

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรหมายความว่า การค้นหา เพื่อให้ยังทราบความหมายของถ้อยคำ กฎหมายที่ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติกฎหมาย นั้น เพื่อจะได้ นำกฎหมายนั้นๆ ไปใช้ให้ถูกต้องตามความประสงค์ หรือความต้องการ รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรก็เช่นเดียวกัน การจะยังทราบความหมายของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่ามีความหมายเป็นประการใด ก็ทำได้โดยการตีความเช่นกัน ดังนั้น การตีความรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร จึงหมายความว่า การค้นหาหรือยังทราบความหมายของบทบัญญัตินั้นๆ ในรัฐธรรมนูญ

การใช้รัฐธรรมนูญทุกครั้ง จะต้องมีการตีความเกิดขึ้นก่อนเสมอ กล่าวคือ เมื่อการตีความเป็นการกระทำเพื่อให้ทราบความหมายของบทบัญญัติ การที่จะใช้รัฐธรรมนูญ ผู้ใช้จำต้องทราบและเข้าใจความหมายของบทบัญญัติ เสียก่อน จึงจะนำไปใช้ได้ถูกต้อง การใช้รัฐธรรมนูญนั้น บางครั้งเมื่อ ผู้จะใช้อ่านแล้ว อาจสามารถเข้าใจความหมายของบทบัญญัติได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะ บทบัญญัตินั้นๆ มีความชัดเจน ประกอบกับผู้อ่านสามารถ เข้าถึงค่านวैयाกรณ์ (Grammatical approach) หรือด้านนิรุกติศาสตร์¹ (Linguistic approach) ที่รวดเร็ว ซึ่งเมื่ออ่านแล้วสามารถเข้าใจได้

¹ Lord Denning, The Discipline of Law, (London : Butterworths, 1979), p. 9.

ทันที ซึ่งอันที่จริงในขณะนั้นก็ได้มีการตีความเกิดขึ้นแล้วอย่างรวดเร็วควบคู่ไปกับการอ่านนั่นเอง คืออ่านแล้วเข้าใจได้โดยอัตโนมัติ แต่ในบางครั้งเมื่ออ่านแล้วอาจไม่สามารถเข้าใจบทบัญญัติได้ทันที ทั้งนี้เพราะว่า บทบัญญัตินั้นๆ อาจไม่ชัดเจน ใช้อยู่คำเคลือบคลุม อ่านแล้วสามารถตีความหมายไปได้หลายทาง ดังที่ภาษากฎหมายเรียกว่า "หลายนัย" ประกอบกับความสามารถในด้านกระบวนการไวยากรณ์หรือกระบวนการทางภาษาของผู้นั้นอาจไม่ดีพอ หรือไม่เคยพบเห็นข้อความนั้นมาก่อน กรณีเช่นนี้ ก็จำเป็นต้องมีการหาความหมายกันตามขั้นตอนและหลักการของการตีความในขั้นต่อไป เพื่อให้ได้มาซึ่งความหมายของบทบัญญัติ นั้นๆ

การตีความรัฐธรรมนูญเป็นการใช้กฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นการใช้กฎหมายต่อคดีที่เกิดขึ้น หรือเป็นการใช้กฎหมาย เพื่อหยั่งทราบความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญว่า ประสงค์จะให้ผู้นั้นหรือองค์กรนั้นๆ ปฏิบัติอย่างไร การที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ จึงมี 2 กรณี หรือ 2 วัตถุประสงค์ คือ

1. ตีความรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยหรือทบทวน (review) ว่า การกระทำที่เกิดขึ้นแล้วขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ (judicial review) ซึ่งอาจเป็นการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรืออาจเป็นการวินิจฉัยว่าการกระทำของฝ่ายบริหารขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็ได้ การตีความรัฐธรรมนูญในกรณีนี้มีกระบวนการ หรือวิธีการพิเศษ เพราะต้องการความน่าเชื่อถืออย่างยิ่ง และมีระยะเวลาในการพิงพิเคราะห์ไม่จำกัด

2. การตีความรัฐธรรมนูญ เพื่อหาคำตอบว่า รัฐธรรมนูญ จะให้ปฏิบัติอย่างไร เช่น ที่ให้เลือกตั้งแบบระบบเขตหมายความว่าอย่างไร จะต้องไปจัดทำอย่างไร การตีความเช่นนี้ เป็นเรื่องกำหนดวิธีปฏิบัติของแต่ละองค์กร หรือ



สถาบันการเมือง จึงมีกระบวนการในการตีความแตกต่างไปจากกรณีแรก เช่นต้องการความรวดเร็วและรวดเร็ว และเพื่อมีผลผูกมัดองค์กรนั้น ๆ ก็อาจอาศัยความเห็นชอบส่วนใหญ่ของสมาชิกในองค์กรนั้น การตีความจึงไม่อาศัยเนื้อหาทางวิชาการเท่าใดนัก แต่หากอาศัยความเห็นชอบร่วมกัน (Consensus) เป็นสำคัญ

ในเวลาต่อมา ความมุ่งหมายสองประการนี้ก็ขยายออกไป กล่าวคือ แม้เป็นกรณีที่ยังไม่เกิดปัญหาขึ้น แต่มีลักษณะอย่างเดียวกับกรณีที่ต้องอาศัยการตีความถึงกรณีแรก ก็จะฝากเอาไว้เป็นเรื่องเดียวกัน เช่นการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่กำลังพิจารณาอยู่ในสภา หรือยังมีได้ลงนามประกาศใช้ น่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ก็จะส่งให้องค์กร เดียวกันนี้ มีอำนาจวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยถือว่าเป็นกรณีเดียวกันกับกรณีแรก หรือเช่น แม้มีปัญหาเกิดขึ้นแล้วว่า ที่สภาปฏิบัติไปแล้วถูกต้องหรือไม่ หังที่ไม่มีผู้สงสัยมาแต่แรก แต่หากเกิดข้อสงสัยขึ้นในภายหลังก็อาจใช้วิธีตีความสนับสนุนหรือคัดค้านสิ่งที่ปฏิบัติไปแล้วก็ได้ กรณีเป็นเรื่องวิธีปฏิบัติภายในขององค์กร ก็จะถือว่าเป็นการตีความตามกรณีที่สอง เพราะฉะนั้นในวิทยานิพนธ์นี้จึงถือว่าการตีความรัฐธรรมนูญ ทำได้ 2 กรณี คือ.

1. เพื่อวินิจฉัยว่า กฎหมายหรือร่างกฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่

(Constitutionlity)

2. เพื่อพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญต้องถาวรให้องค์กรนั้นๆ ปฏิบัติภายในขอบเขตหน้าที่ของตนอย่างไร

วัตถุประสงค์การตีความ 2 กรณีนี้ เป็นแม่บทใหญ่ ที่จะกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจตีความและขั้นตอนหรือกระบวนการในการขอให้ตีความ ตลอดจนผลของการตีความให้แตกต่างกันออกไปแต่ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์ในการ

ตีความต้องเป็นอย่างเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นการตีความเพื่อวัตถุประสงค์ใดก็ตาม กล่าวคือต้องมีหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องเพื่อให้ได้มาซึ่งความประสงค์อันแท้จริงของ รัฐธรรมนูญ จะใช้วิธีทางการเมือง หรือพวกมากลากไปโดยมิไต่อาศัย วิธีการ ค้นหาความหมายหรือความมุ่งหมายอันแท้จริงของรัฐธรรมนูญ หาได้ไม่

หลักเกณฑ์ในการตีความรัฐธรรมนูญ นั้น มีว่า ในขั้นแรกเมื่อต้องการทราบความหมายของรัฐธรรมนูญ ก็ต้องสำรวจก่อนว่า ใ้มีการบัญญัติในเรื่องนั้นๆ ว่าจะอย่างไร ที่ได้บัญญัติไว้เช่นนั้นมีความหมายว่าอย่างไร ซึ่งเป็นการให้ความหมายธรรมดาของถ้อยคำก่อน หลักนี้เรียกว่าเป็นหลักการตีความตามตัวอักษร ซึ่งถ้าหากให้ความหมายของถ้อยคำตามตัวอักษรแล้ว สามารถทราบความหมายของบทบัญญัตินั้นได้ ก็ใช้หลักการตีความหมายนี้

ในประการต่อมาถ้าหากว่า ไม่สามารถจะเข้าใจความหมายของบทบัญญัติตามตัวอักษร (พยัญชนะหรือรูปศัพท์) ได้อย่างชัดเจน ก็ต้องค้นหาเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินั้นๆต่อไป ซึ่งเรียกว่าเป็นหลักการตีความตามเจตนารมณ์

การตีความตามเจตนารมณ์นี้ ในเบื้องต้นก็จะเป็นการค้นหาเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติหรือผู้ร่างก่อนว่า ที่ได้บัญญัติไว้เช่นนั้น ผู้ร่างมีเจตนารมณ์อย่างไร ซึ่งสามารถค้นหาได้จาก รายงานการประชุมร่างรัฐธรรมนูญ รายการการอภิปรายพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การแปรญัตติ ในขณะที่ทำการยกร่างเป็นต้น ซึ่งในทางวิชาการตีความกฎหมายเรียกว่าเป็นการใช้ ทฤษฎีอำเภोजิต (Subjective Theory) การค้นหาเจตนารมณ์ตามทฤษฎีนี้ อาจใช้ได้ในกรณีที่ รัฐธรรมนูญนั้นเพิ่งจะมีการร่างและประกาศใช้ไม่นานเท่าใดนัก การค้นหาเจตนารมณ์ของผู้ร่างยังสามารถพอที่จะกระทำได้ ประกอบกับ สถานการณ์ความแปรเปลี่ยนของสังคมยังไม่เปลี่ยนแปลงไปเท่าใดนัก แต่ถ้าหากว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างและประกาศใช้มาเป็นเวลานานแล้ว การค้นหาเจตนารมณ์ของผู้บัญญัติอาจกระทำไม่ได้ หรืออาจไม่เหมาะสมกับสภาพของ

