

ภาค 5

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างประเภทของกฎหมายขึ้นมาใหม่เป็นครั้งแรกในระบบกฎหมายไทย นั่นคือกฎหมายที่รัฐธรรมนูญเรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”

ก่อนหน้านี้ ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแพร่หลายในการศึกษาวิชานิติศาสตร์ในประเทศไทยมาเป็นเวลาพอสมควร รวมทั้งได้เคยมีการเสนอแนวความคิดที่จะยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่พร้อมกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในเวลาเดียวกันด้วย

การศึกษากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทยในภาค 5 นี้ จะขอแบ่งเป็น 3 บท ในบทแรกจะได้กล่าวถึงความเป็นมาของการนำระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย ในบทต่อมาจะได้ศึกษาระบบการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งจะพิจารณากระบวนการร่างและกระบวนการตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ และในบทสุดท้ายจะได้ศึกษาถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มี

บทที่ 1

ความเป็นมาของการนำระบบ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น เป็นรัฐธรรมนูญของไทยฉบับแรกที่จะนำระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ และสร้างคำว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาในระบบกฎหมายไทย

แต่อย่างไรก็ตาม ได้เคยมีแนวความคิดของการนำระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในรัฐธรรมนูญของไทยก่อนหน้าที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมาเป็นเวลานานพอสมควรโดยนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชน

จึงขอแบ่งการศึกษาในบทนี้ออกเป็นสองส่วน ในส่วนแรกจะได้ศึกษาถึงความพยายามที่จะสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 และในส่วนที่สองจะได้ศึกษาถึงความเป็นมาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

1.1 ความพยายามที่จะสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

แต่เดิมนั้น ในระบบกฎหมายไทยไม่มีแนวความคิดเรื่องเกี่ยวกับระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแทรกอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ที่

ผ่านมา แม้จะมีการ “มอบ” ให้กฎหมายอื่นไปบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง พรรคการเมืองหรือแม้กระทั่งวิธีพิจารณาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายประเภทดังกล่าวก็มี “สถานะ” เป็นเพียงกฎหมายธรรมดาฉบับหนึ่งเท่านั้น

ส่วนในแวดวงนักวิชาการ ก็มีการศึกษาถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอยู่บ้าง จะเห็นได้จากตำราของนักวิชาการหลายๆ ท่าน ที่มีการกล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ

ดร.คันถ์ชิด อินทชาติ ได้กล่าวไว้ในตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ⁽⁷⁹⁾ ว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law หรือ Lois Organiques) หมายถึงกฎหมายซึ่งเป็นบทบัญญัติขยายหรืออธิบายความในรัฐธรรมนูญให้เข้าใจได้ชัดเจน ในขณะที่ รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ เห็นว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหมายถึงกฎหมายเกี่ยวกับองค์กร การจัดระเบียบองค์กร หรือสถาบันที่ใช้อำนาจสาธารณะต่างๆ⁽⁸⁰⁾ ส่วน ศ.ดร.วิญญู เครืองาม นั้นเห็นว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หมายถึงกฎหมายเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศซึ่งแยกออกมาบัญญัติรายละเอียดต่างหากออกไปจากรัฐธรรมนูญ⁽⁸¹⁾

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นอีกผู้หนึ่งที่ได้กล่าวถึงระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ในตำรากฎหมายมหาชน ดังนี้ คือ⁽⁸²⁾

⁽⁷⁹⁾ คันถ์ชิด อินทชาติ, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ.2515, หน้า 226

⁽⁸⁰⁾ พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับการนำมาใช้เป็นมาตรการตรวจสอบการบริหารงานของรัฐ, ข่าวเนติบัณฑิตยสภา (มีนาคม 2536), หน้า 2

⁽⁸¹⁾ วิญญู เครืองาม, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน, หน่วยที่ 1-7 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ. 2537, หน้า 32

⁽⁸²⁾ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 3 ; ที่มาและนิติวิธี, สำนักพิมพ์นิติธรรม, พิมพ์ครั้งแรก พฤศจิกายน 2538, หน้า 34 - 36

“6. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Lois organiques)”

คำว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” (lois organiques) มี 2 ความหมาย คือ

ประการแรก หมายถึง กฎหมายธรรมดาที่มีเนื้อหาข้างในเกี่ยวข้องกับเรื่องที่อยู่ในรัฐธรรมนูญ ในความหมายนี้จะเห็นได้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้มีฐานะอะไรเหนือไปกว่ากฎหมายธรรมดา นอกจากความสำคัญของเนื้อหาเท่านั้น

ประการที่สอง หมายถึง กฎหมายบางประเภทที่รัฐธรรมนูญระบุไว้โดยตรงว่าเป็น “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” (lois organiques) และระบุไว้โดยตรงให้ออกกฎหมายเหล่านั้นมาเสริมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญของแผ่นดินต้องมีสาระยืดยาวโดยไม่จำเป็น เช่น กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายวิธีพิจารณาความของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้รัฐธรรมนูญจะจัดระบบพิเศษในการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ เช่น ในอิตาลีตามรัฐธรรมนูญลงวันที่ 24 ธันวาคม 1947 ในฝรั่งเศสตามรัฐธรรมนูญ ปี 1958 ในรัฐธรรมนูญสเปน และโปรตุเกส เป็นต้น ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ

6.1 ระบบที่ถือว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีฐานะเท่ากับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ : อิตาลี

ตามรัฐธรรมนูญอิตาลีฉบับปี 1947 มาตรา 138 กำหนดให้กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (lois de révision de la Constitution) และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (lois constitutionnelles) มีกระบวนการตราที่เหมือนกัน คือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา จะต้องพิจารณาร่างกฎหมายทั้งสองประเภทเป็นสองวาระ โดยวาระที่หนึ่งและวาระที่สองต้องห่างกันอย่างน้อยสามเดือน และในวาระที่สอง มติที่เห็นชอบกับร่างกฎหมายทั้งสองประเภทนี้จะต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่ง

