

## บันทึกการพิจารณาเพื่อการสืบค้นเจตนารมณ์

### คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๕ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้น เป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัย กรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

เมื่อมีกรณีตามวรรคสองเกิดขึ้น ให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญจัดให้มีการประชุมร่วม ระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานองค์กรอิสระ เพื่อวินิจฉัย

ในการประชุมร่วมตามวรรคสาม ให้ที่ประชุมเลือกกันเองให้คนหนึ่งทำหน้าที่ ประธานในที่ประชุมแต่ละคราว ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใด ให้ที่ประชุมร่วมประกอบด้วยผู้ดำรง ตำแหน่งเท่าที่มีอยู่

การวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมให้ถือเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธาน ในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

คำวินิจฉัยของที่ประชุมร่วมให้เป็นที่สุด และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ

### เจตนารมณ์

วรรคหนึ่ง เพื่อแสดงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of the constitution)<sup>\*</sup> ซึ่งตามความในวรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๑๗ ถึงรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๔ จะ

<sup>\*</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ขอเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕ วันจันทร์ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘

ใช้คำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” จนกระทั่งในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการเพิ่มเติมหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (supremacy of the constitution) จึงใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ซึ่งการเรียนการสอนวิชารัฐธรรมนูญในอดีตจะมีการสอนว่า ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้นจะพิจารณาได้จากความในมาตรานี้ เพราะกฎหมายใดขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้บังคับมิได้ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายสูงสุด<sup>๖</sup>

**วรรคสอง** เป็นบทบัญญัติที่คงหลักการตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ<sup>๗</sup> โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้นหรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

**วรรคสาม** เป็นหลักการเดียวกับที่บัญญัติในมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ๒๕๕๗ โดยเป็นการรองรับองค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหากรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่จะยกมาปรับแก้กรณีใดได้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ ที่ไม่ได้กำหนดองค์กรที่จะทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดไว้<sup>๘</sup> ซึ่งตามความในวรรคสาม ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น มีความเกี่ยวข้องกับหลายองค์กร จึงควรให้องค์กรที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการตีความและวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นด้วย อีกทั้ง ปัญหาในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีใดนั้น เป็นปัญหาที่ไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่าจะเกิดขึ้นกับองค์กรใด จึงต้องบัญญัติให้ครอบคลุมถึงประธานองค์กรอิสระด้วย โดยถือว่าทุกองค์กรมีส่วนได้เสียและมีความชอบธรรมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมวินิจฉัยและตีความกรณีดังกล่าว<sup>๙</sup>

การบัญญัติเรียงตำแหน่งต่าง ๆ ในวรรคสาม เป็นการบัญญัติเรียงตามหมวดของร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเรียงลำดับตามอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยการเรียงลำดับนั้นไม่ส่งผลให้บุคคลใดมีอำนาจเหนือกว่ากันแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเข้ามาเพื่อให้เกิดความรอบด้านในการพิจารณา<sup>๑๐</sup>

<sup>๖</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๕ วันจันทร์ที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘

<sup>๗</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๘๖ วันอังคารที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

<sup>๘</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๘๖ วันอังคารที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

<sup>๙</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๙ วันจันทร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๙

<sup>๑๐</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๙ วันจันทร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๙ และครั้งที่ ๑๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙

การพิจารณาหลักการที่บัญญัติในวรรคสองและวรรคสามนั้น ต้องพิจารณาโดยจัดลำดับเหตุการณ์ กรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นในวงงานสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรอิสระ แล้วแต่กรณี หากสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรอิสระเกิดข้อสงสัยว่าตนมีหน้าที่หรืออำนาจในการดำเนินการเรื่องนั้น ๆ หรือไม่ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล หรือองค์กรอิสระจะวินิจฉัยเองไม่ได้ ควรเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องวินิจฉัยไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่ากรณีที่เกิดขึ้นนั้นไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่จะปรับแก้กรณีนั้นได้ ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องเรียกประชุมร่วมกันระหว่างประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานองค์กรอิสระ เพื่อวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นร่วมกัน ซึ่งในการประชุมร่วมกันตามความในวรรคสามนั้น ให้สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของที่ประชุมร่วมกัน<sup>๗</sup>

วรรคหก คำว่า “ศาล” หมายความว่า ศาลรัฐธรรมนูญด้วย เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีเช่นกัน<sup>๘</sup>

หลักการในมาตรานี้ เป็นหลักการที่สำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นหลักการที่เป็นมาตรการในการป้องกันมิให้นำสถาบันพระมหากษัตริย์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศ และปัญหาทางการเมือง<sup>๙</sup>

<sup>๗</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ขอเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๙ วันจันทร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๙ และครั้งที่ ๑๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙

<sup>๘</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ขอเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๙๙ วันจันทร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๙

<sup>๙</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ขอเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๘๖ วันอังคารที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

ผลการประชุมร่วมของคณะอนุพิจารณาเจตนารมณ์ คณะอนุติดตามฯ และคณะอนุตรวจบันทึกการประชุม

เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

**มาตรา ๒๔** การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้กระทำต่อพระราชทายาทซึ่งทรงบรรลุนิติภาวะแล้ว หรือต่อผู้แทนพระองค์ก็ได้

ในระหว่างที่ยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณตามวรรคหนึ่ง จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ผู้ซึ่งต้องถวายสัตย์ปฏิญาณปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนก็ได้

### เจตนารมณ์

**วรรคหนึ่ง** เป็นหลักการที่นำมาจากมาตรา ๑๙ วรรคหก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘<sup>๑๐</sup> และเพื่อเป็นการลดพระราชภาระของพระมหากษัตริย์ โดยให้ถวายสัตย์ปฏิญาณต่อผู้แทนพระองค์ได้ และให้ถือว่าการถวายสัตย์นั้น เป็นการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ที่ได้กระทำต่อหน้าผู้แทนพระองค์<sup>๑๑</sup>

**วรรคสอง** บัญญัติขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจน เนื่องจากผลในทางกฎหมาย ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งแต่อยู่ระหว่างขั้นตอนการถวายสัตย์ปฏิญาณจะมีอำนาจในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่ผู้นั้นจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งได้ต่อเมื่อได้มีการถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนซึ่งเป็นรูปแบบธรรมเนียมประเพณีในทางรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในกรณีที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งใดแล้วแต่ผู้ได้รับแต่งตั้งยังมิได้ถวายสัตย์ปฏิญาณภายในเวลาอันสมควรก็อาจเกิดปัญหาอุปสรรคส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้ ดังนั้น หลักการในวรรคสองของร่างมาตรา ๒๔ ที่เพิ่มขึ้นใหม่จึงเป็นข้อยกเว้นเพื่อให้บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่จำเป็นไปพลางก่อนในระหว่างที่รอการถวายสัตย์ปฏิญาณ<sup>๑๒</sup>

<sup>๑๐</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖ วันอังคารที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘

<sup>๑๑</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖ วันอังคารที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘

<sup>๑๒</sup> บันทึกการประชุม และรายงานการประชุม (ชวเลข) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๐ วันจันทร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๙ และครั้งที่ ๑๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๙

ผลการประชุมร่วมของคณะอนุพิจารณาเจตนารมณ์ คณะอนุติดตามฯ และคณะอนุตรวจบันทึกการประชุม  
เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

มาตรา ๑๘๒ บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับ  
ราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น  
ในรัฐธรรมนูญ  
ให้ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการทั้งปวงบรรดา  
ที่ได้รับสนองพระบรมราชโองการ

### เจตนารมณ์

วรรคหนึ่ง คงตามหลักการตามมาตรา ๑๙๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
๒๕๕๐ ซึ่งมีเหตุผลสองประการ

๑) เพื่อรับรองว่าพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ในพระบรมราชโองการเป็นพระปรมาภิไธย  
อันแท้จริง

๒) เพื่อให้พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน

วรรคสอง บัญญัติขึ้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าผู้รับสนองพระบรมราชโองการต้องรับผิดชอบใน  
กิจการทั้งปวงที่ได้รับสนองพระบรมราชโองการ

ผลการประชุมร่วมของคณะอนุพิจารณาเจตนารมณ์ คณะอนุติดตามฯ และคณะอนุตรวจบันทึกการประชุม

เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๙