



## ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

### 1. ประวัติความเป็นมาของการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

ประเทศไทยมีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยรัฐสภา มีการปกครองประเทศโดยอำนาจทั้งสามฝ่ายเกี่ยวของประสานงานซึ่งกันและกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจชนิดไม่เค็ดขาด มีการควบคุมการใช้อำนาจของกันและกันในลักษณะที่คานและคุลยอำนาจซึ่งกันและกันภายในขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รัฐธรรมนูญของประเทศไทยก็มีลักษณะที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขไคยาก โดยอิทธิพลที่สืบทอดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญอันมีมาตั้งแต่สมัยกรีก-โรมัน และด้วย ความเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทำให้รัฐธรรมนูญไทยมีบทบัญญัติรับรองไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพเพื่อให้หลักประกันอันมั่นคงแก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงต้องได้รับการคุ้มครองมิให้มีการกระทำละเมิดต่อรัฐธรรมนูญ ทำให้ จำเป็นต้องมีการควบคุมกฎหมายและการกระทำใด ๆ มิให้ขัดรัฐธรรมนูญขึ้นในประเทศไทย

ในระยะเริ่มแรกนั้นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญไคเล็งเห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญของระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองรักษามิให้ รัฐธรรมนูญฉบับแรก (พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475) ถูกละเมิด จึงไคบัญญัติคุ้มครองไว้ในมาตรา 31 วรรค 2 ว่า "สิ่งใดซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อคำสั่งหรือระเบียบการของคณะกรรมาการราษฎรหรือกระทำไปโดยธรรมนูญ ไม่อนุญาตให้กระทำไคให้ถือว่าการนั้นเป็นโมฆะ" บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยัง

ไม่ชัดเจนเนื่องจากไม่ได้อำนาจโดยชอบความที่รัดกุมแน่นหนา นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏชัดว่า คำว่า "ตั้งใจ" ในมาตรา 31 วรรค 2 จะหมายถึงอะไรบ้าง แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้อำนาจโดยชอบความที่รัดกุมแน่นหนา คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 มาตรา 61 ซึ่งบัญญัติว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ มีข้อความแย้งหรือขัดแย้งรัฐธรรมนูญนี้ ท่านว่าบทบัญญัตินั้น ๆ เป็นโมฆะ" อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับที่กล่าวมานี้ยังหาได้มีฉบับใดเลยที่บัญญัติถึงวิธีการควบคุมอย่างละเอียดถี่ถ้วน และหาได้มีการกล่าวถึงองค์คณะผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าเป็นองค์กรใด ในระหว่างนั้นเมื่อเกิดปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญขึ้น ศาลยุติธรรมก็ได้อำนาจวินิจฉัยปัญหาโดยที่ยังไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้เลย ศาลยุติธรรมจึงเป็นองค์กรแรกที่เริ่มวินิจฉัยปัญหา แต่ก็มีได้เป็นไปโดยราบรื่นเนื่องจากการที่ศาลยุติธรรมอำนาจอำนาจวินิจฉัยนั้นได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างศาลยุติธรรมกับรัฐสภา ทำให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องขจัดความขัดแย้งนี้เพื่อความมั่นคงในการปกครองประเทศ สถาบันทางการเมืองซึ่งเป็นกลางจึงเกิดขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยปัญหาโดยเฉพาะ และได้บัญญัติให้อำนาจไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 88 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติถึงองค์คณะผู้มีอำนาจวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญอันได้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั่นเอง

### 1.1 จุดเริ่มต้นของระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย

เมื่อพิจารณาจากองค์คณะผู้มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาตามกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเท่าที่ปรากฏมาทำให้เห็นได้ว่าประเทศไทยได้เคยมีระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญทั้งระบบกระจายอำนาจโดยศาลยุติธรรมและระบบรวมอำนาจโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เริ่มจากระบบกระจายอำนาจ ศาลยุติธรรมได้อำนาจวินิจฉัยเมื่อปี พ.ศ. 2478 ภายหลังการให้เหตุผลว่า การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของ

ศาลยุติธรรมโดยเฉพาะและโดยเหตุจากความเป็นอิสระของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งสามารถทำให้เกิดความเที่ยงธรรมได้ ตามมาตรา 58 และ 60 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับที่สอง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475) ศาลอุทธรณ์จึงวินิจฉัยว่า มาตรา 104 แห่งกฎหมายลักษณะอาญาตามที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นโมฆะเพราะขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ แต่คดีนี้ศาลฎีกาได้พิพากษาลับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ ทำให้การอ้างอำนาจวินิจฉัยของศาลยุติธรรมไม่ประสบความสำเร็จอย่างเด่นชัดและยังไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจต่อปัญหานี้เท่าใดนัก ต่อมาเมื่อเกิดปัญหาในคดีเกี่ยวกับการฟ้องให้ลงโทษผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 ขึ้น จึงเป็นจุดเริ่มต้นอย่างแท้จริงของระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย กล่าวคือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1 / 2489 ลงวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2489 ศาลฎีกาได้วินิจฉัยโดยให้เหตุผลว่า แม้รัฐธรรมนูญมิได้กล่าวว่าใครเป็นผู้มีอำนาจแสดงว่า กฎหมายอันขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะได้ แต่ศาลฎีกาเห็นว่า ศาลมีอำนาจด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

1) ศาลเป็นผู้ใช้กฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 58 การที่จะพิจารณาว่าอะไรเป็นกฎหมายหรือเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับได้หรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของศาลเพราะถ้าหากไม่ให้ศาลมีอำนาจดังกล่าว ศาลก็ย่อมไม่ทราบว่าจะอะไรเป็นกฎหมายหรือไม่ และก็จะ

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 บัญญัติให้การกระทำดังต่อไปนี้ไม่ว่าจะใดกระทำการก่อนหรือหลังวันใช้กฎหมายนี้ เป็นอาชญากรรมสงคราม คือ

1. ทำการติดต่อกองทัพเพื่อทำสงครามรุกกรานหรือกระทำการโดยสมัครใจเข้าร่วมสงครามกับผู้ทำสงครามรุกกราน หรือโฆษณาชักชวนให้บุคคลเห็นดีเห็นชอบในการกระทำของผู้ทำสงครามรุกกราน

2. ละเมิดกฎหมายจารีตประเพณีในการทำสงคราม คือปฏิบัติมิชอบบรรณต่อทหารที่ตกเป็นเชลย จักส่งพลเรือนไปเป็นทาส ฆ่าผู้ที่ถูกจับเป็นประกัน ทำลายบ้านเมือง

ทำให้ศาลไม่สามารถดำเนินการพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายได้

2) ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจในรูปแบบการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของไทย ย่อมแบ่งผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยให้แต่ละฝ่ายมีอำนาจยับยั้งและถ่วงดุลย์แก่อำนาจซึ่งกันและกันเพื่อให้เกิดหลักประกันในความมั่นคงแห่งการใช้อำนาจทั้งสามฝ่าย เมื่อสภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจนิติบัญญัติตรากฎหมายออกมาไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยมีข้อความขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ ศาลก็ควรจะมีอำนาจแสดงให้เห็นความไม่ถูกต้องนั้นได้

3) ด้วยความจำเป็นที่จะต้องให้ผู้ซึ่งควบคุมกฎหมายโดยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 61 ย่อมจะต้องมีองค์กรที่จะให้ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญปรากฏอย่างจริงจัง แต่องค์กรสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ตรากฎหมายนั้นออกมาเอง ย่อมไม่สมควรจะให้สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้วินิจฉัยปัญหา และทางฝ่ายบริหารก็ไม่สามารถเป็นผู้วินิจฉัยได้ เพราะการวินิจฉัยกฎหมายไม่ใช่กิจการของฝ่ายบริหาร ดังนั้นองค์กรที่เหลืออยู่ในสามองค์กร ก็คือ ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นองค์กรที่มีขึ้นเพื่อให้ความยุติธรรมและบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน เมื่อมีกฎหมายออกมาจากัดสิทธิเสรีภาพโดยขัดรัฐธรรมนูญเช่นนี้ ศาลยุติธรรมก็ควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจแสดงให้ปรากฏซึ่งความยุติธรรมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

(ต่อ) โดยไม่จำเป็นสำหรับการทหาร

3. กระทำการละเมิดต่อมนุษยธรรม คือ กดขี่ข่มเหงในการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือศาสนา

4. กระทำโดยสมัครใจเข้าร่วมมือกับผู้ทำสงครามรุกราน คือ ชักชวนให้ทำการยึดหรือครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นโดยไม่ชอบธรรม หรือตีบ หรือให้ความลับ หรือความรู้ อันเป็นอุปการะแก่การทำสงครามของผู้ทำสงครามรุกราน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลฎีกาจึงได้พิพากษาว่า พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนไซ้พระราชบัญญัตินี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 14 และเป็นผลให้บทบัญญัติส่วนดังกล่าวเป็นโมฆะ ตามมาตรา 61 การกระทำที่โจทก์ฟ้องจำเลยในคดีนี้เป็นกรกระทำก่อนวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2488 อันเป็นวันไซ้พระราชบัญญัตินี้ทั้งสิ้นและจำเลยจะมีความผิดตามกฎหมายอื่นใดอีกบ้างหรือไม่ นั้น ไม่สำคัญสำหรับคดีนี้ เพราะโจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 เท่านั้น เมื่อบทบัญญัติอันโจทก์ฟ้องขอให้เอาผิดกับจำเลยเป็นโมฆะเสียแล้ว ก็ไม่มีทางจะลงโทษจำเลยได้ จึงให้ยกฟ้องของโจทก์เสีย ปล่อยจำเลยพ้นข้อหาไป

จากคำพิพากษาคดีนี้ได้ออกไปให้เกิดความเคลื่อนไหวในหมู่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมัยนั้น โดยเห็นว่า การที่ศาลฎีกาวินิจฉัยเช่นนี้เป็นกรปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญและดวงคำหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร ส่วนฝ่ายตุลาการก็ได้โต้แย้งโดยอ้างเหตุผลสนับสนุนให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัย<sup>1</sup> ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงและขจัดปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งเป็นฉบับต่อมาจึงมีบทบัญญัติแจ้งชัดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญอันเป็นองค์กรทางการเมืองมีอำนาจวินิจฉัยปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ การเริ่มมีองค์กรเดียวคือคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยเช่นนี้ เป็นการเริ่มต้นระบบการควบคุมที่เป็นระบบรวมอำนาจ และสืบต่อมาในรัฐธรรมนูญอีกหลายฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>1</sup> พิพัฒน์ จักรางกูร, "กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ," :62-64.



พ.ศ.2511 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันด้วย โดยฉบับหลัง ๆ ได้บัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนขององค์กรมากขึ้น

แต่เดิมมาการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญของไทยเป็นการควบคุมตามระบบแก้ไข คือควบคุมกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่ประกาศใช้บังคับแล้ว ส่วนการควบคุมในขณะที่เป็นร่างกฎหมายหรือตามระบบป้องกันนั้น เพิ่งจะเริ่มมีปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 224 และครั้งที่สองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน) มาตรา 190 แต่ระบบป้องกันที่ใช้ในประเทศไทยนั้นเป็นระบบที่ใช้ควบคู่ไปกับระบบแก้ไขเสมอ

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งสำหรับรัฐธรรมนูญไทยที่จะต้องกล่าวถึง มีรัฐธรรมนูญเพียงสองฉบับเท่านั้นที่ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2519 เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก็มักจะต้องบัญญัติถึงองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยด้วยซึ่งเท่าที่ปรากฏให้เห็นในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็คือ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญและรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ<sup>1</sup> ส่วนศาลยุติธรรมนั้นมักอ้างอำนาจวินิจฉัยโดยรัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนั้นเรื่องขององค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัยจึงเป็นหัวข้อที่จะกล่าวถึงต่อไป

## 1.2 องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัย

ก) ศาลยุติธรรม ในรัฐธรรมนูญบางฉบับไม่มีบทบัญญัติที่ปรากฏแน่ชัดว่า องค์กร

<sup>1</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2515 มาตรา 23 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2520 มาตรา 31.

โคเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย เมื่อเกิดปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญขึ้น ศาลยุติธรรมก็ได้อำนาจวินิจฉัย โดยครั้งแรกที่ศาลยุติธรรมได้อำนาจวินิจฉัยก็คือ ในสมัยที่ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 ซึ่งศาลได้อำนาจวินิจฉัยโดยอาศัยมาตรา 58 และ 60 แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่บัญญัติให้อำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่เป็นคดีที่ไม่มีการกล่าวถึงกันเพราะการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญยังไม่เป็นที่เข้าใจกันมากนักในประเทศไทย เมื่อได้เกิดคดีตามคำพิพากษากฎีกาที่ 1/2489 ขึ้น จึงได้ก่อให้เกิดความเข้าใจในระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ คดีดังกล่าวได้ทำให้มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากในวงการณ์กฎหมายของไทยและเป็นจุดที่ได้อำนาจให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้นระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายนิติบัญญัติ ทางฝ่ายตุลาการได้อำนาจเหตุผลว่า<sup>1</sup>

...การที่ศาลตัดสินให้กฎหมายเป็นโมฆะ ไม่ใช่เป็นการบัญญัติหรือยกเลิกกฎหมาย... แต่เป็นการใช้อำนาจในทางพิจารณาพิพากษาคดี โดยที่คดีมีความจำเป็นจะต้องนำกฎหมายมาใช้บังคับ และรัฐธรรมนูญมาตรา 61 บัญญัติว่า กฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญไม่เป็นกฎหมาย ศาลจึงต้องพิจารณาว่า กฎหมายที่จะนำมาบังคับนั้น เป็นกฎหมายหรือไม่ การวินิจฉัยเช่นนี้มีอิสระเป็นการใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่กลับเป็นการกระทำที่สมควรความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 61...

ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้โต้แย้งคัดค้านการใช้อำนาจของศาลยุติธรรม โดยได้อำนาจมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้อำนาจเกิดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญแก่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในคำแถลงของประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กล่าวว่า "มาตรา 62 บัญญัติว่า สิทธิในการตีความแห่งพระธรรมนูญนี้อยู่แก่สภาเป็นการเกิดขาด ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ธรรมนูญการปกครองนั้นหาเหมือนกฎหมายอื่น ๆ ไม่ ต่างประเทศหลายประเทศเขาให้อำนาจนี้แก่สภาเหมือนกัน" และในคำอธิบาย

<sup>1</sup> คำพิพากษากฎีกาประจำพุทธศักราช 2489 ของเนติบัณฑิตยสภา, หน้า 634-638 (บันทึกของนายสอาด นาวิเจริญ บรรณาธิการหนังสือคำพิพากษากฎีกาประจำพุทธศักราช 2489)

ประกอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 ของคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญไต่ถามเกี่ยวกับมาตรา 62 นี้ว่า " การตีความรัฐธรรมนูญนั้น สหประชาชาติอเมริกาให้เป็นหน้าที่ศาล แต่เมื่อเป็นเช่นนั้นในทางปฏิบัติ ต้องไม่สะดวกเพราะสภาอาจจะออกกฎหมายซึ่งศาลตัดสินว่าเป็นโมฆะเพราะสภาไม่มีอำนาจออก ดังนั้นประเทศอื่น ๆ อำนาจตีความรัฐธรรมนูญมักอยู่แก่สภา เช่นประเทศอังกฤษ" อีกทั้งรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 40/2475 ประจำวันอาทิตย์ที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 ซึ่งประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอธิบายว่า "ปัญหาเรื่องตีความในรัฐธรรมนูญนี้ ในต่างประเทศเขาให้สภาเป็นผู้มีสิทธิเด็ดขาด เว้นแต่อเมริกา" เหล่านี้เป็นข้อสนับสนุนในคำอ้างของสมาชิกสภาที่กล่าวว่า น่าจะแสดงเจตนารมณ์ของการร่างรัฐธรรมนูญอันจะให้องค์กรสภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัย และจากคำพิพากษาคงกล่าวได้ทำให้นายกิจจา วัฒนสินธุ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งได้เสนอญัตติให้สภาตีความในรัฐธรรมนูญ มาตรา 61 และ 62 ว่า<sup>1</sup>

เนื่องจากศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาคดีอาชญากรรมสงคราม เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2489 ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนแก่ประชาชนทั่วไปว่า ศาลไต่ถามลงเข้ามาในวงเขตอำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร คำพิพากษาดังนั้นนับเป็นฉบับแรกที่มีปัญหาพาดพิงมาถึงอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร จึงใคร่ขอประธานอนุภาคินำเข้าสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตีความแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อถือเป็นบรรทัดฐานและตัดปัญหายุ่งยากที่จะมีขึ้นในโอกาสต่อไป คือ

1. มาตรา 61 บัญญัติว่า ... ปัญหาที่ว่า ศาลจะมีอำนาจวินิจฉัยความสมบูรณ์ของกฎหมายใดเพียงใด หรือไม
2. มาตรา 62 บัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จะเป็นการตัดอำนาจไปให้ศาลตีความควยหรือไม่

<sup>1</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศไทยและในบางประเทศ,"



สภาผู้แทนราษฎรลงมติในที่ประชุมเมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2489 ให้ตั้ง คณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งรวม 7 คน (มาปฏิบัติหน้าที่จริง 5 คน คือ นายพิชานู บุญยง พระยาเทพวิหิต พระยาวิกรมรัตนสุภาภ พระยานลราชสุวัณ และ พระยานิติศาสตร์ไพศาล) ประกอบด้วยอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและอดีต ประธานศาลฎีกา กับผู้เชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์ ให้พิจารณาปัญหาตามมติของนายกิจจา วสันตสินธุ์ คณะกรรมการได้พิจารณาเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2489 ลงมติพร้อม กันรับรองคำพิพากษาศาลฎีกาทั้งกล่าวให้ถือว่าถึงที่สุดไป นอกจากนั้นแล้วรายงานของคณะกรรมการวิสามัญยังสรุปได้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จะใช้กฎหมายอาจลงความเห็น ได้ว่า บทกฎหมายนั้นเป็นโทษหรือไม่ ตามมาตรา 61 แต่ในกรณีจำเป็นต้องตีความ แห่งรัฐธรรมนูญแล้ว การวินิจฉัยนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใช้กฎหมายยอมจักต้องขอให้ สภาผู้แทนราษฎรตีความแห่งรัฐธรรมนูญเสียก่อน ตามมาตรา 62 เพราะสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำว่า "เด็ดขาด" ตามมาตราดังกล่าว มีความหมาย 2 ประการ คือ<sup>1</sup>

1) กรณีมีข้อพิพาทโต้แย้งถึงความหมายแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจสูงสุดและที่สุกในการตีความแห่งบทบัญญัตินั้น ๆ และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ต้องปฏิบัติตาม

2) อำนาจตีความแห่งรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจเฉพาะแต่ผู้เดียวของสภาผู้แทนราษฎร เมื่อเกิดกรณีจำเป็นต้องตีความรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ควรต้องงดการ พิจารณานั้นไว้ แล้วขอให้สภาผู้แทนราษฎรตีความก่อน และควรปฏิบัติตามคำตีความของ สภาผู้แทนราษฎรนั้นด้วย

<sup>1</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, สถาบันการเมืองและรัฐธรรมนูญของต่างประเทศกับ ระบอบการปกครองของไทย, หน้า 141-142.

แม้จะมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายศาลยุติธรรมเกิดขึ้นดังกล่าว และ  
สภาผู้แทนราษฎรหลังจากนั้นได้หลีกเลี่ยงความขัดแย้ง โดยการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา  
ใหม่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ  
ก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ทยอยมาฉบับมีไ้บัญญัติให้อำนาจองค์กรใดไว้ชัดเจนอีก  
ศาลยุติธรรมก็มักเป็นผู้ใช้อำนาจวินิจฉัยโดยเหตุผลที่สนับสนุนกันต่อมา ดังตัวอย่างจากที่มี  
กรรมการร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งได้อภิปรายไว้ในที่ประชุม พอสรุปได้ดังนี้<sup>1</sup>

1) เมื่อได้ลงมติให้อำนาจการพิพากษารรตคคิแก่ศาลและให้ผู้พิพากษามีอิสระ  
ในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแก่ผู้พิพากษาเพื่อมิให้ศาลถูกคุกคามหรือ  
มิให้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับแล้ว จึงเป็นการมอบความไว้วางใจให้แก่ศาล  
ในอันที่จะพิจารณาพิพากษารรตคคิโดยอิสระ ในเรื่องของการวินิจฉัยกฎหมายมิให้ขัด  
รัฐธรรมนูญ ก็น่าจะมอบให้แก่ศาลเป็นผู้วินิจฉัยได้เพราะเรื่องนี้เป็นการที่ศาลจะนำเอา  
กฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีเช่นกัน

2) ตามที่ปรากฏการใช้อำนาจวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญตั้งแต่  
เกิดมา ศาลยุติธรรมได้เคยทำหน้าที่นี้มานานกว่าองค์กรอื่น โดยปรากฏผลของการที่ศาล  
วินิจฉัยเป็นที่ยอมรับกันโดยเปิดเผยทั้งในหมู่นักนิติศาสตร์และในหมู่ประชาชนทั่วไปว่า  
เป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้อง เป็นธรรม สอดคล้องกับความเป็นจริง

3) การให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยปัญหาทำให้สะดวกและรวดเร็ว ถ้าหาก  
จะให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย เมื่อศาลเห็นว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับ  
แก่คดีที่ขึ้นสู่ศาลนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจะต้องหยุดการพิจารณาไว้ชั่วคราว

<sup>1</sup> ุกรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 36 วันพฤหัสบดีที่ 27 มิถุนายน  
พ.ศ. 2506 ในรัฐสภาสาร ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2509 หน้า 72 - 74.

แล้วส่งคดีไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาเสียก่อน ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะต้องใช้เวลาในการพิจารณาอีกกระยะหนึ่ง ทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า แต่ถ้าให้อำนาจศาลวินิจฉัยเองก็จะทำให้คดีรวดเร็วว่องไวขึ้น

4) การให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยเป็นการสอดคล้องกับระบบตุลาการ และระบบการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญที่ใช้อยู่ในหลายประเทศ

ตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่มีการอ้างอำนาจวินิจฉัยปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ของศาลยุติธรรม

คำพิพากษาฎีกาที่ 456/2478

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยอมมีอำนาจเสนอญัตติหรือข้อความใดๆ ว่ากล่าว รัฐบาลได้ ถ้าหากการกระทำนั้นอยู่ภายในบังคับแห่งกฎหมายและในขอบแห่ง เอกสิทธิ์ ของคนที่จะกระทำได้ในฐานะ เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

จำเลยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทราบว่าทางราชการได้ส่งหนังสือภาษาอังกฤษเล่มหนึ่งมาให้นักเรียนเรียน จำเลยอ่านดูเห็นว่า เป็นหนังสือสอนลัทธิคอมมิวนิสต์ จึงตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในสภา รัฐบาลตอบไม่เป็นที่พอใจจำเลย ต่อมา ล. มาหาจำเลย และพูดว่ามีราษฎรไม่พอใจคำตอบของรัฐบาลและถามว่ามีผู้ยื่นหนังสือร้องทุกข์ขอให้เสนอ ญัตติไม่ไว้วางใจในรัฐบาลต่อสภา จำเลยจะยอมรับเสนอให้หรือไม่ จำเลยตอบว่าถ้า มีผู้ลงชื่อพอสมควรก็จะเสนอให้ ล. จึงนำเอกสารหมาย ก. ซึ่งมีข้อความใส่ร้ายรัฐบาล ทว่าดำเนินการปกครองไปในทางคอมมิวนิสต์กับหมกมุ่นที่จะดำเนินเศรษฐกิจของ ราษฎรให้ฟื้นตัว ฯลฯ มาให้จำเลยดู และขอให้จำเลยเขียนอะไรให้ไว้เป็นสำคัญ จำเลยจึงเขียนญัตติลงชื่อจำเลยข้างท้าย ปรากฏตามเอกสารหมาย ข. ซึ่งมีข้อความว่า ได้รับหนังสือร้องทุกข์จากราษฎร ขอสภาลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ปรากฏว่า ยังไม่ทัน มีผู้ลงชื่อในเอกสารหมาย ก. จำเลยก็ถูกเจ้าพนักงานจับ โจทก์จึงฟ้องขอให้ลงโทษ

จำเลย

ศาลเดิมเห็นว่า จำเลยมีผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา 104 ข้อ ก) และ ค) ตามที่แก้ไข พ.ศ. 2470 ให้จำคุก 2 ปี

ศาลอุทธรณ์ฟังข้อเท็จจริงว่า โจทก์ไม่มีพยานเบิกความว่าจำเลยเป็นผู้วางหรือร่วมคิดกับผู้อื่นวางเอกสารหมาย ก.นี้ขึ้น และวินิจฉัยว่า มาตรา 104 ตามที่แก้ไขใหม่บางส่วนขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตกเป็นโมฆะ ตามมาตรา 61 แห่งรัฐธรรมนูญ จำเลยไม่มีความผิดให้ยกฟ้อง

ศาลฎีกาศักดิ์เห็นว่า มาตรา 104 มิได้ขัดแย้งกับบทมาตราใดในรัฐธรรมนูญ หากตกเป็นโมฆะไม่ และเห็นว่าการกระทำของจำเลยอยู่ในขอบแห่งเอกสิทธิ์ที่จะกระทำได้ พิพากษาเป็นตามศาลอุทธรณ์

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1 /2489

รัฐธรรมนูญมาตรา 62 ซึ่งบัญญัติว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิเด็ดขาดในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ไม่ใช่เป็นข้อบัญญัติที่อำนาจศาลที่จะตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ศาลจึงมีอำนาจตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญได้

ในการใช้กฎหมายหรือบังคับตามกฎหมายนั้น ศาลย่อมต้องแปลและตีความหมายของกฎหมาย หากไม่ให้ศาลแปล ศาลก็ย่อมใช้กฎหมายไม่ได้

รัฐธรรมนูญมาตรา 14 มีข้อความรับรองถึงเสรีภาพของบุคคลในการต่าง ๆ ดังระบุไว้ นั้น มีความหมายรับรองถึงเราจะทำอะไรก็ได้ด้วย หากการนั้นอยู่ภายในบังคับของกฎหมาย

คำว่าภายในบังคับแห่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญมาตรา 14 นั้น หมายถึงว่าไม่มีกฎหมายห้ามไว้โดยตรงหรือโดยอ้อม และหมายถึงบทกฎหมายที่มีอยู่ในเวลานั้น

ไม่ใช่หมายถึงบทกฎหมายที่จะมีมาภายหลัง

กฎหมายโคบัญญัติย้อนหลังลงโทษการกระทำ การเขียน การพูด ฯลฯ ที่แล้ว  
มาย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 14 กฎหมายนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ จะใช้บังคับมิได้

พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามเฉพาะที่มีบัญญัติย้อนหลังนั้น ย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ  
มาตรา 14 จึงเป็นโมฆะ ส่วนบทบัญญัติที่ว่าด้วยการกระทำหลังจากใช้พระราชบัญญัตินี้  
แล้วเป็นอันใช้ได้โดยสมบูรณ์

สภาผู้แทนราษฎรอาจออกกฎหมายย้อนหลังได้ต่อเมื่อกฎหมายที่ใช้อย่อนหลังนั้น  
ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณ

ศาลเป็นผู้มีอำนาจที่จะชี้ขาดว่า กฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นโมฆะ ตาม  
รัฐธรรมนูญ มาตรา 61 ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 21 / 2492

พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่า ฯ พ.ศ. 2490 ที่ให้ใช้บังคับย้อนหลังไม่ขัดต่อ  
รัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญไม่มีบทบัญญัติห้ามการใช้กฎหมายให้มีผลย้อนหลังในทางแพ่ง

คำพิพากษาฎีกาที่ 222 / 2494

บทบัญญัติมาตรา 13 ทวิ (1) แห่งพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว  
พ.ศ. 2489 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว (ฉบับที่ 2)  
พ.ศ. 2489 มาตรา 6 เฉพาะที่ให้ริบทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่มีใคร่เห็นในการกระทำผิด  
ด้วยกัน เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 249 มาตรา 29 บท  
บัญญัติโดยเฉพาะคั้งกล่าวนี้ จึงใช้บังคับมิได้ ตามนัยมาตรา 178 แห่งรัฐธรรมนูญ ฯ



คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1212/2497

ผู้ที่เกิดในประเทศไทยจากบิดาซึ่งเป็นคนต่างด้าว ถ้าเคยขอและได้รับใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวมาแล้ว ย่อมขาดจากสัญชาติไทย แม้จะได้ฟ้องคดีขอให้ทางราชการออกบัตรประจำตัวประชาชนไว้ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) ก็ตาม และกฎหมายฉบับนี้ก็ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1460/2497

พระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะไม่มีผลย้อนหลังในทางอาญา

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 766/2505

โดยปกติศาลเป็นผู้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดี จึงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดจะใช้บังคับแก่คดีใดหรือไม่ เพียงใด เว้นแต่จะมีบทกฎหมายใดบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นโดยเฉพาะ ฉะนั้นเมื่อมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดบทกฎหมายใดว่า จะแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เสียแล้ว อำนาจหน้าที่ชี้ขาดนี้จึงตกอยู่ที่ศาลยุติธรรม

ในการพิจารณาว่าบทกฎหมายใดมีผลใช้บังคับได้หรือไม่ เพียงใดนั้น เป็นการพิจารณาถึงบทกฎหมายนั้นเมื่อขณะประกาศออกใช้บังคับ หากใช้เฉพาะแต่เวลาที่จะยกขึ้นใช้บังคับแก่คดีหนึ่งคดีใดไม่ เพราะถ้าบทกฎหมายใดใช้บังคับมิได้แล้ว ก็ย่อมจะใช้บังคับมิได้มาแต่เริ่มแรก หากใช้เพียงจะมาใช้บังคับมิได้เอาเมื่อจะยกขึ้นบังคับแก่คดีใด โดยเฉพาะไม่ ฉะนั้นการที่ศาลวินิจฉัยว่า มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลคลองตัน พ.ศ. 2496 ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา 29 ไม่มีผลบังคับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 113 จึงกระทำได้โดยชอบ หากใช้เป็นการที่ศาลเองจะมากำหนด

ให้รัฐธรรมนูญมาตรา 29 ใช้บังคับได้อยู่ อันเป็นการขัดแย้งกับประกาศคณะปฏิวัติไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 222/2506

โดยปกติกฎหมายเป็นผู้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาใช้บังคับแก่คดีโดยมีอำนาจพิจารณาว่ากฎหมายใดจะใช้บังคับคดีได้หรือไม่ ฉะนั้น ศาลจึงมีอำนาจพิจารณาตีความรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าบทกฎหมายนั้น ๆ ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เว้นแต่จะมีบทกฎหมายโดยเฉพาะบัญญัติให้อำนาจหน้าที่พิจารณาตีความรัฐธรรมนูญไปตกอยู่แก่สถาบันอื่น

มาตรา 5, 19 ประกอบด้วยมาตรา 20 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร แสดงว่า อำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญเพื่อใช้กฎหมายปรับแก้คดีเป็นอำนาจศาล สภาจะวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญเฉพาะที่มีปัญหาเกิดขึ้นในวงงานสภา หรือเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีขอให้วินิจฉัยเท่านั้น

มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496 ขัดต่อมาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการให้อำนาจคณะบุคคลให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง เรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นกรณีพิพาทระหว่างบุคคล มีผลที่จะลบล้างกรรมสิทธิ์ของบุคคลที่มีอยู่แล้ว และเป็น การก่อตั้งกรรมสิทธิ์ขึ้นใหม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 225/2506

พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกปอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2490 มาตรา 3 ที่ให้บริบทที่พิพาทที่ใช้ในการกระทำ ความผิดโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นของบุคคลใด และเจ้าของจะรู้เห็นในการกระทำ ความผิดหรือไม่นั้น ได้บัญญัติในสมัยใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2489 ต่อมาใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ศ. 2495 ข้อความที่

ให้บริบทที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับหลังนี้ เป็นโมฆะ ตามมาตรา 113 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 เทียบได้กับคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เรื่องการบริบทของบุคคลผู้มีได้ กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันชาว ฯลฯ

เมื่อยังไม่มีรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศเป็นการแน่นอน และไม่มี คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ การวินิจฉัยบทกฎหมายใด ตลอดจนการตีความตามรัฐธรรมนูญ อันมิใช่เป็นวงงานของสภาฯ ศาลย่อมมีอำนาจกระทำไต่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 562/2508

พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2490 มาตรา 3 ที่บัญญัติให้บริบทที่ใช้ในการ กระทำผิดโดยไม่คำนึงว่าจะเป็นของบุคคลใด และเจ้าของจะรู้เห็นในการกระทำผิด ค้ายหรือไม่นั้น ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เป็นโมฆะ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1602-1603/ 2509

บทกฎหมายใดก็ตาม ที่บัญญัติให้บริบทของบุคคลอื่นที่เขามีได้รู้เห็นเป็นใจ ค้ายในการกระทำผิด และบริบทนั้นไม่ใช่บริบทที่บุคคลทำหรือมีไว้เป็นความผิดแล้ว ย่อมขัดกับการลงโทษตามบทที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาในระหว่างใช้รัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร ศาลตีความมาแล้วว่า บทบัญญัติเช่นนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือ ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ไว้บังคับมิได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1781 /2513

พระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 มาตรา 21 ตามที่ ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 4 พ.ศ. 2501 นั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ฯ มาตรา 89



เรื่องความขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่ง  
 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลบัญญัติโยงไปใช้เรื่องความขาดคุณสมบัติ  
 ของผู้สมัครตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 นั้น  
 แม้ต่อมามีรัฐธรรมนูญบัญญัติลักษณะของผู้ต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิก  
 สภาผู้แทนไว้เป็นอย่างอื่น ก็ไม่กระทบกระเทือนถึงเรื่องความขาดคุณสมบัติของผู้สมัคร  
 รับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งถือว่า พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล  
 บัญญัติเรื่องนี้ไว้เป็นเอกเทศ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1240/2514

เมื่อศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานในขณะที่ไม่มีความขัดแย้งการรัฐธรรมนูญ  
 ว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496 ในส่วนที่เกี่ยวกับ  
 การตั้งคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน เพื่อให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง  
 เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นคำวินิจฉัยของศาลที่มีอำนาจชี้ขาด  
 ได้ชี้ขาดไปแล้วโดยชอบ ก็ต้องถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งคณะ  
 กรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน ไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่นั้นจนบัดนี้ ไม่อาจกลับรื้อ  
 ฟันให้มีผลใช้บังคับขึ้นได้อีก

ลักษณะการใช้อำนาจวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญของศาลยุติธรรม  
 เช่นเกี่ยวกับการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีธรรมดา คือ เมื่อเกิดปัญหากฎหมายขัด  
 รัฐธรรมนูญขึ้นในศาลชั้นต้นศาลใดศาลหนึ่งโดยศาลเห็นว่า กฎหมายที่จะใช้บังคับแก้คดี  
 ที่ขึ้นสู่ศาลนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็จะพิจารณาเปรียบเทียบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่  
 เห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญนั้นกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วยวิธีการตีความกฎหมายและเมื่อ  
 ศาลมีคำวินิจฉัยในปัญหานั้นแล้ว ก็ยังไม่ถึงที่สุด คู่ความในคดีอาจยื่นอุทธรณ์และหากยังไม่  
 เป็นที่พอใจก็อาจยื่นฎีกาต่อศาลฎีกาได้ โดยจะถือว่าคำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นอัน

ถึงที่สุด ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 456 /2478 ที่ยกตัวอย่างมาแล้วข้างต้น

ข) รัฐสภา รัฐธรรมนูญไทยเกือบทุกฉบับได้บัญญัติให้สิทธิแก่ชวคในการตีความแห่งรัฐธรรมนูญแก่รัฐสภา (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 มาตรา 62 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 มาตรา 86 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2490 มาตรา 94 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 177 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 112 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 173 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 163) และจากข้อสันนิษฐานตามรายงานสรุปความเห็นของคณะกรรมการวิสามัญในการตีความมาตรา 62 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475) ดังที่กล่าวมาแล้ว ทำให้เห็นได้ว่า รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญแต่คำพิพากษาโดยแก่ชวค แต่ด้วยความต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับศาลยุติธรรม รัฐสภาจึงได้บัญญัติให้อำนาจวินิจฉัยปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญแก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนการตีความนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นก็ยังคงเป็นอำนาจโดยแก่ชวคของรัฐสภา แต่ในรัฐธรรมนูญไทยสองฉบับซึ่งยังคงสงวนอำนาจนี้ไว้แก่รัฐสภาโดยบัญญัติไว้แจ้งชัดในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เฉพาะเจาะจงให้การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้แก่ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 (มาตรา 23) และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 (มาตรา 31)

การวินิจฉัยควบคุมมิให้มีการขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาในประเทศไทยนั้นปรากฏให้เห็นน้อยมาก รัฐสภาก็ใช้อำนาจวินิจฉัยในขณะที่เป็นร่างกฎหมายอยู่ ดังเช่นการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 2/2512 เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2512 ได้วินิจฉัยตีความว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าเกะและที่ดินกับพระราชบัญญัติควบคุมอัตราค่าเช่า



เคหะและที่ดินชดด้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 121 หรือไม่ ซึ่งที่ประชุมก็ได้ลงมติว่า ชดด้งรัฐธรรมนูญ นอกจากนั้นรัฐสภาก็ได้เคยตีความโดยลงมติว่า ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.2513 ข้อ 30 ชดด้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 125, 126, 127 และ 128 ในการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1/2513 เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2513 และครั้งที่ 2/2513 เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ.2513

ก) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup> ด้วยความต้องการหลักเลียดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการ ทำให้องค์คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกิดมีขึ้นในรัฐธรรมนูญไทย เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ โดยใช้อำนาจแยกต่างหากจากการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภา<sup>2</sup>

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีลักษณะเป็นศาลทางการเมือง<sup>3</sup> เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับการเมือง องค์การนี้ไ้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้

<sup>1</sup> สงวน คำวงษา, "บทบรรณาธิการ," วารสารรัฐสภาสาร 25 ฉบับที่ 7 (2520) : 1

<sup>2</sup> ลักษณะของการตีความรัฐธรรมนูญ แยกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1. การตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ไ้แก่การแปลความหมายบทบัญญัติของแต่ละมาตราในรัฐธรรมนูญ เมื่อเห็นว่าการกระทำใดผิดไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ก็จำเป็นต้องมีการตีความตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติว่าแปลความหมายไ้ไ้ยไร

2. การตีความบทกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ไ้แก่ การแปลความหมายของบทบัญญัติแต่ละมาตราในกฎหมายใด เมื่อเห็นว่าเกิดขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญก็จำเป็นต้องมีการวินิจฉัยตีความว่าบทบัญญัตินั้นขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

<sup>3</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ-บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2519),

ชั่วคราวรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกโดยบทบัญญัติมาตรา 88 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 ซึ่งก่อนที่จะบัญญัติเรื่องนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำเอาวิธีการต่าง ๆ ของหลายประเทศมาเทียบเคียงศึกษาแล้วจึงได้ตราเป็นบทบัญญัติขึ้นโดยกำหนดวิธีการให้รัดกุมและซ้กแจ้ก้วยการสงวนอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติเฉพาะปัญหาที่เกิดขึ้นในวงงานของสภา ส่วนปัญหาที่เกี่ยวข้องกับศาลในกรณีที่จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบังคับแก่คดีนั้น ก็ให้เป็นอิสระแก่ศาล แต่หากเมื่อศาลเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก็ให้ศาลส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเสียก่อน <sup>1</sup>มติของสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยทั่วไปที่ได้ออบให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยก็โดยเหตุผลว่า <sup>2</sup> การวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญนั้นไม่ควรจะให้ฝ่ายนิติบัญญัติบริหาร หรือตุลาการ เป็นผู้วินิจฉัยเพราะจะเป็นการก้าวก้าวยอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกัน ซ้กต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ควรจะจัดให้มีองค์กรอิสระและเป็นกลางทำหน้าที่วินิจฉัย

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงพอจะสรุปเหตุผลที่สนับสนุนให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมที่สุด ดังนี้ <sup>3</sup>

1) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันกลางประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายฝ่าย จึงไม่เกิดความลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และจากการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ

<sup>1</sup> ฎรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 42 วันพฤหัสบดีที่ 19 กันยายน พ.ศ.2506 ในรัฐสภาสาร ฉบับที่ 9 ปีที่ 14 พ.ศ.2509 หน้า 77.

<sup>2</sup> สมภพ โทตระกิตย์, "รัฐธรรมนูญไทย," วารสารจุลพาท 11( เมษายน 2507) :29.

<sup>3</sup> สมภพ โทตระกิตย์, "การควบคุมกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญ," :19.

ของตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำให้เป็นที่ยอมรับในความรู้ความสามารถที่จะวินิจฉัยปัญหาได้อย่างเที่ยงธรรมและถูกต้อง

2) การให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเป็นการป้องกันการกระทบกระทั่งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการ หรือระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการ ได้ดี

3) เพื่อต้องการหลีกเลี่ยงการให้ศาลยุติธรรมเข้าไปมีอำนาจวินิจฉัยการกระทำของรัฐสภาโดยก้าวล่วงในการใช้อำนาจนิติบัญญัติอื่นเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ<sup>1</sup>

ส่วนสำคัญที่ทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น พิจารณาได้ดังนี้

(ก) องค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไทยอาจแบ่งพิจารณาในค้ำขององค์ประกอบที่แตกต่างกันได้เป็น 2 ประเภท คือ

(1) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ประกอบขึ้นด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่แต่งตั้งโดยรัฐสภาให้เป็นประธานตุลาการหนึ่งคนกับตุลาการอีก 14 คน (มาตรา 89) และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งประกอบด้วยบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่เลือกโดยรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการตุลาการฝ่ายละ 3 คน รวมจำนวน 9 คน มีวิธีการเลือกโดยให้คณะกรรมการตุลาการเลือกก่อนแล้วแจ้งผลต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เมื่อรัฐสภาเลือกแล้วให้แจ้งผลต่อคณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีเลือกแล้วก็ให้นายกรัฐมนตรีนำรายชื่อผู้ได้รับเลือกทั้งหมดกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนประธานตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นให้คณะ

<sup>1</sup> แม้กระนั้นก็ตาม ตุลาการรัฐธรรมนูญอาจกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ แทนที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงธรรมซึ่งฝ่ายศาลยุติธรรมมักอ้างว่าคนทำหน้าที่ได้เที่ยงธรรมกว่า ข้อนี้ผู้เขียนเห็นว่า อาจแก้ไขได้โดยจัดองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และหลักประกันความอิสระของตุลาการรัฐธรรมนูญเสียใหม่ อย่าให้เหมือนแบบเดิม

ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาเลือกตุลาการรัฐธรรมนูญคนหนึ่งเป็นประธาน (มาตรา 218)

(2) คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ประกอบขึ้นด้วยบุคคลจากฝ่ายต่าง ๆ ที่เป็นโดยตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิ ได้แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 168 ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นโดยตำแหน่ง คือ ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร บุคคลจากฝ่ายตุลาการที่เป็นโดยตำแหน่งคือ ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ บุคคลจากฝ่ายบริหารที่เป็นโดยตำแหน่งคือ อธิบดีกรมอัยการ กับบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิในทางกฎหมายซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งอีก 4 คน รวมจำนวน 9 คน มีประธานวุฒิสภาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 106 ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจากฝ่ายตุลาการโดยตำแหน่ง คือ ประธานศาลฎีกา อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ บุคคลจากฝ่ายบริหารโดยตำแหน่งคือ อธิบดีกรมอัยการ กับผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งอีก 3 คน รวมจำนวน 6 คน โดยมีประธานศาลฎีกาเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญและคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 164 ซึ่งมีบัญญัติถึงองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 168 นอกจากนั้น มีข้อนำสังเกตุคือ บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 จะต้องเป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมายเท่านั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เฉพาะเจาะจงโดยความประสงค์ที่จะมีให้รวมถึงผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาอื่น ๆ ด้วย ซึ่งน่าจะมีเหตุผลจากการเห็นถึงความจำเป็นที่การวินิจฉัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในปัญหาเช่นนี้จะต้องกระทำโดยผู้รู้และเชี่ยวชาญในทางกฎหมายเท่านั้นจึงจะสามารถตีความกฎหมายได้

บุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่คัดเลือกมาเป็นองค์ประกอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ นั้น จะต้องเป็นผู้ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรม มีความรู้ความสามารถ รักษาความเป็นกลาง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถใช้อำนาจวินิจฉัยได้โดยอิสระอย่างแท้จริง เพื่อให้ตกเป็นเครื่องมือช่วยให้ผู้ถืออำนาจกระทำการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้<sup>1</sup> นอกจากนั้นการสรรหาบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิยังต้องคำนึงถึงคุณสมบัติส่วนตัวของผู้ทรงคุณวุฒิแต่ละคนด้วย<sup>2</sup>

(ข) วาระในการดำรงตำแหน่ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีวาระการดำรงตำแหน่งซึ่งขึ้นอยู่กับความดำรงอยู่ของรัฐสภา เมื่อมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เพราะเหตุที่สภาผู้แทนเดิมหมดอายุหรือถูกยุบ ก็จะต้องมีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้งถ้าหากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีองค์กรคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 89 วรรค 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 170 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาตรา 108 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 166 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 218 วรรค 2 ) การที่เป็นเช่นนี้แสดงให้เห็นชัดว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันทางการเมือง โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะดำรงตำแหน่งอยู่ครบเท่าที่รัฐสภาสมัยที่ปีการแต่งตั้งคณะ

<sup>1</sup> ประเสริฐ ปัทมะสุคนธ์, "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ," วารสารรัฐสภาสาร 17 (กุมภาพันธ์ 2512): 22.

<sup>2</sup> รายงานการประชุมรัฐสภา(ทำหน้าที่สภาร่างรัฐธรรมนูญ) ครั้งที่ 4/2500 วันที่ 11 เมษายน พ.ศ.2500 ในรัฐสภาสาร ปีที่ 5 ฉบับที่ 32 (กรกฎาคม 2500) หน้า 32-39, ฉบับที่ 33 (สิงหาคม 2500) หน้า 39-45.



ตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นยังคงดำรงอยู่ และเมื่อรัฐสภาสมัยนั้นไม่มีอยู่แล้ว เช่น ครบวาระ หรือมีการยุบสภา ก็ทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นพ้นจากตำแหน่งด้วยเพราะการเลือกตั้งทั่วไปมีผลทำให้เปลี่ยนตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงควรให้โอกาสแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ได้มีโอกาสร่วมมือในการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่

การดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองครั้งของตุลาการรัฐธรรมนูญอาจเกิดขึ้นได้ โดยมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้อำนาจรัฐสภาที่จะแต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ได้โดยไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้ตุลาการรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองครั้ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 170 วรรคท้าย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 108 วรรคท้าย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 166 วรรคท้าย) แต่ถ้ามียกเว้นห้ามไว้ชัดแจ้งดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 211 ย่อมจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองครั้งไม่ได้ หากกรณีเป็นการดำรงตำแหน่งสองครั้งที่ไม่ติดต่อกันก็น่าจะกระทำได้ เพราะการตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญต้องกระทำโดยเคร่งครัด เมื่อห้ามไว้แต่การดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองครั้ง จะตีความให้รวมถึงการดำรงตำแหน่งที่ไม่ติดต่อกัน ย่อมกระทำมิได้ และสำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ซึ่งมีบัญญัติถึงการดำรงตำแหน่งใหม่ของตุลาการรัฐธรรมนูญที่พ้นจากตำแหน่งไว้เลย ก็น่าจะถือว่ากระทำได้เช่นกัน

(ค) การพ้นจากตำแหน่ง กรณีที่จะทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีปกติ เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพ้นจากตำแหน่งก็ทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไปด้วย เมื่อรัฐสภาซึ่งเป็นเสมือนผู้มอบอำนาจการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ชั่วคราวบัญญัติให้แกคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นเสมือน

ผู้รับมอบอำนาจนั้นได้เปลี่ยนชุดใหม่ รัฐสภาชุดเดิมซึ่งเป็นผู้มอบอำนาจไม่มีอยู่แล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ย่อมต้องเปลี่ยนชุดไปด้วย<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ จึงได้บัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป โดยแต่งตั้งภายใน 30 วันนับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 170 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 108 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 166 ) ซึ่งหมายความว่า ในวันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก หลังจากการเลือกตั้งทั่วไป ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจะพ้นจากตำแหน่งไป [รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 171 (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 109 (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 167 (1) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 222 (1) ] เหตุที่มีบัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเพื่อเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งก็เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ได้ แม้จะเป็นระยะที่สภาสิ้นอายุหรือถูกยุบ แต่จากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยประธานรัฐสภาฯ ด้วย ทำให้เห็นได้ว่าเมื่อยังไม่มีประธานรัฐสภา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะประชุมมิได้ นั่นคือ ในช่วงเวลาที่ยังไม่เปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะปฏิบัติหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อมีประธานรัฐสภาแล้วและตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งยังไม่พ้นจากตำแหน่ง สำหรับตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นโดยตำแหน่ง รัฐธรรมนูญไม่ตองบัญญัติเช่นนี้ เพราะตุลาการรัฐธรรมนูญประเภทนี้จะพ้นจากตำแหน่งเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนั้น ๆ เช่น ประธานรัฐสภาเมื่อพ้นจากตำแหน่ง

<sup>1</sup> พิชาญ บุญยง, "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ," :194-195.

ประธานรัฐสภาที่พ้นจากตำแหน่งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญหรือตุลาการรัฐธรรมนูญ  
ไปควย

(2) กรณีพิเศษ เป็นกรณีที่ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาหรือ  
สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง นอกเหนือไปจากกรณีปกติ ได้แก่

ก) ตาย การตายไม่รวมถึงกรณีสาปสูญตามประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์ เพราะในทางแพ่งนั้น การมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งฯ ให้ถือ  
ว่าบุคคลอันศาลมีคำสั่งให้เป็นคนสาปสูญถึงแก่ความตายก็เพื่อประโยชน์แก่การจัดการ  
ทรัพย์สินของผู้สาปสูญเท่านั้น จะนำมาใช้ในเรื่องอื่นนอกจากทางแพ่งไม่ได้

กรณีนี้แม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้ชัดเจนว่าเป็นกรณีที่ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ  
ซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง แต่เนื่องจากการตายเป็นเรื่องทางธรรมชาติที่ไม่  
สามารถหลีกเลี่ยงได้ซึ่งอาจเกิดขึ้นกับตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นโดยตำแหน่งขณะดำรง  
ตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญอยู่ และย่อมเป็นสิ่งแน่นอนว่า การตายย่อมทำให้ตุลาการ  
รัฐธรรมนูญผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญได้อีกต่อไป จึงทำให้  
ตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นโดยตำแหน่งต้องพ้นจากตำแหน่งโดยปริยาย

ข) การลาออก เนื่องจากตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญเป็น  
ตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งในเรื่องทางการเมืองต้องอาศัยความสมัครใจในการเข้า  
รับหน้าที่ควย เพราะการปฏิบัติตามหน้าที่ในทางการเมืองย่อมนำมาซึ่งความรับผิดชอบ  
การลาออกเป็นการแสดงออกถึงความไม่สมัครใจที่จะรับหน้าที่อีกต่อไป ถ้าให้ฝืนใจ  
ทำหน้าที่โดยไม่สมัครใจเช่นนี้ก็ย่อมอาจก่อให้เกิดความเสียหายในการวินิจฉัยควบคุม  
กฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญได้ โดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้การลาออกเป็นกรณี  
หนึ่งที่ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่ง และการลาออกจะมีผล  
สมบูรณ์เมื่อใบลาออกถึงประธานตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว

ค) มีลักษณะต้องห้ามบางประการมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งและใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง [รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 171 (4)] หากคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง [รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาตรา 109 (4)] หากคุณสมบัติสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง [รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 171(4)] หรือเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น [รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 222 (4)]

ง) ต้องคำพิพากษาโทษจำคุก เมื่อตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งต้องคำพิพากษาโทษจำคุกก็ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แม้ว่าศาลจะให้หรือการลงโทษหรือผู้นั้นได้รับอภัยโทษแล้วก็ตาม และโดยที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขใด ๆ ไว้ ดังนั้นหากตุลาการรัฐธรรมนูญต้องคำพิพากษาคดีโทษหรือคดีที่กระทำโดยประมาท หรือคดีใด ๆ ก็ต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งสิ้น

ข้อสังเกต 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 222 ได้บัญญัติถึงการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมีใจเจาะจงว่าตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้ง เนื่องจากตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นประเภทที่ประกอบขึ้นด้วยตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกจากผู้ทรงคุณวุฒิล้วน ๆ โดยไม่มีตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นโดยตำแหน่งด้วย และตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมดก็ได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีนำรายชื่อกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (ได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์)

2) การขาดคุณสมบัติของตุลาการรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้กล่าวถึงผู้มีอำนาจกล่าวอ้างและวินิจฉัย จึงไร้อรรถกถา คือ ผู้มีอำนาจ

แต่งตั้งยอมมีอำนาจวินิจฉัย ส่วนผู้กล่าวอ้าง ก็คือ สมาชิกสภาหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งมีสิทธิเสนอญัตติในสถานนั้นเอง

3) ทักความมาข้างต้นเป็นการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง ส่วนตุลาการรัฐธรรมนูญจะประชุมได้หรือไม่ ย่อมแล้วแต่ตุลาการรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่ว่าจะสามารถประกอบเป็นองค์ประชุมได้หรือไม่<sup>1</sup>

4) ตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 ไม่พ้นจากตำแหน่งในกรณีต้องคำพิพากษาโทษจำคุก เพราะรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่มีบัญญัติถึงกรณีนี้

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 ไม่มีบทบัญญัติถึงการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่จากมาตรา 89 วรรค 2 ก็อาจถือได้ว่าเมื่อมีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ก็ทำให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเดิมพ้นจากตำแหน่งไป

(ง) การแต่งตั้งแทนตำแหน่งว่าง โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญเข้าแทนตำแหน่งว่างภายใน 30 วันในสมัยประชุม<sup>2</sup> สำหรับกรณีที่ตำแหน่งว่างลงโดยเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกเมื่อเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 172 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 มาตรา 110 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 168) การที่

<sup>1</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จัดพิมพ์โดยสำนักงาน ประชานิติ (พระนคร : โรงพิมพ์อุทัย, 2493), หน้า 680.

<sup>2</sup> สักดิ์ ไทวัฒน์, กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้ง (พระนคร : [ม.ป.ท.] , 2499 ), หน้า 121.



กำหนดเวลาไว้ 30 วัน เพราะไม่ต้องการให้ตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญว่างเป็นเวลานาน<sup>1</sup> และที่ตอกกำหนดวันในสมัยประชุมสภาก็เพราะรัฐสภาจะมีการประชุมร่วมกันนอกสมัยประชุมไม่ได้ ส่วนตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 นั้น มาตรา 223 ให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการตุลาการที่ได้เลือกตุลาการรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณีได้เลือกตุลาการรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยมีใ้กำหนดระยะเวลาไว้

(จ) อำนาจหน้าที่ รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับมีบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้ภายในขอบเขตที่กว้างแตกต่างกัน แต่อำนาจหน้าที่หลักของตุลาการรัฐธรรมนูญทุกคณะก็คือ อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีดังนี้

1) การวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ รวมถึงการควบคุมขณะที่เป็นร่างกฎหมายด้วย

2) การวินิจฉัยความสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติ<sup>2</sup> คั้งที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 81 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 มาตรา 77 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 105

3) การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่นี้ได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 (มาตรา 213)

<sup>1</sup> หยุค แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 680.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน : 210-212.

4) การวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมายังสภาผู้แทนราษฎรมีหลักการอย่างเดียวกับหรือคล้ายคลึงกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรรายงานมาหรือไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 224

5) การวินิจฉัยความสิ้นสุดจากตำแหน่งของรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 มาตรา 188

การวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยตามเนื้อหาของกฎหมาย มิใช่เกี่ยวกับแบบพิธีในการบัญญัติกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน ป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจบัญญัติกฎหมายใช้อำนาจเกินขอบเขตทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองคุ้มครองไว้ และเพื่อประโยชน์แก่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่นี้เพื่อรักษาคุณภาพแห่งการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรแห่งอำนาจทั้งสามฝ่ายตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้มิให้มีการก้าวล่วงล่วงล้ำอำนาจซึ่งกันและกัน<sup>1</sup> อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่แตกต่างหากจากการตีความรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา<sup>2</sup> โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐสภายังคงมีอำนาจเด็ดขาดในการตีความรัฐธรรมนูญ ในขณะที่บัญญัติให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ใช้รัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด

<sup>1</sup>ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ-บทกฎหมายและเอกสารสำคัญในทางการเมืองของประเทศไทย, หน้า 54.

<sup>2</sup>สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, ความเป็นมาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2518), หน้า 19.

อำนาจหน้าที่นี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะใช้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้ส่งความเห็นตามทางกรรมมาเพื่อพิจารณา ถึงที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 88 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492 มาตรา 179 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาตรา 114 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511 มาตรา 175 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 225 ส่วนที่ได้ครอบคลุมถึงการควบคุมขณะที่เป็นร่างกฎหมายตามระบบป้องกันนั้น ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 224 ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่ตามระบบป้องกันได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นจากประธานสภาที่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาส่งมา หรือเมื่อได้รับความเห็นจากนายกรัฐมนตรีที่ส่งมาเพื่อพิจารณา

(ฉ) กระบวนการวินิจฉัย คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะดำเนินการวินิจฉัยโดยเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กวายนั่นคือนั่น

(1) ผู้มีสิทธิเริ่มการวินิจฉัย การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทย ยังไม่เปิดโอกาสให้บุคคลผู้เสียหายหยิบยกปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญขึ้นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยโดยตรง ปัญหาจะมาสู่การพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ต้องมีผู้มีสิทธิเริ่มการวินิจฉัยหรือผู้เสนอปัญหาได้เสนอความเห็นขึ้นงาเพื่อพิจารณา ผู้มีสิทธิเริ่มการวินิจฉัยหรือผู้เสนอปัญหานี้ในระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญของไทยมีอยู่ด้วยกัน 3 องค์กร คือ

ก. ศาลยุติธรรม การควบคุมกฎหมายเฉพาะที่ประกาศใช้บังคับแล้วมิให้ชั่วคราวนั้น ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรเดียวที่มีสิทธิเริ่มหยิบยกปัญหาขึ้นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา กรณีมีคดีขึ้นสู่ศาลเมื่อศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลจะรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็นเป็นรายงานระบบบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นพร้อมเหตุผล ผ่านปลัดกระทรวงยุติธรรม (หรือปลัดกระทรวงกลาโหม กรณีเป็นศาลทหาร) ไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งการอ้างปัญหาเช่นนี้เป็นลักษณะประเด็นเกี่ยวเนื่องกับประเด็นอื่นหรือข้อพิพาทที่ฟ้องร้องต่อศาลอันมีอยู่ก่อนแล้ว (Incidenter) หาใช่การอ้างเป็นประเด็นโดยตรง (Principaliter) ไม่

ข. สมาชิกแห่งรัฐสภา สำหรับการควบคุมในฐานะเป็นร่างกฎหมายนั้น สมาชิกแห่งรัฐสภาเป็นองค์กรหนึ่งซึ่งมีสิทธิเริ่มการวินิจฉัย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 ที่ได้เริ่มการวินิจฉัยในฐานะเป็นร่างกฎหมายหรือระบบป้องกันความถี่ไปกับระบบแก้ไขเป็นครั้งแรกได้บัญญัติให้สิทธินี้ไว้ในมาตรา 224(1) เมื่อสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วแก่นายกรัฐมนตรียังมีใ้ค้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ได้เสนอความเห็นโดยทำเป็นญัตติต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ประธานแห่งสภาที่จะส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย และเมื่อวินิจฉัยแล้วก็ให้แจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

ค. นายกรัฐมนตรี อีกองค์กรหนึ่งซึ่งมีสิทธิเริ่มการวินิจฉัยควบคุมร่างกฎหมายมิให้ชั่วคราวนั้นก็คือ นายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ.2517 มาตรา 224 (2) บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีสิทธิเริ่มการวินิจฉัยโดยส่งความเห็นวาระกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติตามที่กล่าวแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปยังคณะกรรมการรัฐธรรมนูญโดยตรงเพื่อพิจารณาวินิจฉัย เมื่อวินิจฉัยแล้วจึงแจ้งให้ประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

(2) การพิจารณาวินิจฉัย สิ่งที่ต้องคำนึงถึงในการพิจารณาวินิจฉัยก็คือ วัตถุประสงค์ของการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญและการตีความข้อความรวมทั้งเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเทียบเคียงกับของรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ

วิธีการพิจารณาวินิจฉัยเริ่มจากเมื่อคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้รับรายงานความเห็นเกี่ยวกับปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานคณะกรรมการรัฐธรรมนูญต้องแจ้งเรื่องไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญทุกคนโดยส่งสำเนาเอกสารต่าง ๆ และกำหนดวันนัดประชุมไปให้ทราบด้วย กำหนดนัดประชุมครั้งแรกนี้มักจะเป็นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องหรือรายงานความเห็น แต่สำหรับการประชุมครั้งต่อ ๆ ไป ให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนดและแจ้งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญคนอื่น ๆ ทราบ ในการประชุมแต่ละครั้งจะต้องมีจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญครบของประชุมตามที่พระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ดังเช่น ไม่น้อยกว่า 7 คน (พระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2493 มาตรา 6 และฉบับ พ.ศ. 2512 มาตรา 6) แต่ระหว่างที่วุฒิสภาทำหน้าที่เป็นรัฐสภา การประชุมใด ๆ ของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ ถ้ามีตุลาการรัฐธรรมนูญประชุมไม่น้อยกว่า 5 คน ให้ถือเป็นองค์ประชุม (พระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2512 มาตรา 24) และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาปัญหาดังกล่าว ประธานหรือตุลาการรัฐธรรมนูญก็มีอำนาจเข้าตรวจรายงานการประชุมหรือเอกสารใด ๆ ของรัฐสภาได้



หลังจากประชุมพิจารณาแล้วก็ให้มีการลงมติโดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 (พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2490 มาตรา 9) หรือถือตามเสียงข้างมาก (พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2493 มาตรา 6 และฉบับ พ.ศ. 2512 มาตรา 6) ซึ่งมติกังกล่าวต้องถือว่าเป็นเด็ดขาด คำวินิจฉัยตามมตินั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องทำเป็นหนังสือและแสดงเหตุผลประกอบ แล้วส่งไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งกลับไปยังศาลยุติธรรมที่ส่งรายงานความเห็นมาให้วินิจฉัย แต่ต้องนำคำวินิจฉัยนั้นไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสียก่อน จึงจะมีผลบังคับได้ การประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นสิ่งที่จำเป็นเพื่อให้เป็นที่ทราบโดยทั่วไปเพราะการประกาศให้กฎหมายมีผลใช้บังคับต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้นเมื่อคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ มีผลทำให้กฎหมายนั้นไม่มีค่าใช้บังคับซึ่งเท่ากับเป็นการลบล้างหรือยกเลิกกฎหมายนั้น จึงต้องประกาศเป็นทางการในราชกิจจานุเบกษากว้างเพื่อให้ประชาชนทราบว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายอีกต่อไป

สำหรับกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยและลงมติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะทำคำวินิจฉัยเป็นหนังสือและส่งไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือส่งไปยังนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไทยได้เคยมีคำวินิจฉัยมาแล้วในปัญหาหลายเรื่องด้วยกัน ดังตัวอย่างต่อไปนี้<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, "คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ," : 24-28, สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย, ความเป็นมาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ, หน้า 40-56.



คำวินิจฉัยที่ ต. 1/ 2494

เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2494 ความในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.2490 ตามที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการเสนอขึ้นมาขอให้พิจารณานั้น ไม่ขัดต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2492

ได้มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 และศาลจังหวัดสมุทรปราการมีความเห็นว่า ตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งจะใช้บังคับแก่คดีนี้ แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ปี 2492 มาตรา 29 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ทำการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดแล้วว่า ความในมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ตามที่ศาลจังหวัดสมุทรปราการได้เสนอมาเพื่อขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้นไม่แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ปี 2492 มาตรา 29 แต่อย่างใด

คำวินิจฉัยที่ ต. 2/ 2494

เมื่อวันที่ 4 มกราคม พ.ศ.2494 ความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ตามที่ศาลจังหวัดพัทลุงได้เสนอขึ้นมาให้พิจารณานั้น ไม่ขัดต่อมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการพนัน ศาลจังหวัดพัทลุงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478 มาตรา 6 ซึ่งจะนำมาใช้บังคับแก่คดีนั้นนั้น แย้งหรือขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492 มาตรา 30 บรรทัดแรก คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาและวินิจฉัยว่า ความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. 2478 ตามที่ศาลจังหวัดพัทลุงเสนอขึ้นมาเพื่อขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยนั้น ไม่แย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 30

คำวินิจฉัยที่ ค. 3/2494

เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2494 บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 เฉพาะที่ให้รับทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่มีใ้รู้เห็นในการกระทำผิดค่านั้น ชัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 29

ศาลฎีกาได้ส่งความเห็นว่ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พ.ศ. 2489 มาตรา 13 ทวิ(1) ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2489 มาตรา 6 เฉพาะที่ให้รับทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่มีใ้รู้เห็นในการกระทำผิดค่านั้น ชัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา 13 ทวิ(1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเฉพาะที่ให้รับทรัพย์สินของบุคคลอื่นที่มีใ้รู้เห็นในการกระทำผิดค่านั้น เป็นการชัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 29 และบทบัญญัติโดยเฉพาะดังกล่าวนี้จึงใ้บังคับมิได้ตามความในมาตรา 178 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2492

คำวินิจฉัยเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2501

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 เป็นบทบัญญัติที่มีข้อความชัดต่อรัฐธรรมนูญต้องด้วยบทบัญญัติ มาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวและได้มีมติให้คำวินิจฉัยดังต่อไปนี้

1. ปลัดกระทรวงยุติธรรมได้มีหนังสือที่ สผ. 11691/2500 ลงวันที่ 12 กันยายน 2500 ส่งสำเนาหนังสืออธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ มายังเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรแจ้งว่า ศาลอุทธรณ์โดยมติที่ประชุมใหญ่มีความเห็นว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ

จัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 มาตรา 9 ข้อต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 99 มาตรา 101 และมาตรา 102 จึงขอให้คณะกรรมการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา 114 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2. มาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีว่า "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์"

มาตรา 101 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีว่า "การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะนั้น จะกระทำมิได้"

มาตรา 102 มีว่า "การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณา เพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้"

มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ. 2497 ซึ่งศาลอุทธรณ์เห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 99 มาตรา 101 และมาตรา 102 ดังกล่าวข้างต้นมีว่า "คำสั่งของคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม ตามความในมาตรา 4 หรือมาตรา 8 ให้ถือเป็นเด็ดขาด ผู้ใดจะนำคดีไปฟ้องเป็นอย่างอื่นมิได้"

ที่ดินแปลงใดอยู่ในระหว่างพิจารณาของคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม และมีกรณีพิพาทขึ้นที่ศาลเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น คณะกรรมการจะรายงานให้ศาลทราบก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ก่อนจนกว่าคณะกรรมการจะได้วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นแล้ว"

มาตรา 4 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 ซึ่งมาตรา 9 ดังกล่าวข้างต้นอ้างถึงนั้น มีความบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมไว้ว่า ที่ดินที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองแสดงความจำนงต่อทางราชการสละที่ดินนั้นก็ดี หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องสละการครอบครองไปเพราะ เกรงกลัวอิทธิพล หรือไม่รู้เท่าถึงการฉ้อโกงหรือที่ปรากฏแก่คณะกรรมการว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ที่ดินมาด้วยความไม่เป็นธรรมก็ดี ให้คณะกรรมการเอาที่ดินนั้นจัดให้ราษฎรตามความเป็นธรรม หรือจะสงวนไว้ให้ราษฎรใช้ร่วมกันก็ได้ และเมื่อคณะกรรมการได้มีคำสั่งจัดที่ดินแปลงใดให้แก่ราษฎรแล้ว คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้บุคคลที่คณะกรรมการเห็นว่า ไม่มีสิทธิในที่ดินออกไปเสียจากที่ดินนั้นได้

3. จะได้ว่าวินิจฉัยว่ามาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวนั้น จะแย้งหรือขัดต่อมาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ตามความเห็นของศาลอุทธรณ์หรือไม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 99 มีว่า "การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ทำหน้าที่เป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์"

คณะกรรมการรัฐธรรมนูญเห็นว่า คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมซึ่งมีอำนาจตามมาตรา 4 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 นั้น แม้โดยชื่อจะเรียกว่า "คณะกรรมการฯ" และแม้ว่าการพิจารณาของคณะกรรมการจะเรียกว่า "คำสั่ง" ก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาบุคลิกลักษณะของคณะกรรมการนั้นแล้ว ก็อาจกล่าวได้ว่า นอกจากมีอำนาจบริหารแล้วยังเป็นคณะบุคคลที่ก่อตั้งขึ้นให้มีอำนาจกระทำการได้อย่างศาลอีก กล่าวคือในกรณีที่มาตรา 4



บัญญัติว่า เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน เค็มต้องสละที่ดินไปเพราะ เกรงกลัวอิทธิพล หรือไม่รู้เท่าถึงการหรือผู้ครอบครองที่ดินอยู่ได้ที่ดินมาด้วยความไม่เป็นธรรมก็ให้คณะกรรมการมีอำนาจจัดที่ดินนั้นให้แก่ราษฎรตามความเป็นธรรมหรือให้ใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ และในกรณีนี้ มาตรา 8 บัญญัติให้คณะกรรมการฯ ได้ให้ผู้ยื่น คณะกรรมการฯ เห็นว่าเป็นผู้ไม่มีสิทธิในที่ดินออกไปนั้น ไม่ต้องสงสัยเลยว่า ในกรณี ดังว่านี้จะมิใช่เป็นกรณีที่ราษฎรคนหนึ่งหรือฝ่ายหนึ่งพิพาทโต้แย้งกับราษฎรอีกคนหนึ่งหรือ ฝ่ายหนึ่ง การที่กรรมการคณะนี้มีอำนาจทำการสอบสวนและมีคำสั่งซึ่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 และมาตรา 8 ตามที่ได้กล่าวมาจึงย่อมจะเห็นได้โดยแจ้งชัดว่า คณะกรรมการจัดที่ดิน เพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมมีรูปลักษณะทำนองศาล ซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี นั้นเอง เป็นแต่เรียกชื่อไปเสียเป็นอย่างอื่นเท่านั้น อนึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่า อำนาจทำการสอบสวนของกรรมการคณะนี้ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรม แก่สังคม พ.ศ.2497 ได้บัญญัติให้ไว้โดยมิได้บัญญัติให้ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย วิธีพิจารณาความนั้น ก็ย่อมจะมีผลเป็นการบัญญัติกฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาขึ้นใหม่ใช้ แก่กรณีพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินนั้นด้วย

นอกจากนี้พึงสังเกตว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็น ธรรมแก่สังคมนั้น เป็นบทบัญญัติแสดงผลบังคับมาตรา 4 และมาตรา 8 แห่งพระราช บัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ คำสั่งของคณะกรรมการจัดที่ดินให้กรรมสิทธิ์หรือให้สิทธิครอบครอง แก่ราษฎรคนใด และสั่งให้ขับไล่ราษฎรอีกคนหนึ่งออกไปตามมาตรา 4 และมาตรา 8 ย่อมต้องถือเป็นเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีให้เป็นอย่างอื่นไม่ได้ ยิ่งกว่านั้น แม้จะมี คดีพิพาทกันแล้วในศาล ถ้าคณะกรรมการแจ้งไปให้ศาลทราบ ศาลก็จักต้องรอการพิจารณา คดีไว้ซึ่งมีความหมายว่า ต้องรอฟังคำสั่งชี้ขาดของคณะกรรมการฯ เมื่อคณะกรรมการฯ ชี้ขาดประการใด ศาลก็ไม่มีอำนาจพิพากษาชี้ขาดคดีพิพาทนั้นเป็นอย่างอื่นได้ รวมความ ก็คือ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 นี้

ไม่เพียงแต่ให้อำนาจการพิจารณาพิพากษารรคดีเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ดินไว้แก่คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมเท่านั้น แต่ยังได้ให้อำนาจเหนือและยิ่งกว่าศาลเสียอีก

4. การจัดตั้งศาลขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษารรคดีบางประเภทนั้น ย่อมกระทำได้โดยไม่ขัดต่อหมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่ที่จัดตั้งขึ้นนั้นต้องเป็น "ศาล" มีตุลาการเป็นผู้กระทำการในพระปรมาภิไธย การจัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคมนั้น คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองอันเป็นกรณีพิพาทระหว่างบุคคล มีผลเป็นการตั้งบุคคลอื่นที่มีไซศาลให้มื่ออำนาจทำการพิจารณาพิพากษารรคดีจึงไม่อาจกล่าวเป็นอย่างอื่น นอกจากว่า เป็นการแย้งหรือขัดต่อหมบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ มาตรา 99 ซึ่งบัญญัติว่า การพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ

เมื่อได้วินิจฉัยว่ามาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 ขัดต่อมาตรา 99 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ดังนี้แล้วก็ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยถึงมาตรา 101 และมาตรา 102 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ ต่อไป

5. อาศัยเหตุดังกล่าวแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีมติเป็นเอกฉันท์ ให้คำวินิจฉัยไว้ว่า มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อความเป็นธรรมแก่สังคม พ.ศ.2497 เป็นหมบทบัญญัติที่มีข้อความขัดต่อรัฐธรรมนูญต่อกฎหมบทบัญญัติมาตรา 113 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 ไซ้บังคับมิได้

คำวินิจฉัย เมื่อวันที่ 5 มกราคม พ.ศ.2513

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 43 ไม่เป็นกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2511

### 1.3 ผลของการวินิจฉัย

ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยตั้งแต่เริ่มมีฉบับแรกและฉบับต่อ ๆ มานั้นได้ปรากฏว่ามีบทบัญญัติถึงผลของการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญไว้ 2 อย่าง คือ

ก) เป็นโมฆะ เมื่อบทบัญญัติของกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ ก็ทำให้บทบัญญัติของกฎหมายนั้นเป็นโมฆะ ซึ่งหมายความว่า การขัดต่อรัฐธรรมนูญทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่มีสภาพเป็นกฎหมายที่จะใช้บังคับได้ โดยผลของคำวินิจฉัยย้อนหลังไปทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่มีอยู่เลยมาแต่ต้น การกระทำใด ๆ ที่ได้กระทำโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมาก่อนที่จะมีคำวินิจฉัยก็คือว่าเสียไปถาวร

รัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ผลของการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายเมื่อมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญคือเป็นโมฆะ มีเพียง 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ.2475 มาตรา 31 วรรค 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ.2475 มาตรา 61 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.2490 มาตรา 95 ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ทั้งสามฉบับนี้มีไต่เบญญัติให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสำหรับในช่วงเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกไม่ปรากฏบัญญัติหากกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ เกิดขึ้นแต่สำหรับในช่วงระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญสองฉบับหลัง ปรากฏว่า ศาลยุติธรรมได้อำนาจวินิจฉัยปัญหาโดยมิได้วินิจฉัยให้กฎหมายทั้งฉบับเป็นโมฆะ แต่ความเป็นโมฆะเป็นเพียงเฉพาะบางส่วน คือเฉพาะบทบัญญัติที่มีข้อความขัดรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนบทบัญญัติอื่นของกฎหมายฉบับนั้นยังคงมีผลใช้บังคับได้ต่อไป เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ซึ่งพิพากษาให้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ.2488 เฉพาะที่บัญญัติลงโทษการกระทำก่อนวันใช้พระราชบัญญัติ ขัดต่อรัฐธรรมนูญและเป็นโมฆะ เป็นต้น โดยทั่วไปแล้วเมื่อศาลพิพากษาว่าบทกฎหมายใดขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่ยอมรับบังคับใช้แก่คดีนั้น จะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีนั้น (inter partes) ศาลอื่นไม่จำต้องผูกพันตามคำวินิจฉัยนั้นด้วย นอกจากนั้นศาล

เดิมที่เคยพิพากษาว่าบทกฎหมายโคชด์รัฐธรรมนูญก็อาจเปลี่ยนคำพิพากษาสำหรับคดีอื่นได้ ในประเทศที่ใช้หลัก Stare decisis แล้ว ผลของการวินิจฉัยที่ทำให้กฎหมายเป็นโมฆะนั้นมีความศักดิ์สิทธิ์โดยกฎหมายนั้นจะไม่ถูกนำมาใช้อีกเลย เนื่องจากศาลที่พิจารณาคดีพิพากษา นี้ภายหลังจะถือบรรทัดฐานแห่งคำพิพากษาของศาลที่เคยวินิจฉัยมาแล้วและพิพากษาคำพิพากษาที่เคยมีมาก่อน แต่สำหรับประเทศไทยมิได้ใช้หลักดังกล่าว ความเป็นโมฆะของกฎหมายเนื่องจากผลของการวินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญจึงไม่ผูกพันศาลอื่น ดังนั้นศาลอื่นก็อาจวินิจฉัยให้กฎหมายฉบับเดียวกันนั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญได้

ข) เป็นอันใช้บังคับมิได้ การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายโคชด์มีความแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ นั้นมีความหมายว่า ① เมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายโคชด์วินิจฉัยว่ามีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็ทำให้บทบัญญัตินั้นไม่มีผลใช้บังคับได้อีกต่อไป โดยคำวินิจฉัยนั้นจะมีผลบังคับต่อไปในอนาคต (prospective) หากมีผลย้อนหลังไปกระทบกระเทือนต่อคำพิพากษาของศาลอื่นถึงที่สุดแล้วไม่ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2489 มาตรา 88 วรรคท้าย ฉบับ พ.ศ.2492 มาตรา 179 วรรคสอง ฉบับ พ.ศ.2475 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2495 มาตรา 114 วรรคสอง ฉบับ พ.ศ.2511 มาตรา 175 วรรคสอง และฉบับ พ.ศ.2517 มาตรา 225 วรรคท้าย) รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งเฉพาะกรณีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว จึงไม่รวมถึงกรณีคำพิพากษาของศาลที่ยังไม่ถึงที่สุดด้วย เพราะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่คงตีความโดยเคร่งครัด (Lex strictum) ดังนั้นคำวินิจฉัยของศาลจึงน่าจะถือว่ามีผลย้อนหลังต่อคำพิพากษาของศาลที่ยังไม่ถึงที่สุดได้

② นอกจากนั้นผลของการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายดังกล่าวยังมีผลโดยทั่วไป (erga omnes) ไม่ใช่เฉพาะแก่กรณีในคดีนั้น บุคคลอื่น ๆ โดยทั่วไปต้องผูกพันตามด้วย เนื่องจากเท่ากับเป็นการยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น บุคคลอื่น ๆ จึงไม่สามารถอ้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นได้ เพราะถือว่าไม่มีบทกฎหมายนั้นอยู่แล้ว



ผลการวินิจฉัย เช่นนี้ใช้ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัย โดยเหตุที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรซึ่งยอมรับกันในรัฐธรรมนูญไทยทั่วไปในความเป็นสถาบันกลาง คำวินิจฉัยซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายนั้น จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปด้วย ผิดกับกรณีของศาลยุติธรรมซึ่งเห็นกันว่าเป็นเพียงองค์กรฝ่ายเดียว ไม่สมควรจะให้คำวินิจฉัยขององค์กรฝ่ายเดียวนี้มีผลบดบังการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติได้ คำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมจึงมีผลเท่าที่จำเป็นแก่การพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น

ส่วนผลการวินิจฉัยว่าร่างกฎหมายมีข้อความขัดรัฐธรรมนูญนั้นก็คือ ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกร่างวินิจฉัยว่าขัดรัฐธรรมนูญจะถูกส่งคืนกลับไปยังรัฐสภา โดยไม่สามารถจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 224 วรรคท้าย)

## 2. การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในประเทศไทยปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศไทยใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ซึ่งในเรื่องการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น นอกจากจะมีบทบัญญัติถึงการควบคุมกฎหมายแล้ว ยังบัญญัติถึงกรณีของการควบคุมในขณะที่ยังเป็นร่างกฎหมายด้วย โดยมาตรา 191 และ 190 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติไว้คล้ายคลึงกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 คือใช้ทั้งระบบแก้ไขและระบบป้องกัน

### 2.1 องค์กรผู้มีอำนาจวินิจฉัย

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในปัจจุบันอยู่ในรูปของระบบรวมอำนาจ มีองค์กรคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย สิ่งที่น่าพิจารณาสำหรับในเรื่องขององค์กรนี้ก็คือ



ก) องค์ประกอบ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคณะปัจจุบันเป็นประเภทที่ประกอบด้วยบุคคลจากหลายฝ่ายและบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 184 รวมทั้งหมดมีจำนวน 7 คน ตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งประกอบขึ้นเป็นคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนี้อาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) ตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นโดยตำแหน่ง ได้แก่ ประธานรัฐสภา ซึ่งเป็นประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ มาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ประธานศาลฎีกา มาจากฝ่ายตุลาการ และอธิบดีกรมอัยการ มาจากฝ่ายบริหาร จากเหตุผลที่ข้องการให้เป็นตัวแทนขององค์กรทั้งสามฝ่าย

2) ตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นโดยแต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ ตุลาการรัฐธรรมนูญประเภทนี้ รัฐสภาเป็นผู้แต่งตั้ง มีจำนวน 4 คน

ข) วาระในการดำรงตำแหน่ง ตุลาการรัฐธรรมนูญคณะปัจจุบันมีวาระในการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับวาระในการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญที่กล่าวมาแล้ว แต่มีข้อจำกัดสำหรับการดำรงตำแหน่งตามมาตรา 185 คือตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งจะเป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานส่วนท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มิได้ ข้อจำกัดเช่นนี้คล้ายคลึงกับข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 219 มีความแตกต่างกันเพียงแต่ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มิได้บัญญัติห้ามแต่งตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญ และสำหรับการดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองครั้งนั้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอาจกระทำได้เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้ นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติมาตรา 187 วรรคท้าย ให้รัฐสภาแต่งตั้งผู้ที่พ้นจากตำแหน่งเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ก็ได้ ที่บัญญัติเช่นนี้ก็คงเนื่องจากเห็นว่า ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งขณะดำรงตำแหน่งได้แสดงความรู้ความสามารถใน

การปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ก็น่าจะได้รับการแต่งตั้งใหม่เมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ได้ เพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวมจะได้รับการพิทักษ์รักษาต่อไป อีกทั้งตุลาการรัฐธรรมนูญ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งใหม่ก็จะสามารถวินิจฉัยปัญหาได้ดีขึ้นเนื่องจากเคยมีประสบการณ์ใน คำนี้นี้อีกแล้ว ซึ่งน่าจะดีกว่าแต่งตั้งจากผู้ที่ยังไม่เคยดำรงตำแหน่งนี้มาก่อนเลย

ด้วยความต้องการให้เกิดความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งของตุลาการรัฐธรรมนูญ ทำให้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนำหลักการเกี่ยวกับการกำหนดฐานะให้แก่ตุลาการรัฐธรรมนูญ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 มาตรา 220 มาบัญญัติไว้ในมาตรา 186 ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับเงินเดือนประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ค) การพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีปกติเมื่อรัฐสภาพ้นจากตำแหน่งก็ทำให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไปด้วย ตามเหตุผลข้างที่กล่าวแล้ว โดยมาตรา 187 บัญญัติให้รัฐสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญจากผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ภายใน 30 วันในสมัยประชุม นับแต่วันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก ทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งทั่วไป มาตรานี้มีบัญญัติเฉพาะ ตุลาการรัฐธรรมนูญที่มีการแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิเนื่องจากตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นโดย ตำแหน่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งไป ผู้เข้ารับตำแหน่งในแต่ละฝ่ายนั้น เช่น ประธานรัฐสภา เป็นต้น ก็จะเข้าดำรงตำแหน่งประธานตุลาการรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งใหม่ ส่วนที่มาตรา 188(1) บัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ เปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปนั้น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำงานได้ช่วงหนึ่งก่อนจะมีการแต่งตั้งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใหม่ แต่ก็ต้องเป็นกรณีที่มีประธานรัฐสภาใหม่แล้ว และยังไม่ถึงวันเปิดสมัยประชุมรัฐสภาครั้งแรก

ส่วนการพ้นจากตำแหน่งในกรณีพิเศษนั้นได้แก่กรณีตามมาตรา 188(2), (3), (4) และ (5) คือ เมื่อตาย ลาออก เป็นสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก

สภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือเมื่อต้องคำพิพากษาให้จำคุก ตามรายละเอียดซึ่งที่กล่าวมาแล้ว ข้อที่น่าสังเกตคือ การให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งเมื่อเป็นสมาชิกวุฒิสภา นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงกรณีนี้ไว้เพื่ออะไร ซึ่งคำตอบก็คือเพื่อป้องกันมิให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเสียความเป็นกลางและไม่สามารถใช้อำนาจวินิจฉัยได้โดยอิสระนั่นเอง เพราะเมื่อตุลาการรัฐธรรมนูญเข้ารับตำแหน่งเหล่านั้นก็จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของหน่วยงานที่ตนเข้าไปทำงานอยู่ด้วย ทำให้การวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้

เมื่อตุลาการรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งในกรณีพิเศษกรณีใดกรณีหนึ่ง ทำให้ตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐสภาแต่งตั้งนั้นว่างลง ก็ให้รัฐสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญเข้ามาแทนภายใน 30 วัน (มาตรา 189)

ง) อำนาจหน้าที่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่ 4 ประการ คือ

- (1) การวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ รวมถึงการควบคุมในขณะที่ยังเป็นร่างกฎหมายด้วย (มาตรา 191, 190)
- (2) การวินิจฉัยความสิ้นสุดแห่งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และความเป็นรัฐมนตรี (มาตรา 81, 155 วรรค 2)
- (3) การวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมายังรัฐสภา มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่คงยับยั้งไว้ตามที่ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรรายงานมาหรือไม่ (มาตรา 130)
- (4) การพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต่าง ๆ คือระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น หรือระหว่างศาลอื่นด้วยกัน (มาตรา 179)

อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงบัญญัติให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญใช้อำนาจหน้าที่นี้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้ส่งความเห็นตามทางการมาเพื่อพิจารณา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญยังคงไม่สามารถใช้อำนาจโดยตรงเองได้ และในการใช้อำนาจวินิจฉัยร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญก็เช่นกัน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับความเห็นจากประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภารวมกันหรือสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภาส่งมา หรือได้รับความเห็นจากนายกรัฐมนตรีที่ส่งมาเพื่อพิจารณาเสียก่อน จึงจะใช้อำนาจหน้าที่นี้ได้

2.2 กระบวนการวินิจฉัย ในการควบคุมบทบัญญัติแห่งกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ นอกจากการพิจารณาวินิจฉัยจะต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้ว ยังจะต้องอาศัยพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งต้องบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 193 อีกด้วย กระบวนการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญมีขั้นตอนดังนี้

ก) ผู้มีสิทธิเริ่มการวินิจฉัย รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงไม่เปิดโอกาสให้บุคคลผู้เสียหายหยิบยกปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญขึ้นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยตรง ผู้มีสิทธิเริ่มการวินิจฉัยในปัจจุบันจึงยังคงมี 3 องค์การ คือ ศาลยุติธรรม (มาตรา 191) สมาชิกวุฒิสภา [มาตรา 190(1)] และนายกรัฐมนตรี [มาตรา 190(2)] โดยมีรายละเอียดดังที่กล่าวมาแล้ว

ข) การพิจารณาวินิจฉัย วิธีการพิจารณาวินิจฉัยในปัจจุบันของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2522 ซึ่งประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522 คือเมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับคำร้องหรือความเห็นให้วินิจฉัยปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องนัดประชุมครั้งแรกภายใน 10 วันนับแต่วันได้รับคำร้องหรือความเห็นนั้น



(มาตรา 7) ในการประชุมคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องมีตุลาการรัฐธรรมนูญมาประชุม ไม่น้อยกว่า 4 คน จึงจะเป็นองค์ประชุม แต่การประชุมเพื่อลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษาที่เสนอ ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะต้องมีตุลาการรัฐธรรมนูญ มาประชุมไม่น้อยกว่า 5 คนจึงจะเป็นองค์ประชุม (มาตรา 6 วรรคแรก) และต้องถือ มติตามเสียงข้างมากเป็นประมาณ เว้นแต่เป็นเรื่องการลงมติวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพ ของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือความเป็นรัฐมนตรีของบุคคลใดสิ้นสุดลง ต้องมีตุลาการรัฐธรรมนูญมาประชุมทุกคนจึงจะเป็นองค์ประชุม และต้องมีเสียงเห็นชอบ ด้วยเป็นเอกฉันท์ (มาตรา 6 วรรค 2 และวรรค 3) กรณีการลงมติที่ปรากฏว่ามีคะแนน เสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด นอกจากนั้นในการปฏิบัติกรณตามพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ถือว่า ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็น เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัตินี้ก็บัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเมื่ออำนาจเข้าตรวจรายงานการ ประชุมหรือเอกสารใด ๆ ของรัฐสภาได้

กรณีที่ได้รับการเห็นของศาลยุติธรรมจากปลัดกระทรวงยุติธรรมให้พิจารณา ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญประสงค์จะได้สำนวนความที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา ก็สามารถมี คำสั่งเรียกไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งส่งความเห็นนั้นมาได้ การพิจารณาของคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญในปัญหานี้จะต้องกระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ จะสั่งเป็นอย่างอื่น หรือผู้ถูกร้องขอให้กระทำเป็นการลับ และเมื่อมีคำวินิจฉัยโดยทำเป็น หนังสือและแสดงเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยนั้นแล้ว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะส่งคำวินิจฉัย นั้นไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรมเพื่อส่งต่อไปยังศาลยุติธรรมนั้น

สำหรับกรณีของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับการเห็นชอบของ



รัฐสภาแล้วมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามวิธีการที่กล่าวมาแล้ว และทำคำวินิจฉัยเป็นหนังสือพร้อมแสดงเหตุผลแล้วส่งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นหรือนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

2.3 ผลของการวินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ การเป็นอันใช้บังคับมิได้ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดรัฐธรรมนูญนั้นเป็นผลของการวินิจฉัยโดยหลักทั่วไปของระบอบรวมอำนาจ ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 5 การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้นี้ก็ย่อมทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่เป็นกฎหมายอีกต่อไป ผลของการวินิจฉัยเช่นนี้จึงมีผลบังคับต่อไปในอนาคต (prospective) โดยผู้ใดจะกล่าวอ้างบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นไม่ได้อีกเลยเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นอยู่แล้ว ดังนั้นผลของการวินิจฉัยจึงผูกพันเป็นการทั่วไป (erga omnes) ไม่เฉพาะแก่คู่ความในคดีนั้นเท่านั้น และมีผลย้อนหลังไปใช้บังคับแก่กิจการที่เกิดขึ้นก่อนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยชี้ขาดด้วย โดยมีข้อยกเว้นเพียงไม่กระทบกระเทือนต่อคำพิพากษาซึ่งถึงที่สุดแล้วเท่านั้น<sup>1</sup> ดังที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 191 วรรค 2 ได้บัญญัติให้คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใช้บังคับได้ในคดีทั้งปวงแต่จะ ต้องไม่กระทบกระเทือนต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วเพราะถ้าให้สามารถกระทบกระเทือนต่อคำพิพากษานั้นถึงที่สุดได้ก็จะทำให้ประชาชนเสื่อมความเคารพเชื่อถือในความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และความศักดิ์สิทธิ์ของศาลในการตัดสินคดี คำพิพากษาของศาลสูงสุดก็จะไม่เป็นที่ยอมรับในความแน่นอนเนื่องจากอาจถูกกระทบกระเทือนโดยคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เมื่อประชาชนมีข้อขัดแย้งเกิดพิพาทกันก็จะไม่นำคดีขึ้นสู่ศาลและตัดสินข้อพิพาทกันเอง ซึ่งหากเกิดเหตุการณ์เช่นนี้ย่อมจะทำให้สังคมไม่สงบเกิดความ

<sup>1</sup> หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2511 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511), หน้า 175.

ชุดมุ่นุ่นวายขึ้น โดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติคุ้มครองคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วมิให้ถูกกระทบกระเทือน

สำหรับกรณีของการวินิจฉัยควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญนั้น เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็มีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นถูกส่งกลับคืนไปยังรัฐสภา (มาตรา 190 วรรคท้าย) โดยไม่สามารถนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ประเทศไทยได้เคยใช้ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญทั้งโดยองค์กรศาลยุติธรรม รัฐสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาแล้ว ระบบกระจายอำนาจหรือควบคุมโดยศาลยุติธรรมนั้นเป็นที่ยอมรับในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัย ส่วนระบบรวมอำนาจหรือโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นที่ยอมรับและปรากฏให้เห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัตินั้น แม้รัฐสภาจะเป็นองค์กรที่ได้รับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ก็มีปรากฏเพียงในรัฐธรรมนูญสองฉบับเท่านั้นและรัฐสภาก็มีบทบาทในการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญน้อยมาก จึงไม่เป็นที่ยอมรับในอำนาจนี้ของรัฐสภาเท่าใดนัก ตรงกันข้ามกลับเห็นกันว่า อำนาจนี้แยกเด็ดขาดจากรัฐสภา โดยรัฐสภามีอำนาจที่ความรัฐธรรมนูญในวงงานของรัฐสภาเท่านั้น ส่วนอำนาจวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญโดยเด็ดขาด เพราะเห็นว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรกลางที่จะช่วยประสานความขัดแย้งระหว่างศาลยุติธรรมกับรัฐสภาและช่วยจัดปัญหาการขัดคอหรือการแบ่งแยกอำนาจ แต่การใช้อำนาจควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญต้องใช้โดยอิงอำนาจศาลยุติธรรม จึงมีลักษณะของการควบคุมกฎหมายเป็นระบบคู่หรือผสมผสานระหว่างระบบรวมอำนาจกับระบบกระจายอำนาจ คือ

การเมืองการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นลักษณะของการรวมอำนาจและให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญใช้อำนาจโดยอิงอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นลักษณะของการกระจายอำนาจ<sup>1</sup> นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญบางฉบับยังมีการใช้ระบบป้องกันควบคุมไปกับระบบแก้ไขด้วย ซึ่งตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกจนถึงปัจจุบันมีด้วยกัน 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2517 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้ความคุ้มครองป้องกันการละเมิดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นไปด้วยความรอบคอบรัดกุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

---

<sup>1</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 232.