ของสมาชิกแต่ละสภา อย่างไรก็ตาม แม้ร่างกฎหมายทั้งสองประเภทนี้จะผ่านสภาไป และลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ถ้าสมาชิกของสภาใดสภาหนึ่งมีจำนวนตั้งแต่หนึ่งในห้าของสภาดังกล่าวก็ดี ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตั้งแต่ห้าแสนคนขึ้นไปก็ดี หรือสภาภาคน้อยห้าภาค ร้องขอให้นำกฎหมายดังกล่าวไปขอประชามติ (référéndum) ทั้งนี้ โดยคำร้องขอนั้นทำภายในสามเดือนนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็ต้องจัดให้มีการออกเสียงลงประชามติ หากกฎหมายนั้นไม่ได้รับความเห็นชอบเกินกึ่งของคะแนนเสียงที่ลงประชามติ ก็ถือว่าไม่มีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวเลย อนึ่ง ถ้าร่างกฎหมายทั้งสองประเภทได้รับคะแนนเสียงเกินสองในสามส่วนของแต่ละสภาในการลงคะแนนเสียงวาระที่สองแล้ว รัฐธรรมนูญห้ามนำไปลงคะแนนเสียงเป็นประชามติอีก

อนึ่ง กฎหมายใดจะเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญ ก็ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญเอง อาทิ กฎหมายเกี่ยวกับตุลาการรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

6.2 ระบบที่ถือว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแยกจากกฎหมายธรรมดาแต่ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญ : ฝรั่งเศส

ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีลักษณะดังนี้

6.2.1 รัฐธรรมนูญต้องระบุไว้โดยตรงว่า “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ” และรัฐธรรมนูญต้องระบุไว้ชัดว่าเรื่องใดบ้างให้ออกเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ถ้าออกนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ต้องถือว่าเป็นกฎหมายธรรมดา และกฎหมายธรรมดาก็ไม่อาจก้าวล่วงไปบัญญัติเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไม่

6.2.2 การออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญโดยปกติเป็นไปเหมือนกฎหมายธรรมดา แต่รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี 1958 มาตรา 46 กำหนดกระบวนการพิเศษบางประการสำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ คือ ประการแรก เมื่อได้เสนอร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่อสภาใดแล้ว ต้องให้เวลาล่วงไป 15 วันนับแต่วันเสนอก่อน สภานั้นจึงจะลงมือพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้ เพื่อไม่ให้ฝ่ายข้างมากใช้ความรวดเร็วผ่านกฎหมายสำคัญโดยปราศจากการให้โอกาสฝ่ายอื่นศึกษาและแสดงความเห็น ประการที่สองหากสภาผู้แทนราษฎรกับวุฒิสภาลงมติขัดกันคือสภาหนึ่งผ่านร่างกฎหมาย แต่อีกสภาหนึ่งไม่รับร่างกฎหมายนั้น สภาผู้แทนราษฎรอายยืนยันมติได้แต่ต้องมีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของเสียงทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร และประการที่สาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญบังคับให้สองสภาต้องลงมติเห็นชอบในบทบัญญัติทุกมาตราตรงกันทุกถ้อยคำ (votes dans les mêmes termes) จึงจะมีผลใช้บังคับได้ ประการสุดท้าย เมื่อรัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องส่งร่างไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้กฎหมายนั้น เพื่อไม่ให้กลายเป็นว่าแทนที่จะ “เสริม” รัฐธรรมนูญ กฎหมายเหล่านั้นกลับ “บิดผัน” หรือทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจึงมีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ และจะขัดกับรัฐธรรมนูญที่เป็นแม่บทไม่ได้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงต้องตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประเภทนี้ทุกฉบับ และเคยมีตัวอย่างให้เห็นแล้วว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสวินิจฉัยว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีเนื้อความหรือมีวิธีการตราขัดรัฐธรรมนูญ ประกาศใช้มาตราบางมาตราหรือทั้งฉบับไม่ได้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสมีศักดิ์สูงกว่ากฎหมายธรรมดา

ในประเทศไทย แนวความคิดเรื่องกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีอยู่ในทางวิชาการแต่ในความเป็นจริงกฎหมายที่ฝ่ายวิชาการจัดว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายพรรคการเมือง กฎหมายวิธีพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญเหล่านี้ ล้วนแต่มีวิธีการออกเหมือนกฎหมายธรรมดา และมีศักดิ์เหมือนกฎหมายธรรมดาทุกอย่าง แต่แนวคิดดังกล่าวนี้เริ่มปรากฏเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ให้ต้องส่งข้อบังคับการประชุมของสภาทั้งสองให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาเสียก่อน แต่แนวความคิดนี้ก็ยังไม่ชัดเจนนักสมควรที่จะพัฒนาแนวความคิดนี้และนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรายละเอียดของหลักการในรัฐธรรมนูญอาจบิดเบือนหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้”

ในปี พ.ศ.2534 เมื่อคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คณะรสช. ได้อำนาจเหตุแห่งการยึดอำนาจการปกครองประเทศไว้หลายประการ เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง ข้าราชการการเมืองใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงข้าราชการประจำ รัฐบาลเป็นเผด็จการทางรัฐสภา เป็นต้น ภายหลังการยึดอำนาจ สภา รสช. ก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศในขณะนั้น ต่อมาในเดือนกรกฎาคม พ.ศ.2534 ขณะที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำลังร่างรัฐธรรมนูญอยู่ ศ.ดร.อมร จันทรมานูรณ์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งให้ความสนใจในกฎหมายมหาชนเป็นอย่างมาก ก็ได้เสนอบทความเรื่อง “รัฐธรรมนูญ : โครงสร้างและกลไกทางกฎหมาย” ในการสัมมนาที่โรงแรมเอเชีย ซึ่งจัดโดยสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชและสถาบันนโยบายศึกษา บทความดังกล่าวได้เสนอโครงสร้างของรัฐธรรมนูญในทัศนะของนักกฎหมายมหาชน โดยมีการเสนอให้นาระบบ “พระราช

บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” มาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของไทยด้วย โดยรายละเอียดของบทความดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีดังนี้คือ⁽⁸³⁾

“(ค) กลไกบางประการในการเขียนรัฐธรรมนูญที่ควรทราบ (organic law)

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

เนื่องจาก “ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ-organic law” เป็น “มาตรการ” อีกอย่างหนึ่ง (ซึ่งผู้เสนอฯ มีความเห็นว่า อาจมีความจำเป็นหรือเหมาะสมที่จะนำมาใช้ใน “รัฐธรรมนูญในอนาคต” ของไทย ตามที่ผู้เสนอฯ ได้กล่าวต่อไป) ดังนั้น จึงขอทำความเข้าใจโดยย่อเกี่ยวกับ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ดังนี้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่นั้น จะมีบทบัญญัติอยู่จำนวนหนึ่งที่เป็นสาระที่เกี่ยวกับวิธีการในเรื่องที่สำคัญหรือเกี่ยวกับกลไกขององค์กรบริหารสำคัญที่ผู้เขียนรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายสำคัญสำหรับการถ่วงดุลอำนาจของนักการเมือง หรือของ “เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง” และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหล่านี้จำเป็นต้องมี “สาระและวิธีการในรายละเอียด” ที่กำหนดไว้ในบทกฎหมายเพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่า “สาระและวิธีการในรายละเอียด” นั้นจะนำไปสู่ผลปฏิบัติ ที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่การจะนำสาระและวิธีการในรายละเอียด

⁽⁸³⁾อมร จันทรสุมบูรณ์, รวมบทความเกี่ยวกับโครงสร้างและกลไกทางกฎหมายของรัฐธรรมนูญในทัศนะของ ศ.ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์, สถาบันนโยบายศึกษา, พ.ศ. 2539, หน้า 6-7 และหน้า 21

ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเอง ก็จะเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่ยาวเกินไป ฯลฯ

ฉะนั้น เพื่อให้ “กฎหมาย” (ซึ่งกำหนดวิธีการในรายละเอียด) เหล่านี้ไม่อาจถูกแก้ไขได้ง่ายหรือโดยไม่รอบคอบจนเกินไป (โดยพรรคการเมืองที่คุมอำนาจเสียงข้างมากในสภาฯ ในขณะที่ขณะหนึ่ง) จนทำให้ “ผลปฏิบัติที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ” ต้องเสียไปหรือไร้ผล นักร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงได้สร้าง “ระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ organic law” ขึ้น

โดยหลักการกฎหมายดังกล่าว (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) จะยกเว้นพร้อมๆ กับรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถมองเห็น (โดยโปร่งใส) ได้ว่า บทบัญญัติและกลไกที่สำคัญของรัฐธรรมนูญนี้จะนำไปสู่ผลปฏิบัติที่เป็นจริงได้โดยวิธีการอย่างไร รัฐธรรมนูญจะบัญญัติวิธีการตราและวิธีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ไว้เป็นมาตรการพิเศษไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเอง (เช่น มีการตรวจสอบการขัดต่อรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้บังคับ ฯลฯ) เพื่อป้องกันการแก้ไข “กฎหมาย” โดยที่ผู้เสนอแก้ไขมีความมุ่งหมายอย่างอื่น (ที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ public interest) และเพื่อป้องกันการตีความของ “องค์กรอื่น” ที่ผิดไปจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเพราะผลของ “การตีความ” ที่ไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเช่นนั้น อาจทำให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเองไม่มีผลในทางปฏิบัติ หรือเป็นเพียงตัวอักษร

ระบบของการตราและการแก้ไข “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงจะต้องเขียนไว้ในตัวรัฐธรรมนูญ”

“(ง) “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” (organic law)

1. “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” เป็นพระราชบัญญัติ

ที่มีวิธีการตราและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติม (ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) แตกต่างกับวิธีการตราฯ “พระราชบัญญัติธรรมดา” โดย “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จะมีวิธีการที่รัดกุมและรอบคอบมากกว่า “พระราชบัญญัติธรรมดา” (โปรดดูส่วนที่ 1 (ค)) ดังนั้น “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงเป็นกฎหมายที่มีลำดับสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดาแต่ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและเป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับ “กึ่งรัฐธรรมนูญ” ดังนั้น ถ้าหากบทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ขัดแย้งกับบทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติธรรมดา” บทบัญญัติของ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ก็จะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ

2. กฎหมายที่สมควรกำหนดให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญน่าจะได้แก่

2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้ง

2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง

2.3 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของ “สถาบันตรวจเงินแผ่นดิน”

2.4 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของ “คณะกรรมการกฤษฎีกา”

2.5 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและวิธีพิจารณาของ คณะกรรมการ ป.ป.ป.

2.6 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่น่าสถาบัน “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน” มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ก็จะถูกกำหนดให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย”

ข้อเขียนดังกล่าวซึ่งเขียนขึ้นในปี พ.ศ.2534 นั้น นับได้ว่าเป็นข้อเขียนแรกที่เสนอต่อสาธารณชนว่าสมควรที่รัฐธรรมนูญของไทยจะนำระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้และใช้ในเรื่องใดบ้าง

ต่อมา หลังจากที่ ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณธ์ เสนอข้อเขียนดังกล่าวได้ไม่นาน ในวันที่ 9 ธันวาคม 2534 คณะกรรมการปรับปรุงระบบบริหารราชการ ร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา ก็ได้จัดการสัมมนาเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นเกี่ยวกับ “ร่าง พรบ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ...” ขึ้นที่พัทธา โดยในตอนหนึ่งของการสัมมนา ศ.ดร.อมร จันทรสุมบุรณธ์ ก็ได้อภิปรายถึงรัฐธรรมนูญแบบที่ใช้กันอยู่ในประเทศขณะนี้ว่าล่าช้ากว่ารัฐธรรมนูญโดยทั่วๆ ไปถึง 50 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้มีการบรรจุ “กลไกทางด้านกฎหมายปกครอง” ที่เป็นกลไกหลักๆ เข้าไว้ในรัฐธรรมนูญเพราะกลไกทางด้านกฎหมายปกครองหลักๆ เหล่านี้ เป็นกลไกในการบริหารประเทศที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจบริหารของนักการเมืองหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง กลไกเหล่านี้เป็นเครื่องมือพื้นฐานของการบริหารที่ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันเป็นการปกครองที่มี “ผู้แทนที่ประชาชนเลือกตั้ง” ต่างคนต่างสับเปลี่ยนกันเข้ามาใช้อำนาจของรัฐตามระยะเวลาที่กำหนด สามารถดำรงอยู่ได้อย่างต่อเนื่อง เพราะกลไกเหล่านี้เป็นเครื่องป้องกันหรือลดโอกาส “การใช้อำนาจโดยมิชอบ” ของนักการเมืองที่สับเปลี่ยนเข้ามาดำรงตำแหน่งใน “องค์กรทางการเมือง” ของรัฐและในขณะเดียวกันก็ให้โอกาสแก่นักการเมืองที่สุจริตสามารถพิสูจน์ตนเองได้อย่างเป็นธรรมและไม่เสื่อมเสีย ในปัจจุบันนี้รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดสมัยใหม่จำนวนมากได้มีการนำสถาบันและองค์กรในทางบริหารเข้ามาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พร้อมทั้งได้ใช้หลักวิชาการทำการวิเคราะห์และปรับปรุงบทกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างตลอดจนวิเคราะห์การทำงานของกลไกและองค์กรเหล่านี้ไปพร้อมกันกับการปรับปรุงและวางรูปแบบใหม่

“องค์กรทางการเมือง” ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

คำอภิปรายดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์และความอยากรู้อยากเห็นว่า อะไรคือ “รัฐธรรมนูญ” ตามแนวความคิดสมัยใหม่ ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้อำนวยการสถาบันนโยบายศึกษา (ในขณะนั้น) จึงได้ขอให้ ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ รับเป็นประธาน “โครงการศึกษาเพื่อการปฏิรูประบบรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย” โดยให้โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการศึกษารูปแบบของรัฐธรรมนูญตามแนวความคิดสมัยใหม่ ซึ่ง ศ.ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ ได้ขอให้นักวิชาการทางด้านกฎหมายมหาชนที่เป็นนักวิชาการรุ่นใหม่และไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองรวม 11 คน คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิญญู วรรณัญญู, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, ดร.สุรพล นิตติไกรพจน์, ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, ดร.กิตติภาคย์ ทวีศรี, รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ, อาจารย์เชิธรชัช ฌน นคร, ดร.รังสิกร อุปพงษ์ และ ดร.นันทวัฒน์ บรมานันท์ จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง และมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช เข้าร่วมในโครงการดังกล่าวโดยกำหนดหัวข้อทำการศึกษาไว้ 11 หัวข้อ คือ 1.ระบบการควบคุมวินัยทางการเมือง 2.ศาลรัฐธรรมนูญ 3.สถาบันเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน 4.สถาบันเกี่ยวกับสภาแห่งรัฐ 5.คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ 6.วิธีการหาเสียงเลือกตั้งและการกำหนดค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง 7.ระบบการออกเสียงเลือกตั้งโดยมีการควบคุมโดยคณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง 8.ระบบการออกเสียงเลือกตั้งแบบการลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อ 9.ระบบการออกเสียงแสดงประชามติ 10.รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ที่มีประเด็นดังกล่าวข้างต้นกำหนดไว้ในตัวบทรัฐธรรมนูญ 11.ระบบการตรา “กฎหมายกึ่งรัฐธรรมนูญ” ซึ่งล้วน

แล้วแต่เป็นหัวข้อเกี่ยวกับกลไกและองค์กรต่างๆ ที่สมควรบรรจุอยู่ในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น เมื่อนักวิชาการเหล่านี้ได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบหัวข้อต่างๆ ที่ได้รับมอบหมายก็ได้เขียนบทความลงตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์มติชนรายวันในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2535-2536

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 เกิดกระแสเรียกร้องให้ “ปฏิรูปทางการเมือง” ในสังคมไทยเพื่อแก้ไขระบบการเมืองที่บกพร่องอยู่หลายประการ และเมื่อกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองเริ่มขยายวงกว้างขึ้นและสื่อเค้าว่าอาจเกิดความรุนแรง ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2537 นายมารุต บุณนาค ประธานรัฐสภาในขณะนั้น จึงได้มีคำสั่งสภาผู้แทนราษฎร ตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” หรือ คพป. ขึ้นมาเพื่อศึกษาหาแนวทางการปฏิรูปทางการเมือง และต่อมา คพป. ก็ได้กำหนดหัวข้อในการศึกษาวิจัย “เพื่อหาแนวทางในการปฏิรูปทางการเมือง” รวม 15 ข้อ และได้มอบหมายให้นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนจากสถาบันต่างๆ ทำการศึกษา โดยหนึ่งในหัวข้อดังกล่าวคือหัวข้อ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” นั้น ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (ตำแหน่งทางวิชาการในขณะนั้น) เป็นผู้ทำการศึกษาเปรียบเทียบจากประเทศที่มีการใช้ระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศอิตาลี ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสเปน และประเทศโปรตุเกส

เมื่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยได้ทำการศึกษาหาแนวทางในการปฏิรูปทางการเมืองเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ได้ส่งมอบข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 28 เมษายน พ.ศ.2538 สรุปได้ว่า ควรมีการปฏิรูปการเมือง โดยในข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการปฏิรูปการเมืองนั้น คพป. เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมาโดยไม่ใช้กลไกปกติของรัฐสภา เนื่องจากเป็นผู้มี “ส่วนได้เสีย” ในการร่างรัฐธรรมนูญ คพป. จึงได้นำ “ร่าง

รัฐธรรมนูญ มาตรา 211” ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ได้ยก
ร่างไว้ในเดือนเมษายน พ.ศ.2537 เพื่อเป็นข้อเสนอในการปฏิรูปทางการเมือง
มาเป็นข้อเสนอของ คพป. ในการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อปฏิรูปการเมือง
ตามแนวทางที่ คพป. กำหนด

ร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 211 ดังกล่าวนับเป็นข้อเสนอแรกเกี่ยวกับ
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เป็นรูปธรรมมากที่สุด กล่าวคือ มีการเสนอ
ให้มีคณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ คณะกรรมการ
พิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจะต้องยกร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งระบุ
กฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญและกำหนดแนวสาระสำคัญของกฎหมาย
ดังกล่าวเพื่อส่งให้รัฐสภาให้ข้อคิดเห็น จากนั้นก็จะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญ
พร้อมทั้งแนวสาระสำคัญของกฎหมายประกอบร่างรัฐธรรมนูญ ไปให้
ประชาชนออกเสียงประชามติ ถ้าในการออกเสียงประชามติ ประชาชนโดย
เสียงข้างมากเห็นชอบให้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่แก้ไขมาใช้บังคับ
คณะกรรมการพิเศษเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติจะต้องดำเนินการยกร่าง
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามแนวสาระสำคัญที่ประชาชนออกเสียง
ประชามติให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันประกาศผลประชามติ โดย
จะต้องจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่ง
ในร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ด้วยว่าให้มีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับพระราช
บัญญัติ จากนั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องนำร่างรัฐธรรมนูญพร้อมทั้งกฎหมาย
ประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย⁽⁸⁴⁾

