

การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลรัฐธรรมนูญ  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

นางสาวอัลจนา ฟิ่งเย็น



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์  
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2543  
ISBN 974-13-1340-3  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE CONSTITUTIONAL COURT'S POWERS OF JUDICIAL REVIEW OF LEGISLATION  
UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND, B.E. 2540

MISS ANJANA PHUNGYEN

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2000

ISBN 974-13-1340-3



นางสาวอัลจนา พึ่งเย็น : การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ( THE CONSTITUTIONAL COURT'S POWER OF  
JUDICIAL REVIEW OF LEGISLATION UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF  
THAILAND ,B.E. 2540) อาจารย์ที่ปรึกษา : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกียรติ ไกร เจริญธนาวัฒน์ ,  
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์ ดร. บรรณเจต สิงคะเนติ , 130 หน้า. ISBN 974-13-1340-3

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาถึงขอบเขตการใช้อำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อ  
รัฐธรรมนูญตามมาตรา 264 และมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รวมทั้งศึกษาถึง  
ขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเรื่องในทางนโยบาย

ผลการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้ง  
ศาลรัฐธรรมนูญขึ้น โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้หลายประการ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ อำนาจในการควบคุม  
กฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา 264 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจดังกล่าวในกรณีที่มีการโต้แย้งว่า  
กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ สิ่งที่ต้องพิจารณาก็คือ คำว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ตามมาตรา 264 มีความหมาย  
ครอบคลุมกฎหมายในลำดับใดบ้าง ซึ่งจะทำให้ทราบถึงขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าว ประเด็นที่สำคัญ  
ก็คือ กรณีกฎหมายหรือข้อบังคับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญด้วยหรือไม่ ซึ่งจะเป็นประเด็นที่  
เกี่ยวโยงกับกรณีตามมาตรา 198 ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาล  
ปกครองพิจารณาในกรณีที่มีความเห็นว่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำของบุคคลใดตามมาตรา  
197(1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่เนื่องจากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวมิได้มีการแบ่งแยกขอบเขต  
อำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองไว้อย่างชัดเจน หากได้ทราบถึงขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญแล้วก็จะทำ  
ให้การแบ่งแยกขอบเขตอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ การใช้อำนาจหน้าที่ของศาล  
รัฐธรรมนูญจะเกี่ยวข้องกับเรื่องทางนโยบายขององค์กรทางการเมือง กล่าวคือ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะควบคุมตรวจสอบ  
กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรทางการเมือง ฉะนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงควรมีแนวทางที่เหมาะสมในการใช้อำนาจดังกล่าว  
เพื่อที่จะไม่เป็นการก้าวล่วงอำนาจขององค์กรทางการเมือง

ผู้เขียนจึงได้เสนอแนะว่า คำว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ตามมาตรา 264 และมาตรา 198 ควรมี  
ความหมายเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ต้องเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติเท่านั้น หรือที่เรียกว่า "กฎหมายในทาง  
รูปแบบ" ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศของคณะปฏิวัติที่มี  
คำบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เป็นการใช่วิธีการตีความรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่  
มีเขตอำนาจเฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ฉะนั้น จึงไม่อาจตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เป็นไปในทางขยาย  
อำนาจของศาลได้ สำหรับกฎหมายหรือข้อบังคับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีปัญหาว่าควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดนั้น มี  
ความเห็นว่ ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากกฎหมายหรือข้อบังคับดังกล่าวมิได้  
ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ ซึ่งการตีความว่ากฎหมายหรือข้อบังคับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญอยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญนั้น  
เห็นว่จะเป็นการขยายขอบเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเกินกว่าที่รัฐธรรมนูญกำหนด สำหรับกรณีที่มีการใช้อำนาจหน้าที่ของ  
ศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวโยงกับเรื่องในทางนโยบายนั้น เห็นว่ ศาลควรจะทำกีดตนเองอย่างยิ่งที่จะไม่เข้าไปก้าวล่วงอำนาจ  
ขององค์กรทางการเมือง เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในฐานะที่จะทำเช่นนั้นได้ ซึ่งการตีความรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัดและ  
การจำกัดตนเองในเรื่องที่เกี่ยวโยงกับนโยบายนั้น จะทำให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง และจะเป็น  
บรรทัดฐานต่อไปในอนาคต

ภาควิชานิติศาสตร์  
สาขาวิชานิติศาสตร์  
ปีการศึกษา 2543

ลายมือชื่อนิติสด.....อัลจนา พึ่งเย็น  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม.....

