

คดี **Miller**

กับหลักอำนาจสูงสุด
ทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา

: บทเรียนจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ
สหราชอาณาจักรในเหตุการณ์เบริกซิท

ดร.รวินท์ ลีละพัฒนะ



**คดี Miller กับหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของ
รัฐสภา: บทเรียนจากกฎหมายรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักร
ในเหตุการณ์เบร์กชิต**

**คดี Miller กับหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของ
รัฐสภา: บทเรียนจากกฎหมายรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักร
ในเหตุการณ์เบร์กชิต**

รวินท์ ลีละพัฒนะ

**โครงการส่งเสริมการผลิตผลงานวิชาการ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย**

 **สำนักพิมพ์**
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2564

ราคา 200.-

คดี Miller กับหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา : บทเรียนจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ
สหราชอาณาจักรในเหตุการณ์เบร์กชิต / รวินท์ สิลปะพัฒน

1. กฎหมายรัฐธรรมนูญ -- สหราชอาณาจักร. 2. อำนาจนิตินิติบัญญัติ -- สหราชอาณาจักร.
3. สหราชอาณาจักร. รัฐสภา -- กฎและระเบียบปฏิบัติ.
4. กฎหมาย -- สหราชอาณาจักร -- การตีความ.
5. สหภาพยุโรป -- สหราชอาณาจักร -- กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ.

342.41052

ISBN 978-974-03-4038-6

สพจ. 2486



assคณค่าวิชาการ สุสังค
Knowledge to All
www.cupress.chula.ac.th

สิทธิในการผลิตและพิมพ์หนังสือเล่มนี้เป็นของสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยแต่ผู้เดียว
การผลิตและการลอกเลียนหนังสือเล่มนี้ไม่ว่ารูปแบบใดทั้งสิ้น
ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากสำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จัดพิมพ์โดย สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พิมพ์ครั้งที่ 1 จำนวน 800 เล่ม พ.ศ. 2564

ผู้จัดจำหน่าย ศูนย์หนังสือจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ถนนพญาไท เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330

สาขา ศาลาพระเกี้ยว โทร. 0-2218-7000-3 โทรสาร 0-2255-4441

สยามสแควร์ โทร. 0-2218-9881-2 โทรสาร 0-2254-9495

ม.นเรศวร จ. พิษณุโลก โทร. 0-5526-0162-4 โทรสาร 0-5526-0165

ม.เทคโนโลยีสุรนารี จ. นครราชสีมา โทร. 0-4421-6131-4 โทรสาร 0-4421-6135

ม.บูรพา จ. ชลบุรี โทร. 0-3839-4855-9 โทรสาร 0-3839-3239

โรงเรียนนายร้อย จปร. จ. นครนายก โทร. 0-3739-3023 โทรสาร 0-3739-3023

ม.พะเยา จ. พะเยา โทร. 0-5446-6799-800 โทรสาร 0-5446-6798

จัตุรัสจามจุรี (CHAMCHURI SQUARE) ชั้น 4 โทร. 0-2160-5301-2 โทรสาร 0-2160-5304

หัวหมาก โทร. 0-2374-1378 โทรสาร 0-2374-1377

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลอีสาน จ. นครราชสีมา โทร. 0-4492-2662-3

โทรสาร 0-4492-2664

Call Center (จัดส่งทั่วประเทศ) โทร. 0-2255-4433 <http://www.chulabook.com>

และเครือข่าย ฯ

ร้านค้าติดต่อ แผนกขายส่ง สาขาหัวหมาก โทร. 0-2374-1375-6 โทรสาร 0-2374-1375

กองบรรณาธิการ : โชษิตา วัชรโรทัย

ออกแบบปกและรูปเล่ม : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย [CUB6404-015] โทร. 0-2218-3562-3 โทรสาร 0-2218-3547

www.cupress.chula.ac.th

คำนำ

หนังสือเล่มนี้ได้เผยแพร่ในรูปแบบหนังสืออิเล็กทรอนิกส์นอกเหนือจากการพิมพ์จำนวน 800 เล่ม โดยในการเผยแพร่รูปแบบอิเล็กทรอนิกส์นี้สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้แก้ไขคำผิดในการพิมพ์ฉบับปกอ่อนตามใบแก้ไขคำผิดที่ได้เผยแพร่บนหน้าเว็บไซต์ของสำนักพิมพ์ทั้งนี้ในการจัดพิมพ์ในรูปแบบปกอ่อนได้เกิดการข้อผิดพลาดในการจัดหน้าทำให้ไม่มีการกำหนดเลขหน้าในส่วนบทนำ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาของหนังสือจำนวน 2 หน้าในการเผยแพร่รูปแบบอิเล็กทรอนิกส์นี้สำนักพิมพ์ได้ทำการจัดหน้าใหม่ให้ถูกต้องแล้วเมื่อได้รวมจำนวนหน้าดังกล่าวหนังสือ “คดี Miller กับหลักอำนาจอิสระทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา” จะมีจำนวนหน้าที่ถูกต้องทั้งสิ้น 117 หน้าโดยเป็นส่วนเนื้อหา 85 หน้า

ผู้เขียนได้มีโอกาสศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรเป็นครั้งแรกในระดับชั้นนิติศาสตรมหาบัณฑิตกับศาสตราจารย์คีธ ไชเรต (Keith Syrett) ครั้นเดินทางไปศึกษาต่อ ณ ประเทศอังกฤษ เมื่อ ค.ศ. 2010 (พ.ศ. 2553) การได้มีโอกาสไปศึกษาต่ออย่างต่างประเทศในรายวิชาข้างต้นจุดประกายให้ผู้เขียนวางแผนผลิตหนังสือขึ้นมาเล่มหนึ่งที่ศึกษาหลักการสำคัญ (constitutional principle) ของรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักร (The Constitution of the United Kingdom) อย่างหลักอำนาจอิสระทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา (Parliamentary sovereignty) อย่างไรก็ดี ประเด็นทางกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ผู้เขียนสนใจ ณ ขณะนี้เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นระหว่างช่วงที่ผู้เขียนเดินทางไปศึกษาต่อระดับนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต ณ ประเทศอังกฤษอีกครั้งเมื่อ พ.ศ. 2557

ในช่วง พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญซึ่งชักชวนให้บรรดานักกฎหมายต้องหันมาอภิปรายกลไกของรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักร ได้แก่ ผลของการออกเสียงประชามติเบร็กซิต (Brexit) ซึ่งประชาชนเสียงข้างมากได้ลงคะแนนสนับสนุนให้สหราชอาณาจักรแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป ในฐานะชาวต่างชาติที่กำลังศึกษาอยู่ ณ สหราชอาณาจักร ผู้เขียนสามารถสัมผัสได้ถึงความสับสนและผิดหวังต่อการตัดสินใจของประชาชนเสียงส่วนมากของประชาชนหลาย ๆ คน รวมถึงเพื่อนนักศึกษาปริญญาเอกชาวอังกฤษของผู้เขียนและความแตกแยกทางสังคมในดินแดนทั้ง 4 ส่วน การเตรียมการแจ้งความประสงค์แยกตัวออกจากสหภาพยุโรปโดยรัฐบาลสหราชอาณาจักรนำไปสู่การฟ้องคดีที่รู้จักกันดีทั่วโลกอย่างคดี Miller ในปีเดียวกัน โดยฝ่ายผู้ร้องนำโดยจينا มิลเลอร์ (Gina Miller) โต้แย้งว่าหลักกฎหมายซึ่งเป็น “ฐาน” ของการอำนาจอริเริ่มกระบวนการเบร็กซิต ได้แก่หลักอำนาจอิสระทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา มิใช่พระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์ (prerogative power) ดังที่รัฐบาลกล่าวอ้าง

เหตุการณ์ข้างต้นทำให้ผู้เขียนตัดสินใจว่าภายหลังกลับมาปฏิบัติงาน ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2562 แล้ว ผู้เขียนต้องเขียนหนังสือคำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญสักเล่มหนึ่ง อธิบายและวิเคราะห์คำพิพากษาคดี Miller เชื่อมโยงกับกลไกของรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรในศตวรรษที่ 21 ยิ่งเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2562 ที่ผ่านมาได้เกิดคดี Miller II ขึ้นด้วยแล้ว ยิ่งทำให้แรงบันดาลใจในการเขียนหนังสือเล่มนี้ของผู้เขียนมีเพิ่มมากขึ้นไปอีก

ผู้เขียนมีโอกาสรายบรรยายประเด็นในหนังสือเล่มนี้ในรายวิชาสัมมนากฎหมายรัฐธรรมนูญเมื่อปีการศึกษา 2561 และ 2562 ทั้งยังมีโอกาสได้พูดคุยแลกเปลี่ยนกับศาสตราจารย์แอนดรูว์ ฮาร์ดิง (Professor Andrew Harding) แห่งมหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (National University of Singapore) ในประเด็นนี้ ก่อนจะใช้เวลาตั้งแต่เดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2562 ถึงเดือนมกราคม พ.ศ. 2563 เรียบเรียงและปรับปรุงข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่โดยเฉพาะการเพิ่มบทวิเคราะห์คดี Miller (ค.ศ. 2017) เข้ากับเหตุการณ์ภายหลังจากนั้นโดยเฉพาะคำพิพากษาคดี Miller II (ค.ศ. 2019) ผู้เขียนขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ฮาร์ดิงสำหรับข้อเสนอแนะหลาย ๆ ประการเกี่ยวกับการอธิบายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรแก่นักวิชาการ นิสิต นักศึกษาชาวไทย

นอกจากศาสตราจารย์ฮาร์ดิง ผู้เขียนขอขอบพระคุณครอบครัวของผู้เขียน, ผู้ช่วยศาสตราจารย์เสกสิริ นิวัติชัยวงศ์, และอาจารย์ ดร.ปวีร์ คล่องเวสสะ ที่ช่วยให้กำลังใจในการเขียนหนังสือเล่มนี้ รวมถึงคุณณิชา สุทธิสานนท์ และคุณชนนัส เหลืองไตรรัตน์ ที่ช่วยจัดรูปเล่มและการอ้างอิงจนทำให้หนังสือเล่มนี้สมบูรณ์ขึ้นมาได้

หนังสือเรื่อง “คดี Miller กับหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา: บทเรียนจากกฎหมายรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรในเหตุการณ์เบร็กซิต” นี้ เป็นหนังสือที่เขียนขึ้นใหม่ทั้งหมดและได้รับเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการผลิตผลงานวิชาการจากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย โดยการประเมินจากผู้ทรงคุณวุฒิจากหลายสถาบัน ตลอดจนได้ผ่านการตรวจสอบว่าไม่มีการคัดลอกผลงานวิชาการอื่นผ่านระบบ Turn-it-in และอักขราวิสุทธิ์แล้ว

อนึ่ง ในการแปลชื่อหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรเป็นภาษาไทยนั้น ผู้เขียนได้อ้างอิงจากตำรากฎหมายมหาชนเล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี ของศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ส่วนชื่อกฎหมายภาษาอังกฤษเป็นภาษาไทยนั้น ผู้เขียนได้แปลความตามตัวอักษรโดยอ้างอิงคำแปลชื่อเฉพาะ (อาทิ สหภาพยุโรป (European Union) หรือประชาคมยุโรป (European Community)) ของหน่วยราชการในประเทศไทย

