที่ให้ไว้โดยพระราชบัญญัติ<sup>2</sup> เพราะฉะนั้นพระราชบัญญัติจึงมีความสำคัญและควรให้ความสนใจศึกษาถึงขั้นตอนในการบัญญัติโดยสังเขป

### 2. พระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติคือกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา หรือในทางพฤตินัยคือกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาและอนุมัติโดยรัฐสภาหรือองค์กรที่ทำหน้าที่นิติบัญญัติ และนายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการฯ ประกาศใช้พระราชบัญญัติและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วถือว่า มีผลบังคับใช้โดยสมบูรณ์

#### 2.1 การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ปกติรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่ที่พิจารณาของสภาคือ คณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภา ยกเว้นรัฐธรรมนูญฯ บางฉบับ ที่ไม่ให้สิทธิสมาชิกสภานิติ

บัญญัติฯ เสนอร่างพระราชบัญญัติ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปรัฐสภาเป็น 2 สภา ก็มัก จะให้สิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก่ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิก โดยผู้ที่ เสนอจะต้องเสนอต่อประธานสภาที่ตนสังกัด ยกเว้นรัฐธรรมนูญ 2517 และรัฐธรรมนูญ 2521 ที่แม้จะกำหนดรูปสภาผู้แทนฯ แต่ให้สิทธิเฉพาะสมาชิกสภาผู้แทนฯ เท่านั้นที่จะเสนอร่างพระราช- บัญญัติได้เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรี วุฒิสมาชิกไม่มีสิทธิเสนอ สำหรับรัฐธรรมนูญ 2519 แม้จะให้สิทธิสมาชิกสภาปฏิรูปฯ เสนอร่างพระราชบัญญัติได้แต่กำหนดว่า จะต้องได้รับการรับรอง จากคณะกรรมการวิสามัญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติเสียก่อนจึงจะเข้าสู่ที่ประชุมสภาได้ รัฐธรรมนูญ 2521 ก็เช่นเดียวกันในบทเฉพาะกาลกำหนดว่าในระยะสี่ปีแรกของรัฐสภา การเสนอ ร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภาผู้แทนฯ จะต้องได้รับคำรับรองจากคณะกรรมการ ดังกล่าวจึงจะได้รับการพิจารณา แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอไม่จำเป็นต้องมีการ รับรอง ปัจจุบันคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนฯ มีสิทธิเสนอร่างพระ- ราชบัญญัติได้ แต่ต้องมีมติของพรรครับรอง และมีส.ส.ร่วมพรรคลงชื่อสนับสนุนอีก 20 คน ดังนั้นส.ส.ที่สังกัดพรรคที่มีส.ส.ไม่ถึง 21 คน จะไม่สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้

รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเงินเสนอได้ก็ แต่โดยคณะรัฐมนตรี ถ้าสมาชิกสภาจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับการเงินจะต้องมี คำรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วยจึงเสนอได้ ทั้งนี้เพราะว่า “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่าย บริหารย่อมจะต้องทราบวาฐานะการเงินของประเทศเป็นเช่นไร นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีส่วน รับผิดชอบในการจัดหาและจัดจ่ายรายได้ของประเทศให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ”<sup>3</sup> จึงเป็น การจำเป็นที่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับการเงินต้องเสนอโดยคณะรัฐมนตรีหรือถ้าเสนอ โดยสมาชิกก็ต้องให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองเห็นชอบ

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวข้องกับการเงินปกติหมายถึงร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องต่อไปนี้เรื่องใดเรื่องหนึ่ง

- (1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับ อันเกี่ยวกับภาษีอากร
- (2) การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่าย ของแผ่นดิน
- (3) การจัดตั้งหน่วยงานอันมีผลให้ต้องมีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น
- (4) การกู้เงินหรือการค้ำประกันหรือการใช้เงินกู้
- (5) เงินตรา<sup>4</sup>

ในกรณีที่มีข้อสงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติใด เป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินหรือ  
ไม่นั้น ผู้มีหน้าที่วินิจฉัยคือประธานสภาผู้แทนราษฎร