สังคมในปัจจุบัน ซึ่งเปลี่ยนแปลงและห่างไกลจากวันเวลาที่ร่างรัฐธรรมนูญ
มากนัก ก็ต้องพิจารณาความมุ่งหมายของบทบัญญัติที่ว่าน่าจะประสงค์ให้
หมายความว่าอย่างไรและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไร ซึ่งเรียกทฤษฎีนี้ว่า
ทฤษฎีอำเภอกาณ (Objective Theory)

ในประการต่อมาเมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแล้วไม่ปรากฏว่า
รัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติในเรื่องนั้นๆ ซึ่งอาจเรียกได้อีกอย่างว่าไม่มีบทบัญญัติ
ในรัฐธรรมนูญ กรณีนี้ก็เลยขั้นตอนของการค้นหา "ความหมาย" ของกฎหมาย
เสียแล้ว แต่เป็นการค้นหา "กฎหมาย" เลยทีเดียว ซึ่งอาจเรียกว่าการออก
ช่องว่างกฎหมายก็ได้ แต่พอได้มาแล้วก็ต้องให้ความหมายอยู่ดี จึงเป็นขั้นตอน
ที่เกี่ยวข้องกันกับการตีความอีกขั้นตอนหนึ่ง กรณีนี้จะค้นหาวิธีปฏิบัติหรือ "รัฐธรรมนูญ
ที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร" ได้

เมื่อค้นหาประเพณีการปกครองแล้วไม่พบ ก็ต้องวินิจฉัยจากหลัก
รัฐธรรมนูญทั่วไป (ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียกว่าหลักกฎหมายทั่วไป)
ซึ่งหมายความถึงหลักทั่วไปในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญนั่นเอง

สรุปแล้วหลักเกณฑ์การตีความรัฐธรรมนูญมีว่า ให้ตีความตามตัวอักษร
หรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัตินั้นๆ (เป็นไปตามวรรคหนึ่งของประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์) ถ้าไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้นๆ ให้วินิจฉัยตามประเพณี
การปกครอง (ถ้าเป็นประเทศไทยก็ใช้ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบ
ประชาธิปไตย) ถ้าไม่มีประเพณีการปกครอง ก็ให้วินิจฉัยตามหลักรัฐธรรมนูญ
ทั่วไป

ในการตีความรัฐธรรมนูญนั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย
สูงสุดของประเทศ เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงกลไกการปกครอง และการเมือง
ในประเทศนั้นๆ การตีความรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงให้เหมาะสมกับ ระบบการ

เมือง การปกครอง ของประเทศนั้นๆด้วย ตัวอย่างเช่นประเทศที่ใช้ระบบ
 รัฐสภา ก็ต้องตีความให้สอดคล้องกับระบบรัฐสภา ถ้าใช้ระบบประธานาธิบดี
 ก็ต้องตีความให้สอดคล้องกับระบบประธานาธิบดี หรือประเทศที่ถือหลักการ
 แบ่งแยกอำนาจเด็ดขาดก็ต้องตีความให้สอดคล้องกันด้วย

ที่สำคัญอีกประการที่ควรคำนึงถึงในการตีความก็คือ การตีความ
 รัฐธรรมนูญไม่เหมือนกับการตีความกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้เพราะว่าในกฎหมาย
 ธรรมดาทั่วไปนั้น ผู้มีอำนาจตีความเด็ดขาดมีเพียงองค์กรเดียวคือศาล ซึ่งเป็น
 ผู้มีความรู้ทางกฎหมาย แต่ผู้มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญอย่างเด็ดขาดนั้น มิใช่
 มีเพียงศาลองค์กรเดียว อาจมีองค์กรอื่นด้วย เช่น รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือ
 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุนี้จะมีผลตามมาประการแรกก็คือ ตัวผู้ตีความ
 อาจไม่ใช่ นักกฎหมาย แต่อาจเป็นนักรัฐศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ ทหาร ตำรวจ
 พ่อค้า นักธุรกิจ ก็ได้ ซึ่งผู้ตีความเหล่านั้นอาจไม่มีความถนัดในทางนิติศาสตร์
 การตีความอาจไม่ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์การตีความกฎหมายอย่างแท้จริงก็ได้และ
 ยิ่งเป็นการตีความโดยองค์กรทางการเมือง ก็อาจตีความโดยเหตุผลทางการเมือง
 เมืองมากกว่าเหตุผลทางวิชาการที่ควรจะเป็น ผลตามมามีอีกประการก็คือการ
 ตีความกฎหมายธรรมดานั้นถ้าจะเปรียบแล้วศาลหรือผู้ตีความ จะมีลักษณะเป็น
 คนกลาง ซึ่งยืนอยู่ระหว่างคู่กรณีทั้งสองฝ่าย การตีความของศาลศาลไม่ได้มี
 ประโยชน์ได้เสียกับการตีความนั้นๆ แต่การตีความรัฐธรรมนูญผู้ตีความเป็นผู้
 มีประโยชน์ได้เสียโดยตรงกับการตีความนั้น เพราะการตีความรัฐธรรมนูญไม่ว่า
 จะเป็นรูปใด ก็จะส่งผลเป็นการจำกัดอำนาจ หรือขยายขอบเขตอำนาจของ
 องค์กรนั้นๆไปในตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อองค์กรที่ตีความเป็นผู้ตีความในปัญหา
 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ก็อาจตีความขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนให้