รวินท์ ลีละพัฒนะ

18 มกราคม 2563

สารบัญ

คำนำ

สารบัญ

รายชื่อเอกสารคำฟ้อง, คำให้การ, คำขอเข้ามาเป็นคู่ความ

รายชื่อคำวินิจฉัย/คำพิพากษาของศาล

รายชื่อกฎหมายลายลักษณ์อักษร

คำย่อ

บทนำ 1

บทที่ 1 บทนำ: เบิร์กชิต, คดี Miller, และหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา

1. จากประชาติ “เบิร์กชิต” สู่อำนาจคดียุติธรรม 3
2. ผลของกระบวนการเบิร์กชิต 10
3. ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในคดี Miller 13
4. ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง, คำถามวิจัย, และโครงสร้างของหนังสือ 22

บทที่ 2 ประเด็นพิพาทในคดี Miller กับบทบาทของหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติ
เป็นของรัฐสภาในการจัดโครงสร้างการเมืองการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย

1. บทนำ 25
2. ข้อจำกัดของบทบาทของหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาในฐานะ
กฎเกณฑ์รับรองความเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ 27
3. ข้อพิพาทในคดี Miller กับหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาในฐานะ
หลักในการจัดโครงสร้างสถาบันการเมืองการปกครองในระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย 28
4. สรุปประเด็นที่ต้องทบทวนเกี่ยวกับบทบาทของหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติ
เป็นของรัฐสภาในการจัดสรรอำนาจทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย 39

**บทที่ 3 คำพิพากษาของศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักรในคดี Miller กับ
หลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา**

1. บทนำ	43
2. คำพิพากษาประเด็นการริเริ่มกระบวนการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป โดยอาศัยพระราชอำนาจดั้งเดิมของพระมหากษัตริย์	44
3. คำพิพากษาประเด็นบทบาทของธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ	47
4. บทวิเคราะห์: การให้ความสำคัญกับ “มติกฎหมาย” เหนือ “มติการเมือง” ของ บทบาทของหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาในการจัดโครงสร้างการเมือง การปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย	50
5. สรุป	59

**บทที่ 4 จากคดี Miller I ถึงคดี Miller II: หลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของ
รัฐสภาภายหลัง ค.ศ. 2017**

1. บทนำ	61
2. จากคดี Miller I สู่คดี Miller II	62
3. การระงับการประชุมรัฐสภาและคำพิพากษาคดี Miller II	68
3.1 การระงับการประชุมรัฐสภาและเหตุการณ์เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม ค.ศ. 2019	68
3.2 จากการฟ้องร้องสู่คำพิพากษาคดี Miller II	69
4. อิทธิพลของคำพิพากษาคดี Miller I ต่อหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของ รัฐสภา: มุมมองผ่านคดี Miller II	73
5. ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับโอนอำนาจ ในประเด็นการตราพระราชบัญญัติสหภาพยุโรป (การแยกตัว) ค.ศ. 2018: อิทธิพล ของบรรทัดฐานคดี Miller I ในส่วน Sewel Convention	74
6. สรุป	79

บทที่ 5 ข้อความส่งท้าย 81

บรรณานุกรม 87

ดัชนีภาษาไทย 107

ดัชนีภาษาอังกฤษ 113

ประวัติผู้เขียน 115

รายชื่อเอกสารคำฟ้อง, คำให้การ, คำขอเข้ามาเป็นคู่ความ

Appellant's case (Secretary of State for Exiting the European Union)	15, 31-32
Appellant's case on the devolution issues (Secretary of State for Exiting the European Union)	20,23
Written case of Lord Advocate	30
Written case for the lead claimant, Mrs. Gina Miller	9, 14, 21, 29
Written submissions on behalf of the applicants in the Judicial review proceedings, Steven Agnew and others	30, 38

รายชื่อคำวินิจฉัย/พิพากษาของศาล (Table of Cases)

<i>Attorney-General v De Keyser's</i>	31, 37, 39, 45, 71
<i>Royal Hotel Limited</i> [1920] UKHL 1	
<i>Blackburn v Attorney General</i> [1971]	9
WLR 1037	
<i>Bobb v Manning</i> [2006] UKPC 22	39
<i>Brasserie du Pêcheur v Germany and</i>	13
<i>R (Factortame) v secretary of State for</i>	
<i>Transport (No 3)</i> (1996) Joined Cases	
C-46/93 and C-48/93	
<i>British Broadcasting Company v Johns</i>	37
<i>(HM Inspector of Taxes)</i> [1964] EWCA Civ 2	
<i>Burmah Oil Co (Burma Trading) Ltd</i>	8, 37, 45
<i>v Lord Advocate</i> [1965] AC 75	
<i>Cart & Ors, R (on the application of)</i>	42
<i>v The Upper Tribunal & Ors</i> [2009] EWHC	
3052 (Admin)	
<i>The Case of Proclamations</i> [1610]	28, 31, 45, 51, 70-71
EWHC KB J22	
<i>Council of Civil Service Unions v</i>	9
<i>Minister for the Civil Service</i> [1985] AC 374	
<i>Edinburgh & Dalkeith Railway Co</i>	38
<i>v Wauchope</i> 8 ER 279 (1842) 8 Cl & Fin 710	
<i>Entick v Carrington</i> (1765) 19 State	37
Tr 1029, 2 Wils KB 275, 95 ER 807	
<i>Higgs v Minister of National Security</i>	9
[2000] 2 AC 228	
<i>Jackson and others v Her Majesty's</i>	14, 38, 40, 42, 79
<i>Attorney General</i> [2005] UKHL 56	