## 2.2 กระบวนการพิจารณาในสภา

สภาจะทำหน้าที่เป็นองค์การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับไม่ว่าจะเสนอโดย  
สมาชิกสภาหรือคณะรัฐมนตรี เมื่อสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอเข้ามาก็นำเข้าสู่  
กระบวนการพิจารณาซึ่งมีขั้นตอน 3 วาระด้วยกันคือ<sup>5</sup>

วาระที่ 1 รับหลักการ เมื่อร่างพระราชบัญญัติถูกประธานสภานำเข้าสู่ที่ประชุมสภา  
แล้วผู้เสนอก็จะชี้แจงเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ที่ประชุมทราบเพื่อประกอบ  
การพิจารณา ประธานสภาจะเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้อื่นอภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนจน  
เป็นที่พอใจหรือเห็นว่าได้ความสมควรแล้ว ก็จะขอมติที่ประชุมว่ารับหลักการร่างพระราชบัญญัตินั้น  
หรือไม่ ถ้าสภาลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็ตกไป ถ้าสภาลงมติรับ  
หลักการก็จะส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้กับคณะกรรมการสามัญชุดใดชุดหนึ่งของสภาซึ่ง  
ตั้งไว้ตรงกับเรื่องในร่างพระราชบัญญัติเป็นผู้พิจารณากร่าง หรือถ้าหากไม่มีคณะกรรมการ  
สามัญชุดใดตรงกับเรื่องเลยก็อาจตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นใหม่เป็นผู้พิจารณากร่างก็ได้  
สภาอาจจะยังไม่ลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่โดย “สภาจะตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาหลัก  
การแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือปัญหาใด ๆ ก่อนก็ได้ เพื่อให้การพิจารณาของสภาในคราวต่อไป  
ได้รับความสะดวกรวดเร็วโดยปราศจากข้อสงสัยใด ๆ ถ้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่  
สมาชิกสภาเป็นผู้เสนอคณะรัฐมนตรีจะขอรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพิจารณาก่อนที่สภาจะ  
ลงมติรับหลักการ ก็ให้รอการพิจารณาไว้ก่อน โดยสภาจะกำหนดเวลาการรอพิจารณาไว้หรือ  
ไม่ก็ได้”<sup>6</sup>

วาระที่ 2 กรรมการ เมื่อสภาลงมติรับหลักการแล้วก็เข้าวาระที่ 2 โดยส่งเข้าคณะ  
กรรมการซึ่งถ้าเป็นเรื่องที่ตรงกับมีกรรมการประจำอยู่แล้วก็เป็นหน้าที่ของกรรมการชุด  
นั้น ถ้าไม่มีก็ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเป็นผู้พิจารณา ในระหว่างที่คณะกรรมการที่ได้  
รับมอบหมายพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น สมาชิกสภามีสิทธิที่จะเข้าร่วมพิจารณาด้วย โดย  
การเสนอขอเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อความที่ปรากฏอยู่ในร่างเดิมก็ได้เรียกว่า “การแปรญัติ”  
ถ้าการขอแปรญัตินั้นคณะกรรมการไม่เห็นด้วยตามข้อเสนอของสมาชิกสภาและไม่เปลี่ยนแปลง  
ตาม สมาชิกสภามีสิทธิที่จะ “สงวน” ความเห็นนั้นมาอภิปรายในการพิจารณาวาระที่ 2 ของ  
สภาได้ ปกติตามข้อบังคับของสภาคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องคือสมาชิกสภาผู้  
เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นและบุคคลซึ่งคณะรัฐมนตรีมอบหมายให้ชี้แจงแสดงความคิดเห็น

เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการมาธิการด้วย เมื่อคณะกรรมการมาธิการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วก็เสนอต่อประธานสภาเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมสภา ที่ประชุมสภาจะพิจารณาตามลำดับตั้งแต่ชื่อร่างพระราชบัญญัติและรายละเอียดเรียงเป็นรายมาตราตามที่คณะกรรมการมาธิการเสนอมา สมาชิกสภาที่ขอสงวนการแปรญัตติไว้เท่า่นั้นจึงจะมีสิทธิอภิปรายซักถามหรือขอแก้ไขข้อความใด ๆ ได้ คณะกรรมการมาธิการจะชี้แจงตอบข้อซักถามต่าง ๆ ให้เป็นที่เข้าใจ และการแก้ไขหรือรับตามร่างที่คณะกรรมการมาธิการเสนอมาให้เป็นไปตามมติของที่ประชุมสภา

วาระที่ 3 ลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งฉบับ “ภายหลังที่ได้พิจารณารายละเอียดเรียงตามลำดับแต่ละมาตราแล้ว ที่ประชุมสภา จะลงมติในการพิจารณา วาระนั้นเฉพาะแต่ร่างพระราชบัญญัติฉบับที่ผ่านวาระที่หนึ่งและวาระที่สองมาแล้วนี้ ควรออกเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่ การลงมติในวาระที่สามจะไม่มีกรอภิปราย” ถ้าสภาลงมติรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็ถือว่าได้รับอนุมัติจากสภาถ้าสภาลงมติไม่รับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นก็ตกไป

สำหรับร่างพระราชบัญญัติฉบับใดที่มีความจำเป็นรีบด่วนต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จในเวลาอันรวดเร็ว ที่ประชุมสภาอาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นรวดเดียว 3 วาระก็ได้โดยไม่ต้องส่งให้คณะกรรมการสามัญชุดใดหรือตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นมาพิจารณา โดยเฉพาะ เพราะปกติการพิจารณาในคณะกรรมการมาธิการจะต้องกำหนดเวลาให้อย่างน้อย 7 วัน ในกรณีพิเศษเร่งด่วนจึงให้สิทธิที่ประชุมสภาทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเองเรียกว่า “คณะกรรมการเต็มสภา” เพื่อพิจารณา วาระที่ 2 ในทันทีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านวาระที่ 1 มา และเมื่อผ่านวาระที่ 2 แล้วที่ประชุมสภาก็จะลงมติในวาระที่สามเลยทีเดียว

การพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกไม่น้อยกว่า 20 คนร้องขอ และที่ประชุมอนุมัติ เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจะพิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภามีได้ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการเต็มสภานั้น ให้ถือว่าสมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบด้วยเป็นกรรมาธิการ ประธานของที่ประชุมมีฐานะเป็นประธานคณะกรรมการมาธิการ และให้ถือว่าเป็นทั้งการพิจารณาของสภาในวาระที่สองเรียงตามลำดับมารวมกันไปด้วย<sup>๑</sup>

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรัฐสภาเป็นสภาเดียวเช่นสภาตาม รัฐธรรมนูญ 2475, รัฐธรรมนูญ 2475, รัฐธรรมนูญ 2495, รัฐธรรมนูญ 2502, รัฐธรรมนูญ 2515, รัฐธรรมนูญ 2519 และรัฐธรรมนูญ 2520 เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับอนุมัติจากสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะนำทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรัฐสภาเป็นสภาคู่ คือสภาตามรัฐธรรมนูญฯ 2489, รัฐธรรมนูญฯ 2490, รัฐธรรมนูญฯ 2492, รัฐธรรมนูญฯ 2511 รัฐธรรมนูญฯ 2517 รัฐธรรมนูญฯ 2521 และรัฐธรรมนูญฯ 2534 เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมวุฒิสภา วุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นให้แล้วเสร็จใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติการเงินจะใช้เวลาพิจารณาได้เพียง 30 วัน เว้นแต่สภาผู้แทนฯ จะลงมติให้ขยายเวลาออกได้เป็นพิเศษ “กำหนดวันดังกล่าวให้หมายความถึงวันในสมัยประชุม และเริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติมาถึงวุฒิสภา”<sup>9</sup> ในกรณีที่วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดให้ถือว่า วุฒิสภาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติ

การพิจารณาของวุฒิสภาจะทำเป็น 3 วาระเช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร และถ้าวุฒิสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมาจากสภาผู้แทนฯ หรือไม่พิจารณาให้แล้วเสร็จในเวลาที่กำหนดไว้ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ ในกรณีที่วุฒิสภามีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนฯ ให้ความเห็นชอบเสนอมา ทั้งสองสภาจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม ซึ่งอาจจะเป็นคณะกรรมการสามัญหรือวิสามัญแล้วแต่กรณีมีจำนวนเท่ากัน ร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่วมกันนั้นต่อสภาทั้งสอง ถ้าทั้งสองสภาผู้แทนฯ และวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยถ้าสภาหนึ่งสภาใดไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งไว้ก่อน

