



เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล  
เรื่อง องค์การควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ

นายคุณวุฒิ ตันตระกูล

เอกสารนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร "การพัฒนานักบริหารระดับสูง" รุ่นที่ ๑  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับ  
การประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙

สำนักพัฒนาบุคลากร  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
พ.ศ. ๒๕๔๗



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

วันที่...../...../.....  
เลขทะเบียน.....  
เลขหมู่.....

เอกสารวิชาการกรณีศึกษาส่วนบุคคล  
เรื่อง องค์การควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ

นายคุณวุฒิ ตันตระกูล

เอกสารนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตร "การพัฒนานักบริหารระดับสูง" รุ่นที่ ๑  
สำหรับข้าราชการรัฐสภาสามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ ๘ ที่มีคุณสมบัติพร้อมที่จะได้รับ  
การประเมินให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

สำนักพัฒนานุเคราะห์  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พ.ศ. ๒๕๕๗



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ เป็นกฎหมายแม่บทแห่งกฎหมายในลำดับรองลงไปที่ต้องบัญญัติให้สอดคล้องโดยไม่อาจขัดต่อบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญได้ แต่ความเป็นกฎหมายสูงสุดดังกล่าวจำเป็นต้องมีองค์การที่เป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดตลอดจนช่วยดูแลบทบัญญัติของกฎหมายในลำดับรองและดูแลองค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจบัญญัติกฎหมายเหล่านั้น เพื่อมิให้กระทำการ หรือออกบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

วัตถุประสงค์ของการจัดทำเอกสารทางวิชาการฉบับนี้ เป็นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงหลักทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนศึกษาระบบการควบคุมและองค์กรควบคุมของต่างประเทศ อีกทั้งศึกษาการพัฒนาการขององค์กรควบคุมดังกล่าวของประเทศไทยที่มีการวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน โดยได้ทำการค้นคว้า ศึกษา และวิเคราะห์จากหลักทฤษฎี หลักกฎหมาย เอกสารทางวิชาการ ตลอดจนเอกสารทางประวัติศาสตร์ ซึ่งหัวข้อที่ทำการศึกษาดังกล่าวได้รับการจัดประเภทความคิดจากความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมในกลุ่มวิชาที่ ๑ ความรู้เกี่ยวกับการเมือง การปกครอง ระบบรัฐสภา เศรษฐกิจและสังคม และกลุ่มวิชาที่ ๒ ความรู้เกี่ยวกับระบบงานรัฐสภา และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยผลของการศึกษาดังกล่าวจะเป็นการถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ได้รับจากการฝึกอบรมไปสู่การต่อยอดองค์ความรู้เหล่านั้นให้สมบูรณ์และชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อที่จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าต่อไป

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	(๑)
บทที่	
๑. บทนำ	๑
ความเป็นมา	๑
ความสำคัญของปัญหา	๒
วัตถุประสงค์ ขอบเขต และวิธีที่จะดำเนินการศึกษา	๓
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๓
๒. หลักทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ	๔
ที่มาของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด	๔
การนำหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดมาใช้กับรัฐธรรมนูญ	๖
วัตถุประสงค์ของการทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด	๖
วิธีทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด	๗
ผลของการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด	๘
๓. ระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ	๑๐
ระบบป้องกัน	๑๐
ระบบแก้ไข	๑๐
การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้กฎหมาย	๑๐
การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญหลังการประกาศใช้กฎหมายแล้ว	๑๒
การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของไทย	๑๒
การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ	๑๓
การควบคุมภายหลังที่กฎหมายใช้บังคับ	๑๕
๔. องค์การควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ	๑๗
ระบบกระจายอำนาจแก่หลายองค์กร	๑๗
ระบบรวมอำนาจอยู่ที่องค์กรเดียว	๑๙
ระบบรวมอำนาจแบบฝรั่งเศส	๒๐
ระบบรวมอำนาจแบบออสเตรเลีย	๒๐
องค์การควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย	๒๑

บทที่

หน้า

๕. บทสรุป

๒๔

ภาคผนวก

๒๗

บรรณานุกรม

๓๕

ประวัติผู้เขียน

๓๖

## ความเป็นมา

การที่ประเทศประเทศหนึ่งไม่ว่าจะมีรูปแบบการปกครองในระบบใดก็ตามจะสามารถทำให้การดำเนินชีวิตของชนในชาติและการดำเนินกิจการขององค์กรต่าง ๆ ในประเทศของตนเป็นไปอย่างปกติสุข และมีความเจริญก้าวหน้าได้ ประเทศนั้น ๆ จำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อใช้เป็นหลักในการบังคับให้มีการปฏิบัติตาม ตลอดจนเป็นหลักสิทธิและเสรีภาพของชนในชาติอีกด้วย ซึ่งกฎหมายสามารถแบ่งแยกได้ตามลักษณะใหญ่ได้ ๒ รูปแบบ คือ

๑. กฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร คือ กฎหมายที่มีบทบัญญัติที่ปรากฏเป็นตัวหนังสือที่มีทั้งข้อห้าม ข้อปฏิบัติ การกำหนดสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ อย่างชัดเจน เพื่อให้ผู้ปฏิบัติทั้งผู้ที่เป็นผู้ใช้อำนาจและเป็นผู้ที่ถูกใช้อำนาจได้เข้าใจ กฎหมายในลักษณะตามนี้ เป็นที่แพร่หลายกันอยู่ในเกือบทุกประเทศในโลก ซึ่งผลดีของการใช้กฎหมายในรูปแบบนี้ ทำให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกฎหมายสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้ดี เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีความแน่นอนและชัดเจนอยู่ในตัว

๒. กฎหมายแบบไม่เป็นลายลักษณ์อักษร คือ กฎหมายที่ไม่มีบทบัญญัติปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน แต่ใช้หลักในการปฏิบัติตาม โดยอาศัยคำพิพากษาของศาล จารีตประเพณี หลักกฎหมายและทฤษฎีของกฎหมายต่าง ๆ ประเทศที่ใช้กฎหมายในรูปแบบนี้มีเพียงประเทศอังกฤษเท่านั้น เนื่องจากเป็นประเทศที่มีประวัติศาสตร์และมีการวิวัฒนาการของกฎหมายในรูปแบบดังกล่าวที่มีเอกลักษณ์เป็นของตนเองมายาวนาน

ในบรรดากฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรด้วยกันก็จะมีกํารจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายหรือชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Law) เพราะในบรรดากฎหมายที่มีอยู่มากมายหลายรูปแบบนั้น ย่อมมีความแตกต่างกันอยู่เป็นธรรมดา ตามความประสงค์ของผู้มีอำนาจออกกฎหมาย ถ้าจะให้กฎหมายทั้งหลายเท่าเทียมกันหมดแล้ว ก็คงจะมีกฎหมายรูปแบบเดียวกันจะได้จัดให้อยู่ในลำดับเดียวกันทั้งหมด แต่ที่ต้องมีหลายรูปแบบก็เพราะผู้มีอำนาจออกกฎหมายก็คงทราบดีว่า เนื้อหาของกฎหมายแต่ละเรื่องมีน้ำหนักแตกต่างกัน บางเรื่องสำคัญมาก บางเรื่องสำคัญน้อย เรื่องที่สำคัญมากก็ควรกำหนดไว้ในกฎหมายรูปแบบหนึ่ง เรื่องที่สำคัญน้อยก็ควรกำหนดไว้ในกฎหมายอีกรูปแบบหนึ่ง และในบรรดากฎหมายทุกรูปแบบ ต้องมีกฎหมายรูปแบบหนึ่งที่ต้องกำหนดว่าอยู่สูงกว่ากฎหมายรูปแบบอื่น ซึ่งก็คือ รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นกติกากลางทางการเมืองการปกครองที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะที่เป็นบ้านหลอมรวมของระบบกฎหมาย โดยเป็นแกนในการจัดระบบการสร้างกติกาศึกษาและการบังคับใช้กติกากลางปวงของรัฐ จนมีการกล่าวกันว่า หากรัฐใดไม่มีซึ่งรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐนั้นย่อมปราศจากระบบกฎหมาย



ไปด้วย รัฐธรรมนูญจึงได้รับการยอมรับให้ทำหน้าที่พื้นฐานในการเป็นกติกาลักทางการเมือง การปกครองใน ๒ ประการ คือ (๑) การเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) และ (๒) การเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครอง (Fundamental Law) ทั้งนี้ เพื่อให้หลักยึดพื้นฐานดังกล่าวทำหน้าที่รักษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย (Constitutionality) โดยการควบคุมมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และทำหน้าที่รักษาความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจขององค์กรการเมืองการปกครอง (Legality) โดยการควบคุมการใช้อำนาจและความสัมพันธ์ทางอำนาจขององค์กรทางการเมืองการปกครองให้ดำเนินไปตามครรลองของระบอบการเมืองการปกครองที่รัฐธรรมนูญกำหนด กล่าวคือ

๑. การเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็นแม่บทของกฎเกณฑ์ทั้งปวง (Master Law) โดยการวางแนวปฏิบัติให้กระบวนวิธีในการตรากฎหมายและเนื้อหาสาระในบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีการรอบในการกำกับควบคุมที่มีความแน่นอน สามารถช่วยในการป้องกันและแก้ไขไม่ให้กฎหมายอื่นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อสกัดกั้นไม่ให้กฎหมายใด ๆ ที่ขัดรัฐธรรมนูญถูกนำมาใช้บังคับได้ไม่ว่าโดยองค์กรอำนาจใด

๒. การเป็นกฎหมายพื้นฐานในการปกครอง (Fundamental Law) เป็นหลักยึดพื้นฐานในการแสวงหาสิ่งที่เป็นความชอบธรรมในการปกครอง (Legitimacy of Government) โดยการกำหนดที่มาและขอบเขตอำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่หลักทางการเมืองการปกครองทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ และการกำหนดระเบียบของระบบความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรดังกล่าวให้เป็นไปตามครรลองของระบอบการปกครองที่ยึดถือ โดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ทั้งนี้ เพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจและการเชื่อมความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างองค์กรหลักแต่ละฝ่าย สามารถรักษาความชอบธรรมอยู่ได้บนรากฐานของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และความชอบด้วยกฎหมาย

### ความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การที่จะคงความเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่ได้นั้น จำเป็นที่จะต้องมีองค์กรที่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำหน้าที่เป็นหลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดดังกล่าว ประกอบกับบทบัญญัติของตัวรัฐธรรมนูญเองต้องเอื้อต่อการทำหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว ซึ่งองค์กรที่จะทำหน้าที่เป็นหลักประกันดังกล่าวนี้ อาจมีรูปแบบและโครงสร้างที่แตกต่างกันไปตามระบบการปกครอง ประวัติศาสตร์ วิวัฒนาการและค่านิยมของแต่ละประเทศ



LIART

## วัตถุประสงค์ ขอบเขตและวิธีการที่จะดำเนินการศึกษา

การดำเนินการค้นคว้า ศึกษาในหัวข้อ องค์การควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ มุ่งประสงค์เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ในหัวข้อดังกล่าวอย่างรอบด้าน ตั้งแต่หลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง อันส่งผลให้เกิดที่มาของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ รูปแบบและระบบ ตลอดจนองค์การควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักเสียงมิได้ที่ต่อกกล่าวถึง ประวัติความเป็นมาและอำนาจหน้าที่ขององค์การดังกล่าวในต่างประเทศ อันเป็นแม่แบบที่ส่งผลต่อการจัดตั้งองค์การดังกล่าวในประเทศไทย ซึ่งได้มีวิวัฒนาการของการพัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดหน้าที่ให้กับองค์การดังกล่าวเฉพาะการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเท่านั้น ยังมีหน้าที่อีกหลายหน้าที่ เช่น การวินิจฉัยว่าการกระทำของฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือการมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนด ขอบเขตของการศึกษาจึงขอจำกัดเฉพาะอำนาจหน้าที่ขององค์กรในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งคำว่า "กฎหมาย" ตามหัวข้อนี้ หมายความถึง กฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและออกมาใช้บังคับแล้ว และร่างกฎหมายที่ยังอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการของรัฐสภาด้วย โดยจะได้ทำการศึกษาจากหลักกฎหมาย เอกสารทางวิชาการ เอกสารทางประวัติศาสตร์ ทั้งในส่วนของต่างประเทศและของประเทศไทย ตลอดจนรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การค้นคว้า ศึกษาในเรื่องนี้จะทำให้ทราบและเกิดความเข้าใจในหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักทฤษฎี ระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ รวมทั้งองค์การที่ทำหน้าที่ดังกล่าวตามที่ปรากฏในประเทศไทยและต่างประเทศเท่าที่เกี่ยวข้องตามสมควร อันจะเป็นประโยชน์ต่อการค้นคว้า ศึกษาในเรื่องดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลต่อการวิวัฒนาการในอำนาจหน้าที่และโครงสร้างขององค์กรที่ทำหน้าที่อันสำคัญนี้ต่อไป

## หลักทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

### ที่มาของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุด

มนุษย์รู้จักกฎแห่งที่ต่ำที่สูง (law of hierarchy) ว่าสิ่งใดควรอยู่เหนือสิ่งใด และสิ่งที่อยู่ต่ำกว่าควรหลีกเลี่ยงหรือยอมให้สิ่งที่อยู่เหนือกว่าเพียงใดมาเป็นเวลานานแล้ว แม้จะไม่ใช่เรื่องของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญยังไม่แพร่หลายนัก แต่ก็ถือว่ากฎเกณฑ์แห่งความสูงต่ำกว่าหรือต่ำกว่าซึ่งมนุษย์รู้จักมาแต่โบราณนี้ เป็นที่มาแห่งความคิดเรื่องการจัดทำรัฐธรรมนูญให้เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศในเวลาต่อมา กฎเกณฑ์ดังกล่าวที่มนุษย์รู้จักปรากฏในรูปแบบความเชื่อและความเคยชินต่าง ๆ กัน เช่น

๑. ความเชื่อสมัยกรีก ในนครรัฐของกรีกสมัยก่อนคริสตกาลนั้น ชาวเอเธนส์รู้จักความแตกต่างระหว่างกฎหมายสองประเภทเป็นอย่างดี คือ กฎหมายหลักของประเทศและกฎหมายปลีกย่อยที่อยู่ในอำนาจของสภาประชาชน ซึ่งกฎหมายปลีกย่อยดังกล่าวจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายหลักของประเทศมิได้

๒. ความเชื่อเรื่องกฎหมายธรรมชาติ นักปรัชญากฎหมายสำนักหนึ่งมีความเชื่อในกฎหมายธรรมชาติ (natural law) ว่ามีอยู่จริงและเป็นกฎหมายที่เที่ยงแท้แน่นอน (true law) เป็นสัจธรรม เคยมีมาว่าอย่างไรก็จะเป็นอย่างนั้นตลอดไปในทุกเวลาและสถานที่ ไม่มีผู้ใดสามารถออกกฎหมายของบ้านเมืองมาขัดหรือแย้งกฎหมายธรรมชาติได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายธรรมชาติคือกฎหมายสูงสุดในโลกนั่นเอง

๓. ความเชื่อทางคริสตศาสนา เมื่อคริสตศาสนารุ่งเรืองมากในยุโรปในสมัยกลาง อำนาจของพระสันตะปาปาแห่งกรุงโรมเป็นที่ยอมรับแพร่หลายมาก นักปรัชญาทางฝ่ายคริสตศาสนาหลายคนได้แต่งหนังสือพรรณนาอำนาจของพระเจ้า เพื่อให้เห็นว่าอยู่เหนืออำนาจของมนุษย์ และอธิบายด้วยว่า พระราชาธิบดีประเทศต่าง ๆ จะตรากฎหมายให้ขัดหรือแย้งกับกฎทางศาสนา กฎศักดิ์สิทธิ์ กฎธรรมชาติ และกฎนิรันดรอันอยู่เหนือกฎของมนุษย์ (human law) มิได้

๔. ความเชื่อเรื่องอำนาจของกษัตริย์ แม้ในเวลาต่อมาอำนาจของพระสันตะปาปาแห่งกรุงโรมจะลดน้อยถอยลง และพระราชอำนาจของกษัตริย์จะมีมากขึ้น เช่นในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖ และ ๑๗ แต่พระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ก็มีส่วนทำให้กฎเกณฑ์แห่งลำดับศักดิ์ต่าง ๆ เป็นจริงชัดเจนยิ่งขึ้น เช่นเมื่อกษัตริย์ยกกองทัพไปตีรัฐใด ผู้ปกครองรัฐนั้นอาจปกครองต่อไปได้แต่ต้องยอมจำนนต่ออำนาจของกษัตริย์ เช่น ไม่ออกกฎหมายขัดแย้งกับพระบรมราชโองการของกษัตริย์ที่มีอยู่แล้วและจะมีต่อไปในภายหน้า ระบอบการปกครองแบบศักดินาสวามิภักดิ์ก็มีส่วนทำให้กฎเกณฑ์ว่าด้วยลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายจนเกิดความเคยชิน เช่น เจ้าครองนครจะออกกฎหมายขัดแย้งกับคำสั่งขุนนางผู้ใหญ่ไม่ได้ คำสั่งของเสนาบดีจะขัดพระบรมราชโองการไม่ได้ เป็นต้น



๕. ความเคยชินกับการมีลำดับชั้นของกฎหมายบางเรื่อง ประเทศที่เป็นอาณานิคมไม่อาจออกระเบียบหรือกฎเกณฑ์ใดให้ขัดแย้งกับกฎหมายของเมืองแม่ได้ สภาพเช่นนี้ย่อมทำให้กฎหมายของเมืองแม่เป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law) และเป็นบรรทัดฐานให้กับกฎหมายชั้นรองในอาณานิคม ในอังกฤษเองก็ถือว่ามหาบัตร (Magna Carta) เป็นกฎหมายสูงสุดในสมัยหนึ่ง เพราะจำกัดได้แม้แต่อำนาจของกษัตริย์ ในสมัยที่ดินแดนอเมริกาเป็นเมืองขึ้นของอังกฤษนั้น รัฐบาลอังกฤษได้ออกหนังสือรับรองที่เรียกว่า Charter ให้แก่บริษัทต่าง ๆ นำไปใช้เป็นหลักในการปกครองดินแดนอาณานิคม การออกกฎระเบียบต่าง ๆ ในดินแดนนั้นจะขัดกับ Charter ไม่ได้ ขณะเดียวกัน Charter ก็ขัดกับกฎหมายของอังกฤษไม่ได้

๖. ความเข้าใจเรื่องกฎหมายระหว่างประเทศ ในระยะเวลาเดียวกับที่กฎหมายธรรมชาติกำลังเป็นที่กล่าวขวัญถึงนั้น ธรรมเนียมปฏิบัตินานาชาติและสนธิสัญญาระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศก็เริ่มเป็นที่รู้จักมากขึ้น จนมีผู้ให้ความสำคัญว่าเป็นกฎหมายสูงสุดอยู่เหนือกฎหมายภายใน (domestic law) ของทุกประเทศ ความเข้าใจเช่นนี้มีมูลมากขึ้นในเวลาขึ้น การกล่าวอ้างเช่นนี้ในสมัยคริสต์ศตวรรษที่ ๑๖-๑๗ ไม่สู้จะจงใจเท่าใดนัก แต่ก็นับว่าเป็นการอ้างหลักกฎหมายสูงสุดให้เห็นตัวอย่างได้กรณีหนึ่ง

๗. ธรรมเนียมปฏิบัติในอาณานิคมอเมริกา ในสมัยที่อเมริกาเป็นอาณานิคมของอังกฤษนั้น รัฐบาลอังกฤษมักออกหนังสือตราสารที่เรียกว่า Charter ให้แก่บริษัทเอกชนต่าง ๆ นำไปใช้เป็นหลักในการปกครองแต่ละดินแดนที่ได้รับพระบรมราชานุญาต การออกกฎ ระเบียบต่าง ๆ ในดินแดนนั้นจะขัดกับ Charter มิได้ และ Charter เองก็ขัดกับกฎหมายอังกฤษไม่ได้ นอกจากนั้นในระยะเวลาที่ก่อนประกาศอิสรภาพไม่นานนัก บางดินแดน เช่น แมสซาชูเซต เวอร์จิเนีย มีกฎหมายเป็นหลักปกครองของตนเองในทำนองรัฐธรรมนูญ ศาลในดินแดนเหล่านั้นเคยประกาศว่า กฎ ระเบียบใด ๆ ในดินแดนนั้นจะขัดกับกฎหมายหลักมิได้ ธรรมเนียมปฏิบัติเช่นนี้ เจมส์ แมดิสัน (James Madison) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเคยนำมาอ้างประกอบคำอภิปรายร่างรัฐธรรมนูญ

๘. ธรรมเนียมปฏิบัติในฝรั่งเศส ก่อนการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส นักกฎหมายฝรั่งเศสเคยกล่าวถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดมาแล้ว ในความหมายว่า เมื่อกษัตริย์คือพระเจ้าหลุยส์เป็นรัฐอธิปัตย์ คำสั่งของพระองค์ย่อมเป็นกฎหมายสูงสุด ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ อย่างไรก็ตามศาลเองได้เคยวินิจฉัยในทำนองตรวจสอบหรือลองดีกับกฎหมายเหล่านั้นอยู่บ้าง ความเชื่อของนักกฎหมายฝรั่งเศสเรื่องความเป็นกฎหมายสูงสุดนี้เป็นรากฐานสำคัญของหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญในเวลาต่อมาประการหนึ่ง

๙. ความเคยชินกับลำดับชั้นในเรื่องอื่น ๆ ในสังคมหนึ่ง ๆ ย่อมมีลำดับชั้นของบุคคลและสถาบัน เช่น ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกาหรือศาลหลวง ศาลราชบุรี คำพิพากษาของศาลย่อมมีลำดับศักดิ์



LIART

ต่างกัน เช่น คำพิพากษาของศาลฎีกาย่อมเป็นกฎหมายสูงสุดในบรรดาคำพิพากษาศาลด้วยกัน (ในคอมมอนลอว์ คำพิพากษาศาลเป็นกฎหมาย) แม้ตัวบุคคลก็ย่อมมีสถานะต่างกัน เช่น เจ้าเมือง เจ้าครองนคร เสนาบดี อัครมหาเสนาบดีจนถึงพระมหากษัตริย์ เมื่อตัวบุคคลยังต่างกัน คำสั่งของแต่ละบุคคลย่อมต่างชั้นกันไปด้วย

### การนำหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดมาใช้กับรัฐธรรมนูญ

ความเป็นกฎหมายสูงสุดอาจเกิดจากการยอมรับนับถือโดยทั่วไปก็ได้ เช่นเห็นกันว่าเป็นกฎหมายศักดิ์สิทธิ์ มีที่มาจากแหล่งสำคัญและมีเนื้อหาสาระในเรื่องสำคัญ สถานะกฎหมายสูงสุดที่เกิดจากการยอมรับนับถือนี้เป็นเรื่องของศรัทธา ความเชื่อ และความผูกพันที่บุคคลมีต่อผู้ออกกฎหมายหรือเนื้อหาในกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่จึงเป็นเรื่องที่มีพื้นฐานในทางศาสนาดังที่ชาวคาทอลิกเคยเชื่อว่ากฎหมายศาสนา (canon law) เป็นกฎหมายสูงสุด ชาวฮินดูเคยเชื่อกันว่าพระเวทเป็นกฎหมายสูงสุด ชาวพุทธเชื่อกันว่า ธรรมเป็นกฎหมายสูงสุด (ธรรมาธิปไตย) เป็นต้น

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดเคลื่อนมาสู่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของสหรัฐอเมริกา หมวด ๖ มาตราสอง ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญนี้...จะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและผู้พิพากษาในทุกมลรัฐจะถูกผูกพันดังว่านั้น"

### วัตถุประสงค์ของการทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

นับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาฉบับนี้เมื่อ พ.ศ. ๒๓๓๒ (ค.ศ. ๑๗๘๙) เป็นต้นมา การนำหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญมาใช้ก็เป็นแบบอย่างให้กับการบัญญัติรัฐธรรมนูญของนานาประเทศในเวลาต่อมา เพราะต่างก็เล็งเห็นประโยชน์ในทางปฏิบัติว่าเป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่จะปกป้องรักษารัฐธรรมนูญนั้นให้อยู่รอดปลอดภัย รอดพ้นจากการถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างง่ายดายในกาลสมัยข้างหน้า โดยอาศัยเสียงข้างมาก อันอาจทำให้เกิดความเสียหายหนักกว่ากรณีแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งมิได้รับรองเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศและสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกรณีของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังเป็นวิธีการคุ้มครองรัฐธรรมนูญมิให้มีการย่ำยีออกกฎหมายมาขัดแย้งหรือยกเลิกเพิกถอนได้โดยง่าย ความประสงค์เช่นนี้จำเป็นยิ่งขึ้นในกรณีของรัฐรวมหรือประเทศที่มีได้เป็นเอกภาพ หากแต่เกิดจากมลรัฐหลายแห่งมารวมกันเป็นประเทศหนึ่ง โดยยังยึดหน่วยงานอำนาจประการไว้เป็นของมลรัฐ ที่สำคัญคือยึดหน่วยงานในการออกกฎหมายสำหรับใช้ภายในเฉพาะมลรัฐของตนไว้ โดยแต่ละมลรัฐก็ยิ่งถือว่า



ตนเป็นใหญ่ไม่ขึ้นแก่กันและกัน แต่ขึ้นตรงต่อประเทศ (Federal Government) ร่วมกัน ในกรณีเช่นนี้จึงจำเป็นต้องมีเอกสารฉบับหนึ่งที่สูงสุดกว่าเอกสารกฎหมายทั้งปวงเพื่อกำหนดแนวทางให้ทุกมลรัฐปฏิบัติตาม (รัฐรวมอาจมีรัฐธรรมนูญหลายฉบับ ในสหรัฐอเมริกา มลรัฐทั้ง ๕๐ ต่างมีรัฐธรรมนูญหรือ State Constitution ของตนเอง) และเพื่อแบ่งสรรปันส่วนอำนาจให้รู้ว่าอำนาจใดเป็นของใคร เป็นการป้องกันมิให้มีการล้าอำนาจกันในระหว่างมลรัฐ และระหว่างมลรัฐกับรัฐบาลกลาง คงเป็นเพราะเช่นนี้เอง ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจึงมองเห็นความจำเป็นยิ่งยวดของการทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เป็นประเทศแรก และเมื่อบัญญัติว่ารัฐธรรมนูญนี้จะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแล้ว ก็ไม่ลืมที่จะกล่าวต่อไปว่า "ผู้พิพากษาในทุกมลรัฐจะถูกผูกพันดังว่านั้น" เพราะผู้ที่ทำให้เกิดความสงบเรียบร้อยหรือความวุ่นวายในการปกครองประเทศรูปแบบใหม่คือ รัฐรวม เช่น สหรัฐอเมริกานี้คือผู้พิพากษาในแต่ละมลรัฐนั่นเอง ซึ่งถ้าเข้าใจหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดและความประสงค์หรือปรัชญาเบื้องต้นหลังหลักนี้เสียแล้วก็จะช่วยให้รัฐรวมแบบใหม่ของโลก (ในขณะนั้น) ดำรงอยู่ได้ด้วยควมสามัคคีเป็นปึกแผ่นไม่แพ้รัฐเดียว

### วิธีทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

วิธีทำให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ทำได้อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างประกอบกันดังนี้

๑. รับรองไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นกฎหมายสูงสุด (supreme law) เมื่อบอกว่าเป็นกฎหมายสูงสุดเสียแล้วก็ป็นอันตัดปัญหาได้แย้งในทางปฏิบัติไปได้ ตัวอย่างเช่น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

๒. บัญญัติว่ากฎหมายใดที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ เช่น รัฐธรรมนูญบัญญัติว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา ๖๒ วรรคแรก บัญญัติว่า "บทบัญญัติใดที่สภารัฐธรรมนูญประกาศว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะประกาศใช้และจะนำบทบัญญัตินั้นมาใช้บังคับไม่ได้" รัฐธรรมนูญจีน พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติว่า "กฎหมายหรือการบริหารหรือการปกครองท้องถิ่นและกฎระเบียบต่าง ๆ จะต้องไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ" วรรคท้ายบัญญัติว่า "ไม่มีองค์กรหรือบุคคลใดจะได้รับความเสียหายหรือสิทธิเหนือรัฐธรรมนูญและกฎหมาย"

๓. กำหนดองค์กรและกระบวนการต่าง ๆ ในการดูแลรัฐธรรมนูญ และสอดส่องควบคุมหรือทบทวน (review) บรรดากฎหมายหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจขัดรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ตั้งสภารัฐธรรมนูญและสร้างกระบวนการตามมาตรา ๖๑ ว่า ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับกฎหมายให้ส่งกฎหมายดังกล่าวไปให้สภารัฐธรรมนูญพิจารณาว่า "ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่" รัฐธรรมนูญออสเตรีย เยอรมันตะวันตก อิตาลี และตุรกีก็ได้กำหนดให้มีศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court) เพื่อดูแลความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(constitutionality) ของกฎหมายต่าง ๆ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. ๒๕๗๕ เคยประสบปัญหามาแล้ว เมื่อรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริการับรองอย่างชัดเจนว่า เป็นกฎหมายสูงสุดและรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ. ๒๕๗๕ บัญญัติว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแก่อรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ" แต่ปรากฏว่า รัฐธรรมนูญทั้งสองมิได้กำหนดองค์กรและสร้างกระบวนการในการรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดหรือกระบวนการในการทบทวน ควบคุมหรือดูแลว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดจริงหรือไม่

๔. กำหนดให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่ากฎหมายธรรมดา ข้อนี้แสดงอยู่ในตัวว่ารัฐธรรมนูญมีฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่น เพราะหากจะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ต้องทำด้วยกระบวนการที่ยุ้งยากมากขึ้น นอกจากนั้นรัฐธรรมนูญบางประเทศอาจห้ามแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราในรัฐธรรมนูญเองด้วยซ้ำ

### ผลของการที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด

การที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดทำให้เกิดผล ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญมีสถานะเหนือกฎหมายทั้งปวงที่เป็นกฎหมายภายใน (domestic law) กฎหมายทั้งปวงไม่ว่าที่มีมาก่อนหรือหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเพื่อเป็นหลักประกันว่า ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ไม่ถูกละเมิดจึงจำเป็นต้องมีองค์กรหรือสถาบันทำหน้าที่ดูแลรักษารัฐธรรมนูญและมีอำนาจตรวจสอบ รวมทั้งวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจริงหรือไม่ กระบวนการเช่นนี้เรียกว่า Judicial Review โดยมีหลักว่าด้วยกระบวนการตรวจสอบและผลของคำวินิจฉัยอย่างเป็นทางการเป็นระบบเรียกว่า "ระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ" (control of constitutional validity of legislation)

๒. ผลประการแรกทำให้เกิดผลประการที่สองตามมาว่านอกจากการละเมิดรัฐธรรมนูญอาจเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยการออกกฎหมายต่าง ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ฝ่ายบริหารเองก็อาจทำการต่าง ๆ ขัดรัฐธรรมนูญได้ เช่น การมีมติหรือคำสั่งต่าง ๆ เจ้าพนักงานของรัฐอาจทำผิดรัฐธรรมนูญ รัฐบาลอาจทำหนังสือสัญญาต่างประเทศที่ขัดกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ในบางประเทศกระบวนการที่เรียกว่า Judicial Review จึงครอบคลุมถึงการกระทำของฝ่ายบริหารดังกล่าวด้วย ซึ่งค่อนข้างจำเป็นสำหรับประเทศที่ใช้ระบบแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเด็ดขาด เพราะสภาไม่อาจเข้าไปตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ เมื่อไม่มีมาตรการควบคุมทางการเมืองก็ต้องสร้างมาตรการทางกฎหมายขึ้น และเมื่อมีมาตรการทางกฎหมายแล้วก็ต้องให้เป็นอำนาจขององค์กรที่เป็นกลางที่สุด และตรวจสอบได้ทั้งการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารพร้อมกัน ส่วนการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายตุลาการนั้น เนื่องจากว่าฝ่ายตุลาการเป็นผู้ตีความกฎหมาย

ไม่ได้เป็นฝ่ายทำการใดที่กระทบกระเทือนต่อประชาชนโดยตรงอย่างฝ่ายสภาและฝ่ายบริหาร นอกจากนั้น คำวินิจฉัยของศาลเป็นเรื่องของความเห็นและดุลพินิจอิสระ จึงไม่มีการตรวจสอบหรือควบคุมเป็นพิเศษเพราะอาจตรวจสอบได้เป็นปกติตามสายงานหรือลำดับชั้นของศาลในการพิจารณาพิพากษาคืออยู่แล้ว จึงสามารถเลี้ยงไปตัดสินใหม่ ออกความเห็นใหม่ ให้องค์กรที่มีอำนาจศาลพิพากษาใหม่ โดยไม่ต้องระบุว่าคำพิพากษาของศาลล่างขัดรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีการตรวจสอบควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารนั้น ในการใช้อำนาจ Judicial Review จะไม่มีการออกกฎหมายให้ใหม่แทนกฎหมายเก่าที่มีคำวินิจฉัยว่าขัดรัฐธรรมนูญ (unconstitutional) และจะไม่มีการสั่งใหม่แทนคำสั่งเก่าหรือแทนหนังสือสัญญาเก่าของฝ่ายบริหารที่ทำกับต่างประเทศ และถูกวินิจฉัยว่าใช้ไม่ได้ คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยขององค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบหรือควบคุมจะเพียงแต่ชี้ให้เห็นความขัดรัฐธรรมนูญซึ่งเกิดผลตามมาว่า ใช้บังคับไม่ได้เท่านั้น ส่วนที่ว่าที่ถูกที่ควรจะต้องเป็นอย่างไร องค์กรนี้จะไม่แสดงหนทางให้เพราะเท่ากับว่าเป็นการแทรกแซงอำนาจขององค์กรอื่น การทำเช่นนั้นจะกลายเป็นการก้าวล่วงเกินกว่าการรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเสียแล้ว ข้อนี้ต่างกับการที่ศาลสูงวินิจฉัยแก้หรือกลับคำวินิจฉัยของศาลล่างที่ศาลสูงเห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญ เพราะศาลสูงจะพิพากษาใหม่ สั่งการใหม่ได้เลยโดยไม่มีปัญหาเรื่องการก้าวก่ายอำนาจเพราะเป็นอำนาจเดียวกัน และเป็นการควบคุมกันตามปกติในความเห็นทางกฎหมายตามระบบงานตุลาการปกติอยู่แล้ว

ในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา การควบคุมฝ่ายบริหารมีวิธีการที่ค่อนข้างหลากหลายกว่าวิธีที่ใช้ในระบบประธานาธิบดี กล่าวคือ ในเบื้องต้น ถ้าเป็นเรื่องของดุลพินิจทางบริหาร (executive discretion) หรือปัญหาทางการเมือง (political question) เรื่องความเหมาะสม ความควรไม่ควร การควบคุมจะเป็นเรื่องของรัฐสภาตามหลักการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่เกี่ยวกับองค์กรอื่น ส่วนการกล่าวหาว่าฝ่ายบริหารทำผิดรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรัฐธรรมนูญ (เช่นกรณีของอังกฤษ) นั้น ศาลย่อมมีอำนาจทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดว่าเป็นอำนาจของผู้อื่นโดยเฉพาะ ในอังกฤษแม้จะถือหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา แต่ก็ถือว่าฝ่ายบริหารต้องอยู่ใต้กฎหมายซึ่งรวมถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย ศาลทั่วไปจึงมีอำนาจวินิจฉัยได้ว่าการกระทำของฝ่ายบริหารชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยไม่ต้องกล่าวถึงคำว่า unconstitutional ข้อที่ศาลอังกฤษต้องระวังมีเพียงว่า เรื่องนั้น ๆ เกี่ยวกับประเด็นความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ไม่ใช่เรื่องของดุลพินิจทางบริหาร (executive discretion) ในประเทศที่มีศาลปกครอง อำนาจเช่นนี้อาจเป็นของศาลปกครองโดยเฉพาะ เพราะประเด็นเรื่องการทำของฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย ซึ่งรวมทั้งรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นประเด็นในทางกฎหมายปกครองว่าด้วยการควบคุมอำนาจฝ่ายบริหาร (รวมทั้งฝ่ายปกครอง) แต่ที่แปลกคือในเยอรมันตะวันตก ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยว่าการกระทำของฝ่ายตุลาการขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นเรื่องขององค์กรผู้พิพากษาและอื่น ๆ ซึ่งมีใช้เรื่องของ "ความเห็นในทางคดีหรือการตัดสิน" (legal judgment)

๓. เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั่นเองก็ทำได้ยากกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดา

ระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ

สำหรับระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ มีระบบใหญ่ ๆ อยู่ ๒ ระบบ คือ

(ก) ระบบป้องกัน ซึ่งได้แก่ วิธีตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสซึ่งบังคับว่าก่อนประกาศใช้กฎหมายออกกานิค คือ กฎหมายที่มีข้อความของรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญให้ออกเป็นรูปกฎหมายได้ต้องส่งให้สภารัฐธรรมนูญ พิจารณาว่าจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่เสมอไป ถ้าเป็นร่างกฎหมายอื่น ประธานาธิบดี ประธานสภา ฯลฯ อาจขอให้สภารัฐธรรมนูญ วินิจฉัยว่าจะสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าสภารัฐธรรมนูญเห็นว่าไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญก็จะนำกฎหมายนั้นไปประกาศใช้ไม่ได้ จนกว่าจะได้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสียก่อน ซึ่งเป็นวิธีป้องกันล่วงหน้ามิให้กฎหมายที่แย้งหรือขัดรัฐธรรมนูญนี้มีโอกาสนำไปประกาศใช้

(ข) ระบบแก้ไข ซึ่งได้แก่ กรณีที่ให้ประกาศใช้กฎหมายไปตามปกติ ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายใดแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญก็มีวิธีปฏิบัติอยู่ ๒ วิธี คือ

๑. ศาลวินิจฉัยเองว่า บทบัญญัติของกฎหมายแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็ไม่ยอมใช้กฎหมายนั้นโดยอ้างว่าตามรัฐธรรมนูญศาลใช้กฎหมายที่ถูกต้องเท่านั้น ศาลย่อมจะไม่ใช้กฎหมายที่เป็นโมฆะ และศาลมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญได้ เพื่อพิจารณาว่าบทกฎหมายแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเป็นวิธีที่ใช้อยู่ในสหรัฐอเมริกาและในประเทศไทยก่อนหน้ารัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยปัญหา

๒. ให้คนกลางหรือศาลรัฐธรรมนูญ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน หรือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เช่น ไทย ชี้ขาดว่าบทกฎหมายนั้นมีข้อความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงแยกพิจารณา ดังนี้

(๑) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้กฎหมาย (Pre-Publication control)

วิธีการดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ (Judicial Review) ต่อกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้ คือ ให้อำนาจแก่องค์กรที่จะเข้าไปควบคุมสิ่งที่กำลังจะเป็นกฎหมาย ระบบนี้เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสซึ่งการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญวิธีนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้รัฐสภาปฏิบัติหน้าที่อยู่ในขอบเขตที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ ไม่ใช่เพื่อปกป้องราษฎรต่อการใช้อำนาจเกินขอบเขตของผู้ออกกฎหมาย การควบคุมเป็นการควบคุมร่างกฎหมายที่สภาได้ลงมติแล้ว และก่อนที่จะมีการใช้กฎหมายนั้น กฎหมายจะยังออกใช้ไม่ได้จนกว่าจะได้วินิจฉัยความถูกต้องด้วยรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประกาศว่า ร่างกฎหมายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ออกใช้เป็นกฎหมายไม่ได้ เว้นไว้แต่จะได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ



ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่มีความคิดเห็นว่า กฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติมาแล้ว ไม่ควรจะถูกควบคุมขององค์กรใด เพราะสภานิติบัญญัติประกอบด้วยผู้แทนของปวงชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย การที่สภานิติบัญญัติได้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับนั้นเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาทั่วไปของประชาชน (Volonte Generale) เจตนาทั่วไปนี้ก็คือ การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยจึงไม่ควรอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรใด ศาลยุติธรรมมิใช่สถาบันที่ประกอบด้วยผู้แทนปวงชนจึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะมาขัดขวางหรือยับยั้งการแสดงออกซึ่งเจตนาทั่วไปของประชาชน การที่นักการเมืองประเทศฝรั่งเศสมีความคิดเห็นเช่นนี้ เพราะในสมัยก่อนปฏิวัติใหญ่ ค.ศ. ๑๗๘๙ การปกครองของประเทศฝรั่งเศสตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้พิพากษาทั้งสิ้น ทั้งนี้เนื่องจากกษัตริย์ฝรั่งเศสได้ให้ความเคารพยำเกรงและเชื่อฟังผู้พิพากษามากกว่าข้าราชการอื่นใด

นักกฎหมายฝรั่งเศสสมัยก่อนปฏิวัติใหญ่อธิบายว่าคำสั่งของพระมหากษัตริย์เป็นกฎหมายสูงสุด แต่ในทางปฏิบัติผู้พิพากษามักเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงอำนาจของสภา รัฐบาลและพระมหากษัตริย์อยู่เสมอ เมื่อปฏิวัติใหญ่แล้วรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๓๓๔ (ค.ศ. ๑๗๙๑) มาตรา ๑๕๗ จึงได้บัญญัติห้ามตุลาการเข้าแทรกแซงฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๓๓๓ (ค.ศ. ๑๗๙๐) มาตรา ๑๑ ก็ได้บัญญัติว่า "ศาลทั้งหลาย...ไม่อาจขัดขวางหรือทำให้การปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐสภาหยุดชะงักลง มิฉะนั้นจะเป็นความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามหน้าที่" ความผิดฐานนี้ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๒๗ ให้เพิกถอนสิทธิในฐานะพลเมือง ที่เป็นเช่นนี้เพราะประสบการณ์อันขมขื่นสมัยก่อนปฏิวัติใหญ่ที่ศาลมีอำนาจมากนั่นเอง นอกจากนี้เมื่อฝรั่งเศสยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว บทบาทของศาลก็ต้องลดตามไปด้วย ในเวลานั้นเองที่เกิดช่องว่างขึ้นว่า ควรจะให้ใครเข้ามาพิทักษ์รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และควบคุมมิให้รัฐสภาออกกฎหมายฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ ในการร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๓๓๔ (ค.ศ. ๑๗๙๕) นั้นของนักการเมืองคนสำคัญผู้หนึ่งได้เสนอให้จัดตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นใหม่ให้เป็นอิสระจากรัฐสภา คณะรัฐบาลและศาลเพื่อทำหน้าที่รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดนี้ เรียกว่า "คณะลูกขุนพิทักษ์รัฐธรรมนูญ" ความคิดนี้เป็นที่ยอมรับในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑ ซึ่งเปลี่ยนชื่อเป็นสภาสูงพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

สภาสูงพิทักษ์รัฐธรรมนูญมีอำนาจมาก แต่ในทางปฏิบัติสภานี้เกือบไม่มีโอกาสใช้อำนาจแต่อย่างใด เพราะไม่เคยวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือการกระทำของรัฐบาลขัดรัฐธรรมนูญเลย ทั้งที่สาธารณชนเห็นว่าน่าจะขัดในเวลาต่อมาระบบสภาสูงนี้ล้มเลิกไป และฝรั่งเศสวางเว้นการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญอยู่หลายปี จนมีการตั้งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ (Comite Constitutionnel) ขึ้นตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๔๔๙ (ค.ศ. ๑๙๐๖) พื้นฐานความคิดของการตั้งคณะกรรมการนี้ คือ ต้องการประสานประโยชน์ทุกฝ่ายและยืนอยู่บนความคิดว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด การควบคุมจึงจำกัดอยู่เพียง "ร่างกฎหมาย" เท่านั้น มิใช่กฎหมาย



LIART

ที่ประกาศใช้แล้ว ทั้งเคารพต่อเจตนารมณ์ของสภาในฐานะที่เป็นเจตน์จำนงทั่วไปของประชาชน (Volonte Generale) คือ ถ้าเห็นว่า ร่างกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นกลับไปให้สภาพิจารณา ถ้าสภายืนยันก็แสดงว่าเจตน์จำนงของประชาชนเป็นเช่นนั้น ร่างกฎหมายนั้นจะใช้ไม่ได้จนกว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นการแสดงเจตน์จำนงคนรุ่นใหม่สำคัญกว่าของคนรุ่นเก่า แต่ก็ไม่ได้ละลบละล้างข้ามความสำคัญของรัฐธรรมนูญไปง่าย ๆ โดยอัตโนมัติดังกรณีของบางประเทศ ในเวลาต่อมา สภานี้ก็เปลี่ยนชื่อเป็นสภารัฐธรรมนูญ (Conseil Constitutionnel) ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๐๑ (ค.ศ. ๑๙๕๘)

สภารัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของฝรั่งเศสจึงมีวิวัฒนาการหรือความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่ยาวนาน แต่เมื่อพัฒนามาจนเป็นสภารัฐธรรมนูญในขณะนี้ก็ได้มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหลายประการ ที่สำคัญ คือ เป็นองค์กรที่มุ่งกำกับควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาดังเห็นได้จากการมีอำนาจควบคุม "เฉพาะ" มิให้ร่างกฎหมาย เช่น กฎหมายเลือกตั้ง กฎหมายว่าด้วยการห้ามรัฐมนตรีเป็นสมาชิกรัฐสภา และข้อบังคับการประชุมสภาทั้งสองขัดรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ได้มุ่งที่จะให้มีอำนาจควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญดังกรณีที่พบเห็นทั่วไปในประเทศอื่น ๆ ทั้งอาจกล่าวได้ว่าไม่ได้เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังในอีกหลายประเทศ สภารัฐธรรมนูญฝรั่งเศสไม่มีอำนาจตรวจสอบได้ว่า กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแล้วขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ วิธีการเช่นนี้เรียกว่าเป็นการควบคุมก่อนประกาศใช้กฎหมาย (Pre-Publication control of Constitutionality of Legislation) มิใช่การควบคุมหลังประกาศใช้ (Post-Publication control)

## (๒) การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญหลังการประกาศใช้กฎหมายแล้ว (Post-Publication control)

ตามวิธีการนี้ การจะวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น กฎหมายนั้นต้องเป็นกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว เช่น มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วไม่ใช่เป็นเพียง "ร่างกฎหมาย" เท่านั้น

### การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญของไทย

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดรูปแบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญไว้ เพื่อให้มีการตรวจสอบกฎหมายหรือร่างกฎหมาย เพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่มีสถานะสูงกว่ากฎหมายอื่นใด ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติ



LIART

ในมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" โดยกำหนดรูปแบบไว้ ดังนี้

### ๑. การควบคุมก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับ

(๑) การวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังมิได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา ๒๖๒)

การควบคุมกฎหมายในกรณีนี้ถือว่าเป็นการตรวจสอบในเบื้องต้นก่อนที่กระบวนการตรากฎหมายจะแล้วเสร็จและประกาศใช้บังคับ ซึ่งเป็นการควบคุมทั้งในด้านเนื้อหาและรูปแบบหรือกระบวนการตรากฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรพิจารณาวินิจฉัยกรณี "ร่างพระราชบัญญัติ" หรือ "ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ" ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ในกรณี หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว แต่นายกรัฐมนตรียังมิได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องผ่านประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก หรือประธานรัฐสภา เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้

(๒) การวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เสนอมิหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ หรือไม่ (มาตรา ๑๗๗)

การที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้ก็เพื่อต้องการให้ศาลรัฐธรรมนูญควบคุมตรวจสอบมิให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซ้ำซ้อนกับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกยับยั้งไว้ก่อนหน้านี้ ซึ่งจะช่วยให้สิ้นเปลืองเวลาการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติโดยเปล่าประโยชน์

ในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๒ กำหนดไว้ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด ๆ จะต้องเริ่มต้นเสนอที่สภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญต่อไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ อย่างไรก็ตามในขั้นตอนนี้หากวุฒิสภาไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาจะทำการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อนและส่งกลับคืนให้สภาผู้แทนราษฎร หรือหากวุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไข และต่อมาได้มีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาแล้ว แต่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยในกรณีเช่นนี้ถือว่ามีกรยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นไว้ก่อน (มาตรา ๑๗๕) และระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ต่อเมื่อระยะเวลา ๑๘๐ วันได้ล่วงพ้นไปแล้ว เว้นแต่จะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที (มาตรา ๑๗๖)

อนึ่ง ระหว่างที่มีการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้ รัฐธรรมนูญห้ามมิให้คณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ถูกยับยั้งไว้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๗

### (๓) การควบคุมเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร (มาตรา ๒๑๙)

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการตราพระราชกำหนดแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ (มาตรา ๒๑๘ วรรคสาม) แต่ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาเห็นว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มิได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ก็สามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย (มาตรา ๒๑๙ วรรคหนึ่ง)

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จะทำให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้จะต้องใช้มติพิเศษ กล่าวคือ ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด



LIART

## ๒. การควบคุมภายหลังที่กฎหมายใช้บังคับ

ในกรณีที่บทบัญญัติใดของกฎหมายได้ผ่านกระบวนการตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว หากต่อมาปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีดังกล่าวได้ โดยถือว่าเป็นการควบคุมภายหลังที่กฎหมายตราขึ้นใช้บังคับแล้ว ซึ่งมีได้ ๒ กรณี คือ การควบคุมผ่านกระบวนการศาล และกระบวนการผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

### (๑) การควบคุมผ่านกระบวนการศาล (มาตรา ๒๖๔)

การควบคุมตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๖๔ นี้ ได้แก่ กรณีที่บุคคลใดจะใช้สิทธิต่อศาลรัฐธรรมนูญได้นั้นจะต้องปรากฏว่า มีคดีเกิดขึ้นในศาลหนึ่งศาลใดก่อน ไม่ว่าจะเป็ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่นใดที่อาจมีการจัดตั้งขึ้นในอนาคต และไม่ว่าคดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาก็ตาม หากศาลเห็นเองหรือคู่ความในคดีที่มีปัญหานั้นได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีนั้นจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และขณะนั้นยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น สามารถร้องต่อศาลเพื่อขอให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ และในกรณีนี้ศาลจะต้องรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ก่อนเป็นการชั่วคราว เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

อย่างไรก็ดี ในการที่จะใช้สิทธิตามมาตรา ๒๖๔ เพียงตระหนักอยู่เสมอว่า กฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับแก่คดีนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับในระดับพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยองค์การที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ หรือกฎหมายในลำดับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น จึงจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาตามมาตรานี้ได้

อนึ่ง บรรดากฎ ระเบียบ หรือประกาศต่าง ๆ นั้นเป็นเพียงกฎหมายในลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจึงไม่อยู่ในความหมายของคำว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ตามมาตรา ๒๖๔ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยได้ นอกจากนี้ กรณีที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกรณีที่มีลักษณะเป็นการโต้แย้งกระบวนการพิจารณาของศาลอื่น ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้เช่นเดียวกัน

### (๒) การควบคุมผ่านกระบวนการผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา ๑๙๘)

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรซึ่งมีหน้าที่รับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชน ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นกระทำการหรือละเว้นการกระทำอันเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ รวมทั้งการกระทำที่เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำไปโดยไม่มีอำนาจ

โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถส่งกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้

## องค์กรควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ

จากการที่กล่าวมาแล้วว่า การที่จะให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดได้นั้นจำเป็นต้องมีองค์กรในการพิทักษ์ความเป็นกฎหมายสูงสุด ปัญหาที่ว่าใครควรจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นปัญหาสำคัญเพราะเท่ากับเป็นการให้อำนาจชี้ขาดว่ากฎหมายซึ่งออกโดยรัฐสภาใช้บังคับไม่ได้ กฎหมายนั้นอาจจะยกเว้นขึ้นโดยคณะผู้ชำนาญการทางนิติศาสตร์ผ่านคณะรัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ และในที่สุดก็ไปสู่ประชุขของประเทศเพื่อตราเป็นกฎหมาย กระบวนการนี้เกี่ยวข้องกับคนเป็นอันมากที่สำคัญคือ ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาผู้ใช้อำนาจอธิปไตยสำคัญยิ่งในประเทศ การที่จะมีใครชี้ขาดได้ว่ากฎหมายที่ผ่านกระบวนการ ผู้คนและการใช้อำนาจดังกล่าวตกเป็นอันไร้ผล ย่อมเป็นปัญหาสำคัญในทางการเมืองไม่น้อยกว่าปัญหาในทางกฎหมาย ในเรื่องนี้ปรากฏว่าแต่ละประเทศได้คำนึงถึงอย่างรอบคอบ เพราะเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและมีผลกระทบทางการเมืองสูง ทั้งไม่ใช่เพียงสักแต่ว่ามอบให้องค์กรใดมีอำนาจเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาเลยไปถึงคุณสมบัติ ความเหมาะสม ความพร้อมของผู้เป็นตุลาการในองค์กรนั้นอีกด้วยว่า สามารถทำหน้าที่วินิจฉัยเช่นนี้ได้ดีเพียงใด จึงได้แบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจนี้ออกเป็นสองระบบ ดังนี้

### ๑. ระบบกระจายอำนาจแก่หลายองค์กร (decentralisation)

ตามระบบนี้ ศาลเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการที่มีอยู่แล้ว และทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ในทางกฎหมายอยู่แล้ว ศาลทั้งหลายจึงมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่เป็นปัญหาในชั้นพิจารณาของศาลนั้น ๆ ในขณะนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ที่เรียกว่า “กระจายอำนาจ” เพราะอำนาจ Judicial review กระจายไปยังศาลทุกศาลสุดแต่จะเกิดปัญหาให้ต้องพิจารณาขึ้นในศาลใด เช่น ศาลคดีเด็ก ๆ ศาลแขวง ศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลภาษีอากร ศาลทหาร ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ฯลฯ ระบบนี้อาจเรียกได้หลายอย่าง เช่น ระบบอำนาจศาลทั่วไปหรือระบบอเมริกัน ที่เรียกว่า ระบบอเมริกันเพราะระบบนี้เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกาเป็นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๓๔๖ (ค.ศ. ๑๘๐๓) ในคดีระหว่าง มาร์บริวรีและแมดิสัน (Marbury v. Madison) และนับแต่นั้นเป็นต้นมาศาลทุกศาลในสหรัฐอเมริกาก็สามารถใช้อำนาจวินิจฉัยได้ว่ากฎหมายของมลรัฐหรือกฎหมายของรัฐบาลสหรัฐขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือไม่ อำนาจเช่นนี้กระจายไปสู่ศาลทั่วไปและเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการตามปกติเช่นเดียวกับการชี้ขาดข้อกฎหมายในคดีแพ่งและคดีอาญาอื่น ๆ แต่เมื่อคู่ความไม่พอใจ คำชี้ขาดก็ย่อมอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้จนถึงศาลฎีกา หรือศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งจะเป็น



ปรากฏการณ์สำคัญด้านสุดท้ายที่จะรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไว้มิให้ถูกละเมิดได้

ระบบนี้ให้เหตุผลว่า ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการหรืออำนาจอธิปไตยในการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่แล้ว ในการนี้ศาลต้องนำ "กฎหมาย" มาปรับแก้คดี ศาลจึงต้องตรวจสอบว่าอะไรเป็นกฎหมาย อะไรไม่เป็นกฎหมาย ถ้าศาลเห็นว่าสิ่งที่เป็นประเด็นอยู่ในขณะนั้นไม่ใช่กฎหมายเพราะขัดรัฐธรรมนูญ จะให้ศาลใช้สิ่งนั้นต่อไปได้อย่างไร แม้จะให้ส่งต่อไปให้องค์กรอื่นวินิจฉัยก็ไม่ปรากฏองค์กรใดที่เหมาะสมอีกแล้ว จะให้ส่งไปยังคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาอย่างนั้นหรือ ? ระบบกระจายอำนาจนี้จึงเกิดขึ้นโดยอาศัยช่องว่างของรัฐธรรมนูญ (ไม่มีบทบัญญัติให้องค์กรอื่นมีอำนาจ) อาศัยเหตุผลทางตรรกวิทยา (รัฐสภาและคณะรัฐมนตรีทำไม่ได้ ก็ต้องให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจ) และหลักการแบ่งแยกอำนาจ (การชี้ขาดว่ากฎใดเป็นกฎหมายหรือไม่เป็นอำนาจตุลาการ จึงต้องแยกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร)

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มิได้ระบุไว้ชัดเจนว่าองค์กรใดเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินว่า การกระทำใด ๆ ของฝ่ายบริหารก็ดี รัฐสภาของรัฐบาลกลางก็ดี หรือสภาของมลรัฐใดมลรัฐหนึ่งเป็นการกระทำที่ "ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ" หรืออีกนัยหนึ่งขัดแย้งต่อบทบัญญัติใดบทบัญญัติหนึ่งในรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าพิจารณาจากข้อเขียนหรือคำแถลงของสมาชิกบางคนที่มาประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญ ก็พออนุมานได้ว่า ที่ประชุมของผู้แทนแห่งรัฐรับโดยปริยายในเวลาร่างรัฐธรรมนูญว่า องค์กรอันทรงไว้ซึ่งอำนาจดังกล่าว คือ ศาลนั่นเอง รัฐธรรมนูญหมวด ๖ มาตรา ๒ บัญญัติว่า

"ให้รัฐธรรมนูญนี้ และบรรดากฎหมายสหรัฐที่จะบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญนี้ และบรรดาสนธิสัญญาที่ได้ทำขึ้น หรือจะทำขึ้นตามอำนาจแห่งสหรัฐเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และผู้พิพากษาในทุกมลรัฐจะถูกผูกพันดังว่านั้น ไม่ว่าจะ มีบทใด ๆ ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแห่งมลรัฐกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ตาม"

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญนี้ ได้ทิ้งปัญหาไว้ว่า ใครจะเป็นผู้วินิจฉัยว่ากฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลอเมริกาก็ได้อ้างว่า ศาลควรจะเป็นผู้วินิจฉัยและคนส่วนใหญ่ก็ได้ยอมรับให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยตลอดมา นับแต่ พ.ศ. ๒๓๕๖ (ค.ศ. ๑๘๐๓) จนถึงปัจจุบันคดีบรรทัดฐานในเรื่องนี้ คือ คดีระหว่างมาร์บิวรีและแมดิสัน (Marbury v. Madison) ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า

ในปี พ.ศ. ๒๓๕๔ (ค.ศ. ๑๘๐๑) ในคืนสุดท้ายที่อยู่ในตำแหน่งประธานาธิบดีสหรัฐ จอห์น อัดัมส์ ได้ลงนามแต่งตั้งสมาชิกจากพรรค Federalists จำนวน ๔๒ นาย ซึ่งเป็นพรรคที่ฝ่ายแพ้ในการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการ แต่หนังสือแต่งตั้งบางฉบับได้หายไปไม่ปรากฏว่ามี การประทับตราเพื่อให้ใช้บังคับได้ ในบรรดาหนังสือแต่งตั้งที่ไม่มีการประทับตรา มีหนังสือที่แต่งตั้งให้วิลเลียม มาร์บิวรี เป็นตุลาการศาลประจำกรุงวอชิงตัน ดี.ซี. รวมอยู่ด้วย พรรคปฏิปักษ์กันของโธมัส เจฟเฟอร์สัน ซึ่งได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง

และได้เป็นประธานาธิบดีคนต่อจากอดัมส์ แค้นเคืองการแต่งตั้งตุลาการเหล่านี้ของประธานาธิบดี อดัมส์ยิ่งนัก เพราะเห็นว่าเป็นการฉวยโอกาสแต่งตั้งในคืนสุดท้ายแห่งการดำรงตำแหน่งเมื่อตนเข้ารับตำแหน่งจึงไม่ยอมประทับตราเพื่อให้การแต่งตั้งที่ อดัมส์ ทำค้างไว้ไม่สมบูรณ์

ต่อมา วิลเลียม มาร์บิวรี ยื่นฟ้องต่อศาลสูงสุดสหรัฐ ฯ เพื่อให้ศาลออกหมายสั่งให้เจมส์ เมดิสัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศคนใหม่ส่งมอบตำแหน่งตุลาการที่ประธานาธิบดีคนก่อนได้แต่งตั้ง ตนไว้ จอห์น มาแชล ซึ่งเป็นประธานศาลสูงสุด ตั้งประเด็นไว้ในคำพิพากษาเมื่อ พ.ศ. ๒๓๔๖ (ค.ศ. ๑๘๐๓) ว่า

(๑) มาร์บิวรีมีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับตำแหน่งดังกล่าวหรือไม่ ซึ่งก็ได้วินิจฉัยว่ามีสิทธิ

(๒) คำสั่งศาลที่ให้มีการคืนตำแหน่งให้ มาร์บิวรี มีผลบังคับตามสิทธิของเขาหรือไม่ ซึ่งวินิจฉัยว่า มี

(๓) ประเด็นสุดท้าย ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับให้คืนตำแหน่งดังว่านี้หรือไม่

ศาลวินิจฉัยว่า ไม่มี ทั้งนี้โดยการวินิจฉัย รัฐบัญญัติตุลาการ (ค.ศ. ๑๗๘๙) ในส่วนที่บัญญัติให้อำนาจศาลในการออกหมายบังคับฝ่ายบริหารได้ที่ใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของแผ่นดิน และเมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติว่า องคกรใดมีอำนาจวินิจฉัย ศาลย่อมมีอำนาจวินิจฉัย ด้วยเหตุผลที่ว่า

(ก) การวินิจฉัย เช่นนี้เป็นอำนาจตุลาการ

(ข) เมื่อการกระทำที่ศาลเห็นว่า ขัดรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติหรือเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารแล้ว จะส่งเรื่องนี้กลับไปให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารได้อย่างไร จึงต้องให้ฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นกลาง เป็นผู้วินิจฉัย

(ค) ศาลมีหน้าที่ใช้กฎหมาย จึงอยู่ในฐานะที่จะรู้ว่าสิ่งใดเป็นกฎหมายหรือไม่เป็นกฎหมาย เมื่อกฎหมายหรือการกระทำนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ สิ่งนั้นก็ไม่ใช่ช่วยกฎหมาย

สรุปแล้ว จอห์น มาร์แชล ประธานศาลสูงสุดสหรัฐ ฯ ในสมัยนั้น ได้ยืนยันอำนาจตุลาการของศาลสูงสุดไว้ในคำพิพากษาดังกล่าวไว้ว่า ศาลมีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายซึ่งมีข้อความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญของสหรัฐเป็นโมฆะ คำพิพากษาดังนี้ได้สร้างลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้น ๒ ประการ คือ ยืนยันว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกฎหมายธรรมดาจะมีข้อความ ขัดหรือแย้งไม่ได้ และในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ให้องคกรใดมีอำนาจวินิจฉัย ศาลย่อมอ้างอำนาจนั้นได้

## ๒. ระบบรวมอำนาจอยู่ที่องค์กรเดียว (centralisation)

ตามระบบนี้ อำนาจควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญจะอยู่ที่องค์กรเดียว ซึ่งอาจเป็นองค์กรหรือสถาบันที่มีอยู่แล้วตามปกติ เช่น ศาลฎีกา (แทนที่จะเป็นศาลอื่น ๆ ทุกศาล) หรืออาจตั้งขึ้นใหม่โดยเฉพาะเพื่อการนี้ได้ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ สภารัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ



LIART

ระบบนี้ให้เหตุผลว่า การกระจายอำนาจนี้ไปยังศาลต่าง ๆ เป็นการเปิดทางให้ผู้พิพากษาอาชีพเล่นการเมืองและอาจเป็นเป้าหมายการเมืองให้ถูกโจมตีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลหรือพรรคการเมืองผู้เสนอร่างกฎหมายนั้น (ในกรณีที่รัฐบาลเสนอได้) และรัฐสภาผู้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวฝ่ายที่สนับสนุนระบบรวมอำนาจ ยืนยันว่าการให้ศาลทำหน้าที่นี้เป็นการขัดต่อหลักแบ่งแยกอำนาจและเป็นการทำกิจกรรมทางการเมือง (political act) ทั้งทำให้คำวินิจฉัยขาดระเบียบและเอกภาพ นอกจากนี้การฝากปัญหาสำคัญของประเทศไว้ที่ผู้พิพากษาอาชีพเป็นเรื่องอันตราย เพราะความคิดอ่านอาจถูกจำกัดอยู่ในวงแคบไม่ทันต่อความต้องการของสังคม

เมื่อกล่าวถึงที่มาของระบบรวมอำนาจมักนึกถึงออสเตรเลีย เพราะระบบรวมอำนาจที่ใช้อยู่ในเวลานี้มีรูปแบบและการจัดองค์กรอย่างออสเตรเลียเป็นส่วนใหญ่ แต่แท้จริงแล้วฝรั่งเศสก็เป็นเจ้าตำรับหรือที่มาด้วยทางหนึ่ง เพียงแต่วิธีการควบคุมแตกต่างออกไปดังนี้

(๑) ระบบรวมอำนาจแบบฝรั่งเศส หลักกฎหมายสูงสุดเป็นที่รู้จักในฝรั่งเศสมาก่อนแล้ว และอันที่จริงก่อนที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจะยอมรับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญด้วยซ้ำ ซึ่งฝรั่งเศสได้จัดตั้งองค์กรขึ้นองค์กรหนึ่ง คือ สภารัฐธรรมนูญ ให้มีหน้าที่เฉพาะการควบคุม "ร่างกฎหมาย" ที่มีให้ขัดรัฐธรรมนูญ สภารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสและองค์กรอื่นทำนองนี้ที่เคยมีมาก่อนอาจเป็นที่มาหรือแบบอย่างของระบบรวมอำนาจอยู่ที่องค์กรเดียว แต่ตัวอำนาจหน้าที่และบทบาทขององค์กรนี้ไม่ได้เป็นตัวอย่างแพร่หลายเท่าใดนัก โดยทั่วไปจึงยกให้ศาลรัฐธรรมนูญในออสเตรเลียเป็นต้นแบบของระบบองค์กรควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญแบบรวมอำนาจทั้ง ๆ ที่มีความเป็นมาสั้นกว่า

(๒) ระบบรวมอำนาจแบบออสเตรเลีย แม้ฝรั่งเศสจะเริ่มดำเนินการตั้งองค์กรพิเศษ เพื่อควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก่อนชาติอื่น แต่ก็มิได้มีอิทธิพลโดยตรงต่อประเทศอื่น ๆ เท่าไรนัก เพราะลักษณะพิเศษของสภารัฐธรรมนูญซึ่งพัฒนามาจากคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ สภาสูงพิทักษ์รัฐธรรมนูญและคณะลูกขุนพิทักษ์รัฐธรรมนูญไม่อาจนำไปใช้เป็นแบบอย่างได้ ทั้งเป็นเรื่องของการควบคุมร่างกฎหมายก่อนประกาศใช้มากกว่าการควบคุมกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว แต่ความเป็นมาขององค์กรดังกล่าวและการจัดระเบียบองค์กรให้เห็นว่า แยกจากศาลยุติธรรมเป็นที่พอใจของนักกฎหมายออสเตรเลียผู้หนึ่งชื่อ เคลเสน (Hans Kelsen) เป็นอย่างมาก เคลเสนไม่นิยมระบบองค์กรทางการเมืองและการตั้งคณะกรรมการขึ้นวินิจฉัยอย่างของฝรั่งเศส เพราะเป็นการสร้างองค์กรขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากเกินไป คือ ต้องการคุมอำนาจของรัฐสภาในการออกกฎหมายเป็นสำคัญ แต่เคลเสนต้องการให้ระบบควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือคุ้มครองประชาชนให้รอดพ้นจากถูกบังคับใช้กฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ จึงเสนอให้ตั้งองค์กรพิเศษเป็นแบบศาลแต่ให้มีอำนาจรวมอยู่ที่ศาลเดียว มีความเป็นอิสระ มีหลักประกันการทำงานว่าจะไม่ถูกแทรกแซงทางการเมืองเป็นการนำเอาข้อดีของระบบอเมริกันมาใช้ แต่ป้องกันมิให้เกิดผลเสียดังในระบบอเมริกัน เช่น ไม่ใช่ผู้พิพากษา

เมื่ออาชีพหากแต่ใช้ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย การเมือง และเศรษฐศาสตร์ประกอบกันและรวมอำนาจอยู่ที่องค์กรเดียวไม่กระจายไปยังหลายองค์กร รัฐธรรมนูญออสเตรเลีย พ.ศ. ๒๕๖๓ (ค.ศ. ๑๙๒๐) ยอมรับข้อเสนอนี้ และตั้งศาลรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก และเป็นแบบอย่างให้กับหลายประเทศในเวลาต่อมา ระบบรวมอำนาจนี้ บางครั้งเรียกว่าระบบออสเตรเลีย

## องค์กรควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

ในอดีตก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๙ นั้นไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า กรณีที่บทบัญญัติของกฎหมาย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจะให้องค์กรใดทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดว่า กฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ประการใด

จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๘ หลังจากที่สงครามโลกครั้งที่ ๒ ยุติลง ได้มีการตรา "พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๕๔๘" ขึ้นเพื่อลงโทษแก่ผู้ที่ได้กระทำการตามที่กฎหมายนี้ถือว่าเป็นอาชญากรรม ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะได้กระทำไปก่อนหรือหลังจากที่กฎหมายนี้ใช้บังคับก็ตาม

ต่อมาเมื่อคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาล ศาลฎีกาได้พิจารณาโดยให้เหตุผลว่าศาลฎีกามีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่โดยให้เหตุผลว่า ศาลเป็นองค์กรที่ใช้กฎหมาย จึงต้องรู้ว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่ อีกทั้งศาลเป็นองค์กรตุลาการซึ่งมีหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น นอกจากนี้ ยังเห็นว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะตีความได้ว่ากฎหมายใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นเอง ส่วนฝ่ายบริหารนั้นก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ตีความว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เช่นเดียวกัน

ดังนั้น ศาลฎีกาจึงได้พิพากษาว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ตราขึ้นนั้นเป็นการบังคับใช้กฎหมายอาญาในลักษณะที่มีผลย้อนหลัง เป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ถือว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับไม่ได้ เป็นโมฆะ (คำพิพากษาศาลฎีกาในคดีอาชญากรรมสงครามที่ ๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๙)

## สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นถกเถียงกันต่อมาว่า องค์กรใดควรจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งในขณะนั้นฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ กำหนดให้ตนมีอำนาจเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การพิจารณาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงควรเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร



LIRT

เพื่อยุติข้อขัดแย้งในประเด็นปัญหาดังกล่าวระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๙ จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่เรียกว่า **"คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ"** เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรใหม่จาก **"คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ"** เป็นองค์กรในรูปแบบศาลที่ใช้อำนาจตุลาการ เรียกว่า **"ศาลรัฐธรรมนูญ"**

เป็นที่ทราบกันเป็นอย่างดีแล้วว่า รัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และสิ่งหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นกฎหมายสูงสุดก็คือ บทบัญญัติของกฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมิได้ ซึ่งแนวคิดนี้เป็นไปตามหลักการสำคัญที่เรียกว่า **"หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย"** ซึ่งหลักการอันนี้ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖ ความว่า

"รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้"

อย่างไรก็ตาม ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนี้ไม่อาจจะเกิดผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ หากปราศจากซึ่งองค์กรที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมมิให้กฎหมายที่ตราขึ้นหรือที่ใช้บังคับอยู่นั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในรูปแบบขององค์กรพิเศษซึ่งใช้อำนาจตุลาการตามรัฐธรรมนูญ โดยมีได้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นการทั่วไป หากแต่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะคดีที่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองและรักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศนั่นเอง

สำหรับวัตถุประสงค์สำคัญในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมี ๓ ประการดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อป้องกันมิให้มีการตรากฎหมายที่อาจไปละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้ ทั้งนี้เพื่อปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม

(๒) เพื่อรักษาดุลยภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญ มิให้ใช้อำนาจหน้าที่ไปเหลื่อมล้ำหรือขัดแย้งกัน

(๓) เพื่อพิทักษ์ปกป้องคุ้มครองรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศไว้ กล่าวคือ หากบทบัญญัติกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องมีการควบคุมโดยวินิจฉัยให้กฎหมายนั้นไม่มีผลใช้บังคับ



LIART

สำหรับประเทศไทยนั้น ในอดีตเคยนำระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยองค์กร คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรมมาใช้แล้วทั้งสองรูปแบบ ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูปการเมืองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้มีการนำรูปแบบพิเศษหรือที่เรียกกันว่า "ศาลรัฐธรรมนูญ" มาใช้ในปัจจุบัน

### องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๕๕ กำหนดให้มีการจัดตั้ง "ศาลรัฐธรรมนูญ" ขึ้นโดยประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ๑ คน และตุลาการศาลรัฐธรรมนูญอื่นอีก ๑๔ คน รวมเป็น ๑๕ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

สำหรับที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมาจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๕ คน

(๒) ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุด โดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน ๒ คน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ ซึ่งได้รับการสรรหาและเลือกจากวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๗ จำนวน ๕ คน

(๔) ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับการสรรหาและเลือกจากวุฒิสภา ตามมาตรา ๒๕๗ จำนวน ๓ คน

สำหรับการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาและตุลาการในศาลปกครองสูงสุดนั้น เป็นกระบวนการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดตามลำดับ โดยที่วุฒิสภาไม่มีอำนาจให้ความเห็นชอบ หรือไม่ให้ความเห็นชอบรายชื่อบุคคลที่ศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดเสนอ (คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่ศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๔๑)

## บทที่ ๕

### บทสรุป

จากการศึกษา วิเคราะห์องค์กรควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ทั้งจากหลักทฤษฎี ระบบการควบคุม วิธีการควบคุม ตลอดจนประวัติและความเป็นมา ทั้งในส่วนของต่างประเทศและของประเทศไทย ทำให้เห็นว่า เรื่องดังกล่าวมีวิวัฒนาการเป็นขั้นตอน และมีการจัดรูปแบบขององค์กรและวิธีการที่เหมาะสมกับประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมทางการเมืองของแต่ละประเทศ ซึ่งประเทศต่าง ๆ เหล่านั้นก็ได้เลือกหรือคิดค้นรูปแบบที่เหมาะสมกับประเทศของตนได้เป็นอย่างดี

สำหรับประเทศไทย องค์กรควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ก็ได้มีขั้นตอนและมีการวิวัฒนาการจากการใช้ "ศาลยุติธรรม" ในการทำหน้าที่ดังกล่าวเรื่อยมาจนถึง "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ" และพัฒนาสืบต่อมาจนถึง "ศาลรัฐธรรมนูญ" ในปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างเหมาะสม

#### ๑. องค์ประกอบ

องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๕ ให้มีจำนวน ๑๕ คน ซึ่งมีสัดส่วนมาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกมาห้าคน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองเลือกมาสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์ห้าคน ผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมสามคนซึ่งผ่านการสรรหาจากคณะกรรมการสรรหาตุลาการรัฐธรรมนูญ และวุฒิสภาได้ลงมติเลือก

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า องค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญได้มีการแบ่งแยกประเภทและที่มาของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญไว้หลายทางโดยได้กำหนดสัดส่วนของผู้ที่มีความรู้ทางนิติศาสตร์มาจากองค์กรทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับนับถือ คือ ทั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่ประชุมใหญ่ศาลปกครอง นอกจากนี้ ยังได้ให้มีที่มาจากประชาชนโดยผ่านทางวุฒิสภาซึ่งปัจจุบันได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมีโอกาสดัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิสถาปัตยกรรมและรัฐศาสตร์เข้ามาเป็นองค์ประกอบของศาลรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งถือเป็นความชอบธรรมอย่างหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญโดยผ่านทางตัวแทนของตน (วุฒิสภา) เข้ามาเป็นผู้ร่วมพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาสำคัญของประเทศ ประกอบกับกำหนดวาระในการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ห้าปีและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งส่งเสริมต่อความต่อเนื่องในการทำงานและป้องกันการสืบทอดอำนาจไว้อย่างเหมาะสม

#### ๒. อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้อย่างค่อนข้างจะครบถ้วน คือ



LIART

๑. การควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญก่อนการประกาศใช้ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือมีสมาชิกวุฒิสภาเสนอผ่านประธานสภา ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขของการนำเสนอได้ ข้อสังเกตใน ส่วนนี้จะเห็นว่า อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญขัดรัฐธรรมนูญนั้น สามารถวินิจฉัยได้ทั้งที่ร่างกฎหมายดังกล่าว "มีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ" และ "ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ" ด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยทั้งในแง่ของ "สาระของกฎหมาย" และ "กระบวนการของการออกกฎหมาย" ด้วย

ตัวอย่างที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราช บัญญัติตราขึ้นไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓-๑๔/๒๕๔๑ วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยตามที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทน ราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า การที่สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ ภายหลังที่ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว เป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....จึงตกไปทั้งฉบับ (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก)

นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญยังมีไปถึงการควบคุมเงื่อนไขในการตรา พระราชกำหนดของฝ่ายบริหารที่มีได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะตามที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร้องขอได้ด้วย

## ๒. การควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหลังการประกาศใช้

๒.๑ โดยผ่านทางกระบวนการของศาล คำว่า "ศาล" ในที่นี้หมายความถึง ศาลยุติธรรม และรวมถึงศาลปกครอง ศาลทหารหรือศาลอื่นใดซึ่งอาจมีการจัดตั้งขึ้นในภายหลังก็ได้ ซึ่งหากคู่ความในคดี ได้แย้งปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่กำลังพิจารณาคดีไม่ว่าจะเป็นในชั้นต้น อุทธรณ์หรือฎีกาก็ตาม และศาลเห็นชอบด้วยกับการโต้แย้งหรือเป็นกรณีที่ศาลเห็นเอง ก็สามารถส่งเรื่องดังกล่าวร้องต่อ ศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยชี้ขาดได้

๒.๒ โดยผ่านทางกระบวนการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ซึ่งได้รับการร้องเรียน จากประชาชนและผู้ตรวจการ ฯ เห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถส่งต่อไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาได้



LIART

จากการพิจารณาองค์ประกอบอำนาจหน้าที่และวิวัฒนาการขององค์กรควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญของไทยในปัจจุบัน คือ "ศาลรัฐธรรมนูญ" เห็นว่า มีความเหมาะสมต่อรูปแบบการปกครองและวิวัฒนาการทางการเมือง ตลอดจนมีความครบถ้วนในการกำหนดอำนาจหน้าที่และช่องทางในการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญได้เป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง ซึ่งหากมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญให้สามารถลงไปพิจารณาถึงกฎหมายในลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติได้ด้วยก็จะทำให้ระบบการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญดังกล่าวเกิดผลประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างมาก

# ภาคผนวก





## ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

### ศาลรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยที่ ๑๓-๑๔/๒๕๔๑

วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๗ คน ตามบัญชีรายชื่อท้ายคำวินิจฉัยนี้ ซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๖๖ คน ตามบัญชีรายชื่อท้ายคำวินิจฉัยนี้ ซึ่งเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๖๒ (๑) ของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาให้วินิจฉัยนั้นเป็นเรื่องเดียวกัน เพราะมีข้อเท็จจริงเดียวกันและข้อกฎหมายอย่างเดียวกัน ส่วนร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ก็มีข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายทำนองเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงให้รวมพิจารณาเรื่องดังกล่าวที่ประธานสภาทั้งสองส่งมาเป็นเรื่องเดียวกัน

ข้อเท็จจริงปรากฏตามเอกสารที่ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งมาว่า

#### ๑. ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ และส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) เพื่อให้มาตราต่าง ๆ สมบูรณ์ขึ้น และเนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่มิได้ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภเป็นดังนี้



LIRT

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองระบบสหกรณ์ กับทั้งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร เพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน และเพื่อมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ ประกอบกับมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ”

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวคืนมาจากวุฒิสภาแล้ว สภาผู้แทนราษฎรได้ประชุมเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามมาตรา ๑๗๕ (๓) ต่อมา คณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเสร็จแล้ว ได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาทั้งสอง คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันปรากฏตามรายงานของคณะกรรมการร่วมกันว่า เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และแก้ไขเพิ่มเติมคำปรารภเป็นดังนี้

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ อันมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคสหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

เมื่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรรับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... พร้อมทั้งรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันแล้ว วุฒิสภาลงมติเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๑ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอมา แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๑ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และโดยที่ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ยกร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ในวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๑ และลงมติยืนยันตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียง ๒๑๓ คะแนน ซึ่งมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ สภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคสหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

## ๒. ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ....

สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและส่งให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) และส่งคืนให้สภาผู้แทนราษฎร ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาได้แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว และลงมติไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๐ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) เมื่อคณะกรรมการร่วมกันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้เสร็จแล้ว ได้รายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาทั้งสอง วุฒิสภาลงมติเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ แต่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๔๑ ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันเสนอ จึงเป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ถูกยับยั้งไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๕ (๓) แต่ด้วยเหตุที่ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน จึงต้องรอระยะเวลาให้ล่วงพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวัน สภาผู้แทนราษฎรจึงจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันแล้ว เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๑ สภาผู้แทนราษฎรจึงอาศัยมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ยกร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ขึ้นพิจารณาใหม่ และลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่ร่างเดิมของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีข้อความที่ระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรวจกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันจะเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ สภาผู้แทนราษฎรจึงลงมติในวันเดียวกันด้วยเสียงข้างมากให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ มีข้อความว่า “พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ... ที่สภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มร่างมาตรา ๔ ในร่างเดิมไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนายกรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๓

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวแล้ว มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้



LIART

๑. การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๒. มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่

๓. การที่สภาผู้แทนราษฎรเพิ่มมาตรา ๔ ของร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และต้องตกไปตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นแรก กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๒ บัญญัติว่า ร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา มาตรา ๙๐ บัญญัติว่า รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มาตรา ๑๖๙ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรี มาตรา ๑๗๒ บัญญัติให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นให้เสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๗๔ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จ ให้ถือว่า วุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ คือ ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าวุฒิสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎรเสนอมาเสร็จภายในกำหนดเวลา จะต้องพิจารณาตามมาตรา ๑๗๕ คือ

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าเป็นกรณีอื่น ให้แต่ละสภาตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการ

ร่วมกันรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการธิการร่วมกันได้พิจารณาแล้ว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งไว้ตามมาตรา ๑๗๕ สภาผู้แทนราษฎรจะยกขึ้นพิจารณาใหม่ได้ตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง ต่อเมื่อล่วงพ้นหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่วุฒิสภาส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๕ (๒) และนับแต่วันที่สภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยสำหรับกรณียับยั้งตามมาตรา ๑๗๕ (๓) แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนราษฎรออาจยกร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นพิจารณาใหม่ได้ทันที ตามมาตรา ๑๗๖ วรรคสอง ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่ตามมาตรา ๑๗๖ นี้ ไม่ว่าจะ เป็นร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมหรือร่างที่ คณะกรรมการธิการร่วมกันพิจารณาด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ สภาผู้แทนราษฎรแล้ว ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา และให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๙๓

ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกยับยั้งขึ้นพิจารณาใหม่นั้น สภาผู้แทนราษฎรลงมติได้เพียงอย่างใดอย่างหนึ่ง คือ ยืนยันร่างเดิมหรือยืนยันร่างที่ คณะกรรมการธิการร่วมกันพิจารณา การยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรหมายถึง การยืนยันร่างพระราชบัญญัติเดิมที่สภาผู้แทนราษฎรได้เสนอไปยังวุฒิสภาทุกประการ ซึ่งมีผลตามมาตรา ๑๗๖ ที่ให้ถือว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งจะต้องดำเนินการต่อไป ตามมาตรา ๙๓

การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ซึ่งเป็นร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร และลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากในวันเดียวกันให้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓ ทวิ ซึ่งภายหลังได้ปรับปรุงเลขมาตราเป็นมาตรา ๔ เพื่อระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง ด้วยนั้น เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นโดยยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา จึงถือไม่ได้ว่า ร่างพระราชบัญญัตินั้นได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา เพราะตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๙๐ รัฐสภาต้องประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

การที่สภาผู้แทนราษฎรดำเนินการเพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ ภายหลังที่ลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรแจ้งเป็นการตรากฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๖ ประกอบมาตรา ๙๓ มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๐ เมื่อร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... จึงตกไปทั้งฉบับ ตามมาตรา ๒๖๒ วรรคสาม



ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๒๑ ของร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๕ หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นแรกแล้วว่า การตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป ทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นที่สองนี้

ประเด็นที่สาม การที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๔ ภายหลังที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติยืนยันร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๑๗๖ แล้วนั้น เป็นการตกกฎหมายที่ไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... จึงตกไปทั้งฉบับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม ด้วยเหตุผลเดียวกันกับกรณีการตราร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ....

โดยเหตุผลดังได้พิจารณาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. .... ตกขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้จึงตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖๒ วรรคสาม

นายเชาวน์ สายเชื้อ	ประธานศาลรัฐธรรมนูญ
นายโกเมน ภัทรภิรมย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายจุมพล ณ สงขลา	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
พลโท จุล อติเรก	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายชัยอนันต์ สมุทวณิช	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายประเสริฐ นาสกุล	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายปรีชา เฉลิมวณิชย์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายมงคล สระแก้ว	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุจินดา ยงสุนทร	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายสุวิทย์ วีรพงษ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
นายอนันต์ เกตุวงศ์	ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



LIRT

นายอิสสระ นิตินันท์ประกาศ

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

นายอูระ หวังอ้อมกลาง

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ



## บรรณานุกรม

- คุณวุฒิ ตันตระกูล. ๒๕๓๒. "บทวิเคราะห์คำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ต. ๑/๒๕๑๓". วิทยานิพนธ์  
นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์. ๒๕๑๗. รัฐสภาไทยในรอบสี่สิบสองปี (๒๔๗๕-๒๕๑๗). กรุงเทพมหานคร :  
ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช. ชุมนุกการช่าง
- วิชณุ เครื่องาม. ๒๕๓๐. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ๒๕๔๖. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : บริษัท  
พี.เพรส จำกัด
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. ๒๕๔๗. รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๓ :  
เรื่อง "ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ". กรุงเทพมหานคร : บริษัท  
พี.เพรส จำกัด

## ประวัติผู้เขียน

นายคุณวุฒิ ตันตระกูล เกิดวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๐๖ ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จ การศึกษานิติศาสตร์บัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๗ และนิติศาสตร์มหาบัณฑิต จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒ เริ่มรับราชการ เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๐ ในตำแหน่ง นิติกร ๓ งานรายงานการประชุม กองการประชุม สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และรับราชการเรื่อยมาจน ดำรงตำแหน่งในปัจจุบัน คือ ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎ ระเบียบ(นิติกร ๔ ว) สำนักงานเลขานุการ ก.ร. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และดำรงตำแหน่งอนุกรรมการและเลขานุการอนุกรรมการ ในคณะอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภากฎหมายและระเบียบ และเลขานุการอนุกรรมการใน คณะอนุกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภาเฉพาะกิจ

“เนื้อหาสาระทั้งหมดที่ปรากฏในเอกสารรายงานนี้  
จัดทำเพื่อการศึกษาและเรียนรู้ตามหลักสูตรเท่านั้น  
มิอาจนำไปเป็นเหตุแห่งการฟ้องร้องใด ๆ ทั้งสิ้น”





Legislative Institutional Repository of Thailand