##4086143434 : MAJOR LAW

ANJANA PHUNGYEN : THE CONSTITUTIONAL COURT'S POWER OF JUDICIAL REVIEW OF LEGISLATION UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND ,B.E. 2540 .  
THESIS ADVISOR : ASSISTANT PROFESSOR DR. KRIENGGKRAI JAREONTANAWAT; CO-ADVISOR : DR. BANJERD SINGKANETI, 130 pp. ISBN 974-13-1340-3

The thesis focuses on the extent to which the powers pursuant to Section 198 and Section 264 of Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E.2540 shall be exercised to control the constitutionality of law. This present work also studies on the powers of the Constitutional Court in relation to policy matters.

It is found in the study that the Constitutional Court has been established to perform several powers and duties as the result of the provisions of Constitution of the Kingdom of Thailand 'B.E. 2540. One of its important powers is the control of constitutionality. In order to understand the ambit to such power of the Constitutional Court, the consideration must be put on what hierarchies of law are covered by the meaning of "the provisions of the law" as stated in Section 264 of the Constitution. Another significant issue raised here is whether or not rules and regulations of constitutional organizations shall fall within the jurisdiction of the Constitutional Court. This problem relates to the powers of the Ombudsman in accordance with Section 198 of the Constitution, which provides that the Ombudsman shall submit the case and the opinion to the Constitutional Court or the Administrative Court for decision in the case where it is of the opinion that the provisions of the law, rules, regulations or any act of any person under Section 197(1) begs the question of the constitutionality. According to such provision, the separation of powers between the Constitutional Court and the Administrative Court has not been clarified. Thus, understanding the ambit of the powers of the Constitutional Court can relieve this ambiguity. In addition, the study reveals that performance of the functions of the Constitutional Court concerns the matter of policies of political organizations, namely that it maintains the powers of controlling and inspecting the law enacted by them. There should, therefore, be appropriate guidelines for exercising its powers, so that it will not be blamed for interference of the powers of such organizations.

We suggest in the thesis that the meanings of the terms "the provisions of the law" set forth in both Section 198 and Section 264 thereof should be identical. They should mean the provisions of the laws enacted only by the legislative body or so called "legislation in form". These laws consist of Organic Laws, Acts of Parliament, Royal Ordinances, and Notifications of Revolutionary Party being enforced as Acts of Parliament. The suggestion is based on the principle of restrictive interpretation of the Constitution. Since the jurisdiction of the Constitutional Court is restricted only as specified by the law, the provisions of the Constitution should not be interpreted to expand it. As for the problem of what court should have the jurisdiction over the rules and regulations of the constitutional organizations, we conclude that they fall within the jurisdiction of the Administrative Court rather than that of the Constitutional Court. The reason of which is simply that such rules and regulations are not promulgated by the legislative body. If they are interpreted to be within the powers of the Constitutional Court, its jurisdiction will become broader than that specified by the Constitution. As for the issue of the exercise of the powers and duties of the Constitutional Court in relation to the policy matters, the thesis recommends that the Constitutional Court should really put the limit on itself not to interfere the powers of the political organizations. This is because the Constitutional Court has not obtained the proper status for doing that. The thesis makes the final conclusion that the restrictive interpretation of the Constitutional Court will push it to actually serve as the proper autonomous organization, and, ultimately, will bring about precedents for future cases.

Department      Law  
Field of Study    Law  
Academic year    2000

Student's signature..... ANJANA PHUNGYEN .....  
Adviser's signature..... *Kriengkrai Jareontanawat* .....  
Co- Adviser's signature... *B. Singkaneti* .....



## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องด้วยความเมตตาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ร่วมพิจารณา และกรุณาให้ความช่วยเหลือและให้ความเห็นทางวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์ เป็นอย่างสูงที่กรุณาสละเวลามาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำอันมีค่าอย่างยิ่ง และขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์นพดล เสงเจริญ ที่กรุณารับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งแต่เริ่มแรก

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกரியงไกร เจริญธนาวัฒน์ เป็นอย่างสูง ที่กรุณาสละเวลาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา โดยกรุณาตรวจพิจารณาและให้ความเห็นทางวิชาการอย่างละเอียดถี่ถ้วน รวมทั้งชี้แนะถึงข้อบกพร่องในวิทยานิพนธ์ ซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ผู้เขียนสามารถศึกษาวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ เป็นอย่างสูงที่ได้จุดประกายให้ผู้เขียนศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์หัวข้อนี้ โดยกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม และให้ความอนุเคราะห์ในการศึกษาค้นคว้าตรวจเนื้อหาวิทยานิพนธ์ รวมทั้งชี้แนะถึงข้อบกพร่องต่างๆ อันถือเป็นส่วนสำคัญให้ผู้เขียนมีความมานะพากเพียรจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ ผู้เขียนขอสำนึกพระคุณนี้ไว้อย่างมิรู้ลืม

ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณของบิดามารดา นายอรัญ พึ่งเย็น และนางกาญจนา พึ่งเย็น ผู้ให้กำเนิด เลี้ยงดู อบรมสั่งสอนผู้เขียนด้วยความรักและความห่วงใยเสมอ และให้การสนับสนุนและเป็นกำลังใจแก่ผู้เขียนในการศึกษาเสมอมา

ผู้เขียนขอขอบพระคุณผู้บังคับบัญชาของผู้เขียนทุกท่านที่ให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนในการศึกษาวิจัย และขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ ทุกคนที่คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน และเป็นกำลังใจที่ดีแก่ผู้เขียนในการศึกษาเสมอมา ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ห้องสมุด คณะนิติศาสตร์ และสถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ให้คำแนะนำในการค้นคว้าเอกสารด้วยธรรมาศัยไมตรีที่ดีเยี่ยม นอกจากนี้ ขอขอบคุณทุกๆ ท่านที่ไม่อาจกล่าวนามได้หมด ณ ที่นี้

อัลจนา พึ่งเย็น

## สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ

### บทที่

1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐาน.....	5
1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย.....	5
1.4 ขอบเขตและเนื้อหาแห่งการวิจัย.....	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.6 วิธีการวิจัย.....	7
2 แนวความคิดและพัฒนาการของสถาบันที่ทำหน้าที่ในการควบคุมกฎหมาย มิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญของไทย.....	8
2.1 ระยะที่ 1 ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาในการตีความรัฐธรรมนูญ.....	8
2.1.1 พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475.....	9
2.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475.....	10
2.2 ระยะที่ 2 การมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญร่วมกันของรัฐสภา และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	13
2.2.1 รัฐธรรมนูญที่ยอมรับอำนาจการตีความของรัฐสภาอย่าง กว้างขวาง.....	13
2.2.2 รัฐธรรมนูญที่ลดอำนาจการตีความของรัฐสภาลง.....	15

2.3	ระยะที่ 3 คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญเพียงสถาบันเดียว.....	17
2.4	ระยะที่ 4 แนวความคิดในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นแทนคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ.....	20
2.4.1	ปัญหาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.....	20
2.4.2	ข้อเสนอแนะในการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ.....	24
2.4.3	ผลจากการเปลี่ยนรูปแบบองค์กรจากคณะกรรมการเป็นศาล.....	26
2.4.3.1	ข้อพิจารณาเกี่ยวกับลักษณะความเป็น “องค์กรศาล”.....	26
2.4.3.2	เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	28
3	ทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ.....	34
3.1	ทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ.....	34
1.	ที่มาของทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ.....	34
2.	ความหมายของความเป็นกฎหมายสูงสุดและผลของความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ.....	38
3.2	การควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญในต่างประเทศ.....	40



3.2.1 ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมาย.....	40
3.2.2 ระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของต่างประเทศ.....	43
3.2.2.1 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	43
(1) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์.....	44
(2) อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ในการควบคุม กฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ.....	48
3.2.2.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	56
(1) อำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส.....	57
(2) อำนาจหน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ.....	57
3.2.2.3 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	61
4 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยศาลรัฐธรรมนูญ.....	65
4.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญ.....	65
4.1.1 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายแบบ นามธรรมตามมาตรา 264.....	65
(1) ข้อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 264.....	65

(2) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง.....	75
4.1.2 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย แบบนามธรรมตามมาตรา 198.....	80
(1) ข้อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 198.....	80
(2) คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง.....	83
4.1.3 การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ พระราชกำหนดตามมาตรา 218.....	92
4.1.4 แนวความคิดของต่างประเทศ.....	96
4.1.5 บทวิเคราะห์สรุป.....	98
4.2 ขอบเขตของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย.....	100
4.2.1 ขอบเขตทั่วไป.....	100
(1) ขอบเขตในการควบคุมตามมาตรา 264.....	100
(2) ขอบเขตในการควบคุมตามมาตรา 198.....	101
(3) ขอบเขตในการควบคุมตามมาตรา 219.....	101
4.2.2 ขอบเขตของเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย.....	103
(1) การควบคุมตรวจสอบการตราพระราชกำหนด.....	104
(2) การควบคุมตรวจสอบการตราพระราชบัญญัติ .....	111

4.2.3 คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง.....	114
4.3.2 แนวความคิดของต่างประเทศ.....	116
4.3.3 บทวิเคราะห์สรุป.....	120
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	123
รายการอ้างอิง.....	126
ประวัติผู้วิจัย.....	130