ต่อมา เมื่อมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ.2539 ก็ได้มีการจัดตั้ง
สภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 99 คน โดยรัฐสภา

(84) รายละเอียดของร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 ปรากฏอยู่ใน : คณะกรรมการ
พัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), ข้อเสนอในการปฏิรูปการเมืองไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3 ธันวาคม 2539,
หน้า 87-93

เป็นผู้เลือก ทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายในเวลา 240 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาครบจำนวน 99 คน สภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จสมบูรณ์เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ.2540 รวมระยะเวลาในการดำเนินงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งสิ้น 232 วัน จากนั้นรัฐสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ.2540 ประธานรัฐสภาก็นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ ประกาศใช้บังคับในวันที่ 11 ตุลาคม 2540

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ในหลายๆ เรื่อง ดังจะได้ศึกษารายละเอียดต่อไป

1.2 ความเป็นมาของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

สภาร่างรัฐธรรมนูญได้แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวน 29 คน มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานคณะกรรมการฯ คณะกรรมการฯ ได้จัดทำข้อเสนอกรอบปัญหาและหลักการในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ รวม 3 กรอบคือ

- กรอบที่ 1 สิทธิเสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง
- กรอบที่ 2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- กรอบที่ 3 สถาบันการเมือง และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง

โดยในแต่ละกรอบนั้นประกอบด้วยสภาพปัญหาหลัก หลักการ

สำคัญและแนวทางในการแก้ไขที่ควรจะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญก็ได้มีมติเห็นชอบกับรายงานทั้ง 3 กรอบดังกล่าวข้างต้นและได้นำไปให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น จากนั้นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น 3 คณะ เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญตามข้อเสนอทั้ง 3 กรอบ รวมทั้งตามข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการฟังความคิดเห็นของประชาชน เพื่อเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ

คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอาระบบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้โดยบัญญัติถึงเรื่องต่างๆ ที่ต้องตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้ง ระบบตรวจสอบทางการเมืองต่างๆ เป็นต้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตามร่างของคณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนี้มีกระบวนการตราเช่นเดียวกับกฎหมายธรรมดา จะมีความเป็น “พิเศษ” กว่ากฎหมายธรรมดา ก็ตรงที่จะต้องใช้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ดังปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 22 เมษายน พ.ศ. 2541 ดังนี้

“ส่วนที่ 5 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง

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

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำภายในสามสิบวันนับ
แต่วันที่ได้รับเรื่องและให้นำบทบัญญัติมาตรา 8/2/9 วรรคสอง มาใช้บังคับ
กับบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งหรือไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม”

ต่อมา สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ในวาระที่ 1 เมื่อวันที่ 7 และ 8 พฤษภาคม 2540 ที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอมาตามบทบัญญัติข้างต้น จึงได้ลงมติรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาและได้ตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้นมาเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญและกำหนดให้มีการแปรญัตติภายใน 30 วัน เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเสร็จจึงได้เสนอรายงานของคณะกรรมการฯ ต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 ต่อไป การพิจารณาในวาระที่ 2 เป็นการพิจารณาเพื่อให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่สงวนคำแปรญัตติไว้หรือกรรมการที่สงวนความเห็นไว้ได้ชี้แจงเหตุผลที่เสนอขอแก้ไขอีกครั้งหนึ่ง โดยมีการปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และได้เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 28 ถึง 30 มิถุนายน พ.ศ. 2540 ดังนี้

“มาตรา 192 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หรือก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษาแล้วแต่กรณี

การวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำภายในสามสิบวันนับ
แต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาหรือร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภาใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับการประชุมนี้ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างข้อบังคับการประชุมดังกล่าวเป็นอันตกไป”

ต่อมาที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้ตัดร่างมาตราดังกล่าวออกในวันศุกร์ที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2540 โดยมีมติให้ตัดออก 32 เสียง และคงไว้ 20 เสียง

เมื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากรัฐสภาและต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 บทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงเหลืออยู่เพียงชื่อกฎหมายประเภทใหม่คือ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดาแต่เพียงเล็กน้อยดังจะกล่าวถึงในบทต่อไป

จึงเห็นได้ว่า แนวความคิดในเรื่องที่จะต้องมีการมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเป็นนั่นเรื่องที่เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่เพิ่งจะมีการนำมาใช้อย่างจริงจังเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้เอง

บทที่ 2

กระบวนการทางกฎหมายของ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีกฎหมายประเภทใหม่ขึ้นมา คือ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาถึง กระบวนการทางกฎหมายของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าเป็นอย่างไร ในบทนี้จึงขอแบ่งการศึกษาออกเป็นสองส่วน ในส่วนแรกจะได้พูดถึงกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และในส่วนที่สองจะได้ศึกษาถึงกระบวนการตรวจสอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

2.1 กระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติม

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะบัญญัติให้มี “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ก็ตาม แต่ก็มิได้บัญญัติกระบวนการในการตราและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจึงใช้กระบวนการตราเช่นเดียวกับกระบวนการตรากฎหมายธรรมดา ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 92 ถึงมาตรา 94 และมาตรา 170 ถึงมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม แม้กระบวนการตราและแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการตราและแก้ไขกฎหมายธรรมดาก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติถึงลักษณะพิเศษของ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญไว้ให้แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาอยู่สองประการคือ

2.1.1. ชื่อของกฎหมาย มีกฎหมายเพียง 8 ฉบับในรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่ใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญต้องการ “เน้น” กฎหมายทั้ง 8 ฉบับให้ “แตกต่าง” จากกฎหมายธรรมดา รวมทั้งยังแสดงให้เห็นชัดโดยปริยายว่า “เนื้อหา” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านั้นมีความ “ใกล้ชิด” หรือ “เป็นส่วนขยาย” ของรัฐธรรมนูญอีกด้วย

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับ อันได้แก่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามตินี้ จะไม่สามารถตราโดยใช้ชื่ออย่างอื่นได้ ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ให้ตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

2.1.2. สาระของกฎหมาย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวสาระสำคัญไว้ในบทเฉพาะกาลและในรายมาตราที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีผลทำให้รัฐสภาต้องตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหมดให้สอดคล้องกับสาระสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาที่รัฐธรรมนุญได้ให้อำนาจและไว้วางใจ

รัฐสภาที่จะมีอิสระในการตรากฎหมายได้โดยไม่ต้องมีแนวทางจากรัฐธรรมนูญไปกำหนดไว้

2.2 กระบวนการตรวจสอบ

มาตรา 262 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงมาตรการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายธรรมดาไว้ดังนี้

“มาตรา 262 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตาม มาตรา 93 หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือ
ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็น
ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้ว
แต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้น
ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่
ชักช้า

(3) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้
หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็น
เช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทน
ราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรี
ระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราช
บัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้
หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความ
ดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระ
ราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้
แต่มิใช่กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และ
ให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 93 หรือมาตรา 94 แล้วแต่กรณี
ต่อไป”

จะเห็นได้ว่า กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดาจะต่างกัน กล่าวคือ ในมาตรา 262 (1) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา **ซึ่งก็คือประมาณ 60 คน** สามารถเข้าชื่อกันร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติได้ ในขณะที่มาตรา 262 (2) กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของสภาทั้งสองสภารวมกันมีจำนวน **ไม่น้อยกว่า 20 คน** สามารถเข้าชื่อกันร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ ความแตกต่างในเรื่องจำนวนคนที่จะยื่นขอต่อศาลรัฐธรรมนูญนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญ **“ต้องการ”** ที่จะให้การเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นทำได้ **“ง่าย”** กว่า การขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ ทั้งนี้เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องสำคัญต่อระบบการปกครองประเทศ หากปล่อยให้ประกาศใช้บังคับไปโดยฉับรัฐธรรมนูญก็จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการปกครองประเทศ และต่อเป้าหมายหลักของรัฐธรรมนูญ คือ **“การปฏิรูปการเมือง”** ได้

จะเห็นได้ว่า แม้กระบวนการทางกฎหมายในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดาก็ตาม แต่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็มีความแตกต่างจากกฎหมายธรรมดาอยู่บ้าง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญเองก็ยังคงให้ความสำคัญกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่ากฎหมายอื่น

บทที่ 3

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันบัญญัติให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรวม 8 เรื่องด้วยกันคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พรรคการเมือง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การออกเสียงประชามติ วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้แบ่งประเภทของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกเป็นสองประเภทคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทปกติ

3.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

เพื่อให้การปฏิรูปการเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว สภาร่างรัฐธรรมนูญจึงได้วางกลไกไว้ในบทเฉพาะกาลให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรวม 3 ฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญมากและเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญคือรัฐสภา ให้แล้วเสร็จภายใน 8 เดือนนับแต่วันที่รัฐธรรมนูญใช้บังคับ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับได้แก่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและ

สมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งมีกระบวนการจัดทำดังที่ได้บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาล มาตรา 323 ดังนี้

“มาตรา 323 ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ให้แล้วเสร็จทุกฉบับ โดยในระหว่างเวลาดังกล่าวจะยุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แต่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งยังไม่แล้วเสร็จทุกฉบับ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด และห้ามมิให้มีการดำเนินการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งแล้วเสร็จทุกฉบับหรือเป็นกรณีตามมาตรา 324 ในกรณีนี้ ให้วุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาและดำเนินการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันที่ครบกำหนดหนึ่งร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

(2) ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งทุกฉบับแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตาม (1) ให้

วุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

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

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วหรือถือว่ารัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา 93 ให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 โดยพลัน และมีให้นำกำหนดเวลาตามมาตรา 93 มาใช้บังคับ

มีให้นำบทบัญญัติมาตรา 169 เฉพาะส่วนที่ว่าด้วยร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินมาใช้บังคับกับการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคสอง (1) และ (2)

ในการดำเนินการตามมาตรา 93 นี้ มีให้นำบทบัญญัติมาตรา 168 มาใช้บังคับ”

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับนั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเนื้อหาสาระไว้ดังนี้

3.1.1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง มาตรา 136 แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการ

เลือกตั้ง ทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 144 คือเป็นผู้ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

บทเฉพาะกาลมาตรา 323 ได้กำหนดให้รัฐสภาต้องจัดทำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 240 วัน โดยในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา 327 ได้บัญญัติถึงสาระสำคัญที่จะต้องอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนี้

“มาตรา 327 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (2) การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยเรื่องการแบ่งเขตเลือกตั้ง การจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และการนับคะแนนใหม่
- (3) การให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- (4) กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (5) การดำเนินคดีในศาลโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งในความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือพรรคการเมือง
- (6) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐต้องให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง

(7) การรับรองและการแต่งตั้งผู้แทนองค์การเอกชนเพื่อ
ประโยชน์ในการตรวจสอบการเลือกตั้ง

(8) การจัดให้มีหน่วยงานที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการ
เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดย
มีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

(9) กำหนดเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มควบคุม
และดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหาร
ท้องถิ่น ซึ่งต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้”

3.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
พรรคการเมืองเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปการเมืองซึ่งจะต้องมีกฎหมาย
บัญญัติรองรับและกำหนดวิธีการดำเนินการเอาไว้ มาตรา 328 จึงได้
บัญญัติถึงสาระสำคัญที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
จะต้องมี ดังต่อไปนี้

“มาตรา 328 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้
กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระ
สำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำโดย
บุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองใน
ทะเบียนพรรคการเมือง

(2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรค
การเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรค
การเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(3) การดำเนินการกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำ
รายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(4) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(5) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่
พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการ
เลือกตั้ง และการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(6) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง
รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของ
พรรคการเมือง

(7) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมือง
และบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดง
โดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองใน
ทุกรอบปีปฏิทิน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและ
ประกาศให้สาธารณชนทราบ”

3.1.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมี 2 ประเภท คือประเภทที่มาจากการ
เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อและประเภทที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง
ส่วนสมาชิกวุฒิสภาก็มาจากการเลือกตั้งเช่นกัน

มีหลายกรณีในรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้นำรายละเอียดไป
บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เช่น หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขใน
การคำนวณสัดส่วนคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ (มาตรา 100)
การนับคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการประกาศผล (มาตรา
104) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งอยู่นอกเขตเลือกตั้ง (มาตรา 105) หลักเกณฑ์และ
วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 112) การสนับสนุนการ
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากรัฐ (มาตรา 113) หลักเกณฑ์และวิธี

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา (มาตรา 129) และนอกจากนี้ในบทเฉพาะกาลมาตรา 329 ยังได้บัญญัติถึงสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไว้อีก ดังต่อไปนี้

“มาตรา 329 นอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การแจ้งเหตุที่ทำให้ไม่อาจไปเลือกตั้ง และการอำนวยความสะดวกในการไปเลือกตั้ง

(2) การให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 105 วรรคสอง ออกเสียงลงคะแนน

(3) การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และการประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งอยู่ในบัญชีรายชื่อ

(4) การกำหนดแบบบัตรเลือกตั้งซึ่งต้องมีที่สำหรับทำเครื่องหมายว่าไม่ลงคะแนนเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และการประกาศจำนวนผู้ไม่ประสงค์จะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้ง

(5) การสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยรัฐ รวมทั้งวิธีการแนะนำผู้สมัครรับเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเองหรือบุคคลอื่นที่อาจกระทำได้

(6) การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของผู้สมัครรับเลือกตั้ง การแต่งตั้งสมุห์บัญชีเลือกตั้งโดยผู้สมัครรับเลือกตั้ง การตรวจสอบและการประกาศผลการตรวจสอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง

(7) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตการเลือกตั้ง ซึ่งต้อง

กระทำโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียว เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดเป็นอย่างอื่นก็ได้

(8) การนับคะแนนและการประกาศผลการนับคะแนนในการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา

(9) การประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ และการเลื่อนผู้มีรายชื่ออยู่ในลำดับถัดไปขึ้นมาแทนผู้ได้รับเลือกตั้งจากผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อซึ่งพ้นจากตำแหน่ง”

ทั้ง 3 กรณีดังกล่าวเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องดำเนินการจัดทำเป็นกรณีเร่งด่วน

3.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทปกติ

นอกเหนือจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับอันเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญมากและเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องจัดทำให้เสร็จภายในกำหนดเวลา 240 ดังที่กล่าวไปแล้วในข้อ 3.1 รัฐธรรมนูญใหม่ยังได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีก 5 ฉบับ อันเป็นเรื่องสำคัญ เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้ถูกกำหนดแนวทางที่สำคัญๆ ไว้แล้วในรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นผู้ตรากฎหมายได้กำหนดหลักการหรือตรากฎหมายแตกต่างไปจากที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับนี้ มาตรา 329 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่าให้ตราให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

ข้อแตกต่างระหว่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทเร่งด่วนกับประเภทปกติคงอยู่ที่ระยะเวลาในการร่างและตัวผู้ร่างเอง กล่าวคือ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรกนั้นเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีเพื่อสร้างกลไกในการเลือกตั้งแบบใหม่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้สมาชิกรัฐสภาตามกลไกใหม่ซึ่ง “น่าจะ” มีความ “สมบูรณ์” กว่าสมาชิกรัฐสภาที่มาจากกลไกปัจจุบัน จากนั้นจึงค่อยให้สมาชิกรัฐสภาชุดใหม่เข้ามาจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 5 ฉบับ หลังให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับ ได้แก่

3.2.1 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา 196 แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวนไม่เกินสามคน มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 197 คือ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม แล้วรายงานพร้อมเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

ในบทเฉพาะกาลมาตรา 330 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ดังนี้

“มาตรา 330 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (1) การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (2) การร่วมมือที่ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐต้องให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(3) คุณสมบัติและหลักเกณฑ์การแต่งตั้งเลขานุการสำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

(4) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของ
รัฐสภา”

3.2.2 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวน 9 คน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 297 แห่งรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 301 คือตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำระดับสูง ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของข้าราชการการเมือง และไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ

บทเฉพาะกาลมาตรา 331 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ดังนี้

“มาตรา 331 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดลักษณะอันเป็นการร้ายผิดปกติ และการกระทำอันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่

(2) การห้ามกระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐต้องรับผิดชอบ ทั้งในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือหลังจากตำแหน่งตามเวลาที่กำหนด

(3) ตำแหน่งและชั้นของผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ ตำแหน่งและระดับของข้าราชการ พนักงาน และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น

ที่ต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและที่อาจถูกถอดถอนได้ตาม รัฐธรรมนูญนี้

(4) การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมทั้งเอกสารประกอบ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาและตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนั้นเป็นระยะ และหลักเกณฑ์ในการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

(5) วิธีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ การกระทำทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำการที่สื่อให้เห็นว่ามีพฤติกรรมดังกล่าว ซึ่งต้องระบุพฤติกรรม และมีหลักฐานหรือเบาะแสตามสมควร

(6) กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและทำสำนวนในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหา โดยให้คำนึงถึงฐานะของตำแหน่ง ซึ่งมีอำนาจให้คุณให้โทษในระดับสูงและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

(7) กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาในการถอดถอนผู้ใดผู้หนึ่งออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะต้องเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญ และการลงมติซึ่งต้องกระทำเป็นการลับ

(8) กระบวนการไต่สวนและวินิจฉัยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยต้องกำหนดกระบวนการให้เหมาะสมกับระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร

(9) การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญา

(10) ความร่วมมือที่ศาล พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานของรัฐ ต้องให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(11) การดำเนินการตามมาตรา 305 วรรคห้า เพื่อฟ้องคดีรวมทั้งอำนาจในการนำตัวผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดีต่อไป

(12) หลักเกณฑ์และวิธีการให้คดีใช้ราคาทรัพย์สินในกรณีที่ปรากฏว่ามีกำไรโอนหรือยกย้ายทรัพย์สิน

(13) โทษที่ประธานกรรมการหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้รับในกรณีที่กระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรม กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งต้องมีโทษสูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่กำหนดโทษนั้นไม่น้อยกว่าสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น”

3.2.3 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกลไกในการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นมาใหม่ ประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 272 มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 308 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ พิจารณาคดีที่ข้าราชการการเมืองระดับสูงถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

บทเฉพาะกาลมาตรา 332 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ดังนี้

“มาตรา 332 นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งต้องเป็นระบบที่ไต่สวนข้อเท็จจริง โดยยึดสำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสรุปไว้เป็นหลัก และต้องยึดถือหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา

(3) การพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เว้นแต่จะมีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญ

(4) การห้ามดำเนินคดีซ้ำหรือซ้อนกัน

(5) การแต่งตั้งบุคคลให้ดำเนินคดีตามมาตรา 305

(6) การบังคับตามคำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(7) การอื่นอันจำเป็นเพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม โดยเฉพาะความร่วมมือที่ศาลอื่น พนักงานสอบสวน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องให้แก่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

3.2.4 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน 10 คน ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 312 เป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นมาและบัญญัติรับรองไว้

บทเฉพาะกาลมาตรา 333 ได้กำหนดสาระสำคัญของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินไว้ ดังนี้

“มาตรา 333 นอกจากนี้ที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อันได้แก่ การวางนโยบาย การให้คำปรึกษาและคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง การกำหนดโทษปรับทางปกครอง การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัยและงบประมาณการคลังในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุด และการพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) การจัดให้มีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น”

3.2.5 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ มาตรา 214 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีสามารถขอความเห็นจากประชาชนในเรื่องที่อาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชนได้ด้วยวิธีการออกเสียงประชามติ โดยในมาตรา 214 ได้กำหนดรายละเอียดไว้บ้างพอสมควร และมีบทบัญญัติมอบให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติ

มาตรา 214 บัญญัติเรื่องการออกเสียงประชามติไว้ดังนี้

“มาตรา 214 ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

การออกเสียงประชามติต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการขอปรึกษาความเห็นของประชาชนว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกิจการสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามวรรคหนึ่งซึ่งมิใช่เรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ การออกเสียงประชามติที่เกี่ยวกับตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลใดคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้

ประกาศตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดวันให้ประชาชนออกเสียงประชามติซึ่งจะต้องไม่ก่อนเก้าสิบวัน แต่ไม่ช้ากว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และวันออกเสียงประชามติต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

ในระหว่างที่ประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ รัฐต้องดำเนินการให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น แสดงความคิดเห็นของตนได้โดยเท่าเทียมกัน

บุคคลผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

ในการออกเสียงประชามติ หากปรากฏว่ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติเป็นจำนวนไม่มากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากไม่เห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น แต่ถ้ามีผู้มาใช้สิทธิออกเสียงประชามติมากกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติและปรากฏว่าผู้ออกเสียงประชามติ

โดยเสียงข้างมากให้ความเห็นชอบ ให้ถือว่าประชาชนโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับเรื่องที่ขอปรึกษานั้น

การออกเสียงประชามติตามมาตรา^๓นี้ให้มีผลเป็นเพียงการให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ”

แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ^๓นี้ เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพียงฉบับเดียวที่ไม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดสาระสำคัญเอาไว้ดังเช่นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่นอีก 7 ฉบับ คงมีเพียงแนวสาระสำคัญที่กล่าวไว้ในมาตรา 214 ข้างต้น เท่านั้น

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ^๔ทั้ง 8 ฉบับดังกล่าวมาแล้วล้วนเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระที่เป็นส่วนสำคัญในการปฏิรูปการเมืองทั้งสิ้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญจะต้อง “แสดง” ให้เห็นถึงความสำคัญของกฎหมายดังกล่าวด้วยการกำหนดให้มีชื่อที่แตกต่างจากกฎหมายอื่น รวมทั้งมีการกำหนดสาระสำคัญของกฎหมายเหล่านี้เอาไว้ด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีกฎหมายประเภทใหม่คือ “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ” ขึ้นมาในระบบกฎหมายไทย

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีกระบวนการตราและแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นกระบวนการเดียวกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติก็ตาม แต่การที่รัฐธรรมนูญกำหนด “ชื่อ” “เรื่องที่จะต้องตรา” และ “แนวสาระสำคัญ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเอาไว้ในรัฐธรรมนูญให้แตกต่างจากกฎหมายธรรมดาให้ชัดเจน และเมื่อพิจารณาถึงการที่รัฐธรรมนูญกำหนดจำนวนคนที่ จะทำการร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้น้อยกว่าจำนวนคนที่ จะทำการร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายธรรมดา ก็ยิ่งทำให้เห็นชัดถึงความ “เป็นพิเศษ” ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะต้องถูกตรวจสอบได้ง่ายเพื่อป้องกันมิให้เกิดการขัดรัฐธรรมนูญอันจะก่อให้เกิดความเสียหายได้เพราะเป็นกฎหมายที่สำคัญ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรวม 8 เรื่องด้วยกัน กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 เรื่องล้วนแต่เป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีขึ้นเพื่อให้การดำเนินการปฏิรูปทางการเมืองคือการสร้างระบบเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติและระบบตรวจสอบทางการเมืองเป็นไปได้ตามจุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้

รัฐธรรมนูญได้แบ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญออกเป็น 2 ประเภทคือประเภทที่จะต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 240 วันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทแรกนี้ นับได้ว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญที่สุดเพราะเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นมา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทแรกได้แก่

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ส่วนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทหลังได้แก่ ประเภทที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญประเภทนี้ได้แก่ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการตรวจสอบทางการเมือง มีทั้งหมด 5 ฉบับคือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดินและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ แม้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับจะเป็นกลไกที่สำคัญในการปฏิรูปการเมืองที่จะต้องเร่งทำก็ตาม แต่การที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ให้จัดทำให้แล้วเสร็จในเวลา 2 ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญก็เพื่อต้องการให้ “สมาชิกวุฒิสภา” ที่เกิดขึ้นจาก “ระบบการเลือกตั้งแบบใหม่” ดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3 ฉบับแรก เข้ามาเป็นผู้จัดทำกติกาในการตรวจสอบทางการเมืองดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมดนั่นเอง

ดังนั้น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงเป็นกลไกสำคัญอันจะนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญ คือ การปฏิรูปการเมือง