กว้างขวาง หรือตีความจำกัดอำนาจขององค์กรอื่นก็ได้ และผลต่อมาอีกประการก็คือการตีความรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์และส่วนได้เสีย การตีความรัฐธรรมนูญอาจมีการนำเอาผลประโยชน์ที่จะได้จากการตีความเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการตีความโดยที่ประชุม เช่น การตีความโดยรัฐสภากรณีเป็นการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน การตีความอาจออกมาในรูปของการรักษาผลประโยชน์ ของอีกฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งโดยอาจไม่ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการตีความก็เป็นไปได้

ในส่วนขององค์กรผู้ใช้อำนาจตีความนั้น พอจะแบ่งออกได้เป็นสี่ระบบ คือระบบให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตีความ ระบบให้รัฐสภาเป็นผู้ใช้อำนาจตีความ ระบบให้องค์กรพิเศษเป็นผู้ใช้อำนาจตีความ และระบบให้องค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นผู้ใช้อำนาจตีความ เกี่ยวกับองค์กรผู้ใช้อำนาจตีความนั้น จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับวัตถุประสงค์ในการตีความ ว่าตีความเพื่อประโยชน์อะไร การตีความรัฐธรรมนูญนั้นจะมีวัตถุประสงค์อยู่สองประการดังกล่าวแล้ว คือเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งสืบเนื่องมาจากหลักที่ว่า ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรถือทฤษฎีความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ากฎหมายใดจะมาขัดรัฐธรรมนูญไม่ได้ ข้อนี้ต้องการองค์กรและหลักในการตีความเป็นพิเศษ อีกประการก็คือตีความเพื่อประโยชน์ในการหาวิธีปฏิบัติเฉพาะหน้า ว่าองค์กรนั้นๆจะปฏิบัติอย่างไรในสถานการณ์นั้นๆจึงจะถูกต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

การตีความเพื่อประโยชน์ในการวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ อย่างเป็นทางการและเป็นชาวกรีกโบราณนั้น เริ่มเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา ในคดี *Marbury v. Madison* ค.ศ. 1803 ซึ่งศาลสูงสุดสหรัฐได้พิพากษาว่า กฎหมายใดที่ขัดรัฐธรรมนูญนั้นไว้บังคับมิได้ และศาลมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เมื่อมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล

และจากนั้นในสหรัฐอเมริกาได้มีการยึดถือเป็นบรรทัดฐานตลอดมาว่า การวินิจฉัยว่ากฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นอำนาจของศาล และต่อมาก็ได้ขยายความไปถึงว่า การกระทำของเจ้าพนักงานหรือฝ่ายบริหารชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ก็เป็นอำนาจศาลที่จะวินิจฉัย ซึ่งในสหรัฐอเมริกาสามารถจัดได้ว่าเป็นระบบการตีความรัฐธรรมนูญโดยศาลยุติธรรม และระบบนี้ก็ได้อิทธิพลหลายประเทศนำไปใช้ สำหรับประเทศทางภาคพื้นยุโรปนั้น ได้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับองค์กรที่จะวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ แตกต่างไปจากสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสาเหตุที่สำคัญคือ (1) ในยุโรปทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจมีความรู้สึกเคร่งครัดกว่าในสหรัฐอเมริกา นักกฎหมายยุโรปถือว่าการวินิจฉัยและประกาศว่ากฎหมายเป็นโมฆะหรือใช้บังคับมิได้ เพราะขัดรัฐธรรมนูญเป็นการกระทำทางนิติบัญญัติ การให้ศาลยุติธรรมวินิจฉัยเช่นนี้ เป็นการก้าวล่วงอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ทำให้เกิดความไม่สมดุลงันระหว่างอำนาจทั้งสาม (2) ในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเป็นระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งมีหลักเรื่องคดีบรรทัดฐาน แต่ในประเทศภาคพื้นยุโรปใช้ระบบกฎหมายประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งไม่มีเรื่องคดีบรรทัดฐาน ดังนั้นถ้าหากจะให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัย ก็จะทำให้เกิดการลักลั่นไม่แน่นอนในการวินิจฉัยได้ (3) ความรู้สึกของประเทศภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะฝรั่งเศส มีความรู้สึกว่า อำนาจอธิปไตยนั้นเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศ เป็นของปวงชนโดยได้มอบให้สภานิติบัญญัติใช้อำนาจแทนตน ฉะนั้นการจะให้ศาลมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจประกาศว่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติใช้บังคับมิได้ เพราะขัดรัฐธรรมนูญจะเป็นการไม่เคารพหรือยอมรับในอำนาจของประชาชนว่ามีความสำคัญ ประกอบกับทัศนคติของประชาชนที่มีต่อศาลนั้นไม่สูงจะคตินัก เนื่อง

จากก่อนที่จะมีการปฏิวัติใหญ่ ศาลได้ตีความกฎหมายให้เป็นประโยชน์ต่อตนเอง โดยมีข้อหลายประการ (4) จากเหตุการณ์ที่เกิดการกระทบกระทั่งกันหลายครั้ง ระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร ในสหรัฐอเมริกา อันมีสาเหตุจากการที่ศาลได้ตีความว่า กฎหมายในบังคับมิได้เพราะขัดรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในประเทศภาคพื้นยุโรป จึงได้มีการเสนอแนะให้มีการตั้งองค์กรขึ้นใหม่ เพื่อทำหน้าที่นี้ โดยเฉพาะ ซึ่งเรียกว่า "ศาลรัฐธรรมนูญ" หรือ "ตุลาการรัฐธรรมนูญ" ซึ่งระบบนี้เรียกว่าระบบการตีความโดยองค์กรพิเศษ ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อการนี้โดยเฉพาะ เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญออสเตรียเป็นครั้งแรก เมื่อ ค.ศ. 1920 โดยได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากวิธีปฏิบัติของฝรั่งเศส และประเทศอื่นในยุโรปที่เคยปฏิบัติอยู่ก่อนแล้ว และต่อมาระบบนี้ก็ได้แพร่หลายไปในประเทศต่างๆ

สำหรับกลุ่มประเทศสังคมนิยมนี้ ถือหลักพื้นฐานว่าสภาเป็นตัวแทนของปวงชนทั้งมวล เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดในกลุ่มประเทศเหล่านี้จึงไม่ยอมให้องค์กรใดมีอำนาจเหนือสภา การตีความในปัญหาต่างๆ จึงรวมถึงการชี้ว่าการกระทำใดชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้ามีปัญหาขึ้นก็เป็นอำนาจของสภาแต่ผู้เดียว ซึ่งสภาอาจมอบอำนาจให้องค์กรระดับรอง หรือตั้งเป็นคณะกรรมการของสภาทำหน้าที่นี้ ประเทศเหล่านี้จัดได้ว่าใช้ระบบการตีความรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภา

ดังได้กล่าวแล้วว่ายังมีการตีความรัฐธรรมนูญอีกประการหนึ่ง คือการตีความเพื่อประโยชน์ในการหาวิธีปฏิบัติ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญนั้นได้มีการจัดตั้งองค์กรหลายองค์กร และต่างมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่างๆ อาจเกิดปัญหาว่า จะต้องปฏิบัติในเรื่องนั้นๆอย่างไรจึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เช่นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาที่ อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารก็ดี หรือในส่วนของประมุขก็ดี ในการ

ตัดความเพื่อหาวิธีปฏิบัตินี้ หากจะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่ง เป็นผู้ที่มีความอำนาจ
 หน้าที่ขององค์กรอื่นว่ามีประการใด หรือการที่องค์กรนั้นๆ จะปฏิบัติงานในเรื่อง
 อำนาจหน้าที่ของตน จะให้องค์กรอื่นวินิจฉัยว่าชอบหรือไม่ก่อนด้วย รัฐธรรมนูญ
 อาจเกิดการขัดข้องขึ้นได้ ดังนั้นจึงเกิดระบบการตีความรัฐธรรมนูญอีกระบบหนึ่ง
 คือ "ระบบให้องค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจตีความ" ซึ่งหมายความว่าองค์กร
 ใดมีอำนาจหน้าที่ใด หากเกิดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน หรือในวงงาน
 ของตน องค์กรนั้นก็มีความรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ โดยที่การตีความของ
 องค์กรนั้นคือเป็นที่ยุติเด็ดขาด ตัวอย่างเช่น รัฐสภาที่อำนาจตีความรัฐธรรมนูญ
 ในปัญหาที่เกิดขึ้นในวงงานของสภาหรือในอำนาจหน้าที่ของสภา คณะรัฐมนตรี
 มีอำนาจตีความในปัญหาที่ตนต้องปฏิบัติหน้าที่ องค์กรอื่น เช่น ประมุขหรือองค
 มন্ত্রীมีอำนาจตีความในปัญหาที่เกี่ยวข้องตน ยกเว้นเสียแต่ว่าในปัญหานั้นๆ
 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรอื่น เป็นผู้มีความอำนาจตีความซึ่งเป็นเรื่องกรณีพิเศษ
 เช่น ปกติกการออกกฎหมายเป็นหน้าที่ของสภา แต่หากมีปัญหาเรื่องกฎหมายขัด
 รัฐธรรมนูญหรือไม่ รัฐธรรมนูญก็บัญญัติให้เป็นอำนาจของคณะตุลาการ รัฐธรรมนูญ
 เป็นต้น การตีความในระบบนี้ส่วนใหญ่เป็นการตีความเพื่อประโยชน์ในการหาวิธี
 ปฏิบัติกันเอง

จากระบบการตีความทั้งสี่ระบบดังกล่าวมาแล้วผู้เขียนมีความ
 เห็นว่า ระบบให้องค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นผู้มีอำนาจตีความ ดูจะเป็นระบบที่เหมาะสม
 สมที่สุด และทำให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติมากที่สุด

กระบวนการตีความหรือขั้นตอนในการขอให้ตีความรัฐ ธรรมนูญ
 จะเป็นอย่างไรนั้น ก็สุดแล้วแต่ว่าองค์กรใดจะ เป็นผู้ตีความ ซึ่งก็ต้องพิจารณาจาก
 ขั้นตอนการปฏิบัติขององค์กรนั้นๆ หรือระเบียบปฏิบัติ เช่นถ้าเป็นการตีความโดย

ศาล ก็ต้องให้มั่งคั่งขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งก็เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย
วิธีพิจารณาความ ถ้าสภาตุลาการก็ต้องเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาใน
เรื่องการเสนอญัตติ การพิจารณาลงมติ หรือถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความ
ก็เกี่ยวกับขั้นตอนการเสนอปัญหา ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งอาจมี
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของคณะตุลาการ
รัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ส่วนผลของการตีความ จะมีผลผูกพันแก่ใครเพียงไร ก็ต้อง
พิจารณาประกอบกันไปกับความมุ่งหมายในการตีความ กล่าวคือหากเป็นการ
ตีความเพื่อวินิจฉัยว่า กฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ผลก็จะเป็นไปตามที่
รัฐธรรมนูญกำหนด เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มาตรา
191 ที่ให้คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญใช้ได้ทันทีทั้งปวง แต่ไม่มี
ผลกระทบคำวินิจฉัยของศาลอันถึงที่สุดแล้ว แต่ถ้าเป็นการตีความเพื่อทราบ
วิธีปฏิบัติ หรือเรื่องในว่านางหน้าที่ของแต่ละองค์กร ก็ไม่มีผลผูกพันองค์กร
นั้นๆ เพราะอาจวินิจฉัยเป็นอย่างอื่นได้ ขอน้อธิบายเหตุผลได้ว่า การตีความ
เพื่อวินิจฉัยว่า กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นผลมาจากการมีคดีหรือมี
ปัญหาพิพาทเกิดขึ้นและศาลต้องให้กฎหมายแก่คดี ซึ่งมีคู่ความเกี่ยวข้องอยู่ด้วย
และจะต้องวินิจฉัยให้ยุติลงไปว่ากฎหมายยังเป็นกฎหมายต่อไปอีกหรือไม่ มาตรา
5 เองก็บัญญัติว่า ถ้าบทกฎหมายใดขัดรัฐธรรมนูญ บทกฎหมายนั้นก็ใช้บังคับไม่ได้
รัฐธรรมนูญบางฉบับถึงกับใช้คำว่า "โมฆะ" ด้วยซ้ำ แสดงว่าไม่อาจถือเป็น
กฎหมายเฉพาะในส่วนนั้นได้อีกต่อไป จึงต้องมีผลใช้ได้ทันทีทั้งปวง จะถือว่าเป็น
เป็นหรือไม่เป็นกฎหมายเฉพาะคดีนี้ แต่อาจเป็นหรือไม่เป็นกฎหมายในคดีอื่น
อีกกรณีหนึ่งได้อย่างไร แต่กรณีตีความเพื่อหาวิธีปฏิบัติ เป็นเรื่องของการหา
วิธีปฏิบัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่สุด ไม่มีผลแก่คู่ความหรือคดี

ใด เป็นเรื่องภายในของแต่ละองค์กรที่เห็นอย่างนี้ในเวลาใด แต่อาจเห็นอีกอย่าง
หนึ่งในเวลาอื่นก็ได้ การตีความว่ากฎหมายชั่วคราวหรือไม่วินิจฉัยของคณะตุลาการ
รัฐธรรมนูญ ซึ่งของรัฐธรรมนูญไทยฉบับที่ผ่านมา และฉบับปัจจุบัน กำหนดไว้ใน
มาตรา 191 ว่า จะต้องให้ศาลเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อน ถ้าศาลเห็นว่า
บทกฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญ และไม่เคยมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายนั้น ก็ให้ศาลส่งความเห็นไปให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ
วินิจฉัย ซึ่งกรณีนี้เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอย่างไรแล้ว ก็มีผลตลอดไป
ในอนาคต กล่าวคือถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทกฎหมายนั้นขัดรัฐธรรมนูญ
บทกฎหมายนั้นก็ใช้บังคับมิได้ตลอดไป ถ้าหากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่าบท
กฎหมายนั้นไม่ขัดรัฐธรรมนูญ บทกฎหมายนั้นก็จะมีผลใช้ได้ตลอดไปในอนาคตเช่นกัน

สำหรับการตีความรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้น นับแต่ได้มีการ
เปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ก็ได้มีรัฐธรรมนูญหลายลักษณะ
อักษรวิเศษมาโดยตลอด และในส่วนของหลักการปกครองก็ถือว่า มีรัฐบาลในระบบ
รัฐสภา มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ยอมรับในความเป็นกฎหมายสูงสุดของ
รัฐธรรมนูญ หลักเกณฑ์การตีความรัฐธรรมนูญของไทย ก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์
ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว คือตีความตามตัวอักษรหรือเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแล้วแต่
กรณี หากไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในเรื่องนั้นๆ ก็ให้นำเอาประเพณีการปกครอง
ประเทศไทยในระบบประชาธิปไตยมาวินิจฉัย หากค้นหาแล้วไม่มีประเพณีการ
ปกครองในเรื่องนั้นๆ ก็ให้หลักรัฐธรรมนูญทั่วไปมาวินิจฉัย ซึ่งทั้งนี้ก็ต้องพิจารณา
ถึงหลักหรือระบบการปกครองประเทศมาประกอบให้สอดคล้องกันด้วย หลักการ
ตีความเช่นนี้ ศาลและตุลาการรัฐธรรมนูญจะยึดถือจนเห็นได้ชัด เพราะในการ
ตีความซึ่งส่วนใหญ่ เป็นเรื่องของการวินิจฉัยว่ากฎหมายชั่วคราวหรือไม่วินิจฉัย
จะมีการพิจารณาลึกลงไปถึง เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินั้นๆและมีการให้เหตุผล

ประกอบ แต่ในการตีความขององค์กรอื่น แม้ในเวลาตีความจะมีการให้เหตุผล
หักล้างกันแต่ในเมื่อเปิดเผยผลการตีความออกมาจะไม่มี การเปิดเผยเหตุผล
ประกอบด้วย

องค์กรผู้มีอำนาจตีความนั้น เดิมให้สภาแต่ผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจ
ในการตีความ ดังเช่นรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2475 ซึ่งบัญญัติให้สภาเป็นผู้ทรงไว้ซึ่ง
สิทธิเด็ดขาดในการตีความ และสภาก็ได้เคยตีความยืนยัน เช่นตีความความดีของ
ฝ่ายบริหารที่ห้ามข้าราชการเข้าสมาคมใช้บังคับมิได้ และตีความย่ำว่าสภาแต่ผู้
เดียวเท่านั้นมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญ องค์กรต่างๆหากมีปัญหาต้องส่งให้สภา
วินิจฉัยก่อนแล้วปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของสภา แต่ต่อมาเราก็ใช้ระบบในองค์กร
ที่เกี่ยวข้องมีอำนาจตีความ ดังจะเห็นว่าในภายหลังรัฐสภาที่มีอำนาจตีความเฉพาะ
ในปัญหาที่เกี่ยวข้องในวงงานของสภาเท่านั้น ซึ่งต่อมาก็เปลี่ยนมาใช้คำว่า "ใน
อำนาจหน้าที่ของสภา" คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยปัญหาว่ากฎหมาย
ใดขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ และปัญหาอื่นที่รัฐธรรมนูญมอบให้วินิจฉัย เช่นร่าง
พระราชบัญญัติขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงหรือไม่
เป็นต้น คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจตีความในส่วนที่เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี
เช่นการแต่งตั้งวุฒิสมาชิก การเปิดสมัยประชุมวิสามัญ การไม่ตอบกระทู้ เป็นต้น
ศาลก็มีอำนาจตีความในเบื้องต้นว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าตีความว่า
ไม่ขัด การตีความนั้นก็เป็นที่ยุติเด็ดขาด ประธานรัฐสภาก็มีอำนาจตีความ เช่น
ปัญหากระบวนการหาตัวนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจตีความ
ในเรื่องของการวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอเป็น
ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องด้วยการเงินหรือไม่ เหล่านี้เป็นต้น

ส่วนกระบวนการและผลของการตีความ ก็เป็นไปตามที่กล่าวมา
แล้วคือ ขึ้นอยู่กับว่าองค์กรใดเป็นผู้ตีความ และตีความเพื่อวัตถุประสงค์ใด และ

กระบวนการนั้น เปิดโอกาสให้มีการตีความใหม่อีกได้หรือไม่ หากเกิดปัญหาในเรื่องเดียวกันขึ้นอีก ก็มีส่วนสัมพันธ์กันกับผลของการตีความ

ข้อเสนอแนะ

1. เพื่อขจัดปัญหาที่ยากในการตีความ การร่างรัฐธรรมนูญควรร่างให้ชัดเจนที่สุด ใช้คำหรือภาษาให้เป็นธรรมดาที่สุด ถ้าเป็นไปได้ควรให้สอดคล้องกับกฎหมายอื่นๆ ที่มีมาก่อนแล้ว แม้กฎหมายอื่นจะมีฐานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ แต่กฎหมายอื่นเหล่านั้นมีรากฐานมั่นคง (establish) เป็นที่รู้จักเข้าใจกัน ยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญเอง จึงมีเหตุให้เปลี่ยนแปลงบ่อย นอกจากนี้ควรให้ถ้อยคำให้เป็นอย่างเดียวกันกับที่ใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ เว้นแต่จะมุ่งหมายให้มีความหมายเป็นพิเศษออกไป เพราะผู้ตีความรัฐธรรมนูญอาจมีปัญหากฎหมาย และตามความเป็นจริงปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้น ก็เกิดจากการตีความโดยองค์กรอื่นนอกจากฝ่ายกฎหมายนั่นเอง ดังนั้นการร่างโดยใช้ภาษากฎหมายอาจเป็นอุปสรรคในการตีความรัฐธรรมนูญ และอีกประการหนึ่งรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและสำคัญของประเทศ ควรร่างให้ประชาชนระดับธรรมดาสามัญอ่านแล้วเข้าใจได้ทันที หรือใช้เวลาทำความเข้าใจได้ไม่นานนัก จึงจะมีผลเป็นการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในทางการเมืองแก่ประชาชนโดยทั่วไปด้วย

2. ในการตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ควรจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ให้ทำหน้าที่ศึกษาญาติเกี่ยวกับการตีความ หากมีปัญหาที่รัฐสภาจะต้องตีความ ก็ให้คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ แล้วเสนอความเห็นให้รัฐสภาตีความอีกชั้นหนึ่ง อย่างเช่นที่รัฐสภาเคยปฏิบัติมาแล้วในบางเรื่อง ซึ่งจะมีผลทำให้การตีความรัฐธรรมนูญของรัฐสภาอาศัยหลักเกณฑ์ทางวิชาการมากขึ้น ป้องกันการตีความในลักษณะ "พวกมากลากไป" ทั้งนี้เพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของ

รัฐธรรมนูญซึ่งถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไว้ มิได้เปลี่ยนแปลงไปเพื่อความ
 ต้องการหรือผลประโยชน์ ของกลุ่มที่มีเสียงข้างมาก ซึ่งมิฉะนั้นแล้วจะทำให้มีการ
 เปลี่ยนแปลงกลับไปกลับมาบ่อยครั้ง และก็จะเป็นการรักษาความเชื่อถือศรัทธา
 ของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการตีความของรัฐสภา

อนึ่ง ผู้เขียนมีความเห็นว่าการตีความรัฐธรรมนูญนั้น อาจเป็นวิธี
 ป้องกันมิให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญพร่าหรือได้ เพราะแทนที่จะใช้วิธีแก้ไขรัฐ
 ธรรมนูญ ก็อาจได้คำตอบจากรัฐธรรมนูญอยู่แล้วโดยวิธีตีความ สิ่งที่ต้องการ
 หรือไม่ต้องการปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ข้อนี้จะถือเป็นวิธีปฏิบัติเคร่งครัด
 จนกลายเป็นว่า ยึดถือเอาการตีความแทนการแก้ไขรัฐธรรมนูญในทุกกรณียอมไม่
 ได้ เช่นถ้ามีปัญหาโต้แย้งกันมากโดยไม่อาจหาวิธียุติข้อโต้แย้งอย่างง่ายตายได้
 หรือถึงจะยุติก็ยังเป็นที่กั้นขวางแคลงใจในหมู่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไป
 ก็ควรเลือกใช้วิธีแก้ไขรัฐธรรมนูญแทน ดังที่เคยมีขอเรียกร้องไว้ในสหรัฐอเมริกา
 มาแล้ว ซึ่งศาลสูงสุดเคยถูกวิพากษ์วิจารณ์ในกรณีอ่านรัฐธรรมนูญ และตีความให้
 กฎหมายใช้บังคับมิได้ จนเป็นที่อื้อฉาวหลายครั้ง

3. การตีความรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของการใช้กฎหมาย เมื่อ
 เกิดปัญหาขึ้นแล้ว เช่น เป็นคดีหรือมีปัญหาที่จะต้องหาคำตอบให้ได้จากรัฐธรรมนูญ
 ในขณะนั้น แต่ในบรรดาประชาชนทั่วไป ก็ควรส่งเสริมให้มีความรู้ ความเข้าใจ
 รัฐธรรมนูญ ไม่ใช่รู้แต่เพียงว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติอะไร แต่ควรมีความรู้ความเข้าใจ
 ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องนั้นทำไม และที่เขียนเช่นนั้นหมายความว่าอะไร ซึ่ง
 ถ้าประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเช่นนั้นเป็นพื้นฐาน ต่อไปเมื่ออยู่ในฐานะเป็นผู้
 มีอำนาจหน้าที่จะต้องตีความ ก็จะใช้รัฐธรรมนูญได้ถูกต้อง หรืออย่างน้อยก็มีความ
 คิดที่จะสนับสนุนหรือโต้แย้งการตีความของผู้อื่น ในต่างประเทศการเผยแพร่ความ
 รู้เรื่องกฎหมายรัฐธรรมนูญ ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแต่การพิมพ์ตัวบทรัฐธรรมนูญขึ้น

เผยแพร่ แต่มีการเผยแพร่คำอธิบายรัฐธรรมนูญโดยสังเขปไปทั่วๆ ในประเทศไทย การให้ความรู้หรือการศึกษารัฐธรรมนูญ ก็น่าจะทำได้ในลักษณะเดียวกัน ซึ่งเมื่อมีความรู้ และความเข้าใจเช่นนี้แพร่หลายแล้ว ความคิดที่จะให้ประชาชน ออกเสียงประชามติรับหรือไม่รับร่างรัฐธรรมนูญ ดังที่เคยคาดหมายว่าจะเกิดขึ้นในประเทศไทยได้ ก็จะทำให้ประโยชน์สัมความมุ่งหมายนั้นได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย