



การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างพระราชบัญญัติ

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยได้รับรองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ในลักษณะแบบกว้าง ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ “การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ” การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้เช่นนี้ ย่อมเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนนั้นมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความสามารถของตนได้โดยอิสระ และปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำของบุคคลอื่น และส่งผลให้องค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐถูกจำกัดมิให้ใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มิได้หมายความว่าประชาชนจะมีสิทธิและเสรีภาพโดยสมบูรณ์ที่จะทำอะไรก็ได้ตามใจปรารถนาหรือตามอำเภอใจ แต่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นจะต้องไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงสามารถกระทำได้โดยการตราเป็นกฎหมาย แต่เนื้อหาของกฎหมายที่มีผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๕ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”.



เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย และกฎหมายนั้นต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ในบรรดากฎหมายทั้งหมดในระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้น กฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุด เพราะสามารถตราขึ้นใช้บังคับได้อย่างกว้างขวางตามเหตุผลและความจำเป็นในแต่ละกรณี ในประเด็นเรื่องนี้นั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้บังเกิดผลขึ้นอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงได้บัญญัติกระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติขึ้น โดยให้ “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ดังนั้น คอลัมน์ คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ” ดังนี้

๑. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นการเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๘ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบดังต่อไปนี้

๑.๑ วัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบ

สำหรับวัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบในกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้แก่ “ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา” กล่าวคือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับใดได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีรอไว้ ๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือนายกรัฐมนตรี มีสิทธิเสนอความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติฉบับใดนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นย่อมไม่ใช่วัตถุประสงค์แห่งการตรวจสอบในกรณีของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติอีกต่อไป

๑.๒ ผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๘ ได้บัญญัติให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติ



๑.๒.๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภาแล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

๑.๒.๒ นายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นว่านั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาทราบโดยไม่ชักช้า

๑.๓ ขอบเขตแห่งการตรวจสอบ

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติได้ทั้งเนื้อหาและกระบวนการซึ่งในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้น นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยมิได้

๑.๓.๑ การตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ

สำหรับกรณีการตรวจสอบเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาฉบับใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองหรือไม่ หรือมีข้อความละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ หรือมีข้อความที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลหรือไม่ เป็นต้น

๑.๓.๒ การตรวจสอบกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติ

สำหรับกรณีการตรวจสอบกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัตินั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นเสนอโดยผู้มีอำนาจเสนอหรือไม่ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้ดำเนินการโดยครบองค์ประชุมหรือไม่ หรือในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้มีการระบอบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพไว้ในคำปรารภหรือไม่ และได้ระบุเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วยหรือไม่ เป็นต้น

๑.๔ ผลของการตรวจสอบ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นตกไปทั้งฉบับ ส่วนในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญ



วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ถ้าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ แต่ถ้าข้อความนั้นไม่เป็นสาระสำคัญ ให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เป็นอันตกไป ซึ่งหลักการนี้จะแตกต่างจากหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑ วรรคสาม ที่บัญญัติหลักการให้ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

บทสรุป

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นมาตรการตรวจสอบก่อนร่างกฎหมายมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีอำนาจด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้รัฐสภาใช้อำนาจในการตรากฎหมายไปละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด หรือนายกรัฐมนตรี มีสิทธิเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นกฎหมาย โดยศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบได้ทั้งในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการตราว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติใดตราขึ้นโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไปทั้งฉบับ แต่ถ้าข้อความนั้นไม่เป็นสาระสำคัญ ก็ให้เฉพาะข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้นที่เป็นอันตกไป ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติจึงเป็นมาตรการที่ช่วยส่งเสริมหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความสามารถของตนและพัฒนาประเทศชาติให้มีความเจริญก้าวหน้าตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย **จ**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๑

“มาตรา ๑๔๑ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญซึ่งต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งนั้นเป็นอันตกไป ในกรณีที่วินิจฉัยว่าข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลทำให้ข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไปตามวรรคสอง ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นกลับคืนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาตามลำดับ ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ โดยมติในการแก้ไขเพิ่มเติมให้ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แล้วให้นายกรัฐมนตรีดำเนินการตามมาตรา ๙๐ และมาตรา ๑๕๐ หรือมาตรา ๑๕๑ แล้วแต่กรณี ต่อไป”.