

บทที่ 1

บทนำ



กฎหมายกับการตีความเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันมิได้ เมื่อมีกฎหมายก็ย่อมจะต้องมีการตีความ ทั้งนี้เพราะการตีความ เป็นการแปลความหมายของกฎหมาย เพื่อปรับเข้ากับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

รัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายทั้งปวง ในประเทศที่ดีคือ ทฤษฎี "ความสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ" (The Supremacy of Constitution) รัฐธรรมนูญย่อมถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนด กฎเกณฑ์การปกครองประเทศ เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายฉบับหนึ่ง และเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญ การตีความรัฐธรรมนูญก็ย่อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญดุจกัน เพราะการตีความรัฐธรรมนูญจะมีผลกระทบต่อ อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการปฏิบัติงานและบทบาทขององค์กรต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น

การตีความกฎหมายโดยทั่วไป กับการตีความกฎหมายที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญ" มีข้อแตกต่างที่เห็นได้ชัดก็คือ ในการตีความกฎหมายทั่วไปนั้น แม้ผู้ใดกฎหมายจะมีอำนาจตีความกฎหมายเพื่อใช้ในการปฏิบัติ แต่การตีความนั้นก็ไม่น่าเสียดายเกิดขึ้น เพราะอาจถูกทบทวนได้โดยศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่กล่าวได้ว่า มีอำนาจตีความกฎหมายนั้นๆอย่างเด็ดขาด แต่การตีความรัฐธรรมนูญหาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะผู้ที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญมิใช่มีเพียงแต่ศาลยุติธรรมเพียงองค์กรเดียว แต่ยังมีองค์กรอื่นๆอีก ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ให้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ เช่น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่มีปัญหาอาจวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญหรือไม่¹ และรัฐสภาที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา² นอกจากที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้แล้ว ยังมีองค์กรอื่นอีกซึ่งแม้รัฐธรรมนูญจะมีได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าให้ม้ออำนาจตีความรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับคณะกรรมการรัฐธรรมนูญหรือรัฐสภา แต่เมื่อองค์กรเหล่านั้นได้ตีความรัฐธรรมนูญไปอย่างใดแล้ว ก็ไม่มีองค์กรใดที่จะมาทบทวนการตีความได้อีก ซึ่งก็ถือว่ามีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ โดยปริยาย

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 191

บัญญัติว่า

ในกรณีที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องคว่ำบทบัญญัติมาตรา 5 และยังมีคำวินิจฉัยของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว แล้วส่งความเห็น เช่นวานั้นตามทางการ เพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญให้ใช้ใดในคดีทั้งปวง แต่ไม่กระทบกระเทือนคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 141

บัญญัติว่า

ภายใต้บังคับมาตรา 191 ถ้ามีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ให้เป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะตีความและให้ถือว่าการตีความของรัฐสภาเป็นเด็ดขาด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เพราะการตีความดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งถือว่ามีผลเป็นการตีความรัฐธรรมนูญ เช่นกัน ตัวอย่างเช่น เรื่องที่สมาชิกสภาตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน¹ ในกรณีดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญว่าคำว่า "เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน" นั้นเป็นอย่างไร มีความหมายแค่ไหน และเมื่อคณะรัฐมนตรีตีความอย่างใดแล้ว ก็ไม่มีองค์กรใดสามารถทบทวนการตีความดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีได้ การจะตอบกระทู้หรือไม่ก็เป็นเรื่องที่อยู่ในการตีความรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญและยุติเพียงนั้น

การตีความรัฐธรรมนูญไม่เหมือนกับการตีความกฎหมายทั่วไป คือมีองค์กรต่างๆหลายองค์กรมีอำนาจในการตีความ ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปสำหรับหลักเกณฑ์ในการตีความรัฐธรรมนูญ เมื่อองค์กรในการตีความรัฐธรรมนูญมีหลายองค์กร หลักการตีความรัฐธรรมนูญจะเหมือนกับหลักการตีความกฎหมายธรรมดาอื่นๆเสียทีเดียวย่อมเป็นไปไม่ได้ เพราะอย่างน้อยที่สุดการตีความรัฐธรรมนูญก็จะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องของอำนาจ ความสัมพันธ์ของอำนาจขององค์กรต่างๆ ตลอดจนอิทธิพลทางด้านการเมือง และเหตุผลทางด้านการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งวิชาบทปัญหานี้จะได้อธิบายและหาหลักเกณฑ์ในการตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการหาหลักเกณฑ์รวมและพิจารณาวิเคราะห์อย่างละเอียดต่อไป

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 136

บัญญัติว่า

ในที่ประชุมวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ใด แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน

สภาพและความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยเราเป็นประเทศที่อยู่ในระบบที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร นับแต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เราก็มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศตลอดมา แม้ว่าในบางขณะจะมีได้ใช้คำว่า "รัฐธรรมนูญ" ก็ตาม เช่น เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่รัฐธรรมนูญของไทยเราระดับแรกก็เรียกว่า "พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475" และในบางช่วง เช่น เมื่อภายหลังจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ปฏิวัติยึดอำนาจการปกครอง หรือภายหลังที่ จอมพลถนอม กิตติขจร ปฏิวัติยึดอำนาจการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2501 และ พ.ศ. 2514 ตามลำดับ เราเรียกรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งแม้ว่าจะเรียกอย่างไรก็ตาม ก็มีฐานะเป็นรัฐธรรมนูญอยู่นั่นเอง

ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร มักมีปัญหาในการตีความอยู่เสมอ ทั้งนี้เพราะถ้อยคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญ อาจไม่ชัดเจนพอทำให้ตีความได้หลายนัย หรือบางครั้งแม้จะชัดเจนอยู่แล้ว แต่ก็ถูกอิทธิพลทางการเมืองชักนำไปสู่การตีความอีกแนวหนึ่ง เพราะรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจการตีความแก่องค์กรต่างๆ หลายองค์กร ซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเมือง เช่น รัฐสภา กิติ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ กิติ หรือคณะรัฐมนตรี กิติ ดังได้กล่าวแล้ว ดังนั้นด้วยเหตุนี้จึงทำให้การตีความรัฐธรรมนูญเกิดความลักลั่นขึ้น เมื่อ พ.ศ. 2523 ได้มีผู้เสนอวิทยานิพนธ์เรื่อง "ระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ" ต่อคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งวิทยานิพนธ์ดังกล่าวได้กล่าวถึงระบบการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ส่วนเมื่อมีปัญหาขึ้นแล้วองค์กรนั้นๆ จะไปหลักเกณฑ์ใดมาวินิจฉัยวิทยานิพนธ์นั้นมิได้กล่าวถึง เมื่อเป็นเช่นนี้ปัญหาว่าองค์กรใดควรมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญบ้าง องค์กรนั้นๆ ควรมีขอบเขตหรือข้อจำกัดในการตีความมากน้อยแค่ไหน และหลักเกณฑ์ในการตีความรัฐธรรมนูญควรจะเป็นประการใด เป็นปัญหาที่น่าจะได้มีการ

ศึกษาวิจัยเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในสภาวะการที่บ้านเมืองปัจจุบัน มักจะมี
 ปัญหาที่เกี่ยวเนื่องกันในเรื่องเกี่ยวกับการตีความรัฐธรรมนูญอยู่เนืองๆ เช่นเมื่อครั้ง
 มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเมื่อเดือนเมษายน 2526 ในเรื่องการนับคะแนน
 เสียงผู้ที่เห็นชอบขอโทษแก้ไข เรื่องการเพิกถอนอำนาจรัฐมนตรีภายหลังที่มีการ
 เลือกตั้งทั่วไป หรือเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สั กัดพรรค
 การเมืองที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งไม่ถึงจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด เหล่านี้เป็นต้น
 ได้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งวิทยานิพนธ์ดังกล่าวนี้จะได้มุ่งศึกษา
 วิจัยถึงปัญหาต่างๆเหล่านี้

ขอบเขตและวิธีการวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาวิจัยถึง หลักเกณฑ์การตีความรัฐธรรมนูญ
 โดยพิจารณาจากหลักการตีความรัฐธรรมนูญของประเทศไทยที่ผ่านมา และการ
 ตีความรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ โดยนำมาประมวลสกัด และค้นหาหลักเกณฑ์
 ในการตีความ และเสนอแนะวิจารณ์ข้อดีข้อเสีย เสนอแนวทางที่เหมาะสม ตลอดจน
 จนศึกษาวิจัยถึงบทบาท ขอบเขตอำนาจ ขององค์กรที่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ
 รวมตลอดถึงกระบวนการตีความรัฐธรรมนูญ และผลของการตีความรัฐธรรมนูญ
 พร้อมทั้งเสนอแนะความเห็นต่างๆ

ในการค้นคว้าวิจัย ผู้วิจัย ทำการค้นคว้าวิจัยแบบ วิจัยเอกสาร
 (documentary research) โดยศึกษาจากตัวบทรัฐธรรมนูญ
 รายงานการประชุมรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สภานิติบัญญัติ สภาร่าง
 รัฐธรรมนูญ และสภาพปฏิบัติการปกครองแผ่นดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับการตีความรัฐ
 ธรรมนูญ และการร่างรัฐธรรมนูญ รวมตลอดถึงคำพิพากษาของศาล ตำรากฎหมาย
 บทความ และข้อคิดเห็นของนักนิติศาสตร์ ทุกฝ่ายโดยใช้วิธี descriptive and
 analysis method คือพรรณนา และวิเคราะห์ แล้ววิจารณ์หลัก
 เกณฑ์ตลอดทั้งประเด็นข้อโต้แย้งทั้งปวง และเสนอแนะความเห็นผู้วิจัยประกอบ.

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัยนี้

วิทยานิพนธ์นี้จะให้ประโยชน์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญทุกฝ่าย ไม่ว่าจะ
 เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ หรือองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญ ในอันที่จะได้
 ศึกษาถึงหลักเกณฑ์การตีความรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมถูกต้อง ชอบด้วยเหตุผลและความ
 เป็นธรรม ให้ประโยชน์แก่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในอันที่จะได้ทราบถึงปัญหาต่างๆอันเนื่องมา
 จากการร่างรัฐธรรมนูญที่ไม่รัดกุมเพียงพอ มีข้อความเคลือบคลุม ซึ่งอาจตีความหมาย
 ได้หลายนัย ซึ่งจะทำให้ผู้ร่างได้มีแนวความคิดที่จะปรับปรุงแก้ไขเสียในขณะที่ทำการยก
 ร่าง เพื่อตัดปัญหาข้อยุ่งยากไป และให้ประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจศึกษากฎหมายรัฐธรรมนูญ
 ในอันที่จะทำให้เข้าใจหลักเกณฑ์การตีความรัฐธรรมนูญได้อย่างละเอียดลึกซึ้ง ซึ่งจะ เกิด
 ประโยชน์อย่างมหาศาลในอนาคต.

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย