



**การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย  
ที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262**

การควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ (Power of Judicial Review) เป็นกระบวนการตรวจสอบกฎหมายของกฎหมายตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้โดยตรงหรือโดยอ้อมว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดห้ามมิให้บทบัญญัติอื่นใดของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หากบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญบทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ และจะต้องจัดให้มีองค์กรหรือสถาบันซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส หรือศาลรัฐธรรมนูญในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ทั้ง 2 ประเทศที่ยกตัวอย่างมีกระบวนการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในระบบรวมศูนย์

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยให้ใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการ มีบทบาทในฐานะองค์กรทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งแยกวิธีการในการควบคุมได้ 2 กรณี คือ การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก่อนที่จะมีการประกาศใช้ (pre – publication control) และการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญภายหลังจากที่มีการประกาศใช้แล้ว (post – publication control) ในบทที่ 4 จะทำการศึกษาเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262 ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาและขั้นตอนของกระบวนการดังกล่าว มีหัวข้อที่จะศึกษาคือ

- 4.1 ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ
- 4.2 กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา
- 4.3 การเสนอร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262
- 4.4 ขอบเขตและผลแห่งการควบคุมตรวจสอบกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาโดยศาลรัฐธรรมนูญ

4.5 กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว

#### 4.1 ศาลรัฐธรรมนูญกับอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ก่อนจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้รับการพัฒนาจากองค์กรซึ่งมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญและพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ แบ่งได้เป็น 4 ยุคหลัก<sup>1</sup>

ยุคที่หนึ่ง อำนาจการตีความรัฐธรรมนูญเป็นของรัฐสภาและศาลยุติธรรม  
ยุคที่สอง อำนาจการตีความรัฐธรรมนูญเป็นของรัฐสภาและคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

ยุคที่สาม อำนาจการตีความรัฐธรรมนูญเป็นของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ  
ยุคที่สี่ อำนาจการตีความรัฐธรรมนูญเป็นของศาลรัฐธรรมนูญ

##### 4.1.1 ยุคที่หนึ่ง การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยรัฐสภาและศาลยุติธรรม

กฎหมายทั้งหลายมาจากรัฐสภาที่มีอำนาจสูงสุดอยู่แล้ว จึงไม่ยอมให้มีองค์กรใดเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติให้ตกเป็นโมฆะได้ เป็นไปตามหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาซึ่งมีลักษณะปฏิเสธระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในระบบกระจายศูนย์ของอเมริกา องค์กรศาล คือ ศาลยุติธรรมองค์กรเดียวเท่านั้นที่มีหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เนื่องจากการใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายประเภทใดย่อมเป็นอำนาจของศาลที่จะใช้กฎหมายตัดสินคดีนั้นได้ด้วยศาลยุติธรรม ในยุคที่หนึ่ง พัฒนาการ

<sup>1</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ศาลรัฐธรรมนูญ”, ใน เอกสารการบรรยายวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญ บรรยายครั้งที่ 8 วันศุกร์ที่ 2 สิงหาคม 2545, เรียบเรียงโดย อธิคม อินทุภูติ, หน้า 76.

ระหว่างปี พ.ศ. 2475 – 2489 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ขึ้นอยู่กับ 2 องค์กร คือ รัฐสภา และศาลยุติธรรม

#### 4.1.1.1 รัฐสภา

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 มีรัฐธรรมนูญฉบับแรกเรียกชื่อว่า “พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475” ลงวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 เป็นฉบับชั่วคราว และต่อมาได้รับพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับถาวรในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 ยอมรับหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาในการตีความรัฐธรรมนูญ แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติให้องค์กรใดมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ<sup>2</sup>

#### (1) พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

ประกาศใช้บังคับวันที่ 27 มิถุนายน 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีได้บัญญัติไว้ว่าอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญเป็นของสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง แต่ก็ได้บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุดในหลายๆ เรื่อง เช่น สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจดูแลควบคุมกิจการของประเทศ และมีอำนาจประชุมถอดถอนกรรมการราษฎร (หมายถึงรัฐมนตรี) หรือพนักงานรัฐบาล (หมายถึงข้าราชการประจำ) ผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้<sup>3</sup> มีอำนาจในการเลือกตั้งสมาชิกในสภาเป็นกรรมการของสภา และมีอำนาจเชิญกรรมการของสภาให้ออกจากหน้าที่ เมื่อเห็นว่ากรรมการมิได้ดำเนินกิจการตามรัฐประศาสนโยบายของสภา<sup>4</sup> นอกจากนี้ยังได้มีบทบัญญัติอันแสดงถึงการยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติว่า สิ่งใดซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อคำสั่งหรือ

<sup>2</sup> กมลชัย รัตนสกวาวงษ์, องค์กรพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญก่อนจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย, ในศาลรัฐธรรมนูญไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต. (กรุงเทพฯ : นานาสีพิมพ์, 2543), หน้า 2.

<sup>3</sup> มาตรา 9

<sup>4</sup> มาตรา 33

ระเบียบของคณะกรรมการราษฎร (หมายถึงคณะรัฐมนตรี) หรือกระทำให้โดยรัฐธรรมนูญ  
ไม่อนุญาตให้ทำได้ให้ถือว่าการนั้นเป็นโมฆะ<sup>5</sup>

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 จึงเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้การยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ ส่วนในเรื่องกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎหมายแม้ว่าจะมิได้มีบทบัญญัติที่สงวนสิทธิการตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญให้เป็น ของสภาโดยชัดแจ้งก็ตาม แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถือหลักที่ว่า สภา ผู้แทนราษฎรเท่านั้นที่มีอำนาจสูงสุดในการตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่มีเจตนา ที่จะให้องค์กรอื่นใดมาตีความในเรื่องนี้ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ถือหลักความมี อำนาจสูงสุดของสภาผู้แทนราษฎรในทุก ๆ เรื่อง<sup>6</sup> อนึ่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจึงมีอายุการใช้บังคับ เป็นระยะเวลาหกเดือน จากนั้นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

## (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดไว้ ว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความขัดหรือแย้งแก่รัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ”<sup>7</sup> และให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความ รัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติไว้ว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงสิทธิเด็ดขาดในการตีความ แห่งรัฐธรรมนูญนี้”<sup>8</sup> แต่มิได้บัญญัติในเรื่องกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้ว่าจะให้องค์กรใดเป็นผู้มีและใช้อำนาจ ทั้งนี้ข้อสังเกตว่า การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติมาตรา 61 และมาตรา 62 ไว้ต่อเนื่องกันในหมวด 6 บทสุดท้าย น่าจะแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างได้ดีว่าไม่ได้ประสงค์จะให้อำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญอยู่ที่ศาลยุติธรรม แต่คงต้องการให้ใช้ระบบเดียวกันกับที่ใช้อยู่ในฝรั่งเศส

<sup>5</sup> มาตรา 31 วรรคสอง

<sup>6</sup> อัจฉนา พึ่งเย็น, การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยศาล รัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543), หน้า 9.

<sup>7</sup> มาตรา 61

<sup>8</sup> มาตรา 62

เวลานั้น (สาธารณรัฐที่ 3) ซึ่งศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจตีความว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ และยังไม่มียกเลิกการรัฐธรรมนูญ ดังนั้นในฝรั่งเศสจึงถือว่าแม้กฎหมายจะขัดรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ก็จริง แต่ไม่มีองค์กรใดจะมาชี้ขาดว่ากฎหมายซึ่งเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ นอกจากองค์กรที่มีอำนาจแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน ได้แก่ ประชาชนหรือรัฐสภา หลักข้อนี้มีผลต่อมาในเวลานั้นว่า เมื่อประชาชนฝรั่งเศสออกเสียงเป็นประชามติในร่างกฎหมายใด หรือเมื่อรัฐสภาตรากฎหมายใด ก็ต้องถือว่าประชาชนหรือรัฐสภาได้ใช้อำนาจสูงสุดตีความรัฐธรรมนูญแล้วว่ากฎหมายนั้น ๆ ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ<sup>9</sup> การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญนั้น ทำให้เกิดความชัดเจนกว่าพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 อย่างไรก็ตาม แม้ในรัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติในเรื่องระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้ว่าจะให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ได้ถือหลักความมีอำนาจสูงสุดของสภาผู้แทนราษฎรในการตีความรัฐธรรมนูญ จึงพอจะอนุมานได้ว่า เมื่อสภาผู้แทนมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดแล้วก็เป็นที่น่าเข้าใจได้ว่า ในกรณีมีปัญหาการตีความกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต้องส่งเรื่องให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีอำนาจตีความ

ปี พ.ศ. 2488 ได้เกิดมีข้อพิพาทปัญหาแห่งการตีความรัฐธรรมนูญขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เนื่องจากการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ซึ่งข้อความมาตรา 3 บรรทัดแรก บัญญัติว่า “การกระทำใด ๆ อันบุคคลได้กระทำไม่ว่าจะเป็นในฐานะเป็นตัวการหรือผู้สมรู้ต้องตามที่บัญญัติไว้ต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม และผู้กระทำเป็นอาชญากรรมสงคราม ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้” และมาตรา 5 บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาชญากรรมสงครามต่อศาลฎีกา โดยศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้ และคำพิพากษาศาลฎีกาให้เป็นที่สุด การกำหนดกฎหมายให้มีผลบังคับย้อนหลังเป็นความผิดทางอาญาแก่บุคคลเช่นนี้มีปัญหาว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

จากนั้นจอมพล ป. พิบูลสงคราม ถูกจับด้วยข้อหากระทำผิดฐานอาชญากรรมสงคราม โดยได้ประกาศสงครามกับสัมพันธมิตรก่อนวันที่พระราชบัญญัติ

<sup>9</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 162.

อาชญากรสงคราม พ.ศ. 2488 ใช้บังคับ และคณะกรรมการสืบสวนสอบสวนเห็นว่ามีความผิดจึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกา ซึ่งต่อมาศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยในฐานะทำหน้าที่เป็นศาลอาชญากรสงคราม ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2489 เฉพาะที่ลงโทษการกระทำก่อนวันที่กฎหมายใช้บังคับนั้น เป็นการใช้กฎหมายย้อนหลัง จึงขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ กรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2498 ศาลฎีกามีเหตุผลประการใดจึงได้ก้าวล่วงเข้ามาตีความและชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญในช่วงที่ประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญที่ยึดหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา<sup>10</sup> โดยบัญญัติแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 62

#### 4.1.1.2 ศาลยุติธรรม

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ลงวันที่ 23 มีนาคม 2489 คดีอาชญากรสงครามที่ 1/2489 สืบเนื่องจากสงครามโลกครั้งที่สอง จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ยินยอมให้กองทัพญี่ปุ่นผ่านประเทศไทยเพื่อเข้าโจมตีพม่า มาเลเซีย และสิงคโปร์ จากนั้นได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2485 หลังจากสงครามโลกสิ้นสุดลงแล้วรัฐบาลของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมทย์ เสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรสงครามต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2488 ข้อความตามมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า “การกระทำใด ๆ อันบุคคลได้กระทำไม่ว่าจะเป็นในฐานะเป็นตัวการหรือผู้สมรู้ต้องตามที่บัญญัติไว้ต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นอาชญากรสงคราม และผู้กระทำเป็นอาชญากรสงคราม ทั้งนี้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้

1) ทำการคิดต่อวางแผนการศึกษาเพื่อทำสงครามรุกราน.....”

จากนั้นจึงมีการจับกุมบุคคลหลายคนและนำขึ้นฟ้องร้องต่อศาลฎีกาว่าเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม จนศาลยุติธรรมโดยศาลฎีกามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 (พันเอกสุวรรณ เพ็ญจันทร์ เป็นโจทก์ และพันโทพระสารศาสน์พลจันทร์ (ลอง สุนทานนท์) เป็นจำเลย) พิพากษาชี้ขาดว่า

“พระราชบัญญัติอาชญากรสงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้พระราชบัญญัติ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>10</sup> กมลชัย รัตนสกวาวงษ์, องค์การพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญก่อนจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย, ในศาลรัฐธรรมนูญไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต, หน้า 4.

มาตรา 14<sup>11</sup> และเป็นโมฆะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 61<sup>12</sup> การกระทำที่โจทก์ฟ้อง จำเลยในคดีนี้ เป็นการกระทำก่อนวันใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ทั้งสิ้น จำเลยจะมีความผิดตามกฎหมายอื่นใดบ้างหรือไม่ ไม่สำคัญ สำหรับคดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้ ลงโทษจำเลยตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 เท่านั้น เมื่อบทบัญญัติอัน โจทก์ฟ้องขอให้เอาผิดกับจำเลยเป็นโมฆะเสียแล้ว ก็ไม่มีทางที่จะลงโทษจำเลยได้ จึงให้ยก ฟ้องของโจทก์เสีย ปล่อยจำเลยพ้นข้อหาไป”

จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ทำให้เห็นบทบาทการใช้อำนาจ ของศาลยุติธรรมโดยศาลฎีกาที่ดีความและชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ นั้นเป็นโมฆะ โดยอาศัยเหตุผลหลักการแปลความหรือตีความกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ศาล ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาของศาลยุติธรรมประกอบกัน

#### (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

การตีความประการหนึ่งของศาล ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 58 บัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษา อรรถคดีท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย และในนาม ของพระมหากษัตริย์” ศาลฎีกาให้เหตุผลคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2498 ว่า “เมื่อศาลจะใช้ กฎหมายแล้ว จะมีให้ศาลแปลความหมายของกฎหมายได้อย่างไร เพราะในการใช้หรือบังคับ ตามกฎหมาย ศาลก็ย่อมต้องแปลความหรือตีความกฎหมายเป็นธรรมดา หากไม่ให้แปล ศาลก็ใช้กฎหมายนั้นไม่ได้ มาตรา 62 มิได้บัญญัติเด็ดขาดว่า อำนาจตีความรัฐธรรมนูญเป็น ของสภาผู้แทนราษฎรโดยเฉพาะเช่นที่ใช้ในมาตรา 58 เป็นแต่กล่าวว่สภาผู้แทนราษฎรมี สิทธิเด็ดขาดในการตีความเท่านั้น จึงไม่ใช่ข้อบัญญัติที่ตัดอำนาจศาลมิให้ตีความ”

<sup>11</sup> มาตรา 14 ภายในบังคับแห่งบทกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ใน ร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุม โดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การอาชีพ

<sup>12</sup> มาตรา 61 บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแย้งรัฐธรรมนูญ นี้ ท่านว่า บทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ

## (2) หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาของศาลยุติธรรม

กรณีหลักการตีความของศาลประการต่อมาศาลฎีกาให้เหตุผล คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2498 ว่า “ซึ่งการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญแบ่งแยกการใช้อำนาจในแต่ละประเภท คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งการใช้อำนาจในแต่ละประเภทจะต้องมีการยับยั้งและควบคุมอันเป็นหลักประกันความมั่นคง เมื่อสภาออกกฎหมายและประกาศใช้บังคับหากไม่ถูกต้องหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจแสดงความไม่ถูกต้องนั้นได้”

การตีความประการสุดท้ายกับเหตุผลของศาลว่า “บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 61 จำต้องมีผู้ใช้อำนาจตัดสินว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้น ข้อความที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดก็จะไม่มีผล กฎหมายนั้นสภาผู้แทนราษฎรออกมาเองจะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดว่าเป็นกฎหมายดีหรือไม่อย่างไรได้ จะว่าทางฝ่ายบริหารมีอำนาจชี้ก็ไม่ได้ เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร เช่นนี้ใครเล่าจะมีอำนาจนอกจากศาล ศาลเป็นหน่วยที่ตั้งขึ้นไว้สำหรับให้ความยุติธรรมเป็นการบำบัดทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน บุคคลทั้งหลายย่อมหวังในความยุติธรรมของศาลเป็นที่ตั้งและก็เมื่อมีกฎหมายอันออกมาตัดเสรีภาพและขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นนี้ จะไม่ให้ศาลมีอำนาจแสดงเพื่อให้ความยุติธรรมแก่บุคคลผู้เกี่ยวข้องได้อย่างไร หรือแม้ศาลไม่ประสงค์จะเข้าไปวินิจฉัยถึงกิจการของฝ่ายนิติบัญญัติแต่ก็ไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ในกรณีเช่นนี้”

ศาลฎีกามีได้เดินตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แต่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยใน 2 ประเด็นหลัก<sup>13</sup>

ประเด็นหนึ่ง วินิจฉัยว่า ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายจึงมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่

ประเด็นสอง วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างไร

ในประเด็นแรก ศาลฎีกาใช้หลักเดียวกันกับศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาที่ตัดสินคดี Marbury V. Madison ในปีค.ศ. 1804 โดยศาลฎีกาให้เหตุผลว่า ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2475 มาตรา 58 “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ท่านว่าเป็น

<sup>13</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ศาลรัฐธรรมนูญ”, ใน เอกสารการบรรยายวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญ บรรยายครั้งที่ 8 วันศุกร์ที่ 2 สิงหาคม 2545, หน้า 77 - 80.



อำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์” การที่จะดูว่าอะไรเป็นกฎหมาย หรือเป็นกฎหมายที่ใช้ได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของศาล เพราะถ้าศาลไม่มีอำนาจดูว่ากฎหมายนี้เป็นกฎหมายหรือเป็นกฎหมายที่ใช้ได้หรือไม่ ศาลจะดำเนินการพิพากษาบรรดคดีตามกฎหมายได้อย่างไร การปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ แบ่งแยกการใช้อำนาจในแต่ละประเภทคือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ซึ่งการใช้อำนาจในแต่ละประเภทจะต้องมีการยับยั้งและควบคุมอันเป็นหลักประกันความมั่นคง เมื่อสภาออกกฎหมายและประกาศใช้บังคับหากไม่ถูกต้องหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็มีอำนาจแสดง ความไม่ถูกต้องนั้นได้ เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 61 บัญญัติว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมี ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ การบัญญัติไว้เช่นนี้ จำเป็นต้องมีผู้ชี้ขาดว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิฉะนั้นมาตรา 61 ก็จะไม่มียผล และกฎหมายนี้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ออกเองจะกลับไปให้สภาผู้แทนราษฎรชี้ขาดว่าเป็น กฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ได้อย่างไร

ในประเด็นที่สอง เมื่อคดีอาชญากรรมสงครามนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจ ศาลฎีกาแล้ว ประเด็นต่อมาศาลฎีกาให้เหตุผลว่า เมื่อรัฐธรรมนูญมาตรา 14 บัญญัติว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุมโดยเปิดเผย การตั้งสมาคม การ อาชีพ” เท่ากับรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการกระทำของบุคคลไว้ด้วย หากอยู่ได้บังคับ แห่งกฎหมาย คำว่าภายในบังคับแห่งกฎหมาย หมายถึง บทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ใน ขณะนั้นจะหมายถึงกฎหมายที่ออกต่อไปในอนาคตย่อมไม่ได้เพราะไม่มีใครรู้ว่าจะออก กฎหมายอย่างไร นอกจากนั้นการบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 ยังมีความสอดคล้อง กับหลักการในกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 7 ที่บัญญัติว่า บุคคลควรรับโทษอาญาต่อเมื่อ ได้กระทำการอันกฎหมาย ซึ่ง ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำบัญญัติเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ เพราะฉะนั้นกฎหมายที่จะใช้เพื่อเอาผิดแก่บุคคลจะต้องเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่บุคคล นั้นกระทำการนั้น ๆ ศาลฎีกาจึงเห็นว่าตามตรา 14 บุคคลย่อมกระทำการใด ๆ ก็ได้โดยไม่ต้องห้ามและไม่ต้องรับโทษอย่างใด ถ้าการกระทำในขณะที่กระทำนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่า เป็นความผิดหรือบัญญัติห้ามไว้ และหากกฎหมายใดมีบทบัญญัติย้อนหลังลงโทษการกระทำ ที่ผ่านมาแล้ว ย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 จึงพิพากษาว่า พระราชบัญญัติ อาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 มาตรา 3 เฉพาะที่บัญญัติให้การกระทำความผิดฐานอาชญา กรรมสงครามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นความผิดนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 14

โดยสรุปแล้ว พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ให้อำนาจแก่สภาผู้แทนราษฎรในการตีความรัฐธรรมนูญได้ก็ตาม แต่ในเรื่องกระบวนการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับมิได้บัญญัติให้องค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อเกิดปัญหาที่จะต้องใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเพื่อให้ปัญหามีข้อยุติและการดำเนินการเข้าสู่ปัญหาเป็นไปอย่างรวดเร็ว ที่สำคัญการยุติของปัญหาจะต้องตรงไว้ซึ่งความเป็นกลางก่อให้เกิดการยอมรับ ศาลยุติธรรมจึงเป็นองค์กรกลางเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่ตัดสินชี้ขาดว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยมีเหตุผลประกอบว่าศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้กฎหมาย ซึ่งการตัดสินคดีของศาลยุติธรรมครั้งนี้สอดคล้องกับคดี *Marbury V. Madison* ที่ว่าแม้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกามีอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดที่สภาคองเกรสออกมานั้นใช้บังคับได้หรือไม่ เมื่อมีปัญหากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลสูงสุดย่อมมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ เพราะศาลต้องเป็นผู้ใช้กฎหมายถ้ากฎหมายนั้นใช้ไม่ได้ ศาลก็จะนำมาใช้บังคับกับคดีไม่ได้ ประกอบกับคำพิพากษาของศาลฎีกาถึงที่สุดแล้วไม่สามารถจะทำอะไรต่อไปได้อีกในคดีนี้ ดังนั้นตามบรรทัดฐานคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงครามที่ 1/2489 ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษาว่า กฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการตีความรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจคู่

จากผลคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 เพื่อยุติกระแสความขัดแย้งระหว่างศาลยุติธรรมและสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นองค์กรมีอำนาจคู่ในการทำหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 จึงได้กำหนดให้มีองค์กรพิเศษทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ องค์กรพิเศษนี้ได้แก่ “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”

#### 4.1.2 ยุคที่สอง การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่มีวิธีการควบคุมแตกต่างกันโดย “ระยะเวลา” ซึ่งมีขั้นตอนอยู่สองระยะได้แก่ การควบคุมก่อนที่กฎหมายนั้นจะใช้บังคับ และการควบคุมในขณะที่กฎหมายนั้นใช้บังคับอยู่

อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจะแยกศึกษาเฉพาะการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในช่วงแรกเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังใช้บังคับหรือในขณะที่กฎหมายนั้นใช้บังคับอยู่ ในช่วงที่สองเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนที่กฎหมายนั้นจะใช้บังคับหรือการควบคุมร่างกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม นับแต่การสถาปนาองค์กรคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศไทยครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต่อการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย มีวิวัฒนาการจะศึกษาเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2495 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2517 ฉบับปี พ.ศ. 2521 และฉบับปี พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้สถาปนาคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่นั้นก็ต้องกลับเข้าสู่หลักเดิมของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 คือศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเฉพาะหลังใช้บังคับหรือในขณะที่กฎหมายนั้นใช้บังคับอยู่มีบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มาตรา 88 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 มาตรา 179 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2495 มาตรา 114 รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 มาตรา 175 ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 นอกจากการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังใช้บังคับตามมาตรา 225 แล้ว ยังได้เพิ่มอำนาจในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายก่อนประกาศใช้หรือร่างกฎหมายซึ่งอยู่ในกระบวนการตราของรัฐสภาขึ้นมาอีกด้วย ตามมาตรา 224 และอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งก่อนและหลังกฎหมายบังคับได้คดทอนมาที่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ตามมาตรา 190 และมาตรา 194 จากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับสุดท้ายที่กำหนดให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนจะพัฒนาเป็นศาลรัฐธรรมนูญ<sup>14</sup> ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534

<sup>14</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, กระบวนการกลั่นกรองคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 264 (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). (นครปฐม : มิสเตอร์ ก้อปี้, 2547), หน้า 109- 112.

กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามมาตรา 205 และมาตรา 206 ตามลำดับ

#### 4.1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 กับการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังใช้บังคับ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญยังเป็นขององค์กรที่มีอำนาจคู่โดยเปลี่ยนจากองค์กรที่มีอำนาจคู่ในการตีความรัฐธรรมนูญจากยุคที่หนึ่ง ระหว่างรัฐสภากับศาลยุติธรรม มาเป็นรัฐสภากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา 88 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 87 ก็ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราว แล้วให้รายงานความเห็นเช่นนั้นตามทางการไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยแล้ว ให้แจ้งให้ศาลทราบ” และมาตรา 86 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 88 รัฐสภาทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้” และรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อมาก็ได้บัญญัติทำนองเดียวกันให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตีความรัฐธรรมนูญกับรัฐสภา กล่าวคือ ถ้าเป็นปัญหาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นปัญหาเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ใช่กฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแล้วให้อยู่ในอำนาจของรัฐสภา จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ตัดอำนาจตีความรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาออกไป<sup>15</sup> พัฒนาการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เกิดเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงทางการเมือง และการหาข้อยุติแห่งกระแสความขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้น จนกระทั่งมีการกำหนดให้เกิดองค์กรพิเศษทำหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2489

<sup>15</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ศาลรัฐธรรมนูญ”, ใน เอกสารการบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ บรรยายครั้งที่ 8 วันศุกร์ที่ 2 สิงหาคม 2545. หน้า 82 - 83.

## (1) ความเป็นมาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

สืบเนื่องจากศาลฎีกาได้พิพากษาคืออาชญากรสงครามที่ 1/2489 และ 2 - 4/2489 ซึ่งศาลยุติธรรมได้ตีความและชี้ขาดคดีรัฐธรรมนูญในช่วงประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญที่ยึดหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นต่างเห็นว่า การที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นโมฆะนั้น เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและเป็นการล่วงล้ำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร จึงมีการตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาญัตติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยความสมบูรณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งมีความเห็นว่าโดยคำตามมาตรา 62 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ที่ว่า “ท่านว่าสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เป็นถ้อยคำที่ชัดเจน ในกรณีที่ต้องคำในรัฐธรรมนูญมีความหมายชัดเจน ผู้ใช้กฎหมายอาจพิจารณาลงความเห็นได้ว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ในกรณีที่ถ้อยคำในรัฐธรรมนูญไม่ชัดเจนจะเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรแต่เพียงผู้เดียว และคณะกรรมการมีความเห็นต่อไปว่า คำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวถึงที่สุดแล้วไม่ควรกระทำการใดให้กระทบกระเทือนต่อคำพิพากษาดังกล่าว

ดังนั้นเพื่อยุติกระแสความขัดแย้งระหว่างศาลและสภาผู้แทนราษฎรที่เกิดขึ้นประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญที่เสนอความเห็นไว้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 จึงกำหนดให้มีองค์กรพิเศษทำหน้าที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั่นคือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 จึงได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกจนถึงช่วงระยะเวลาก่อนมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ 7 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 พ.ศ. 2492 พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2511 พ.ศ. 2517 พ.ศ. 2521 และ พ.ศ. 2534 รวมมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น 15 คณะ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้อำนาจแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการตีความรัฐธรรมนูญเพียงสถาบันเดียว ตัดอำนาจของรัฐสภาในการตีความรัฐธรรมนูญออกทั้งหมด โดยบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นจากเดิมที่มีอยู่ และให้มีอำนาจรวมไปถึงการตีความรัฐธรรมนูญใน

ปัญหาที่เกี่ยวกับวงงานของรัฐสภาหรือปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาด้วย<sup>16</sup>

## (2) องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พัฒนาการในเรื่ององค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

(2.1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน สิบห้าคน ได้แก่ ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และตุลาการรัฐธรรมนูญอีกสิบสี่คนซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐสภา<sup>17</sup> ด้วยการประชุมร่วมกันระหว่างพฤฒสภากับสภาผู้แทน<sup>18</sup> และให้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนเพราะเหตุที่สภาผู้แทนหมดอายุหรือถูกยุบ<sup>19</sup> ทำให้เห็นว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอายุตามสภาผู้แทน

(2.2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง ที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมดเก้าคน แยกองค์ประกอบเป็นสามฝ่าย<sup>20</sup> คือ ฝ่ายการเมือง ได้แก่ ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทน ฝ่ายผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและอัยการ ได้แก่ ประธานศาลฎีกา อธิบดีศาลอุทธรณ์ และอธิบดีกรมอัยการ และฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายจำนวนสี่คน โดยรัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้งจากการประชุมร่วมกันระหว่างวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร<sup>21</sup> มีประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>22</sup>

<sup>16</sup> อัจฉนา พึ่งเย็น, การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 17.

<sup>17</sup> มาตรา 89 วรรคหนึ่ง

<sup>18</sup> มาตรา 62 (11)

<sup>19</sup> มาตรา 89 วรรคสอง

<sup>20</sup> มาตรา 168

<sup>21</sup> มาตรา 137 (9)

<sup>22</sup> มาตรา 74 ประกอบมาตรา 168 วรรคสอง

(2.3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สาม ที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยองค์ประกอบแตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ตัดตุลาการฝ่ายการเมืองออกและลดจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญลงเหลือหกคน ทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบ คือ แต่งตั้งโดยตำแหน่งสามคน ได้แก่ ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ และอธิบดีกรมอัยการ และมีผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคนได้รับการแต่งตั้งโดยสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมีสภาเดียว ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎร<sup>23</sup> กำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

(2.4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สี่ ที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเหมือนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ซึ่งบัญญัติไว้ตามมาตรา 164 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511

(2.5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ห้า ที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยองค์ประกอบมีประเภทเดียวคือผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนโดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการตุลาการเป็นผู้เลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละสามคน<sup>24</sup> สำหรับรัฐสภาประกอบด้วยวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกันเพื่อแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 218<sup>25</sup> ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญมาจากการเลือกของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง

(2.6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่หก ที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยองค์ประกอบมีบุคคลสามฝ่ายจำนวนทั้งหมดเจ็ดคน ประกอบด้วย ฝ่ายผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ ประธานรัฐสภา (คือประธานวุฒิสภา) ฝ่ายผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและอัยการ ได้แก่ ประธานศาลฎีกาและอธิบดีกรมอัยการ ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งขึ้นอีกจำนวนสี่คน<sup>26</sup> สำหรับรัฐสภาประกอบด้วย วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกันเพื่อ

<sup>23</sup> มาตรา 45

<sup>24</sup> มาตรา 218

<sup>25</sup> มาตรา 165(15)

<sup>26</sup> มาตรา 184

แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 184<sup>27</sup> มีประธานรัฐสภา (คือประธานวุฒิสภา) เป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ

(2.7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่เจ็ด ที่บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยองค์ประกอบมีบุคคลสามฝ่ายจำนวนทั้งหมดสิบคน ประกอบด้วย ฝ่ายผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ ประธานรัฐสภาและประธานวุฒิสภา ฝ่ายผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและอัยการ ได้แก่ ประธานศาลฎีกาและอัยการสูงสุด ฝ่ายผู้ทรงคุณวุฒิสภานิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์ซึ่งวุฒิสภาแต่งตั้งจำนวนสามคน และสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งจำนวนสามคน<sup>28</sup> รวมผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดหกคน มีประธานรัฐสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ อนึ่ง ประธานรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม คือ ประธานวุฒิสภา แต่หลังจากแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2535 กำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นประธานรัฐสภา

### (3) สถานะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาของคณะทำงานที่แต่งตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ พบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการใช้อำนาจหน้าที่ คือ ความเป็นอิสระและการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่มีความต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากระการดำรงตำแหน่งสั้นและไม่แน่นอน โดยจะเห็นได้จากการกำหนดให้วาระการดำรงตำแหน่งสั้นสุดลงตามวาระของสภาผู้แทนราษฎร ด้วยเหตุนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงไม่มีลักษณะที่เป็นองค์กรถาวร ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรกลาง และขาดความเป็นอิสระ รูปแบบคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีองค์ประกอบจากทางการเมือง เนื่องจากได้รับการแต่งตั้งโดยกระบวนการทางการเมืองหรืออาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่แล้ว<sup>29</sup> และอำนาจหน้าที่ขัดกัน โดยตำแหน่ง ตลอดจนกฎเกณฑ์ในการสรรหา

<sup>27</sup> มาตรา 143 (13)

<sup>28</sup> มาตรา 200

<sup>29</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ ฯ : บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2545), หน้า 4.



ผู้ทรงคุณวุฒิไม่แจ้งชัด นอกจากนี้ยังเป็นองค์กรในรูปคณะกรรมการที่มีใช้องค์กรศาลซึ่งมีหลักประกันความเป็นอิสระและความเชี่ยวชาญพิเศษ<sup>30</sup>

ดังนั้น สถานะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีใช้องค์กรศาล มีสถานะเป็นเพียงรูปคณะกรรมการซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ขาดความต่อเนื่องอันเป็นผลมาจากวาระการดำรงตำแหน่งสั้นและไม่แน่นอน

#### (4) คุณสมบัติของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่สาม ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมาได้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญรวมทั้งสิ้น 7 ฉบับ ดังได้กล่าวไว้ข้างต้น โดยในรัฐธรรมนูญฉบับหลังจากฉบับปี พ.ศ. 2489 บัญญัติในเรื่องของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอันมีลักษณะที่คล้ายคลึงหรือเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ หากมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามความคิดเห็นซึ่งมีอยู่เฉพาะบนพื้นฐานของกลุ่มผลประโยชน์ กล่าวได้ว่า<sup>31</sup>

- รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และฉบับปี พ.ศ. 2517 ตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีคุณสมบัติเป็นประเภทผู้ทรงคุณวุฒิเท่านั้น

- รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2495 ตุลาการรัฐธรรมนูญมีคุณสมบัติเป็นผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ดำรงตำแหน่ง โดยมาจากฝ่ายตุลาการและอัยการแต่ไม่มีฝ่ายการเมือง

- รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2493 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ฉบับปี พ.ศ. 2521 และฉบับปี พ.ศ. 2534 ตุลาการรัฐธรรมนูญมีคุณสมบัติเป็นโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิรวม 10 คน ดังนี้

1. ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตำแหน่ง 4 คน ได้แก่ ประธานรัฐสภา (ประธานสภาผู้แทนราษฎร) ประธานวุฒิสภา ซึ่งทั้งสองตำแหน่งนี้เป็นตำแหน่งทางการเมือง ส่วนอีกสองตำแหน่ง คือ ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด

<sup>30</sup> อัจฉนา พึ่งเย็น, การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 20-21.

<sup>31</sup> กมลชัย รัตนสกวาวงษ์, องค์กรพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญก่อนจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย, ในศาลรัฐธรรมนูญ อดีต ปัจจุบัน อนาคต, หน้า 19.

2. ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ สาขานิติศาสตร์หรือสาขารัฐศาสตร์อีก 6 คน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่งตั้งสภาคละ 3 คน รวม 6 คน คุณสมบัติของตุลาการรัฐธรรมนูญอาจมีที่มา โดยตำแหน่งทั้งที่มาจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ และหรือตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากสาขานิติศาสตร์หรือสาขาวิชาสาคร ทั้งนี้สุดแต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะหยิบยกขึ้นมาบัญญัติไว้ อนึ่ง สำหรับตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาโดยตำแหน่งนั้น ตำแหน่งดังกล่าวเป็นตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่หลักมีความสำคัญอยู่แล้ว ทั้งไม่ใช่เป็นหลักประกันถึงความเชี่ยวชาญทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ สำหรับตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒินั้น วิธีการคัดเลือกและสรรหามีได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้สามารถแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิคนเดิมดำรงตำแหน่งในวาระใหม่ได้อีก ลักษณะของคุณสมบัติตุลาการรัฐธรรมนูญเช่นนี้อาจทำให้ความเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญมีฐานะที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของสมาชิกรัฐสภา

#### (5) อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

วิวัฒนาการในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งมีทั้งกระบวนการตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนใช้บังคับและกระบวนการตรวจสอบกฎหมายหลังใช้บังคับ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่อื่น ๆ อีกบางประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดจะมอบอำนาจให้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่อย่างใดบ้าง

อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย กรณีการควบคุมตรวจสอบกฎหมายหลังใช้บังคับมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ฉบับปี พ.ศ. 2492 ฉบับปี พ.ศ. 2495 ฉบับปี พ.ศ. 2511 ส่วนกรณีการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนใช้บังคับเริ่มบัญญัติเพิ่มเติมให้อำนาจแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ฉบับปี พ.ศ. 2521 และฉบับปี พ.ศ. 2534 ในหัวข้อนี้จะศึกษาเรื่องอำนาจหน้าที่การควบคุมตรวจสอบกฎหมายหลังใช้บังคับและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ

(5.1) อำนาจหน้าที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ “ในทางที่ศาลจะใช้บทกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 87 ก็ให้ศาลรอกการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไว้ชั่วคราวแล้วให้

รายงานความเห็นเช่นนั้นตามทางการไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้แจ้งให้ศาลทราบ”<sup>32</sup>

(5.2) อำนาจหน้าที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 มีอำนาจหน้าที่อยู่ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง อำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเมื่อศาลได้รายงานความเห็นมายังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 179 วรรคหนึ่ง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 และ

ประการที่สอง อำนาจวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยบัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าห้าคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิก ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกแห่งสภานั้นคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย”<sup>33</sup>

(5.3) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2495 มีแต่เฉพาะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อศาลส่งความเห็นมาให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามมาตรา 114 วรรคหนึ่ง เหมือนเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489

(5.4) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 โดยได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2492 ทุกประการ กล่าวคือ มีสองประการ ได้แก่ การตรวจสอบการดำรงตำแหน่งของสมาชิกรัฐสภาตามมาตรา 77 และการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีตามมาตรา 175

(5.5) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญรวม 5 ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง อำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยกำหนดวิธีการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้ 2 กรณี

<sup>32</sup> มาตรา 88 วรรคหนึ่ง

<sup>33</sup> มาตรา 81 วรรคหนึ่ง

กรณีที่ 1 การควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับ ตามมาตรา 224 “เมื่อร่างพระราชบัญญัติใดได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 98

(1) หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังรัฐสภาต่อไป”

กรณีที่ 2 การควบคุมตรวจสอบกฎหมายหลังใช้บังคับแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ “ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย”<sup>34</sup>

ประการที่สอง อำนาจพิจารณาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือไม่ “สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา 109 (3) (4) (5) (6) (7) หรือ (8) หรือมาตรา 124 (3) (4) (5) (6) (7) (8)

<sup>34</sup> มาตรา 225 วรรคหนึ่ง

(9) หรือ (10) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่”<sup>35</sup>

ประการที่สาม อำนาจวินิจฉัยการสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรี เมื่อมีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภานั้น “ให้นำบทบัญญัติมาตรา 105 และมาตรา 106 มาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตาม (2) (3) (4) หรือ (6)”<sup>36</sup>

ประการที่สี่ อำนาจวินิจฉัยปัญหาเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่นหรือระหว่างศาลอื่นด้วยตนเอง “ในกรณีที่มิมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่นหรือระหว่างศาลอื่นด้วยกันให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้วินิจฉัย”<sup>37</sup>

ประการที่ห้า อำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติมีหลักการเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ เพราะวุฒิสภาไม่เห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร “ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไป”<sup>38</sup>

(5.6) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 โดยบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 มาตรา 81 วรรคหนึ่ง มาตรา 130 วรรคสอง มาตรา 155 วรรคสอง มาตรา 179 มาตรา 190 และมาตรา 191 รวมห้าประการเช่นเดิม

(5.7) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ห้าประการเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 โดยบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.

<sup>35</sup> มาตรา 105 วรรคหนึ่ง

<sup>36</sup> มาตรา 188 วรรคสอง

<sup>37</sup> มาตรา 213

<sup>38</sup> มาตรา 151 วรรคสอง

2534 มาตรา 91 มาตรา 143 วรรคสอง มาตรา 169 วรรคสอง มาตรา 195 มาตรา 205 และมาตรา 206 แล้ว ยังได้เพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญอีก ดังนี้

ก. อำนาจตีความว่าพระราชกำหนดเป็นไปตามมาตรา 172 วรรคหนึ่ง (ว่าด้วยการกำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ) โดยมาตรา 173 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ข. อำนาจในการตีความข้อบังคับของวุฒิสภา หรือข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ถ้าสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาร้องขอต่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 155

ค. อำนาจตีความตามรัฐธรรมนูญเมื่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามมาตรา 207

ง. อำนาจในการวินิจฉัยกรณีที่นายกรัฐมนตรีสงสัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดสิ้นสุดลงตามมาตรา 169 (2) (3) (4) หรือ (6) หรือไม่ จะขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ตามมาตรา 170

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นมากกว่ารัฐธรรมนูญทั้งหลายที่ผ่านมา ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 มีอยู่ 9 ประการ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

#### (6) วาระและการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 ที่บัญญัติให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2521 รวม 6 ฉบับ ได้บัญญัติให้วาระและการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญสิ้นสุดไปตามสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญจึงขึ้นอยู่กับความมีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร (รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2489 มาตรา 89 วรรคท้าย ฉบับปี พ.ศ.

2492 มาตรา 170 ฉบับปี พ.ศ. 2495 มาตรา 108 ฉบับปี พ.ศ. 2511 มาตรา 166 ฉบับปี พ.ศ. 2517 มาตรา 222 ฉบับปี พ.ศ. 2521 มาตรา 187)

ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 บัญญัติวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ ไว้เป็นเอกเทศคราวละสี่ปี “ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปี แต่อาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้”<sup>39</sup> และให้ปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่มาปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

#### 4.1.2.2 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ก่อนใช้บังคับของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ มีแต่เฉพาะกรณีการควบคุมตรวจสอบกฎหมายหลังการประกาศใช้บังคับแล้วเท่านั้น กล่าวคือ ในกรณีที่มีคดีขึ้นสู่ศาลและศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีขัดรัฐธรรมนูญ ศาลจะส่งให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า กฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้ ควบคุมตั้งแต่กฎหมายยังอยู่ในกระบวนการตราโดยบัญญัติเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังจากที่กฎหมายใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นที่ยังคงบัญญัติไว้อยู่เช่นเดิม

##### (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

บัญญัติหลักเกณฑ์การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยเพิ่มอำนาจกระบวนการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายเมื่อร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย เป็นผลให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายมีทั้ง

<sup>39</sup> มาตรา 202 วรรคหนึ่ง

กระบวนการควบคุมตรวจสอบก่อน ตามมาตรา 224 และกระบวนการควบคุมตรวจสอบหลัง ตามมาตรา 225 ดังนี้

(1.1) กระบวนการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายเมื่อร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญว่า

“เมื่อร่างพระราชบัญญัติใดได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 98

(1) หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งมีข้อความหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแจ้งให้ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ในระหว่างที่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังรัฐสภาต่อไป”<sup>40</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 มาตรา 224 บัญญัติเพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย (1) หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา

<sup>40</sup> มาตรา 224



หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี หรือ (2) หากนายกรัฐมนตรึเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นทั้งกรณี (1) หรือ (2) ไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

(1.2) กระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังกฎหมายใช้บังคับแล้ว ซึ่งศาลจะต้องใช้บังคับแก่คดีนั้น มีบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราวแล้วส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการ เพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระทั่งคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”<sup>41</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 บัญญัติเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังกฎหมายใช้บังคับแล้วตามมาตรา 225 โดยบัญญัติแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2511 คือ เพิ่มเติมเงื่อนไขการส่งเรื่องเพื่อให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า “และยังไม่มีความวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น” ทำให้เห็นถึงสภาพบังคับของคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ย่อมถือว่าเป็นที่สุดและเด็ดขาด เช่นเดียวกันกับกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายนั้นหรือข้อความในกฎหมายนั้น จะไม่สามารถใช้บังคับได้ อันเป็นผลเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”<sup>42</sup> ศาลย่อมไม่สามารถหยิบยกเรื่องนั้นพิจารณาใหม่ได้ไม่ว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม

<sup>41</sup> มาตรา 225

<sup>42</sup> มาตรา 6

## (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

บัญญัติหลักเกณฑ์ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งกระบวนการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายเมื่อร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ตามมาตรา 190 และกระบวนการควบคุมตรวจสอบหลังกฎหมายใช้บังคับแล้วซึ่งศาลจะต้องใช้บังคับแก่คดีนั้น ตามมาตรา 191 โดยมีข้อความลักษณะเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ดังนี้

(2.1) กระบวนการตรวจสอบร่างกฎหมายเมื่อร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญว่า

“เมื่อร่างพระราชบัญญัติใดได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 77

(1) หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังรัฐสภา”<sup>43</sup>

(2.2) กระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังกฎหมายใช้บังคับแล้วซึ่งศาลจะต้องใช้บังคับแก่คดีนั้น โดยบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญว่า

<sup>43</sup> มาตรา 190

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 5 และยังไม่มีการวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการ เพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้โดยคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”<sup>44</sup>

### (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายไว้ทั้งกระบวนการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก่อนที่กฎหมายจะประกาศใช้บังคับ และกระบวนการควบคุมตรวจสอบหลังกฎหมายใช้บังคับแล้วเหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521 แต่รายละเอียดมีความแตกต่างโดยได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ทั้งกระบวนการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก่อนที่จะประกาศใช้ตามมาตรา 205 และกระบวนการควบคุมตรวจสอบหลังกฎหมายใช้บังคับแล้วซึ่งศาลจะใช้บังคับแก่กรณี ตามมาตรา 206 ดังนี้

(3.1) กระบวนการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายเมื่อร่างกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย โดยบัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญว่า

“เมื่อร่างพระราชบัญญัติใดได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 88

(1) หากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

<sup>44</sup> มาตรา 191

แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้น ไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

(2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย แล้วแจ้งให้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”<sup>45</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 อำนวยหน้าที่เกี่ยวกับกระบวนการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย มีหลักการคล้ายกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521 แต่ได้เพิ่มกระบวนการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายที่เดิมมีแต่เฉพาะการควบคุมตรวจสอบเพียงเนื้อหา เป็นการควบคุมตรวจสอบที่มีทั้งเนื้อหา รูปแบบและกระบวนการขั้นตอนในการตราที่จะต้องถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย ทำให้กระบวนการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว สามารถถูกตรวจสอบได้โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งเนื้อหา รูปแบบและกระบวนการขั้นตอนในการตรา โดยครอบคลุมการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 และฉบับปี พ.ศ. 2521

(3.2) กระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังกฎหมายใช้บังคับแล้ว ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีนั้น ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งโดยศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันสมควร บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งโดยศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันสมควรว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 5 และยังไม่มีความวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการ เพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

<sup>45</sup> มาตรา 205

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ ในคดี ทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”<sup>46</sup>

ในเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎหมายที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า มีก็แต่ เฉพาะศาลเท่านั้นที่จะส่งเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ คู่ความที่ เกี่ยวข้องในคดี ไม่อาจยกขึ้นต่อสู้เพื่อส่งเรื่องขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้ แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2534 บัญญัติให้ช่องทางเช่นว่านี้แก่คู่ความที่เกี่ยวข้องในคดี สามารถยกขึ้นต่อสู้ขอส่งเรื่องให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ อย่างไรก็ตาม คำ โต้แย้งของคู่ความศาลจะเป็นผู้พิจารณาก่อนว่ามีเหตุผลอันสมควรนำเสนอต่อคณะกรรมการ รัฐธรรมนูญหรือไม่ ทำให้กระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎหมายหลังกฎหมายใช้บังคับแล้ว และศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นบังคับแก่คดี มีช่องทางเพิ่มขึ้นโดยผ่านกระบวนการทางศาลจากที่ศาลเห็นฝ่ายเดียว เพิ่มกระบวนการ ให้ คู่ความที่เกี่ยวข้องในคดีใช้สิทธิได้ภายใต้เงื่อนไขของศาล

#### 4.1.2.3 วิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

วิธีพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น บางส่วนได้มีการบัญญัติ ไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น บทบัญญัติที่กำหนดองค์ประชุมของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับมติของที่ประชุมคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติที่กำหนดให้ศาลรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวในกรณีที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้วให้ศาลส่ง ความเห็นตามทางไปให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เป็นต้น จากการ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีการบัญญัติอีกส่วนหนึ่งไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ โดยในอดีตกมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะกรรมการ รัฐธรรมนูญอยู่ 6 ฉบับ<sup>47</sup> คือ

1. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490
2. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2493
3. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2498

<sup>46</sup> มาตรา 206

<sup>47</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, ศาลรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (รายงานการวิจัยเสนอต่อ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ). (กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2545), หน้า 151 - 161.

4. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2512
5. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2522
6. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีรายละเอียด จะศึกษาเกี่ยวกับ

- การประชุม
- การส่งเรื่อง
- อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการ

รัฐธรรมนูญ

### (1) การประชุม

การประชุมตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมประกอบด้วย การนัดประชุมครั้งแรก และองค์ประชุม กล่าวคือ

(1.1) การนัดประชุมครั้งแรกต้องทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ (พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 มาตรา 5 พ.ศ. 2493 มาตรา 7 พ.ศ. 2498 มาตรา 5 พ.ศ. 2512 มาตรา 7) ส่วนการนัดประชุมครั้งแรกที่ต้องทำภายในสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้อง (พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2522 มาตรา 7 พ.ศ. 2540 มาตรา 7)

### (1.2) องค์ประชุม

1. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 กำหนดให้มีองค์ประชุมไม่น้อยกว่า 8 ใน 15 และการประชุมพิจารณาวินิจฉัยไม่เปิดเผย (มาตรา 6)

2. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2493 กำหนดให้องค์ประชุมตามปกติต้องมีผู้มาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง (5 ใน 9 คน) แต่กรณีจะพิจารณาวินิจฉัยเพื่อลงมติตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดต้องมีองค์ประชุม 7 คน (มาตรา 6)

3. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2498 กำหนดให้องค์ประชุมต้องไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด (มาตรา 6)

4. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2512 กำหนดให้องค์ประชุมเป็นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2493 (มาตรา 6)

5. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2522 กำหนดให้องค์ประชุมตามปกติต้องมีผู้มาประชุมไม่น้อยกว่า 5 คน (ในจำนวน 7 คน) ยกเว้นกรณีการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาและความสิ้นสุดของรัฐมนตร์ต้องมีตุลาการรัฐธรรมนูญทุกคนมาประชุมเป็นองค์ประชุม

6. พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์ประชุมต้องไม่น้อยกว่า 6 คน (มาตรา 6)

## (2) การส่งเรื่อง

(2.1) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490

1. ให้ศาลส่งผ่านผู้พิพากษาหัวหน้าศาล (หรืออธิบดีศาล) ไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 3)
2. รายงานความเห็นและคำขอของศาลต้องมีรายการตาม (มาตรา 4) ดังนี้

2.1 ระบุประเด็นโต้เถียง

2.2 บทกฎหมายซึ่งในความเห็นของศาลทำให้เกิดข้อ

สงสัย

(2.2) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2493

1. ให้ศาลส่งความเห็นและคำขอให้ตีความผ่าน ปลัดกระทรวงยุติธรรมหรือปลัดกระทรวงกลาโหม (มาตรา 19) ในกรณีศาลทหาร
2. รายงานความเห็นและคำขอของศาลต้องระบุ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลมีความเห็นว่าขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลประกอบความเห็นนั้น (มาตรา 20)

## (2.3) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2498

กรณีศาลยุติธรรมมีความเห็นและส่งคำขอไปยัง ปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อส่งไปยังคณะกรรมการตุลาการรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นศาลทหารให้ส่งคำขอไปยังปลัดกระทรวงกลาโหม (มาตรา 3) โดยความเห็นของศาลต้องระบุกฎหมายที่ศาล เห็นว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญพร้อมด้วยเหตุผลประกอบความเห็น (มาตรา 4)

## (2.4) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2512

กรณีศาลยุติธรรมมีความเห็นและส่งความเห็นเช่นนั้น พร้อมเอกสารประกอบ (ถ้ามี) ไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งไปถึงคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ถ้าเป็นศาลทหารให้ส่งความเห็นไปยังปลัดกระทรวงกลาโหม (มาตรา 21) และก่อนที่คณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยศาลจะขอแก้ไขเพิ่มเติมความเห็นหรือเหตุผลประกอบก็ได้ ไม่ว่าจะมีความขอจากคณะตุลาการหรือไม่ก็ตาม (มาตรา 21 วรรคสอง)

## (2.5) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2522

1. กรณีศาลยุติธรรมหรือศาลทหารมีความเห็นและส่ง ความเห็นเช่นนั้นพร้อมเอกสารประกอบ (ถ้ามี) ไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรมหรือ ปลัดกระทรวงกลาโหมแล้วแต่กรณี เพื่อส่งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (มาตรา 29) และก่อนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยศาลจะขอแก้ไขเพิ่มเติมความเห็นหรือ เหตุผลประกอบก็ได้ไม่ว่าจะมีความขอจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม (ควบคุม ตรวจสอบหลังกฎหมายใช้บังคับแล้ว)

2. กรณีสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้ง สองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภาหรือนายกรัฐมนตรี เสนอความเห็นเพื่อให้คณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา แล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปพร้อมกับความเห็น (มาตรา 27) และก่อนที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือนายกรัฐมนตรีจะขอแก้ไขเพิ่มเติมความเห็นหรือเหตุผล ประกอบก็ได้ ไม่ว่าจะมีความขอจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ตาม (การควบคุม ตรวจสอบร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก่อนประกาศใช้บังคับ)



## (2.6) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2540

1. กรณีที่ศาลยุติธรรมหรือศาลทหารหรือคู่ความโต้แย้ง โดยศาลเห็นว่ามิมีเหตุผลและส่งความเห็นเช่นนั้นพร้อมกับเอกสารประกอบ (ถ้ามี) ไปยังหัวหน้างานธุรการของศาลดังกล่าว เพื่อส่งให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย (มาตรา 34) (ควบคุมตรวจสอบหลังกฎหมายใช้บังคับแล้ว)

2. กรณีสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันหรือนายกรัฐมนตรี เสนอความเห็นเพื่อให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นพร้อมกับความเห็นไปยังคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 32) (ควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนประกาศใช้บังคับ)

## (3) อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

อำนาจของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับคำขอ มีดังนี้

## (3.1) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2490

1. อำนาจต่อศาลขอคำอธิบายชี้แจงเพิ่มเติมจากศาลได้ โดยขอผ่านปลัดกระทรวงยุติธรรม (มาตรา 4 วรรคสอง) และเรียกคำนวณค่าให้การของคู่ความและพยานโดยขอผ่านปลัดกระทรวงยุติธรรม (มาตรา 8)

2. อำนาจต่อสภา ตรวจสอบรายงานการประชุมและเอกสารของสภาและของคณะกรรมการ โดยขอผ่านเลขาธิการรัฐสภา (มาตรา 7)

3. อำนาจต่อเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการ ตุลาการรัฐธรรมนูญทุกคนขอตรวจดูเอกสารประกอบเรื่องได้ ณ สำนักงานตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 5)

## (3.2) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2493

1. อำนาจทั่วไปซึ่งมีต่อสภา สามารถตรวจดูรายงานการประชุมและเอกสารใด ๆ ของรัฐสภาได้ (มาตรา 8) และในการปฏิบัติหน้าที่ถือว่าตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นเจ้าพนักงานตามความในกฎหมายลักษณะอาญา (มาตรา 9)

2. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภา

2.1 ตั้งให้ผู้ยื่นคำร้อง แก้ไขคำร้องหรือทำคำร้องใหม่ ในกรณี que เห็นว่าคำร้องกล่าวหา นั้นอ่าน ไม่เข้าใจ ฯลฯ หาก ไม่แก้ไข ตั้งยกคำร้องได้ (มาตรา 12)

2.2 ตั้งปิดประกาศหรือประกาศโฆษณา ส่งสำเนา คำร้อง กล่าวหา ให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา ได้ (มาตรา 13 และมาตรา 14)

2.3 ออกหมายเรียก ให้ผู้ยื่นคำร้อง กล่าวหา และบุคคลมา ให้การ โดยปฏิญาณ หรือสาบาน ออกหมายเรียก ให้ส่งเอกสาร หรือสิ่งใด มาเป็นหลักฐาน ตาม หน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในการ ค้นหาความจริง (มาตรา 15) การ ให้การ ของบุคคล และการ อ้างพยาน หรือหลักฐานใด ๆ ต่อ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ถือว่าเป็นการ ให้การ หรือ อ้างพยาน หลักฐาน ต่อศาล (มาตรา 17) หมายเรียก และ หนังสือของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ต้องมีตุลาการรัฐธรรมนูญ คนหนึ่ง ลงลายมือชื่อ (มาตรา 16)

2.4 ตั้งจ่ายค่าป่วยการ ค่าพาหนะ ฯลฯ ให้แก่ผู้ที่มา ให้ การ หรือ ส่งพยาน หลักฐาน จากงบประมาณ ของสภาได้ (มาตรา 15)

2.5 จัดสืบพยาน ที่นำสืบ ฟุ่มเฟือย

2.6 ตั้งกรณี เมื่อมีการ ละเมิด อำนาจ คณะ ตุลาการ รัฐธรรมนูญ เพื่อรักษา ความเรียบร้อย แห่งการ พิจารณา (มาตรา 18)

2.7 สิทธิ ของผู้ถูกกล่าวหา (มาตรา 14)

- ยื่นคำชี้แจง แก่ผู้ถูกกล่าวหา

- ฟังการพิจารณา

- นำพยาน หลักฐาน มาแสดง อ้างตนเอง เป็นพยาน

ซักค้านพยาน

- ตั้งทนาย

3. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีกฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ขอคำอธิบายหรือคำชี้แจงเพิ่มเติมจากศาล และขอสำนวนทั้งหมดหรือบางส่วน (ขอผ่านปลัดกระทรวงยุติธรรมหรือปลัดกระทรวงกลาโหม) (มาตรา 20)

## (3.3) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2498

1. อำนาจต่อศาล ขอคำอธิบายเพิ่มเติม และเรียกสำนวนทั้งหมดหรือบางส่วนจากศาลได้ (มาตรา 7) อนึ่ง ศาลชอบที่จะส่งผู้แทนไปชี้แจงต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้ (มาตรา 8)

2. อำนาจต่อสภา เปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาชี้แจงประกอบการพิจารณาได้

## (3.4) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2512

1. อำนาจทั่วไป เหมือนฉบับ พ.ศ. 2493 (มาตรา 8, 9)

2. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีการสิ้นสุดสมาชิกภาพ

ของสมาชิกสภา โดย

2.1 สั่งให้ผู้ยื่นคำร้องแก้ไขคำร้องหรือทำคำร้องใหม่

(มาตรา 11)

2.2 สั่งปิดประกาศหรือประกาศโฆษณา (มาตรา 12, 13,

16)

2.3 ออกคำสั่งเรียกผู้ร้องหรือบุคคลมาให้ด้วยคำเป็นพยานหรือเรียกให้ส่งเอกสารหรือสิ่งใด ๆ มาเป็นพยานหลักฐาน (มาตรา 14) คำสั่งหรือประกาศต้องมีตุลาการรัฐธรรมนูญลงลายมือชื่อ (มาตรา 15)

2.4 สั่งจ่ายคำปฎิเสธการคำพาหนะ (มาตรา 18)

2.5 งดสืบพยานหลักฐานที่นำสืบฟุ่มเฟือย (มาตรา 17)

2.6 อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งการ

พิจารณา (มาตรา 19)

2.7 จำหน่ายเรื่องในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกที่ถูกร้องได้สิ้นสุดลงก่อนที่จะมีการวินิจฉัย (มาตรา 20)

2.8 สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา (มาตรา 11) คล้ายคลึงกับวิธี

พิจารณาฉบับ พ.ศ. 2493

3. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีที่ถูกหมายขัดรัฐธรรมนูญเหมือนกับวิธีพิจารณาฉบับ พ.ศ. 2493 (มาตรา 19, มาตรา 20)

## (3.5) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2522

1. อำนาจทั่วไป เหมือนกับวิธีพิจารณาฉบับ พ.ศ. 2493 (มาตรา 8, มาตรา 9)
2. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภา ได้แก่
  - 2.1 สั่งยกคำร้องในกรณีที่คำร้องนั้นมีข้อความอ่านไม่เข้าใจหรือมีถ้อยคำไม่สุภาพ (มาตรา 11)
  - 2.2 ส่งเอกสารปิดประกาศส่งสำเนาทางไปรษณีย์ลงทะเบียน (มาตรา 12)
  - 2.3 จำหน่ายเรื่องในกรณีสมาชิกสภาหรือรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่จะวินิจฉัย (มาตรา 19)
  - 2.4 อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อย การให้บุคคลออกนอกสถานที่ (มาตรา 20)
  - 2.5 สิทธิของผู้ถูกร้อง
    - ต้องยื่นคำชี้แจงภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับสำเนาคำร้อง (มาตรา 11)
    - ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำชี้แจงก่อนวันพิจารณาครั้งแรก (มาตรา 14)
    - สิทธิในการเข้าฟังการพิจารณา (มาตรา 15)
    - สิทธิในการอ้างพยานหลักฐานรวมทั้งอ้างตนเป็นพยาน สิทธิในการถามพยาน (มาตรา 15)
3. อำนาจหน้าที่ในกรณีที่กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยขอคำอธิบายเพิ่มเติมจากศาล (มาตรา 25) และขอสำนวนทั้งหมดหรือบางส่วน (มาตรา 30)
4. กรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญ อาจขอให้ผู้ส่งเรื่องแก้ไขเพิ่มเติมความเห็นได้ (มาตรา 27, มาตรา 25)
5. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติเข้ากับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้ง อำนาจจำหน่ายเรื่องในกรณีที่มีการถอนร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 23)
6. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลระหว่างศาลต่าง ๆ อาจขอให้ศาลแก้ไขเพิ่มเติมความเห็นหรือเหตุผลประกอบได้ (มาตรา 25)

## (3.6) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. 2540

1. อำนาจทั่วไป เหมือนกับวิธีพิจารณาฉบับ พ.ศ. 2493 (มาตรา 9, มาตรา 11)
2. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาและความเป็นรัฐมนตรี เหมือนวิธีพิจารณาฉบับ พ.ศ. 2522 (มาตรา 13 - 23)
3. อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยกรณีพิจารณาหลักการของร่างพระราชบัญญัติเข้ากับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้ง อำนาจจำหน่ายเรื่องในกรณีที่มีการถอนร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 24)
4. อำนาจพิจารณาข้อบังคับการประชุมสภาฯหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (มาตรา 26, มาตรา 27)
5. อำนาจพิจารณาพระราชกำหนดที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 28, มาตรา 29)
6. อำนาจพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่าง ๆ (มาตรา 30, มาตรา 31)
7. อำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ (มาตรา 32, มาตรา 33)
8. อำนาจพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ขอสำนวนทั้งหมดหรือบางส่วน (มาตรา 35)
9. อำนาจพิจารณาตีความรัฐธรรมนูญ (มาตรา 37, มาตรา 38)

## 4.1.2.4 บรรทัดฐานคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

นับแต่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีการจัดตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น ทั้งสิ้น 15 ชุด และได้ทำคำวินิจฉัยไว้ทั้งสิ้น 13 ฉบับ เป็นผลให้มีการวางหลักข้อกฎหมายรัฐธรรมนูญไว้ แต่ไม่มีบรรทัดฐานคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด

## (1) หลักกฎหมายตามแนวคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้วางหลักข้อกฎหมายรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยไว้พอสรุปได้ 5 ประการสำคัญ<sup>48</sup> ดังนี้

(1.1) การกำหนดในกฎหมายให้ผู้กระทำความผิดจ่ายเงินบำเหน็จนำจับให้แก่ผู้นำจับนั้น เป็นการกำหนดโทษอย่างหนึ่งที่สามารถทำได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ต. 1/2494 ลงวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2494)

(1.2) การที่กฎหมายกำหนดบทสันนิษฐานให้ผู้ต้องหาเป็นผู้พิสูจน์แก้ข้อสันนิษฐานอาจทำได้โดยไม่ขัดรัฐธรรมนูญ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ โดยที่มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 บัญญัติว่า “ผู้ใดอยู่ในวงเล่นการพนันอันขัดต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้...ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นเป็นผู้เล่นด้วย...” คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่ากฎหมายใดที่บัญญัติว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดเสียแต่เบื้องต้น กฎหมายนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 มาตรา 6 มิได้บัญญัติเช่นนั้น คงต้องสันนิษฐานอยู่ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด จนกว่าโจทก์จะนำสืบว่าจำเลยได้เข้าไปอยู่ในวงเล่นการพนัน กรณีนี้จึงมิใช่การสันนิษฐานในเบื้องต้นก่อนที่โจทก์จะนำพยานมาสืบ แต่กฎหมายสันนิษฐานภายหลังโจทก์นำพยานมาสืบแล้ว การสันนิษฐานนี้จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ต. 2/2494 ลงวันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2494)

(1.3) การบัญญัติกฎหมายให้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่มีได้รู้เห็นในการกระทำความผิดด้วยนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ต. 3/2494 ลงวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2494)

(1.4) การตั้งคณะกรรมการให้ชี้ขาดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองอันเป็นข้อพิพาทระหว่างบุคคลโดยถือเป็นเด็ดขาด จะนำไปฟ้องร้องยังศาลอีกไม่ได้นั้น เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การพิจารณาคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งต้องทำตามกฎหมายและในปริมาณโทษแห่งองค์พระมหากษัตริย์ กฎหมายที่ให้ตั้งองค์กรชี้ขาดดังกล่าวจึงขัดต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เรื่อง มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฯ หรือไม่ ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2501)

<sup>48</sup> กมลชัย รัตนสกาวงษ์, องค์การพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญก่อนจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย, ในศาลรัฐธรรมนูญไทย อดีต ปัจจุบัน อนาคต, หน้า 16-17.

(1.5) การควบคุมและฝึกอาริพของบุคคลบางประเภทซึ่งเป็นอันตราย โดยให้อยู่ในสถานที่ที่กำหนด และให้อยู่ในวินัยซึ่งการฝ่าฝืนจะมีการขังและงดประโยชน์ที่จะได้รับ ถ้าหลบหนีไปก็จะมีโทษอาญานั้นเป็นเพียงวิธีการเพื่อความปลอดภัยที่ประมวลกฎหมายอาญาให้อยู่ มีโทษอาญาจึงมิใช่เป็นการปฏิบัติเหมือนผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดและมีโทษการวินิจฉัยชี้ขาดคดี จึงมิใช่การตั้งผู้อื่นชี้ขาดคดีแทนศาล กฎหมายที่ให้ปฏิบัติดังนี้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยที่ ต. 1/2513 ลงวันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2513)

## (2) แนวทางในการตีความคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

การตีความคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือ คำวินิจฉัย คำร้องหมายเลขแดงที่ 1/2523 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2523 ระหว่าง นายบุญเกิด พิมพ์วเมธากุล กับพวก ผู้ร้อง กับ นายประจวบ ตั้งชัยศักดิ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครราชสีมา ผู้ถูกร้อง วินิจฉัยว่าผู้ถูกร้องเป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คำวินิจฉัย คำร้องหมายเลขแดงที่ 1/2524 ลงวันที่ 8 มกราคม 2524 ระหว่างนายพินิจ จันทรสุรินทร์ กับพวก ผู้ร้อง กับนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสุพรรณบุรี ผู้ถูกร้อง วินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องมิได้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คำวินิจฉัยที่ 1/2526 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2526 ระหว่าง ร.ค.ท. เขาวริน ลัทธศักดิ์ศิริ กับพวก ผู้ร้อง กับ นายอดิศักดิ์ โภคกุลกานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดอุบลราชธานี ผู้ถูกร้อง วินิจฉัยให้ยกคำร้อง คำวินิจฉัยที่ 1/2529 ลงวันที่ 10 ตุลาคม 2529 ระหว่าง นายเปรม มาลากุล ณ อยุธยา กับพวก ผู้ร้อง กับนายแคล้ว นรปติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดขอนแก่น ผู้ถูกร้อง วินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลง<sup>49</sup>

### 4.1.3 ยุคที่สาม การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติในเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแตกต่างจากทุกฉบับที่ผ่านมา โดยบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญแต่เพียงองค์กรเดียว และเพิ่มอำนาจในการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดตราขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17 - 18.

(มาตรา 173) นอกจากนี้มาตรา 207 ได้บัญญัติว่า“ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรมิมีความเห็นว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ส่งเรื่องให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย” จึงเท่ากับให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตีความ ในทุก ๆ เรื่อง นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่เดิมในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว (มาตรา 206) และการควบคุมตรวจสอบความ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว (มาตรา 205)

#### 4.1.4 ยุคที่สี่ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดย ศาลรัฐธรรมนูญ

การจัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” เพื่อควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดกับ รัฐธรรมนูญตามแนวความคิดของนักปรัชญากฎหมายออสเตรีย คือ ฮันส์ เคลเสน (Hans Kelsen) ที่เห็นว่าการจัดตั้ง “ระบบคณะกรรมการ” ของฝรั่งเศส เพื่อทำหน้าที่ควบคุม กฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้นมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากไป ส่วนในสหรัฐอเมริกา การให้ “ศาลยุติธรรม” ทำหน้าที่เช่นนั้นโดยระบบผู้พิพากษาอาชีพ มีปัญหาเรื่องความคิด อ่านคัมแคบไม่ทันกับความต้องการของสังคม ทั้งยังเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดใช้บังคับมิได้เพราะขัด รัฐธรรมนูญ ถือเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในทางลบมีผลเป็นการล้มล้างกฎหมายนั้น ด้วยเหตุดังกล่าว Kelsen จึงเสนอว่าองค์กรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายควรต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนการแต่งตั้ง อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้ถูก แทรกแซงกดดันทางการเมืองและเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการทำงานก็ต้องจัดรูปองค์กรให้ มีฐานะเป็นองค์กร “ศาล”<sup>50</sup>

ในประเทศไทยเมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สภาร่างรัฐธรรมนูญได้วางแนวทางองค์กรในการทำหน้าที่ประกันสถานะ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยให้อยู่ในรูปแบบศาล เรียกว่า ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นองค์กรในยุคที่สี่ กับอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ

<sup>50</sup> นพดล เสงเจริญ, ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, ใน รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 1 : ศาลรัฐธรรมนูญไทย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544), หน้า 24 - 25.



#### 4.1.4.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด 8 ส่วนที่ 2 เป็นสถาบันใหม่ในทางกฎหมายมหาชน ผลในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ จึงสมควรศึกษาถึงลักษณะของสถาบันศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องต่อไปนี้

##### (1) ความเป็นมาของศาลรัฐธรรมนูญ

ก่อนปี พ.ศ. 2489 การวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ยังไม่มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรใดจะเป็นองค์กรในการทำหน้าที่ดังกล่าว

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลงในราวปี พ.ศ. 2488 มีการตราพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 โดยบัญญัติบทลงโทษแก่ผู้ที่ได้กระทำการไปตามที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าเป็นอาชญากรรมไม่ว่าการกระทำนั้นจะได้กระทำขึ้นก่อนหรือหลังจากที่กฎหมายดังกล่าวใช้บังคับก็ตาม และเมื่อเกิดคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ในที่สุดศาลฎีกาให้เหตุผลในคำพิพากษาที่ 1/2489 โดยสรุปว่า ศาลฎีกามีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ ศาลเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมาย ศาลจึงต้องรู้ว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่ ซึ่งศาลเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตุลาการมีหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติขึ้น โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายนั้นขึ้นเอง ส่วนฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงได้พิพากษาว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 เป็นการใช้กฎหมายอาญาที่มีผลย้อนหลังต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ถือว่าพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับไม่ได้ เป็นโมฆะ

จากคำพิพากษาศาลฎีกา ทำให้เกิดข้อถกเถียงในเชิงอำนาจหน้าที่ว่า องค์กรใดควรมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติ เห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 62 สถาปน์พระราชกรณียอำนาจเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการพิจารณาว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงควรเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติคือ สถาปน์พระราชกรณียอำนาจ จึงเป็นจุดเริ่มต้นให้มีการก่อตั้ง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” เพื่อเป็นองค์กรทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาด

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นต้นมา โดยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีวิวัฒนาการเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ พัฒนาคตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อผ่านมาระยะเวลาหนึ่ง การทำหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญเริ่มเห็นถึงปัญหา ทั้งนี้ เพราะการจัดวางสถานะของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็น องค์กรทางการเมือง ซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญส่วนหนึ่งเป็นโดยตำแหน่ง เช่น ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ทั้งสองตำแหน่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง หรือกรณี ประธานศาลฎีกา และอัยการสูงสุด ตำแหน่งทั้งสองเป็นตำแหน่งข้าราชการประจำทำให้เกิดปัญหาของประสิทธิภาพในการทำงานเนื่องจากไม่ได้รับผิดชอบงานในหน้าที่อย่างเป็นงานหลัก และเกิดปัญหาเกี่ยวกับการขัดกันตำแหน่งหน้าที่อีกด้วย เพราะมีบทบาทที่ต้องกระทำในเวลาเดียวกันโดยขัดแย้งกันด้วย ส่วนตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิคนเดิมมีการเปิดช่องให้สามารถที่จะดำรงตำแหน่งในวาระใหม่ได้อีก การจัดโครงสร้างเช่นนี้ปฏิเสธมิได้ว่าอาจทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันของสมาชิกสภาซึ่งเป็นสถาบันทางการเมือง โดยอ้อม อันเป็นผลส่งให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญไม่เป็นอิสระ<sup>51</sup> จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รูปแบบองค์กรของ “คณะกรรมการรัฐธรรมนูญ” จึงได้ถูกเปลี่ยนแปลงมาเป็นองค์กรศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ เรียกว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ”

## (2) องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอีก สิบสี่คนรวมเป็นสิบห้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากบุคคลดังต่อไปนี้

(2.1) ผู้พิพากษาศาลฎีกา ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน

(2.2) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือก โดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน

<sup>51</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 26-27.

(2.3) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา โดยการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนห้าคน และ

(2.4) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา โดยการสรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อของคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จำนวนสามคน<sup>52</sup>

การจัดองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ดำรงตำแหน่งประจำอย่างเช่น ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา หรืออัยการสูงสุด เหมือนกับองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในอดีต ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาและวินิจฉัยคดี

### (3) สถานะของศาลรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งในการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งกระบวนการควบคุมตรวจสอบก่อนและกระบวนการควบคุมตรวจสอบหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้บังคับแล้ว ซึ่งองค์กรใดจะมีสถานะเป็นศาลได้นั้น จะต้องมีความสมบูรณ์และมีลักษณะดังต่อไปนี้<sup>53</sup>

(3.1) ต้องเป็นองค์กรที่วินิจฉัยข้อพิพาท หรืออีกนัยหนึ่งคือ องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ซึ่งอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทคือ อำนาจที่จะประเมินข้อเท็จจริงเฉพาะคดีในแต่ละคดีที่เกิดขึ้นแล้วนำมาเอาตัวบทกฎหมายที่มีอยู่มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่ประเมินได้ว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงเช่นนั้นเกิดขึ้นจะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร

(3.2) คำวินิจฉัยนั้นจะต้องถึงที่สุดเด็ดขาด และไม่อาจถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนได้โดยองค์กรอื่นใด (res judicata) หมายความว่า เมื่อองค์กรซึ่ง

<sup>52</sup> มาตรา 255

<sup>53</sup> อัจฉนา พึ่งเย็น, การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 26 - 27.

มีอำนาจพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทได้ทำคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว คำวินิจฉัยนั้นจะต้องไม่อยู่ในสถานะที่จะถูกกลับหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อีก ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยองค์กรที่ทำคำวินิจฉัยนั้นเอง หรือโดยองค์กรอื่นใด และเมื่อคำวินิจฉัยขององค์กรซึ่งอยู่ในลำดับสูงสุดแล้ว คำวินิจฉัยขององค์กรนั้นจะต้องถือว่าเป็นที่สุดไม่อาจโต้แย้งต่อไปได้ แม้จะมีความไม่เหมาะสมอย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ได้มีบทบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ ในมาตรา 268 ซึ่งบัญญัติว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ

(3.3) กระบวนการพิจารณาทำคำวินิจฉัยชี้ขาดจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยต่อสาธารณชน เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้าฟังได้ การพิจารณาลับหลังจะต้องมีเหตุผลที่สมควรและจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถนำพยานหลักฐานมาสืบเพื่อปกป้องสิทธิประโยชน์ส่วนได้เสียของตนอย่างเต็มที่ ทั้งในกรณีที่เป็นการสนับสนุนข้ออ้างของตนเองและในกรณีที่เป็นการหักล้างข้อกล่าวหาของฝ่ายตรงกันข้าม ซึ่งในมาตรา 269 วรรคสอง บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการพิจารณาคดี โดยเปิดเผย การให้โอกาสแสดงความคิดเห็นของตนก่อนการวินิจฉัยคดี การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญด้วย”

(3.4) มีหลักประกันความเป็นอิสระ ในการทำคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าวจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรืออำนาจบังคับบัญชาจากองค์กรอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ด้วยเหตุนี้ ระบบการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น จึงไม่อาจนำมาใช้กับระบบงานขององค์กรตุลาการได้ เพราะในระบบซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะให้คุณให้โทษแก่ผู้ใต้บังคับบัญชานั้นไม่อาจกล่าวได้ว่าผู้ใต้บังคับบัญชาจะทำงานอย่างมีความเป็นอิสระโดยไม่คำนึงถึงสถานภาพหรือตำแหน่งหน้าที่ของตนที่อาจจะถูกต้นคลอนได้โดยผู้บังคับบัญชาที่อยู่ในลำดับหน้าที่สูงขึ้นไป ในส่วนของหลักประกันความเป็นอิสระนี้ จะเห็นได้ว่าในมาตรา 269 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา” การบัญญัติเช่นนี้เป็นการให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดวิธีพิจารณาได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องขึ้นอยู่กับองค์กรใด

ศาลรัฐธรรมนูญเมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีคุณสมบัติและลักษณะครบทั้ง 4 ประการ ย่อมถือได้ว่าเป็นองค์กรตุลาการแล้ว ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าตุลาการหรือศาลหรือการเรียกชื่อด้วยถ้อยคำอื่นที่มีความหมายเป็นตุลาการหรือไม่ก็ตาม จึงถือได้ว่าองค์กรศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มีสถานะเป็นองค์กรศาลอย่างเต็มรูปแบบ โดยในเรื่องของกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายจัดอยู่ในระบบรวมศูนย์ เนื่องจากไม่ใช่ศาลยุติธรรม

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสรูปแบบขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายอยู่ในรูปของคณะกรรมการ ได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) มีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญของไทย เนื่องจากได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่อาจถูกโต้แย้งต่อไปได้อีกและมีผลผูกพันต่อองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐบาล อำนาจปกครอง และอำนาจตุลาการ ดังนั้น จึงถือได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญใช้กระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในระบบรวมศูนย์มีลักษณะเป็นศาลที่ไม่ใช่ศาลยุติธรรม แม้ว่าจะเป็นศาลที่ไม่เต็มรูปแบบเหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญประเทศไทยก็ตาม

#### (4) คุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นอกจากคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาด้วยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนห้าคน และตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดด้วยวิธีลงคะแนนลับ จำนวนสองคน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้บัญญัติให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ 5 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ 3 คน มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม 7 กรณี ดังต่อไปนี้

1. มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
2. มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปีบริบูรณ์
3. เคยเป็น
  - 1) รัฐมนตรี
  - 2) กรรมการการเลือกตั้ง
  - 3) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

- 4) กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- 5) กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
- 6) เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด

อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือ

- 7) ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์
4. ไม่มีลักษณะต้องห้าม 12 ประการ ดังนี้
  - 1) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ มาตรา 106
  - 2) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช มาตรา 106
  - 3) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบ

ด้วยกฎหมาย มาตรา 106

- 4) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง มาตรา 106
- 5) ตัดยาเสพติด มาตรา 109 (1)
- 6) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

มาตรา 109 (2)

- 7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่ โดยหมายของ

ศาล มาตรา 109 (4)

8) เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไปโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปีในวันเลือก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท มาตรา 109 (5)

9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มาตรา 109 (6)

10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ มาตรา 109 (7)

11) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 109 (13) เพราะไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือยื่นแต่มีข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

12) เคยถูกวุฒิสภามีมติ มาตรา 109 (14) ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งและยังไม่พ้นกำหนด 5 ปีนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติจนถึงวันเลือก

5. ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

6. ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะสามปี ก่อนดำรงตำแหน่ง

7. ไม่เป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน<sup>54</sup>

การกำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้เช่นนี้เสมือนเป็นการจำกัดอำนาจของวุฒิสภาในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากศาลฎีกา และที่มาจากตุลาการศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต่างไปจากรัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อน ๆ ที่การแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาจะแต่งตั้งโดยตรงจากประธานศาลฎีกาและอธิบดีกรมอัยการ ซึ่งเป็นโดยตำแหน่ง

#### (5) การสรรหาและการแต่งตั้งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ คนหนึ่งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีกสิบสี่คน มีที่มาจาก การได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวนห้าคน (มาตรา 255 (1)) จาก การได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดจำนวนสองคน (มาตรา 255 (2)) จากผู้ทรงคุณวุฒิทั้งในสาขานิติศาสตร์และสาขารัฐศาสตร์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 255 (3) และ (4) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) และ (4) จะต้องจัดให้มีการสรรหาและการเลือกตั้งโดยดำเนินการดังนี้<sup>55</sup>

(5.1) ให้มีคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน คณบดีคณะรัฐศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสี่คน เป็นกรรมการรวมทั้งสิ้น 13 คน โดยคณะกรรมการทั้ง 13 คน มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ จำนวน 10 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์จำนวน 6 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อดังกล่าวต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่

<sup>54</sup> มาตรา 256

<sup>55</sup> มาตรา 257

ของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เมื่อคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ เสนอบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวต่อประธานวุฒิสภาแล้ว

(5.2) ให้ประธาน วุฒิสภาเรียกประชุม วุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อตามบัญชี ซึ่งการลงมติเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ ในการนี้จะพิจารณาเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ จำนวนห้าคนและจากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์จำนวนสามคน จากบัญชีรายชื่อข้างต้นที่ คณะกรรมการสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญเสนอมา โดยห้าคนแรกตามบัญชีรายชื่อ ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และสามคนแรกตามบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ จะต้องได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา แต่ถ้าจำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งดังกล่าวจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์มีไม่ครบห้าคน หรือจากบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์มีไม่ครบสามคน ให้นำรายชื่อผู้ไม่ได้รับเลือกในคราวแรกในบัญชีนั้นมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวน เป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินห้าคน หรือสามคนแล้วแต่กรณีให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

เมื่อได้บุคคลที่ถูกรับเลือกเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ จากผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (3) จำนวนห้าคน จากผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา 255 (4) จำนวนสามคน รวมกับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตาม มาตรา 255 (1) จำนวนห้าคนและจากที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด จำนวนสองคน รวมจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งสิ้นสิบห้าคน

ให้ผู้ได้รับเลือกทั้งสิบห้าคนประชุมเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ<sup>56</sup> ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากศาลฎีกา ศาลปกครองสูงสุด<sup>57</sup> จากผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์<sup>58</sup>

สำหรับตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เมื่อคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่

<sup>56</sup> มาตรา 255 วรรคสอง

<sup>57</sup> มาตรา 255 วรรคสาม

<sup>58</sup> มาตรา 257 วรรคสอง



แล้วได้มีคำวินิจฉัยที่ 1/2541 สรุปว่า “วุฒิสภามีอำนาจที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบแก่บุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้พิจารณาเลือกมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว” ฉะนั้น โดยบรรทัดฐานเดียวกัน กรณีศาลปกครองสูงสุด เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดได้คัดเลือกตุลาการศาลปกครองสูงสุดมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแล้ว วุฒิสภาก็ไม่มีอำนาจที่จะไม่ให้ความเห็นชอบต่อบุคคลซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเลือกมาเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญด้วยกัน<sup>59</sup>

กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญแม้ว่าจะมอบอำนาจในการคัดเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิสภาวิชาชีพแล้วก็ตาม แต่ต้องผ่านกระบวนการและวิธีการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาก่อน ในระดับรายชื่อตามบัญชีที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญคัดเลือกเพื่อเสนอต่อวุฒิสภาคัดเลือกอีกกรอบหนึ่ง ซึ่งวุฒิสภาก็จะเอาบุคคลอื่นที่ไม่มีในบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสนอไปไม่ได้ และกระบวนการสรรหาดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันมีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับที่ผ่านมาที่กระบวนการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิสภาวิชาชีพและสาขาวิชาชีพวิธีการคัดเลือกหรือกระบวนการสรรหาไม่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นใด

#### (6) วาระและการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งประกอบด้วย “ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่”<sup>60</sup>

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว การที่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสามารถดำรงตำแหน่งได้

<sup>59</sup> นพดล เสงเจริญ, ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, ใน รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 1 : ศาลรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 33.

<sup>60</sup> มาตรา 259

เพียงวาระเดียวตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เช่นนี้ เท่ากับได้ยอมรับในเรื่องหลักประกันแห่งความเป็นอิสระของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่จะไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งและนอกจากการพ้นตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญตามวาระแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติเหตุแห่งการสิ้นสุดการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้ว่า นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

1. ตาย
2. มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
3. ลาออก
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 256
5. กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา 258
6. วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจาก

ตำแหน่ง

7. ต้องคำพิพากษาให้จำคุก<sup>61</sup>

วาระในการดำรงตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมิใช่ว่าจะดำรงตำแหน่งอยู่นครบตามวาระก็ปีเสมอไป แต่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็อาจพ้นจากการดำรงตำแหน่งก่อนครบกำหนดตามวาระได้ หากเข้าข่ายอยู่ในหลักเกณฑ์ มาตรา 260 (1 – 7)

#### 4.1.4.2 อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่จำแนกออกได้เป็นสี่กลุ่ม<sup>62</sup> ได้แก่

(1) อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจอย่างกว้างขวางดังได้กล่าวไปแล้ว แต่อำนาจหน้าที่หลักที่มีความสำคัญของศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ

<sup>61</sup> มาตรา 260

<sup>62</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. หน้า 10.

กฎหมาย รัฐธรรมนูญบัญญัติกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญไว้ 2 กรณี คือ

### กรณีที่หนึ่ง การควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนใช้บังคับ

การควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนใช้บังคับมีช่องทางแห่งการใช้สิทธิที่ผู้เสนอเห็นว่ามีปัญหาต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญให้พิจารณาวินิจฉัยตามกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนใช้บังคับ ตามมาตรา 262 มาตรา 219 และมาตรา 177

1. ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือนายกรัฐมนตรี ที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 หรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อความขัดแย้งหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(2) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

(3) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้จนกว่าจนศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัย

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้แต่มีใช้กรณีตามวรรคสาม ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 93 หรือมาตรา 94 แล้วแต่กรณี ต่อไป”<sup>63</sup>

2. ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง และให้ประธานสภานั้น ๆ ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง

<sup>63</sup> มาตรา 262

ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น (มาตรา 219 วรรคสาม) แต่ทั้งนี้คำวินิจฉัยต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด (มาตรา 219 วรรคสี่)

อนึ่ง เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่งแล้ว พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น จึงเป็นเสมือนหนึ่งของกฎหมายที่อยู่ในกรอบแห่งเงื่อนไขซึ่งอาจจะไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น แตกต่างจากกฎหมายหลังใช้บังคับหากศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแม้จะใช้บังคับต่อไปไม่ได้ แต่ก็ไม่มีผลย้อนหลังขึ้นไป

3. ให้สิทธิแก่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ที่เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอหรือส่งให้พิจารณานั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ขยับยั้งไว้ตามมาตรา 177 วรรคหนึ่ง ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ถ้าศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องขยับยั้งไว้ ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

### กรณีที่สอง การควบคุมตรวจสอบกฎหมายหลังใช้บังคับ

หลังจากที่กฎหมายผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติและประกาศใช้บังคับแล้ว เมื่อปรากฏว่ากฎหมายนั้นมีข้อความซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ว่ากฎหมายนั้นจะได้ใช้บังคับก่อนหรือหลังรัฐธรรมนูญก็ตาม สามารถนำกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพื่อส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยกระบวนการควบคุมตรวจสอบกฎหมายหลังใช้บังคับมี 2 กรณี ทั้งแบบรูปธรรมและนามธรรมคือ การควบคุมผ่านกระบวนการทางศาล (แบบรูปธรรม) และการควบคุมตรวจสอบผ่านกระบวนการทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (แบบนามธรรม)

1. การควบคุมผ่านกระบวนการทางศาล เป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเมื่อมีคดีพิพาทเกิดขึ้น โดยศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดี ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือเรียกว่า การควบคุมแบบรูปธรรม (Concrete Control) โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า

“ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นเองหรือคู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา 6 และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และ ส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการเพื่อศาลรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าคำโต้แย้งของคู่ความตามวรรคหนึ่งไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาก็ได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนถึงคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว”<sup>64</sup>

2. การควบคุมผ่านกระบวนการทางผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ สามารถเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย โดยไม่ต้องมีคดีเกิดขึ้นในศาล หรือเรียกว่า การควบคุมแบบนามธรรม (Abstract Control) โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ขัด ข้อยกเว้น หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลปกครองแล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า”<sup>65</sup>

กระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทั้งกระบวนการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนใช้บังคับและกระบวนการควบคุมตรวจสอบกฎหมายหลังใช้บังคับ

<sup>64</sup> มาตรา 264

<sup>65</sup> มาตรา 198

ในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส มีอำนาจควบคุมตรวจสอบเฉพาะในลักษณะเป็นการป้องกันก่อนที่กฎหมายจะประกาศใช้บังคับหรือร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งร่างกฎหมายที่สำคัญอันมีลักษณะเป็นการขยายความกำหนดรายละเอียดและให้ความหมายในรัฐธรรมนูญได้แก่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และข้อบังคับสภา และการตรวจสอบแบบให้กระทำได้กรณีของร่างกฎหมายอื่น ๆ ปราบกฏตามความในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสที่กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับรัฐสภาก่อนที่จะมีการใช้บังคับเสียก่อน<sup>66</sup> ดังนั้นในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับเท่านั้นที่มีทั้งลักษณะบังคับและให้สามารถทำได้ ส่วนในกรณีที่กฎหมายถูกประกาศใช้แล้วคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่มีอำนาจตรวจสอบได้

(2) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยสมาชิกภาพหรือคุณสมบัติของสมาชิกรัฐสภา รัฐมนตรี คณะกรรมการการเลือกตั้ง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 มาตรา 295 แยกพิจารณา ดังนี้

(2.1) พิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 118 (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) หรือ (12) หรือสมาชิกวุฒิสภาคงคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 133 (3) (4) (5) (6) (7) (9) หรือ (10) หรือไม่ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย<sup>67</sup>

ในส่วนการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 118 (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (11) หรือ (12) ได้แก่

<sup>66</sup> มาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปี พ.ศ. 1958.

<sup>67</sup> มาตรา 96

- ลาออก (มาตรา 118(3))
  - ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 107 อันได้แก่คุณสมบัติในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น มิได้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้งหรือมิได้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า เว้นแต่เคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น (มาตรา 118 (4))
  - มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12) (13) หรือ (14) อันได้แก่คุณสมบัติต้องห้ามมิให้เป็นผู้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง เช่น ดิคาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดีหรือเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น (มาตรา 118(5))
  - กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 110 หรือมาตรา 111 ได้แก่ การดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ การรับสัมปทานจากรัฐ หรือรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปก้าวท้าวหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ (มาตรา 118 (6))
  - ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (มาตรา 118 (7))
  - ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง (มาตรา 118 (8))
  - ขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง (มาตรา 118(9))
  - ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 118 (11))
  - ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (มาตรา 118(12))
- สำหรับการสิ้นสุดของสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ตามมาตรา 133 (3) (4) (5) (6) (7) (9) หรือ (10) ได้แก่



- ลาออก (มาตรา 133 (3))

- ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 125 อันเป็นคุณสมบัติในการเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ มิได้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเลือกตั้ง มิได้สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า ไม่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 107 (5) อันเป็นลักษณะเช่นเดียวกับผู้จะลงสมัครเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง (มาตรา 133 (4))

- มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 126 อันเป็นลักษณะของบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง หรือเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งตามมาตรา 109 (1), (2), (3), (4), (5), (6), (7), (8), (9), (11), (12), (13) หรือ (14) (มาตรา 133 (5))

- มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 127 ได้แก่ สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นเป็นรัฐมนตรีหรือข้าราชการการเมืองอื่นอยู่ด้วยในขณะนั้น (มาตรา 133 (6))

- กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 128 ได้แก่ การกระทำอันต้องห้ามตามมาตรา 110 หรือมาตรา 111 ซึ่งมาตราดังกล่าวได้ให้นำมาปรับใช้โดยอนุโลม ได้แก่ การดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ การรับสัมปทานจากรัฐ หรือรับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือการใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาไปก้าวล่วงหรือแทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง ย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนขั้นเงินเดือนของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ (มาตรา 133 (7))

- ขาดประชุมเกินจำนวนหนึ่งในสี่ของจำนวนวันประชุมในสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานวุฒิสภา (มาตรา 133 (9))

- ถูกจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (มาตรา 133 (10))

(2.2) พิจารณาวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงตามมาตรา 216 (2) (3) (4) หรือ (6) หรือไม่ โดยกระบวนการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ให้ใช้กระบวนการตามมาตรา 96 คือการเข้าชื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา

## การสิ้นสุดของความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 216 (2)

(3) (4) หรือ (6) ได้แก่

- ลาออก (มาตรา 216 (2))

- ขาดคุณสมบัติ หรือมีคุณสมบัติต้องห้ามตามมาตรา 206 อันเป็นคุณสมบัติของการเป็นรัฐมนตรี ได้แก่ ต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปีบริบูรณ์ สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี หรือเทียบเท่า ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 109 (1) (2) (3) (4) (6) (7) (12) (13) หรือ (14) อันเป็นลักษณะอันต้องห้ามมิให้ลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่เคยต้องคำพิพากษาให้จำคุกตั้งแต่สองปีขึ้นไป โดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงห้าปีก่อนได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่ในความคิดอันได้กระทำโดยประมาท และไม่เป็สมาชิกวุฒิสภาหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามมาตรา 133 (1) คือถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา (มาตรา 216 (3))

- ต้องคำพิพากษาให้จำคุก (มาตรา 216 (4))

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ของ นายเนวิน ชิดชอบ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จะสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ด้วยเหตุที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุก หรือไม่ กรณีตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ที่ระบุให้ลงโทษจำคุก 6 เดือน แต่คำพิพากษายังได้กล่าวต่อไปถึงเหตุอันควรปราณีจึงให้รอการลงโทษไว้ แสดงว่าศาลเพียงกำหนดโทษโดยยังไม่ต้องรับโทษ กรณีจึงแตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4) ที่ใช้คำว่าต้องคำพิพากษาให้จำคุกโดยไม่มีเงื่อนไขหรือเหตุอันควรปราณีอื่น ดังเช่นคำพิพากษาของศาลจังหวัดบุรีรัมย์ตามคำร้อง โดยเฉพาะในตอนท้ายของคำพิพากษากล่าวว่า “ ในส่วนที่โจทก์ขอให้นับโทษคดีนี้ต่อจากโทษในคดีอื่นด้วยนั้น เมื่อคดีนี้ศาลรอการลงโทษแก่จำเลย คำขอดังกล่าวจึงให้ยก” ย่อมแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าศาลไม่ได้ลงโทษจำคุก จึงนับโทษต่อให้ไม่ได้ เช่นนี้จึงถือไม่ได้ว่า นายเนวิน ชิดชอบ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4)<sup>68</sup>

- กระทำการอันต้องห้ามมาตรา 208 ได้แก่ การเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมืองดำรงตำแหน่งหรือกระทำการใดตามที่บัญญัติในมาตรา 110 เว้นแต่ตำแหน่งที่ต้องดำรงตามบทบัญญัติแห่ง

<sup>68</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 36/2542 เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสถานภาพของการเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 216 (4)

กฎหมาย หรือการดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด และต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 209 (มาตรา 216 (6))

(2.3) พิจารณาวินิจฉัยว่า กรรมการการเลือกตั้งคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 หรือไม่ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา<sup>69</sup>

กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 ดังนี้

มาตรา 137 กรรมการการเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีบริบูรณ์ในวันเสนอชื่อ
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 106 หรือมาตรา 109 (1) (2) (4) (5) (6) (7) (13) หรือ (14)

(5) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

(6) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนดำรงตำแหน่ง

(7) ไม่เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

การกระทำความผิดตามมาตรา 139 วรรคหนึ่ง กรรมการการเลือกตั้งต้อง

<sup>69</sup> มาตรา 142

- (1) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ
- (2) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ  
รัฐวิสาหกิจหรือของราชการส่วนท้องถิ่น
- (3) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือ  
องค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด
- (4) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

(2.4) พิจารณาวินิจฉัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด  
จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ใน  
รัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วย  
ข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อันเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากการ  
ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นหรือไม่ ตามมาตรา 291 และมาตรา 295

รัฐธรรมนูญ มาตรา 291 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมืองต่าง ๆ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก  
วุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ๆ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมาย  
บัญญัติต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

รัฐธรรมนูญ มาตรา 295 กำหนดสภาพบังคับของการ  
ละเว้นหรือการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่  
กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร  
ประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงอันควรแจ้งให้ทราบ โดยให้ผู้ดำรง  
ตำแหน่งทางการเมืองที่ฝ่าฝืนพ้นจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าว และห้ามดำรงตำแหน่งทาง  
การเมืองใดๆ เป็นเวลา 5 ปี

(3) อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับ  
อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ

การพิจารณาวินิจฉัยกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ  
องค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า ในกรณีที่มีปัญหา  
เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ ให้องค์กรนั้นหรือประธานรัฐสภา  
เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย<sup>70</sup> เรื่องของปัญหาที่เกี่ยวกับ  
อำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องเป็น “ปัญหา” ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่

<sup>70</sup> มาตรา 266

ดังนั้น เมื่อปฏิบัติหน้าที่ไปแล้วไม่เกิดปัญหาขึ้น ก็ไม่สามารถร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 266 ได้ เช่น การให้ตีความอำนาจหน้าที่ขององค์กร หรือเป็นข้อหาหรือเกี่ยวกับอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยยังไม่มีเรื่องหรือยังไม่มีกรณีปัญหาเกิดขึ้น เช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับไว้พิจารณาวินิจฉัย<sup>71</sup> รัฐธรรมนูญมาตรา 266 บัญญัติขึ้นเพื่อวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่างๆ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัย ดังนั้นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ จึงอาจเป็นลักษณะของการมีปัญหากับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญว่า องค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือไม่ เพียงใด หรือเป็นลักษณะของการที่องค์กรตามรัฐธรรมนูญตั้งแต่สององค์กรขึ้นไป มีปัญหาโต้แย้งกันว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ล่วงล้ำ หรือกระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของอีกองค์กรหนึ่ง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2542)<sup>72</sup>

และองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หมายถึงองค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมิใช่องค์กรที่ขึ้นตรงต่อฝ่ายบริหาร องค์กรตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 ที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้นั้น หมายถึง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 283 บัญญัติให้ท้องถิ่นที่ปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 องค์กรดังกล่าวจึงจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 58-62/2543)<sup>73</sup>

<sup>71</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 28.

<sup>72</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 54/2542 เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา 266 กรณีปัญหาการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครองสูงสุด.

<sup>73</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 58 - 62/2543 เรื่อง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ.

(4) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบ  
รัฐธรรมนูญกำหนด

นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมาแล้วศาลรัฐธรรมนูญยังมี  
อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้อีกด้วย  
ได้แก่

(4.1) อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ก. พิจารณาวินิจฉัยว่าบุคคลหรือพรรคการเมืองใด  
กระทำการโดยใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบ  
ประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้หรือเพื่อให้ได้มาซึ่ง  
อำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ใน  
รัฐธรรมนูญ หรือไม่ ตามมาตรา 63 บัญญัติว่า

“บุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้ม  
ล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้  
หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่  
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้มิได้

ในกรณีที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดกระทำการตาม  
วรรคหนึ่งผู้รู้เห็นการกระทำดังกล่าวย่อมมีสิทธิเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดตรวจสอบ  
ข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าว แต่  
ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าว

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้พรรค  
การเมืองใดเลิกกระทำการตามวรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญอาจสั่งยุบพรรคการเมืองดังกล่าว  
ได้”

ข. พิจารณาวินิจฉัยว่ามติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของ  
พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้น จะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของ  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการ  
ปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข หรือไม่ ตามมาตรา 47  
วรรคสาม บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็น สมาชิกของ  
พรรคการเมือง กรรมการบริหารของพรรคการเมือง หรือสมาชิกพรรคการเมือง ตามจำนวน  
ที่กำหนดในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ซึ่งเห็นว่ามีมติหรือข้อบังคับ  
ในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่

ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีสิทธิร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย”

กรณีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 47 วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคนได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ คัดค้านว่า มติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ที่ว่ามติของพรรคประชากรไทยที่ลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการแรก มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดต่อสถานะและ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 149 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ฯ การที่พรรคประชากรไทยมีมติลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรค ผลที่เกิดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (8) คือ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสุดลงนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ ซึ่งเท่ากับความเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยสิ้นสุดลงด้วยและไม่อาจปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทยได้ มติเช่นนี้จึงขัดต่อสถานะและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยชัดแจ้ง ประการที่สอง มติหรือข้อบังคับในเรื่องใดของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกอยู่นั้นจะขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ร้องถูกกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามมติพรรคกรณีลงชื่อสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีและเข้าร่วมรัฐบาลนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มติที่ให้สนับสนุน พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อพรรคการเมืองสองพรรคในหกพรรคได้ประกาศถอนตัวและกลับไปสนับสนุน นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเป็นผลให้ข้อตกลงของหกพรรคเดิมที่จะร่วมจัดตั้งรัฐบาลโดยสนับสนุน พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ถือเป็นมติที่ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามต่อไป และเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ของพรรคประชากรไทยจำนวน 14 คน จากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 18 คน ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยเห็นว่า มีความจำเป็นรีบด่วนต้องสนับสนุนให้ นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ของบ้านเมือง จึงเป็นเรื่องที่พรรคการเมืองจะต้องรับฟังตามหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย มติที่ให้ลงชื่อผู้ร้องออกจากทะเบียนสมาชิกพรรคประชากรไทยด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งกับหลักการพื้นฐาน

แห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีลักษณะ  
ตามมาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ<sup>74</sup>

ค. พิจารณาอุทธรณ์ของสมาชิกพรรคการเมืองที่ร้อง  
ขอให้วินิจฉัย เพราะเหตุว่าพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้น มีมติให้ตนพ้นจากการเป็น  
สมาชิกภาพ ตามมาตรา 118 (8) บัญญัติว่า

มาตรา 118 “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
สิ้นสุดลง เมื่อ

(8) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก หรือ  
พรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วม  
ของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรค  
การเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือ  
ว่าสิ้นสุดสมาชิกภาพนับแต่วันที่ลาออกหรือพรรคการเมืองมีมติ เว้นแต่สมาชิกสภาผู้แทน  
ราษฎรผู้นั้นได้อุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ  
คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติ  
ดังกล่าวมิได้มีลักษณะตามมาตรา 47 วรรคสาม ให้ถือว่าสมาชิกภาพสิ้นสุดลงนับแต่วันที่  
ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 47  
วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน  
สามสิบวันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย”

ง. พิจารณาวินิจฉัยว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ  
ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมการ  
การเสนอการแปรญัตติหรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณ  
รายจ่ายหรือไม่ ตามมาตรา 180 วรรคหกและวรรคเจ็ด บัญญัติว่า

มาตรา 180...

“ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือของ  
คณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้

<sup>74</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 1/2542 เรื่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิบสองคน  
ได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญ คัดค้านว่า มติของพรรคประชากรไทยมีลักษณะตาม  
มาตรา 47 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ.



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่าการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหก ให้การเสนอการแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวสิ้นผลไป”

จ. อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญในระยะเริ่มต้น เช่น การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการกำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 321 วรรคสอง เป็นต้น

(4.2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ยังกำหนดอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพิ่มขึ้นอีก 4 ประการ ได้แก่

ก. พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการจัดตั้งพรรคการเมืองของนายทะเบียนพรรคการเมือง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 17)

ข. พิจารณาสั่งให้ หัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง ออกจากตำแหน่ง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 27)

ค. พิจารณาสั่งให้ระงับการกระทำอันฝ่าฝืนนโยบายพรรคการเมือง ข้อบังคับพรรคการเมือง อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐธรรมนูญหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือให้จัดการแก้ไขการกระทำดังกล่าว (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง มาตรา 27)

ง. พิจารณาสั่งยุบพรรคการเมือง (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพรรคการเมืองมาตรา 65, 66, 67, 72, 73)

ดังนั้น ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ นอกจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจ

หน้าที่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอีกด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมีความเกี่ยวเนื่องโดยตรงซึ่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทได้บัญญัติให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ โดยรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติถึงสาระสำคัญที่อย่างน้อยต้องมีบัญญัติอยู่ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 328 บัญญัติไว้ว่า

“นอกจากที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การจัดตั้งพรรคการเมือง ซึ่งอย่างน้อยให้กระทำได้โดยบุคคลตั้งแต่สิบห้าคนขึ้นไป และการจัดตั้งพรรคการเมืองในทะเบียนพรรคการเมือง

(2) การเลิกพรรคการเมือง ทั้งนี้ โดยมีให้นำเอาเหตุที่พรรคการเมืองไม่ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้ง หรือเหตุที่ไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองได้รับเลือกตั้ง มาเป็นเหตุให้ต้องเลิกหรือยุบพรรคการเมือง

(3) การดำเนินกิจการของพรรคการเมืองและการจัดทำรายงานการดำเนินกิจการของพรรคการเมือง

(4) การสนับสนุนการจัดตั้งและพัฒนาสาขาพรรคโดยรัฐ

(5) การสนับสนุนทางการเงินหรือประโยชน์อย่างอื่นแก่พรรคการเมืองโดยรัฐ การจำกัดวงเงินค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองในการเลือกตั้งและการควบคุมการรับบริจาคของพรรคการเมือง

(6) การตรวจสอบสถานะทางการเงินของพรรคการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบและการเปิดเผยที่มาของรายได้และการใช้จ่ายของพรรคการเมือง

(7) การจัดทำบัญชีแสดงรายรับและรายจ่ายของพรรคการเมืองและบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของพรรคการเมือง ซึ่งต้องแสดงโดยเปิดเผยซึ่งที่มาของรายได้และการใช้จ่ายประจำปีของพรรคการเมืองในทุกกรอบปีปฏิทินเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อตรวจสอบและประกาศให้สาธารณชนทราบ” เป็นต้น

และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า นอกจากศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจสั่งยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 63 ได้แล้วยังกำหนดให้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองมาตรา 65 (4) อีก และให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งยุบพรรคการเมืองตามมาตรา 65 (1) (2) (3) และ (5) ได้ด้วย เพราะเป็นเรื่องการยุบพรรคการเมืองทำนองเดียวกันกับการสั่งยุบพรรคการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 63 และได้บัญญัติไว้ในมาตรา 72 ว่าถ้าพรรคการเมืองที่ถูกสั่งยุบแล้ว

ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองที่ถูกสั่งยุบนั้นต้องดำเนินการอย่างไร จะเห็นได้ว่าบัญญัติไว้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (9) เช่นกัน (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2541)<sup>75</sup>

#### 4.1.4.3 วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่ศาลรัฐธรรมนูญ กำหนด ซึ่งต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>76</sup> เป็นบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการกำหนดวิธีพิจารณาของตนเอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 (ก่อนหน้านี้นี้ศาลรัฐธรรมนูญใช้ข้อกำหนดที่ออกโดยศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2541) มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการทางกฎหมายมหาชนเป็นอย่างน้อย 5 ประการ<sup>77</sup>

##### (1) หลักประกันขั้นพื้นฐานในการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ 17 ได้กำหนดหลักประกันในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญไว้ให้กระทำโดยเปิดเผย ดังนี้

ข้อ 17 การพิจารณาคดีของศาลให้กระทำโดยเปิดเผย เมื่อมีการออกนั่งพิจารณาเพื่อสืบพยาน หรือให้คู่กรณีและผู้เกี่ยวข้องชี้แจงแถลงหรือแสดงความเห็น

ในกรณีที่ศาลเห็นว่า คดีใดมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจะไม่ออกนั่งพิจารณาก็ได้

เมื่อศาลเห็นเป็นการสมควร เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ศาลมีอำนาจกำหนดบุคคลที่มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้

<sup>75</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 6/2541 เรื่อง นายทะเบียนพรรคการเมืองขอให้สั่งยุบพรรคมวลชน.

<sup>76</sup> มาตรา 269

<sup>77</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : บริษัท พี.เพรส จำกัด, 2546), หน้า 69.

## (2) การให้ออกาสคู่กรณีแสดงความเห็นของตนก่อนการวินิจฉัย

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ 14 ข้อ 15 ข้อ 19 ข้อ 20 ข้อ 23 และข้อ 24 ได้กำหนดในเรื่องการให้ออกาสแก่คู่กรณีสามารถแสดงความเห็นของตนได้ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยไว้ดังนี้

ข้อ 14 เมื่อศาลมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ให้ศาลส่งสำเนาคำร้องแก่ผู้ถูกร้อง เมื่อผู้ถูกร้องได้รับสำเนาคำร้องและยื่นคำชี้แจงแล้ว หรือผู้ถูกร้องไม่ยื่นคำชี้แจงภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับสำเนาคำร้อง หรือไม่มารับสำเนาคำร้องและหนังสือกำหนดเวลาให้ยื่นคำชี้แจง ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป

ผู้ร้องจะขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องก็ได้ แต่ต้องเป็นสาระสำคัญอันควรแก่การแก้ไขและเกี่ยวกับเรื่องเดิม โดยให้ทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาล

คำขอแก้ไขเพิ่มเติมคำร้องตามวรรคสอง ศาลจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ ให้ปิดประกาศวันเวลาออกนั่งพิจารณาทุกครั้งไว้ ณ ที่ทำการศาล สำหรับประกาศกำหนดวันออกนั่งพิจารณาครั้งแรกให้ส่งสำเนาไปยังคู่กรณีไม่น้อยกว่าสิบห้าวันก่อนวันออกนั่งพิจารณา

ข้อ 15 การส่งคำร้อง ประกาศ หรือเอกสารอื่นใด ให้ส่งแก่คู่กรณี หรือผู้เกี่ยวข้อง ณ ภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่ปกติ หรือสถานที่ติดต่อแห่งใดแห่งหนึ่งตามที่คู่กรณี หรือผู้เกี่ยวข้องได้แจ้งไว้

ในกรณีไม่อาจดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ศาลมีอำนาจสั่งให้นำเอกสารดังกล่าว ปิดไว้ ณ ที่ทำการศาล หรือสถานที่ตามวรรคหนึ่ง หรือให้ประกาศโดยวิธีอื่นใดตามที่ศาลเห็นสมควร และให้ถือว่าได้มีการส่งเอกสารโดยชอบแล้ว

ข้อ 19 คู่กรณีจะอ้างตนเอง บุคคลและหลักฐานอื่นเป็นพยานได้ตามที่ศาลเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดี และมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่เกี่ยวข้องตนและขอสำเนาเอกสารนั้น ณ ที่ทำการศาลในเวลาทำการได้ตามที่ศาลกำหนด

ข้อ 20 การสืบพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้กระทำเท่าที่จำเป็น การสืบพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ให้ผู้อ้างพยานซักถามก่อน และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งซักค้าน เพื่อความยุติธรรม ศาลจะซักถามเมื่อใดก็ได้

ข้อ 23 การแถลงการณ์ปิดคดีของคู่กรณี จะกระทำเป็นหนังสือหรือแถลงด้วยวาจาก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร

การแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจา ให้ผู้ร้องเป็นผู้แถลงก่อนและให้ผู้ถูกร้องแถลงในลำดับถัดไป

การแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจาของแต่ละฝ่าย ศาลจะซักถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แถลงในระหว่างการแถลง หรือภายหลังการแถลงก็ได้

ข้อ 24 ในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาและวินิจฉัย คู่กรณีพยาน ผู้เกี่ยวข้อง หรือผู้ชี้แจงจะให้ข้อเท็จจริง หรือความเห็น แล้วแต่กรณี เป็นหนังสือก็ได้

### (3) การให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตน

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ 19 ได้กำหนดหลักการให้สิทธิคู่กรณีขอตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 19 คู่กรณีจะอ้างตนเอง บุคคลและหลักฐานอื่นเป็นพยานได้ตามที่ศาลเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดี และมีสิทธิขอตรวจเอกสารที่เกี่ยวข้องกับตนและขอสำเนาเอกสารนั้น ณ ที่ทำการศาลในเวลาทำการได้ตามที่ศาลกำหนด

### (4) การเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ๗ ข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 11 กำหนดให้เปิดโอกาสคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้ ดังนี้

ข้อ 8 ตุลาการอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ขอให้วินิจฉัย
- (2) เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภริยา หรือญาติของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น
- (3) เคยถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ได้รู้เห็นเหตุการณ์ เว้นแต่เคยมีส่วนร่วมในวิธีพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือเคยแสดงความเห็นในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับคำร้องนั้น
- (4) เป็นผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้แทน หรือทนายความของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน
- (5) เป็นผู้พิพากษา ตุลาการในศาลอื่น กรรมการกฤษฎีกา อนุญาโตตุลาการ กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพิจารณาคำร้องในเรื่องเดียวกันนั้นมาก่อน

(6) มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีที่ตุลาการนั่นเอง สามีนภรรยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่งพิพาทกับคู่กรณี สามีนภรรยา หรือญาติสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง

ข้อ 9 ตุลาการผู้ใดมีเหตุที่อาจถูกคัดค้านตามข้อ 8 ตุลาการผู้นั้นจะแถลงต่อศาลแสดงเหตุที่อาจถูกคัดค้านและขอลอนตัวออกจากการพิจารณาคดีนั้นก็ได้ เมื่อมีการคัดค้านตุลาการตามข้อ 8 ให้ศาลมีคำสั่งชี้ขาดในเรื่องที่คัดค้านนั้น ก่อนที่จะมีการพิจารณาต่อไป เว้นแต่การพิจารณาคดีตามมาตรา 180 วรรคเจ็ดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การพิจารณาคดีทั้งหลายที่ได้ดำเนินไปก่อนเสนอคำคัดค้านย่อมสมบูรณ์ไม่เสียไปเพราะเหตุที่มีการคัดค้านตุลาการ เว้นแต่ศาลจะได้กำหนดไว้ในคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ข้อ 11 เมื่อมีการคัดค้านตุลาการผู้ใดในเรื่องใด และตุลาการผู้นั้นไม่ขอลอนตัวออกจากการพิจารณาคดีนั้น ให้ศาลพิจารณาสั่งตามที่เห็นสมควร

เมื่อศาลต้องพิจารณาตามวรรคหนึ่ง ตุลาการผู้นั้นจะร่วมพิจารณาหรือออกเสียงลงคะแนนชี้ขาดมิได้

การชี้ขาดให้ถือตามคะแนนเสียงข้างมาก ตุลาการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ถือตามคำคัดค้าน

#### (5) การให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญฯ ข้อ 31 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการทำคำวินิจฉัยหรือคำสั่งที่ต้องให้เหตุผลประกอบไว้ ดังนี้

ข้อ 31 คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

หลักประกันในเรื่องที่กล่าวทั้ง 5 ประการ ย่อมถือว่าเป็นหลักการขั้นพื้นฐานในทางกฎหมายมหาชนที่ถูกกำหนดไว้ในวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2546 แม้ว่าวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยมติเอกฉันท์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญก็ตาม ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญซึ่งได้สะท้อนให้เห็นหลักในทางกฎหมายมหาชนที่มีสอดแทรกอยู่ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

#### 4.1.4.4 การวินิจฉัยและผลของคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ

หลังจากทำการไต่สวนและพิจารณาคดีเสร็จสิ้นแล้ว ประธานศาลรัฐธรรมนูญจะกำหนดวันในการประชุมเพื่อแถลงด้วยวาจาจากก่อนที่จะมีการลงมติ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนจะต้องทำคำวินิจฉัยในส่วนของตนพร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ”<sup>78</sup>

##### (1) การลงมติ

เมื่อมีการลงมติวินิจฉัยคดีใด องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ “องค์คณะของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการนั่งพิจารณาและในการทำคำวินิจฉัย ต้องประกอบด้วย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเก้าคน คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้”<sup>79</sup>

องค์คณะในการลงมติทำคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องประกอบด้วยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่าเก้าคนโดยคำวินิจฉัยให้ถือเสียงข้างมากในการลงมติ แต่มีข้อยกเว้นเรื่องเสียงข้างมากในการลงมติอยู่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคสี่ กรณีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 218 วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด ดังนั้น การลงมติกรณีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 218 วรรคหนึ่ง จึงต้องมีคะแนนเสียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 วรรคสี่ ไม่ใช่ถือตามเสียงข้างมากตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 267 วรรคหนึ่ง

##### (2) การทำคำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญอย่างน้อยต้องประกอบด้วยความเป็นมาหรือคำกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณา เหตุผลในการวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง<sup>80</sup>

<sup>78</sup> มาตรา 267 วรรคสอง

<sup>79</sup> มาตรา 267 วรรคหนึ่ง

<sup>80</sup> มาตรา 267 วรรคสี่

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นผู้ดำเนินการกร่างคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อมีการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดในคดีใดแล้ว โดยยึดถือแนวทางตามเสียงข้างมากของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการลงมติ และเมื่อที่ประชุมคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเห็นชอบกับร่างคำวินิจฉัยที่ได้ตรวจสอบแก้ไขเสร็จแล้ว จึงจะนำเสนอต่อตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์คณะทุกคนลงนามต่อไป<sup>81</sup> จากนั้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทุกคนให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา<sup>82</sup>

### (3) ผลของคำวินิจฉัยหรือคำสั่ง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่น ๆ ของรัฐ<sup>83</sup> คำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญมีความแตกต่างไปจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่มีผลผูกพันแต่เฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น ซึ่งคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญกล่าวได้ว่ามีผลผูกพันเป็นการทั่วไปและกระทบต่อระบบกฎหมายไทยมาก อนึ่ง สำหรับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและมีผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นใช้บังคับไม่ได้นับว่าศาลรัฐธรรมนูญได้ใช้ “อำนาจนิติบัญญัติในทางลบ”<sup>84</sup> ซึ่งศาลอื่นไม่อาจมีคำวินิจฉัยประเภทนี้ได้

## 4.2 กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา

รัฐสภาเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติออกกฎหมายภายในขอบเขตและวิธีการที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติไว้ จึงเป็นฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญในการใช้มาตรการเพื่อควบคุมความประพฤติของสมาชิกในสังคมว่า พฤติกรรมประเภทใดของมนุษย์ในสังคมที่ควรจะเป็นความผิด มีโทษประการใด ทั้งนี้เพื่อให้สังคมมีกระบวนการจัดปัญหาและข้อขัดแย้งต่าง ๆ ได้โดยกฎหมาย ซึ่งการออกกฎหมายโดยรัฐสภามีขั้นตอนนับแต่การเสนอร่างกฎหมาย การพิจารณาร่างกฎหมายจนถึงกระบวนการควบคุมกฎหมายที่

<sup>81</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า 80.

<sup>82</sup> มาตรา 267 วรรคสาม

<sup>83</sup> มาตรา 268

<sup>84</sup> นพดล เสงเจริญ, ศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน, ในรวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 1 : ศาลรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 50.



ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก่อนที่จะเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

#### 4.2.1 การเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการตรากฎหมาย โดยให้รัฐสภามีอำนาจในการตราพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย<sup>85</sup>

##### 4.2.1.1 ร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ของรัฐสภาในการตรากฎหมาย นอกจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาจึงเป็นกฎหมายประเภทพระราชบัญญัติ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเท่านั้น

##### (1) ร่างพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ คือ กฎหมายซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา เป็นกฎหมายประเภทหนึ่งของกฎหมายตามแบบพิธี ความหมายของกฎหมายตามแบบพิธี หมายถึง กฎหมายที่ออกมาโดยวิธีบัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้ไม่ต้องคำนึงว่ากฎหมายนั้นเข้าลักษณะเป็นกฎหมายตามเนื้อความหรือไม่ เพราะไม่ใช่เป็นข้อบังคับของรัฐที่กำหนดความประพฤติของมนุษย์ ผู้ใดฝ่าฝืนจะได้รับผลภัยหรือถูกลงโทษแต่ประการใด<sup>86</sup> ร่างกฎหมายที่จะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาตามกระบวนการตรากฎหมายได้นั้น จึงได้แก่ร่างพระราชบัญญัติ อันมีกระบวนการตราซึ่งถูกกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะ

<sup>85</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า 15.

<sup>86</sup> หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 14 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2542), หน้า 55.

## (2) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขั้นตอนในการตรา การแก้ไข การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยหลักทั่วไปเหมือนกับพระราชบัญญัติธรรมดา แม้ในต่างประเทศเมื่อกล่าวถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญจะเข้าใจกันดีว่า หมายถึง กฎหมายประเภทหนึ่งที่มีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์การ หรือการดำเนินงานขององค์การต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ การจะตราหรือแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจะกำหนดกระบวนการตราและแก้ไขไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติธรรมดา เพราะให้ความสำคัญกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญมากกว่าพระราชบัญญัติทั่วไป<sup>87</sup> แต่ที่แตกต่างอย่างเห็นได้ชัดระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติธรรมดามีอยู่ 4 ประการ<sup>88</sup> ดังนี้

(2.1) พระราชบัญญัติธรรมดา รัฐสภาจะตราโดยมีเนื้อหา เช่นใดก็ได้ตราบเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญจะมีการกำหนดเนื้อหาสาระสำคัญไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งผูกพันรัฐสภาที่จะต้องตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

(2.2) การควบคุมร่างพระราชบัญญัติธรรมดามีให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 สามารถเสนอเรื่องให้ประธานสภาส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ส่วนการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น สมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 20 คนก็เสนอได้<sup>89</sup> จึงเห็นได้ว่าการควบคุมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญสามารถทำได้ง่ายกว่าร่างพระราชบัญญัติทั่วไป ทั้งนี้ ก็เพราะร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่ใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ

<sup>87</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541. พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 1 - 2.

<sup>88</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3 - 5.

<sup>89</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญมาตรา 262 (2)

และเป็นกฎหมายที่สำคัญรัฐธรรมนูญจึงบัญญัติเปิดโอกาสให้มีการเสนอเรื่องสู่การพิจารณาวินิจฉัยต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อการควบคุมตรวจสอบได้โดยง่าย

(2.3) ร่างพระราชบัญญัติธรรมดาที่มีใช้ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้นจะตกไปทันที ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อมีการเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หากปรากฏว่า สภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความเห็นชอบและคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง<sup>90</sup>

(2.4) ร่างพระราชบัญญัติธรรมดาที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี<sup>91</sup> ส่วนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองนั้น แม้จะมีเนื้อหาเข้าข่ายเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน แต่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญยกเว้นให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอได้โดยไม่ต้องมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี<sup>92</sup> ทั้งนี้เพื่อให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวเสนอได้โดยง่ายและรวดเร็วไม่ต้องให้เป็นการริเริ่มโดยฝ่ายบริหาร หรือรอความเห็นชอบจากฝ่ายบริหารก่อน

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญรวม 8 ฉบับ ได้แก่

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง
3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง
4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

<sup>90</sup> โปรครัฐธรรมนูญมาตรา 173

<sup>91</sup> โปรครัฐธรรมนูญมาตรา 169

<sup>92</sup> โปรครัฐธรรมนูญมาตรา 323 วรรคสี่

5. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
6. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
7. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
8. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

พระราชบัญญัติอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะมีเนื้อหาใกล้เคียงกับรัฐธรรมนูญก็ไม่จัดว่าเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>93</sup> ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาตามกระบวนการตรากฎหมายจึงได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 8 ฉบับข้างต้น

#### 4.2.1.2 ผู้มีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

สิทธิในการริเริ่มเสนอกฎหมายในระบบรัฐสภาจะมีวิธีปฏิบัติเหมือนๆ กันในหลายๆ ประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นั่นก็คือ เสนอโดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร<sup>94</sup> ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 169 และผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 170

##### (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทน

<sup>93</sup> มานิตย์ จุมปา, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง คณะกรรมการการเลือกตั้ง การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541, หน้า 6.

<sup>94</sup> กลินธิ บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภา, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2541), หน้า 51.

ราษฎรผู้ยื่นสังกัด มีมติให้เสนอได้ และต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคน รับรอง แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่าร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ต่อไปนี้

(1) การตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(3) การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้

(4) เงินตรา

ในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของที่ประชุมร่วมกันของประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญของสภาผู้แทนราษฎรทุกคณะเป็นผู้วินิจฉัย<sup>95</sup>

การสงวนสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน กรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี เพราะกฎหมายประเภทนี้มีความสำคัญมาก ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดนโยบายและรับผิดชอบต่อสภา สมาชิกแห่งสภาไม่อยู่ในฐานะรับผิดชอบนโยบายของฝ่ายบริหาร จึงอาจเสนอให้เพิ่มหรือลดภาษีอากรตามใจชอบหรือเปลี่ยนแปลงค่าแห่งเงินตราหรือเสนอร่างกฎหมายที่กระทบกระเทือนการคลังของประเทศเพื่อเอาใจประชาชน ทำให้รัฐบาลไม่อาจรับภาระบริหารประเทศได้<sup>96</sup> รัฐธรรมนูญมาตรา 169 จึงได้บัญญัติเข้มงวดกวดขันสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะต้องมีการรับรองของนายกรัฐมนตรีด้วยเสมอ

## (2) คณะรัฐมนตรี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร กระทำได้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา

<sup>95</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญ มาตรา 169

<sup>96</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สุทธิแสงการพิมพ์, 2530), หน้า 480 - 481.

169 โดยไม่จำเป็นต้องมีผู้รับรองเหมือนการเสนอร่างกฎหมายโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่จะกระทำในรูปของมติคณะรัฐมนตรีทุกครั้งไป<sup>97</sup> การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีสามารถจะเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาได้ก็ด้วยเหตุอันเนื่องจากคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นฝ่ายบริหารย่อมต้องรู้ความต้องการในการเสนอกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองหรือในการให้บริการสาธารณะแก่สังคม เป็นต้น

### (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 50,000 คน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ แต่จะเสนอได้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ<sup>98</sup> เป็นหลักการใหม่ที่ไม่เคยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน แต่การให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นรายชื่อก็ไม่ใช่ว่าจะกระทำได้โดยไม่มีข้อจำกัด กล่าวคือต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเสนอไปด้วย ที่สำคัญถึงแม้จะเสนอกฎหมายเป็นร่างพระราชบัญญัติได้แล้วก็ตาม อำนาจที่จะพิจารณาและให้ความเป็นชอบว่าผ่านหรือไม่ผ่านยังเป็นของรัฐสภาโดยสมบูรณ์อยู่นั่นเอง<sup>99</sup>

#### 4.2.1.3 เนื้อหาของกฎหมายต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยลักษณะในแง่หนึ่งก็คือ สัญลักษณ์ของการจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่มีความแน่นอนชัดเจนและขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติรับรองไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพรวมทั้งกำหนดวิธีการในการปกป้องสิทธิเสรีภาพเหล่านั้นของปัจเจกบุคคลไว้จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครองรัฐอีกประการหนึ่งด้วย<sup>100</sup> บทบัญญัติตามมาตรา 6 แห่ง

<sup>97</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา, หน้า 22.

<sup>98</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญ มาตรา 170

<sup>99</sup> คณิน บุญสุวรรณ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภา, หน้า 54.

<sup>100</sup> กนิษฐา เชี่ยววิทย์, การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 34.

รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะเสนอสู่การพิจารณาต่อรัฐสภาได้นั้นจะต้องมีเนื้อหาสาระตัดสะอดคล้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยมีรายละเอียดดังนี้

### (1) เงื่อนไขแห่งข้อเท็จจริงในการตรากฎหมาย

การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับบางกรณีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ถึงความสำคัญในการที่จะตรากฎหมายได้ กรณีเมื่อมีข้อเท็จจริงตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขเกิดขึ้นก่อนจึงจะตรากฎหมายได้ เช่น การตรากฎหมายขึ้นเพื่อจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น จะทำได้ต่อเมื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ (รัฐธรรมนูญมาตรา 45 วรรคสอง) ดังนั้น การตรากฎหมายจึงต้องมีข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เกิดขึ้นก่อนจึงจะตรากฎหมายได้ เมื่อไม่มีเงื่อนไขแห่งข้อเท็จจริงในการตรากฎหมายเกิดขึ้น หากมีการตรากฎหมายอันเป็นการจำกัดเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 กฎหมายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้เสนอร่างกฎหมายจึงต้องระบุดึงเงื่อนไขแห่งข้อเท็จจริงในการตรากฎหมายซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอยู่ด้วยในเนื้อหาของกฎหมายนั้นเสมอ

### (2) เนื้อความของกฎหมาย

เนื้อความของกฎหมายต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ เนื้อความที่ประกอบกันขึ้นเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรอาจแยกแยะออกได้เป็น 2 ส่วน คือ ในส่วนแรกที่เกี่ยวข้องกับรัฐและการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่มีอยู่ร่วมกันในรัฐธรรมนูญของทุก ๆ รัฐ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอุดมการณ์ในทางการเมืองและการ จัดองค์กรของรัฐที่สอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมืองและระบอบการปกครองที่แต่ละรัฐเลือกใช้โดยใช้รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยเนื้อความของรัฐในส่วนที่สองก็คือ การบัญญัติไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนพลเมืองของรัฐ และหลักประกันต่าง ๆ ที่ทำให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพซึ่งรัฐธรรมนูญ

ได้รับรองไว้นั้นเป็นจริงขึ้นมาได้ในทางปฏิบัติ<sup>101</sup> เนื้อความของกฎหมายที่จะเสนอต่อรัฐสภา ผู้เสนอร่างกฎหมายจะละเอียดต่อหลักการต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ไม่ได้ มิเช่นนั้นแล้วหากเกิดมีเนื้อความของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญย่อมเป็นผลให้ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในสภาพที่ถูกโต้แย้งได้เสมอ และหากผ่านกระบวนการตรากฎหมายจนไปสู่กระบวนการควบคุมตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ หากมีเนื้อความของกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญย่อมวินิจฉัยให้เนื้อความของกฎหมายนั้น ๆ เป็นอันตกไป

### (3) วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กล่าวถึง คือ ความมุ่งหมายหรือผลสุดท้ายที่จะบรรลุได้เมื่อมีการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ในเรื่องของหลักนิติรัฐ องค์ประกอบหนึ่งของหลักการจัดองค์กรของรัฐเสรีประชาธิปไตย ได้แก่ การให้รัฐจำกัดการใช้อำนาจในการล่วงล้ำต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน หากรัฐจะกระทำการล่วงล้ำต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นต่อการปกป้องไว้เพื่อประโยชน์ของมหาชนโดยรวม ซึ่งรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดูแลและกระทำได้โดยบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีความแน่นอนชัดเจนเท่านั้น ดังนั้น บรรดากฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติของรัฐเสรีประชาธิปไตยตราขึ้นให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์มหาชนที่เป็นวัตถุประสงค์ในการดำรงอยู่ของรัฐแต่เพียงประการเดียว ส่วนจะเป็นประโยชน์มหาชนแขนงใดโดยทั่วไปรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เป็นดุลยพินิจขององค์กรนิติบัญญัติว่ามีความจำเป็นจะต้องตรากฎหมายขึ้นจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อปกป้องประโยชน์มหาชนในแขนงใด เช่น เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะที่ใช้สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันอาชญากรรมหรือเพื่อบรรเทาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย<sup>102</sup> ทำให้เห็นว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเป็นความมุ่งหมายขององค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเพื่อปกป้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนส่วนรวมแล้ว ประโยชน์มหาชนส่วนรวมที่กฎหมายมุ่งจะปกป้องรักษาจะต้องเป็นประเภทเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉะนั้นเนื้อหาแห่งร่างกฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน

<sup>101</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>102</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42 - 43



จะต้องระบุถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ไม่ว่าเพื่อประโยชน์แห่งมหาชนส่วนรวมใน  
แขนงใดก็ตามก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วยเสมอ

#### 4.2.1.4 รูปแบบของกฎหมาย

ในระบอบรัฐสภาบรรดาพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้นั้น จะต้องผ่านการพิจารณาและได้รับ  
ความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน แต่กฎหมายในลำดับศักดิ์ดังกล่าวก่อนที่จะเสนอให้รัฐสภา  
พิจารณาได้จะต้องมีการร่าง ซึ่งรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน  
เป็นไปในลักษณะที่ได้ทำตามอย่างกันมาโดยยึดถือกฎหมายฉบับเก่าเป็นหลักและพัฒนาขึ้น  
ตามเหตุผลของผู้ร่างและการยอมรับของสภา รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติที่ถือปฏิบัติกัน  
อยู่ในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 3 ส่วน<sup>103</sup> คือ

- ตัวร่างพระราชบัญญัติ
- ส่วนประกอบของร่างพระราชบัญญัติ
- ส่วนประกอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

##### (1) ตัวร่างกฎหมาย

รูปแบบของตัวร่างพระราชบัญญัติ มีลักษณะและรายละเอียด  
โดยสังเขปดังต่อไปนี้<sup>104</sup>

- (1) ชื่อร่างพระราชบัญญัติ
- (2) พระปรมาภิไธย
- (3) วันที่ทรงลงพระปรมาภิไธย
- (4) ข้อความที่แสดงให้เห็นว่า การออกกฎหมายเป็นพระบรม  
ราชโองการของพระมหากษัตริย์
- (5) คำปรารภ
- (6) ข้อความที่แสดงให้เห็นว่า การออกกฎหมายของรัฐสภาได้  
กระทำในนามของพระมหากษัตริย์

<sup>103</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ระบบงานรัฐสภา หน้า 69.

<sup>104</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 69 - 71.

(7) มาตรา 1 กล่าวถึงชื่อของพระราชบัญญัติอีกครั้งหนึ่งว่า พระราชบัญญัตินั้นเรียกว่าอะไร

(8) มาตรา 2 วนใช้บังคับของพระราชบัญญัติ

(9) เนื้อหา ตั้งแต่มาตรา 3 เป็นต้นไปจนจบตัวร่างจะเป็น เนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

(10) ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

(11) ผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ

**ตัวอย่างพระราชบัญญัติ**

ร่าง

พระราชบัญญัติ

(1).....

พ.ศ. ....

(2) .....

.....

(3) .....

(4) .....

.....

โดยที่เป็นการสมควร (5) .....

.....

(6) .....

.....

(7) มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ.....

(8) มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ .....

.....

(9) มาตรา 3 .....

.....

มาตรา 4 .....

(10) .....

(11) ลงชื่อ ..... ผู้เสนอ

## (2) ส่วนประกอบของร่างกฎหมาย

เป็นส่วนที่มีใช้ตัวร่างพระราชบัญญัติ แต่นำมาใช้ประกอบการเสนอร่างพระราชบัญญัติ มีลักษณะและรายละเอียดโดยสังเขปดังต่อไปนี้<sup>105</sup>

- (1) บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ
- (2) แผนที่

### ตัวอย่างส่วนประกอบของร่างพระราชบัญญัติ

บันทึกหลักการและเหตุผล  
ประกอบร่างพระราชบัญญัติ .....

.....

พ.ศ. ....

หลักการ

.....  
.....  
.....

เหตุผล

.....  
.....  
.....

<sup>105</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72 - 73.

## (3) ส่วนประกอบในการเสนอร่างกฎหมาย

นอกจากจะต้องมีตัวร่างพระราชบัญญัติ พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังจะต้องมีส่วนประกอบอีกสองประการ ซึ่งมีลักษณะและรายละเอียดโดยสังเขป ดังต่อไปนี้<sup>106</sup>

**ตัวอย่างแบบเสนอร่างพระราชบัญญัติ****แบบเสนอร่างพระราชบัญญัติ**

ที่.....

.....

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติ .....

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล

ข้าพเจ้าขอเสนอร่างพระราชบัญญัติ .....

.....

.....มาเพื่อให้โปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ลงชื่อ .....ผู้เสนอ

( )

สมาชิกพรรค.....

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

พรรค ..... ได้พิจารณาแล้ว มีมติให้เสนอร่าง

พระราชบัญญัติดังกล่าวได้

ลงชื่อ .....ผู้เสนอ

( )

หัวหน้าพรรคหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

<sup>106</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 74 - 76.

### สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรับรอง

1..... 2..... 3.....  
 4..... 5..... 6.....  
 7..... 8..... 9.....  
 10..... 11..... 12.....  
 13..... 14..... 15.....  
 16..... 17..... 18.....  
 19..... 20.....

#### 4.2.2 ขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมาย

การเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา หลังจากที่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ดำเนินกระบวนการยกร่างตามรูปแบบซึ่งยึดถือและเป็นที่ยอมรับของสภาต่อเนื่องกันมา จากนั้นร่างกฎหมายอันได้แก่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะถูกลงเสนอและบรรจุเข้าระเบียบวาระของสภาผู้แทนราษฎรก่อน (ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 มาตรา 172)

##### 4.2.2.1 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร คือ พิจารณาเป็นสามวาระ<sup>107</sup> (ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 104) ดังนี้

##### (1) วาระที่ 1

เป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

<sup>107</sup> คณิต บุญสุวรรณ. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กระบวนการทำงานของระบบรัฐสภา. หน้า 61.

เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาและการลงมติดังกล่าว สภาผู้แทนราษฎร จะให้คณะกรรมการพิจารณาก่อรับหลักการก็ได้

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎร ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาในลำดับต่อไป เป็นวาระที่ 2 แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติใด ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป<sup>108</sup>

## (2) วาระที่ 2

เป็นการพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือคณะกรรมการเต็มสภา

ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้อันเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอหรือสมาชิกเสนอญัตติ โดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า 20 คน และที่ประชุมอนุมัติ<sup>109</sup>

ก. คณะกรรมการที่สภาตั้ง ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยคณะกรรมการที่สภาตั้งนั้น สภาผู้แทนราษฎร จะให้คณะกรรมการสามัญ หรือคณะกรรมการวิสามัญเป็นผู้พิจารณาก็ได้

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติขึ้นคณะกรรมการที่สภาตั้ง ถ้าสมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ ก็ให้เสนอคำแปรญัตติล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการภายในกำหนดเจ็ดวัน นับแต่วันถัดจากวันที่สภารับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เว้นแต่สภาจะได้กำหนดเวลาแปรญัตติสำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้เป็นอย่างอื่น

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>110</sup>

<sup>108</sup> โปรดดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 105 ประกอบข้อ 118

<sup>109</sup> โปรดดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 108

<sup>110</sup> โปรดดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 110

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นโดยแสดงร่างเดิม และการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา รายงานนั้นอย่างน้อยต้องระบุว่าได้มีหรือไม่มี การแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราใดบ้าง และถ้ามีการแปรญัตติมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับคำแปรญัตตินั้นเป็นประการใด หรือมีการสงวนคำแปรญัตติของผู้แปรญัตติหรือมีการสงวนความเห็นของกรรมการก็ให้ระบุไว้ในรายงานด้วย<sup>111</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่างคำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราและให้อภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติหรือที่กรรมการสงวนความเห็นไว้ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น<sup>112</sup>

ข. กรรมการเต็มสภา ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรมิมติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยกรรมการเต็มสภา ให้ถือว่า สมาชิกทุกคนในที่ประชุมประกอบกันเป็นคณะกรรมการ และประธานของที่ประชุมเป็นประธานคณะกรรมการด้วย

การพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภา เป็นการพิจารณาชั้นคณะกรรมการและการพิจารณาของสภาในวาระที่ 2 เรียงตามลำดับมาตรารวมกันไป<sup>113</sup>

### (3) วาระที่ 3

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่ 3 นี้ จะไม่มีการอภิปราย และให้ที่ประชุมลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ในกรณีที่สภาลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่สภามีมติให้ความเห็นชอบให้ประธานสภาดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา<sup>114</sup> ต่อไป

<sup>111</sup> โปรดดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 111

<sup>112</sup> โปรดดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 115

<sup>113</sup> โปรดดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 114

<sup>114</sup> โปรดดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 117 ประกอบข้อ 118 และประกอบข้อ 120

#### 4.2.2.2 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญของวุฒิสภา

เมื่อร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความเห็นชอบแล้ว จากนั้นประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเสนอร่างดังกล่าวต่อวุฒิสภา โดยวุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมายให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน<sup>115</sup>

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาจะพิจารณาเป็น 3 วาระ<sup>116</sup> เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร จากนั้นวุฒิสภาจะพิจารณาดำเนินการกรณีใดกรณีหนึ่งใน 3 กรณี คือ ลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร หรือแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว<sup>117</sup>

##### (1) กรณีวุฒิสภาเห็นชอบกับสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ลงมติเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎรไม่มีการแก้ไขให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายภายใน 20 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้<sup>118</sup>

<sup>115</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 174

<sup>116</sup> โปรดดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2544 ข้อ 108

<sup>117</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 175

<sup>118</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 93



### (2) กรณีวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

ถ้าวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอาจยกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที<sup>119</sup>

### (3) กรณีวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม

ถ้าวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว มีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาดั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นและให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่

<sup>119</sup> โปรคตุรรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 176

คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 แต่ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้วเสร็จ ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน

สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องยับยั้งไว้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที<sup>120</sup>

#### (4) กรณีพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย

ผู้ประกาศใช้กฎหมายมีอำนาจยับยั้งไม่ยอมประกาศใช้กฎหมาย แม้ว่าร่างกฎหมายจะผ่านการพิจารณาและเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก็ตาม โดยในระบบรัฐสภาที่มีประมุขผู้เป็นกลางแยกต่างหากจากองค์กรอำนาจฝ่ายบริหาร การยับยั้งการออกกฎหมายเป็นอำนาจของประมุขผู้เป็นกลาง กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่ผ่านกระบวนการและขั้นตอนทางรัฐสภาแล้วก็ตาม หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศใน

<sup>120</sup> โปรดคูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 176 ประกอบมาตรา 175

ราชกิจจานุเบกษา ใช้บังคับเป็นกฎหมายเสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว<sup>121</sup>

ขั้นตอนซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมาย ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว เป็นกระบวนการยับยั้งการออกกฎหมายโดยประมุขแห่งรัฐในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แม้ว่าการใช้พระราชอำนาจไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยจะไม่เด็ดขาด แต่การได้รับความเห็นชอบจากกษัตริย์ก็เป็นองค์ประกอบสำคัญในการตรากฎหมาย

#### 4.2.3 กระบวนการควบคุมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก่อนเสนอให้กับนายกรัฐมนตรี

กระบวนการตรากฎหมายโดยรัฐสภามีขั้นตอนทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งมีสมาชิกแห่งสภาจำนวนมากทั้งที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แม้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะบัญญัติกรณีสมาชิกแห่งสภาที่ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว สามารถเข้าชื่อกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาแห่งตนว่าบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดซึ่งได้ตราขึ้น โดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้ก็ตาม

แต่โดยที่รัฐสภาตระหนักในความสำคัญสำหรับการใช้มาตรการเพื่อการควบคุมตรวจสอบดังกล่าวซึ่งเป็นขั้นตอนการดำเนินการของรัฐสภา ดังนั้นเพื่อให้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ รัฐสภาจึงออกระเบียบว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนที่จะเสนอให้กับนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องในแวดวงของรัฐสภาตรวจสอบความถูกต้อง และตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ

<sup>121</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 94

หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว เรียกว่า “ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. 2545”

#### 4.2.3.1 บทบาทของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. 2545 วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว โดยให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัตินั้นให้ตรงตามมติของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา<sup>122</sup> โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายธุรการจะทำหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมายดังกล่าวว่าเป็นไปตามมติของสภาหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มเติมให้มีการทบทวนหรือตรวจทานความถูกต้องของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นว่าตรงตามมติของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา หรือไม่ อย่างไรก็ตาม บทบาทของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรกรณีนี้มีไว้เป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว

#### 4.2.3.2 บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. 2545 วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสามารถใช้สิทธิในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 262 (1) และ (2) ให้สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ต่อเมื่อเวลาสามวันได้ล่วงพ้นไป นับแต่วันที่ถือว่าร่าง

<sup>122</sup> โปรดดูระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. 2545 ข้อ 4

พระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา<sup>123</sup> ทั้งนี้เพื่อความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 (1) และ (2) ที่รัฐสภาให้เวลาไว้มีกำหนดสามวันได้ล่วงพ้นไปนับแต่วันที่ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เปิดโอกาสให้แก่สมาชิกแห่งรัฐสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติใช้สิทธิในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถเสนอความเห็นต่อประธานสภาแห่งตนว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นด้านรูปแบบหรือกระบวนการตราแห่งกฎหมายก็ตาม

บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตามข้อ 5 แห่งระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. 2545 จึงเป็นกระบวนการที่รัฐสภาวางแนวทางให้แก่สมาชิกรัฐสภาเพื่อการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วก่อนเสนอให้กับนายกรัฐมนตรีใช้สิทธิโดยให้สอดคล้องต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 (1) และ (2) ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

#### 4.3 การเสนอร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจะส่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ไปให้แก่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ต่อเมื่อเวลาสามวันนับแต่วันที่ถือว่าร่างกฎหมายดังกล่าวได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาได้ล่วงพ้นไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อเปิดโอกาสให้สมาชิกแห่งรัฐสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติใช้สิทธิตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายนั้นได้ โดยอาจเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติแยกพิจารณาไว้ตาม

<sup>123</sup> โปรดดูระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว พ.ศ. 2545 ข้อ 5

มาตรา 93 หรือตามมาตรา 94<sup>124</sup> กระบวนการตรวจสอบดังกล่าวเป็นระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในเชิงป้องกัน ( เป็นลักษณะเด่นที่ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ควบคุมร่างกฎหมายก่อนการประกาศใช้บังคับและจะมีผลใช้บังคับก็ต่อเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นแล้ว มีทั้งลักษณะเชิงบังคับไว้ให้ต้องกระทำและลักษณะให้กระทำได้ ) สาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262 สรุป ได้ดังนี้

#### 4.3.1 บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการใช้อำนาจตรวจสอบ

การใช้อำนาจในการตรวจสอบร่างกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 ศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถที่จะเห็นข้อผิดพลาดของร่างกฎหมายนั้น ๆ และเข้าไปตรวจสอบได้ด้วยตนเอง การใช้อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญถูกจำกัดให้อยู่ในกรอบตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ แม้ว่าร่างกฎหมายเช่น ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตราขึ้นหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น จะมีความสำคัญใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญถึงขนาดที่สื่อไปหาเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญโดยตรงก็ตาม หากไม่มีคำร้องขอให้วินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัย กระบวนการควบคุมตรวจสอบจะมีขึ้นได้ต่อเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นของผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายให้ควบคุมตรวจสอบตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น และเมื่อมีคำร้องขอของผู้มีสิทธิเสนอแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงชอบที่จะใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับได้ ดังต่อไปนี้<sup>125</sup>

1) ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการในการตรากฎหมายดังกล่าวหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการตรวจสอบในทางรูปแบบ ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งกระบวนการในการตรากฎหมายนี้รัฐธรรมนูญและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้

<sup>124</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262

<sup>125</sup> ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์, บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญไทยในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ, (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2547), หน้า 92 -93.

2) ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาแห่งร่างกฎหมายดังกล่าว ว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ การตรวจสอบในกรณีนี้เป็น การตรวจสอบลักษณะเดียวกันกับการตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย ตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 ซึ่งมุ่งต่อผลการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ โดยจะสัมฤทธิ์ผลสมบูรณ์ต่อเมื่อได้เพิ่มมาตรการบังคับในการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญด้วยการบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ระบุถึง ก่อนการประกาศใช้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็ดี ร่างกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตราขึ้นก็ดี เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วจะต้องผ่านการตรวจสอบและได้รับการรับรองจากศาลรัฐธรรมนูญก่อนว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวซึ่งมีความเกี่ยวพันโดยตรงต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดนั้น มีเนื้อความเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและมีกระบวนการตรารวมตลอดถึงรูปแบบเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีอยู่หลายมาตราที่ได้กำหนดให้รัฐต้องตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตราขึ้น กฎหมายตามที่กล่าวนี้มีความเกี่ยวพันเชื่อมโยงอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ที่รัฐธรรมนูญนั้นถูกวางเป็นหลักการสำคัญในการตีความเจตนารมณ์หลักของการบัญญัติกฎหมายซึ่งต้องสอดคล้องต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่หลักต่อการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีเจตนารมณ์สอดคล้องต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญด้วยการรับรองของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ยังมีได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยร่างกฎหมายที่มิได้มีการส่งมาจากผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 ศาลรัฐธรรมนูญจะเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายได้ต่อเมื่อผู้มีสิทธิเสนอเรื่องส่งร่างกฎหมายนั้น ๆ ให้ตรวจสอบ ศาลรัฐธรรมนูญจึงจะมีอำนาจในการตรวจสอบ

#### 4.3.2 ร่างกฎหมายที่ส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ

วัตถุประสงค์ที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีระยะเวลาดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ กล่าวคือ หลังจากที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วและก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

##### 4.3.2.1 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 93 บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

เมื่อสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว เสร็จสิ้นกระบวนการตรากฎหมายถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างกฎหมายนั้นจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 ในกรณีก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเริ่มตั้งแต่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้วและกระบวนการควบคุมร่างกฎหมายโดยบทบาทของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภายังไม่สิ้นสุด

หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เสนอความเห็นต่อประธานสภาแห่งตน หรือในกรณีนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จะเสนอความเห็นเช่นว่านี้ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262



#### 4.3.2.2 ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 94 บัญญัติว่า

“ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้ารัฐสภามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว ให้นำนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายในสามสิบวันให้นำนายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว”

เมื่อรัฐสภาได้ปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดซึ่งพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบและพระราชทานคืนมายังรัฐสภาหรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ถ้ามีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว อันเป็นการเสร็จสิ้นกระบวนการทบทวนร่างกฎหมายที่ถูกยื่นขยับยั้งไว้โดยพระประมุข ถือว่ารัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบแล้ว ให้นำนายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 94 กรณี ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างกฎหมายนั้นขึ้นทูลเกล้าถวายอีกครั้ง เริ่มตั้งแต่รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว และกระบวนการควบคุมร่างกฎหมายโดยบทบาทของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และบทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภายังไม่สิ้นสุดลง หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกันตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเสนอความเห็นต่อประธานสภาแห่งตนหรือในกรณีนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะเสนอความเห็นเช่นว่านั้น ไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262

การเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262 สามารถกระทำได้กระบวนกรใดกระบวนกรหนึ่งไม่ว่าจะเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 93 หรือมาตรา 94 ก็ตาม ทั้งนี้แล้วแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

#### 4.3.3 บทบาทผู้มีสิทธิเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบ

ศาลรัฐธรรมนูญจะเริ่มกระบวนการพิจารณาต่อเมื่อมีการเสนอเรื่องเข้ามาซึ่งกระทำโดยผู้มีสิทธิเสนอปัญหาตามหลักการยื่นคำร้องขอเช่นเดียวกับการเริ่มกระบวนการพิจารณาในศาลอื่น บทบาทของผู้มีสิทธิเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบนับว่ามีความสำคัญต่อการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 หากผู้มีสิทธิเสนอความเห็นถูกจำกัดให้มีอยู่เฉพาะแต่ภายในองค์กรที่มีอำนาจตรากฎหมายโดยเป็นนักการเมืองทั้งสิ้นและอาจมีผลประโยชน์ทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ผลกระทบต้องเกิดต่อประชาชนผู้อยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กรอบของผู้มีสิทธิเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญให้ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 ประกอบด้วย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกทั้งสองสภารวมกัน หรือนายกรัฐมนตรี

ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 ที่มีแต่เฉพาะนักการเมืองผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการตรากฎหมายเท่านั้น ส่งผลให้การควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายมีข้อจำกัดซึ่งศาลรัฐธรรมนูญไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ หากผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายไม่เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายเมื่อเป็นเช่นนี้ร่างกฎหมายนั้น ๆ ก็จะไม่ได้รับการตรวจสอบจากศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ... ทั้งนี้ โดยได้คำนึงถึงความเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ ... ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 170 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ ... ” ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการเสนอกฎหมายและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นบรรยากาศของการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตยอันแท้จริง เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้ รัฐธรรมนูญก็ควรบัญญัติถึงการให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ ร่างกฎหมาย ว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับ สิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยและกฎหมายที่เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมายและ เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง

#### 4.3.3.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภา รวมกัน

ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 93 หรือมาตรา 94 ประธานแห่งสภาที่สมาชิคนั้น ๆ สังกัดอาจส่งความเห็นที่สมาชิกสภาแห่งตนเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ โดยสมาชิกแห่งสภาผู้มีสิทธิเสนอความเห็นตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญมาตรา 262 (1) และ (2) บัญญัติไว้ ดังนี้

กรณีตามมาตรา 262 (1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

กรณีตามมาตรา 262 (2) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่

ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

ร่างพระราชบัญญัติกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีข้อสังเกตเกี่ยวกับจำนวนผู้มีสิทธิเสนอความเห็น โดยมีความแตกต่างกันในเรื่องของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันที่เข้าชื่อเพื่อเสนอความเห็นต่อประธานสภาแห่งตน ทั้งนี้ก็ด้วยการเป็นผลมาจากร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีความสำคัญและมีความใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญมากกว่าร่างพระราชบัญญัติทั่วไป รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ผู้ที่มิสิทธิเสนอความเห็นมีจำนวนน้อยกว่าเพื่อเปิดโอกาสให้ควบคุมตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ง่ายขึ้น

#### 4.3.3.2 นายกรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ชอบที่จะส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 262 (3) บัญญัติไว้ หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยและแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

ในเรื่องของผู้มีสิทธิเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย

กรณีประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส การควบคุมกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับหรือร่างกฎหมายสามารถกระทำได้ โดยการร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมาย ได้แก่ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ข้อบังคับการประชุมสภา พันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายธรรมดา ซึ่งการควบคุมตรวจสอบมีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้กฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยผู้มีสิทธิร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา คือ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคน<sup>126</sup> อนึ่งการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมาย

<sup>126</sup> รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา 61

ประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และร่างข้อบังคับของสภา เป็นหน้าที่ในลักษณะบังคับที่ต้องกระทำโดยนายกรัฐมนตรี หรือประธานของแต่ละสภาแล้วแต่กรณีจะต้องส่งไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก่อนประกาศใช้เสมอ ส่วนกฎหมายธรรมดาที่ขัดแย้งระหว่างประเทศอาจถูกเสนอจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้ง 6 ประเภทดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิร้องขอให้ตุลาการรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

#### 4.4 ขอบเขตและผลแห่งการควบคุมตรวจสอบกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา โดยศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วหรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตามมาตรา 94 แต่นายกรัฐมนตรียังไม่นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา 262 เป็นกระบวนการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วเท่านั้น กระบวนการในการควบคุมโดยศาลรัฐธรรมนูญมีขอบเขตครอบคลุมทั้งเนื้อหา รูปแบบและกระบวนการตรา และหากปรากฏผลแห่งการควบคุมว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา 262 วรรคสาม แต่ถ้าข้อความนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิใช่กรณีตามมาตรา 262 วรรคสามแล้ว ให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไปตามมาตรา 262 วรรคสี่

##### 4.4.1 ขอบเขตแห่งการควบคุมตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา 262 ทั้งในเรื่องของเนื้อหา รูปแบบและกระบวนการตรา ว่าเป็นไปอย่างถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่

#### 4.4.1.1 ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ...และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป” ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ว่ามีข้อความหรือเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายเช่นนี้มีตัวอย่างในร่างกฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ และได้มีการจำกัดสิทธิเสรีภาพเท่าที่จำเป็นหรือไม่ หรือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพหรือไม่<sup>127</sup> อนึ่งเนื้อหาสาระสำคัญของกฎหมายที่อาจถูกตรวจสอบนั้นคือ เจตนารมณ์ทางข้อเท็จจริงในการตรากฎหมาย เนื้อหาของกฎหมาย วัตถุประสงค์ของกฎหมายนั่นเอง

##### (1) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 6

คำปรารภของรัฐธรรมนูญที่ว่า “รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์สำคัญที่กระจ่างแจ้ง ชัดเจน สามารถใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศและเป็นแนวทางในการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญได้” ข้อความดังกล่าวแสดงถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและหรือกฎหมายอื่นซึ่งสอดคล้องต่อรัฐธรรมนูญในรูปแบบของกฎหมาย ขยายความ อันเป็นผลให้เกิดรูปแบบของกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์แตกต่างกัน ที่การจัดลำดับชั้นของกฎหมายมีกฎหมายรูปแบบหนึ่งคงความเป็นกฎหมายสูงสุดอันมีสถานะในทางกฎหมาย อยู่ในลำดับสูงกว่ากฎหมายอื่นใดทั้งปวง กฎหมายอื่นต้องให้ความเคารพต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บท รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 บัญญัติความใน

<sup>127</sup> ไพฑูริย์ วราหะไพฑูริย์, อ้างแล้ว, หน้า 92 - 93.

มาตรา 6 ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” สะท้อนให้เห็นถึงความเกี่ยวพันระหว่างการจัดลำดับชั้นของกฎหมายและเป็นการยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญก็คือ บทบัญญัติของกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ดังนั้นรัฐธรรมนูญในสถานะแห่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความคุ้มครองและรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดไว้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติข้อความตามมาตรา 6 ในลักษณะเช่นนี้ก็เพื่อที่จะได้กำหนดให้มืองค์กรในการใช้อำนาจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ขึ้นทำหน้าที่ในการพิทักษ์และคุ้มครองรัฐธรรมนูญนั่นเอง โดยกระบวนการสำคัญในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นสามารถจำแนกได้ตามช่วงระยะเวลา และกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 เป็นช่วงระยะเวลาหนึ่งของการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับ นับว่าเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายที่อาจไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้

## (2) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 27

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 27 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง” เป็นบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ที่ได้บัญญัติหลักการทั่วไปรับรองสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยตามที่ได้มีบัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทั้งโดยชัดแจ้งและโดยปริยาย รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการรับรองไว้โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ว่าย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภาองค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนในการตรากฎหมาย โดยมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองปัจเจกบุคคลจากอำนาจมหาชน ผ่านองค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเป็นการสร้าง

ความสมดุลให้เกิดขึ้นระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>128</sup> ในเรื่องการรับรองและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนตามระบอบเสรีประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ ซึ่งในการนี้องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะต้องผูกพันภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย โดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการตรากฎหมายจะต้องตรากฎหมายให้เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หน้าที่ดังกล่าวนี้เองเป็นผลโดยตรงให้องค์กรนิติบัญญัติมีความผูกพันต่อการรับรองและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน

ความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อองค์กรนิติบัญญัติซึ่งองค์กรนิติบัญญัติ<sup>129</sup> มีความผูกพันจะต้องกำหนดรายละเอียดในการตรากฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และไม่ให้กระทบกระเทือนกับสิทธิและเสรีภาพ มีข้อพิจารณาอยู่ 3 ประการ

ประการที่หนึ่ง กรณีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรนิติบัญญัติตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์รายละเอียดในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ สามารถมีผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ จึงเป็นหน้าที่ก่อให้เกิดภาระผูกพันต่อองค์กรนิติบัญญัติในการทำหน้าที่ให้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้บรรลุเป้าหมาย

ประการที่สอง กรณีบทบัญญัติของสิทธิและเสรีภาพก่อให้เกิดข้อจำกัดแก่องค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย โดยแยกข้อจำกัดที่มีผลต่อการออกกฎหมายเป็น 2 กรณี

กรณีแรก ข้อจำกัดในทางรูปแบบ ได้แก่ การตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง

กรณีที่สอง ข้อจำกัดในทางเนื้อหา ได้แก่ หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง

<sup>128</sup> กระมล ทองธรรมชาติ องค์กรตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน, ใน รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 5 : “ศาลรัฐธรรมนูญกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน” (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 175 – 176.

<sup>129</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (กรุงเทพฯ ฯ : นานาสังพิมพ์, 2544), หน้า 118 – 122.



หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ตามรัฐธรรมนูญ และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง

อย่างไรก็ดี การตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัตินั้นจะต้องเป็นไปตามหลักความเสมอภาค แห่งบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคหนึ่ง “ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ...” เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนจะต้องได้รับความเท่าเทียมกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติในการใช้กฎหมาย หรือที่เรียกว่า ความเสมอภาคต่อกฎหมายกับหลักความเสมอภาคในการบัญญัติกฎหมาย หรือความเสมอภาคของกฎหมาย<sup>130</sup> อันมีผลมาจากความเกี่ยวเนื่องกันระหว่างมาตรา 30 วรรคหนึ่ง กับมาตรา 27 ที่ผูกพันองค์กรนิติบัญญัติต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการตรากฎหมาย

ข้อจำกัดในการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 30 เป็นข้อจำกัดที่ผูกพันองค์กรนิติบัญญัติมีผลมาจากสิทธิและเสรีภาพทั้งสิ้น จึงกล่าวได้ว่า สิทธิและเสรีภาพก่อให้เกิดความผูกพันต่อองค์กรนิติบัญญัติในรูปของการให้กระทำการและอาจเป็นข้อจำกัดในลักษณะของการไม่กระทำการด้วย

ประการที่สาม การตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติที่มีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพนั้น ต้องก่อให้เกิดอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายได้โดยศาลรัฐธรรมนูญ เมื่อองค์กรนิติบัญญัติมีความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพในการตรากฎหมายและรัฐธรรมนูญได้กำหนดคกฏเกณฑ์อันเป็นการสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพเพื่อป้องกันมิให้องค์กรนิติบัญญัติละเมิดต่อหลักการในเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบว่ากฎหมายซึ่งตราโดยองค์กรนิติบัญญัตินั้น ละเมิดข้อจำกัดในทางรูปแบบและหรือข้อจำกัดในทางเนื้อหาหรือไม่ อย่างไรก็ดี การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยศาลรัฐธรรมนูญนี้ ศาลมักจะไม่ได้เข้าไปก้าวล่วงในแดนที่เป็นความอิสระขององค์กรนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อการบรรลุประโยชน์แห่งมหาชน ทำให้องค์กรนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพได้หากกฎหมายนั้นไม่ขัดกับความสมเหตุสมผลอย่างชัดเจน

<sup>130</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2543), หน้า 108.

ดังนั้นเนื้อหาแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 องค์กฤษฎบัญญัติผูกพันต่อการตรากฎหมายที่จะต้องไม่มีข้อความหรือบทบัญญัติแห่งมาตราใดในร่างกฎหมายนั้น ๆ ขัดหรือแย้งต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้ได้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้จะมีการจำกัดไม่ได้ ดังจะพิจารณาได้จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 29 ซึ่งจะศึกษาต่อไป

#### 4.4.1.2 ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรูปแบบแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

ก่อนที่บรรดาพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดประกาศใช้เป็นกฎหมายได้นั้น จำต้องผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน โดยจะต้องมีการยกร่างซึ่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน ได้ยึดถือกฎหมายฉบับเก่าเป็นหลักและพัฒนาขึ้นตามเหตุผลของผู้ร่างและการยอมรับของรัฐสภา อีกทั้งเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญมาตรา 29 ในเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และวรรคสองที่ระบุว่าทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ทำให้เห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการตราร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ต้องมีรูปแบบแห่งกฎหมายในการระบุถึงบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจในการออกกฎหมายเช่นนั้นได้ สำหรับรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบนั้น คือ

##### (1) รูปแบบทั่วไป

รูปแบบของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันก่อนที่จะเสนอให้รัฐสภาพิจารณาได้จะต้องมีการยกร่างก่อน และเมื่อยกร่างแล้ว จึงจะเข้าสู่กระบวนการตราของรัฐสภา ซึ่งรูปแบบทั่วไปของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีส่วนสำคัญคือ ตัวร่าง

ส่วนประกอบของร่าง และส่วนประกอบในการเสนอร่าง ดังนั้นรูปแบบของร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้วจะต้องเป็นมาตรฐานและได้รับการยอมรับจากรัฐสภาด้วยการพิจารณาถึงรูปแบบทั่วไปของร่างกฎหมายถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภา

## (2) บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 การตรากฎหมายโดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่งและวรรคสอง บัญญัติว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย...”

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 จึงมีลักษณะเป็นการคุ้มครองและประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ แต่ก็มีได้บัญญัติห้ามจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นการตายตัว การตรากฎหมายโดยองค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกระทำได้โดยจะต้องมีความสอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 บัญญัติไว้ ประกอบด้วย<sup>131</sup>

- หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

- หลักให้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิ

<sup>131</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 169.

- หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพมิได้ และ

- หลักการจำกัดสิทธิเท่าที่จำเป็นหรือหลักความได้สัดส่วน

กล่าวคือ องค์กรณีบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมายที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ และจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้ เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง จะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้มิได้ และกระทำการจำกัดสิทธิได้เท่าที่จำเป็นหรือตามหลักความได้สัดส่วน

#### 4.4.1.3 ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามกระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของรัฐสภา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา มีสาระสำคัญที่ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบกระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญได้ เริ่มจากร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นต่อวุฒิสภา<sup>132</sup> มีรายละเอียดดังนี้

##### (1) กระบวนการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรไม่มีข้อจำกัดว่าจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จเมื่อใด เว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับงบประมาณจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร<sup>133</sup> กระบวนการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมี 3 วาระ

<sup>132</sup> โปรตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 172 และ มาตรา 174

<sup>133</sup> โปรตรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 180

วาระที่หนึ่ง การพิจารณาในชั้นรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หากไม่รับหลักการร่างกฎหมายนั้นก็ตกไป หากรับหลักการของร่างกฎหมายนั้นก็พิจารณาต่อไปในวาระที่สอง

วาระที่สอง การพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านการรับหลักการมาจากวาระที่หนึ่ง โดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือคณะกรรมการเต็มสภา ซึ่งเป็นขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมและการพิจารณาคำขอแปรญัตติของร่างกฎหมายนั้นที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ได้เป็นกรรมการเห็นสมควรให้มีการแก้ไข จากนั้นจะเป็นกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการพิจารณาแล้วเสร็จโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกคน

วาระที่สาม การพิจารณาลงมติร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรว่าเห็นชอบหรือไม่โดยไม่มีการอภิปราย หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป หากลงมติให้ความเห็นชอบให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อวุฒิสภา

## (2) กระบวนการพิจารณาในวุฒิสภา

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมานั้น วุฒิสภาต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภามี 3 วาระเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่หนึ่ง การพิจารณาในชั้นรับหลักการ เมื่อรับหลักการจะพิจารณาต่อไปในวาระที่สอง หากไม่รับหลักการร่างกฎหมายนั้นจะถูกยับยั้งไว้โดยวุฒิสภาและถูกส่งกลับไปสภาผู้แทนราษฎรเข้าสู่กระบวนการยื่นร่าง<sup>134</sup>

วาระที่สอง การพิจารณารายละเอียดมีกระบวนการเช่นเดียวกับวาระที่สองของกระบวนการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร

วาระที่สาม การพิจารณาลงมติร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าเห็นชอบหรือไม่ โดยไม่มีการอภิปราย ผลแห่งการลงมติของวุฒิสภาเป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 175

<sup>134</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 175 และมาตรา 176

เมื่อทั้งสองสภาคือผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว หรือในกรณีที่วุฒิสภายังร่างกฎหมายและสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 176 ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายหรือถวายอีกครั้งหนึ่งเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หรือนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 262 ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยได้

#### 4.4.2 ผลการควบคุมตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยว่า มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องหา रूपแบบหรือกระบวนการตรา และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วย่อมเกิดผลตามมาในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

##### 4.4.2.1 กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อศาลรัฐธรรมนูญรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 แล้ว จากนั้นศาลรัฐธรรมนูญก็จะมีคำวินิจฉัยซึ่งเป็นการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติโดยศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ความคุ้มครองหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (The Supremacy of Constitution) หากศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติหรือ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วเห็นว่า มีข้อความ (เนื้อหา) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อความนั้นเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป<sup>135</sup> เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทั้งฉบับ

ส่วนคำว่า “ ข้อความนั้นเป็น สาระสำคัญของร่าง.....” หรือไม่ ผู้ทำวิทยานิพนธ์มีความเห็นว่า ควรพิจารณาจากเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายนั้น ๆ ว่า การที่มีข้อความใดในร่างกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นกระทบต่อเจตนารมณ์แห่งร่างกฎหมายโดยทำให้ความมุ่งหมายตามเจตนารมณ์แห่งร่างกฎหมายมีผลเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ประกอบกับหลักแห่งความเหมาะสม หลักแห่งความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ซึ่งมุ่งพิจารณาถึงภาวะสมดุลระหว่างประโยชน์อันสังคมพึงจะได้รับจากการปฏิบัติตามกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแล้ว สังคมจะได้รับประโยชน์อันเป็นสาธารณะมากกว่าประโยชน์ของปัจเจกชน<sup>136</sup> หากข้อความของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นไม่มีผลทำให้เจตนารมณ์แห่งกฎหมายเปลี่ยนแปลงหรือไม่มีผลก้าวล่วงไปกระทบต่อหลักความได้สัดส่วน หลักความเหมาะสม และหลักความจำเป็นในการที่จะทำให้ประโยชน์อันเป็นสาธารณะต้องเสียไปแล้ว ข้อความแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้นย่อมไม่เป็นสาระสำคัญอันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ๆ ตกไปทั้งฉบับ

**4.4.2.2 กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่มีข้อความที่เป็นสาระสำคัญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป**

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า มีข้อความ (เนื้อหา) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ แต่การ

<sup>135</sup> โปรคตุธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262  
วรรคสาม

<sup>136</sup> นพดล เสงเจริญ, ถิ่นวนคำร้อง / คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 30/2548, หน้า  
257.

ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป และให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา 93 หรือมาตรา 94 แล้วแต่กรณีต่อไป<sup>137</sup> เห็นได้ว่าข้อความของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแต่มิได้เป็นสาระสำคัญแล้ว ย่อมไม่เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทั้งฉบับคงมีผลตกไปเฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น

#### 4.4.2.3 กรณีร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความนั้นเป็นสาระสำคัญแล้ว ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ แต่ถ้าข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นมิใช่เป็นสาระสำคัญแล้วให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ซึ่งจากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 นอกจากศาลรัฐธรรมนูญมีแนวคำวินิจฉัยควบคุมตรวจสอบข้อความ (เนื้อหา) แห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไว้แล้ว แนวคำวินิจฉัยยังมีเรื่องของกระบวนการตราและรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กระบวนการตราและรูปแบบได้รับการตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วจะก่อให้เกิดผลดังนี้

##### (1) กระบวนการตรา

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

<sup>137</sup> โปรดคุณรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 262  
วรรคสี่



จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา<sup>118</sup> การที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์กระบวนการทางนิติบัญญัติว่าจะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาก่อนจึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตราขึ้นโดยชอบตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็เพื่อที่จะให้มีการถ่วงถ่วงกฎหมายโดยผ่านกระบวนการทางรัฐสภาที่เป็นตัวแทนของประชาชนและเป็นกระบวนการตรวจสอบการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกด้วย

กระบวนการตรากฎหมายนอกจากจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาด้วย หากศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วว่ากระบวนการตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามขั้นตอนอันเป็นกระบวนการตราที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาแล้ว จะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตกไปทั้งฉบับตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 262 วรรคสาม

## (2) รูปแบบ

รูปแบบของกฎหมายที่ดีถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่อยู่ในกระบวนการในการตรากฎหมายซึ่งเป็นการปรากฏตัวของกฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติและตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 ที่บัญญัติหลักคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ การจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้นั้นเป็นเพียงข้อยกเว้น จึงเป็นการบัญญัติถึงขอบเขตการใช้อำนาจรัฐมากกว่าการให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่เป็นเพียงข้อยกเว้น อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายเฉพาะเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำได้โดยต้องเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ประกอบกับรัฐธรรมนูญมาตรา 335 (1) บัญญัติว่า “มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 29 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

<sup>118</sup> โปรตรรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 90 และมาตรา 92

แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา 29 ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วยโดยอนุโลม” ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 335 (1) เป็นบทเฉพาะกาลที่ได้ยกเว้นการนำมาตรา 29 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้อันมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่ 11 ตุลาคม 2540 (วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ) หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย หรือในกรณีตรากฎหมายขึ้นใหม่หากเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญนี้ได้รับรองไว้ จะต้องระบุถึงบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย<sup>139</sup>

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง จึงเป็นบทบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้เป็นรูปแบบในการตราร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งมาให้วินิจฉัยตามมาตรา 262 แล้ว เมื่อเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญนี้ได้รับรองไว้ ไม่ปรากฏว่าได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย อันเป็นรูปแบบของกฎหมายซึ่งเป็นส่วนหนึ่งแห่งกระบวนการตรากฎหมาย และไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 335 (1) ที่เป็นบทเฉพาะกาล ผลของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติที่มีรูปแบบไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น จึงเป็นอันตกไปทั้งฉบับ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ได้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายที่ส่งให้ตรวจสอบนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมาย ให้ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไปย่อมก่อให้เกิดผลโดยตรงต่อร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว และส่งผลกระทบไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติโดยตรงในการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ การปรากฏตัวของร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้นมีขั้นตอนและกระบวนการตรากฎหมาย นับแต่การเสนอแนวนโยบายแห่งกฎหมายตลอด

<sup>139</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 และ มาตรา 335

จนถึงขั้นตอนแห่งการตรากฎหมาย โดยได้ใช้ระยะเวลาไปแล้วเป็นจำนวนมาก หากร่างกฎหมายนั้นต้องมีอันตกไปทั้งฉบับโดยการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมทำให้เกิดการสูญเสียเวลาและโอกาสอันสำคัญอย่างยิ่งในการจะได้ใช้กฎหมายที่ได้ร่วมกันจัดทำมาจากทุกฝ่าย จึงสมควรหามาตรการในการป้องกันมิให้คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว จนไม่สามารถที่จะเยียวยาแก้ไขได้

#### 4.5 กรณีศึกษาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว

บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยคดีเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 เป็นกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญนอกจากจะคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทางอ้อมในลักษณะเชิงป้องกันมิให้กฎหมายที่ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญใช้บังคับได้ อีกทั้งยังมีผลผูกพันต่อทุกองค์กรของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมตลอดถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ<sup>140</sup> อย่างไรก็ดี คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเมื่อมีผลผูกพันต่อทุกองค์กรแล้ว จึงเป็นเรื่องที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบอันอาจเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญได้ โดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องทั้งหลายกับกระบวนการตรากฎหมายจะต้องถือปฏิบัติมิให้มีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นในลักษณะเดียวกันอีกต่อไป

ผู้ทำวิทยานิพนธ์ได้ยกคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเป็นกรณีศึกษา การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งเป็นคำวินิจฉัยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และคำวินิจฉัยที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

<sup>140</sup> โปรดดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 268

#### 4.5.1 คำวินิจฉัยที่กระบวนการตราไม่ถูกต้อง

คำวินิจฉัยที่ 13 – 14 / 2541 เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 127 คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 66 คน ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัยดังนี้

1) การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา 262 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

2) มาตรา 121 ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 หรือไม่

3) การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา 4 ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา 262 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นแรก กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 92 บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา มาตรา 90 บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มาตรา 169 บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ถ้าเป็น

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของ นายกรัฐมนตรี มาตรา 172 บัญญัติให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภาและวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาตาม มาตรา 174 ถ้าพิจารณาไม่เสร็จให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 คือให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาเสร็จภายในกำหนดจะต้องพิจารณาตามมาตรา 175 กล่าวคือ

1. ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93
2. ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร
3. ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นแก่สภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการตาม มาตรา 93 ถ้าเป็นกรณีอื่นให้แต่ละสภาดังบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภาทั้งสอง มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93 ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา 175 สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา 176 วรรคหนึ่ง ต่อเมื่อล่วงพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 175 (2) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย สำหรับกรณียับยั้งตามมาตรา 175 (3) แต่ถักร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรอายกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันทีตามมาตรา 176 วรรคสอง ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรอกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้ง ขึ้นพิจารณาใหม่ตามมาตรา 176 นี้ ไม่ว่าจะ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรอกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่นั้น สภาผู้แทนราษฎรลงมติได้เพียงอย่างเดียวหนึ่ง คือ ยืนยันร่างเดิมหรือยืนยันร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา การยืนยันร่างเดิม

ของสภาผู้แทนราษฎร หมายถึง การยื่นยื่นร่างพระราชบัญญัติเดิมที่สภาผู้แทนราษฎร ได้เสนอไปยังวุฒิสภาทุกประการ ซึ่งมีผลตามมาตรา 176 ที่ให้ถือว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งจะต้องดำเนินการต่อไปตามมาตรา 93

การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยื่นยื่นร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา 3 ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา 4 เพื่อระบอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา 29 วรรคสอง ด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 90 รัฐสภาต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การที่สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 4 ภายหลังที่ลงมติยื่นยื่นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 ประกอบมาตรา 93 มาตรา 92 และมาตรา 90 เมื่อร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงตกไปทั้งฉบับตามมาตรา 262 วรรคสาม

ประเด็นที่สอง มาตรา 121 ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 45 หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นแรกแล้วว่า การตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม แล้วก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นที่สองนี้

ประเด็นที่สาม การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากเพิ่มบทบัญญัติมาตรา 4 ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยื่นยื่นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 176 แล้วนั้น เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม ด้วยเหตุผลเดียวกันกับกรณีการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้จึงตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 262 วรรคสาม

คำวินิจฉัยที่ 13 - 14/2541 ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัย จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดกระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และได้วางกฎเกณฑ์ในเรื่องกระบวนการทางนิติ

บัญญัติไว้ว่า จะต้องผ่านการพิจารณาของทั้งสองสภาก่อน จึงจะถือว่าร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นตราขึ้นโดยชอบตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ ผลของคำวินิจฉัยแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้อำนาจหน้าที่ของศาล รัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้รักษาไว้ซึ่งความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

#### 4.5.2 คำวินิจฉัยที่มีข้อความ (เนื้อหา) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ 11/2549 เรื่อง ประธานรัฐสภาของให้ศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 หรือไม่

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 95 คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 79 คน รวม 174 คน เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) กรณีร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่...) พ.ศ. .... มาตรา 20 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นมีว่า คำร้องที่ ประธานรัฐสภาส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 20 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 นั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ก่อนที่ นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้น ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93 หรือ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาลงมติยืนยันตาม มาตรา 94 ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้ง

(1) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสอง สภา รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสอง สภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ หรือตราขึ้น โดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภา ผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภา

ที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า”

พิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 176 แล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ตามมาตรา 93 ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 95 คน และสมาชิกวุฒิสภา จำนวน 79 คน รวม 174 คน จึงเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา และประธานรัฐสภาส่งความเห็นนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (1) ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องและความเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 เป็นบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย โดยบัญญัติให้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำมิได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนด ทั้งจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ และต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่ใช่บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ เมื่อพิจารณาประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 44 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และวรรคสอง ซึ่งเป็นข้อยกเว้นให้ตรากฎหมายเฉพาะออกมามีจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ในกรณีการชุมนุมสาธารณะและ



เพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก ดังนั้น การชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธจึงเป็นเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 บัญญัติรับรองไว้

สำหรับร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่ให้ เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 โดยห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุม กันในเขตทางหลวงในลักษณะเป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหาย แก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทาง หลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะหรืออยู่ ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด การขออนุญาต และการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็น บทบัญญัติวางหลักห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมในเขตทางหลวง ส่วนการอนุญาตให้ชุมนุมในเขตทาง หลวงได้เป็นข้อยกเว้น เมื่อพิจารณาประกอบกับความหมายของคำว่า “ทางหลวง” ตาม มาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... แล้วเห็นว่ามีความหมาย กว้างขวางและมีขอบเขตเกินไปกว่าทางหรือถนนที่จัดไว้เพื่อประโยชน์ในการใช้สัญจรไปมาของ ประชาชน ทำให้กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธของ ประชาชน การที่ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่บัญญัติให้ เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 บัญญัติให้อำนาจการอนุญาตให้มีการชุมนุมในเขตทางหลวงได้ เป็นอำนาจของผู้อำนวยการทางหลวง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง และการขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่ อนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวงประกอบกับในปัจจุบันในเรื่องการชุมนุมดังกล่าว มีกฎหมาย อื่นบัญญัติห้ามไว้อยู่แล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 372 และมาตรา 109 และ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 39 เป็นต้น ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพ ในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่ง เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 บัญญัติไว้

ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก วินิจฉัยว่าร่าง พระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่บัญญัติว่า “ให้เพิ่มความ

ต่อไปนี้เป็นมาตรา 46/1 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535” โดยมาตรา 46/1 วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44

สำหรับประเด็นว่า มาตรา 20 ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นสาระสำคัญ อันเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญโดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า มาตรา 20 ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... จึงไม่เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม แต่เป็นอันตกไปเฉพาะมาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความป็นมาตรา 46/1 ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 262 วรรคสี่

ปัญหาตามคำวินิจฉัยที่ 11/2549 ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 เมื่อร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่ให้เพิ่มความป็นมาตรา 46/1 ในพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 นั้น มีข้อความที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ชุมนุมในเขตทางหลวงอันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่เกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 และมาตรา 44 อย่างไรก็ตาม การที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยไว้ว่าการจำกัดเสรีภาพของบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 20 ที่ให้เพิ่มความป็นมาตรา 46/1 เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธที่เกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธแล้ว แม้ว่าในร่างดังกล่าวจะบัญญัติถึงข้อยกเว้นในการจำกัดเสรีภาพ ตามมาตรา 29 วรรคสอง โดยระบุบทบัญญัติมาตรา 44 วรรคสอง ที่ให้อำนาจตราบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะไว้ก็ตามก็ไม่สามารถจะให้มีข้อความตามมาตรา 46/1 ใช้เป็นกฎหมายได้อีกต่อไป ด้วยเหตุผลที่ข้อความตามมาตรา 46/1 นั้นได้กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเสียแล้ว

ส่วนข้อความของมาตรา 20 แห่งร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ที่บัญญัติให้เพิ่มความป็นมาตรา 46/1 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว จึงไม่เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสาม แต่ตกไปเฉพาะ

มาตรา 20 ที่บัญญัติให้เพิ่มความเป็นมาตรา 46/1 ของร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคสี่ เท่านั้น

#### 4.5.3 คำวินิจฉัยที่ไม่มีข้อความ (เนื้อหา) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ 56/2543 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่..) พ.ศ. .... มาตรา 22 (เพิ่มเติมมาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของนายมารุต บุนนาค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกสี่สิบสองคน เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 22 ที่ให้เพิ่มเติมมาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 32 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบคน เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเสนอความเห็นนั้นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 วรรคหนึ่ง (2) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

ตามคำร้องมีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า มาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่ ซึ่งเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา 22 มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 32 หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

พิจารณาแล้ว สิทธิที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งรัฐธรรมนูญ มาตรา 201 บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่มาตรา 204 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาในขณะเดียวกันมิได้ วรรคสอง บัญญัติว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันถัดจากวันที่ครบสามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง และรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (7) บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สิ้นสุดลงเมื่อ “ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี” ซึ่งมาตรา 118 วรรคสอง ให้การสิ้นสุดสมาชิกภาพตาม (7) มีผลในวันถัดจากวันที่ครบกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่มิพระบรมราชโองการแต่งตั้ง เห็นได้ว่า เป็นการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติตัดหรือจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกันไม่ได้ไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 (7) และมาตรา 204 ถึงสองมาตรา เมื่อเป็นบทบัญญัติตัดหรือจำกัดสิทธิในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว ก็ย่อมไม่เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 แต่ประการใด สำหรับร่างพระราชบัญญัติ มาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่ มิใช่บทบัญญัติที่มีข้อความตัดหรือจำกัดสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งในการที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี นอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรถูกตัดหรือจำกัดสิทธิอยู่แล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118 และมาตรา 204 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่ ไม่อยู่ในบังคับของรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29

ส่วนกรณีที่ผู้ร้องเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติ ฯ มาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 นั้น

รัฐธรรมนูญมาตรา 30 เป็นบทบัญญัติที่วางหลักไว้ว่า บุคคลจะได้รับการปฏิบัติและการคุ้มครองตามกฎหมายต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันโดยเท่าเทียมกัน และห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองแบบแตกต่างกันโดยที่มา คือ จากแบบบัญชีรายชื่อ และจากแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเดียวกัน ถูกจำกัดสิทธิมิให้เป็นรัฐมนตรีเหมือนกัน แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ไปเป็นรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทน ทำให้รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง จึงเป็นการชอบธรรมที่จะให้ผู้นั้นออกค่าใช้จ่ายที่รัฐต้องเสียไป และพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสังกัดเป็นผู้กำหนดว่าผู้สมัครของพรรคคนใดจะอยู่ในบัญชีรายชื่อหรือสมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขต พรรคการเมืองจึงต้องร่วมรับผิดชอบ เพราะเป็นผู้ส่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นลงสมัครรับเลือกตั้ง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา 113/1 วรรคสาม ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีให้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งของตนร่วมกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกคนที่ได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา 113/1 วรรคสาม โดยเท่าเทียมกัน มาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่ ซึ่งเป็นข้อความต่อเนื่องจากวรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

สำหรับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา 113/1  
วรรคสาม และวรรคสี่ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 32 นั้น

รัฐธรรมนูญ มาตรา 32 บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่  
จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษ  
ไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา  
ที่กระทำความผิดมิได้” เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ลงโทษทางอาญาแก่บุคคลใด เว้นแต่จะมี  
กฎหมายบัญญัติให้การกระทำของบุคคลนั้นเป็นความผิด สำหรับร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่ ที่บัญญัติให้สมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี  
ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างร่วมกับพรรคการเมืองที่ตนสังกัด  
และให้เงินได้นั้น ตกเป็นรายได้แผ่นดิน นั้น การรับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวมิใช่โทษอาญา  
เพราะโทษอาญาตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 18 บัญญัติไว้ มีแต่การประหารชีวิต  
จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สินเท่านั้น การบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเสียค่าใช้จ่ายในการ  
เลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างอันเป็นผลมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นได้รับแต่งตั้งเป็น  
นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี เพราะผู้นั้นและพรรคการเมืองที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้ที่ก่อให้เกิดการ  
เลือกตั้งเช่นนั้นขึ้น จึงเป็นมาตรการที่บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและพรรคการเมือง  
นั้นๆ โดยเฉพาะ อันมีลักษณะเป็นการชดใช้ค่าเสียหาย ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรา 113/1 วรรคสาม จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 32

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า มาตรา 113/1  
วรรคสาม และ วรรคสี่ ซึ่งเพิ่มโดยร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 22 ไม่มีข้อความขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 32

คำวินิจฉัยที่ 56/2543 ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าข้อความแห่งบทบัญญัติ  
มาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่ ของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... มาตรา 22 ไม่ขัดหรือ  
แย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 32 นั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยใน  
เรื่องของเนื้อหาอันเป็นข้อความของบทบัญญัติมาตรา 113/1 วรรคสาม และวรรคสี่ เมื่อไม่มี  
ข้อความใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 33 แล้ว  
นายกรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามมาตรา 93 หรือมาตรา 94 แล้วแต่กรณีต่อไป

## บทสรุป

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทั้งปวง บรรดากฎหมายทั้งหลายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญกล่าวคือ ข้อความหรือเนื้อหาแห่งบรรดากฎหมายนั้นก็ดี และกระบวนการตราหรือรูปแบบแห่งกฎหมายนั้นก็ดี ต้องมีความสอดคล้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจและกำหนดขั้นตอน วิธีการในการตรากฎหมายนั้นไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย การที่จะให้บรรลุผลต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มิให้รัฐกระทำการใดซึ่งเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนทั้งเพื่อเป็นการป้องกัน มิให้รัฐตรากฎหมายอันมีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้แล้ว จึงต้องจัดให้มีองค์กรในการทำหน้าที่พิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ มิให้กฎหมายในลำดับรองที่เกิดจากการให้อำนาจของรัฐธรรมนูญในการตราไปขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายแม่บทได้

องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในประเทศไทย ก่อตั้งขึ้นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เรียกชื่อว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญหน้าที่หลักควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหลังจากที่ประกาศใช้บังคับแล้ว จากนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้บัญญัติเพิ่มอำนาจหน้าที่หลักแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอีกบทบาทหนึ่งได้แก่ การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนใช้บังคับ ดังนั้นนับแต่รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ทั้งกระบวนการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้บังคับ และกระบวนการควบคุมตรวจสอบหลังจากที่กฎหมายประกาศใช้บังคับแล้ว ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งกระบวนการการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นมีทั้งกระบวนการควบคุมร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วและกระบวนการควบคุมตรวจสอบกฎหมายหลังจากที่ประกาศใช้บังคับแล้วเช่นเดิม

อย่างไรก็ตามกระบวนการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 เมื่อมีปัญหาเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติโดย

กระบวนการทางกฎหมาย ทั้งนี้ การใช้อำนาจทางตุลาการของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ใช้หลักนิติรัฐและหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากผลคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 262 แสดงให้เห็นว่าการควบคุมตรวจสอบร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น สามารถควบคุมตรวจสอบได้ในทุกกระบวนการ ไม่ว่าจะเป็นข้อความ (เนื้อหา) ที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตลอดทั้งกระบวนการตราหรือรูปแบบที่อาจไม่เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการในการตรากฎหมายที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งอยู่ในกระบวนการตราของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญตามนัยแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 6 โดยในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายก่อนที่กฎหมายจะตราขึ้นใช้บังคับ จะมีระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการกำหนดไว้ คือ หลังจากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว และก่อนที่นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 93 และมาตรา 94