### 2.3 การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปรัฐสภาเป็นสภาเดียว การยับยั้งอาจทำได้โดยพระมหากษัตริย์เพียงพระองค์เดียว แต่ถ้ารัฐสภาเป็นรูปสภาคู่ร่างพระราชบัญญัติอาจถูกยับยั้งได้โดยพระมหากษัตริย์และวุฒิสภา และการยับยั้งอันเกิดจากสภาในสภาหนึ่งไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันของสองสภา

2.3.1 การยับยั้งโดยพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจที่จะใช้สิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบของสภาและนายกรัฐมนตรีทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธย การยับยั้งทำได้ 2 วิธีคือ พระราชทานคืนมายังสภาหรือเก็บไว้โดยไม่คืนมาภายในเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิยับยั้ง รัฐสภาจะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้น

มาพิจารณาใหม่ ถ้าที่ประชุมสภาลงมติยืนยันว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ทรงใช้สิทธิยับยั้งนั้นควรได้นำออกประกาศใช้ด้วยคะแนนเสียงตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ อีกครั้งหนึ่ง และครั้งนี้ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ลงพระปรมาภิไธยภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายโดยสมบูรณ์ เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ได้ลงพระปรมาภิไธยแล้ว ซึ่งเท่ากับพระมหากษัตริย์ทรงมีสิทธิยับยั้งเพียงครั้งเดียว หากสภายืนยันด้วยมติตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>10</sup> ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะมีผลบังคับใช้แม้พระมหากษัตริย์จะไม่ลงพระปรมาภิไธยก็ตาม

2.3.2 การยับยั้งโดยวุฒิสภา ในกรณีที่รัฐสภาเป็นสภาคู่ วุฒิสภามีอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว การยับยั้งนั้นกระทำได้โดยการลงมติไม่เห็นชอบ และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นกลับคืนไปยังสภาผู้แทนภายในเวลาที่กำหนดให้ตามรัฐธรรมนูญ<sup>11</sup> ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้โดยวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อเวลาผ่านไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด<sup>12</sup> ยกเว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติการเงิน สภาผู้แทนอาจหยิบยกขึ้นพิจารณาได้ทันที ในกรณีพิจารณาใหม่ถ้าสภาผู้แทนฯ ลงมติยืนยันร่างเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนฯ (ไม่ใช่ของผู้มาประชุม) ก็ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา นายกรัฐมนตรีจะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป

2.3.3 การยับยั้งอันเกิดจากสภาใดสภาหนึ่งไม่ให้ความเห็นชอบ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันของสองสภาพิจารณาจากการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นถูกยับยั้งไว้ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการแนะนำมีจำนวนมากกว่าครึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ในระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติจะโดยพระมหากษัตริย์หรือวุฒิสภาในกรณี

ที่มี 2 สภา คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาจะเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้มิได้ รัฐธรรมนูญ 2534 กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่สภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดที่เสนอซ้ำซ้อนกับร่างพระราชบัญญัติที่ยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาส่งให้คณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่อยู่ในระหว่างการยับยั้ง ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาก็จะตกไป

ในกรณีที่สภาครวระหรือมีการยุบสภา บรรดาร่างพระราชบัญญัติที่ยังไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภา หรือที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบ หรือมิได้พระราชทานคืนมาในเวลาที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็ถือว่าเป็นอันตกไป

### 3. พระราชกำหนด

“พระราชกำหนดคือกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารทรงตราขึ้นใช้บังคับตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี มีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ”<sup>13</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติพระราชกำหนดคือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี-

พระราชกำหนดจะออกได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือของสาธารณชนหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งถ้าจะตราเป็นพระราชบัญญัติอาจชักช้าไม่ทันกับเหตุการณ์ เพราะขั้นตอนในการพิจารณา มีระยะเวลาที่ต้องใช้พอสมควร กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา อาจออกเป็นพระราชกำหนดได้เช่นเดียวกัน เพราะเป็นเรื่องที่ต้องกระทำโดยลับและทันทีทันใดเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

พระราชกำหนดเมื่อประกาศใช้แล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อสภาเพื่อพิจารณาในการประชุมครั้งแรกของสภาที่เปิดประชุมหลังจากได้ประกาศใช้พระราชกำหนดนั้นแล้ว ยกเว้นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราจะต้องนำเสนอต่อสภาภายใน 2 วัน นับแต่ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่สภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนั้นก็จะเป็นอันดับไป ถ้าสภาอนุมัติให้ความเห็นชอบ พระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลบังคับใช้ต่อไป