<i>JH Rayner (Mincing Lane) Ltd v Department of Trade and Industry</i> [1990] 2 AC 418	9, 45
<i>Joanna Cherry QC MP and Others for Judicial Review</i> [2019] CSOH 70 (04 September 2019)	24, 60, 61, 69
<i>Laker Airways Ltd v Department of Trade</i> [1977] QB 643	37
<i>Madzimbamuto v Lardner-Burke</i> [1969] 1 AC 645	48
<i>McCord's (Raymond) Application</i> [2016] NIQB 85	16, 20, 32
<i>R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union</i> [1995] AC 513	26, 37
<i>R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Leech</i> [1994] QB 198	37
<i>R (Bancoult) v Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs (No 2)</i> [2009] AC 453	26, 45
<i>R (HS2 Action Alliance Ltd) v Secretary of State for Transport</i> [2014] UKSC 3	46
<i>R (HS Action Alliance Ltd) v Secretary of State for Transport</i> [2014] UKSC 3	3
<i>R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union</i> [2016] EWHC 2768	10, 15
<i>R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union</i> [2017] UKSC 5	6, 10, 12-17, 20-28, 30-31, 33-35, 39, 41-56, 58-62, 70, 72-74, 77-79, 81-85
<i>R (on the application of Miller) v The Prime Minister</i> [2019] EWHC 2381	70

<i>R (on the application of Miller) v The Prime Minister</i> [2019] UKSC 41	5, 21, 24, 60-62, 67-70, 72-74, 79, 81
<i>R (On the Application of XH and AI) v The Secretary of State for the Home Department</i> [2017] EWCA Civ 41	37
<i>Reclaiming motion by Joanna Cherry QC MP and Others Against the Advocate General</i> [2019] CSIH 49	70
<i>Re JR65's Application</i> [2016] NICA 20	17
<i>Re Resolution to Amend the Constitution</i> [1981] 1 SCR 753	48
<i>Rustomjee v The Queen</i> (1876) 2 QBD 69	9
<i>Secretary of State in Council of India v Kamachee Boye Sahaba</i> (1859) 13 Moo PCC 22	9
<i>Thoburn v Sunderland City Council</i> [2002] EWHC 195 (Admin)	28
<i>The UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill—A Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland</i> [2018] UKSC 64	76, 78
<i>The Zamora</i> [1916] 2 AC 77	45

รายชื่อกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Table of Legislation)

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งรัฐสภายุโรป ค.ศ. 2002 (The European Parliamentary Election Act 2002)	29
พระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติ สหภาพยุโรป ค.ศ. 2015 (The European Union Referendum Act 2015)	5, 40
พระราชบัญญัติคำขอสิทธิ (สกอตแลนด์) ค.ศ. 1689 (Claim of Rights Act 1689)	28
พระราชบัญญัติประชาคมยุโรป ค.ศ. 1972 (The European Communities Act 1972)	10, 13-14, 29, 31, 44-46, 63, 65
พระราชบัญญัติรัฐบาลแห่งเวลส์ ค.ศ. 1998 (Government of Wales Act 1998)	17
พระราชบัญญัติรัฐบาลแห่งเวลส์ ค.ศ. 2006 (Government of Wales Act 2006)	17, 32, 47, 56-57
พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. 1689 (Bill of Rights)	28
พระราชบัญญัติเวลส์ ค.ศ. 2017 (Wales Act 2017)	17, 56
พระราชบัญญัติสกอตแลนด์ ค.ศ. 1998 (Scotland Act 1998)	17, 32, 47-48, 55-57, 77-78
พระราชบัญญัติสกอตแลนด์ ค.ศ. 2016 (Scotland Act 2016)	42, 56
พระราชบัญญัติ (สกอตแลนด์) ว่าด้วย ประชามติเอกราชสกอตแลนด์ ค.ศ. 2013 (Scottish Independence Referendum Act 2013)	55
พระราชบัญญัติสหภาพยุโรป (การแจ้งการแยกตัว) ค.ศ. 2017 (The European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017)	23, 61, 63

พระราชบัญญัติสหภาพยุโรป (การแยกตัว) ค.ศ. 2018 (The European Union (Withdrawal) Act 2018)	13, 61, 65-66, 74, 77, 79, 82
พระราชบัญญัติสหภาพยุโรป (การแยกตัว) (ฉบับที่ 2) ค.ศ. 2019 (The European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019)	67
พระราชบัญญัติไอร์แลนด์เหนือ ค.ศ. 1998 (Northern Ireland Act 1998)	17, 30, 32, 47, 57

*ในหนังสือเล่มนี้ ผู้เขียนแปลชื่อกฎหมายข้างต้นทั้งหมดเป็นภาษาไทยแบบ “คำต่อคำ”
เพื่อให้ตรงตามชื่อภาษาอังกฤษมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

คำย่อ (List of abbreviations)

ปัญหาการให้น้ำหนักของมติการเมือง ฯ จนเกินไป – ปัญหาการให้น้ำหนักของมติการเมืองของบทบาทของหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาในการจัดสรรอำนาจทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยน้อยจนเกินไป

ปัญหาความขัดแย้งในตัวเองของมติกฎหมาย ฯ – ปัญหาความขัดแย้งในตัวเองของมติกฎหมาย บทบาทของหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาในการจัดสรรอำนาจทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย

มติกฎหมาย ฯ – มติกฎหมายของบทบาทของหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาในการจัดสรรอำนาจทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย

มติการเมือง ฯ – มติการเมืองของบทบาทของหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภาในการจัดสรรอำนาจทางการเมืองในระบอบการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย



บทนำ

นับแต่กลางทศวรรษที่ 1960s เราจะพบว่านักวิชาการชาวอังกฤษจากมหาวิทยาลัยชื่อดัง โดยเฉพาะมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด (The University of Oxford) และมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ (The University of Cambridge) ได้ผลิตตำราจำนวนมากเพื่ออธิบาย “กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองของสหราชอาณาจักร” (The United Kingdom’s constitutional and administrative law) ทั้งคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยชั้นนำในดินแดนทั้ง 4 ส่วนของสหราชอาณาจักรอันประกอบด้วยอังกฤษ สกอตแลนด์ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือต่างก็จัดให้วิชา “กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง” เป็นรายวิชาบังคับของนักศึกษาระดับนิติศาสตรบัณฑิตและเป็นวิชาเลือกประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ดังนั้น คงจะไม่ถูกนักถกกฎหมายยุคปัจจุบันจะพยายามปฏิเสธหรือกีดกันการศึกษาทฤษฎีและบทเรียนจากรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักร ยิ่งหากพิจารณาในแง่ความเป็นจริง สหราชอาณาจักรนั้นก็ถือเป็นชาติมหาอำนาจชาติหนึ่งของโลก การที่รัฐดังกล่าวจะก้าวไปถึงจุดนี้ได้ก็ต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดโครงสร้างอำนาจรัฐอย่าง กฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของประชาชน บทเรียนบางส่วนจากกฎหมายรัฐธรรมนูญจากรัฐดังกล่าวนี้ จึงพอจะนำมาศึกษาเพื่อเป็นบทเรียนแก่ประเทศอื่น ๆ รวมถึงประเทศกำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยในบางส่วนได้

เหตุการณ์เบร็กซิต (Brexit) หรือการแยกตัวของสหราชอาณาจักรออกจากสหภาพยุโรป สะท้อนภาพอัตลักษณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักร (UK constitutional law) ซึ่งไม่ได้มีตัวบทรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดกฎเกณฑ์การจัดสรรอำนาจทางการเมืองเอาไว้ หากแต่มีการพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนเฉพาะของตนขึ้นมาทั้งหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา (parliamentary sovereignty) และหลักกฎหมายเฉพาะของฝ่ายบริหารที่มีชื่อเรียกว่า prerogative power เหตุการณ์เบร็กซิตและข้อพิพาทซึ่งเป็นผลของเหตุการณ์นี้อย่างคำพิพากษาของศาลฎีกาในคดี Miller เมื่อค.ศ. 2017 (รวมถึงอิทธิพลจากบรรทัดฐานคำพิพากษาดังกล่าวคือ คดี Miller II เมื่อค.ศ. 2019) เชื่อเชิญให้บรรดานักกฎหมายต้องกลับมาทบทวนอัตลักษณ์ที่ได้กล่าวมา ทั้งในประเด็นความสัมพันธ์ระหว่างหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา, อำนาจเฉพาะของฝ่ายบริหาร, และความชอบธรรมของ “เสียงจากปวงชน” ตลอดจนประเด็นความเชื่อมโยงระหว่างการแยกตัวนี้กับขอบเขตความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ของรัฐคือรัฐสภา, รัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับถ่ายโอนอำนาจ



ปัจจุบัน ผู้เขียนพบว่ามีการวิพากษ์กฎหมายมหาชนภาษาไทยบางเล่มที่บรรยายเนื้อหาของหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรและปรัชญาของนักคิดชาวอังกฤษต่อการพัฒนาการของกฎหมายมหาชน เช่น ตำรากฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี ของศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญ ของศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. วิษณุ เครืองาม, หรือตำราหลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ของศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ การนี้ แสดงให้เห็นว่านักวิชาการไทยบางส่วนได้เริ่มยอมรับบ้างแล้วว่า บทเรียนจากกฎหมายรัฐธรรมนูญสหราชอาณาจักรจะเป็นประโยชน์ต่อนิสิตนักศึกษา และผู้สนใจกฎหมายศาสตร์ด้านกฎหมายมหาชนชาวไทย ผู้เขียนมุ่งหวังว่าหนังสือของตนเล่มนี้จะช่วย “เปิดโลก” ของกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญคอมมอนลอว์ให้กว้างขึ้นในแวดวงวิชาการไทยผ่านประเด็นเบร์กชีทและคดี Miller ที่เป็นประเด็นร่วมสมัยในศตวรรษที่ 21



บทที่ 1

บทนำ: เบริกซิท, คดี Miller, และหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา

1. จากประชาติ “เบริกซิท” สูการฟ้องคดี Miller

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland: ต่อไปนี้จะเรียกว่า “สหราชอาณาจักร”) นั้นเคยเป็นสมาชิกสำคัญของสหภาพยุโรป (European Union หรือเดิมคือประชาคมยุโรป (European Economic Community)) มากกว่าเกือบครึ่งศตวรรษ คือ ระหว่างวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1973 (พ.ศ. 2516) จนถึงวันที่ 31 มกราคม ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563)¹ กระนั้น ก่อนเหตุการณ์การแยกตัวเมื่อค.ศ. 2020 ประเด็นการคงความเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของสหราชอาณาจักรนั้นเป็นที่ถกเถียงกันมายาวนานระหว่างสอง ฝ่ายหลัก ๆ ด้วยกัน ได้แก่

(ก) ฝ่ายอนุรักษ์นิยม-ชาตินิยม (conservative-nationalism) ที่ต้องการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป ฝ่ายนี้ซึ่งมีพรรคการเมืองอย่างพรรค UK Independence Party หรือ UKIP

¹ โปรดดูประวัติของสหภาพยุโรปจาก: https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-in-brief_en; *R (HS Action Alliance Ltd) v Secretary of State for Transport* [2014] UKSC 3 [2017]; David Howarth, ‘Of Power Cables and Bridges: Individual Rights and Retrospectivity in *Miller* and Beyond’ in Mark Elliott, Jack Williams, and Alison L Young (eds), *The UK Constitution After Miller: Brexit and Beyond* (Hart Publishing 2018), p 140; Paul Craig, ‘Britain in the European Union’ in Jeffrey L. Jowell, Dawn Oliver, and Colm O’Cinneide (eds), *The Changing Constitution* (8th edn, Oxford University Press 2015)



เป็นตัวตั้งตัวตี มีทัศนะว่าการแยกตัวจะช่วยอำนวยความสะดวกให้สหราชอาณาจักรกลับมามีอำนาจจัดการ “เรื่องภายใน” อย่างนโยบายการเงินและนโยบายตรวจคนเข้าเมืองได้โดยลำพังอีกครั้ง² และ

(ข) ฝ่ายที่ปฏิเสธการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป เนื่องจากหวงวิตกว่าการดังกล่าว จะก่อให้เกิดความแตกแยกภายในระหว่างอังกฤษ (England) ซึ่งเป็นดินแดนที่รัฐสภาและรัฐบาล กลางตั้งอยู่กับดินแดนอีก 3 ส่วน คือ สกอตแลนด์ (Scotland), เวลส์ (Wales), และไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) ซึ่งอาจเลวร้ายถึงขั้นที่ปูทางไปสู่การประกาศเอกราชของสกอตแลนด์และ ไอร์แลนด์เหนือ รวมไปถึงวิกฤติทางเศรษฐกิจที่อาจจะตามมา³

ความขัดแย้งระหว่างฝ่าย (ก) และฝ่าย (ข) นั้นเกิดขึ้นทั้งภายในพรรคการเมือง (แม้ในระหว่าง สมาชิกพรรคการเมืองใหญ่อย่างพรรคอนุรักษนิยม (Conservative Party) เองก็มีความเห็นที่แตกต่าง),⁴ ระหว่างพรรคการเมือง (ในขณะที่พรรคฝ่ายขวา-อนุรักษนิยม (right-wing) อย่างพรรค UKIP สนับสนุนการแยกตัวอย่างจริงจัง พรรค Liberal Democrats ได้แสดงจุดยืนต่อต้านการดังกล่าว),⁵ และระหว่างประชาชนทั้งภายในและระหว่างอังกฤษ, สกอตแลนด์, เวลส์, และไอร์แลนด์เหนือ⁶ เพื่อ จัดการกับรอยร้าวทางความคิดข้างต้น นายเดวิด คาเมรอน (David Cameron) อดีตนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าพรรคอนุรักษนิยมได้ให้คำมั่นเอาไว้เมื่อค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) ที่จะจัดให้มีการออก เสียงประชามติ “เบร็กซิต” (Brexit referendum) ในอนาคต และต่อมาเมื่อสหราชอาณาจักรมี การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อ ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) พรรคอนุรักษนิยมก็ยกคำสัญญาดังกล่าวขึ้นเป็นหนึ่ง ในนโยบายที่ใช้โฆษณาหาเสียง (election manifesto)⁷

² อภิญา เลื่อนฉวี, ‘จากสนธิสัญญาลิสบอนถึง Brexit-กระแสการเปลี่ยนแปลงในยุโรป’ (2562) 33 สุทธิปริทัศน์ 255, หน้า 263-264; Federico Fabbrini, ‘Introduction’ in Federico Fabbrini (ed), *The Law & Politics of Brexit* (Oxford University Press 2017), p 2; George Friedman, ‘3 Reasons Brits Voted For Brexit’ (*Forbes*, 5 July 2016) <<https://www.forbes.com/sites/johnmauldin/2016/07/05/3-reasons-brits-voted-for-brexit/#2f8f05dc1f9d>> accessed 16 August 2019.

³ Harold D. Clarke, Matthew J. Goodwin, and Paul Whiteley, *Brexit: Why Britain voted to leave the European Union* (Cambridge University Press 2017), pp 13-14, 19

⁴ Aileen McHarg, ‘Navigating without maps: Constitutional silence and the management of the Brexit crisis’ (2018) 16 *International Journal of Constitutional Law* 952, p 956.

⁵ Clarke, Goodwin, and Whiteley, *Brexit*, p 131.

⁶ Andrew Blick, *Stretching the Constitution: the Brexit shock in historic perspective* (Hart Publishing 2019), chs 1-2.

⁷ McHarg, ‘Navigating without maps’, pp 956-957.



ภายหลังพรรคอนุรักษนิยมได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งทั่วไป นายคาเมรอนก็รักษาสัญญาด้วยการผลักดันพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติสหภาพยุโรป ค.ศ. 2015 (The European Union Referendum Act 2015) อันมีผลจัดให้พลเมืองของสหราชอาณาจักร (United Kingdom) และยิบรอลตาร์ (Gibraltar) ได้มีโอกาสออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจเกี่ยวกับการคงความเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปของบ้านเกิดของตนในวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559)⁸ ประชามติดังกล่าวถูกรับรู้ภายใต้ชื่อ “ประชามติเบร็กซิต” (Brexit referendum) คำว่า “เบร็กซิต” เกิดจากการผนวกคำสองคำเข้าด้วยกันคือ “British” ซึ่งเป็นคำวิเศษณ์ที่แปลว่า “เกี่ยวกับบริเตน” และ “Exit” ซึ่งเป็นคำนามที่แปลว่า “ออก”⁹ มาตรา 1(4) แห่งพระราชบัญญัติการออกเสียงประชามติได้กำหนด “คำถามหลักเชิงเสนอแนะ” (advisory) ของประชามติครั้งนี้ไว้ก็คือ “สหราชอาณาจักรยังคงดำรงความเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรปหรือควรแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป” (“Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?”) ทางเลือกของประชาชนจึงมีเพียงสองทางตามมาตรา 1(5) ได้แก่ ลงคะแนนสนับสนุนให้สหราชอาณาจักร “คงเป็นสมาชิก” หรือ “แยกตัวออกจาก” สหภาพยุโรปเท่านั้น โดยอาศัยเสียงข้างมากธรรมดาของผู้มาใช้สิทธิทั้งหมด¹⁰

สำหรับนักธุรกิจและผู้นำหลาย ๆ ชาติ สิ่งที่น่ากังวลจากการตัดสินใจจัดให้มีการออกเสียงประชามติเบร็กซิตก็คือผลกระทบต่อทิศทางของเศรษฐกิจและการเมืองโลก ตลอดจนการกลับมาของเหตุการณ์ความไม่สงบในไอร์แลนด์เหนือหากประชาชนเสียงข้างมากสนับสนุนให้สหราชอาณาจักรแยกตัวออกจากสหภาพยุโรป¹¹ แต่สำหรับบรรดาเหล่านักกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ประชามติเบร็กซิตเป็น “หมุดสำคัญทางกฎหมายรัฐธรรมนูญของสหราชอาณาจักรในศตวรรษที่ 21” เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นที่เชิญชวนให้พวกเขาเหล่านั้นต้องกลับมาทบทวน “หลักการต่าง ๆ ทางรัฐธรรมนูญซึ่งถูกพัฒนาโดยคอมมอนลอว์” (“constitutional principles developed by the common law”)¹² โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังรัฐบาลตัดสินใจริเริ่ม

⁸ Rishi Iyengar, ‘These 3 Facts Explain Why the U.K. Held the ‘Brexit’ Referendum’ (Time, 24 June 2016) <https://time.com/4381184/uk-brexit-european-union-referendum-cameron/> accessed 16 August 2019.

⁹ “เบร็กซิต” คืออะไร เผยอาถรรพ์ปี 2 นายกฯ อังกฤษลาออกกลางคัน แคมป์ไว้แว่วสำเร็จ <<https://www.sanook.com/news/7801030/>> เข้าถึงเมื่อ 16 สิงหาคม 2562.

¹⁰ McHarg, ‘Navigating without maps’, pp 956-957.

¹¹ Ibid, p 954.

¹² *R (on the application of Miller) v The Prime Minister* [2019] UKSC 41, [40], [47] (Lady Hales) (ต่อไปนี้จะเรียกว่า “Miller II”); Will Jennings and Martin Lodge, ‘Brexit, the tides and Canute: the fracturing politics of the British state’ (2019) *Journal of European Public Policy* 772.



กระบวนการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปตามผลของประชามติจนฝ่ายคัดค้านการแยกตัวออกจากสหภาพยุโรปตัดสินใจยื่นฟ้องคดีสำคัญที่รู้จักกันดีในนามคดี Miller เมื่อค.ศ. 2016 เพื่อโต้แย้งอำนาจของรัฐบาล

หนังสือเล่มนี้มุ่งวิเคราะห์คำพิพากษาศาลฎีกาคดี Miller นี้เป็นสำคัญโดยเชื่อมโยงกับ “แกนของกลไกทางรัฐธรรมนูญแห่งบริเตนใหญ่” (“the fulcrum of Great Britain’s constitutional apparatus”) นั่นก็คือ “หลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา” (Parliamentary sovereignty)¹³ ผู้เขียนจะแสดงให้เห็นว่าคำพิพากษาศาลฎีกาคดี Miller ส่งผลกระทบอย่างยิ่งต่อ “ภูมิทัศน์” ของหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติภายหลังประชามติเบร็กซิตอย่างมีนัยสำคัญ¹⁴ อนึ่ง ผู้เขียนขอตั้งข้อสังเกตเล็กน้อยเกี่ยวกับคำแปลภาษาไทยของ Parliamentary sovereignty มีนักกฎหมายมหาชนไทยบางท่านได้แปลคำดังกล่าวว่า “หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา”¹⁵ ด้วยความเคารพ ผู้เขียนใคร่ขอหลีกเลี่ยงคำแปลนี้เนื่องจากผู้เขียนเห็นตรงกับอลิสัน ยัง (Alison Young) และ มาร์ติน ลัฟลิน (Martin Loughlin) ว่า (ก) Parliamentary sovereignty เป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับ “อำนาจในการตราพระราชบัญญัติ” (“power to enact primary legislation”) เท่านั้น¹⁶ และ (ข) “อำนาจอธิปไตยเป็นการแสดงออกซึ่งอำนาจรัฐ” (“an expression of

¹³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี* (นิติธรรม 2538), หน้า 40; วิษณุ เครืองาม, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3, นิติบรรณการ 2530), หน้า 57; Emilio Santoro, ‘The Rule of Law and the “Liberties of the English”: The Interpretation of Albert Venn Dicey’ in Pietro Costa and Danilo Zolo (eds), *The Rule of Law History, Theory and Criticism* (Springer 2007), pp 161-162.

¹⁴ ผู้อ่านสามารถอ้างอิงศึกษาหนังสือเล่มนี้ประกอบกับบทความของผู้เขียนก่อนเกิดเหตุการณ์ประชามติเบร็กซิต อนึ่ง แม้บทความเหล่านั้นจะไม่เกี่ยวข้องกับคดี Miller เลย และมีเนื้อหาหลายส่วนที่ไม่ทันสมัย แต่บทความทั้งสองก็ได้อธิบายประเด็นที่ช่วยทำให้ผู้อ่านเข้าใจหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติของรัฐสภาได้ดียิ่งขึ้น แต่ผู้เขียนไม่ได้มุ่งศึกษาในหนังสือ ได้แก่ การเชื่อมโยงองค์ประกอบของหลักดังกล่าวตามข้อเขียนของอัลเบิร์ต เวนน ไดซี่ (Albert Venn Dicey) เข้ากับลักษณะของ “ความสมบูรณ์” (absoluteness) ของหลักเช่นว่า โปรดดู รวินท์ ลีละพัฒนะ, ‘พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1998 และหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา: รัฐสภาสหราชอาณาจักรยังคงมีอำนาจอธิปไตยจริงหรือ?’ (2555) 30 วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 91; Rawin Leelapatana, ‘“Parliamentary sovereignty is no longer, if it ever was, absolute”—Lord Steyn: discussed’ (Public Law Unit Coursework submitted to the University of Bristol, 2011). อนึ่ง ในบทความแรก ผู้เขียนได้แปล Parliamentary sovereignty ว่า “หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” ซึ่งสื่อความได้ไม่ผิดนัก ดังนั้น หนังสือเล่มนี้จะแปลคำดังกล่าวว่า “หลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา”

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3*, หน้า 40.

¹⁶ Alison L Young, ‘Parliamentary Sovereignty Re-defined’ in Richard Rawlings, Peter Leyland, and Alison Young (eds), *Sovereignty and the Law: Domestic, European and International Perspectives* (Oxford University Press 2013), pp 69-71.



public power”) หารือ “อำนาจที่ถูกมอบให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือสถาบันหนึ่งสถาบันใด”¹⁷

อย่างไรก็ดี ก่อนจะลงรายละเอียดของคดี Miller และลักษณะพื้นฐานของหลักอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา ผู้เขียนจำเป็นต้องบรรยายผลของประชามติเบร็กซิตโดยพอสังเขปเสียก่อนเพื่อทราบความเป็นมาเป็นไปของคดี

เป็นที่ทราบกันดีทั่วโลกว่าเสียงส่วนใหญ่ (ร้อยละ 51.9) ของประชาชนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 2016 (ร้อยละ 72 ของผู้มีสิทธิทั้งหมด) ลงคะแนนสนับสนุนแนวทาง “ชาตินิยม” ของฝ่ายสนับสนุนการแยกตัวซึ่งมีพรรค UKIP เป็น “หัวหอก”¹⁸ ประชามตินี้สร้างความตกตะลึงแก่สมาชิกสหภาพยุโรปอื่น ๆ รวมถึงประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ที่สำคัญก็คือแม้ชาวอังกฤษ (English) ร้อยละ 53.4 และชาวเวลส์ (Welsh) ร้อยละ 52.5 ได้ลงคะแนนเสียงสนับสนุนการแยกตัว

¹⁷ Martin Loughlin, *The Idea of Public Law* (Oxford University Press 2003), pp 80, 82-84. ส่วนตำรากฎหมายรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจเล่มอื่น ๆ โปรดดู John Alder, *Constitutional and Administrative Law* (7th edn, Palgrave Macmillan 2009); Keith Syrett, *The Foundations of Public Law: Principles and Problems of Power in the British Constitution* (Palgrave Macmillan 2011), p 9; Mark Tushnet, ‘Introduction’ in Mark Tushnet, Thomas Fleiner, and Cheryl Saunders (eds), *Routledge Handbook of Constitutional Law* (Routledge 2013), p 2; Martin Loughlin, *The British Constitution: A Very Short Introduction* (Oxford University Press 2013), p 7; Michael Gordon, *Parliamentary Sovereignty in the UK Constitution: Process, Politics and Democracy* (Hart Publishing 2015); Vernon Bogdanor, *The New British Constitution* (Hart Publishing 2009).

ผู้เขียนใคร่ขอตั้งข้อสังเกตอีกด้วยว่า ณ ปัจจุบัน มีนักวิชาการบางท่านอยู่บ้างที่แสดงความสงสัยเกี่ยวกับอำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติของรัฐสภา เนื่องจาก แนวคิดดังกล่าว “สะท้อนโดยนัยถึงการปกครองแบบเผด็จการ” กล่าวคือ “เป็นอำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือสถาบันการเมืองใดสถาบันการเมืองหนึ่งที่ไม่ถูกควบคุมโดยกฎหมาย” แต่ผู้เขียนจะแสดงให้เห็นในบทที่ 2 ว่าเมื่อสหราชอาณาจักรก้าวสู่ความเป็นเสรีนิยม (liberalisation) มากยิ่งขึ้น อำนาจสูงสุดทางนิติบัญญัติก็ยังเชื่อมโยงกับกระบวนการอภิปรายภายในรัฐสภา และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน โปรดอ้างอิงประกอบกับ Carl Schmitt, *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (George Schwab (tr), University of Chicago Press 2005), p 12; Philip A. Joseph, ‘Parliament, the Courts, and the Collaborative Enterprise’ (2004) 15 King’s Law Journal 321, pp 321-322.

¹⁸ Benjamin Martill and Uta Staiger, ‘Introduction: Brexit and Beyond’ in Benjamin Martill and Uta Staiger (eds), *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe* (UCL Press 2018), pp 5-6; James Forsyth, ‘Brexit is a fight for the very sovereignty of our nation’ (*The Spectator*, 15 December 2018) <<https://www.spectator.co.uk/2018/12/brexit-is-a-fight-for-the-very-sovereignty-of-our-nation/>> accessed 16 August 2019.