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดรูปรัฐสภาเป็นสภาคู่ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาพระราชกำหนดในสภาดังนี้

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิก

ทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไป  
ในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ถ้าสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่  
อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ  
จำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุ-  
เบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>14</sup>

พระราชกำหนดเมื่อผ่านการอนุมัติให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จะมีผลบังคับ  
ใช้โดยสมบูรณ์ทันทีที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ไม่ต้องทูลเกล้าฯ ให้พระมหากษัตริย์ลง  
พระปรมาภิไธยอีก เพราะเมื่อตราเป็นพระราชกำหนดนั้นพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมา-  
ภิไธยอยู่แล้ว พระราชกำหนดนี้แม้จะตกไปเพราะสภาไม่อนุมัติ การถูกยกเลิกนั้นไม่มีผลกระท-  
บกระทั่งในกิจการที่เป็นไปโดยพระราชกำหนดฉบับนั้นก่อนหน้าที่จะถูกยกเลิกโดยสภา

ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดถ้าสมาชิกสภา-  
ผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า 1/5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ  
แต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนด  
นั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัย  
ของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ  
หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งประธานสภาจะต้องส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย  
ถ้าคณะตุลาการเห็นด้วยกับความเห็นที่เสนอด้วยเสียงไม่ต่ำกว่า 2/3 ของกรรมการทั้งหมด  
จะเป็นผลให้พระราชกำหนดฉบับนั้นกลายเป็นไม่มีผลบังคับใช้มาแต่ต้น

อย่างไรก็ตามหากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนด ตามธรรมเนียม  
ปฏิบัติต้องถือว่ามีความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนฯ นายกรัฐมนตรีจะต้องเลือกที่จะ  
ยุบสภาหรือลาออกแม้รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดไว้ก็ตามจะอยู่ในตำแหน่งต่อไปโดยถือเป็นเหตุ  
การณ์ธรรมดาไม่ได้

#### 4. พระราชกฤษฎีกา

“พระราชกฤษฎีกาคือกฎหมายลำดับรองที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่าย  
บริหารทรงตราขึ้นใช้บังคับตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี”<sup>15</sup> หรือในพจนานุกรมก็คือกฎหมายที่  
บัญญัติโดยฝ่ายบริหาร โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายแม่บทหรือพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้

“การที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้บังคับได้นี้ ก็

เพื่อให้การกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ในการดำเนินการตามกฎหมายแม่บทภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทได้ให้อำนาจไว้”<sup>16</sup> เช่น ได้มีการตราพระราชบัญญัติการประมงเมื่อ พ.ศ. 2490 มาตรา 53 ให้อำนาจรัฐบาลที่จะห้ามการเลี้ยงสัตว์น้ำบางชนิดได้ และภายหลังเมื่อ พ.ศ. 2513 รัฐบาลเห็นว่าปลาน้ำจืดในสกุลเซราซาลมุส (Sarasalmus) เป็นอันตรายไม่ควรให้ผู้ใดเลี้ยง รัฐบาลก็ออกพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจไว้ในพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ห้ามมิให้ผู้ใดมีปลาน้ำจืดสกุลดังกล่าวไว้ในครอบครองเป็นต้น

นอกจากนี้การออกพระราชกฤษฎีกาในบางเรื่องก็เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การเรียกประชุมหรือขยายประชุมหรือยุบสภาต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น เมื่อจะทำกิจการดังกล่าวก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

พระราชกฤษฎีกาจะมีผลบังคับใช้เมื่อมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และพระราชกฤษฎีกาจะมีข้อความแย้งหรือขัดต่อกฎหมายแม่บทคือพระราชบัญญัติหรือรัฐธรรมนูญไม่ได้ ผู้พิจารณาวินิจฉัยปัญหานี้โดยปกติคือคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่รัฐธรรมนูญบางฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญฯ 2519, ธรรมนูญฯ 2520 ไม่ได้จัดตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญไว้ในกรณีเช่นนี้เท่ากับให้อำนาจศาลเป็นผู้วินิจฉัยในปัญหาที่เกิดขึ้น

## 5. ประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติ

การปฏิวัติคือการยึดอำนาจรัฐเป็นผลสำเร็จและยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ด้วยวิธีการที่ไม่เป็นไปหรือไม่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครอง แต่การปฏิวัตินั้นมีผลให้คณะบุคคลที่กระทำการเป็นผู้กุมอำนาจอธิปไตยหรืออำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศไว้ มีฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์<sup>17</sup> เพราะฉะนั้นประกาศและคำสั่งของคณะปฏิวัติจึงมีฐานะเป็นกฎหมายถ้าสาระเนื้อหาของประกาศนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายคือ เป็นคำสั่ง, หรือข้อบังคับ, หรือระเบียบปฏิบัติ ประกาศคณะปฏิวัติไม่ต้องมีการลงพระปรมาภิไธย เพราะถือว่าขณะนั้นอำนาจสูงสุดเด็ดขาดอยู่ที่หัวหน้าคณะปฏิวัติที่มีฐานะเป็นรัฐาธิปัตย์

ประกาศของคณะปฏิวัติที่ยกเลิกรัฐธรรมนูญหรือกำหนดองค์การทางการเมืองย่อมมีค่าบังคับเท่ากับรัฐธรรมนูญ

ประกาศของคณะปฏิวัติที่ยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญ.....หรือกำหนดเนื้อหาสาระภายในขอบเขตที่พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือประกาศพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญ.....จะพึงกำหนด ย่อมมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ

ประกาศของคณะปฏิวัติที่กำหนดเนื้อหาสาระภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บท กำหนดไว้ให้ตรากฎหมายในรูปพระราชกฤษฎีกา หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา ย่อมมีค่าบังคับเท่ากับพระราชกฤษฎีกา<sup>18</sup>

ภายหลังที่สิ้นสุดภาวะปฏิวัติมีพระบรมราชโองการประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครอง หรือรัฐธรรมนูญแล้ว ประกาศและคำสั่งคณะปฏิวัติที่ออกในระหว่างที่มีภาวะปฏิวัติที่ยังคงมี ผลบังคับใช้ย่อมมิได้ถูกยกเลิกไป การจะยกเลิกคำสั่งหรือประกาศของคณะปฏิวัติจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกับการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายธรรมดา ปกติรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้ ภายหลังการปฏิวัติมักจะมีบทบัญญัติรับรองประกาศและคำสั่งของคณะปฏิวัติ เช่น รัฐธรรมนูญ 2534 บัญญัติว่า

บรรดาประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ หรือกฎหมายที่มีผลเป็นการแก้ไข หรือเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติหรือ หัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ออกใช้บังคับก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภารักษาความสงบ- เรียบร้อยแห่งชาติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 27 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิผลใช้บังคับในทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ บรรดาที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ ให้มีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป และถ้าประกาศ หรือคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติหรือในทางตุลาการ การยกเลิกหรือ เปลี่ยนแปลงประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ การตราพระ- ราชบัญญัตินี้ไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติงานของบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งได้กระทำไปตามประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว และให้บุคคลหรือคณะบุคคลนั้น ได้รับการคุ้มครอง ผู้ใดจะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องในทางใดมิได้<sup>19</sup>

## 6. ความสงัท้าย

กฎหมายนั้นมิได้หมายถึงเฉพาะ พระราชบัญญัติ, พระราชกำหนด, พระราชกำหนด, พระราชกฤษฎีกา, หรือประกาศคณะปฏิวัติ แต่ยังหมายถึงพระบรมราชโองการ, กฎกระทรวง, ประกาศกระทรวง, ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร, ข้อบัญญัติจังหวัด, เทศบัญญัติ, ข้อบังคับ สภาภิบาลที่มีลักษณะเป็นข้อบังคับที่ใช้ได้ทั่วไป, ใช้ได้เสมอไป (จนกว่าจะถูกยกเลิก), ทุกคน ต้องปฏิบัติตามเพราะมีสภาพบังคับ,<sup>20</sup> และบทลงโทษ แต่กฎหมายดังกล่าวนี้ถือเป็นกฎหมาย

ระดับรองที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายแม่บท กฎหมายที่มีถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ  
คือกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายใดก็ตามไม่ว่าจะจะมีบทบัญญัติขัดกับรัฐธรรมนูญได้กฎหมาย  
ใดขัดกับรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีผลบังคับใช้

## เชิงอรรถ

- <sup>1</sup>ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, และคณะ, กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2517), 50.
- <sup>2</sup>ธานีินทร์ ภัทรวิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย (โรงพิมพ์แผนกทหาร, 2518), 16-9.
- <sup>3</sup>สมพงศ์ เกษมสิน, ลัทธิการเมือง (ไทยวัฒนาพานิช, 2519), 490
- <sup>4</sup>มาตรา 137 รัฐธรรมนูญ 2534.
- <sup>5</sup>กองกรรมาธิการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “กระบวนการวิธในการบัญญัติกฎหมาย,” รัฐสภาสาร, ปีที่ 24, ฉบับที่ 1 (1 มกราคม 2519), 58-62.
- <sup>6</sup>เล่มเดียวกัน, 58-9.
- <sup>7</sup>สมพงศ์ เกษมสิน, ลัทธิการเมือง, 492.
- <sup>8</sup>กองกรรมาธิการ, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “กระบวนการในการบัญญัติกฎหมาย,” รัฐสภาสาร, ปีที่ 24 ฉบับที่ 1 (1 มกราคม 2519), 60.
- <sup>9</sup>ศักดิ์ ผาสุนิรันต์, การปกครองของไทย (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2514), 181.
- <sup>10</sup>รัฐธรรมนูญ 2475, 2489, 2490 กำหนดเวลาให้พระมหากษัตริย์พิจารณาครั้งแรกได้ไม่เกิน 30 วัน หากไม่เห็นชอบสภาสามารถยืนยันด้วยคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งกรรมดา และเมื่อสภายืนยันพระมหากษัตริย์ต้องลงพระปรมาภิไธยใน 15 วัน รัฐธรรมนูญ 2595 กำหนดเวลาครั้งแรก 60 วัน สภายืนยันต้องเกิน 1/2 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (ไม่ใช่ที่มาประชุม) และครั้งที่ 2 ต้องพิจารณาใน 30 วัน รัฐธรรมนูญ 2492, 2511, 2517 กำหนดเวลาเท่ากับรัฐธรรมนูญ 2495 แต่คะแนนยืนยันต้อง 2/3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด รัฐธรรมนูญ 2521 และ 2534 กำหนดเวลาครั้งแรก 90 วัน คะแนนยืนยันต้อง 2/3 ของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมด และครั้งที่ 2 ต้องพิจารณาใน 30 วัน
- <sup>11</sup>รัฐธรรมนูญ 2489, 2490 กำหนดไว้ 30 วันสำหรับร่างพระราชบัญญัติกรรมดา และ 15 วันสำหรับร่างพระราชบัญญัติการเงิน รัฐธรรมนูญ 2492, 2511, 2517, กำหนด 60 วัน สำหรับร่างพระราชบัญญัติกรรมดา และ 30 วัน สำหรับร่างพระราชบัญญัติการเงิน, รัฐธรรมนูญ 2521, และ 2534 กำหนด 180 วัน สำหรับร่าง พรบ.กรรมดา และได้ทันทีสำหรับร่าง พรบ.การเงิน
- <sup>12</sup>รัฐธรรมนูญ 2489, 2490 ไม่ได้กำหนดไว้ รัฐธรรมนูญ 2492, 2511 กำหนดไว้ 1 ปี สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้ง รัฐธรรมนูญ 2517, 2521, และ 2534 กำหนดไว้ 180 วัน.
- <sup>13</sup>ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, และคณะ, กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ, 66.
- <sup>14</sup>มาตรา 172, รัฐธรรมนูญ 2534.
- <sup>15</sup>ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, และคณะ, กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ, 75.
- <sup>16</sup>เล่มเดียวกัน, 75.
- <sup>17</sup>การยึดอำนาจเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินก็คือการกระทำปฏิวัตินั้นเอง ฐานะตามหลักรัฐศาสตร์ของคณะปฏิรูปฯ ก็คือคณะปฏิวัติแม้จะใช้นามเป็นคณะปฏิรูปฯ เพราะฉะนั้นประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิรูปฯ ก็มีฐานะเป็นประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ
- <sup>18</sup>ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, และคณะ, กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ, 108.
- <sup>19</sup>มาตรา 223 รัฐธรรมนูญ 2534.
- <sup>20</sup>ชาญวุฒิ วัชรพุกก์, และคณะ, กระบวนการฝ่ายนิติบัญญัติ, 51.

# ภาคผนวกบทที่ 11

## กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ 2540

วิศิษฐ์ ทวีเศรษฐ์

รัฐธรรมนูญฯ 2540 ได้กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติไว้ในมาตรา 169-177 พอสรุปได้ดังนี้

### การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1. คณะรัฐมนตรี

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า 20 คน รับรอง แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อไปนี้

(1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(2) การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

(4) เงินตรา

ในกรณีที่สงสัยว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกับของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคนเป็นผู้วินิจฉัย

3. ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 (สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย) และหมวด 5 (แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ) ต่อประธานรัฐสภาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

## การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และดำเนินการพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการ วาระที่ 2 ขึ้นกรรมาธิการ และวาระที่ 3 ขึ้นลงมติ

รัฐธรรมนูญฯ 2540 มีบทบัญญัติเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาแล้วว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ไม่ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบ ให้ตั้งบุคคล ซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอประกอบกันเป็นคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อพิจารณาแล้วให้รายงานต่อรัฐสภาถ้ารัฐสภาให้ความเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 93 กล่าวคือ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไปได้ แต่ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ส่วนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภานั้น เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อวุฒิสภา วุฒิสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยดำเนินการพิจารณาเป็น 3 วาระ เช่นเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร โดยวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายใน 60 วัน แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับร่างฯ ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยและเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็จะเข้าสู่ขั้นตอนการประกาศใช้ต่อไป แต่ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาในวาระ 1 กล่าวคือ ไม่รับหลักการ หรือวาระ 3 กล่าวคือ ไม่เห็นชอบด้วย ให้ยับยั้งพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีผลให้สภาผู้แทนราษฎรต้องรอให้พ้นเวลา 180 วัน จึงจะสามารถยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรสามารถยกขึ้นพิจารณาได้ทันที และถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิได้ยื่นยั้งร่างพระราช-

บัญญัติเดิมด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ต่อไป หากมติยืนยันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

สำหรับกรณีที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ วุฒิสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาทบทวน ถ้าสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบด้วย ก็จะนำไปสู่ขั้นตอนการประกาศใช้ต่อไป แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วย กับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา แต่ละสภาจะตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือไม่ได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้นๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนดประกอบเป็น คณะกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เมื่อคณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว จะเสนอรายงานและร่างพระราชบัญญัติที่พิจารณาเสร็จแล้ว ต่อทั้งสองสภา ถ้าทั้งสองสภาเห็นชอบด้วย ก็จะนำไปสู่ขั้นตอนการประกาศใช้ต่อไป ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมาธิการร่วมกันพิจารณาแล้ว ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งคืนสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้เมื่อพ้น 180 วัน ยกเว้นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินยกขึ้นพิจารณาได้ทันที ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยืนยันด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก็จะนำไปสู่ขั้นตอนการประกาศใช้ต่อไป หากคะแนนเสียงยืนยันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่มีอยู่ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

รัฐธรรมนูญฯ 2540 มาตรา 93 ได้บัญญัติการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

การดำเนินการกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญฯ 2540 มาตรา 94 ได้บัญญัติไว้ กล่าวคือ เมื่อพระมหากษัตริย์ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด หากไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้น 90 วัน แล้วมิได้พระราชทานคืนมารัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระ

ราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิม ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน 30 วัน นายกรัฐมนตรีสามารถนำร่างพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ใช้บังคับเป็น กฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้น 90 วัน แล้วมิได้พระราชทานคืน มาให้เป็นอันตกไป

รัฐธรรมนูญฯ 2540 ได้บัญญัติเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ว่าร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภายัง มิได้ให้ความเห็นชอบเพราะอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร อาจจะไม่ต้องไปเริ่มต้นตั้งแต่การนำเสนอใหม่อีก หากคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นภายหลังเลือกตั้ง ทั่วไปร้องขอภายใน 60 วัน นับแต่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภา มีมติให้ความเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ร่าง รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น เป็นอันตกไป ซึ่งเท่ากับว่าอาจพิจารณากฎหมายที่ยังค้างอยู่ได้ภายในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว