



### การควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนด

วัตถุประสงค์ของการควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารคือมุ่งหมายให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดให้ถูกต้องสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ เมื่อพิจารณาในแง่นี้แล้ว จึงพอกล่าวได้ว่า หมายถึงการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดนั่นเอง ตามหลักทั่วไปในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งพออนุโลมนำมาใช้กับพระราชกำหนดได้ อาจแยกได้เป็น 2 ส่วน<sup>1</sup> คือ

1. ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในแบบนิธิ พระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ จะต้องถูกตราขึ้นโดยถูกต้องครบถ้วนตามเงื่อนไขและขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ (extrinsic constitutionality) โดยเริ่มจากองค์การผู้มีอำนาจตรากระบวนการและขั้นตอนในการตราพระราชกำหนด และรูปแบบ (form) ของพระราชกำหนดที่ตราขึ้น

2. ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในสาระดี หมายถึงพระราชกำหนดดังกล่าวมีเนื้อหาสาระดีสอดคล้องกับเนื้อหาสาระดีของรัฐธรรมนูญหรือไม่ (intrinsic constitutionality) เนื่องจากเนื้อหาสาระดีของรัฐธรรมนูญนี้มักจะประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ 3 ส่วน การพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด จึงควรพิจารณาว่าถูกต้องในส่วนเหล่านี้ด้วย ได้แก่

---

<sup>1</sup>Charles Grove Haines, Some Phases of the Theory and Practice of Judicial Review of Legislation in Foreign Countries, 24 The American Political Science Review 583, 593 (August 1930).

ก. เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ เมื่อกล่าวถึงการควบคุมกฎหมาย มิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปมักจะนึกถึงการควบคุม "เนื้อหา" (contents) ของกฎหมายหรือบทบัญญัติ (provisions) ของกฎหมาย มิให้ขัดกับเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ เช่น มาตรา 25 ของกฎหมาย ฉบับหนึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 30 หรือไม่ เนื้อหาในรัฐธรรมนูญอาจแยกแยะออกได้ 2 ส่วนคือ ส่วนที่เกี่ยวกับรัฐ และการจัดระเบียบการปกครองภายในรัฐ ได้แก่อาณาเขตของรัฐ รูปแบบของรัฐ รูปแบบรัฐสภา รูปแบบของประมุขของรัฐ องค์ประกอบและองค์กรต่าง ๆ ของรัฐ หากพระราชกำหนดฉบับใดมีเนื้อหาเป็นการเปลี่ยนแปลง สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ให้ แตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนดฉบับนั้นย่อมขัดต่อรัฐธรรมนูญ อีกส่วนหนึ่ง คือส่วนที่เกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมือง และการจัดองค์กรให้สอดคล้องกับอุดมการณ์ทางการเมือง และระบอบการปกครอง เช่นในรัฐเสรีประชาธิปไตยจะยึดหลัก นิติรัฐซึ่งมีเนื้อหาอยู่ที่การรับรองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนให้เท่าเทียมกัน และ สร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพที่ได้บัญญัติรับรองภายใต้หลักการว่าด้วยความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหลักประชาธิปไตยซึ่งมีสาระสำคัญอยู่ที่การยอมรับสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการกำหนดเจตนารมณ์ ของรัฐโดยประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง เป็นต้น หากพระราชกำหนดตราขึ้นโดยละเอียด หรือขัดแย้งต่อหลักการต่าง ๆ เหล่านี้ ย่อมเป็นบทบัญญัติที่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ในประเทศไทยปรากฏว่ามีคำพิพากษาของศาลยุติธรรม และคำวินิจฉัยของคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนไม่น้อยที่แสดงให้เห็นว่า ได้มีการควบคุมตรวจสอบความ ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ มาตลอด แต่กฎหมายที่ได้รับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้จะเป็น พระราชบัญญัติเป็นส่วนใหญ่ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1/2489 ในคดีอาชญากร สงคราม ซึ่งได้พิพากษาว่าพระราชบัญญัติอาชญากรสงครามมีผลย้อนหลัง จึงเป็น บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ไม่เคยปรากฏว่าศาลยุติธรรมหรือ ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแต่ประการใด อย่างไรก็ตามในส่วนนี้ก็พอแสดงให้เห็นได้ว่าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของกฎหมายในส่วนที่เป็นเนื้อหานี้ศาลยุติธรรม และตุลาการรัฐธรรมนูญได้กระทำ มาโดยตลอด

ข. เงื่อนไขทางข้อเท็จจริงที่จะทำให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ ในกรณีปกติทั่วไปหากผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติได้แก่องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญมักจะปล่อยให้ เป็นดุลพินิจโดยอิสระของฝ่ายนิติบัญญัติในการวินิจฉัยว่า ในสถานการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นนั้น ควรจะมีการตรากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ขึ้นใช้บังคับหรือไม่ โดยพิจารณาจากความจำเป็นและความเหมาะสมเป็นกรณี ๆ ไปว่า ในสถานการณ์ดังกล่าวประโยชน์แห่งมหาชนเรียกร้องให้ต้องมีการตรากฎหมายขึ้นจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนพลเมืองของรัฐหรือไม่ แต่ในกรณีที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นข้อยกเว้นจากกรณีปกติ รัฐธรรมนูญก็จะบัญญัติกำหนดเพิ่มเติมจากกรณีปกติไว้ด้วยว่า ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจนิติบัญญัติอันมิใช่หน้าที่หลักของตนได้ก็ต่อเมื่อมีข้อเท็จจริงบางประการที่ถูกกำหนดให้เป็นเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในลักษณะนี้ เช่น ฝ่ายบริหารจะตราพระราชกำหนดได้ก็ต่อเมื่อมีเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงว่า "เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน" หรือ "ความจำเป็นซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ" หากฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดไปจำกัดสิทธิของปัจเจกชนโดยไม่มีเงื่อนไขทางข้อเท็จจริง ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เกิดขึ้น หรือมีข้อเท็จจริงซึ่งไม่ใช่ข้อเท็จจริงชนิดเดียวกันกับที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจเกิดขึ้น แต่ฝ่ายบริหารประเมินข้อเท็จจริงดังกล่าวผิดพลาดหรือเข้าใจผิดว่าเป็นข้อเท็จจริงชนิดที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ พระราชกำหนดดังกล่าวย่อมเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ปัญหาเรื่องการเกิดขึ้นของข้อเท็จจริงที่รัฐธรรมนูญ กำหนดให้เป็นเงื่อนไขแห่งการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร จึงเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ควรนำมาพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

ค. วัตถุประสงค์กฎหมาย หมายถึงความมุ่งหมายหรือผลสุดท้ายที่จะบรรลุได้เมื่อมีการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ในระบอบประชาธิปไตยการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตรากฎหมายล่วงหน้าเข้าไปจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนพลเมืองย่อมจะต้องมีวัตถุประสงค์ไปในทางเดียวกันคือ ตอบสนองต่อประโยชน์มหาชนซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการดำรงอยู่ของรัฐ แต่เพียงประการเดียวเท่านั้น ส่วนจะเป็นประโยชน์มหาชนเพียงใด ในกรณีปกติรัฐธรรมนูญมักจะกำหนดให้เป็นดุลพินิจขององค์กรของรัฐ ในการที่จะมีอำนาจใช้ดุลพินิจว่า ในขณะใดขณะหนึ่งมีความจำเป็นจะต้องตรากฎหมายขึ้นจำกัดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน เพื่อปกป้องรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชนในแขนงใดแขนงหนึ่งหรือไม่เพียงใดและในทำนองเดียวกัน

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดขึ้น  
 วิจารณ์เสรีภาพบางประการของปัจเจกชนก็ได้แต่เฉพาะ เพื่อรักษาความปลอดภัยของ  
 ประเทศ รักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือ  
 ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

ในลำดับต่อไปจะกล่าวถึงการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารใน  
 การตราพระราชกำหนด โดยพิจารณาจากลำดับขั้นตอนในกระบวนการตราพระราช  
 กำหนดเป็นสำคัญว่า ในขั้นตอนใดองค์กรใดจึงเหมาะที่จะทำหน้าที่ควบคุมบ้าง เริ่ม  
 ตั้งแต่การควบคุมก่อนมีการตราพระราชกำหนด, หลังจากพระราชกำหนดมีผลบังคับ  
 ทางกฎหมายแต่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา, จนถึงภายหลังที่รัฐสภาอนุมัติ  
 แล้ว ในส่วนเกี่ยวกับการควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่าย  
 บริหารนี้ ผู้เขียนเห็นว่าองค์กรที่มีหน้าที่ควบคุมในลำดับขั้นตอนต่าง ๆ กันนั้น  
 ควรนำหลักเกณฑ์ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายตามที่ได้กล่าว  
 ข้างต้น มาใช้เป็นหลักในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด  
 กล่าวคือแต่ละองค์กรซึ่งมีหน้าที่ควบคุมหรือมีส่วนร่วมในการตราพระราชกำหนดจะต้อง  
 พิจารณาว่าพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นนั้นถูกต้องตามแบบพิธีหรือถูกต้องตาม  
 รูปแบบหรือไม่ และชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามสาระดะทั้งในด้านเนื้อความ, เงื่อนไข  
 ทางข้อเท็จจริงที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด และวัตถุประสงค์ใน  
 การตราพระราชกำหนดถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเมื่อดำเนินการ  
 พิจารณาตามหลักเหล่านี้แล้ว เท่ากับว่าเป็นการควบคุมการใช้อำนาจตรา  
 พระราชกำหนดของฝ่ายบริหารอย่างได้ผลดีซึ่งสอดคล้องตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ  
 โดยแท้

อนึ่ง การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดทั้งใน  
 ด้านรูปแบบและในด้านเนื้อหาดังกล่าวนี้องค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ควบคุมในขั้นตอน  
 แห่งกระบวนการตราพระราชกำหนดต่าง ๆ นั้น ก็จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ใช้และผู้ตีความ  
 รัฐธรรมนูญ (ในส่วนของที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด) ทั้งนี้เพื่อพิจารณา  
 ว่าฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดถูกต้องตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่

อย่างไรก็ตามองค์กรผู้ควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดในลำดับ  
 ชั้นต่าง ๆ กันนั้น บางองค์กรอาจจะไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปในการควบคุม

ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดได้ เพราะเนื่องจากมีระบบและกระบวนการควบคุมเป็นของตนเองโดยเฉพาะดังเช่นการควบคุมโดยศาลปกครอง เป็นต้น และบางองค์กรอาจไม่สามารถใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นได้ครบทุกประการ โดยเฉพาะในเรื่องการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็น "เงื่อนไขทางข้อเท็จจริงที่จะทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด" และในส่วนที่เป็น "วัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนด" ทั้งนี้เพราะทั้งสองส่วนนี้คาบเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร อันจะกระทบถึงหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจที่ประเทศไทยเรานำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของระบอบการปกครอง ดังเช่น การควบคุมของตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลยุติธรรม ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดเพื่อพิจารณาถึงในการควบคุมขององค์การเหล่านี้

#### 6.1 การควบคุมก่อนการตราพระราชกำหนด

หมายถึงการควบคุมตั้งแต่ก่อนกฎหมายมีผลใช้บังคับ (preview) การดำเนินการควบคุมจึงสอดแทรกอยู่ในกระบวนการตราพระราชกำหนดก่อนการประกาศใช้กฎหมาย ดังจะกล่าวต่อไปนี้

##### 6.1.1 การควบคุมโดยให้ปรึกษาองค์กรอื่น

บางประเทศกำหนดวิธีการควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ โดยให้มีการส่งไปให้บางองค์กรพิจารณาให้ความเห็นเสียก่อน แม้การตรากฎหมายอาจเป็นอำนาจขององค์กรหนึ่ง แต่ก่อนการตรากฎหมายสมควรจะต้องมีการปรึกษากับอีกองค์กรหนึ่งเสียก่อน แม้หลังจากการปรึกษาหรือขอความเห็นแล้ว อำนาจสิทธิขาดในการตัดสินใจว่าจะออกกฎหมายอย่างไร เป็นขององค์กรผู้มีอำนาจตรากฎหมายก็ตาม แต่การปรึกษากับองค์กรอื่นเช่นนี้มีประโยชน์ในการควบคุมดุลพินิจในการใช้อำนาจเพราะผู้มีอำนาจในการออกกฎหมายจะต้องมีเหตุผลที่ดีพอในการจะไม่ยอมปฏิบัติตาม การกระทำที่ไร้เหตุผลจึงปรากฏได้ยากเพราะอาจถูกตรวจสอบได้ และอาจนำมาถึงการสูญเสียความศรัทธาเชื่อถืออันเป็นอำนาจในทางสังคมขององค์กรผู้มีอำนาจออกกฎหมายนั้น ๆ เมื่อได้กระทำไปโดยไม่ยอมรับฟังคำทัดทานจากองค์กรผู้ให้คำปรึกษา โดยการปรึกษานี้ อาจจะเป็นบทบังคับตามวิธีการในรัฐธรรมนูญ

(compulsory) หรือโดยความสมัครใจ (voluntary) ในฝรั่งเศส การที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะใช้อำนาจออกมาตรการพิเศษ (ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย หรือกระทําการใด ๆ) โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภานั้น รัฐธรรมนูญบังคับไว้ว่า จะกระทําได้ก็ต่อเมื่อได้ทำการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรีประธานสภาทั้งสอง (สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา) และสภารัฐธรรมนูญ (ตุลาการรัฐธรรมนูญ) แล้วอันเป็นวิธีการบังคับให้ปรึกษากับองค์กรอื่น (มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส สาธารณรัฐที่ 5)<sup>2</sup> ในสวีเดนมีองค์การประเภทหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการกฎหมาย (Lagard) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษา 3 คน จากศาลสูงยุติธรรม (Hust domstolen) และผู้พิพากษา 1 คน จากศาลสูงปกครอง (Regeringsrätten) ซึ่งผู้พิพากษาในศาลนั้น เลือกขึ้นเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบร่างกฎหมายหรือทบทวนการตีความในประเด็นเกี่ยวกับความถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 18 แห่งรัฐธรรมนูญสวีเดน)<sup>3</sup> ในประเทศเยอรมันตะวันตก รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ค.ศ. 1961) มาตรา 59 ก กำหนดให้ประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์มีอำนาจใช้มาตรการพิเศษโดยเข้าแทรกแซงในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาได้ต่อเมื่อได้ปรึกษาหารือกับประธานสภาบุนเดสติก (Bundestag) และประธานสภาบุนเดสรัตก่อน (Bundesrat)<sup>4</sup>

ด้วยเหตุดังกล่าววิธีการควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดอาจกระทําได้โดยมีการปรึกษากับองค์กรอื่นก่อนที่จะตราพระราชกำหนด ตามแนวความคิดนี้ประเทศไทยเคยจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีขึ้นโดยตรง ดังนี้

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อักษรเจริญทัศน์, 2517), หน้า 11-12.

<sup>3</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายมหาชน หน่วยที่ 9, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), หน้า 540.

<sup>4</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, รัฐธรรมนูญนานาชาติ, หน้า 69.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2519 ได้จัดตั้งสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีคณะหนึ่ง ประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน มีหน้าที่ให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีปรึกษาและหน้าที่อื่นตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา 18)

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ได้จัดตั้งสภานโยบายแห่งชาติ ประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิวัติเป็นสมาชิก มีหน้าที่กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐ และให้ความคิดเห็นแก่คณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารงานแผ่นดินเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ นอกจากนี้เมื่อนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาปัญหาใด สภานโยบายแห่งชาติมีอำนาจวินิจฉัยร่วมกับคณะรัฐมนตรี เมื่อมีการลงมติประการใดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น (มาตรา 17, 18, 19)

ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2519 (มาตรา 19) และธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับ พ.ศ. 2520 (มาตรา 26) ทั้งสองฉบับเกิดจากการปฏิวัติ แต่ก็ให้อำนาจรัฐบาลในการตราพระราชกำหนดทั่วไปและพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการเงินหรือภาษีอากรโดยบัญญัติรวมไว้ในมาตรเดียวกัน มิได้แยกเป็น 2 มาตรา ดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยอื่น ๆ ทั้งยังมีหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจรัฐบาลตราพระราชกำหนดง่ายยิ่งกว่ารัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยอื่น ๆ<sup>5</sup> เสียอีก เมื่อพิจารณาในด้านหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และสภานโยบายแห่งชาติดังกล่าวแล้ว ทั้งสองสภาจึงมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยตรงก่อนที่จะมีการตราพระราชกำหนด โดยเฉพาะในธรรมนูญการปกครอง ฉบับ พ.ศ. 2520 มาตรา 26 บัญญัติไว้ชัดเจนว่าในการตราพระราชกำหนดนี้นายกรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาติเสียก่อน

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>5</sup> หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีเพียงว่า "เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา" ฝ่ายบริหารก็สามารถตราพระราชกำหนดได้

ในสมัยใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2519 รัฐบาลชุดนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ตราพระราชกำหนดออกมาใช้ 1 ฉบับ คือ พระราชกำหนดนิกิตัตตราศุลกากร (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2519 ปรับปรุงอัตราภาษีอากร สำหรับฟิล์มภาพยนตร์ที่ถ่ายและล้างเสียใหม่ ต่อมาในสมัยรัฐธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับ พ.ศ. 2520 รัฐบาลชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ใช้อำนาจตราพระราชกำหนด รวมทั้งสิ้น 14 ฉบับ ดังนี้

- พระราชกำหนดนิกิตัตตราศุลกากร (ฉบับที่ 29-36) พ.ศ. 2520 - 2521 รวม 8 ฉบับ ขึ้นภาษีสินค้า 141 ชนิด 161 รายการ รวมทั้งน้ำมันเบนซินด้วย

- พระราชกำหนดแก้ไขพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 (ฉบับที่ 3) และพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติเครื่องดื่ม พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 เพื่อขึ้นภาษีสุราและเครื่องดื่ม

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 พ.ศ. 2521 แก้ไขอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ และพระราชกำหนดถอนเงินเหรียญกษาปณ์ชนิดทองขาวราคาห้าบาท ลักษณะเก่าเหลี่ยม พ.ศ. 2521 เนื่องจากมีการปลอมแปลงเหรียญดังกล่าวกันมาก

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494 พ.ศ. 2521 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. 2514 พ.ศ. 2521

แม้ว่าจะมีพระราชกำหนดออกมาใช้หลายฉบับโดยได้รับความเห็นชอบจากสภานโยบายแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาดังกล่าว แต่วัตถุประสงค์ที่แท้จริงในการจัดตั้งองค์กรที่ปรึกษาเหล่านี้ มีจุดมุ่งหมายเพื่อค้ำจุนรัฐบาล ซึ่งได้รับการสถาปนาขึ้นมาจากคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หรือคณะปฏิวัติภายใต้การนำของคณะทหาร ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการสงวนอำนาจการปฏิวัติ หรือปฏิรูปให้คงอยู่และมีอำนาจเหนือรัฐบาลเพื่อควบคุมรัฐบาลอย่างใกล้ชิด หรือมีฉะนั้นก็ต้องการรักษาไว้ซึ่งอำนาจปฏิวัติโดยอิงแอบกับลักษณะบางประการของระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่เดียวกันกลุ่มคณะปฏิวัติก็จะแปลงฐานะตนเองมาเป็นนายกรัฐมนตรีนั่งและสมาชิกในคณะรัฐมนตรี



เพื่อคุมอำนาจในการบริหาร ด้วยเหตุดังกล่าวสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและสภานโยบายแห่งชาติจึงมีโครงการที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาอย่างแท้จริง โดยไม่ปล่อยให้อำนาจในการตัดสินใจเด็ดขาดอยู่ที่ฝ่ายบริหาร แต่ตรงกันข้ามกับเป็นองค์กรที่ควบคุมและชี้นำฝ่ายรัฐบาลให้ดำเนินการไปในแนวทางที่คณะกรรมการต้องการ เมื่อรัฐบาลบริหารงานไม่ถูกใจก็จะหันกลับมาใช้อำนาจปฏิวัติโค่นล้มรัฐบาล ดังเช่น การปฏิวัติ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 ซึ่งเป็นการกระทำของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (พ.ศ. 2519) แต่เรียกตัวเองใหม่ว่า "คณะปฏิวัติ" เพื่อโค่นล้มรัฐบาลชุดนายธานินทร์ กรัยวิเชียร

แม้ตามระบบรัฐธรรมนูญของไทยจะไม่มีองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีอย่างแท้จริงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาบททวนแล้วเห็นว่าในระบบรัฐธรรมนูญของไทยองค์กรที่เหมาะสมที่จะเป็นผู้ให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดอย่างแท้จริงได้แก่ พระมหากษัตริย์ ทั้งนี้เพราะทรงเป็นประมุขสูงสุดของฝ่ายบริหาร ทรงมีพระราชอำนาจร่วมในการตราพระราชกำหนดโดยพระราชทานคำปรึกษาแนะนำแก่คณะรัฐมนตรี และทรงเป็นองค์กรสำคัญในกระบวนการพระราชกำหนด โดยพระราชกำหนดทุกฉบับจะใช้บังคับได้จะต้องมีพระปรมาภิไธยกำกับไว้ ดังนั้นแม้รัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติไว้แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปด้วยเหตุผลเหล่านี้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ตราพระราชกำหนดร่วมกับคณะรัฐมนตรี และในขณะเดียวกันทรงทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดโดยพระราชทานคำปรึกษาแนะนำแก่คณะรัฐมนตรีโดยปริยาย การทำหน้าที่ดังกล่าวพระมหากษัตริย์จึงเป็นองค์กรหนึ่งซึ่งเป็นผู้ใช้และผู้ตีความรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติแห่งการตราพระราชกำหนด

การพระราชทานคำปรึกษานี้อาจทรงกระทำในขณะที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีนำร่างพระราชกำหนดขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อให้ทรงลงพระปรมาภิไธย หรือพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจทรงพระมหากรุณาธิคุณเปิดโอกาสให้นายกรัฐมนตรีเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท เพื่อกกราบบังคมทูลรายงานและขอรับพระราชทานคำปรึกษาหารือทุกครั้งที่นายกรัฐมนตรีขอพระราชทาน ซึ่งก็แล้วแต่ความเห็นสมควรของนายกรัฐมนตรีว่าจะขอพระราชทานเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทบ่อยครั้งเพียงใด บางครั้งเมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริอย่างใดที่จะพระราชทาน

รัฐบาล ก็อาจจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ราชเลขาธิการเชิญพระราชกระแสด  
ไปแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ ด้วยเหตุนี้ ราชเลขาธิการจึงต้องเป็นผู้ที่ทรงไว้  
วางพระราชฤทัยยิ่ง

นอกจากนี้แล้ว มีข้อควรสังเกตด้วยว่า นอกเหนือจากการเข้าเฝ้าทูล  
ละอองธุลีพระบาทอย่างเป็นทางการข้างต้นแล้ว นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีต่าง ๆ ก็ดี  
มีโอกาสเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทอย่างไม่เป็นทางการอีกมาก เช่น ในงานพระ  
ราชพิธี งานพิธีต่าง ๆ หรือในเวลาติดตามเสด็จพระราชดำเนินไปในต่างจังหวัด และ  
มักจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้รับพระราชทานเลี้ยงร่วมโต๊ะเสวย ดังนี้ เป็นต้น  
ซึ่งในโอกาสต่าง ๆ เหล่านี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจทรงได้รับคำกราบ  
บังคมทูลรายงาน หรือพระราชทานคำปรึกษาหารือแก่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี  
ต่าง ๆ ได้โดยตรง

พระราชกระแสนี้ต่าง ๆ เหล่านี้ อาจเกิดจากพระบรมราชวินิจฉัย  
ที่กว้างไกลและสามารถครอบคลุมหลักเกณฑ์ในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ  
ตามที่กล่าวในตอนต้นทุกข้อ ทั้งนี้เพราะแม้คณะรัฐมนตรีของไทยต่างพากันผลัดเปลี่ยน  
หมุนเวียนเข้ามารับหน้าที่แล้วก็ต้องออกจากตำแหน่งไปตามกาลสมัยแต่พระมหากษัตริย์  
ไทยของคัมภีร์ปัจจุบัน พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชทรงครองราชย์ สืบ  
เนื่องกันเป็นเวลาหลายสิบปี แม้จะเปลี่ยนคณะรัฐบาลไปแล้วก็ชุดก็ตาม พระบาท  
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก็ยังคงเป็นพระประมุขของชาติอยู่ดั่งเดิม จากข้อเท็จจริงนี้จึง  
ทำให้ทรงดำรงอยู่ในฐานะที่จะพระราชทานคำแนะนำได้ดียิ่งในภาวะการณ์บางอย่าง  
ประกอบด้วยทรงมีพระบารมีและพระปรีชาสามารถสูง และทรงได้รับความจงรักภักดี  
จากพสกนิกรโดยทั่วกัน ทั้งพระองค์ก็ทรงปราศจากอคติทางการเมืองด้วยประการทั้ง  
ปวง เนื่องจากทรงอยู่เหนือการเมือง ประชาชนจึงยินดีรับข้อเท็จจริงที่ว่าในเบื้อง  
หลังแห่งการตัดสินใจทางการเมือง รวมทั้งการตราพระราชกำหนดนั้น มีบุคคลซึ่งมี  
ความเที่ยงธรรมผู้นั่งยืนอยู่เหนือการเมือง โดยคำนึงถึงประโยชน์แน่นอนสิ่ง  
เดียวคือความกินดีอยู่ดีของประชาชนทั่วประเทศ

ในต่างประเทศอาจมีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาก่อนที่จะมีการตรา  
กฎหมายออกใช้บังคับ มีผลเท่ากับเป็นการควบคุมให้กฎหมายออกมาชอบด้วยหลักเกณฑ์

และไม่ขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังเช่น ในฝรั่งเศส การร่างกฎหมายจะมีการส่งมาให้ กองเซย์ เดตาด์ (Conseil d'Etat) พิจารณาเสมอในการนี้ Conseil d'Etat อาจพิจารณาแก้ไขและมีข้อสังเกตได้ บรรดาร่างรัฐบัญญัติ (loi) , รัฐกฤษฎีกา (décret) และรัฐกำหนด (ordonnances) รัฐธรรมนูญบังคับว่า ต้องส่งให้ Conseil d'Etat พิจารณาทุกครั้ง (มาตรา 37 มาตรา 38 และ มาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส แม้ว่ารัฐบาลจะไม่เห็นด้วยกับการพิจารณาของ Conseil d'Etat ก็ตามแต่ก็เป็นวิธีการควบคุมในเบื้องต้นก่อนประกาศใช้กฎหมาย ประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม Conseil d'Etat ของฝรั่งเศสมีหน้าที่ควบคุมกัน สองประการคือหน้าที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ฝ่ายบริหารและในขณะเดียวกันก็ ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง (เป็นศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด) และจากการมีหน้าที่เป็นศาลปกครองนี้เอง ส่งอิทธิพลถึงหน้าที่ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย โดยเฉพาะการให้คำปรึกษาในร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร ซึ่งหากฝ่ายบริหารตรา กฎหมายออกมาใช้บังคับก็ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองต้องตกอยู่ในการควบคุมของ ศาลปกครอง ดังนั้นคำปรึกษาแนะนำของ Conseil d'Etat จึงมีน้ำหนักที่ฝ่าย บริหารควรจะต้องรับฟัง

สำหรับประเทศไทยเรานั้นมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ก็เพื่อให้มีหน้าที่ทำนองเดียวกับ Conseil d'Etat ของ ฝรั่งเศส ซึ่งเป็นหน่วยราชการอยู่ในความควบคุมของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งขึ้น ตรงต่อฝ่ายบริหาร คณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำหน้าที่เป็นองค์กรร่างกฎหมายตามที่ ฝ่ายบริหารมอบหมาย นั่นคือจะรับร่างพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือกฎหมายสำคัญอื่น ๆ รวมทั้ง พระราชกำหนด มาพิจารณาตามที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีมีคำขอ<sup>๑</sup> ทั้งนี้โดยไม่มีวิธีการบังคับ ดังนั้นรัฐบาลจึงอาจตรา กฎหมายโดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ เมื่อได้รับคำสั่งให้ จัดทำและพิจารณาร่างกฎหมายใด คณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีหน้าที่ทำการตรวจ พิจารณาและแก้ไขปรับปรุงได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำนึงถึงหลักการที่คณะรัฐมนตรี

<sup>๑</sup>มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.

หรือนายกรัฐมนตรี เห็นชอบอันเป็นการพิจารณาเนื้อหาสาระัตถะของร่างกฎหมาย ซึ่งในขณะเดียวกันก็เป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายนั้นไปในคราวเดียวกันด้วย ในกรณีหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญของร่างกฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะเสนอความเห็นให้คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนในหลักการนั้นก่อน<sup>7</sup>

ในทางปฏิบัติ เคยมีหลายกรณีที่ต้องครุ่นใจให้ความเห็นแก่ฝ่ายบริหารว่า การตราพระราชกำหนด ไม่อาจกระทำได้เพราะไม่เป็นไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงกรณีดังกล่าว ได้อย่างชัดเจนจึงมีดังต่อไปนี้

(1) ในปี พ.ศ. 2486 สมัยรัฐบาลโดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหมได้เสนอร่างพระราชกำหนดเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางเขน พ.ศ. เพื่อเวนคืนที่ดินมาใช้ประโยชน์ในราชการทหาร ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจพิจารณาร่างพระราชกำหนดดังกล่าว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็ได้ดำเนินการตรวจพิจารณาร่างพระราชกำหนดฉบับนี้และส่งกลับไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2486 โดยมีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า "เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรจะเปิดประชุมในวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2486 นี้แล้ว ถ้าไม่มีความจำเป็นจริง กฎหมายฉบับนี้ควรออกในรูปพระราชบัญญัติ"<sup>8</sup>

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>7</sup> ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ข้อ 7

<sup>8</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่ 2) "บันทึกเรื่องร่างพระราชกำหนดเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในเขตท้องที่อำเภอบางเขน พ.ศ. ...., "มิถุนายน 2486.

(2) ในปีเดียวกันนี้รัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามต้องการตราพระราชกำหนดควบคุมการขายหรือจำหน่ายเครื่องกำเนิดไฟฟ้าของผู้รับสัมปทาน ประกอบกิจการไฟฟ้าในภาวะคับขัน พ.ศ. .... สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า "การควบคุมนี้จะควบคุมทางเครื่องอุปโภค บริโภค และของอื่น ๆ ยังไม่เหมาะหรือถ้าจะออกในรูปพระราชกำหนดก็ยังไม่ควรเพราะหลักการควบคุมเป็นการจำกัดตัวบุคคลอย่างหนึ่ง และเป็นการชั่วคราวอีกอย่างหนึ่ง เห็นควรออกในรูปคำสั่งสัมปทานสนาม"<sup>๑</sup> จึงยกร่างเป็นรูปคำสั่งสัมปทานสนาม เสนอรัฐบาล

(3) อีกกรณีหนึ่งได้แก่ ในปี 25๐๐ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอต่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ให้พิจารณาหาทางปรับปรุงฐานะของพนักงานกองประปากรุงเทพให้เป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย ตามคุณวุฒิของแต่ละคนมีอยู่ และมีฐานะสิทธิ และสภาพเป็นพนักงานเทศบาลเหมือนเช่นเดิม โดยจอมพล ป. ได้สั่งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาขออนุญาตตามที่ร้องขอโดยด่วนเพื่อรักษาความเป็นธรรมกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าอาจทำได้โดยออกกฎหมายแก้ไขพระราชบัญญัติมอบกิจการประปาเทศบาลนครกรุงเทพให้กรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย จัดทำ พ.ศ. 2495 จึงได้ร่างพระราชกำหนดมอบกิจการประปาเทศบาล นครกรุงเทพ ให้กรมโยธาเทศบาลจัดทำ<sup>๑๐</sup> ในกรณีดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือเสนอเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารว่า "ไม่เข้าเงื่อนไขในการออกพระราชกำหนด เพราะไม่มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

<sup>๑</sup>สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กองร่างกฎหมาย), "บันทึกเรื่องร่างพระราชกำหนดควบคุมการขายหรือจำหน่ายเครื่องกำเนิดไฟฟ้าของผู้รับสัมปทานประกอบกิจการไฟฟ้า ในภาวะคับขัน พ.ศ. ...., " พศกิจจานุ 2486.

<sup>๑๐</sup>กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือด่วนมากที่ 3357/25๐๐ เรื่องร่างพระราชกำหนดมอบกิจการประปาเทศบาลนครกรุงเทพ ให้กรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ....," 23 กุมภาพันธ์ 25๐๐.

หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะแต่อย่างใดเลย จึงออกเป็นพระราชกำหนดไม่ได้"<sup>11</sup>

(4) กรณีที่เห็นชัดแจ้งที่สุด ได้แก่กรณีร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกำหนดการเมือง พ.ศ. 2517 พ.ศ. .... ในขณะนั้น รัฐบาลโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นายกรัฐมนตรีได้ยุบสภาผู้แทนราษฎร และประสงค์จะยกร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2514 โดยมีหลักการกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งเกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้ และพรรคการเมืองใดมีสมาชิกของพรรคได้รับเลือกตั้งน้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นอันยุบเลิกไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่ายังถือไม่ได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ไม่อาจตราเป็นพระราชกำหนดได้ ดังได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ข้อ 4.2.1<sup>12</sup>

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในกรณีเหล่านี้ฝ่ายรัฐบาลยอมรับฟังและไม่มีการตราพระราชกำหนดในกรณีดังกล่าวในช่วงเวลานั้น แต่ประการใด จากตัวอย่างนี้จึงพอมองเห็นประโยชน์ของการควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดโดยวิธีการปรึกษากับองค์กรอื่นบ้าง แม้จะเป็นการปรึกษากับหน่วยงานภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารก็ตาม มีหน้าที่เสนอความเห็นตามที่ฝ่ายบริหารร้องขอเป็นกรณี ๆ ไป กฎหมายทุกฉบับจึงไม่จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของหน่วยงานนี้เสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลนิิจของฝ่ายบริหาร ดังนั้นความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาฝ่ายบริหารจะรับฟังเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของฝ่ายบริหารเอง

<sup>11</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หนังสือที่ 685/2500 เรื่องร่างพระราชกำหนดมอบกิจการประปาเทศบาลนครกรุงเทพ ให้กรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. ....," 25 กุมภาพันธ์ 2500.

<sup>12</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "หนังสือที่ สร 0801/369 เรื่องร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 พ.ศ. ....," 16 มกราคม 2519.

เป็นที่น่าสังเกตว่าในทางปฏิบัติบางกรณีรัฐบาลมอบหมายให้คณะกรรมการการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชกำหนดซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้เห็นชอบแล้ว แต่ไม่ได้สั่งการให้เสนอความเห็นว่าร่างพระราชกำหนดดังกล่าวสามารถตราออกมาโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่<sup>19</sup> ในกรณีเช่นนี้เคยมีกรณีที่คณะกรรมการการกฤษฎีกาถือว่าควรดำเนินการเฉพาะในเรื่องที่รัฐบาลมอบหมาย นั่นคือทำการตรวจพิจารณาแก้ไขร่างพระราชกำหนดโดยคำนึงถึงหลักการที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีเห็นชอบ กล่าวคือเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการว่าควรตราพระราชกำหนดในกรณีนี้แล้ว คณะกรรมการการกฤษฎีกาจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาเข้าถึงปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนด

แม้สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาจะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทั้งในการร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาไปในขณะเดียวกัน โดยจะดำเนินการเฉพาะในกรณีที่รัฐบาลมอบหมายเท่านั้นก็ตาม แต่หน่วยงานดังกล่าวจะมีบุคคลากรที่เชี่ยวชาญมีประสบการณ์เป็นอย่างดีโดยเฉพาะทางด้านกฎหมาย การที่รัฐบาลออกพระราชกำหนด โดยผ่านการพิจารณาขององค์กรนี้ย่อมเท่ากับเป็นการพิจารณากลับกรองพระราชกำหนด ตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องในเบื้องต้น หลังจากนั้นรัฐบาลจึงทำการทบทวนกลับกรองอีกหนหนึ่ง การกระทำดังกล่าวย่อมเกิดผลดีกว่าที่จะตราพระราชกำหนด โดยไม่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการการกฤษฎีกาอย่างแน่นอน

นอกจากนี้แม้สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาจะเป็นหน่วยงาน ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ชื่อเสียงและเกียรติคุณของหน่วยราชการแห่งนี้เป็นที่ยอมรับในทางสังคม หากพระราชกำหนดฉบับใด ได้ผ่านการพิจารณาปรึกษาจากสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาแล้วว่าชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ ฝ่ายรัฐบาลย่อมสามารถนำความเห็นนี้ไปกล่าวอ้าง ในขณะที่นำพระราชกำหนด

<sup>19</sup> "แต่สำหรับร่างพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 นั้น นายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาให้สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเป็นมาด้วย"

เสนอสภาเพื่อพิจารณาให้สัตยาบันได้ ซึ่งมีผลเป็นการสกัดกั้นการโจมตีวิพากษ์วิจารณ์จากสมาชิกฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยในระดับหนึ่งได้เป็นอย่างดี และในทางปฏิบัติก็มีปรากฏเสมอ อันเป็นส่วนประกอบส่วนหนึ่งที่ส่งผลให้พระราชกำหนดเหล่านั้นได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

#### 6.1.2 การควบคุมที่กำหนดโดยรัฐสภา

ในการควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดก่อนที่จะมีการตราพระราชกำหนด โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ในประเทศไทยไม่มีปรากฏ แต่พอเทียบเคียงได้กับของประเทศฝรั่งเศสในการตรา "รัฐกำหนด" (ordonance) โดยฝ่ายบริหารกล่าวคือตามมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 1958 รัฐบาลอาจขอให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติตราบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลตรารัฐกำหนดเพื่อกำหนดมาตรการในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติเป็นเรื่องที่ต้องตราเป็นบัญญัติเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนงานของรัฐบาล

ดังนั้นการที่รัฐบาลจะตรารัฐกำหนดได้ต่อเมื่อรัฐสภาได้ตราบัญญัติมอบอำนาจให้เสียก่อน ในการตราบัญญัตินี้รัฐสภาจึงอาจกำหนดเงื่อนไขเพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจตรารัฐกำหนดของฝ่ายบริหารในเบื้องต้นก่อนจะมีการออกรัฐกำหนด ดังเห็นได้จากบัญญัติ ลงวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 1960 ได้กำหนดเงื่อนไขว่า การมอบอำนาจนี้เป็นการมอบอำนาจให้รัฐบาล ซึ่งอยู่ในตำแหน่งในขณะนั้นและให้ประธานาธิบดีเดอโกลเป็นผู้ลงนามในรัฐกำหนดซึ่งมีผลเท่ากับเป็นการกำหนดโดยปริยายว่า ถ้ารัฐบาลชุดที่ได้รับมอบอำนาจสิ้นสุดลงก็ดี การเปลี่ยนประธานาธิบดีก็ดี การมอบอำนาจในการตรารัฐกำหนดย่อมสิ้นสุดลงด้วย นอกจากนี้รัฐสภาอาจกำหนดขอบเขตในการตรารัฐกำหนด โดยกำหนดความมุ่งหมายไว้เป็นการเฉพาะก็ได้ และในขณะเดียวกันรัฐสภาก็จะกำหนดเงื่อนไขไว้ด้วย โดยกำหนดให้รัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดได้ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เมื่อสิ้นสุดระยะเวลานั้น การมอบอำนาจให้ตรารัฐกำหนดย่อมสิ้นสุดลงด้วย



การควบคุมดังกล่าวจึงเป็นการควบคุมที่กำหนดโดยรัฐสภาทั้งนี้ด้วยการบัญญัติเงื่อนไขและเงื่อนไขไว้ในรัฐบัญญัติมอบอำนาจ ตามแต่รัฐสภาจะเห็นสมควรว่าจะกำหนดเงื่อนไขควบคุมประการใดบ้าง

อย่างไรก็ดีร่างรัฐบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลตรารัฐกำหนดนี้จะต้องถูกควบคุมอีกชั้นหนึ่งโดยส่งไปให้สภารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (ตุลาการรัฐธรรมนูญ) ว่ารัฐบัญญัตินั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ตามมาตรา 61 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ซึ่งเป็นวิธีการควบคุมก่อนประกาศใช้กฎหมาย

"ก่อนที่จะประกาศใช้บังคับกฎหมายเฉพาะเรื่องและก่อนที่มีการลงมติให้ใช้ข้อบังคับการประชุมของรัฐสภา ให้ส่งกฎหมายและข้อบังคับดังกล่าวไปให้สภารัฐธรรมนูญพิจารณาว่ากฎหมายหรือข้อบังคับนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

เพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาใดสภาหนึ่งอาจส่งร่างกฎหมายไม่ให้สภารัฐธรรมนูญพิจารณากำหนดก่อนการประกาศใช้กฎหมายนั้น"

## 6.2 การควบคุมหลังการตราพระราชกำหนด แต่ก่อนรัฐสภาอนุมัติ

หมายถึงการควบคุมในช่วงระยะเวลาที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับกฎหมายแล้ว จนถึงวันที่รัฐสภามีมติเกี่ยวกับการอนุมัติพระราชกำหนด อาจจัดได้ว่าเป็นการควบคุมหลังจากที่กฎหมายมีการประกาศใช้บังคับ (review) ในส่วนนี้มีข้อควรพิจารณาคือ เป็นที่ยอมรับกันในรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับโดยบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า "พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" เป็นกฎหมายเป็นการชั่วคราว ซึ่งตามรูปแบบพระราชกำหนดน่าจะมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้สำหรับกรณีนี้โดยให้พระราชกำหนดมีผลเท่าพระราชบัญญัติ สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลง รวมทั้งยกเลิกพระราชบัญญัติก็ได้ แต่มีผลบังคับชั่วคราวจนกว่าจะถึงวันที่สภาลงมติเกี่ยวกับการให้อนุมัติ ดังนั้นในช่วงเวลานี้พระราชกำหนดจึงเป็นกฎหมายเต็มรูปแบบและเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ ซึ่งพอแยกพิจารณาถึงองค์การที่

จะทำหน้าที่ควบคุมในช่วงระยะเวลานี้ ได้ดังนี้

### 6.2.1 การควบคุมโดยตุลาการรัฐธรรมนูญ

ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเพียงบางประเด็นเท่านั้นคือ กฎหมายชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น และเหตุที่ต้องตั้ง องค์กรนี้ขึ้นใหม่ แทนที่จะให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ก็เนื่องมาจากมโนทัศน์ที่มั่นคงต่อการแบ่งแยกอำนาจ และต่อความสูงสุดแห่งอำนาจอธิปไตย โดยฝ่ายนิติบัญญัติได้รับมอบอำนาจนิติบัญญัติให้ใช้แทนประชาชนนั้น จึงต่อต้านการใช้อำนาจศาลยุติธรรมในการวินิจฉัยควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ การที่ศาลยุติธรรมประกาศว่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติขัดรัฐธรรมนูญเป็น "การกระทำที่เกี่ยวข้อกับการเมือง" (Political act) และหากกฎหมายฉบับนั้นมีที่มาจากฝ่ายบริหารเช่นรัฐบาลเป็นผู้เสนอกฎหมายให้สภาพิจารณา ก็ยิ่งจะมีผลกระทบต่อฝ่ายบริหารด้วย จึงเป็นการเปิดทางให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาตรวจสอบควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร และยินยอมให้ศาลยุติธรรมเกี่ยวข้อกับการเมืองตุลาการรัฐธรรมนูญถูกจัดตั้งขึ้นมาเป็นองค์กรอิสระ โดยผลจากการปฏิเสธอำนาจของศาลยุติธรรมในการวินิจฉัยปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ และเรียกระบบนี้ว่าระบบรวมอำนาจ<sup>14</sup> จุดเริ่มต้นของการสถาปนาองค์กรตุลาการรัฐธรรมนูญไม่ว่าในต่างประเทศ เช่น ออสเตรเลีย หรือในประเทศไทยต่างก็เริ่มจากความจำเป็นที่จะประนีประนอมระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นสำคัญ ในขณะเดียวกันองค์กรนี้ก็ต้องการสร้างความเชื่อถือในสถาบันและระบบให้เห็นว่าเป็นที่พึ่งสุดท้ายในประเด็นซึ่งล่อแหลมต่อข้อวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองนี้ นั่นคือประเด็นว่ากฎหมายขัดหรือชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นอกจากนี้ในปัจจุบันตุลาการรัฐธรรมนูญยังเข้ามาเป็นผู้ชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับบุคคลในทางการเมืองอีกด้วย เช่น ความเป็นสมาชิก

<sup>14</sup> ระบบกระจายอำนาจหมายถึงระบบที่กระจายอำนาจให้ศาลทั้งหลายเป็นผู้วินิจฉัยปัญหากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ ต่างกับระบบรวมอำนาจซึ่งอำนาจการพิจารณาปัญหาดังกล่าวรวมอยู่ที่องค์กรพิเศษเพียงองค์กรเดียว

สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ว่าไปแล้ว องค์การนี้คือองค์กรทางการเมือง (Political Organization) ซึ่งวินิจฉัยข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติบริหารตุลาการและในบางกรณีอาจเป็นประมุขของรัฐด้วยซ้ำ เช่นร่างกฎหมายเสนอโดยรัฐบาลพิจารณาและอนุมัติโดยรัฐสภาผ่านความเห็นชอบและลงนามโดยประมุขของรัฐ แต่เมื่อศาลใช้กฎหมาย ศาลเห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญ ดังนั้นตุลาการรัฐธรรมนูญจึงเป็นองค์กรทางการเมืองที่มุ่งหมายจะผ่อนคลายความตึงเครียดเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในระหว่างองค์กรต่าง ๆ ดังกล่าว

ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 กำหนดไว้ชัดเจนว่าอำนาจในการพิจารณาที่ขาดในปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้นเป็นของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพียงองค์กรเดียว ซึ่งประเทศไทยการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในประเทศไทย ใช้ทั้งระบบป้องกันและระบบแก้ไข

ระบบป้องกัน ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) มาตรา 61 ได้ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ โดยใช้ระบบป้องกันอันเป็นมาตรการควบคุม "ร่างกฎหมาย" ก่อนประกาศใช้เป็นการควบคุมแบบก่อนใช้บังคับเป็นกฎหมาย (pre-publication control) ดังที่บัญญัติว่า

"มาตรา 190<sup>15</sup> เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 177

<sup>15</sup>ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 มีการควบคุมกฎหมายก่อนการประกาศใช้อีกกรณีหนึ่ง โดยถูกจำกัดให้กระทำได้เฉพาะในกรณีที่กฎหมายยังมีสภาพเป็นร่างอยู่เท่านั้น กล่าวคือจะต้องกระทำในกรณีที่มิปัญหาว่า ร่างกฎหมายที่ถูกเสนอเข้าสู่การพิจารณาขององค์กรนิติบัญญัติ เป็นร่างกฎหมายที่วุฒิสภาได้ยับยั้งไว้หรือไม่ (ดูมาตรา 130 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521)

1) หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งสองสภา รวมกัน หรือสมาชิกของแต่ละสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยัง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ

2) หากนายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยแล้วแจ้งให้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ

ในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยให้นายกรัฐมนตรีระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง จนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญให้นายกรัฐมนตรีส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังรัฐสภาต่อไป"

การควบคุมก่อนประกาศใช้นี้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ควบคุมเฉพาะ "ร่างพระราชบัญญัติ" เท่านั้นมิได้ระบุให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมถึง "ร่างพระราชกำหนด" ด้วย การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชกำหนด จึงไม่อยู่ในอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยตรง อนึ่งกระบวนการที่มาตรา 190 กำหนดไว้ก็เห็นได้ชัดว่าเป็นกระบวนการควบคุมก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ไม่ใช่กระบวนการควบคุมก่อนประกาศใช้พระราชกำหนด ซึ่งจะนำมาตรา 190(1) และ (2) มาใช้บังคับได้

ระบบแก้ไข การควบคุมด้วยระบบแก้ไข ซึ่งได้แก่กรณีที่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายไปตามปกติแล้ว ถ้าศาลเห็นว่าบทกฎหมายใด แย้งหรือขัดรัฐธรรมนูญ ก็จะทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ชี้ขาด ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา 191 ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดด้วยบทบัญญัติมาตรา 5 และยังไม่มีความวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ให้ศาลรอการพิจารณา

พิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการ เพื่อคณะกรรมการ  
รัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการรัฐธรรมนูญให้ใช้ได้ ในคดีทั้งปวง แต่ไม่  
กระทบกระเทือนคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว"

ตามหลักนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ  
กฎหมายได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้เป็นผู้ส่งเรื่องไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา  
หมายความว่าต้องเกิดคดีฟ้องร้องในศาลก่อน ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นศาลใด เช่นศาลแพ่ง  
ศาลอาญา ศาลคดีเด็กและเยาวชน ศาลจังหวัด ศาลแขวง ศาลทหาร เป็นต้น  
ศาลย่อมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่ปรากฏในกระบวนการวิธีพิจารณาความในคดีต่าง ๆ  
ที่ศาลใช้อยู่ ตามปกติทั้งสิ้น หลักเกณฑ์เหล่านี้แสดงว่า ราษฎรจะร้องเรียนไปยัง  
ตุลาการรัฐธรรมนูญโดยตรงไม่ได้ และแม้จะร้องเรียนไปยังศาลเป็นข้อหาเอกเทศ  
โดดเดี่ยวว่ากฎหมายไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เช่นกัน หากแต่จะต้องผนวกไป  
กับประเด็นอื่น ๆ ในคดี ทั้งนี้จะเป็นกรณีที่มีผู้กล่าวอ้างหรือศาลเห็นเองและหยิบยก  
ขึ้นกล่าวอ้างได้ เพราะเป็นประเด็นเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี  
ของประชาชน ซึ่งศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัย แม้จะไม่มีผู้ใดกล่าวอ้างขึ้นก่อนในคดี  
(คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 776/2505 และ 562/2508) ดังนั้นปัญหาที่จะให้พิจารณา  
ว่ากฎหมายขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ในกรณีนี้จึงไม่อาจเป็นปัญหาหลัก (principaliter)  
ได้ แต่จะต้องเสนอเป็นปัญหาอันถือเป็นส่วนหนึ่งของคดีธรรมดาที่ขึ้นสู่ศาลยุติธรรม  
โดยจะหยิบยกขึ้นให้พิจารณาได้ต่อเมื่อกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีนั้น ๆ  
ไม่ใช่จะยกกฎหมายฉบับใดก็ได้ขึ้นเสนอเป็นปัญหาให้พิจารณาวินิจฉัย

สำหรับคำว่า "บทกฎหมาย" บังคับแก่คดี ที่ศาลเห็นเองหรือที่คู่ความ  
ยกขึ้นกล่าวอ้างว่า กฎหมายนั้นขัดหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ "กฎหมายในที่นี้หมายถึง  
ถึง พระราชบัญญัติและรวมถึงกฎหมายในรูปแบบอื่น ๆ ในระบบกฎหมายไทย เช่น  
พระราชกำหนด ในกรณีที่มีการใช้บังคับกฎหมายเหล่านี้แล้ว เมื่อมีปัญหาเป็นคดี  
เกิดขึ้น และมีประเด็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็สามารถวินิจฉัยและดำเนินการ  
ได้อย่างเดียวกับกรณีของพระราชบัญญัติทุกประการ<sup>16</sup> ดังนั้นในกรณีนี้พระราชกำหนดซึ่ง

<sup>16</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : โรง  
พิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 725.

ซึ่งฝ่ายบริหารได้ตรวจออกมาใช้บังคับแล้ว แม้ยังมีได้รับการให้สัตยาบัน จากรัฐสภา ถือว่าเป็นกฎหมายเต็มรูปแบบมีใช้ร่างกฎหมายอีกต่อไป ทั้งยังมีผลบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ (แม้จะเป็นการชั่วคราวก็ตาม) หากศาลเห็นว่าพระราชกำหนดนี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญศาลก็อาจดำเนินการตามมาตรานี้ โดยส่งให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาได้

มีข้อนำสังเกตุว่าแม้รัฐธรรมนูญของไทยจะมีบทบัญญัติให้มีตุลาการรัฐธรรมนูญโดยถือว่าเป็นผู้มีอำนาจต่างจากศาล กล่าวคือเป็นระบบรวมอำนาจ แต่ก็มิใช่รวมอำนาจโดยเคร่งครัด หากยอมรับระบบกระจายอำนาจเป็นพื้นฐานอยู่ด้วย กล่าวคือยอมให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยเบื้องต้นได้ว่ากฎหมายที่เป็นปัญหานั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าศาลเห็นว่าไม่ขัดก็จะไม่ส่งเรื่องต่อไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าศาลเห็นว่าขัดจริงจะส่งไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีกครั้ง การที่ศาลยุติธรรมวินิจฉัยเบื้องต้นได้ก่อนนี้เท่ากับว่าศาลได้ใช้อำนาจ judicial review เสียขั้นหนึ่งก่อนแล้วนั่นเอง

ถ้าศาลชั้นต้นเห็นว่ากฎหมายนั้นไม่ขัดรัฐธรรมนูญ ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาก็มีความเห็นอย่างเดียวกัน ตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมไม่มีทางเข้ามาวินิจฉัยให้ได้ ประเด็นนี้ย่อมถึงที่สุดในคดีนั้น จนกว่าจะมีการกล่าวอ้างในคดีใหม่ และมีศาลใดศาลหนึ่งเห็นว่าขัดรัฐธรรมนูญจึงจะส่งไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ การใช้อำนาจ judicial review ของศาลจึงอาจเป็นการตัดหนทางนำปัญหาไปสู่ตุลาการรัฐธรรมนูญได้ ด้วยเหตุนี้ปัญหาว่าพระราชกำหนดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับ การวินิจฉัยของศาลยุติธรรมเป็นอันดับแรก

<sup>17</sup> สำหรับการควบคุม "ร่างพระราชบัญญัติ" ของตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 19๑ ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว ก็เป็นการควบคุมในส่วน "เนื้อความ" เช่นกัน เห็นได้จากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวใช้ถ้อยคำว่า "มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ...." เช่นเดียวกัน

ในมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 บัญญัติว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับมาตรา 191 แล้ว พอสรุปหลักเกณฑ์ได้ว่า ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรแรกในการพิจารณาว่ากฎหมายใด (รวมทั้งพระราชกำหนด) มีข้อความขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญก่อนที่จะส่งไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยประการต่อไปประเด็นที่ศาลยุติธรรมจะต้องพิจารณาถูกจำกัดเฉพาะในส่วน "เนื้อความ" (contents) ของกฎหมาย หรือบทบัญญัติ (provisions) ของกฎหมาย เช่น มาตรา 3 ของพระราชกำหนดฉบับหนึ่งขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ในกรณีที่ศาลยุติธรรมเห็นว่ามีปัญหาเรื่องการขัดรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ศาลยุติธรรมก็จะส่งประเด็นไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณา ซึ่งแน่นอนว่าการพิจารณาวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญก็จะถูกจำกัดเฉพาะในส่วน "เนื้อความ" เช่นกัน จึงกล่าวได้ว่าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังประกาศใช้แล้ว โดยตุลาการรัฐธรรมนูญของไทยมุ่งควบคุมเฉพาะ "เนื้อความ" หรือบทบัญญัติของกฎหมายเท่านั้น<sup>17</sup> ทั้งนี้เพราะมาตรา 191 บัญญัติให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนของ "เนื้อความ" เท่านั้น มิได้ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญครอบคลุมไปถึงส่วนที่เป็น "เงื่อนไขทางข้อเท็จจริงที่จะทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจนิติบัญญัติได้" อธิบายได้ว่าหากพิจารณาเฉพาะในกรณีพระราชกำหนด ตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดในส่วนที่เป็น "เงื่อนไขทางข้อเท็จจริงที่จะให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้" เช่น ข้อเท็จจริงที่ว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนหรือไม่ นอกจากนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญยังไม่มีอำนาจตรวจสอบควบคุมไปถึง "ส่วนที่เป็นวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนด" ด้วย เช่น ตราพระราชกำหนดขึ้นเพื่อเป็นการรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจจริงหรือไม่ ฯลฯ เหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ดังกล่าวน่าจะเป็นเพราะทั้งส่วนที่เป็นเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงที่จะให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด และส่วนที่เป็นวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดต่างก็เป็นข้อเท็จจริงจึงเป็นเรื่อง "ปัญหาการใช้ดุลพินิจหรืออำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหาร" การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวย่อมเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับ "อำนาจในทางการเมือง" ไปในขณะเดียวกันด้วย ศาลยุติธรรมจึงไม่เข้าไปวินิจฉัย เพราะอาจเป็นการก้าวก่ายฝ่ายบริหาร ดังจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปใน "การควบคุมของศาลยุติธรรม" ด้วยเหตุนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่พิจารณาปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามประเด็นที่ศาลยุติธรรมส่งมา

จึงควรมีขอบเขตการวินิจฉัยจำกัดเฉพาะในส่วน "เนื้อความ" เช่นเดียวกัน<sup>1๑</sup> นอกจากนี้ตุลาการรัฐธรรมนูญยังเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายในการเป็นตัวผ่อนคลายข้อขัดแย้งระหว่างองค์กรฝ่ายต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวเกิดผล รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติหนทางยับยั้งไม่ให้ตุลาการรัฐธรรมนูญเข้าไปพิจารณาวินิจฉัยในปัญหาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร มิฉะนั้นจะเป็นการยินยอมให้ตุลาการรัฐธรรมนูญก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตที่เป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหาร

สำหรับผลการวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น มีผลเฉพาะคดีนั้นและคดีอื่นที่ปวงที่จะมีต่อไปในเบื้องหน้า (prospective) โดยไม่มีผลย้อนหลังไปกระทบกระเทือนการอันสมบูรณ์แล้ว (retrospective) หรือคดีอันถึงที่สุดแล้ว

โดยสรุปการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดก่อนที่จะมีการประกาศใช้นั้น (ในขณะที่เป็นร่างพระราชกำหนด) รัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้ให้อำนาจแก่ตุลาการรัฐธรรมนูญ สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด หลังจากมีการประกาศใช้แล้วแต่ยังไม่ได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐสภา ตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจควบคุมได้แต่ทั้งนี้ก็ต้องตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขสองประการคือ ประการแรก ความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่องค์กรฝ่ายบริหารตราขึ้นนั้นจะต้องปรากฏอยู่ในส่วนที่เป็น "เนื้อความ" ของพระราชกำหนด และประการที่สองเป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมซึ่งพิจารณาคดีอยู่นั้นมีความเห็นในชั้นต้นว่าบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนั้น ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

<sup>1๑</sup> การควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา 191 ก็เป็นการควบคุมในส่วนที่เป็นเนื้อความด้วย เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะใช้ถ้อยคำเดียวกัน โดยในมาตรา 191(1) ที่ว่า "หากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน..... เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ....." และใน (2) หากนายกรัฐมนตรียังเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ....." นอกจากนี้การนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญก็ยังเหมือนกับมาตรา 190 นั่นคือตุลาการรัฐธรรมนูญ จะรับลูกมาจากศาลยุติธรรม



### 6.2.2 การควบคุมโดยศาล

พอพิจารณาเป็นสองส่วนคือ ศาลปกครอง โดยเปรียบเทียบกับประเทศที่มีระบบศาลปกครองอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นแบบอย่างแก่ประเทศอื่น ๆ และศาลยุติธรรม

#### ก. การควบคุมโดยศาลปกครองในฝรั่งเศส

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และในบทนี้ เรื่องการควบคุมที่กำหนดโดยรัฐสภา (6.1.2) ว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจตรา "รัฐกำหนด" ได้ (ordonnance) แม้ว่า "รัฐกำหนด" ฝ่ายบริหารจะตราได้ก็ต่อเมื่อ รัฐสภาได้ตราบัญญัติมอบอำนาจและต้องฟังความเห็นจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ก่อนก็ตาม แต่ "รัฐกำหนด" ของฝรั่งเศสก็มีส่วนคล้ายคลึงกับ "พระราชกำหนด" ของไทยบางประการ จึงสมควรนำมาเปรียบเทียบเพื่อแสดงให้เห็นถึงวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตรา "รัฐกำหนด" โดยศาลปกครองฝรั่งเศส

ส่วนที่ใกล้เคียงคล้ายคลึงกับ "พระราชกำหนด" ก็คือเมื่อฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลได้รับมอบอำนาจแล้ว ฝ่ายบริหารสามารถตรารัฐกำหนดให้มีผลใช้บังคับได้ทันที และรัฐกำหนดนี้มีผลเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐบัญญัติก็ได้ หลังจากนั้นรัฐบาลต้องนำรัฐกำหนดมาให้รัฐสภาอนุมัติ ประเด็นสำคัญอยู่ตรงที่นับแต่วันที่รัฐบาลตรารัฐกำหนดมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่รัฐสภาลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติ รัฐกำหนดที่ตราโดยรัฐบาลนี้ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองขององค์กรฝ่ายบริหารซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายปกครอง จึงเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองต้องตกอยู่ในความควบคุมของศาลปกครอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจเพิกถอนรัฐกำหนดซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

หลักการที่ศาลปกครองใช้ควบคุมการตรารัฐกำหนดของฝ่ายบริหารก็คือ ประการแรก ศาลปกครองจะพิจารณาตามหลักการว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย (le principe de légalité) ซึ่งมีสาระสำคัญว่า การวินิจฉัยสั่งการขององค์กรปกครองทั้งหลายจะต้องถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้โดยพิจารณาตามระบบชั้นกฎหมาย (Hiérarchie des règles juridiques) เรียงตามลำดับจากชั้นสูงสุดลงไปดังนี้

ก. พิจารณาจากรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเป็นบทบัญญัติขั้นมูลฐานซึ่งอำนาจฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารในการตรารัฐกำหนด ดังนั้น การดำเนินงานของฝ่ายปกครองก็ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่การดำเนินการของฝ่ายปกครองไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญฝ่ายปกครองอาจถูกลงโทษ โดยการเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. หลักกฎหมายมหาชนพื้นฐาน นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา ศาลปกครองได้ยืนยันการมีอยู่ ซึ่งหลักการแห่งกฎหมายมหาชนพื้นฐานปกครองถ้าฝ่าฝืนหลักการดังกล่าว ดังนั้นหากฝ่ายปกครองตรารัฐกำหนดฝ่าฝืนกับหลักกฎหมายมหาชนพื้นฐาน ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครอง และฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ถ้าหากว่าการกระทำเช่นนี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลที่สาม ด้วยผลดังกล่าวหลักทั่วไปแห่งกฎหมายมหาชนพื้นฐานจึงมีผลบังคับเป็นกฎหมาย แม้ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น หลักการเหล่านี้มาจากประวัติของระบบเสรีนิยมในสมัยปฏิวัติใหญ่ปี ค.ศ. 1789 และตั้งอยู่บนพื้นฐานทางศีลธรรมทั้งเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับแนวความคิดของมนุษย์ ซึ่งแสดงออกซึ่งหลักการอันเป็นรากฐานของระบบกฎหมายทั้งหลาย เช่น ความเสมอภาคของพลเมืองเบื้องหน้าองค์กรของรัฐ (*égalité des citoyens devant l' autorité publique*) หลักการว่าด้วยความต่อเนื่องของบริหารสาธารณะ เป็นต้น นอกจากนี้หลักกฎหมายมหาชนพื้นฐานนี้ ยังประกอบด้วยหลักการที่ระบุไว้ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการรับรองโดยข้อความเบื้องต้น (*preamble*) ของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1946 และ 1958<sup>10</sup>

ค. ตัวรัฐบัญญัติซึ่งให้อำนาจ รัฐบาลจะตรารัฐกำหนดได้ต่อเมื่อรัฐบาลร้องขอให้รัฐสภาออกรัฐบัญญัติ (*la loi*) ให้อำนาจแก่รัฐบาลเพื่อตรารัฐกำหนด ดังนั้นรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรนิติบัญญัติอาจกำหนดเงื่อนไขในการมอบอำนาจอื่น ๆ อีกได้ การตรารัฐกำหนดของรัฐบาลก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้น ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นของบทนี้ (6.1.2)

<sup>10</sup> อีสสระ นิติศัพท์ประภาศ, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2529), หน้า 98-99.

อนึ่งเมื่อใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายพิจารณาการกระทำของฝ่ายปกครองในการตรารัฐกำหนดตามระบบชั้นของกฎหมาย โดยยึดถือหลักว่าการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพกฎหมายซึ่งอยู่ในชั้นเหนือกว่านั้น ในทางนิตินัยย่อมมีความหมาย 2 ประการคือ การกระทำนั้น ๆ จะต้องถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรง และรูปแบบซึ่งเป็นเงื่อนไขของความสมบูรณ์ของการกระทำ เช่น การตรารัฐกำหนดของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในรัฐบัญญัติที่ให้อำนาจ อีกประการหนึ่งคือ เนื้อหาของการกระทำนั้น ๆ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายซึ่งอยู่ในชั้นเหนือกว่า ซึ่งใช้บังคับในเรื่องเดียวกัน<sup>20</sup>

ประการที่สอง หลักที่ศาลปกครองใช้ควบคุมการตรารัฐกำหนดของฝ่ายบริหารในประการต่อไปก็การควบคุมการใช้ดุลินิจของฝ่ายปกครอง แม้เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในฝรั่งเศสว่าฝ่ายปกครองจะต้องวินิจฉัยสั่งการได้โดยเสรีในขอบเขตหนึ่ง ซึ่งหมายความว่า ฝ่ายปกครองควรมีอำนาจดุลินิจ (le pouvoir discretionnaire) ในการวินิจฉัยสั่งการบางอย่างได้ และหลักการว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายไม่ใช่บังคับแก่กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลินิจ ดังนั้นอำนาจดุลินิจจึงอยู่นอกกรอบของหลักการดังกล่าว

การที่จะให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัยสั่งการตามที่กฎหมายบังคับไว้เสมอไปย่อมเป็นการไม่เหมาะสม เพราะฝ่ายปกครองจะต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายไม่อาจบัญญัติไว้ล่วงหน้าได้ แต่การที่ฝ่ายปกครองได้รับอำนาจดุลินิจในการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่าง ๆ อย่างกว้างขวางเกินไป ก็จะเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจพลการได้ ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน จึงจำเป็นต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลินิจในลักษณะที่สมดุลกับอำนาจหน้าที่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>20</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 103.

ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครองนั้น การกระทำในทางปกครองทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่หรืออำนาจดุลพินิจจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมายอย่างน้อย 3 ประการคือ ประการแรก องค์กรผู้กระทำการอันใดจะต้องเป็นองค์กรซึ่งได้รับอำนาจให้กระทำการนั้น ๆ (la compétence) ประการที่สอง การกระทำในทางปกครอง ทั้งหลายจะต้องมีความมุ่งหมายเพื่อสาธารณประโยชน์ (L' intérêt public) ประการที่สาม เหตุจูงใจ (les motifs) ซึ่งหมายถึงข้อพิจารณาของฝ่ายปกครองซึ่งเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายซึ่งเป็นพื้นฐานของคำวินิจฉัยสั่งการจะต้องถูกต้อง<sup>21</sup>

ในทางทฤษฎีกฎหมายนั้น ถือว่าศาลปกครองเป็นศาลซึ่งมีหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินงานในทางปกครอง ดังนั้นศาลปกครองจึงไม่ควรใช้อำนาจควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง มิฉะนั้นแล้วศาลปกครองก็จะกลายเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครองไป

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติศาลปกครองฝรั่งเศสก็สามารถควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้ โดยอาศัยเทคนิคในทางกฎหมายบางอย่างดังกล่าวต่อไปนี้

ศาลปกครองเป็นผู้สร้างกฎหมายดังที่ได้ทราบแล้ว ดังนั้น ศาลปกครองจึงสามารถพัฒนากฎหมายแนวคำพิพากษาเพื่อเสริมสร้างอำนาจของศาลปกครองในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำในทางปกครอง ซึ่งรวมทั้งการกระทำซึ่งใช้อำนาจดุลพินิจด้วย

หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้ซึ่งศาลปกครองได้สร้างขึ้น ก็คือ หลักการควบคุมขั้นต่ำ (le contrôle minimum) ซึ่งใช้บังคับแก่การกระทำทั้งหลายของฝ่ายปกครองรวมทั้งการกระทำในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจในเรื่องต่าง ๆ

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 106-107.

อย่างกว้างขวางด้วย หลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญว่า การกระทำในทางปกครอง ทั้งหลายจะชอบด้วยกฎหมายต่อเมื่อข้อพิจารณาซึ่งเกี่ยวกับข้อเท็จจริง และข้อกฎหมาย ซึ่งเป็นพื้นฐานของการวินิจฉัยสั่งการถูกต้อง และความมุ่งหมายของการกระทำนั้น ๆ จะต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น โดยผลของการกำหนดหลักการดังกล่าว ศาลปกครองก็สามารถจำกัดขอบเขตของการใช้อำนาจดุลพินิจของ ฝ่ายปกครอง และสามารถควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวได้<sup>22</sup>

นอกจากนี้ศาลปกครองยังได้นำหลักกฎหมายมหาชนพื้นฐานมาใช้บังคับแก่ฝ่ายปกครองอีกด้วย ซึ่งเป็นผลให้มีการจำกัดดุลพินิจของฝ่ายปกครองเช่นเดียวกัน ดังตัวอย่างในหลักกฎหมายมหาชนพื้นฐาน ที่ห้ามใช้มาตรการซึ่งเป็นการลงโทษบุคคลใด โดยบุคคลนั้นไม่ทราบข้อหาและไม่ได้รับสิทธิต่อสู้เพื่อแก้ข้อหา (droit de la défense) เป็นต้น และในประการสุดท้ายศาลปกครองยังอาศัยเทคนิคในการตีความกฎหมายเป็นเครื่องมือในการควบคุมใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครองด้วย กล่าวคือสภาแห่งรัฐได้ตีความว่าในการให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครองในเรื่องใด นั้น องค์กฤษฎีกาบัญญัติมีเจตนารมณ์โดยปริยายให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในเรื่องนั้น เพื่อความมุ่งหมายอย่างหนึ่งซึ่งแน่ชัด ดังนั้นถ้าหากการใช้อำนาจดังกล่าวมิได้กระทำ เพื่อความมุ่งหมายนั้นก็ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วิธีการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครองดังกล่าวนี้ คล้ายคลึงกับแนวความคิดในเรื่องการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นของบทนี้ กล่าวคือการควบคุมในแบบพิธีและในสารัตถะ เฉพาะในส่วนที่เป็นเนื้อความ ศาลปกครองก็ใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการควบคุม สำหรับการควบคุมในสารัตถะในส่วนที่เป็นเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงที่จะทำให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมีอำนาจนิติบัญญัติได้ และในส่วนที่เป็นวัตถุประสงค์แห่งกฎหมาย ซึ่งทั้งสองส่วนนี้เป็นข้อเท็จจริง มิใช่ปัญหาข้อกฎหมาย จึงเป็นเรื่องการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองก็มีหลักเกณฑ์ในการควบคุม

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 109.

อำนาจดุลพินิจนี้ให้ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจได้ในขอบเขตระดับหนึ่ง ดังกล่าว

## ข. การควบคุมโดยศาลยุติธรรม (ไทย)

ในประเทศไทยรัฐธรรมนูญไม่เคยบัญญัติว่าการกระทำของฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขัดต่อรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นจะใช้ได้หรือไม่ หรือเกิดผลอย่างไรในทางกฎหมาย หรือแม้แต่องค์กรใดจะมีอำนาจวินิจฉัยหรือไม่ การตรวจสอบควบคุมหรือวินิจฉัยการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองในประเทศไทยจึงตกเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมอยู่แล้ว (judicial review of executive action) ประกอบกับเรายังไม่มีระบบศาลปกครองที่ได้รับการพัฒนามาอย่างดีแบบฝรั่งเศส ดังนั้นการที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดออกมาใช้บังคับ ในระหว่างวันที่พระราชกำหนดมีผลเป็นกฎหมาย จนถึงวันที่รัฐสภาลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดจึงเป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร ซึ่งตามแนวความคิดของฝรั่งเศสแล้ว การกระทำดังกล่าวนี้ต้องตกอยู่ในความควบคุมของศาลปกครอง แต่ประเทศไทยเรายังไม่มีแนวความคิดนี้ วิธีการควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของไทยจึงตกอยู่กับศาลยุติธรรม โดยศาลยุติธรรมจะใช้หลักทั่วไปก็คือพิจารณาเป็นอันดับแรกว่า การกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองขัดต่อกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากโดยรูปแบบแล้ว พระราชกำหนดเป็นกฎหมายซึ่งตราออกมาโดยองค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งถือว่ามีลำดับชั้นต่ำกว่ากฎหมายที่ตราออกมาโดยองค์กรนิติบัญญัติอัน ได้แก่ พระราชบัญญัติ แต่ในด้านเนื้อหาสาระัตถะแล้ว นับแต่วันที่พระราชกำหนดมีผลบังคับเป็นกฎหมายจนถึงวันที่รัฐสภาลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดมีผลบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ และสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติได้ พระราชกำหนดจึงมีลำดับชั้นทางกฎหมายเสมอกับพระราชบัญญัติได้ พระราชกำหนดจึงมีลำดับชั้นทางกฎหมายเสมอกับพระราชบัญญัติแม้จะเป็นการชั่วคราวก็ตาม ดังนั้นศาลยุติธรรมก็จะไม่พิจารณาว่าพระราชกำหนดจะขัดกับพระราชบัญญัติหรือไม่ แต่ศาลยุติธรรมจะไปพิจารณาว่าพระราชกำหนดอันเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารขัดกับรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายชั้นสูงสุด และเหนือกว่าพระราชกำหนด และพระราชบัญญัติหรือไม่ จึงกล่าวได้ว่าวิธีการที่ศาลยุติธรรมใช้ควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารก็คือควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดหรือควบคุมมิให้พระราชกำหนดขัดกับรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ตามหลักการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยทั่วไป ตามที่กล่าวแล้วในตอนต้นของบทนี้ จะควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในสาระซึ่งได้ในส่วนเนื้อความ ส่วนเงื่อนไขทางข้อเท็จจริงที่จะให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนด และส่วนวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนด นอกจากนี้ก็จะควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในแบบพิธี เมื่อนำหลักนี้มาเปรียบเทียบกับหลักในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งมาตรา 5 ได้บัญญัติไว้ว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้" นอกจากนี้ในมาตรา 191 บัญญัติว่า

"ในการที่ศาลจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายบังคับแก่คดีใด ถ้าศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นต้องควบคุมบทบัญญัติมาตรา 5 และยังไม่มีความวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นให้ศาลรอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งความเห็นเช่นนั้นตามทางการ เพื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัย"

จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าศาลยุติธรรมเป็นองค์กรเบื้องต้นในลำดับแรกที่จะพิจารณาว่าพระราชกำหนดมีปัญหาเรื่องการขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ หากศาลยุติธรรมเห็นว่ามีความขัดดังกล่าวจึงจะส่งเรื่องไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ดังนั้นอำนาจการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดจึงขึ้นอยู่กับ การพิจารณาของศาลยุติธรรมในเบื้องต้นก่อน หากศาลยุติธรรมเห็นว่าไม่มีปัญหาเรื่องขัดรัฐธรรมนูญ ก็จะไม่ส่งไปให้ตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยดังกล่าวมาแล้ว ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมโดยตุลาการรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้จากบทบัญญัติเหล่านี้ยังแสดงให้เห็นว่าศาลยุติธรรมจะควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดเฉพาะในส่วนที่เป็น "เนื้อความ" (contents) หรือ บทบัญญัติของกฎหมาย (provisions) เท่านั้น ซึ่งเห็นได้จากมาตรา 5 ที่ใช้คำว่า "บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้....." กล่าวคือศาลยุติธรรมจะทำหน้าที่ควบคุมมิให้พระราชกำหนดมี "เนื้อความ" (contents) หรือบทบัญญัติขัดกับเนื้อความในรัฐธรรมนูญ การควบคุมเฉพาะ "เนื้อความ" นี้ไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร

ได้อย่างแท้จริงเลย เพราะประการสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ขึ้นอยู่กับ การควบคุมในส่วนที่เป็น "เงื่อนไขทางข้อเท็จจริงที่จะทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด" และในส่วน "วัตถุประสงค์" ในการตราพระราชกำหนด" เพราะการพิจารณาในสองส่วนนี้จะเป็นการพิจารณาในปัญหาว่า "ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ถูกต้องกับรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงหรือไม่" ดังเช่นเป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนหรือไม่ มีความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชกำหนดเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจจริงหรือไม่ ฯลฯ ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ซึ่งการที่จะพิจารณาว่า "ฝ่ายบริหารปฏิบัติชอบตามรัฐธรรมนูญหรือไม่" เป็นการใช้อำนาจของศาลยุติธรรมแทรกแซงเข้ามาในอำนาจในทางการเมือง"

เหตุผลที่ศาลยุติธรรมควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด เฉพาะในส่วนที่เป็น "เนื้อความ" พออธิบายได้ดังนี้

ประการแรก เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแก่ศาลยุติธรรมสำหรับใช้ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งพระราชกำหนดเฉพาะในส่วนเนื้อความเท่านั้น ดังเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งได้กล่าวมาแล้ว

ประการที่สอง การบัญญัติข้อความดังกล่าวในมาตรา 5 นี้ จึงทำให้มีการตีความว่าประเทศไทยยึดถือหลักให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด" ทั้งนี้โดยไม่เคยปรากฏว่ามีรัฐธรรมนูญฉบับใด ๆ เลขที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนตรงไปตรงมา ไม่ต้องตีความกลับว่า "รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ" ในข้อนี้ต่างจากสหรัฐอเมริกาซึ่งรัฐธรรมนูญมีข้อความบัญญัติไว้ชัดเจนว่า "This Constitution is the suprem law of the Land" การที่มีบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเป็นเหตุให้ศาลยุติธรรมใช้เป็นข้ออ้างเพื่อเข้าไปควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย รวมทั้งในกรณีที่ศาลยุติธรรมสหรัฐมีความประสงค์จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายบริหาร หากเห็นว่าฝ่ายบริหารกระทำการอันฝ่าฝืนบทบัญญัติให้รัฐธรรมนูญ แม้การกระทำนั้น ๆ จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหาร (discretionary power of executive) และเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับทางการเมือง (political



question) ก็ตาม ศาลยุติธรรมก็จะใช้บทบัญญัติดังกล่าวในรัฐธรรมนูญเป็นข้ออ้างเพื่อเข้าไปพิจารณา ดังนั้นในสหรัฐอเมริกาศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจกว้างขวางมากในทุกกรณีที่เกี่ยวข้องกับความสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญ จากการที่รัฐธรรมนูญของไทยไม่ได้มีบทบัญญัติดังเช่นของอเมริกาดังกล่าว แต่กลับบัญญัติตัดอำนาจศาลยุติธรรมให้มีเพียงแต่ควบคุม "เนื้อความ" เท่านั้น ศาลยุติธรรมไทยจึงไม่อาจกระทำดังเช่นศาลสหรัฐอเมริกาในการควบคุมความสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญได้

ประการที่สาม ศาลยุติธรรมไทยมีแนวความคิดว่าการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งพระราชกำหนด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ "เงื่อนไขในทางข้อเท็จจริงที่จะทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด" และในส่วน "วัตถุประสงค์แห่งพระราชกำหนด" ซึ่งเป็นเรื่องข้อเท็จจริงมิใช่ข้อกฎหมาย จึงเป็นปัญหาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร ทั้งยังเป็นปัญหาแทรกแซงอำนาจในทางการเมือง และเมื่อเป็นปัญหาทั้งสองประการนี้แล้วจะทำให้การตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารซึ่งเกิดขึ้นจากการที่ฝ่ายบริหารตัดสินใจตราพระราชกำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรีนี้ จะไปสอดคล้องกับทฤษฎี "การกระทำของรัฐบาล" (actes de government หรือ act of State หรือ act of government)<sup>23</sup> ซึ่งศาลยุติธรรมไม่อาจเข้าไปควบคุมได้

ด้วยเหตุผลเหล่านี้ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร และปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจทางการเมือง ขึ้นสู่ศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมจะไม่เข้าไปควบคุมและวินิจฉัยให้ ทั้งนี้จะเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังพอเทียบเคียงได้กับคำพิพากษาฎีกาประชุมใหญ่ที่ 494/2510 ซึ่งวินิจฉัย

<sup>23</sup> "การกระทำของรัฐบาล" เป็นเรื่องการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับอำนาจอื่น อันได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ ตุลาการและรัฐต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม "การกระทำของรัฐบาล" อาจถูกควบคุมโดยสภา ทั้งนี้เป็นตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่กฎหมายรัฐธรรมนูญจะได้กำหนดถึงอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ซึ่งศาลยุติธรรมได้วินิจฉัยว่า

"มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะออกคำสั่งหรือการกระทำใด ๆ โดยมติคณะรัฐมนตรี ในเมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกำกวมเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ฯลฯ แสดงว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เห็นสมควรใช้มาตรการที่กำหนดไว้ การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา 17 หรือไม่ อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีว่าสมควรต้องมีคำสั่งหรือกระทำ มิได้อยู่ที่มีพฤติการณ์บ่อนทำลายจริงหรือไม่

คำพิพากษาฎีกา 1729/2512 (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า "ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นกฎหมายสูงสุด บทกฎหมายใดที่ขัดกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรย่อมจะนำมาใช้บังคับไม่ได้ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใดจะอ้างว่าคำสั่งดังกล่าวขัดต่อกฎหมายนั้นย่อมฟังไม่ได้

การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา 17 หรือไม่นั้น อยู่ที่ความเห็นของนายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีว่าสมควรต้องมีคำสั่งหรือกระทำ มิได้อยู่ที่มีพฤติการณ์บ่อนทำลายจริงหรือไม่

คำพิพากษาฎีกาที่ 1785/2513 วินิจฉัยว่าเมื่อนายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรี มีคำสั่งว่าการกระทำของผู้ร้องกับพวกที่ร่วมกันมีปลอมไว้ขายและปลอมขายของผู้อื่น เป็นภัยร้ายแรงต่อชีวิตและอนามัยของประชาชน นับว่าเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ให้จำคุกผู้ร้อง การให้ดุลพินิจสั่งเช่นนี้ต้องถือว่ายุติเด็ดขาด ผู้ร้องจะมาร้องต่อศาล ได้เถียงว่าการกระทำของผู้ร้องเป็นเรื่องเล็กน้อยเท่านั้น หาได้ไม่

มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไม่ขัดต่อมาตรา 5 (พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติไว้บังคับ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา) เป็นแต่บัญญัติไว้เป็นข้อยกเว้นเท่านั้น และไม่ขัดต่อมาตรา 20 ด้วย เพราะไม่ใช่กรณีที่ไม่มียกเว้นแห่งธรรมนูญนี้บังคับให้มันจะต้องวินิจฉัยกรณีไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย

คำพิพากษาที่ 2573/2519 วางหลักไว้ดังนี้

ตามบทบัญญัติ มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ดังกล่าวศาลฎีกาเห็นว่า นอกจากเป็นบทบัญญัติให้อำนาจนายก รัฐมนตรีที่จะออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ โดยมติของคณะรัฐมนตรีในเมื่อนายก รัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำ อันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของ ประเทศหรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความ สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลาย ทรัพย์สินของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชนแล้ว ยัง เป็นบทบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามกฎหมายที่จะวินิจฉัยพฤติการณ์ที่เห็นสมควร ใช้มาตรการที่กำหนดไว้ การจะเห็นสมควรเพียงใด มีการบ่อนทำลายอันควรแก่ การป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามหรือไม่ มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 บัญญัติให้เป็นเรื่องของนายกรัฐมนตรีวินิจฉัย และให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือการกระทำใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้น รวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

การวินิจฉัยว่าคำสั่งหรือการกระทำชอบด้วยมาตรา 17 หรือไม่อยู่ที่ ความเห็นของนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีว่าสมควรต้องมีคำสั่งหรือกระทำ มิได้อยู่ที่มีพฤติการณ์บ่อนทำลายจริงหรือไม่

เหตุที่นำไปเทียบเคียงกับการใช้อำนาจตามมาตรานี้พิเศษของฝ่าย บริหารก็เพราะยังไม่มีคดีที่ศาลยุติธรรมไทยพิพากษาในเรื่องเกี่ยวกับพระราชกำหนด โดยตรง จากคำพิพากษาฎีกาเหล่านี้ พอสรุปเป็นแนวทางโดยนำมาปรับใช้กับอำนาจ ในการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรีได้ดังนี้

1. สถานการณ์หรือเงื่อนไขในทางข้อเท็จจริงที่สมควรเป็นเหตุให้อำนาจในการตราพระราชกำหนด รวมทั้งวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดเป็น ไปตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรีต้องวินิจฉัยต้องวินิจฉัยเอาโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือเป็นอำนาจโดยชอบของ คณะรัฐมนตรี

2. สถานการณ์ต่าง ๆ ที่คณะรัฐมนตรีอ้างเป็นเหตุในการตรา พระราชกำหนดนั้นจะมีอยู่จริงหรือไม่ และอยู่ในขอบเขตตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ อยู่

ที่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารโดยมติคณะรัฐมนตรี มิได้อยู่ที่ว่ามีสถานการณ์ต่าง ๆ  
จริงหรือไม่

3. การใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวศาลยุติธรรมจะไม่เข้าไป  
วินิจฉัย

4. ข้อความซึ่งให้อำนาจตราพระราชกำหนดแก่ฝ่ายบริหารนั้น เป็น  
ข้อความในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด

นอกจากนี้ศาลฎีกายังได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่  
ที่ฝ่ายบริหารในกรณีอื่น ๆ อันไม่เกี่ยวกับมาตรา 17 คือคำพิพากษาฎีกาที่ 146-147/  
2510 (ประชุมใหญ่) โดยยืนยันไม่เข้าไปวินิจฉัยในเรื่องการใช้ดุลพินิจความว่า  
"กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อุทธรณ์คำสั่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และกฎหมายบัญญัติว่าคำ  
วินิจฉัยเป็นที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นเป็นที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยเช่นนั้น  
มิได้หมายความว่า คำสั่งวินิจฉัยนั้นจะไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ก็จะถึงที่สุดนำมา  
ฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ด้วย ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่าคำสั่งวินิจฉัยนั้น  
ถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ศาลย่อมไม่รื้อฟื้นข้อเท็จจริงหรือดุลพินิจที่  
เจ้าหน้าที่รับฟังหรือวินิจฉัยมา โดยถือว่าการใช้ดุลพินิจก็เป็นปัญหาข้อเท็จจริงประการ  
หนึ่ง การจะฟังข้อเท็จจริงหรือจะใช้ดุลพินิจไปในทางใดจะถือว่าเป็นการมิชอบด้วย  
กฎหมายไม่ได้ เว้นแต่การฟังข้อเท็จจริงหรือจะใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีฐานหลักฐานหรือ  
เหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือมิได้ เป็นไปโดยอันถือได้ว่าการวินิจฉัยเช่นนั้นไม่ เป็น  
การชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง

สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดใน  
แบบพิธีหรือในรูปแบบนั้น มีผู้ให้ความเห็น เรื่องการควบคุมมิให้พระราชบัญญัติขัดต่อ  
รัฐธรรมนูญในด้านรูปแบบไว้ดังนี้

"แม้รัฐธรรมนูญเราจะมิได้บัญญัติคลุม ไปถึงความผิดพลาด ในแบบพิธีนี้ก็  
ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในเรื่องแบบพิธีร่างและออกกฎหมายไว้  
ชัดเจนเช่นนั้นแล้ว เราจะกลับยอมให้มีการออกกฎหมายโดยฝ่าฝืนแบบพิธีตามรัฐธรรมนูญ  
ได้หรือ เราจะยอมให้รัฐสภาตราพระราชบัญญัติออกมาประกาศใช้ เป็นกฎหมาย  
โดยมิได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยเลขหรือ  
และเราจะยอมให้พระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นใช้โดยรัฐสภามิได้ยินยอม

ด้วยมีผลบังคับอย่างกฎหมายหรือ คำตอบต้องเป็นว่า "ไม่" อย่างแน่นอน เพราะสิ่งที่ตราออกใช้โดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญนั้นหาใช่กฎหมายไม่"<sup>24</sup>

ผู้เขียนเห็นด้วยกับความเห็นนี้และเห็นว่าสามารถนำมาปรับใช้กับการควบคุมพระราชกำหนดในแบบพิธีเพื่อมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้อำนาจในการวินิจฉัยเมื่อเป็นปัญหาเกิดขึ้นในการพิจารณาของศาล ย่อมเป็นของศาลในขณะที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติว่าเป็นอำนาจขององค์กรใด เพราะศาลเป็นผู้ใช้กฎหมาย ศาลย่อมปฏิเสธสิ่งที่ศาลเห็นว่าไม่เป็นกฎหมาย (เทียบตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาคดีอาชญากรรมสงคราม ที่ 1/2489) วันแต่กรณีตามธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2515 และ 2520 ซึ่งตัดอำนาจศาล ในกรณีตามรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ศาลย่อมมีอำนาจถ้าเห็นว่าศาลไม่ควรใช้อำนาจวินิจฉัยความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในกระบวนการออกกฎหมาย (procedural unconstitutionality) ก็ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่าเป็นอำนาจของตุลาการรัฐธรรมนูญด้วย อนึ่งเมื่อศาลวินิจฉัยความสมบูรณ์ของกระบวนการออกกฎหมาย เนื่องจากว่าเรื่องนี้เป็นการใช้อำนาจทั่วไปและมีวิธีการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอยู่แล้ว ศาลจึงไม่ต้องทำความเห็นส่งตามทางราชการไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญอีก เพราะเป็นวิธีการควบคุมเนื้อหาของกฎหมายอันเป็น คนละเรื่องกัน<sup>25</sup>

### 6.3 การควบคุมโดยให้รัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนด

ตามหลักการในระบอบประชาธิปไตย รัฐสภาเป็นสถาบันเดียวที่มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบกว้างขวางเด็ดขาดมากเสียจนกำจัดไม่ได้<sup>27</sup> ทั้งนี้เพราะรัฐสภาเป็นสถาบันเดียวในการปกครองระบบรัฐสภาที่มาจากประชาชนและทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนประชาชน เช่นให้ความเห็นในการให้บุคคลใดเป็นประมุขออกกฎหมายและความเห็นชอบในการจัดตั้งรัฐบาล กิจกรรมเหล่านี้ถือเสมือนว่าประชาชนทำเองการที่รัฐสภา มีหน้าที่ต่าง ๆ ในนามประชาชนนี้เอง เป็นเหตุผลโดยชอบที่สมควรให้รัฐสภา

<sup>24</sup> จรัญ ภักดีธนากุล, "ศาลกับความเป็นกฎหมายสูงสุดแห่งรัฐธรรมนูญ", คณาท. 27 (มกราคม - กุมภาพันธ์, 2523) : 57

<sup>25</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 730.

เป็นสถาบันเดียวในการปกครองระบบรัฐสภาที่มาจากประชาชนและทำหน้าที่ต่าง ๆ แทนประชาชน เช่นให้ความเห็นในการให้บุคคลใดเป็นประมุข ออกกฎหมายและความเห็นชอบในการจัดตั้งรัฐบาล กิจการเหล่านี้ถือเสมือนว่าประชาชนทำเอง การที่รัฐสภามีหน้าที่ต่าง ๆ ในนามประชาชนนี้เอง เป็นเหตุผลโดยชอบที่สมควรให้รัฐสภาเป็นองค์กรหรือสถาบันอันเหมาะสมในการควบคุมการตราพระราชกำหนด โดยเฉพาะในหน้าที่สำคัญสองประการ ดังนี้

**หน้าที่ประการแรก** หน้าที่ในการตรากฎหมายใช้บังคับแก่ราษฎร การที่รัฐสภามีอำนาจในการออกกฎหมายโดยที่รัฐสภามีสมาชิกได้รับเลือกมาจากปวงชนจึงเท่ากับว่าเป็นการออกกฎหมายโดยความเห็นชอบจากราษฎรแล้ว อย่างไรก็ตามตามที่กล่าวมาแล้วในบทต้น ๆ ถึงความจำเป็นนานับประการซึ่ง ผลักดันให้ฝ่ายบริหารเข้ามาทำหน้าที่ในการออกกฎหมาย และวิธีการส่วนหนึ่งก็คือ ในกรณีประเทศชาติตกอยู่ในภาวะฉุกเฉิน หากต้องรอให้รัฐสภาเป็นผู้ตรากฎหมายตามปกติอาจไม่สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้ทันที่ ฝ่ายบริหารจึงควรที่จะสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ และเกิดผลบังคับขึ้นทันที ในลักษณะนี้จึงเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยลำพังของฝ่ายบริหารปราศจากการควบคุมตรวจสอบจากปวงชน เพื่อให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในลักษณะนี้สมเหตุสมผลของหลักการในระบบประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารจึงสมควรต้องนำกฎหมายที่ออกใช้บังคับไปแล้ว กลับมาให้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่นิติบัญญัติและเป็นองค์กรซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชน ทำการให้สัตยาบัน แนวความคิดในกรณีหลังนี้เองจึงถูกนำมาใช้กับการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารด้วยเหตุนี้เองอำนาจในการควบคุมการตราพระราชกำหนดของรัฐสภาจึงมีที่มาจากหน้าที่ในการนิติบัญญัติของรัฐสภานั้นเอง และจะส่งผลกระทบไปถึงผลการให้สัตยาบัน ของรัฐสภาในทางกฎหมายดังจะได้กล่าวต่อไป

**หน้าที่ประการที่สอง** หน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แม้หน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินจะเป็นของฝ่ายบริหารโดยตรงก็ตาม แต่ในระบบการเมืองแบบรัฐสภาฝ่ายบริหารอันได้แก่คณะรัฐมนตรีเกิดจากรัฐสภาให้ความเห็นชอบในการจัดตั้งรัฐบาล ฝ่ายบริหารไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจึงไม่อาจบริหารประเทศโดยลำพังได้ ดังนั้นฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องมาจากความไว้วางใจของรัฐสภา จึงควรให้สภาเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมการทำงาน เพื่อทำให้ใกล้เคียงกับ

หลักที่ว่าประชาชนมี ส่วนในการควบคุมรัฐบาลโดยผ่านทางสภาให้มากที่สุด หรืออีกนัยหนึ่งก็คือประชาชนควบคุมสภา สภาควบคุมรัฐบาล จากการที่ฝ่ายบริหารต้องมีหน้าที่กำหนดนโยบาย ภายใต้ความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไป ตามนโยบายฝ่ายบริหารจึงต้องมีอำนาจออกกฎหมายในบางกรณี โดยเฉพาะในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนอันจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก ในจุดนี้เองอำนาจในการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารจึงเป็นวิธีบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล หน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลจึงเป็นสาเหตุให้รัฐบาลเหมาะสมเป็นองค์การควบคุมการตราพระราชกำหนดอันเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร และด้วยหน้าที่ประการนี้เองจะไปถึงผลของการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐบาลในทางการเมืองซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

### 6.3.1 กระบวนการพิจารณาพระราชกำหนดโดยรัฐบาล

หลักการนำพระราชกำหนดกลับมาให้รัฐบาลพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัตินั้น เริ่มปรากฏตั้งแต่ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ในมาตรา 29 โดยบัญญัติเกี่ยวกับกรณีนี้เพียงสั้น ๆ ว่า "จะต้องรับนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง" โดยไม่ได้กำหนดถึงขั้นตอนและระยะเวลาที่ต้องนำมาเสนอต่อสภา ต่อมาในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 จึงได้มีการกำหนดรายละเอียดชัดเจนขึ้นใน วรรคสองของมาตรา 52 ได้บัญญัติว่า "ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ท่านให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ....." หลักการดังกล่าวนี้คงเป็นที่ยอมรับและใช้กันในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา ๆ ทั้งนี้โดยมีการแก้ไขถ้อยคำเล็กน้อย ๆ เพื่อให้เหมาะสมรัดกุมยิ่งขึ้น แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักการเดิมจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งบัญญัติถึงกระบวนการนำพระราชกำหนดให้สภาอนุมัติไว้ในวรรคสองของมาตรา 157 ว่า "ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า....." จากหลักดังกล่าวพอแยก พิจารณาได้ดังนี้

ก. การเสนอ เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นผู้เสนอพระราชกำหนดที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วให้รัฐสภาพิจารณา ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือไปถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา และหากสภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว ก็ให้นำเสนอวุฒิสภาพิจารณาต่อไปตามมาตรา 157 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



(สำเนา)

รับที่ 47/2527 วันที่ 13 พ.ย. 27

สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

ที่ นร 0203/15498

สำนักนายกรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. 10300

13 พฤศจิกายน 2527

เรื่อง พระราชกำหนดนิกัตถ์ตรศุลกากร (ฉบับที่ 44) พ.ศ. 2527

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย พระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้น

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้พระราชกำหนดนิกัตถ์ตรศุลกากร (ฉบับที่ 44) พ.ศ. 2527 เป็นกฎหมายแล้ว ตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม 2527

จึงขอเสนอพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้น มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติอนุมัติแล้ว ก็ขอได้โปรดนำเสนอมติสภาพิจารณามาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) พลเอก

ประจวบ สุนทรางกูร

(ประจวบ สุนทรางกูร)

รองนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

นายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการเสนอพระราชกำหนดประการหนึ่งคือ พระราชกำหนดที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา โดยจะอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก็ดี ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภาก็ดี มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งสภาขึ้นใหม่และมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ พระราชกำหนดดังกล่าวนี้จะมีผลประการใด และใครจะเป็นผู้เสนอพระราชกำหนดที่ค้างการพิจารณาเหล่านี้

ผู้เขียนมีความเห็นดังนี้ประการแรกพระราชกำหนดเหล่านั้นไม่ตกไป และไม่มีผลระงับแต่ประการใดแต่ก็อาจยังคงค้างพิจารณาอยู่ ทั้งนี้เพราะไม่มีกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือข้อบังคับใดๆ ว่าให้ตกไป จึงถือว่าพระราชกำหนดนั้นไม่ตกไป ประการที่สองในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยังไม่พิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดรัฐบาลชุดใหม่จะต้องเสนอพระราชกำหนดเข้ามาใหม่อีกครั้งหนึ่งหรือสามารถแถลงต่อสภาทันทีให้พิจารณาพระราชกำหนดนั้น ๆ โดยถือว่าพระราชกำหนดค้างอยู่กับสภาก่อนแล้วไม่ต้องเสนอเข้ามาใหม่ ในประการที่สองนี้มีสองความเห็นดังนี้<sup>๕๐</sup>

ความเห็นแรก ให้เหตุผลว่า การปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีในแต่ละชุดต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อจากคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง เมื่อคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาแล้ว มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จึงถือว่าพระราชกำหนดนั้นค้างพิจารณาอยู่ที่รัฐสภา เมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ก็สามารถจะแถลงต่อสภาได้ทันที ส่วนแถลงว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับการออกพระราชกำหนดของรัฐบาลชุดเดิมก็แล้วแต่รัฐบาลชุดใหม่จะพิจารณา ส่วนสภาจะอนุมัติหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับที่ประชุมสภา

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๐</sup> สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "ปัญหาการใช้รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภา" เอกสารประกอบการสัมมนาในการปฏิบัติงานด้านระเบียบงานรัฐสภา เสนอที่เมืองพัทยา 16-17 กรกฎาคม 2531.

ความเห็นที่สอง ให้เหตุผลว่า เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา ก็ไม่สามารถทำหน้าที่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นได้ จึงไม่ถือว่าพระราชกำหนดนั้นค้างพิจารณาอยู่กับสภา หลังจากมีสภาชุดใหม่จึงเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนในกระบวนการตราพระราชกำหนดให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลชุดใหม่จึงต้องเสนอพระราชกำหนดเหล่านั้นเข้ามาให้รัฐบาลพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง การเสนอพระราชกำหนดของรัฐบาลชุดใหม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มิใช่เสนอเพราะว่าเห็นชอบในนโยบายของรัฐบาลชุดเก่า เพราะรัฐบาลชุดใหม่ไม่ต้องรับผิดชอบในนโยบายของรัฐบาลชุดเก่า เพราะรัฐบาลชุดใหม่ไม่ต้องรับผิดชอบในนโยบายของรัฐบาลชุดเก่าอย่างแน่นอน ดังนั้นในการเสนอพระราชกำหนดเข้าสภาใหม่นี้ รัฐบาลชุดใหม่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับพระราชกำหนดที่รัฐบาลชุดก่อนประกาศใช้ประการใดก็ต้องแถลงให้สภาทราบ เพื่อสภาจะได้พิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนั้น

แนวทางปฏิบัติ ในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 มีพระราชกำหนด 7 ฉบับ ค้างการพิจารณาอยู่ หลังจากมีการเลือกตั้งทั่วไปแล้ว สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงส่งพระราชกำหนดทั้ง 7 ฉบับ คืนไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นใหม่นำเสนอต่อรัฐสภาชุดใหม่อีกครั้งหนึ่ง ด้วยความเห็นชอบของประธานสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีได้รับพระราชกำหนดทั้ง 7 ฉบับนั้นแล้ว คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่าพร้อมที่จะชี้แจงเกี่ยวกับพระราชกำหนดทั้ง 7 ฉบับ เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภาจึงส่งคืนรัฐสภาเพื่อบรรจุเข้าวาระการประชุมต่อไป

เห็นได้ว่าทางฝ่ายสำนักงานเลขาธิการรัฐสภามีความเห็นที่เห็นว่า รัฐบาลควรที่จะเสนอพระราชกำหนดนั้นเข้ามาใหม่อีกครั้งหนึ่ง เนื่องจากมีรัฐสภาชุดใหม่แล้ว ตามแนวความเห็นที่สอง และเมื่อพิจารณาจากหนังสือยืนยันจากฝ่ายรัฐบาลที่ว่า รัฐบาลพร้อมที่จะชี้แจงประกอบการพิจารณาของรัฐสภาโดยไม่ได้เสนอพระราชกำหนดเข้ามาใหม่ จึงเห็นว่าฝ่ายรัฐบาลมีความเห็นตามแนวความคิดที่หนึ่ง<sup>29</sup>

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน.

แต่ในทางปฏิบัติประชาชนสภาผู้แทนราษฎรได้หาทางแก้ไขโดยไม่ต้องส่งกลับไปให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่ทำหน้าที่เสนอเข้ามาใหม่อีกครั้งหนึ่ง แต่ได้สั่งให้บรรจระเบียชวาระการประชุมเป็นเรื่องเสนอใหม่<sup>30</sup>

สำหรับประการสุดท้ายในกรณีที่พระราชกำหนดนั้นค้างการพิจารณาในวุฒิสภา คือได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว อยู่ในระหว่างการพิจารณาอนุมัติของวุฒิสภา จึงไม่มีเหตุผลที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เสนอพระราชกำหนดให้สภาพิจารณาอนุมัติอีกเพราะถ้าเสนอใหม่ก็จะต้องเริ่มพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรใหม่อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเป็นการขัดกับมาตรา 157 (รัฐธรรมนูญฉบับ 2521) เพราะเมื่อสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแล้วต้องส่งให้วุฒิสภาพิจารณาอนุมัติ ตามมาตรา 157 ต่อไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของความเห็นที่สอง<sup>31</sup>

สำหรับตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้ระบบสภาเดี่ยวคือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาตรา 25 ยังคงบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอพระราชกำหนดเช่นเดิม โดยเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ข. ระยะเวลาในการเสนอ จะต้องกระทำเมื่อมีการประชุมรัฐสภาในคราวต่อไป โดยไม่ชักช้า (มาตรา 157 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2521) หรือในครั้งถัดไปไม่ว่าจะเป็นการประชุมสมัยสามัญหรือวิสามัญก็ตามกล่าวคือ เมื่อถึงเวลาจะต้องมีการประชุมรัฐสภาขึ้นเป็นครั้งแรกหลังจากที่มีการตราพระราชกำหนดแล้ว โดยการประชุมรัฐสภาดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่จะต้องกระทำอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าคณะรัฐมนตรีต้องถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ให้ทรงเรียกประชุมวิสามัญเพื่ออนุมัติพระราชกำหนดนั้นเป็นการเฉพาะ<sup>32</sup> ดังเช่นรัฐบาลโดยมีพลเอก

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>32</sup> หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (พระนคร : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511), หน้า 958.

ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรีกุลเกล้าให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเปิดประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ ในวันที่ 5 มกราคม 2534 เพื่อให้รัฐบาลชุดใหม่แถลงนโยบาย ในกรณีนี้รัฐบาลจะต้องเสนอพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 พุทธศักราช 2519 พุทธศักราช 2534 ให้รัฐสภาพิจารณาด้วยเพราะถือว่าเป็น การประชุมรัฐสภาในคราวแรกหลังจากมีการตราพระราชกำหนดดังกล่าว

อย่างไรก็ตามปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ว่า ถ้ารัฐบาลไม่เสนอภายในกำหนดที่บัญญัติไว้จะทำอย่างไร และผลจะเป็นอย่างไรคำตอบน่าจะเป็นว่า พระราชกำหนดก็คงมีผลใช้บังคับต่อไป แต่รัฐบาลต้องรับผิดชอบทางการเมืองเอาเองถ้ามีการอภิปรายไม่ไว้วางใจกันขึ้น แต่ของประเทศฝรั่งเศสนั้นถ้ารัฐบาลไม่นำพระราชกำหนดไปให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ พระราชกำหนดนั้นจะสิ้นผลทันทีไม่ใช่ว่าจะเอาเข้าตามใจชอบเมื่อไรก็ได้

สำหรับพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรและการเงิน รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 มาตรา 158 วรรคสอง บัญญัติไว้ให้คณะรัฐมนตรีต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ส่วนลำดับขั้นตอนและผลการลงมติของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาให้นำบทบัญญัติในมาตรา 157 มาใช้โดยอนุโลม

สาเหตุที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องนำพระราชกำหนดประเภทนี้ตราขึ้นได้ในระหว่างที่สภาเปิดสมัยประชุม จะตราในระหว่างปิดสมัยประชุมไม่ได้ และเมื่อได้ตราพระราชกำหนดประเภทนี้ขึ้นแล้ว พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรจะมีผลเกี่ยวโยงไปถึงประชาชน ถ้าหากไม่รีบขออนุมัติต่อสภาโดยเร็ว ทั้งไว้เป็นที่ชักช้า ถ้าหากสภาไม่อนุมัติ ความเสียหายจะตกแก่ประชาชนที่ถูกพระราชกำหนดนั้นบังคับ โดยเหตุผลประการนี้เองในทางปฏิบัติจึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องรีบเสนอพระราชกำหนดต่อสภา ถ้าหากสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็ยังไม่ก่อให้เกิด

เกิดผลเสียหายแก่ประชาชน<sup>33</sup> มากเกินควร

สำหรับการกำหนดระยะเวลาให้คณะรัฐมนตรีนำเสนอพระราชกำหนดต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน 3 วันนั้น หมายถึงฝ่ายรัฐบาลในนามนายกรัฐมนตรีจะต้องมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร ภายใน 3 วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อขออนุญาตพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือการเงินเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เช่นรัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดในวันที่ 13 กรกฎาคม 2522 รัฐบาลจะต้องมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร ภายในวันที่ 16 กรกฎาคม 2522 เป็นอันถือว่าไปปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว ส่วนสภาผู้แทนราษฎรจะนำเรื่องบรรจุในระเบียบวาระการประชุมและมีการพิจารณากันจริงเมื่อใดนั้น ก็เป็นเรื่องของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งไม่จำเป็นจะต้องพิจารณาภายในวันที่ 16 กรกฎาคม 2522 ก็ได้

ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดทั่วไป และพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา รวมไว้ในมาตราเดียวกันคือ มาตรา 25 ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดทั้งสองประเภทต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยกำหนดไว้เพียงว่า ต้องเสนอ "โดยไม่ชักช้า" เท่านั้น

ค. การพิจารณา หน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอได้แก่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมาจากปวงชน ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 ประเทศไทยเราใช้ระบบสภาเดียว โดยมีสมาชิกสองประเภท ผู้พิจารณาพระราชกำหนดจึงได้แก่สภาผู้แทนราษฎร

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>33</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 17/2521," วันศุกร์ที่ 10 มีนาคม 2521.

สำหรับวิธีการในการพิจารณานั้นรัฐธรรมนูญ มาตรา 52 ได้กำหนดว่า "คำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาที่กล่าวนี้ ท่านว่าให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ" เหตุที่บัญญัติไว้เช่นนี้ก็เนื่องจากมีรากฐานเชื่อมโยงมาจากแนวความคิดในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เมื่อองค์กฤษฎีกาที่สนทนานั้นที่สมควรเป็นผู้ออกกฎหมายและรูปแบบของกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติคือ "พระราชบัญญัติ" ดังนั้นการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารให้ชอบด้วยหลักการในระบอบประชาธิปไตยจึงควรทำในรูปพระราชบัญญัติ ซึ่งมีความหมายว่ากฎหมายของฝ่ายบริหารได้รับการยอมรับโดยองค์กฤษฎีกาที่มาจากประชาชนแล้ว

เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้การอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยไม่ได้บัญญัติวิธีการเฉพาะกรณีไว้ ในทางปฏิบัติจึงมีการตีความกันว่าสภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในกรณีปกติทั่วไป ตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือเมื่อร่างพระราชบัญญัติอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดถูกนำเสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเรียบร้อยแล้ว จะต้องมีการพิจารณาเป็นสามวาระ วาระแรกขึ้นรับหลักการ วาระที่สองพิจารณารายละเอียดข้อความในตัวร่างกฎหมายและวาระที่สามพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติสมควรออกใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่

นอกจากนี้เนื่องจากรัฐบาลเป็นผู้ออกพระราชกำหนดและต้องมีความเชื่อมั่นว่าสภาผู้แทนราษฎรจะต้องอนุมัติพระราชกำหนดให้อย่างแน่นอน ในทางปฏิบัติรัฐบาลจึงใช้วิธีการเสนอเข้ามาเป็นรูปของร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดฉบับหนึ่งกับแนบตัวพระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ มาด้วยอีกฉบับหนึ่ง

อย่างไรก็ตามมีผิดแผกแตกต่างจากที่กล่าวนี้ก็เฉพาะในปี พ.ศ. 2485 คณะรัฐบาลโดยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้ออกพระราชกำหนดรวม 7 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการศึกษา พ.ศ. 2457 พ.ศ. 2485, พระราชกำหนดวินัยข้าราชการบำนาญ พุทธศักราช 2485, พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484 พุทธศักราช 2485, พระราชกำหนดโอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง หรือกรมซึ่งได้มีการปรับปรุงใหม่ พุทธศักราช 2485, พระราชกำหนดจัดสร้างนครหลวง พุทธศักราช 2485, พระราชกำหนดควบคุมอุตสาหกรรมกระดาษและการค้ากระดาษ

พุทธศักราช 2484 หลังจากนั้นรัฐบาลได้นำพระราชกำหนดเสนอสภาพิจารณาโดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติโอนุมัติพระราชกำหนดฉบับต่าง ๆ รวม 7 ฉบับ แต่รัฐบาลมิได้นำตัวพระราชกำหนดแต่ละฉบับเสนอเข้ามาในสภาด้วย มีสมาชิกสภาผู้แทนหลายท่านได้กล่าวคัดค้านการกระทำของรัฐบาลดังกล่าว แต่ผู้ที่กล่าวโจมตีได้ชัดเจนที่สุดคือนายเตียง ศิริขันธ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสกลนคร ได้กล่าวว่า

"รัฐธรรมนูญมาตรา 52 ว่าดังนี้ "ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ท่านให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ" มีข้อความชัดเจนว่า จำเป็นต้องนำพระราชกำหนดเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่ออนุมัติ แต่ตลอดเวลานี้เราก็ไม่ได้เห็นพระราชกำหนดเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเลย..... เป็นการละเมิดบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 52 วรรค 2 ....."<sup>34</sup>

นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านอื่น ๆ ได้กล่าวสนับสนุนว่า

"การที่รัฐบาลจะเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนุมัติพระราชกำหนดนั้น ควรจะต้องมีพระราชกำหนดต่อท้าย เพื่อให้สมาชิกตรวจพิจารณาได้ เพราะฉะนั้นสมาชิกก็ไม่มีโอกาสตรวจดูตัวบทพระราชกำหนดที่ออกไปแล้วนั้นจะมีประการใด เพื่อใช้ประกอบกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนุมัติพระราชกำหนด รัฐบาลไม่สมควรประหยัดจนกระทั่งไม่รู้ว่าจะอะไรควรหรือไม่ควรบ้าง<sup>35</sup> เมื่อเราฆ่าควายแล้วอย่าเสียดายน้ำพริก เพียงนำพระราชกำหนดเสนอเข้ามาเมื่อเทียบกับการที่จะต้องละเมิดรัฐธรรมนูญจะเอาข้างไหน<sup>36</sup>

<sup>34</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 17/2485," (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 29 ตุลาคม 2489.

<sup>35</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 2/2485," (สามัญ) สมัย 2 ชุด 3 วันพฤหัสบดีที่ 2 กรกฎาคม 2489.

<sup>36</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 17/2485."



ฝ่ายรัฐบาลได้ชี้แจงว่า "เป็นช่วงเวลาคับขันเกิดสงครามโลก กระทบขาดแคลนเพื่อเป็นการประหยัด และระเบียบวาระการประชุมก็ได้ส่งไปให้สมาชิกหลายวันแล้ว สมาชิกมีโอกาสที่จะคัดค้านพระราชกำหนดในสภาฯ ซึ่งพิมพ์เป็นราชกิจจานุเบกษานี้ได้ เพราะฉะนั้นเท่าที่เลขาธิการนำไปพิมพ์ เห็นว่าถูกต้องแล้ว"<sup>37</sup> ทั้งนี้โดยรัฐบาลมิได้ตอบโต้ว่าเป็นการขัดรัฐธรรมนูญจริงอย่างที่ท่านสมาชิกสงสัยหรือไม่ ในที่สุดก็ได้มีการลงมติอนุมัติร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดทั้ง 7 ฉบับ

ซึ่งหลังจากนั้น เป็นต้นมาฝ่ายรัฐบาลได้แนบพระราชกำหนดมาพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดมาด้วยทุกครั้ง

กรณีที่ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดตามที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอสภาพิจารณาแต่ไม่ได้รับการอนุมัติ ในทางปฏิบัติมีปรากฏ ในปี พ.ศ. 2487 โดยคณะรัฐมนตรีชุดมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้ฉวยโอกาสออกพระราชกำหนดในระหว่างไม่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 12 ฉบับ

1. พระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลกรุงเทพธนบุรี พุทธศักราช 2478
2. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาจังหวัด พุทธศักราช 2481 พุทธศักราช 2487
3. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2486 พุทธศักราช 2487
4. พระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พุทธศักราช 2487
5. พระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑล พุทธศักราช 2487
6. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันภัยทางอากาศ พุทธศักราช 2402 พุทธศักราช 2487

<sup>37</sup> เรื่องเดียวกัน.

7. พระราชกำหนดโอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมโยธาเทศบาล พุทธศักราช 2487
8. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พุทธศักราช 2484 พุทธศักราช 2487
9. พระราชกำหนดโอนเงินงบประมาณเนื่องจากปรับปรุงกระทรวงทบวง กรมใหม่ พุทธศักราช 2487
10. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2487 พุทธศักราช 2487
11. พระราชกำหนดส่งเสริมการใช้เช็คในภาวะฉุกเฉิน พุทธศักราช 2487
12. พระราชกำหนดตั๋วเงินคลัง พุทธศักราช 2487

ต่อมาหลังจากสภาเปิดสมัยประชุมรัฐสภาได้นำพระราชกำหนดในลำดับที่ 1, 2 และ 3 เสนอให้สภาพิจารณาในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดปรากฏว่าสภาผู้แทนพิจารณาในวาระที่ 1 มีมติรับหลักการทั้งสามฉบับ และส่งให้กรรมาธิการพิจารณาโดยกำหนดเวลาให้สมาชิกยื่นคำแปรญัตติ<sup>๓๘</sup> ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดทั้งสามฉบับจึงยังค้างอยู่ในสภา เพื่อพิจารณาในวาระ 2 และ 3 ต่อไป

หลังจากนั้นรัฐสภาได้นำพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พุทธศักราช 2487 (ลำดับที่ 4) และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุษยิมณฑล พุทธศักราช 2487 (ลำดับที่ 5) ให้สภาพิจารณาโดยทำเป็นรูปแบบร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด ปรากฏว่าสภาไม่มีมติไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ<sup>๓๙</sup> ซึ่งมีผลให้พระราชกำหนดทั้งสองฉบับตกไป

<sup>๓๘</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 3/2487 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 2, "วันที่ 13 กรกฎาคม 2487.

<sup>๓๙</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 45/2487 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 2 วันที่ 20-22 กรกฎาคม 2487.

จากกรณีที่พระราชกำหนดดังกล่าวทั้งสองฉบับไม่ผ่านการพิจารณา คณะรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม จึงขอลาออก ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดที่ค้างการพิจารณาอยู่ในสภา โดยสภามีมติโอนมัติในวาระที่ 1 แล้วคงเหลือการพิจารณา (ลำดับที่ 1, 2 และ 3) ในวาระที่ 2 และ 3 จะมีผลเช่นใด ในกรณีนี้พระยามานวราชเสวี ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ชี้แจงว่า

"ตามระเบียบที่สภานี้เคยปฏิบัติถือว่าร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเก่าได้เสนอเข้าสภา เมื่อยังไม่ผ่านวาระที่ 2 ที่ 3 แล้ว ถ้ารัฐบาลออกไปร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องตกไป เหตุที่ถือปฏิบัติเช่นนี้ก็ เนื่องจากหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีต่อสภา เมื่อร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเก่าส่งมา รัฐบาลเก่าเป็นเจ้าของ เมื่อเจ้าของไม่อยู่แล้วถือว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ตกไป เรื่องนี้เคยปรึกษากันมาหลายครั้งแล้วเพราะ ฉะนั้นจึงถือเป็นระเบียบปฏิบัติว่าให้ตกไปเสียให้หมด"<sup>40</sup>

สำหรับตัวพระราชกำหนดทั้งสองฉบับซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการย้ายเมืองหลวงนั้น (ลำดับที่ 4 และ 5) รัฐบาลใหม่มีนโยบายใหม่ โดยไม่ต้องการย้ายเมืองหลวงไปอยู่ที่อื่น พระราชกำหนดทั้งสองฉบับจึงหมดความจำเป็น เพื่อไม่ให้พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับต่อไปรัฐบาลชุดใหม่จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่โอนมัติพระราชกำหนดทั้งสามให้สภาพิจารณา ในที่สุดสภามีมติโอนมัติร่างพระราชบัญญัติไม่โอนมัติพระราชกำหนดดังกล่าว พระราชกำหนด ทั้งสองฉบับจึงตกไป<sup>41</sup>

สำหรับพระราชกำหนดอีก 7 ฉบับ (ในลำดับที่ 6-12) รัฐบาลชุดใหม่ไม่เห็นด้วยในนโยบายของรัฐบาลชุดเก่าที่ลาออกไปในการออกพระราชกำหนดเพื่อมิให้พระราชกำหนดทั้ง 7 ฉบับ มีผลใช้บังคับต่อไป รัฐบาลชุดใหม่จึงเสนอร่างพระราชบัญญัติไม่โอนมัติพระราชกำหนดต่าง ๆ 7 ฉบับ ให้สภาพิจารณา ซึ่งสภาเห็น

<sup>40</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 14/2487 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3, "วันพฤหัสบดีที่ 28 กันยายน 2487.

<sup>41</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 8/2487 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3, "วันพฤหัสบดีที่ 3 สิงหาคม 2487.

ควรให้ออกใช้เป็นกฎหมายโดยพิจารณารวดเดียว 3 วาระ พระราชกำหนดทั้ง 7 ฉบับ จังตกไป<sup>42</sup> จึงเห็นได้ว่ากระบวนการอันยุ่งยากดังกล่าวนี้เกิดขึ้นจากสาเหตุที่ "คำอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ" เป็นประการสำคัญ

ในกรณีดังกล่าวแตกต่างจากในคราวพลเอกเปรม สุภสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 เมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 เป็นผลทำให้มีพระราชกำหนดค้างอยู่ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อีก 8 ฉบับ เหตุการณ์ในครั้งนี้เกิดขึ้นระหว่างใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งบัญญัติให้ "การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา" ไม่ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติเหมือนดังเช่นฉบับจอมพล ป. ด้วยเหตุนี้พระราชกำหนดทั้ง 8 ฉบับ ที่ยังค้างการพิจารณาอนุมัติในรัฐสภาก็ยังมีผลใช้บังคับต่อไป เมื่อมีผลใช้บังคับต่อไปรัฐบาลชุดใหม่ไม่มีทางเลือก นอกจากต้องเสนอให้สภาชุดใหม่อนุมัติตามรัฐธรรมนูญ สมมติว่าสภาชุดใหม่ ไม่อนุมัติฉบับใดฉบับหนึ่งหรือทั้งหมด จะกระทบกระเทือนต่อสถานภาพของรัฐบาล หรือไม่ต้องตอบว่าไม่กระทบกระเทือน เพราะถือว่ารัฐบาลชุดใหม่ไม่ใช่เป็นเจ้าของเรื่อง เจ้าของความคิดในพระราชกำหนดเดิม แต่ที่ว่าถ้าอยู่ ๆ จะบอกว่าไม่ให้ใช้เฉย ๆ ก็ไม่ได้ เพราะเหตุว่าเมื่อมีผลใช้บังคับอยู่คล้าย ๆ เป็นกฎหมายอยู่แล้ว ขั้นตอนต่อไปต้องเสนอให้สภาอนุมัติ ถ้าอนุมัติจะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าไม่อนุมัติก็ตกไปแต่รัฐบาลไม่กระทบกระเทือน เพราะไม่ใช่เรื่องของรัฐบาลชุดใหม่ เป็นเรื่องของรัฐบาลชุดเก่า

ผลในทางปฏิบัติปรากฏว่าหลังจากรัฐบาลชุดใหม่นำพระราชกำหนดทั้ง 8 ฉบับเสนอสภาผู้แทนราษฎร ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎร มีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ทั้งนี้เพราะมีเนื้อ

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน.

ความเช่นเดียวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติขนส่งทางบก ซึ่งสภามีมติไม่อนุมัติตั้งแต่รัฐบาลชุดเก่าแล้ว ส่วนพระราชกำหนดอีก 7 ฉบับ สภามีมติอนุมัติ และใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อไป

ต่อมาแม้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 แล้วก็ตาม แต่วิธีการในการเสนอพระราชกำหนดให้สภาพิจารณายังคงเป็นเช่นเดิมคือ "คำอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ" (มาตรา 72) อีกทั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ได้เปลี่ยนแปลงมาใช้ระบบสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และพฤตสภา (วุฒิสภา) จึงก่อให้เกิดความยุ่งยากมากขึ้น ในการพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐสภา ในประการแรกเมื่อคำอนุมัติหรือไม่อนุมัติยังต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ จึงต้องใช้ขั้นตอนในการพิจารณาเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติทั่วไป นั่นคือรัฐบาลต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเข้าสภาผู้แทนราษฎร หากได้รับอนุมัติก็จะเสนอต่อไปยังพฤตสภาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ในขั้นตอนนี้พฤตสภามีสิทธิที่จะยับยั้งหรือไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดที่รัฐบาลเสนอได้ เช่นเดียวกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป หากไม่เห็นชอบก็ต้องส่งกลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกเป็นรอบที่สองประการต่อไปคือ ก่อให้เกิดปัญหาข้อถกเถียงในหมู่นักวิชาการตามมาอีกว่าหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดผ่านความเห็นชอบโดยได้รับอนุมัติจากสภาทั้งสองแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์จะทรงมีสิทธิยับยั้งหรือไม่ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดก็เป็นร่างพระราชบัญญัติอย่างหนึ่งจึงเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงมีสิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า "ไม่ควรให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจยับยั้งเพราะเมื่อพระราชกำหนดผ่านสภาทั้งสองแล้วถือว่าได้รับความเห็นชอบจากปวงชน หากพระมหากษัตริย์มีอำนาจยับยั้งก็จะเป็นการขัดแย้งระหว่างประชาชนกับพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ในระบอบรัฐสภาต่างบริหารประกอบด้วยประมุขของรัฐกับคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรออกพระราชกำหนดแล้วก็ไม่ควรรอให้พระมหากษัตริย์มีความเห็นขัดแย้งกับคณะรัฐมนตรี"<sup>43</sup> แม้จะมีปัญหาในทางวิชาการ

<sup>43</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 34/2517," วันพุธที่ 23 มกราคม 2517.

ดังกล่าว หลักเกณฑ์ที่กำหนดให้ "คำอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ" ก็ยังใช้กันในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอีกหลายฉบับ ได้แก่ ฉบับ พ.ศ. 2492<sup>44</sup>, 2495 และ 2511 และตลอดระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 ที่มีการใช้หลักเกณฑ์นี้ กลับปรากฏว่าในทางปฏิบัติไม่มีข้อถกเถียงเกิดขึ้นเลย กล่าวคือวุฒิสภาไม่เคยใช้สิทธิยับยั้งร่างพระราชบัญญัติอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเลย และพระมหากษัตริย์มิได้ใช้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดแต่ประการใด

จากปัญหานานาประการที่เกิดขึ้นจากวิธีการอนุมัติหรือไม่อนุมัติของรัฐสภาต่อพระราชกำหนด โดย "การให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ" ดังกล่าว ครั้นในปี พ.ศ. 2515 เมื่อมีการปฏิวัติและประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงในวิธีการให้สัตยาบันใหม่ โดยมาตรา 15 บัญญัติเพียงว่า "การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา" ซึ่งแสดงว่าการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดกระทำได้ด้วยการลงมติเท่านั้นก็พอ

แม้รัฐธรรมนูญการปกครองฯ พ.ศ. 2515 จะได้กำหนดให้การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ในสมัยของรัฐบาลโดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีได้มีการตราพระราชกำหนดนิกัต์อัตราศาลากร (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2516 และต่อมารัฐบาลได้เสนอพระราชกำหนดฉบับนี้เข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่ออนุมัติแต่ได้เกิดการผิดพลาดขึ้นโดยรัฐบาลเสนอเข้าไปในรูปของร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดนิกัต์อัตราศาลากร (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2516 พ.ศ. .... ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดั้งเดิมก่อน พ.ศ. 2515 ข้อผิดพลาดนี้ได้ถูกแก้ไขโดยในเวลาต่อมารัฐบาลได้มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2516 ถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขออนุญาตร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>44</sup> สำหรับฉบับ พ.ศ. 2490 เป็นฉบับที่เกิดจากการปฏิวัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 80 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีนำพระราชกำหนดเสนอสภาเพื่อทราบเท่านั้น

ต่อมาการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดจากวิถีทางประชาธิปไตยจึงได้มีการหยิบยกประเด็นในเรื่องการให้สัตยาบันแก่พระราชกำหนดโดยวิธีการให้ทำเป็นพระราชบัญญัติกลับมาพิจารณากันอีก ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากวิธีการให้สัตยาบันโดยทำเป็นพระราชบัญญัตินี้จึงได้ถูกหยิบยกขึ้นมาโต้เถียงกันอีก ทั้งยังได้มีการสร้างปัญหาให้กว้างไกลออกไปอีกได้แก่ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สองนั้นจะมีการแปรญัตติได้หรือไม่ และเมื่อร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว หากวุฒิสภาไม่รับพิจารณาเก็บคองไว้ จะมีทางแก้ไขอย่างไร หรือสภาผู้แทนอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่เห็นชอบ ตามหลักเกณฑ์การเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป วุฒิสภาจะต้องส่งร่างพระราชบัญญัติคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเงิน สภาผู้แทนอาจยกขึ้นพิจารณาใหม่ทันที แต่ถ้าเป็นพระราชบัญญัติทั่วไปจะพิจารณาได้ต่อเมื่อพ้น 180 วันไปแล้ว (มาตรา 149 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517) ดังนั้นในกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดในระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนในรอบสองนี้ พระราชกำหนดควรจะมีผลใช้บังคับหรือไม่<sup>45</sup>

ในที่สุดเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวโดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีมติให้การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐสภานั้น ให้นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหารเป็นผู้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยไม่ต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ เช่นเดิมอีกต่อไป เพราะเมื่อไม่ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติพระมหากษัตริย์ก็ไม่ทรงมีพระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติอีกต่อไป ในกรณีไม่อนุมัติเพื่อให้โอกาสประชาชนทราบถึงว่าพระราชกำหนดฉบับนั้นได้ตกไปแล้วไม่ต้องปฏิบัติตามอีกต่อไป คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าการควรให้มีผลในวันถัดจากวันประกาศราชกิจจานุเบกษา<sup>46</sup> ดังนั้นในส่วนนี้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 จึงได้บัญญัติว่า "การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา" ปัญหาต่าง ๆ อันเกิดจากการต้องทำเป็นพระราชบัญญัติจึงจบลง

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>46</sup> เรื่องเดียวกัน.

สำหรับปัญหาขั้นตอนการพิจารณาพระราชกำหนดในแต่ละสภา โดยเฉพาะกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นแตกต่างกันผลจะเป็นอย่างไร ในระหว่างที่อยู่กระบวนการพิจารณาของสภาทั้งสอง ปัญหานี้เมื่อดูจากรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489, 2492 และ 2511 ไม่เคยมีการบัญญัติถึงกรณีที่สภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นแตกต่างจากวุฒิสภา แต่ประการใด รัฐธรรมนูญดังกล่าวเพียงแต่บัญญัติไว้รวม ๆ ว่า "ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา โดยไม่ชักช้าถ้ารัฐสภาอนุมัติแล้วให้พระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นตกไป" เหตุที่บัญญัติเช่นนี้เพราะในการใช้ฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวยังคงยึดถือหลัก "การอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ" กระบวนการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาพิจารณาจึงเป็นไปตามบทบัญญัติว่าด้วยกระบวนการตราพระราชบัญญัติในกรณีปรกตินั่นเอง ดังนั้นในปัญหานี้ในชั้นแรกกรรมการร่างรัฐธรรมนูญบางท่านเห็นว่าเพื่อเป็นการตัดปัญหาเห็นควรให้มีการประชุมร่วมกันทั้งสภาผู้แทนและวุฒิสภา เมื่อประชุมร่วมกันจะมีมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติก็มีผลทันทีไม่ต้องห่วงในกรณีที่สภาทั้งสองมีความเห็นแตกต่างกัน แต่นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ก็ท้วงติงว่าพระราชบัญญัติทั่วไป ยังต้องดำเนินการตามหลักทางนิติบัญญัติ นั่นคือ พิจารณาผ่านที่ละสภา อีกทั้งตามแนวทางที่เคยปฏิบัติมาในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา การพิจารณาพระราชกำหนดไม่เคยประชุมร่วมกันเลย<sup>47</sup> ในที่สุดคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นให้เสนอพระราชกำหนดผ่านทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยไม่ประชุมร่วมกัน

และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้สภาใดสภาหนึ่งหวังเหนี่ยวพระราชกำหนดไว้ในระหว่างที่กระบวนการพิจารณาพระราชกำหนดได้เริ่มต้นขึ้นแล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติทางแก้ไขในกรณีนี้ด้วยว่า "การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภา และของสภาผู้แทนราษฎรในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ"<sup>48</sup>

ดังนั้นในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 มาตรา 190 ตั้งแต่วรรคสอง เป็นต้นมาจึงได้บัญญัติไว้ว่า

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน.



"ในการประชุมสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นขึ้นการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนี้ตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้ เป็น ไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้นหรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นขึ้นการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภา และของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณียื่นขึ้นการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ" หลักเกณฑ์นี้ได้ถูกนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ในเวลาต่อมา

การเสนอพระราชกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาและให้วุฒิสภาพิจารณาโดยแยกประชุมกัน ไม่ประชุมร่วมกันนั้น ในทางปฏิบัติครั้งแรกได้เกิดปัญหาชุลกชลักขึ้นมาว่า สภาใดสมควรจะเป็นผู้พิจารณาพระราชกำหนดก่อนกัน กล่าวคือ หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 แล้ว และได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเพื่อสรรหาตัวบุคคลมาเป็นนายกรัฐมนตรี ในครั้งแรก ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ได้รับเลือกให้เป็นนายกรัฐมนตรี แต่หลังจากที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อสภาแล้ว สภาไม่มีมติไม่ไว้วางใจ ซึ่งต้องมีการสรรหาผู้มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งปรากฏว่า ม.ร.ว. ดิถฤทธิ ปราโมช ได้รับการเสนอให้เป็นนายกรัฐมนตรี และดำเนินการจัดตั้งรัฐบาลต่อจากรัฐบาลของม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ซึ่งยังมีได้ดำเนินการบริหารประเทศแต่อย่างใด หลังจากนั้นในวันที่ 4 เมษายน 2518 ม.ร.ว. ดิถฤทธิ ก็ได้เสนอพระราชกำหนดนิกัฒตราศุลกากร (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2518 ต่อประธานรัฐสภา พระราชกำหนดฉบับนี้ได้ตราขึ้นในสมัยรัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ โดยประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2518 เพื่อลดอัตราอากรศุลกากรของน้ำมันเชื้อเพลิงที่ใช้สำหรับเตาหม้อน้ำ เพื่อรักษาระดับราคามิให้สูงขึ้นในฐานะที่เป็นรัฐบาลใหม่ ม.ร.ว. ดิถฤทธิ จึงนำพระราชกำหนดฉบับนี้เสนอต่อรัฐสภา อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517

ประธานรัฐสภา เมื่อได้รับเรื่องก็ได้ส่งเรื่องดังกล่าวแยกไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาพร้อม ๆ กัน แต่ละสภาต่างนำเรื่องเข้าระเบียบวาระของตนเอง ปรากฏว่าวุฒิสภาได้นำพระราชกำหนดฉบับนี้เข้าพิจารณาก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะทำการพิจารณา แต่มีผู้โต้แย้งว่าจะต้องรอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ผลเป็นอย่างไรจึงจะนำเสนอวุฒิสภาพิจารณาคือเป็นลำดับต่อไป ทั้งนี้โดยพิจารณาจากข้อความในมาตรา 190 ที่มีบัญญัติไว้ว่า "ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดแล้วให้พระราชกำหนดนั้นเป็นอันตกไป" ซึ่งมีความหมายอยู่ในตัวแล้วว่าต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนพิจารณาเป็นลำดับแรก อย่างไรก็ตามมีผู้คัดค้านว่าตามมาตรา 190 วรรคสุดท้าย บัญญัติว่า "การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณียื่นขึ้นการอนุมัติพระราชกำหนดจะต้องทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ" เพราะฉะนั้นเมื่อวุฒิสภามีการประชุมก่อนก็พิจารณาได้ไม่จำเป็นต้องรอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาพระราชกำหนดนั้นก่อนแต่อย่างใด ในที่สุดที่ประชุมได้มีการลงมติเลื่อนการพิจารณาพระราชกำหนดออกไป<sup>49</sup> ในระหว่างที่วุฒิสภาเลื่อนการพิจารณาเรื่องนี้ออกไป ก็เป็นช่วงสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดเรียบร้อยแล้ว<sup>50</sup> ดังนั้นในการประชุมของวุฒิสภาในครั้งต่อไป จึงนำเรื่องพระราชกำหนดฉบับนี้มาพิจารณา ซึ่งเป็นการกระทำหลังจากสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดแล้ว<sup>51</sup> ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติในเวลาต่อมา ฝ่ายรัฐบาลจึงใช้วิธีเสนอพระราชกำหนดไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรก่อน และหลังจากสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้วก็ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องต่อไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณาเป็นลำดับถัดไป

<sup>49</sup> วุฒิสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 6/2518," (สามัญสมัยแรก) วันพุธที่ 9 เมษายน 2518.

<sup>50</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 9/2518," (สามัญสมัยแรก) วันที่ 11 เมษายน 2518.

<sup>51</sup> วุฒิสภา, "รายงานการประชุมวุฒิสภา, ครั้งที่ 7/2518," (สามัญสมัยแรก), 16 เมษายน 2518.

การพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐสภาจะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับการประชุมสภานั้น ๆ ในลำดับแรกพระราชกำหนดจะถูกนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายรัฐบาลโดยรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รักษาการ ตามพระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ จะชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชกำหนด หลังจากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านที่ละท่าน ตามแต่ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะเห็นสมควร และอาจเปิดโอกาสให้ฝ่ายรัฐบาลลุกขึ้นอภิปรายตอบข้อโต้แย้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่สุดจึงมีการลงมติว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด โดยถือคะแนนเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

ถ้าสภาผู้แทนไม่อนุมัติ ผลคือ พระราชกำหนดนั้นตกไป จึงไม่ต้องเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาอีกต่อไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ ก็ต้องเสนอพระราชกำหนดให้วุฒิสภาพิจารณาโดยวิธีการพิจารณาของวุฒิสภาก็ดำเนินการในลักษณะอย่างเดียวกับสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ ฝ่ายรัฐบาลชี้แจงเหตุผลจากนั้นจึงให้สมาชิกวุฒิสภาอภิปราย และลงมติในที่สุด หากวุฒิสภาอนุมัติผลคือพระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป แต่หากวุฒิสภาไม่อนุมัติ จึงเป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมติขัดกัน ต้องส่งพระราชกำหนดย้อนกลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นรอบที่สอง ในการพิจารณารอบที่สองนี้หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ผลคือพระราชกำหนดนั้นตกไป แต่หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ผลก็คือ พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอภิปรายคัดค้านหรือสนับสนุนโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ มักจะพิจารณาในปัญหาใหญ่ ๆ สองประการคือ พระราชกำหนดตราขึ้นโดยชอบด้วยหลักเกณฑ์ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือไม่ และพิจารณาในรายละเอียดแห่งเนื้อหาของพระราชกำหนด ตั้งแต่ความเหมาะสมถ้อยคำที่ใช้ผลบังคับที่มีต่อประชาชน ฯลฯ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดตามหลักที่กล่าวไว้ในตอนต้นของบทนี้ โดยเน้นหนักในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในสาระสำคัญ ซึ่งจะต้องพิจารณาในส่วนประกอบต่าง ๆ 3 ส่วนคือ

1. เนื้อความของพระราชกำหนดมิให้ขัดแย้งกับเนื้อความในรัฐธรรมนูญ
2. เงื่อนไขทางข้อเท็จจริงที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนด เช่นการพิจารณาว่าเป็นกรณีฉุกเฉินหรือไม่ มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราหรือไม่ ฯลฯ
3. วัตถุประสงค์แห่งพระราชกำหนด เช่น เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินจริงหรือไม่ สำหรับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดในแบบฉบับนี้ โดยปกติฝ่ายบริหารมักจะปฏิบัติถูกต้องตามกระบวนการตราพระราชกำหนดอยู่แล้ว จึงไม่ค่อยมีตัวอย่างปรากฏให้เห็น

อนึ่ง การควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดโดยรัฐสภาดังกล่าวนี้ เห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจแก่รัฐสภา ด้วยเหตุนี้รัฐสภาทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจึงมีหน้าที่เป็นผู้ใช้และผู้ตีความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด เพื่อพิจารณาว่าฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดโดยชอบด้วยหรือไม่

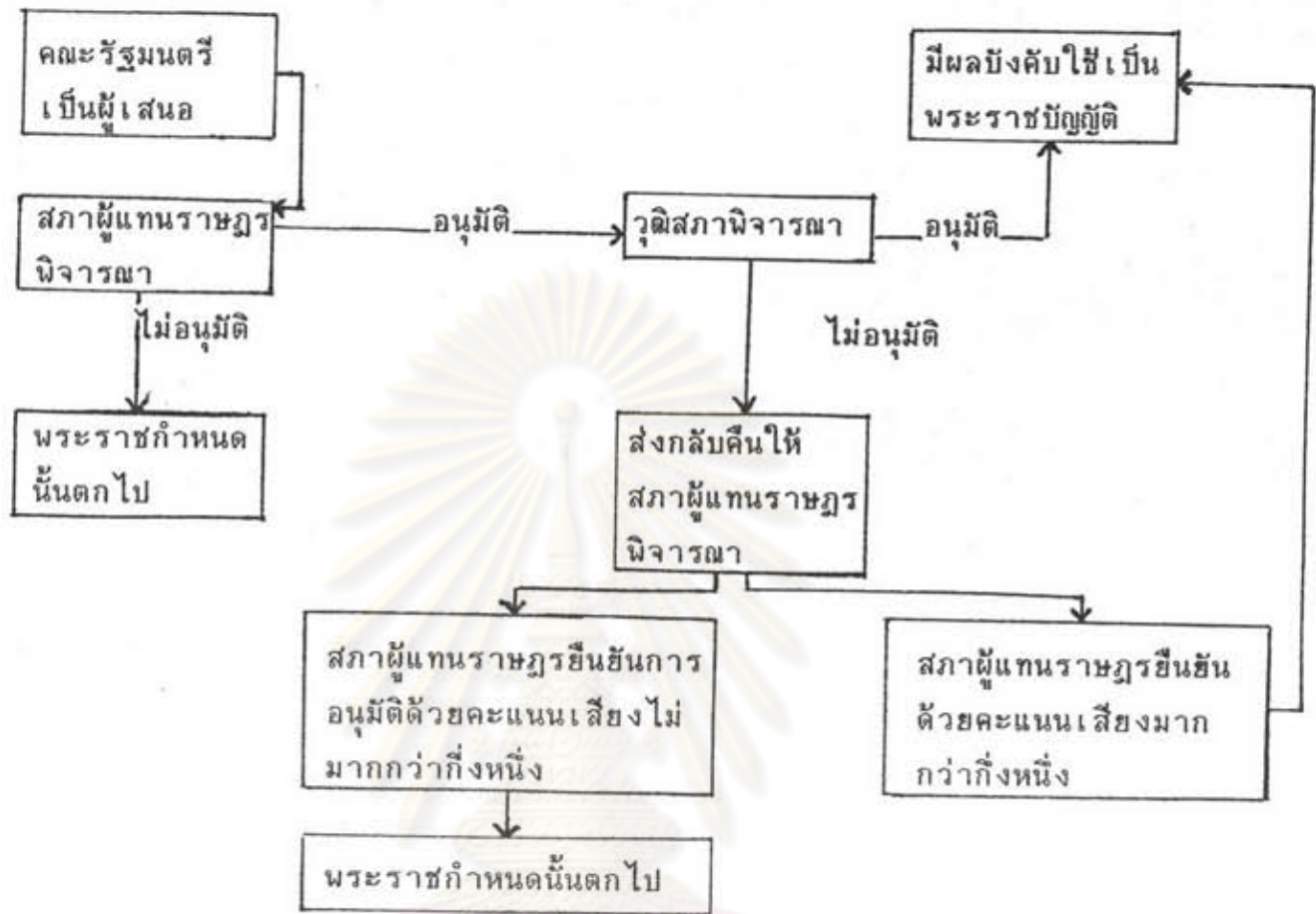
สำหรับลักษณะของการควบคุมพระราชกำหนดโดยสภาผู้แทนราษฎรนั้น ผู้เขียนได้เคยยกตัวอย่างเพื่อแสดงให้เห็นลักษณะของการอภิปรายคัดค้าน ได้ยังการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลไว้แล้วในบทที่ 4 จึงไม่ขอนำมากล่าวซ้ำอีก ส่วนการควบคุมของวุฒิสภา เพื่อให้เห็นการควบคุมของวุฒิสภาจึงขอคัดลอกการอภิปรายพระราชกำหนดในชั้นวุฒิสภามาเพื่อประกอบการพิจารณากล่าวคือ ในสมัย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี หลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรได้อนุมัติพระราชกำหนดนิกิตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2518 รัฐบาลจึงได้เสนอพระราชกำหนดฉบับนี้ต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้สัตยาบัน วุฒิสมาชิกท่านหนึ่งได้กล่าวอภิปรายไว้ว่าฟังดังนี้

นายมานะ พิศายากรณ์ : ท่านประธานสภาที่เคารพ ในการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดนี้หรือไม่นั้น กระผมเห็นว่าควรจะพิจารณาเป็น 2 ชั้นด้วยกัน ชั้นที่ 1 ก็คือ ในการที่รัฐบาล ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลสมัยอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์

หรือรัฐบาลสมัยนี้ ได้ออกกฎหมายนี้มาเป็นในรูปพระราชกำหนดนั้นเป็นการถูกต้องตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ แม้ว่าความในกฎหมายนี้จะเป็นสิ่งที่ดีงาม ซึ่งสภานี้สมควรจะอนุมัติ ถ้าหากว่าเป็นการเสนอกฎหมายมาในแบบพระราชกำหนดนี้เป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญหรือเป็นการที่ไม่เหมาะสม สภานี้ก็ไม่ควรที่จะอนุมัติ

ประการที่ 2 ในการที่จะอนุมัติพระราชกำหนดนี้หรือไม่ สภานี้ควรจะพิจารณาถึงคุณค่าแห่งพระราชกำหนดนี้ ว่าเมื่อประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติแล้วจะเป็นประโยชน์แก่เศรษฐกิจ และเป็นประโยชน์แก่บ้านเมืองหรือไม่ การพิจารณาทั้ง 2 ประการนี้ กระทบใจใคร่ขอกราบ เรียนว่า สำหรับประการแรกนั้น เมื่อได้พิจารณาคูตามกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งให้อยู่ในปัจจุบันนี้แล้ว แม้จะไม่เข้ากับมาตรา 190 ที่ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินหรือเพื่อจะรักษาความปลอดภัยของประเทศก็ดี แต่เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 191 ซึ่งบัญญัติว่า ในระหว่างสมัยประชุมถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ เช่น พระราชบัญญัติก็ได้ เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 191 ดังกล่าวแล้ว ก็เห็นได้ว่ารัฐบาลมีความจำเป็นในการที่จะต้องตรากฎหมายนี้ออกมาในรูปพระราชกำหนดเพราะว่าเป็นเรื่องจะต้องพิจารณาลับและด่วนเพื่อที่จะแก้ปัญหาเศรษฐกิจซึ่งมีอยู่ในขณะนั้น เพราะฉะนั้น กระทบใจเห็นว่ สำหรับในปัญหาข้อแรกนี้ กระทบใจก็เชื่อโดยความสุจริตใจว่า บรรดาเพื่อนสมาชิกทั้งหลายจะเห็นพ้องต้องกันว่ในการที่รัฐบาลได้ตรากฎหมายนี้ออกมาเป็นพระราชกำหนดนั้น เป็นการที่ถูกต้องแล้ว สำหรับประการที่ 2 ที่ว่าเป็นการสมควรหรือไม่ในการที่เราจะลดอากรขาเข้าสำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงหรือน้ำมันเตา ในเรื่องนี้กระทบใจใคร่ขอกราบเรียนว่า น้ำมันเตานี้มาใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตสินค้าต่าง ๆ เช่นใช้ในโรงงานปูนซีเมนต์ ในปัจจุบันนี้ก็เป็นที่ร่ำร้องกันนักหนาว่า วัตถุดิบต่าง ๆ ในการผลิตสินค้าต่าง ๆ นี้มีราคาสูง เพราะฉะนั้นในการที่รัฐบาลจะลดอัตราภาษีเพื่อเป็นการช่วยรักษาราคาสินค้าให้คงไว้ หรืออย่าให้สินค้ามีราคาสูงขึ้นมากเกินไป สมควร จึงเป็นการกระทำที่เหมาะสม และควรที่จะสนับสนุนด้วยเหตุผล 2 ประการนี้ กระทบใจเห็นว่ เราควรที่จะสนับสนุนและอนุมัติตามคำขอของรัฐบาล ขอขอบคุณครับ

การอนุมัติพระราชกำหนด



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ฉบับ พ.ศ. 2534 มาตรา 26 บัญญัติให้การพิจารณาพระราชกำหนดเป็นหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นระบบสภาเดียว เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2519

มีข้อสังเกตประการหนึ่งว่า การควบคุมหรือการพิจารณาเกี่ยวกับการให้สัตยาบันของรัฐสภานั้น รัฐบาลจะทำได้เพียงแต่การลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติ พระราชกำหนดเท่านั้น ไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความหรือบทบัญญัติในพระราชกำหนดได้แต่ประการใด ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา ทั้งนี้โดยมีการพิจารณาเป็น 3 วาระ วาระที่ 1 ขึ้นรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น วาระที่ 2 ตั้งกรรมาธิการพิจารณาถ้อยคำในร่างพระราชบัญญัติเรียงตามลำดับมาตรา วาระที่ 3 ขึ้นลงมติให้ร่างพระราชบัญญัติใช้เป็นกฎหมายได้ ความแตกต่างดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงอำนาจในการควบคุมพระราชกำหนดของรัฐสภา ซึ่งมีจำกัดเพียงแค่อนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น รัฐสภาไม่สามารถใช้อำนาจได้เต็มที่เหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

### 6.3.2 ผลของการที่รัฐสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติในทางกฎหมาย

ในเรื่องผลของการให้สัตยาบันต่อพระราชกำหนดนี้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 ถือได้ว่าเป็นต้นแบบและวางแนวทางไว้สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ โดยมาตรา 52 ได้กำหนดว่า

"ถ้าสภาอนุมัติแล้วพระราชกำหนดนั้นก็ เป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็ เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น"

หลักการนี้ได้ถูกนำไปใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ทุกฉบับ (ยกเว้นเพียงสองฉบับเท่านั้นก็คือรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2490 ที่กำหนดให้เสนอสภาเพื่อทราบเท่านั้น กับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ฉบับ พ.ศ. 2502 ซึ่งไม่มีบทบัญญัติในการตราพระราชกำหนดแต่ประการใด) อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์เรื่องผลของการพิจารณาพระราชกำหนดนี้ได้ถูกปรับปรุงแก้ไขในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517

โดยได้เพิ่มเติมกระบวนการในการเสนอพระราชกำหนดต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ ทั้งนี้โดยวางหลักการเดิมไว้ทุกประการและเหตุที่ต้องเพิ่มเติม ก็สืบเนื่องมาจากการที่ไม่ต้องทำคำอนุมัติหรือไม่อนุมัติเป็นพระราชบัญญัติอีกต่อไป เพียงแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นในเรื่องกระบวนการให้สัตยาบันโดยรัฐสภา ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ก็ได้บัญญัติตามแบบอย่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ทุกประการ

ก่อนที่จะพิจารณาถึงผลของการนำพระราชกำหนดให้รัฐสภาพิจารณา ปัญหาประการแรกที่ควรคำนึงถึงก็คือ การพิจารณาพระราชกำหนดของรัฐสภาไม่ว่ารัฐสภาจะอนุมัติพระราชกำหนดหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดอย่างไรอย่างหนึ่ง ผลการพิจารณานี้จะเริ่มต้นส่งผลกระทบต่อตัวพระราชกำหนดทางกฎหมายเมื่อใด กล่าวคือ ในกรณีอนุมัติพระราชกำหนดจะมีผลเป็นพระราชบัญญัติตั้งแต่เมื่อใด หรือในกรณีไม่อนุมัติพระราชกำหนดจะตกไปตั้งแต่เมื่อใด ในปัญหาจำ เป็นต้องแยกพิจารณาเป็นสองช่วงระยะเวลา

ช่วงแรก ขณะที่มีการใช้บทบังคับว่าคำอนุมัติหรือไม่อนุมัติของสภาให้ทำเป็นพระราชบัญญัติซึ่งในกรณีนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความมาตรา 52 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 ไว้ว่า

"การออกพระราชกำหนดตามมาตราดังกล่าวควรออกเป็นพระราชบัญญัติอนุมัติหรือไม่อนุมัติ จึงจะมีผลสมบูรณ์มิใช่มีผลตั้งแต่สภาลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติ การอนุมัติของสภาเป็นเพียงการแสดงเจตนาตกลงเท่านั้น จะเรียกว่าเป็นการอนุมัติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 52 หาได้ไม่ จนกว่าจะได้ออกเป็นพระราชบัญญัติดูรัฐธรรมนูญ เห็น ได้ชัดว่า คำอนุมัติหรือไม่อนุมัตินั้นต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเสียก่อน จึงจะสมบูรณ์ และเรียกได้ว่าเป็นคำขออนุมัติหรือไม่อนุมัติ ไม่ใช่จะมีผลตั้งแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติ . . . . ." <sup>52</sup> ด้วยเหตุนี้เองผลในทางกฎหมายขณะใช้

<sup>52</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกเรื่องร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด รวม 7 ฉบับ พ.ศ. 2489," เมษายน 2489.



รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 , 2489 , 2492 , 2495 และ 2511 จะเริ่มมีผลนับตั้งแต่ร่างพระราชบัญญัติอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดมีผลบังคับเป็นกฎหมาย โดยสมบูรณ์ คือผ่านกระบวนการตราทุกขั้นตอนแล้วนั่นเอง อนุมัติพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย พระราชกำหนดฉบับนั้นจึงมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติ และในกรณีเป็นพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนด ก็ทำนองเดียวกันคือเมื่อพระราชบัญญัติไม่อนุมัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อใด เมื่อนั้นพระราชกำหนดฉบับนั้นจึงตกไป<sup>๕๓</sup>

ด้วยหลักการดังกล่าวนี้มีช่องโหว่อยู่มาก ในปี พ.ศ. 2486 ฝ่ายรัฐบาลได้อาศัยช่องโหว่ดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐบาลกล่าวคือในสมัยรัฐบาล โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 มิถุนายน 2486 และได้นำเสนอในรูปร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. .... ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2486 ปรากฏว่าสภาลงมติไม่อนุมัติ แต่การลงมติดังกล่าวยังไม่ส่งผลทำให้พระราชกำหนดฉบับนี้ตกไป จนกว่าจะได้ทำเป็นรูปของร่างพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 รัฐบาลได้หวังเหนี่ยวเวลาทำร่างพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว เสนอให้สภาพิจารณาในวันที่ 19 สิงหาคม 2486 ทั้งในวันเดียวกันรัฐบาลก็ได้ เสนอกฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้นมาใหม่แต่ทำเป็นรูปของร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน ซึ่งมีเนื้อความในประเด็นสำคัญอย่างเดียวกับพระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขันซึ่งสภาไม่อนุมัติแล้ว ครั้งเมื่อสภาพิจารณาพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขันผ่านใน

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๓</sup> แต่ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 249๒ (ฉบับชั่วคราว) มาตรา 8๒ บัญญัติเพียงว่า "ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ"

วาระที่ 1 แล้ว ฝ่ายรัฐบาลก็ขอให้ส่งเรื่องให้กรรมาธิการพิจารณาในวาระที่ 2 ทั้ง ๆ ที่เนื้อความในพระราชบัญญัติดังกล่าวก็มีอยู่เพียง 3 มาตราเท่านั้น

นายพิน สุพรรณสาร สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้โต้แย้งว่า "สำหรับพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดนี้ ขอเรียนต่อท่าน รัฐมนตรีด้วยความเคารพว่า เห็นจะไม่เกี่ยวข้องกับอะไรกัน เพราะเหตุว่าเดี๋ยวเราก็จะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขันแล้ว เอาไว้ตั้งกรรมาธิการวิสามัญ ในชั้นเมื่อถึงการพิจารณาพระราชบัญญัติฉบับนี้จะดีกว่า"<sup>54</sup>

ฝ่ายรัฐบาล น.อ.ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้กล่าวชี้แจงว่า "..... ในเวลานี้พระราชกำหนดควบคุมเครดิตฯ นั้นยังใช้อยู่ ถึงแม้ว่าสภาจะได้ลงมติไม่อนุมัติก็ตาม ในหลักกฎหมาย พระราชกำหนดนี้ก็ยังไม่ใช้ และในพระราชบัญญัติซึ่งเราจะได้พิจารณาในชั้นต่อไปนั้น เป็นเรื่องซึ่งต่อเนื่องกัน ถึงแม้ว่าจะได้ออกไปฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งยังไม่ได้ออกไปก็จะทำให้การปฏิบัติการตามกฎหมายนี้มีการสับสนและเกิดการเสียหาย"<sup>55</sup>

จึงเห็นได้ว่าฝ่ายรัฐบาลมีเจตนาจะหวังเห็นข้อให้พระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ให้มีผลใช้บังคับต่อไป โดยการไม่เร่งรีบให้สภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน ทั้งนี้เพื่อรอเวลาจนกว่าสภาจะผ่านร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน ออกใช้เป็นกฎหมายได้ เรียบร้อยก่อน เพื่อให้ระยะเวลาการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับต่อเนื่องกัน เพราะกฎหมายทั้งสองฉบับมีเนื้อความอย่างเดียวกัน แต่ต่างกันในรูปแบบเท่านั้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>54</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 10/2486," (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 19 สิงหาคม 2486.

<sup>55</sup> เรื่องเดียวกัน.

ในที่สุดสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขันเสรีจวาระที่ 3 ในวันที่ 7 กันยายน 2486 พร้อมกันนั้นได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขันเสรีจล้นในวาระที่ 3 ภายในวันเดียวกัน<sup>๕๐</sup> และต่อมาได้นำพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ประกาศราชกิจจานุเบกษาในวันเดียวกัน คือวันที่ 15 กันยายน 2486

ช่วงระยะเวลาที่สอง ขณะใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 เป็นต้นมา หลักเกณฑ์ได้เปลี่ยนไปจากเดิม การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดไม่ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติอีกต่อไป แต่ให้ใช้วิธีประกาศในราชกิจจานุเบกษาแทน ซึ่งได้เป็นต้นแบบให้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 และ พ.ศ. 2521 ซึ่งได้บัญญัติว่า "การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา" ซึ่งแสดงว่าการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดกระทำได้ด้วยการลงมติเท่านั้นก็พอ พระราชกำหนดที่ได้รับอนุมัติแล้วก็จะมีผลบังคับใช้ เป็นพระราชบัญญัติต่อไปโดยอัตโนมัติ กล่าวคือ เป็นพระราชกำหนดที่มีผลบังคับเป็นพระราชบัญญัติ

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ ผลทางกฎหมายแยกพิจารณาเป็นสองกรณี ซึ่งพอแยกพิจารณาได้ดังนี้

กรณีอนุมัติ เมื่อรัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนด ผลในทางกฎหมายของการอนุมัติ คือ "ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป" เมื่อพิจารณาในด้านรูปแบบ พระราชกำหนดที่รัฐสภาอนุมัติและคำอนุมัติได้ถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว รูปแบบของกฎหมายก็ยังคงเดิมคือยังเป็นพระราชกำหนด

<sup>๕๐</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 17/2486," (สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันอังคารที่ 7 กันยายน 2486.

กำหนดซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารเช่นเดิม โดยชื่อที่ใช้เรียกก็ยังเรียกว่า "พระราชกำหนด" เหมือนกับตอนประกาศใช้แรก ๆ ไม่มีพระราชกำหนดฉบับใดที่หลังจากได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้วเปลี่ยนชื่อเป็น "พระราชบัญญัติ" ในด้านเนื้อหาสาระ พระราชกำหนดที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภามีค่าบังคับเป็นพระราชบัญญัติ การแก้ไขเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการยกเลิกพระราชกำหนดจะทำได้โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติอาจมีข้อยกเว้นเมื่อเวลาผ่านไปฝ่ายบริหารเห็นเป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็น อาจตราพระราชกำหนดฉบับใหม่ออกมาแก้ไขโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์และกระบวนการตราพระราชกำหนดเป็นสำคัญ จึงมีลักษณะดังเช่นกับอังกฤษ

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติรัฐบาลอาจหาทางออกประการอื่นโดยไม่ต้องตราพระราชกำหนดอีกฉบับมาแก้ไขฉบับที่ตราขึ้นก่อนหน้านั้น เช่น อาจอาศัยอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการณืตามพระราชกำหนดออกประกาศกระทรวง หรือในบางครั้งรัฐบาลอาจใช้วิธีตราพระราชกฤษฎีกา แต่การออกประกาศและการตราพระราชกฤษฎีกานี้มิใช่เป็นการแก้ไขพระราชกำหนดโดยตรง แต่เป็นเพียงลดหย่อนภาวะบางประการให้แก่ประชาชนโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหาร ดังตัวอย่างดังนี้

กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

พ.ศ. 2529

ในสมัยรัฐบาลชุด "เปรม 4" ได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 เพื่อเก็บภาษีเพิ่มแก่ผู้ใช้รถยนต์ที่ใช้น้ำมันดีเซลและก๊าซ โดยอ้างว่าเพื่อเป็นการประหยัดเงินตราต่างประเทศในการนำเข้าเชื้อเพลิงดังกล่าว ต่อมาราคาน้ำมันตลาดโลกลดลงรัฐบาลจำเป็นต้องลดภาษีประเภทนี้ จึงหาทางออกโดยออกพระราชกฤษฎีกาผ่อนคลายภาวะภาษีดังกล่าวตามพระราชกำหนดนี้ในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2529 และ 9 มีนาคม 2529 และเมื่อนำพระราชกำหนดฉบับนี้เข้าสภา รัฐบาลก็ได้ขอให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ลงไปในวันที่ 4 กันยายน 2529 ดังจะได้กล่าวอีกครั้งในหัวข้อผลการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดในทางการเมือง

กรณีไม่อนุมัติ เมื่อพระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารตราออกมาใช้บังคับในลักษณะที่เป็นข้อยกเว้นจากกรณีปกติ ดังนั้นจึงต้องนำกลับมาให้องค์กรนิติบัญญัติให้พิจารณา และถือว่าเสียงขององค์การนิติบัญญัติอันมีที่มาจากประชาชนนี้ศักดิ์สิทธิ์ และมีผลเหนือฝ่ายบริหาร ดังนั้นหากรัฐสภาพิจารณาแล้วไม่อนุมัติพระราชกำหนด ผลแห่งการไม่อนุมัติจะต้องเด็ดขาดเหนือพระราชกำหนด ดังนั้นเมื่อรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดหลังจากที่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาถึงการไม่อนุมัติแล้ว ผลในทางกฎหมายก็คือ พระราชกำหนดนั้นตกไปตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งหมายถึงพระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ ล้มผลบังคับไม่สามารถใช้เป็นกฎหมายได้อีกต่อไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ก่อนที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด พระราชกำหนดนั้นถือเป็นกฎหมายอย่างหนึ่ง ในระหว่างนั้นได้มีการดำเนินการอันเป็นการปฏิบัติตามพระราชกำหนดอย่างไร ผลแห่งการนั้นก็ยังคงอยู่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ ไม่อาจส่งผลถึงการปฏิบัติตามพระราชกำหนดที่ได้กระทำในระหว่างใช้พระราชกำหนดนั้นได้ ตัวอย่างเช่น รัฐบาลตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเพิ่มอัตราการเก็บภาษีจากประชาชน ประชาชนก็ต้องมีหน้าที่เสียภาษีในอัตราใหม่ ต่อมารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ ผลของการนี้พอแยกพิจารณาได้เป็นสองประการ คือ ประการแรก "การใด" ที่ได้กระทำในระหว่างพระราชกำหนดใช้บังคับย่อมยังคงสมบูรณ์อยู่ ดังนั้น ประชาชนที่ได้ชำระภาษีให้แก่รัฐไปแล้ว ถือว่าการเรียกเก็บภาษีในอัตราใหม่นั้น สมบูรณ์ชอบด้วยกฎหมาย ประชาชนไม่สามารถเรียกเงินที่ชำระภาษีคืนได้ ประการที่สอง เป็นเรื่องตัวกฎหมาย กล่าวคือ กฎหมายฉบับเดิมถูกนำกลับมาใช้บังคับได้อีก กล่าวคือ ประมวลรัษฎากรฉบับเดิมมีผลใช้บังคับได้ ส่วนพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรนั้นย่อมสิ้นผลบังคับไป เพื่อแสดงให้เห็นผลการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดในทางกฎหมาย จึงขอยกตัวอย่างปัญหาต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529

ในคราวพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ชุบสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 พระราชกำหนดฉบับนี้

ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อ 31 มกราคม 2529 มีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา 1 วัน คือวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2529 สภาผู้แทนฯ มีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนด ในวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 และนายกรัฐมนตรีได้ประกาศผลการลงมติไม่อนุมัติของสภาฯ ในวันที่ 6 พฤษภาคม 2529 จึงมีผลให้พระราชกำหนดนั้นตกไปไม่สามารถใช้บังคับเป็นกฎหมายตั้งแต่วันที่ 7 พฤษภาคม 2529 ดังนั้นมาตรา 85 ท้ายพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ที่ถูกยกเลิกไปโดยพระราชกำหนด จึงกลับมาใช้เป็นกฎหมายได้อีก แต่ทั้งนี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่พระราชกำหนดนี้มีผลบังคับใช้อยู่คือระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2529 ถึง 6 พฤษภาคม 2529 หมายความว่ากรณีที่พระราชกำหนดตกไปไม่มีผลย้อนหลังนั่นเอง และผลในการปฏิบัติของประชาชนคือ ถ้าผู้เสียหายได้เสียหายรถยนต์ในอัตราใหม่ที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดไปแล้ว หรือผู้ที่ยังไม่ได้เสียหายแต่ครบกำหนดภาษีในช่วงระหว่างวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ถึง 6 พฤษภาคม 2529 ก็ต้องเสียตามอัตราที่กำหนดไว้ในพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529

(2) หากมีการตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน

พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ออกใช้บังคับในวันที่ 1 พฤษภาคม 2534 ในวันที่ 2 พฤษภาคม 2534 จึงมีการปล่อยตัวผู้กระทำความผิด ต่อมาในวันที่ 20 พฤษภาคม 2534 รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด ผลในทางกฎหมายก็คือ บุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวดังกล่าวก็ยังคงถือว่าได้รับนิรโทษกรรมตามพระราชกำหนด ทั้งนี้เพราะการไม่อนุมัติพระราชกำหนดไม่มีผลกระทบถึงความสมบูรณ์ที่ได้กระทำในระหว่างพระราชกำหนดดังกล่าวใช้บังคับ ดังนั้น บุคคลที่ได้รับการปล่อยตัวจึงไม่ต้องกลับมารับโทษอีก

(3) หรือในกรณีที่มีการตราพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42

หากมีการตราพระราชกำหนดในวันที่ 1 พฤษภาคม 2534 จึงมีการพากันไปจดทะเบียนเพื่อดำเนินการต่าง ๆ แม้ต่อมาวันที่ 30 พฤษภาคม 2534

รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดก็ไม่มีผลทำให้การจดทะเบียนและสิทธิที่จะดำเนินการต่าง ๆ ต่อไปเสียไปไม่

(4) กรณีพระราชกำหนดสองฉบับมีเนื้อความเกี่ยวโยงถึงกัน เมื่อรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับแรกแล้ว จะมีผลถึงพระราชกำหนดฉบับที่สองหรือไม่

ในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ในปี 2516 สมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชกำหนด 2 ฉบับคือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พุทธศักราช 2473 พุทธศักราช 2516 โดยให้เก็บภาษีรถยนต์ตามน้ำหนักของรถยนต์พระราชกำหนดนี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในวันที่ 11 ธันวาคม 2516 ต่อมาในวันที่ 27 ธันวาคม 2516 รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พุทธศักราช 2473 (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2516 โดยปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องของพระราชกำหนดฉบับแรก รัฐบาลได้นำพระราชกำหนดฉบับแรกเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในวันศุกร์ที่ 11 มกราคม 2517 สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่อนุมัติ ในขณะที่รัฐบาลกำลังจะนำพระราชกำหนดฉบับที่สองเสนอเข้าสภาในวันที่ 18 มกราคม 2517 รัฐบาลได้หารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าเมื่อพระราชกำหนดฉบับแรกตกไปเพราะสภาไม่อนุมัติแล้ว จะมีผลกระทบกระเทือนต่อการอนุมัติพระราชกำหนดฉบับที่สองอย่างไรบ้าง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตอบโดยเสนอความเห็นว่าเป็นปัญหานี้มีข้อควรพิจารณา 2 ประการ คือ ประการแรกถ้อยคำในพระราชกำหนดฉบับที่สองซึ่งอ้างอิงถึงพระราชกำหนดฉบับแรก (ที่สภาไม่อนุมัติไปแล้ว) จะยังใช้ได้เพียงใด และประการที่สอง "บัญชีอัตราภาษีรถยนต์ท้ายพระราชบัญญัติ" ตามที่กล่าวขึ้นในพระราชบัญญัติฉบับที่ 2 นั้น หมายถึงบัญชีอัตราภาษี ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดฉบับแรกหรือไม่หรือว่าจะหมายถึง บัญชีอัตราภาษีท้ายพระราชบัญญัติรถยนต์แต่เดิมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติของพระราชกำหนดฉบับแรกที่ให้แก้ไขบัญชีอัตราภาษีแต่เดิมนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่อนุมัติและตกไปแล้ว

ในประเด็นทั้งสองประการนี้ สำนักงานกฤษฎีกามีความเห็นที่ "การที่ สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับแรกนั้น ไม่มีผลกระทบกระเทือน ต่อบทบัญญัติของพระราชกำหนดฉบับที่สองแต่ประการใด เพราะพระราชกำหนดแต่ละ ฉบับมีความเป็นเอกเทศจากกัน และฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยอาศัยเหตุผลต่างกัน การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับใด ฉบับหนึ่งย่อมไม่ กระทบกระเทือนต่อพระราชกำหนดฉบับอื่น แม้ว่าบทบัญญัติของพระราชกำหนดเหล่านั้น อาจอ้างอิงความซึ่งกันและกันไว้บางส่วนหรือทั้งหมด เพราะว่าการพิจารณาไม่ อนุมัติพระราชกำหนดฉบับใด ย่อมหมายถึงว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาเฉพาะ เหตุผล และเนื้อหาสาระแห่งพระราชกำหนดฉบับนั้นเท่านั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยังไม่ได้พิจารณาเลยไปถึงเหตุผลและเนื้อหาสาระแห่งการตราพระราชกำหนดฉบับ อื่นที่มีบทบัญญัติอ้างอิงถึงพระราชกำหนดฉบับนั้น ฉะนั้นในกรณีเมื่อสภานิติบัญญัติ แห่งชาติไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับแรกในวันที่ 11 มกราคม 2517 ผลจึงมีเพียง ทำให้พระราชกำหนดฉบับแรกตกไปเท่านั้น แต่พระราชกำหนดฉบับที่ 2 ยังคงใช้ บังคับอยู่ตามสภาพที่เป็นอยู่เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2517 อันเป็นวันที่พระราชกำหนด ฉบับที่ 2 ใช้บังคับ เมื่อเป็นเช่นนี้ ถ้อยคำของบทบัญญัติแห่งพระราชกำหนด ฉบับที่ 2 ที่อ้างอิงถึงพระราชกำหนดฉบับแรกดังกล่าวข้างต้น จึงไม่ถูกกระทบกระเทือนโดยการ ไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับแรกโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และยิ่งกว่านั้น "บัญชี อัตรากาษีรยชนต์ท้ายพระราชบัญญัติ" ตามที่กล่าวอ้างไว้ในพระราชกำหนด ฉบับที่ 2 ก็ย่อมหมายถึงบัญชีอัตรากาษีรยชนต์ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกำหนดฉบับแรก แล้วด้วย ทั้ง ๆ ที่บทบัญญัติมาตรา 4 แห่งพระราชกำหนดฉบับแรกที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม บัญชีท้ายพระราชบัญญัติรยชนต์จะได้ออกไปเพราะสภาไม่อนุมัติไปแล้ว แต่การตกไปของ พระราชกำหนดฉบับที่หนึ่ง ไม่มีผลย้อนหรือไปกระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่าง ที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ซึ่งคำว่า "กิจการที่เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น" ย่อมหมายถึงการตราพระราชกำหนด ฉบับที่ 2 ด้วย<sup>57</sup>

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>57</sup> คณะกรรมการร่างกฎหมายประจำ, "บันทึกความเห็นของคณะกรรมการ ร่างกฎหมายประจำ เรื่องพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรยชนต์ พุทธศักราช 2475 (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2516," 17 มกราคม 2517.



รัฐบาลได้นำพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พุทธศักราช 2473 (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2516 เสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพร้อมชี้แจงเหตุผล และอ้างตัวว่าได้รับการพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งท้ายที่สุดสภาได้มีมติอนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ในวันที่ 18 มกราคม 2516<sup>๕๘</sup>

การควบคุมโดยรัฐสภานอกจากจะกระทำด้วยวิธีการพิจารณาเพื่อลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดแล้ว ในบางกรณีรัฐสภาอาจดำเนินการควบคุมด้วยวิธีการเจรจาต่อรองกับฝ่ายรัฐบาล โดยให้ฝ่ายรัฐบาลยินยอมผ่อนปรนผลจากการตราพระราชกำหนดบางประการ ทั้งนี้เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน ดังเช่น ในกรณีรัฐบาลชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2522 และพระราชกำหนดนิกิต อัตราศุลกากร (ฉบับที่ 38) พ.ศ. 2522 ปรับราคาน้ำมันและขึ้นภาษีอากร เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2522 เมื่อนำพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเสนอต่อรัฐสภา โดยในช่วงขณะนั้นอยู่ในระหว่างใช้บทเฉพาะกาล มาตรา 203 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งบัญญัติให้การพิจารณาพระราชกำหนด วุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎรประชุมร่วมกัน มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้กล่าวอภิปรายโจมตีการตราพระราชกำหนดของรัฐบาล ในครั้งนี้ว่า มีผลเสียและกระทบถึงภาวะเศรษฐกิจในประเทศอย่างยิ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมากที่สุดคือ 81 เสียง ในฐานะฝ่ายค้าน ได้ขอต่อรองกับรัฐบาลในตอนท้ายของการอภิปรายว่า

"ผมอยากให้รัฐบาลนี้สมานฉันท์กับสภาแต่มันก็ลำบาก น้ำมันก็ขาดราคาเพิ่มสูงขึ้น.... ขอให้รัฐบาลได้ชี้แจงให้แจ่มแจ้งกว่าที่แล้มา และก็อยากดูอะไรที่แก้ไขแล้วมันกลับกันได้ ราคาน้ำมันก็ขาด ก็ส มีทางลดลงมาได้ไหม หากผมผ่าน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๘</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 4/2517 ชุดที่ 2," วันศุกร์ที่ 18 มกราคม 2517.

พระราชกำหนดนี้ไปแล้ว ถ้าทำได้อย่างนั้นพูดกันได้สมานฉันท์กันได้ ผมสนับสนุน  
รัฐบาลมาเสมอไม่เคยคิดว่าจะไปทำอะไรลำหัดกล้าโค่นรัฐบาล แต่ความเดือดร้อน  
ของประชาชนมีอยู่อย่างนี้.....<sup>๕๐</sup>

ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็ยินยอม โดยใช้วิธีประกาศกระทรวงพาณิชย์ปรับ  
ราคาน้ำมันก๊าด และแก๊สให้ต่ำลงกว่าที่ได้ประกาศในพระราชกำหนดในคำวันนั้นเอง  
โดยตัดราคาที่จะเข้ากองทุนน้ำมันออกให้หมด<sup>๕๑</sup>

มีข้อความพิจารณาวิธีการควบคุมของรัฐสภาโดยใช้วิธีการต่อรองกับ  
รัฐบาลนี้มีใช้วิธีการควบคุมโดยตรงเช่นเดียวกับการพิจารณานุมัติหรือไม่อนุมัติ ฝ่าย  
รัฐสภาจะใช้วิธีนี้ในขณะที่รัฐสภายังไม่แข็งแรงแรงพอ กล่าวคือ ยังไม่สามารถรวบรวม  
เสียงได้มากพอที่จะลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนด ทั้งนี้เนื่องจากสภาวะทางการเมือง  
อาจไม่เอื้ออำนวย กล่าวคือ รัฐบาลชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ก่อตั้งขึ้นมาได้ในช่วงระยะ  
เวลาที่ระบบพรรคการเมืองไม่ได้รับการส่งเสริมให้แข็งแรงแรง อยู่ภายใต้การควบคุม  
ของบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ด้วยเหตุนี้ผลการเลือกตั้งทั่วไป  
เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2522 ยังเป็นเบี้ยหวัดแตกตามเคย ไม่มีพรรคการเมืองใดมี  
เสียงมากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้โดยลำพัง ทั้งยังไม่มีพรรคการเมืองใดที่จะสามารถ  
เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลผสมได้อีกด้วย พลเอกเกรียงศักดิ์ จึงอาศัยเสียง  
สนับสนุนจากสภาสูงซึ่งมีอยู่ถึง 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิก สภาล่างอีกเพียงจำนวน  
เล็กน้อยก็จัดตั้งรัฐบาลได้ ดังนั้นภายหลังจากเลือกตั้งทั่วไป พลเอกเกรียงศักดิ์ จึงได้มี  
โอกาสเป็นผู้นำรัฐบาลอีกครั้งหนึ่งโดยอาศัยเสียงจากวุฒิสมาชิก (เข้าสู่ตำแหน่งโดย  
การแต่งตั้ง) ทั้งนี้โดยมิได้มีพรรคการเมืองใหญ่เข้าร่วมเลย นอกจากนี้การพิจารณา  
พระราชกำหนดตามบทเฉพาะกาล มาตรา 203 ก็กำหนดให้ทั้งสองสภาประชุมร่วมกัน  
จึงเป็นการยากลำบากที่รัฐสภาจะไม่อนุมัติพระราชกำหนดหนทางเลือกเพื่อช่วยเหลือ  
ประชาชน คือ ต่อรองให้รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารหาวิธีการผ่อนปรนแก่ประชาชนดังกล่าว

<sup>๕๐</sup> สยามรัฐ (21 กรกฎาคม 2534) : 3.

<sup>๕๑</sup> เรื่องเดียวกัน.

### 6.3.3 ผลของการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดในทางารเมือง

ในระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีมาจากความไว้วางใจของสภาและสภาสามารถควบคุมการทำงานของคณะรัฐมนตรีได้ คณะรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อสภา ซึ่งเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญที่สุดของคณะรัฐมนตรี ความรับผิดชอบที่รัฐมนตรีทั้งคณะมีส่วนร่วมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเรียกว่า "ความรับผิดชอบร่วมกัน" (joint responsibility) จะเกิดขึ้นในวงงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะร่วมกัน เช่นการตราพระราชกำหนด เป็นต้น

การที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีทำการตราพระราชกำหนด ก็เป็นการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน ประการหนึ่ง นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินนี้อยู่ในความควบคุมของรัฐสภาซึ่งสามารถตรวจสอบว่าฝ่ายบริหารได้บริหารประเทศไปเรียบร้อย บกพร่องอย่างไร นโยบายของรัฐบาลได้ผลเพียงใด สมควรแก่ความไว้วางใจให้ปฏิบัติงานในฐานะรัฐบาลต่อไปหรือไม่ มาตรการที่รัฐสภาใช้ในการควบคุมรัฐบาลประการหนึ่งก็คือ การเปิดอภิปรายและลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งเป็นการแสดงถึงการสิ้นสุดความไว้วางใจอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับที่ใช้ระบบรัฐสภาเป็นหลัก<sup>๕1</sup> จะมีการบัญญัติมาตรการควบคุมฝ่ายบริหารด้วยวิธีนี้มาโดยตลอดเพียงแต่ขั้นตอนในการควบคุมอาจแตกต่างกันไป ผลของการลงมติหากรัฐสภาเปิดอภิปรายแล้วลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่ถูกเปิดอภิปรายย่อมสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยการพ้นจากตำแหน่ง อันเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบร่วมกันต่อสภา แต่การแสดงความไม่ไว้วางใจนั้น ไม่จำเป็นที่รัฐสภาต้องลงมติไม่ไว้วางใจอย่างชัดเจนเพียงประการเดียวการแสดงออกให้เห็นเป็นปริยาย โดยประการอื่นว่าเท่ากับว่าไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารอีกต่อไปก็มักถือเป็นมารยาททางการเมือง ว่าฝ่ายบริหารควรลาออก

<sup>๕1</sup>ได้แก่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 2475 (มาตรา 41 และ 50) ฉบับ พ.ศ. 2489 (มาตรา 34), 2490 (มาตรา 42), 2492 (มาตรา 131), 2511 (มาตรา 128), 2517 (มาตรา 159), และฉบับ พ.ศ. 2521 (มาตรา 137)

ลู่ทางที่รัฐสภาจะแสดงออกโดยปริยายให้เห็นถึงความไม่พอใจหรือไม่ไว้ใจรัฐบาลตามระบอบรัฐสภาของอังกฤษมีอยู่ 4 ทางคือ <sup>๑๒</sup>

ก. ลงมติไม่ไว้ใจรัฐบาลโดยแสดงการไม่เห็นชอบหรือคัดค้านรัฐบาลในเรื่องนโยบายทั่วไปมาตรการนี้เรียกว่า "กันดึกว่าแก๊" โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแสดงความไม่เห็นชอบกับนโยบายทั่วไปที่รัฐบาลแถลงต่อสภาก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารประเทศ เพื่อขอความไว้ใจจากสภา กรณีนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแสดงความไม่ไว้ใจอย่างชัดเจน รัฐบาลก็ต้องลาออกจากตำแหน่งหรือไม่เช่นนั้นก็ยุบสภาให้มีการเลือกตั้งใหม่

ข. ลงมติดำเนินรัฐบาลทั้งคณะหรือสมาชิกของคณะรัฐบาลเป็นรายบุคคลในการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่สภาเห็นว่าเป็นผลเสียหายต่อประเทศชาติ กรณีนี้ยังไม่เข้าหลักการที่ว่าสภาไม่ไว้ใจรัฐบาลอย่างสมบูรณ์ การดำเนินรัฐบาลหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งก็ดี เป็นเพียงการแสดงความไม่พอใจเท่านั้น อาจจะไม่เรียกได้ว่าเป็นการเตือนให้รัฐบาลหรือรัฐมนตรีแก้ไขปรับปรุงการกระทำของตนเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลหรือรัฐมนตรีอาจจะยอมรับผิดและแก้ไขปรับปรุงเสียใหม่ หรืออาจจะแก้ข้อกล่าวหาของสภาเพื่อปรับความเข้าใจกับสภาก็ได้ ไม่มีความจำเป็นถึงที่สุดที่จะต้องลาออกจากตำแหน่งในทันทีเมื่อสภาลงมติดำเนิน

ค. ลงมติไม่อนุมัติร่างกฎหมายสำคัญฉบับใดฉบับหนึ่ง ซึ่งเสนอกรณีนี้รัฐบาลจะต้องพิจารณาเอาเองว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นเป็นเรื่องนโยบายสำคัญหรือไม่ ซึ่งหากสภาไม่รับหลักการแล้ว จะทำให้รัฐบาลไม่สามารถบริหารราชการต่อไปตามนโยบายได้ ในกรณีที่สภาไม่รับหลักการร่างกฎหมายที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล เช่นนี้จึงเท่ากับเป็นการแสดงความไม่ไว้ใจรัฐบาล ด้วยเหตุนี้แม้ว่าสภาจะมีได้ลงมติไม่ไว้ใจอย่างชัดเจน แต่โดยมารยาทแล้วรัฐบาลก็ควรจะลาออกจากตำแหน่ง

<sup>๑๒</sup> ลีรี เปรมจิตต์ และ พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย (พระนคร : โรงพิมพ์ประจักษ์วิทยา, 2511), หน้า 859.

ง. ลงมติแก้ไขร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอจนรัฐบาลไม่สามารถยอมรับได้ กรณีนี้ก็เท่ากับเป็นการแสดงความไม่ไว้วางใจรัฐบาลเช่นกัน แต่ไม่เป็นไปอย่างชัดเจน รัฐบาลมีสิทธิที่จะพิจารณาว่าควรแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างไร

ในกรณีที่ฝ่ายบริหารอันได้แก่คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชกำหนดที่เป็นนโยบายสำคัญของฝ่ายบริหารในรัฐสภาพิจารณา และรัฐสภาไม่อนุมัติแก้ร่างพระราชกำหนด จึงเป็นการแสดงความไม่ไว้วางใจรัฐบาลตามข้อ ค. ผลในทางการเมืองของการที่รัฐสภาไม่ยอมให้สัตยาบันก็คือ โดยมารยาททางการเมืองแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องแสดงความรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาด้วยการลาออกทั้งคณะ โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ดำเนินการในฐานะหัวหน้าของคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่รัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนดที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล ผลในทางการเมืองย่อมหมายถึงการที่รัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากสภาให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ในระบบรัฐสภาเมื่อสภามีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจนถึงขั้นว่าอาจเอารัฐบาลออกได้โดยวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจหรือดุลยภาพระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจึงมีเครื่องมือในการตอบโต้ฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยมีอำนาจในการริเริ่มหรือเสนอแนะให้ประมุขแห่งรัฐทำการยุบสภาเพื่อจะถ่วงดุลหรือคานอำนาจของสภา (balancing of powers) การยุบสภาจึงหมายถึงการที่ประมุขของรัฐโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีประกาศให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทุกคนก่อนครบวาระเมื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เร็วขึ้นกว่าที่ควรจะเป็น<sup>๑๑</sup> เป็นวิธีการเพื่อใช้แก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างฝ่าย

<sup>๑๑</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสดงสิทธิการพิมพ์, 2530), หน้า 607-610.

บริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>๑๔</sup> ซึ่งในปัญหาข้อขัดแย้งนั้นสมควรฟังความเห็นของประชาชนว่าจะตัดสินอย่างไร หลักข้อนี้เรียกว่าทฤษฎีการอุทธรณ์ต่อประชาชน (appeal to the public) ยุบสภาเพื่อจะได้มีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเท่ากับให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินว่า ข้อขัดแย้งที่มีอยู่ใครถูกใครผิด ควรแก้ไขในรูปใด ทั้งนี้โดยฝ่ายบริหารต้องคำนึงอยู่เสมอด้วยว่า เมื่อมีการยุบสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีก็จะพ้นจากตำแหน่งพร้อมสมาชิกสภาด้วย เพราะคณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภา เมื่อไม่มีสภาอันเป็นผู้ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับความไว้วางใจก็อยู่ไม่ได้ คณะรัฐมนตรีจึงมีอาจใช้มาตรการยุบสภาได้ตามใจชอบเสมอไป<sup>๑๕</sup>

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาไม่อนุมัติร่างพระราชกำหนดที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล จึงเป็นการแสดงความไม่เห็นด้วยในนโยบายของรัฐบาลเกิดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีจึงอาจเลือกเอาว่าจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่าง "การลาออก" กับ "ยุบสภา" เพื่อให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งในประวัติศาสตร์นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารได้เคยกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวมาแล้วทั้งสิ้น ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2487 ขณะนั้นเป็นระบบสภาเดียว สภาผู้แทนราษฎรมิได้ไม่อนุมัติพระราชกำหนดสองฉบับ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจึงขอลาออก ครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2529 สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ฝ่ายรัฐบาลโดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรีจึงดำเนินการยุบสภา เพื่อพิจารณาโดยรูปแบบแล้ว การที่พระราชกำหนดไม่ได้รับการให้สัตยาบันจากสภา และฝ่ายรัฐบาลได้ตัดสินใจลาออกหรือยุบสภานั้น

<sup>๑๔</sup> ในปัจจุบันมาตรการยุบสภาถูกใช้เพื่อแก้ไขข้อขัดแย้งอื่น ๆ มากขึ้น เช่นแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างสภาสูงกับสภาล่าง การขัดแย้งกันเองในฝ่ายนิติบัญญัติหรือในฝ่ายบริหาร เร่งการเลือกตั้งใหม่ให้เร็วขึ้นในขณะที่ฝ่ายบริหารกำลังได้รับความนิยมาจากประชาชน เป็นต้น

<sup>๑๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 611.

เป็นวิถีทางที่ถูกต้องในระบอบประชาธิปไตย แต่ในความเป็นจริงจะเป็นเช่นไรสมควรที่จะพิจารณาถึงเหตุการณ์ในประวัติศาสตร์ทั้งสองครั้งนี้

(1) การลาออกของจอมพล ป. พิบูลสงคราม

ในวันที่ 8 ธันวาคม 2485 กองทัพญี่ปุ่นได้ยกพลขึ้นบกในภาคใต้ของประเทศไทยตั้งแต่ชุมพร สุราษฎร์ธานี นครศรีธรรมราช สงขลาและปัตตานี พร้อมยื่นคำขาดขอเดินทัพผ่านไทยไปยังประเทศพม่า จอมพล ป. พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและนายปรีดี พนมยงค์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีความเห็นขัดแย้งกันอย่างรุนแรงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีความเห็นในทางที่เป็นประโยชน์ต่อกองทัพญี่ปุ่น แต่นายปรีดีไม่เห็นด้วย<sup>๕๖</sup> มีการสู้รบกันอย่างดุเดือดเพียงสามชั่วโมง ในที่สุดรัฐบาลได้ยินยอมให้ญี่ปุ่นเดินทัพผ่านประเทศไทยได้ต่อมาอีก 8 วัน ในวันที่ 16 ธันวาคม 2484 นายปรีดี ก็พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีไปดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งเป็นไปตามความประสงค์ของฝ่ายญี่ปุ่นที่ได้ติดต่อกับจอมพล ป. เนื่องจากญี่ปุ่นเชื่อว่านายปรีดีฯ เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายอังกฤษ ในวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2484 จึงได้มีการลงนามในสัญญาพันธมิตรระหว่างไทยกับญี่ปุ่นและในวันที่ 29 มกราคม 2485 ประเทศไทยก็ได้ประกาศสงครามกับสหรัฐและอังกฤษ การทำเช่นนั้นนายปรีดี และนักการเมืองคนสำคัญหลายท่านในขณะนั้นไม่เห็นด้วยและเล็งเห็นว่าประเทศไทยคงจะตกอยู่ในห้วงอันตรายอย่างรุนแรงเมื่อสงครามสงบ โดยทั้งไทยและญี่ปุ่น เป็นฝ่ายแพ้สงครามและถ้าปล่อยให้จอมพล ป. เป็นนายกรัฐมนตรีจนวาระสุดท้ายหลังสงครามยุติอาจเกิดผลเสียหายแก่ประเทศอย่างใหญ่หลวง<sup>๕๗</sup> นับแต่นั้นมาชบวนการเสรีไทยภายนอก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๕๖</sup>ปรีดี พนมยงค์, ประวัติศาสตร์การเมืองไทย : จากคำบรรยาย  
พื่อนายรอง ศยามานนท์ ในคดีหมายเลขดำที่ 4226/2521 (กรุงเทพมหานคร :  
14 การพิมพ์, 2528), หน้า 93-97

<sup>๕๗</sup>บัญชา แก้วเกตุทอง, 36 รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยของไทย  
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์รุ่งเรือง, 2520), หน้า 99-100.

ประเทศ ณ กรุงวอชิงตัน โดย ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช และในประเทศไทย โดยนายปรีดี พนมยงค์ ก็ได้ถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อต่อต้านจักรวรรดินิยมญี่ปุ่น และในขณะเดียวกันก็พยายามหาหนทางโค่นล้มรัฐบาลของจอมพล ป. นิบูลสงคราม ไปในคราวเดียวกัน<sup>๑๑</sup> ขบวนการเสรีไทยตระหนักดีว่าการโค่นล้มรัฐบาลจอมพล ป. ด้วยการใช้กำลังเข้ายึดอำนาจนั้นเป็นสิ่งที่ทำได้ยากอีกทั้งฝ่ายนายปรีดีฯ ไม่ต้องการให้เกิดการสู้รบกันเองอันเป็นการเสี่ยงต่อสงครามกลางเมือง ทางเลือกที่เหมาะสมได้แก่การโค่นล้มรัฐบาลในสภาด้วยวิถีทางรัฐธรรมนูญ โดยเริ่มจากแผนการเข้าคุมเสี่ยงในสภาที่ละขั้นตอนจนเป็นกลุ่ม จากนั้นจึงวางแผนกันอย่างจริงจังถึงการคว่ำรัฐบาลในสภา โดยคอยจ้องหาโอกาสอันเหมาะสม

ในปี พ.ศ. 2487 ฝ่ายญี่ปุ่นแนวรบทุกด้านเริ่มเสียเปรียบ จอมพล ป. จึงเริ่มตระหนักดีว่าอย่างไรเสียญี่ปุ่นจะต้องแพ้สงครามซึ่งจะมีผลกระทบต่อประเทศไทย เพราะการดำเนินนโยบายอันผิดพลาดของตนเอง โอกาสสุดท้ายจอมพล ป. จึงคิดจะตั้งหลักสู้กับญี่ปุ่น โดยเร่งติดต่อกับฝ่ายสัมพันธมิตรผ่านรัฐบาลจีนที่จุงกิง โดยหวังยึดจังหวัดเพชรบูรณ์ซึ่งมีภูมิประเทศเป็นภูเขา เหมาะสมกับการตั้งรับเพื่อใช้เป็นที่มั่นสุดท้าย ประวิงเวลาไว้เพื่อคอยความช่วยเหลือจากฝ่ายสัมพันธมิตร เพื่อให้แผนการนี้บรรลุผลจำต้องพัฒนาจังหวัดเพชรบูรณ์เพื่อให้รับสถานการณ์ได้ซึ่งจะต้องมีหน่วยทหารเข้าไปอยู่หลายหน่วยพร้อมกับการสร้างถนนยุทธศาสตร์ ลพบุรี-เพชรบูรณ์ และเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว จอมพล ป. จึงได้ประกาศพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2487 โดยอาศัยเหตุในขณะที่ยังไม่ได้อยู่ในระหว่างสมัยประชุม ทั้งนี้เป็นการอ้างร่างการสร้างฐานทัพที่เพชรบูรณ์จากฝ่ายญี่ปุ่นโดยอ้างว่าเป็นการสถาปนาเมืองหลวงใหม่

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑๑</sup>ยศ สันตสมบัติ, อำนาจและบุคลิกภาพและผู้นำทางการเมืองไทย (กรุงเทพมหานคร : สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 38-39.



ต่อมาในวันที่ 5 มิถุนายน 2487 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนด จัดสร้างพุทธบุรุษริมณฑล พ.ศ. 2487 โดยอ้างเหตุผลบ่งชี้ว่า เพื่อสถาปนาอาณาบริเวณพระพุทธบาทสระบุรี เป็นแหล่งศูนย์กลางของการศึกษาพุทธศาสนาและการบริหารคณะสงฆ์สืบไป โดยเหตุผลที่แท้จริงของพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้แก่ การป้องกันมิให้ญี่ปุ่นเข้ายึดครองพื้นที่ระหว่างลพบุรีกับสระบุรี อันเป็นพื้นที่หลังแนวรบของกองทัพที่ 2<sup>๖๐</sup> ทั้งนี้เนื่องจากก่อนหน้านี้ญี่ปุ่นได้ส่งทหารไปตรวจสอบความเคลื่อนไหวที่เพชรบูรณ์และเกิดความระแวงในตัวของจอมพล ป.ฯ เป็นอย่างมาก จึงหาทางที่จะควบคุมความเคลื่อนไหวของฝ่ายไทยที่เพชรบูรณ์ โดยจะส่งกำลังทหารไปประจำอยู่ที่สระบุรี - ลพบุรี ดังกล่าว จอมพล ป. จึงหาทางออกโดยประกาศให้พื้นที่บริเวณนี้เป็นแหล่งพุทธศาสนาเสีย

ในขณะเดียวกันแผนดำเนินการของนายปรีดีก็ใกล้จะบรรลุผล โดยในวันที่ 29 มิถุนายน 2487 เมื่อสภาเปิดสมัยประชุมฝ่ายนายปรีดีฯ สามารถคุมเสียงข้างมากในสภาไว้ได้โดยสามารถผลักดันให้พระยามานวราชเสวี และนายควง อภัยวงศ์ ซึ่งทั้งสองท่านอยู่ในกลุ่มสนับสนุนนายปรีดีฯ ให้ได้รับเลือกเป็นประธานสภาและรองประธานสภาตามลำดับ<sup>๖๑</sup> ต่อมาเมื่อฝ่ายรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ต่อสภา และสภาได้ดำเนินการพิจารณาในวันที่ 20 กรกฎาคม 2487 สมาชิกสภาฝ่ายสนับสนุนนายปรีดีได้ร่วมกันโจมตีคัดค้านร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอย่างรุนแรงหลายประการ และในประเด็นสำคัญคือการกล่าวหาว่าการตราพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ ฝ่ายรัฐบาลกระทำโดยขัดกับหลักการแห่งรัฐธรรมนูญ<sup>๖๒</sup> เพราะฝ่ายรัฐบาลหลีกเลี่ยงมิได้มีการเรียกประชุมสภาเป็นกรณีพิเศษ เพื่อออกเป็นพระราชบัญญัติ

<sup>๖๐</sup> วิเทศกรณีย์ "ไทยกับสถานการณ์สงครามโลกครั้งที่ 2"

<sup>๖๑</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 720.

<sup>๖๒</sup> รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 มาตรา 52 บัญญัติไว้ว่า "ในเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้"

ตามปกติ ทั้ง ๆ ที่น่าจะทำได้ จึงไม่ใช่กรณีฉุกเฉินที่จะเรียกประชุมสภาไม่ได้แต่อย่างใด และการตราพระราชกำหนดในระยะเวลาเพียงไม่ถึงหนึ่งเดือนก่อนเปิดสมัยประชุมสภา เป็นการผูกมัดสภาให้ยินยอมอนุมัติไป ซึ่งไม่ชอบด้วยความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้พระราชกำหนดฉบับนี้ยังก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนอย่างมหันต์โดยรัฐบาลต้องเกณฑ์แรงงานราษฎรมาทำการก่อสร้างที่เพชรบูรณ์ ประชาชนเจ็บป่วยล้มตายเป็นอันมาก ที่สุดสภาลงมติด้วยคะแนนลับ 48 ต่อ 36 ไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์<sup>72</sup>

ในวันที่ 22 กรกฎาคม 2487 สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑลที่รัฐบาลได้เสนอต่อสภา ฝ่ายนายปรีดี ก็ได้อภิปรายคัดค้านว่าพระราชกำหนดนี้ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน โดยที่ดินของประชาชนในบริเวณที่จะจัดสร้างพุทธบุรีมณฑลถูกเวนคืนจำนวนมาก และที่สำคัญการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องจากแทนที่รัฐบาลจะออกเบีพระราชบัญญัติต่อสภาในการประชุมสมัยวิสามัญ ซึ่งได้มีขึ้นในช่วงก่อนหน้านี้นี้คือระหว่างวันที่ 1 พฤศจิกายน - 31 ธันวาคม 2486 โดยในขณะนั้นรัฐบาลทราบถึงความจำเป็นในการที่จะต้องมีกฎหมายฉบับนี้อยู่แล้ว แต่รัฐบาลกลับมิได้เตรียมการให้พร้อมแต่อย่างใด ทั้งเหตุการณ์ลักษณะเช่นนี้ก็มีใช้กรณีฉุกเฉินถึงกับเรียกประชุมสภาไม่ได้<sup>73</sup> ในที่สุดที่ประชุมก็ลงมติด้วยคะแนนลับโดยไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุรีมณฑลด้วยคะแนนเสียง 43 ต่อ 41<sup>74</sup>

## ศูนย์วิทยทรัพยากร

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>72</sup>สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 4/2487 (สามัญ) สมัยที่ 2," วันที่ 20 กรกฎาคม 2487.

<sup>73</sup>สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 5/2487 (สามัญ) สมัยที่ 2," วันที่ 22 กรกฎาคม 2484.

<sup>74</sup>เรื่องเดียวกัน.

การที่พระราชกำหนดทั้งสองฉบับไม่ได้รับการอนุมัติจากสภานั้นเป็นผลมาจากแผนการโค่นล้มรัฐบาลจอมพล ป. โดยฝ่ายนายปรีดีฯ ได้รู้เป้าหมายซึ่งได้แก่การโค่นล้มรัฐบาล จอมพล ป. ไว้เป็นหลักแล้วแต่ในเบื้องต้น โดยจะดำเนินการตามวิธีทางของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้เพราะการดำเนินนโยบายการต่างประเทศอันผิดพลาดของรัฐบาลจอมพล ป. โดยร่วมมือกับญี่ปุ่นนำประเทศเข้าสู่สงครามและอาจจะพบกับการวิบัติในภายหน้า หากไม่ได้รับการแก้ไข หลังจากกำหนดเป้าหมายแล้วจึงกำหนดแผนการที่ละขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขบวนการเสรีไทย เพื่อต่อต้านญี่ปุ่น พยายามเข้าควบคุมเสียงข้างมากในสภาและสำเร็จผลในที่สุด ตลอดจนการเตรียมการอื่น ๆ รวมทั้งการชุ่มรอคอยโอกาสอันเหมาะสมตลอดมา โดยมีแผนการอย่างรอบครอบ จนกระทั่งรัฐบาลของจอมพล ป. ถึงมุมอับและในที่สุดจำต้องสร้างแผนลวงญี่ปุ่นในการย้ายเมืองหลวงมาอยู่ที่เพชรบูรณ์และจัดสร้างพุทธบุริมณฑล โดยการตราออกมาเป็นพระราชกำหนด เพื่อมุ่งหวังจะให้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความผิดพลาดของตนซึ่งดูเหมือนว่าจะไม่มีทางออกทางใดดีกว่านี้อีกแล้ว ทั้งนี้ฝ่ายรัฐบาลจอมพล ป. มิได้เฉลียวใจแม้แต่บัดนี้ว่าพระราชกำหนดจะกลับมาเป็นหอกที่แทงฝ่ายตนเอง เนื่องจากจอมพล ป. เคยออกพระราชกำหนดมานับไม่ถ้วนฉบับโดยอาศัยเหตุว่า "สภามีได้อยู่ในสมัยประชุม" เท่านั้น และเมื่อนำเสนอต่อสภาก็ได้รับอนุมัติด้วยดีมาตลอด จึงมิใช่สิ่งยากเย็นที่จะตราพระราชกำหนดออกมาใช้อีก<sup>75</sup> โดยในครั้งนี้นี้จอมพล ป. มิได้ล่วงรู้ถึงแผนการโค่นล้มตนในสภา จึงดำเนินการตราพระราชกำหนดโดยฉวยโอกาสในขณะที่สภาไม่อยู่ในสมัยประชุมเป็นเหตุผลสำคัญบังหน้าประกอบกันในขณะที่ความนิยมในตัวจอมพล ป. ตกต่ำถึงขีดสุดอันเนื่องมาจากความผิดพลาดครั้งในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ สมาชิกสภาส่วนใหญ่ทราบดีถึงการดำเนินงานของขบวนการเสรีไทยของฝ่ายนายปรีดี และเห็นพ้องกันว่าเป็นทางออกที่ดีที่สุดเพียงประการเดียวที่จะกู้ชาติมิให้ต้องล่มจมกับภัยสงคราม จึงพากันหันมาสนับสนุนฝ่ายนายปรีดี เมื่อโอกาสที่รอคอยมาถึงฝ่ายนายปรีดีจึงดำเนินการคว่ำ

<sup>75</sup> พระราชกำหนดที่ฝ่ายจอมพล ป. นำเสนอสภาในชุดเดียวกับพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธมณฑลบุรีนี้ รวมทั้งสิ้นถึง 12 ฉบับ

### พระราชกำหนดทั้งสองฉบับในสภา

แม้ว่าพระราชกำหนดทั้งสองฉบับจะไม่ได้รับการอนุมัติจากสภา แต่หนทางที่จอมพล ป. จะเลือกดำเนินการก็ยังมีอยู่อีกสองทางคือ "ลาออก" หรือ "ยุบสภา" หากจอมพล ป. ทำการยุบสภา ก็จะทำให้ความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดสิ้นสุดลง และต้องมีการเลือกตั้งใหม่ซึ่งย่อมสร้างความยุ่งยากให้แก่ฝ่ายนายปรีดีฯ ซึ่งในขั้นนี้ฝ่ายของนายปรีดีฯ ก็ได้ชื่อนกลจอมพล ป. เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้แต่ต้น กล่าวคือ หลังจากประสบความพ่ายแพ้ในสภาผู้แทนราษฎร กรณีเสนอร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง 2 ฉบับดังที่กล่าวมาแล้ว จอมพล ป. นิบลสงคราม ก็ได้เรียกประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีรีบด่วนเพื่อพิจารณากรณีการแก้ไขในสภาดังกล่าว ที่ประชุมรัฐมนตรีมีความเห็นแตกแยกเป็นสองฝ่าย<sup>76</sup> ฝ่ายแรกเห็นว่าควรจะยุบสภาเสียเพื่อทำการเลือกตั้งใหม่ภายใน 90 วัน อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ารัฐบาลควรจะลาออกตามมารยาท ปัญหาสำคัญ ภายในคณะรัฐบาลขณะนั้น ได้แก่ปัญหาที่ว่า การที่รัฐบาลแก้ไขในสภาในเรื่องนโยบายสำคัญนั้นจะถือว่าการไม่ให้ความไว้วางใจหรือไม่ เพราะถ้าหากเป็นการแสดงความไม่ไว้วางใจ รัฐบาลก็จะควรจะลาออกตามมารยาท รัฐมนตรีส่วนใหญ่ให้ความเห็นไปในทำนองว่ารัฐบาลควรจะลาออกตามมารยาท ทั้งนี้เพราะการที่สภาไม่อนุมัติพระราชบัญญัติ ทั้ง 2 ฉบับ อันเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลก็เท่ากับเป็นการไม่ให้ความไว้วางใจแก่รัฐบาล แต่ทั้งนี้เมื่อลาออกแล้ว สภาก็อาจแนะนำคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ให้ตั้งใหม่ได้<sup>77</sup> โดยเฉพาะ พล.ต.อ. หลวงอดุลเดชจรัส ซึ่งหันมาสนับสนุนนายปรีดี พนมยงค์ ให้ความเห็นว่า "ขณะนั้นจอมพล ป. กำลั" เป็นผู้ที่ได้รับความนิยมาจากร่ใครต่อใครเป็นอย่างสูง เมื่อแกลังทำเป็นลาออกแล้ว ก็นิงแนใจได้ว่าคงจะไม่ยอมให้มีการลาออกอย่างแน่แท้"<sup>78</sup>

## ศูนย์วิทยุทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>76</sup> ก. ประทีปะเสน, "จอมพล ป. ขุนศึกผู้ไร้แผ่นดิน" หน้า 49-51.

<sup>77</sup> ปรีดี พนมยงค์ "ความเป็นไปภายในคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์", ในหนังสือ เบื้องแรกประชาธิปไตย อ่างแล้ว หน้า 71.

<sup>78</sup> ก. ประทีปะเสน, เรื่องเดิม, หน้า 118.

จอมพล ป. เห็นด้วยกับความเห็นของหลวงอดุลเดชจรัสและรัฐมนตรี ส่วนใหญ่ที่ให้ลาออกตามมารยาท ทั้งนี้เพื่อเป็นการแสดงว่าตนเป็นผู้ที่นิยมระบอบ ประชาธิปไตย และเป็นผู้ปฏิบัติตามหลักการของรัฐธรรมนูญโดยเคร่งครัด ด้วยเหตุนี้ จอมพล ป. จึงได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อ 24 กรกฎาคม 2487 <sup>79</sup> โดยยื่นใบลาออกต่อคณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ จอมพล ป. อ้างเหตุผลในการกราบบังคมทูลลาออกว่า "เพราะเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ยอม อนุมัติพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ กับพระราชกำหนด จัดสร้างพุทธมณฑล ซึ่งเท่ากับเป็นการไม่ให้ความไว้วางใจต่อรัฐบาล นายกรัฐมนตรี และคณะจึงขอลาออกตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ <sup>80</sup>

จึงพอกล่าวได้ว่าการลาออกของจอมพล ป. ในครั้งนี้เป็นเพียงกิลบาย ทางการเมืองนั้น ก็เนื่องจากสามารถพิสูจน์ได้ว่าโดยเนื้อแท้แล้ว จอมพล ป. ไม่มีความตั้งใจจริงที่จะลาออกหรือต้องการที่จะปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัดแต่อย่างใด ทั้งนี้โดยการพิจารณาข้อเท็จจริงด้านพฤติกรรมทางการเมืองของจอมพล ป. และสภาพการเมืองการเมืองในขณะนั้น อันจะเป็นสิ่งที่ยืนยันว่าจอมพล ป. ลาออก เพราะได้คาดการณ์ไว้ก่อนแล้วว่า หากยื่นใบลาออกพระองค์เจ้าอาทิตย์ ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ซึ่งมีความเกรงกลัวตนอยู่แล้วก็คงจะระงับใบลาเสีย หรือไม่เช่นนั้น สภาผู้แทนราษฎรก็คงจะสนับสนุนเลือกตนให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีก จอมพล ป. จึงตัดสินใจยื่นใบลาออกพอเป็นพิธีแสดงว่า เป็นนักประชาธิปไตยด้วยความหวังว่า คงจะไม่มีผู้ใดกล้าเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือหากพลาดพลั้งลงโดยที่ฝ่ายตรงข้ามอาจจะฉวยโอกาสนี้ดำเนินการให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจริง จอมพล ป. ก็ยังมีอำนาจในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุดที่อาจจะใช้อำนาจทางทหารดำเนินกลยุทธ นอกกรอบของรัฐธรรมนูญป้องกันมิให้ต้องสูญเสียตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ดังที่เคยทำสำเร็จมาครั้งหนึ่งเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2486 โดยการยื่นใบลาออกแล้วส่งทหารไปเอาใบลาคืนมาได้ เมื่อเห็นว่าจะต้องออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจริง แต่ด้วย

<sup>79</sup> ประเสริฐ ปัทมสุคนธ์, เรื่องเดิม, หน้า 436.

<sup>80</sup> สว่าง ลายเหลือ "73 ปีแห่งการปฏิบัติ", อ้างแล้ว หน้า 100-101.

สาเหตุที่คาดไม่ถึงว่าการแสวงหา เป็นอื่นใบลาออกโดยมารยาทตามวิถีทาง รัฐธรรมนูญ ดังที่อ้างนั้นจะเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายตรงข้ามฉวยโอกาสโค่นอำนาจได้สำเร็จ

เมื่อพิจารณาจากฝ่ายนายปรีดีฯ พระราชกำหนดถูกใช้เป็นเครื่องมือในการโค่นล้มรัฐบาล โดยอาศัยผลในทางการเมืองของการที่สภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด เป็นเครื่องบังการหนทางให้ฝ่ายรัฐบาลต้องเดินไปตามแผนที่ตั้งเป้าหมายไว้ตั้งแต่แรก

สำหรับทางฝ่ายรัฐบาลจอมพล ป. ก็มุ่งใช้ผลในทางการเมืองของการที่สภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยฝ่ายรัฐบาลเลือก "การลาออก" ทั้งนี้ เพื่อที่จะกลับมาเป็นรัฐบาลอีก มิใช่ว่ากระทำไปด้วยการเคารพกติกาในระบอบรัฐธรรมนูญอย่างดียิ่ง

(2) การยุบสภาผู้แทนราษฎร กรณีสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดในสมัย พลเอกเปรม

ในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ดิถสุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ช่วงปี 2526-2528 หรือที่เรียกว่ารัฐบาล "เปรม 4" รัฐบาลผสมชุดนี้ประกอบด้วยพรรคการเมือง 4 พรรค คือประชาธิปัตย์ กิจสังคม ประชากรไทยชาติประชาธิปไตย ด้วยการประสานผลประโยชน์ระหว่างพรรคโดยมีคนของพลเอกเปรม ส่วนหนึ่งเป็นตัว่วงดุล ทำให้รัฐบาลดำรงอยู่ได้ระยะหนึ่ง แต่ก็ยังไม่สามารถหลีกเลี่ยงการชิงดีชิงเด่นในทางการเมือง โดยเฉพาะระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ และกิจสังคม ตลอดระยะเวลา 3 ปี ในฐานะพรรคร่วมรัฐบาลด้วยกัน แต่ภาพในทางการเมืองของทั้งสองพรรคแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ กิจสังคมตกต่ำลงและประสบความล้มเหลวทางการเมืองเห็นได้จากการเลือกตั้งซ่อมหลายครั้ง โดยเฉพาะการเลือกตั้งซ่อมในกรุงเทพฯ ซึ่งแสดงให้เห็นความเสื่อมศรัทธาของประชาชนต่อพรรคนี้อย่างเด่นชัดในทางตรงกันข้ามประชาธิปัตย์ฟื้นตัวและเติบโตอย่างดีวันดีคืน โดยวัดจากการเลือกตั้งดังกล่าวเช่นเดียวกัน ซึ่งคนฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา นอกจากนี้การที่พรรคกิจสังคมมีนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี คู่กับนายพิชัย รัตตกุล รองนายกฯ ของฝ่ายพรรคประชาธิปัตย์ ยิ่งทำให้เห็นความแตกต่างในการทำงานของพรรคทั้งสองชัดเจนขึ้น งานที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเศรษฐกิจซึ่งควรอยู่ในความดูแลของนายบุญเท่ง ก็ตกมาอยู่กับนายพิชัย เสียเป็นส่วน

มาก และสิ่งเหล่านี้ได้สร้างความไม่พอใจให้แก่พรรคกิจสังคมอย่างยิ่ง เนื่องจากคิดว่าพลเอกเปรม ล้ำเอียงเข้าหาประชาธิปไตยและกล่าวโทษว่า ความตกต่ำของพรรคเกิดจากการที่พลเอกเปรมมอบหมายงานให้ประชาชนเห็นผลงานอย่างเต็มที่ จึงพยายามเรียกร้องให้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีใหม่ โดยเฉพาะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่ไม่เคยได้รับการตอบสนองจากพลเอกเปรม<sup>๑</sup> เพื่อเป็นการแก้ปัญหานี้ ในวันที่ 27 ธันวาคม 2528 ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม จึงขอลาออกจากตำแหน่งหัวหน้าพรรค เปิดทางให้ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา เพื่อนสนิทกับพลเอกเปรม เข้าดำรงตำแหน่งแทน ด้วยมีความหวังว่ากิจสังคมจะได้รับการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ซึ่งในขณะเดียวกันภายในพรรคกิจสังคมเองแล้วก็ได้มีรอยร้าวอีกส่วนหนึ่งเกิดขึ้นเมื่อนายโกศล ไกรฤกษ์ ต้องหลุดจากตำแหน่งเลขาธิการพรรค มีนายทองหยด จิตตวีระ เข้ามาดำรงตำแหน่งแทนพร้อมกับการมีหัวหน้าพรรคคนใหม่ ทั้งการดำเนินการกลยุทธ์ดังกล่าวไม่ได้รับการตอบสนองจากพลเอกเปรม ในการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีคลังแต่ประการใด นอกจากนี้ยังมีสมาชิกของพรรคกิจสังคมกลุ่มหนึ่งดำเนินการให้มีการปรับรัฐมนตรีในส่วนของพรรคโดยเอาคนของหัวหน้าพรรคคนเก่าออกไป เป็นเหตุให้นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กับพวกอีกกลุ่มหนึ่งลาออกจากตำแหน่งไปในวันที่ 14 มกราคม 2529 โดยอ้างว่าการยกระดับราคาข้าวเปลือกไม่ได้ผลตามที่ตั้งใจไว้

ความร้าวฉานของพรรคกิจสังคมซึ่งกำลังเพิ่มขยายขึ้นเรื่อย ๆ ได้ถูกตอกย้ำให้แตกออกเป็นเสี่ยง ๆ เมื่อพลเอกเปรมทำการปลดนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ นั้นจากตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และแต่งตั้งให้ พล.อ.อ. สิทธิ เสวตศิลา เป็นรองนายกรัฐมนตรีแทน ควบคู่กับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2529 ซึ่งเท่ากับเป็นการแบ่งแยกคนในพรรคกิจสังคมออกเป็นสองฝ่ายอย่างชัดเจนขึ้น และกลุ่มผู้สูญเสียอำนาจได้จกฉวยเอาการปลดนายบุญเท่งมาเป็นชนวนสร้างความไม่พอใจให้ขยายออกไป

<sup>๑</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (11 พฤศจิกายน 2529) : 24.

ต่อมาในระหว่างรัฐบาลเปรม 4 มีการตราพระราชกำหนดออกใช้รวม  
9 ฉบับ ดังนี้

1. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่  
พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529
2. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก  
พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529
3. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522  
พ.ศ. 2529
4. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 14)  
พ.ศ. 2529
5. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528
6. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ  
เครดิตฟองซิเออร์ พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528
7. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์  
พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528
8. พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงิน  
กู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2518
9. พระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัตินิกัต์อัตราภาษีสรรพสามิต  
พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 2

และพระราชกำหนดทั้ง 9 ฉบับ จะต้องถูกนำเสนอให้สภาพิจารณาเมื่อ  
เปิดสมัยประชุม

หลังจากที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งแล้ว นายบุญเที่ยง ได้ไปกบดานอยู่ที่  
ลำปางบ้านเกิดพร้อมกับดำเนินการเคลื่อนไหวเพื่อโค่นล้มรัฐบาลโดยรวมตัวกับกลุ่ม  
นายโกศล ไกรฤกษ์ และกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภาคเหนือซึ่งเป็นผู้สนิทสนมกับ  
นายบุญเที่ยง พร้อมประสานก๊วยพรรคฝ่ายค้านในสภา เช่น พรรคชาติไทย พรรคสยาม  
ประชาธิปไตย และก่อนหน้าที่พลเอกเปรม ก็ได้ประกาศไม่ต่ออายุราชการให้  
พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการทหารบก ทำให้มี



การเคลื่อนไหวต้องการล้มรัฐบาลพลเอกเปรม ซึ่งตรงกับความต้องการของพรรคฝ่ายค้าน และกลุ่มนายบุญเท่ง<sup>๘๒</sup> เมื่อเหตุการณ์มาขมึงเกลียวสอดคล้องระหว่างกลุ่มอำนาจนอกสภาบางกลุ่ม กลุ่มพรรคฝ่ายค้านที่รอเวลาอยู่แล้วจึงเชื่อว่านายบุญเท่งได้ฉวยโอกาสทองที่รัฐบาลต้องเสนอพระราชกำหนดให้สภาอนุมัติ ครั้นพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่ง พระราชกำหนดที่คาดว่าจะถูกคว่ำคือพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ ธุรกิจหลักทรัพย์และเครดิตฟองซิเออร์ รวม 3 ฉบับ ซึ่งมีข่าวว่านายแบงค์ทั้งหลายจะคว่ำอยู่แล้ว<sup>๘๓</sup>

ต่อมาในที่ประชุมพรรคกิจสังคม เมื่อวันที่ 30 เมษายน 2529 มีการลงมติให้สนับสนุนพระราชกำหนดทั้ง 9 ฉบับ ด้วยคะแนนเสียง 49/1 เสียง แม้ นายบุญเท่ง จะพ่ายแพ้มติพรรคในครั้งนี้ แต่นายบุญเท่งก็ยังยืนยันอีกว่าจะดำเนินการในสภาต่อไป และการพ่ายแพ้ในครั้งนี้ก็กล่าวกันว่าเป็นแผนของนายบุญเท่งเอง ที่ไม่ต้องการให้ฝ่ายรัฐบาลไหวตัว และลวงให้ฝ่ายรัฐบาลเข้าใจท่าทีของกิจสังคมผิดไป<sup>๘๔</sup>

ในการพิจารณาพระราชกำหนดในวันประชุมสภานั้น ยังไม่ถึงการพิจารณาพระราชกำหนดฉบับเกี่ยวกับการเงินการธนาคารที่คาดว่าจะมีปัญหา โดยเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 เวลา 10.25 น. สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 เป็นฉบับแรก ที่ประชุมได้ผ่านร่างพระราชกำหนดฉบับนี้ ด้วยคะแนน 145 ต่อ 5 จากจำนวน สมาชิกที่เข้าประชุมทั้งหมด 150 คน<sup>๘๕</sup> ส่วนในภาคบ่ายเริ่มเวลา 13.45 น. สภาได้พิจารณาร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่ง

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๘๒</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๘๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 7.

<sup>๘๔</sup> มติชน (2 พฤษภาคม 2529) : 2.

<sup>๘๕</sup> พระราชกำหนดฉบับนี้ตราออกมาเพื่อลดภาระของผู้เสียภาษีและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งอาจเป็นเพราะพระราชกำหนดนี้มีประโยชน์ต่อประชาชน จึงมีการอนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้

ทางบก ซึ่งได้ พิจารณาและลงมติกันได้เรียบร้อยโดยมีการนับคะแนนโดยใช้การตุ้ถึง 3 ครั้ง ในที่สุดปรากฏว่าฝ่ายรัฐบาลแพ้เสียงในสภาด้วยคะแนน 143 ต่อ 147 และ ประธานสภาได้ปิดประชุม

ภายหลังจากคว่ำพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว นายบุญเท่ง ได้เปิดเผย ว่า "การล้มรัฐบาลเป็นสิ่งที่ต้องกระทำ และเราได้วางแผนมา 3 สัปดาห์ ไม่ได้หลับ นอน และการโหวตออกมาก็คุ้มค่าเหนื่อย"<sup>๑๖</sup> และก่อนจะเข้าประชุมรัฐสภา นายบุญเท่ง ก็ได้กล่าวว่า "ไม่สนใจมติพรรคว่าจะเป็นอย่างไ เพราะบอกแล้วว่า คนเป็นคนไม่ มีกติกาเป็นคนเลวที่สุด การเมืองจะเอาแต่กติกาที่ลำบากและมั่นใจว่าจะล้มรัฐบาล ได้แน่นอน"<sup>๑๗</sup>

นอกจากนี้ยังมีข่าวของการแจกเงินซื้อเสียงในสภาแพร่สะพัดออกไปอีก ด้วย แม้วัตถุประสงค์ของการคว่ำพระราชกำหนดในครั้งนี้คือให้พลเอกเปรม "ลาออก" จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่พลเอกเปรม ก็มีทางเลือกที่จะตอบโต้ได้อีก 2 ทางคือ ประการแรกอยู่เฉย ๆ โดยถือว่าพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติ สนส่งทางบก มิใช่นโยบายสำคัญของรัฐบาล การที่สภาไม่อนุมัติรัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องลาออกแต่ในข้อนี้กลับมาเจอทางตันเนื่องจากยังมีพระราชกำหนดที่ค้างให้สภา พิจารณาอยู่อีกถึง 7 ฉบับ หากรัฐบาลยังคงฝืนเสนอพระราชกำหนดฉบับอื่น ๆ ให้ สภาพิจารณาก็อาจจะไม่ได้รับการอนุมัติอีก อันจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติ อย่างมาก ดังนั้นจึงเหลือทางเลือกอีกทางคือ "การยุบสภา" ซึ่งในที่สุดพลเอกเปรม จึงเลือกทางเดินสุดท้าย ซึ่งในคำวันเดียวกันนั้นก็ให้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภา ผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ โดยให้เหตุผลไว้อย่างชัดเจนว่า

"เงินจากการวิเคราะห์สาเหตุแห่งการไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว เห็นว่าสภาผู้แทนราษฎรมิได้คำนึงถึงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด หากสืบเนื่อง

<sup>๑๖</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (11 พ.ค. 2527) : 28.

<sup>๑๗</sup> กยรัฐ (2 พ.ค. 2529) : 1

มาจากความแตกแยกในพรรคการเมืองบางพรรค หากให้สภาผู้แทนราษฎรชุดนี้ยังคงทำหน้าที่ต่อไป ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินและกระทบถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ และจะนำมาซึ่งความเสื่อมโทรมของการปกครองในระบบประชาธิปไตย"<sup>๘๘</sup>

ในสรุปการที่พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาจากสาเหตุหลายประการ อาทิ ความพยายามที่จะล้มรัฐบาลของพรรคฝ่ายค้านโดยการนำของ พล.ต. ประมาณ อติเรกสาร<sup>๘๙</sup> รวมตัวกับสมาชิกพรรคกิจสังคมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลบางคนซึ่งขัดแย้งภายในพรรคอันมีสาเหตุมาจากความไม่พอใจหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคเกี่ยวกับการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง เช่น ตำแหน่งรัฐมนตรีของพรรคตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรี ประกอบกับสาเหตุจากการที่ นายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ถูกปลดออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวนี้จำนวน 36 คน จึงไปรวมตัวกับพรรคฝ่ายค้าน<sup>๙๐</sup> นอกจากนี้ยังมีการกล่าวหาทั้งในสมาชิก พรรคฝ่ายค้านและพรรคฝ่ายรัฐบาลว่ามีการแจกเงินเพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยกมือสนับสนุนหรือไม่สนับสนุน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเห็นแก่อามิสสินจ้าง และค่านึงผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่า<sup>๙๑</sup>

ผู้ก่อการเคลื่อนไหวทางการเมืองนี้ใช้เข้าในการโจมตีคือ "พระราชกำหนด" แต่ตามสภาพความเป็นไปในขณะนั้นแล้วเห็นได้ว่า "พระราชกำหนด" เป็นเพียงสื่อหรือเครื่องมือที่จะนำไปสู่วัตถุประสงค์สุดท้ายที่จะโค่นล้มรัฐบาล อันเป็นต้นเหตุแห่งความแค้นเคืองสะสมจนเกิดความแตกแยกภายในพรรคร่วมรัฐบาล แม้ว่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๘๘</sup> มติชน (6 พฤษภาคม 2529) : 6.

<sup>๘๙</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 10 ฉบับที่ 25 (14-20 มิถุนายน 2528), หน้า 680.

<sup>๙๐</sup> สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 11 ฉบับที่ 23 (6-12 มิถุนายน 2529) หน้า 619.

<sup>๙๑</sup> ไทยรัฐ (1 มกราคม 2529) : 1

พระราชกำหนดจะเป็นเสมือนเป่าหนึ่งแห่งการฟาดฟันระหว่างรัฐบาลกับฝ่ายค้านตลอดจนพันธมิตรของพรรคฝ่ายค้านคือพวกนอกคอกแห่งพรรคกิจสังคม แต่พระราชกำหนดโดยเนื้อแท้ก็เป็นแต่เพียงข้ออ้างเพื่อไปบรรลุเป้าหมายทางการเมืองอีกอย่างหนึ่งเท่านั้น เป้าหมายคือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้ พล.อ. เปรมฯ ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>๑๒</sup>

นายบุญเท่งได้เคยกล่าวว่า "คนไม่สนใจว่าพระราชกำหนดจะมีเนื้อหาอย่างไร พร้อมกับอ้างว่าเป็นพระราชกำหนดนี้ผ่านก็ยังมีทางอื่นพอที่จะล้มรัฐบาลได้ เช่น ไม่ยอมรับพระราชบัญญัติสภามัน หรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล"<sup>๑๓</sup> ดังนั้นปัญหาสำคัญในการล้มรัฐบาลจึงไม่ได้อยู่ที่เนื้อความในตัวพระราชกำหนดว่าจะมีหรือไม่มีดี แต่พระราชกำหนดจะเป็นอาวุธที่ฝ่ายค้านและพรรคร่วมรัฐบาลบางส่วนนำมาใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง<sup>๑๔</sup>

ความคล้ายคลึงของเหตุการณ์ในสมัยจอมพล ป. กับช่วงยุคสมัยรัฐบาล "เปรม 4" ก็คือ การมีเป้าหมายในการโค่นล้มรัฐบาลโดยมุ่งหวังให้ฝ่ายรัฐบาลลาออกซึ่งได้ถูกกำหนดไว้แต่แรกแล้ว จากนั้นจึงใช้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ไปสู่เป้าหมาย ต่างกันเพียงแต่ในสมัยจอมพล ป. ยอมลาออกเพราะถูกช้อนกลให้เชื่อว่าจะได้รับการชวเสี่ยงให้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีก แต่สมัยพลเอกเปรม ไม่มีการช้อนกล พลเอกเปรมจึงเลือกยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งไม่ใช่สิ่งที่พึงปรารถนาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลาย

ปัญหาที่ควรพิจารณาต่อไปคือ หากพระราชกำหนดที่ฝ่ายรัฐบาลออกมานั้นไม่ใช่ในนโยบายสำคัญของฝ่ายรัฐบาล การที่ไม่สภามันไม่อนุมัติพระราชกำหนดจะมีผลในทางการเมืองให้รัฐบาลต้องลาออก หรือยุบสภาหรือไม่ ตามหลักเกณฑ์ในการ

<sup>๑๒</sup> มติชน (3 พฤษภาคม 2529) : 3.

<sup>๑๓</sup> มติชน (3 พฤษภาคม 2529) : 3.

<sup>๑๔</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (4 พฤษภาคม 2529) : 22

ตราพระราชกำหนดโดยเฉพาะในมาตรา 157 และ 158 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ระบุไว้ชัดเจนว่าการตราพระราชกำหนดจะกระทำได้อีกเมื่อมีการฉ้อฉลเงิน มีความจำเป็นรีบด่วนหรือในกรณีตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตราและภาษีอากร นอกจากนี้ยังต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศชาติหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือต้องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของแผ่นดิน ฯลฯ ดังนั้น การที่รัฐบาลต้องตราพระราชกำหนดเพื่อให้มีผลใช้บังคับ โดยไม่ยอมใช้กระบวนการตราพระราชบัญญัติตามปกติ ย่อมแสดงว่าพระราชกำหนดทุกฉบับที่ตราออกมาล้วนแต่เป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้นข้อกล่าวอ้างว่าพระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ ไม่ใช่นโยบายสำคัญของรัฐบาล เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ยอมปฏิบัติตามวิถีทางในระบบรัฐสภาเมื่อสภาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดย่อมฟังไม่ขึ้นและไม่สมควรนำมาใช้เพราะขัดแย้งกับหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดโดยสิ้นเชิง ดังนั้นในปัจจุบัน นอกจากการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรี การไม่ผ่านพระราชบัญญัติสำคัญ ซึ่งเป็นวิธีการในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภาแล้ว การไม่อนุมัติพระราชกำหนดก็นับว่าเป็นการควบคุมฝ่ายบริหารได้อีกวิธีหนึ่งด้วย

กรณีพระราชกำหนดไม่ผ่านสภา แต่ไม่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือนายกรัฐมนตรีลาออก

แม้ผลของการที่รัฐสภาจะไม่อนุมัติพระราชกำหนดในทางการเมืองนั้น รัฐบาลจะต้องเลือกดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งระหว่าง "การยุบสภา" กับ "การลาออก" แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ก็ได้เป็นเช่นนี้ทุกครั้ง ในบางกรณีฝ่ายรัฐบาลก็ได้ดำเนินการทั้งสองประการแต่อย่างไร

(1) กรณีพระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486

ในปี พ.ศ. 2486 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ตราพระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ออกใช้ในวันที่ 15 มิถุนายน 2486 ซึ่งสภาเปิดสมัยประชุมสามัญ ในวันที่ 24 มิถุนายน 2486 ก่อนสภาเปิดไม่กี่วันโดยรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ออกมาเพื่อควบคุมการให้เครดิตของธนาคารต่าง ๆ ระดมกำลังทางการเงินมาช่วยรัฐบาลในยามที่การเงินคับขัน ป้องกันเงินเฟ้อ ทั้งยังเป็นภาระหาเงินเข้าคลัง รัฐบาล

ได้นำเสนอสภาในรูปพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด พ.ศ. 2486 เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2486 และ 5 สิงหาคม 2486 ปรากฏว่าสภาไม่อนุมัติ ด้วยคะแนนเสียง 42/39 แต่การที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัตินี้ไม่มีผลในทางการเมืองแต่ประการ รัฐบาลมิได้ "ลาออก" หรือทำการ "ยุบสภา" แต่อย่างไร ทั้งจะพิจารณาไปใน ทำนองว่า พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ใช่ในนโยบายสำคัญของฝ่ายรัฐบาลก็ไม่น่าจะใช่ เพราะวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลตามที่กล่าวข้างต้นมุ่งแก้ไข ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในภาวะสงครามซึ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งทางฝ่าย สภาผู้แทนราษฎรก็มิได้มีการเคลื่อนไหวหรือดำเนินการอย่างใด ๆ เพื่อให้รัฐบาล ลาออกหรือยุบสภาแต่อย่างใดเลย

(2) กรณีพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติรายนต์ พ.ศ. 2473  
พ.ศ. 2516

อีกกรณีหนึ่งหลักจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 สงบลงแล้ว นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แทนจอมพล ถนอม กิตติขจร ซึ่งลาออกและหลบหนีไปอยู่ต่างประเทศ ซึ่งต่อมา ได้มีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวและ ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญควบคู่กันไป จนกว่าจะได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ใหม่ และทำการเลือกตั้งทั่วไป โดยในช่วงที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นประเทศไทยก็ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2515 ไปพลางก่อน ในวันที่ 11 ธันวาคม 2516 รัฐบาลชุดนี้ได้ตราพระราชกำหนดแก้ไข พระราชบัญญัติรายนต์ พุทธศักราช 2473 พุทธศักราช 2516 โดยให้เก็บภาษี รายนต์ตามน้ำหนักของรายนต์<sup>๑๕</sup> โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญการปกครอง

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑๕</sup>สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 78/2486 (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3," วันที่ 29 กรกฎาคม และ 5 สิงหาคม 2486.

<sup>๑๖</sup>ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 90 ตอนที่ 162 11 ธันวาคม 2516.

อาณาจักร พ.ศ. 2515 มาตรา 15<sup>๑๗</sup> และฝ่ายรัฐบาลได้นำเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาในวันที่ 11 มกราคม 2517 ในที่สุดสภามีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียง 77 ต่อ 62 ผลคือ พระราชกำหนดฉบับนี้ตกไปนับแต่วันที่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาถึงการไม่อนุมัติ แต่ไม่มีผลในทางการเมืองแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะในครั้งนั้นเห็นได้ชัดเจนว่า นายกรัฐมนตรีมาจากการแต่งตั้งของประมุขแห่งรัฐมิได้มาจากสภา ทั้งสภาเองแล้วก็เป็นที่มาจากการแต่งตั้งจากบุคคลทั่วทุกสาขาอาชีพมิได้มาจากกรเลือกตั้ง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญการปกครองที่ใช้บังคับในขณะนั้นก็มีใช้รัฐธรรมนูญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ดังนั้นโดยรูปแบบรัฐบาลจึงมิใช่รัฐบาลระบบรัฐสภา ฝ่ายรัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินดำเนินตามวิถีทางในรัฐสภาโดยลาออกหรือยุบสภา นอกจากนี้เป้าหมายที่แท้จริงของการที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ก็มิใช่เป็นการมุ่งหวังจะคว่ำรัฐบาล แต่ประสงค์ที่จะชี้ให้รัฐบาลเห็นว่าพระราชกำหนดฉบับนี้ออกมาโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญคือ ไม่ใช่เรื่องรีบด่วน และไม่ใช่เรื่องที่เป็นความลับซ้ำยังทำให้ประชาชนเดือดร้อนเพราะต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นโดยไม่มีเหตุอันควร หากยอมให้ผ่าน ไปสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะกลายเป็นเครื่องมือของฝ่ายรัฐบาล แต่หากสภา

---

<sup>๑๗</sup> มาตรา 15 เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องปัดภัยสาธารณะหรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้วให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้วให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นี้แข็งแกร่ง ในการตราพระราชกำหนดฉบับต่อ ๆ ไปรัฐบาลจะได้มีความระมัดระวังมากขึ้น<sup>๑๑</sup>

(3) กรณีพระราชกำหนดนิรโทษกรรม (ฉบับที่ 39) พ.ศ. 2522

ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 22 เมษายน 2522 คณะรัฐบาลชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ได้เข้าบริหารประเทศ และได้ประกาศใช้พระราชกำหนดนิรโทษกรรม (ฉบับที่ 39) พ.ศ. 2522 ในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2522 โดยอาศัยมาตรา 158 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 และได้นำเสนอรัฐสภา<sup>๑๒</sup> และได้มีการพิจารณากันในวันที่ 7 ธันวาคม 2522 พระราชกำหนดนี้ประเด็นใหญ่เป็นเรื่องไม่เก็บภาษีอากรขาเข้าสินค้าประเภทเพชรนิลจินดาทั้งที่ยังมิได้เจียระไนและรวมทั้งที่เจียระไนแล้ว โดยไม่ต้องเสียภาษี อันเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมในด้านเพชรนิลจินดา แต่ปรากฏว่ามีสมาชิกสภาหลายท่านได้กล่าวโจมตีถึงการให้ยกยอค่าให้ตัวพระราชกำหนดว่าให้ยกยอค่าไม่รัดกุมเปิดโอกาสให้ผู้ใช้หลีกเลี่ยงภาษีได้ ซึ่งฝ่ายรัฐบาลโดยนายชายชัย ลี้ถาวร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังก็ได้ยอมรับว่าไม่มีความชำนาญในเรื่องเพชรพลอยจึงอาจบกพร่องบ้าง แต่ขอร้องให้สภาผ่านพระราชกำหนดนี้ไปก่อน ภายหลังฝ่ายรัฐบาลจะเร่งรีบตราพระราชบัญญัติมาแก้ไขยกยอค่าให้ชัดเจนและรัดกุม แต่สมาชิกส่วนใหญ่เห็นว่าหากผ่านพระราชกำหนดที่มียกยอค่าไม่ชัดเจนนี้ไป ผลเสียจะตกแก่ประชาชนจึงลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนด ด้วยคะแนนเสียง 125 ต่อ 120<sup>๑๓</sup> แต่ฝ่ายรัฐบาลก็มีได้ลาออกหรือยุบสภาแต่ ประการใด เหตุผลอาจเป็นเพราะรัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลสมัย

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

<sup>๑๑</sup> สภานิติบัญญัติแห่งชาติ "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 3/2517 ชุดที่ 2, "วันศุกร์ที่ 11 มกราคม 2517.

<sup>๑๒</sup> ประชุมร่วมทั้งสองสภาตามบทเฉพาะกาล มาตรา 203 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521

<sup>๑๓</sup> รัฐสภา "รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 13/2522," วันศุกร์ที่ 7 ธันวาคม 2522.



แรกที่เกิดขึ้นหลังจากการมีการใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนเมษายน 2522

หลังจากที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง มีทั้งฝ่ายที่เรียกร้องให้รัฐบาลลาออก และฝ่ายที่คัดค้านไม่ให้รัฐบาลลาออก โดยแสดงความคิดเห็นดังต่อไปนี้

ฝ่ายแรก เห็นว่าพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลนี้ คือ เป็นนโยบายส่งเสริมการอุตสาหกรรมและส่งเสริมการท่องเที่ยว ทั้งยังเป็นนโยบายเกี่ยวกับภาษีอากร อันเป็นเรื่องเศรษฐกิจของบ้านเมือง เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นตัวแทนของราษฎร และวุฒิสมาชิกอันเป็นตัวแทนของรัฐบาลต่างไม่เห็นด้วยกับนโยบายสำคัญนี้ จึงเท่ากับเป็นการไม่ไว้วางใจรัฐบาล โดยมารยาทตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตย แล้วรัฐบาลควรจะลาออก<sup>101</sup> หรือรัฐบาลอาจเลือกวิธีการยุบสภา โดยอ้างว่าการไม่อนุมัติพระราชกำหนดของสมาชิกรัฐสภาเป็นการกระทำที่ขัดขวางการบริหารงานของรัฐบาล แต่ในข้อนี้ก็มาติดขัดตรงที่การที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของสมาชิกสภาทั้งสองตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521 มาตรา 203 ฉะนั้นการยุบสภาจึงจะยุบแต่สภาผู้แทนราษฎรย่อมไม่ถูกต้อง ส่วนจะยุบวุฒิสภาด้วยก็ทำไม่ได้<sup>102</sup> เพราะไม่เคยมีธรรมเนียมปฏิบัติมาก่อน

ฝ่ายที่สองเห็นว่า พระราชกำหนดที่รัฐบาลเสนอนี้โดยหลักแล้วไม่ถือว่ามีผลสำคัญถึงขั้นรัฐบาลต้องลาออกหรือยุบสภา ทั้งนี้เพราะเป็นพระราชกำหนดที่ลดอัตราภาษีอากรซึ่งมีความสำคัญน้อยกว่าพระราชกำหนดที่เพิ่มภาษีอากร และโดยหลักการแล้วรัฐสภาก็ไม่ขัดข้อง แต่ที่มีการโต้แย้งก็เฉพาะรายละเอียดเท่านั้น ถ้า

<sup>101</sup> สยามรัฐ (12 ธันวาคม 2522) : 6.

<sup>102</sup> สยามรัฐ (10 ธันวาคม 2522) : 3.

รัฐบาลเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องมีกฎหมายดังกล่าว รัฐบาลก็สามารถเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติให้รัฐสภาพิจารณาได้อีก<sup>103</sup> นอกจากนี้ในชุดนี้ยังเป็นชุดประชาธิปไตยโดยครึ่งใบ จึงไม่มีธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญให้ต้องลาออกหรือยุบสภา

ในที่สุดรัฐบาลชุดนี้ตัดสินใจไม่ลาออกและไม่ยุบสภา รวมทั้งไม่มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด คงบริหารประเทศต่อไปตามเดิม

การที่รัฐบาลไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว เมื่อพิจารณาสภาพข้อเท็จจริงทางการเมืองในขณะนั้นแล้ว จะเห็นได้ว่ารัฐบาลชุดนี้เกิดขึ้นภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรกหลังจากที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 แล้ว โดยอยู่ในระหว่างใช้บทเฉพาะกาล ซึ่งมีผลทำให้วุฒิสภามีอำนาจในการเมืองเท่ากับสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลชุดนี้จึงก่อตั้งขึ้นมาด้วยเสียงสนับสนุนจากวุฒิสภา ซึ่งสมาชิกของสภานี้เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้งจากพรรคพวกของพลเอกเกรียงศักดิ์ เป็นส่วนใหญ่ โดยมีเสียงสนับสนุนจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เมื่อรวมเสียงวุฒิสภากับเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลเข้าด้วยกันแล้ว ฝ่ายรัฐบาลย่อมมั่นใจว่าพระราชกำหนดฉบับนี้คงได้รับอนุมัติจากรัฐสภาอย่างแน่นอน นอกจากนี้ก่อนจะเสนอพระราชกำหนดให้รัฐสภาพิจารณาก็ไม่มีสิ่งบอกเหตุปรากฏให้เห็นเลยว่ารัฐบาลจะแพ้มติ กล่าวคือไม่มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองใด ๆ ปรากฏให้เห็นเลย จนมีผู้กล่าวว่า "พิจารณาจากดินฟ้าอากาศ ประกอบด้วยลม ฟ้า อากาศ ของกรมอุตุนิยมแล้ว ไม่มีสิ่งใดเกิดความวิปริตเลย แต่ประหลาดใจในรัฐสภา บรรยากาศเกิดความวิปริต ผิดลำดับอย่างประหลาด ทั้งนี้เพราะรัฐบาลแพ้มติของสมาชิกสภาอย่างไม่มีเหตุเลย"<sup>104</sup> จากการที่ไม่มีวีแววของการเคลื่อนไหวทางการเมืองปรากฏให้เห็นมาก่อนเลย ประกอบกับรัฐบาลเชื่อมั่นในเสียงสนับสนุนฝ่ายตนซึ่งส่วนใหญ่เป็นวุฒิสมาชิก รัฐบาลจึงปราศจากความวิตกกังวลใจในกฎหมายฉบับนี้ แถมจะให้ความสำคัญน้อยกว่าที่

<sup>103</sup> สยามรัฐ (8 ธันวาคม 2522) : 1.

<sup>104</sup> สยามรัฐ (10 ธันวาคม 2522) : 6.

ควรจะเป็นด้วยซ้ำ โดยเห็นได้จากในวันที่เสนาอพระราชกำหนดนิกัถัตราศุลกากร ฉบับดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณา พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี และในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในพระราชกำหนดนี้ ไม่เข้าร่วมประชุมรัฐสภา แต่กลับเดินทางไปไหว้พระที่จังหวัดเชียงใหม่ ก่อนหน้าวันนัดประชุมรัฐสภา คงปล่อยให้รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายรัฐสภา คือพลอากาศทวี จุลละทรัพย์มาร่วมประชุมแทน<sup>105</sup> และประการสำคัญภายหลังจากรัฐสภามีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดนี้แล้ว มีสมาชิกสภาผู้แทนหลายท่านแสดงความคิดเห็นว่า หากรัฐบาลเลือกที่จะลาออกก็ไม่ใช่อะไรที่น่าวิตกเพราะ เมื่อชาวเสียงเลือกตัวนายฯ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ก็ต้องได้เป็นอีก เพราะมีเสียงสนับสนุนอยู่แยะ ทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายสนับสนุนรัฐบาล ก็พร้อมจะให้การสนับสนุน พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อจัดตั้งรัฐบาลใหม่<sup>106</sup> เหตุผลดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับดังกล่าว มิได้เกิดจากความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดผลในทางการเมืองโดยการล้มรัฐบาลชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ แต่อย่างใด ซึ่งในข้อนี้แตกต่างจากการที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดบริหารราชการนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 และพระราชกำหนดสร้างพุทธบุริมถล พ.ศ. 2487 ครั้งสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี หรือในครั้งที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งทั้งสองครั้งก่อนวันที่จะมีการประชุมพิจารณาพระราชกำหนด ได้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองอันเป็นสิ่งบอกเหตุล่วงหน้า

เมื่อการไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้มิได้เกิดจากการมุ่งหวังที่จะให้รัฐบาลลาออกหรือยุบสภาแต่อย่างใด จึงสมควรที่จะพิจารณาหาเหตุผลที่แท้จริงในครั้งนี้ เมื่อพิจารณาแล้วเหตุผลที่แท้จริง น่าจะเกิดจากความประมาทของฝ่ายรัฐบาลที่ก่อตั้งขึ้นมาด้วยเสียงสนับสนุนจากวุฒิสมาชิกท่วมทับ โดยอาศัยเสียงจาก

<sup>105</sup> สยามรัฐ (10 ธันวาคม 2522) : 6.

<sup>106</sup> สยามรัฐ (8 ธันวาคม 2522) : 1.

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพียงเล็กน้อยเท่านั้นก็สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ ที่เห็นได้ชัด ก็คือ ในวันประชุมรัฐสภาเกิดความไม่พร้อมเพรียงขึ้นทางด้านคณะรัฐมนตรี ซึ่งมาประชุมกันสี่ห้าคนเท่านั้น ข้าต่วนายกรัฐมนตรีซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ด้วยอีกตำแหน่งหนึ่ง และจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 31) นี้เนื่องจากเป็นกฎหมายพิเศษของกระทรวงการคลัง กลับไม่อยู่ในที่ประชุม แต่เดินทางไปไหว้พระที่จังหวัดเชียงใหม่ นายบัญญัติ บรรทัดฐาน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุราษฎร์ธานี โฆษกพรรคประชาธิปัตย์ ให้ความเห็นว่า "เกิดจากความบกพร่องของรัฐบาล ที่ไม่ได้ตั้งรัฐมนตรีมาเข้าสภา เพราะเห็นว่าไม่สำคัญ สมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลก็เลยมาประชุมไม่พร้อมทั้งรัฐบาล จึงล้ม" <sup>107</sup>

นอกจากนี้อีกประการหนึ่งเกิดจากข้อบกพร่องของเนื้อความในตัวพระราชกำหนด ที่ใช้ถ้อยคำคลุมเครือไม่ชัดเจน อันเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่กรมศุลกากรมีโอกาสใช้ดุลพินิจไปในทางทุจริต ทั้งเป็นช่องโหว่ให้พ่อค้าขนเพชร ทั้งที่เจียรระโนและยังไม่เจียรระโนจากต่างประเทศเข้ามาในเมืองไทยได้ง่าย ข้อผิดพลาดดังกล่าวฝ่ายรัฐบาลโดยนายชาญชัย ลี้ถาวร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมได้ขอมรับผิดโดยดี พร้อมทั้งวิงวอนให้รัฐสภาผ่านพระราชกำหนดไปก่อน และจะออกพระราชบัญญัติแก้ไขในภายหลัง

การที่เนื้อความของพระราชกำหนดมีข้อบกพร่องอย่างมากดังกล่าว เป็นสาเหตุสำคัญที่บรรดาสมาชิกของสภาทั้งสองเล็งเห็นถึงอันตรายอย่างใหญ่หลวง เนื่องจากหากสภาอนุมัติพระราชกำหนด ก็จะมีผลใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อไป ไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องในตัวกฎหมายได้ จึงพร้อมในกันลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนด ในกรณีนี้ทำให้เห็นได้ชัดเจน ถึงประสิทธิภาพในการควบคุมการตราพระราชกำหนดของรัฐสภา อันเป็นการควบคุมในเนื้อความของพระราชกำหนดอย่างแท้จริง โดยมิได้มีเหตุผลทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องแต่ประการใด เช่นการมุ่งหวังโค่นล้มรัฐบาล

<sup>107</sup> เรื่องเดียวกัน.

และรัฐบาลมาจากฐานเสียงของวุฒิสภา (มาจากการเลือกตั้ง) สภาผู้แทนที่เพิ่งเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งไม่เท่าใด จึงไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรท่านใดอยากให้ยุบสภา ประกอบกับสภาผู้แทนราษฎรไม่มีพรรคการเมืองใดพอจะเป็นแกนในการจัดตั้งรัฐบาลผสมได้ หากรัฐบาลชุดนี้ออกก็เป็นกรยากลำบากในการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ จึงไม่อยากให้รัฐบาลชุดนี้ออก นอกจากนี้ทางฝ่ายรัฐสภาเห็นด้วยในหลักการแห่งพระราชกำหนดฉบับนี้ที่มุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมแต่มีข้อเสียคือใช้ถ้อยคำไม่รัดกุมเท่า นั้นจึงอาจเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้ไม่ใช่นโยบายสำคัญของรัฐบาลรัฐบาลจึงไม่ต้องลาออกหรือยุบสภาแม้พระราชกำหนดจะไม่ผ่านสภา

(4) กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2524

ในสมัยรัฐบาลเปรม 4 หลังจากมีการยุบสภาในวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 อันเนื่องมาจากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 ทำให้มีพระราชกำหนดค้างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอีก 7 ฉบับ<sup>100</sup> ในจำนวนนี้มีฉบับหนึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่าสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนอย่างมากมาตลอด ตั้งแต่รัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2529 ได้แก่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 โดยรัฐบาลได้เก็บภาษีรถยนต์ที่ใช้ น้ำมันดีเซลหรือก๊าซ ทั้งรถยนต์ใหม่และรถยนต์เก่าที่เปลี่ยนมาใช้ น้ำมันดีเซลหรือก๊าซ เพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 4 เท่า ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป พลเอกเปรมฯ ได้กลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลชุด "เปรม 5" ขึ้น และได้นำ

<sup>100</sup> ในระหว่างที่มีการยุบสภา รัฐบาลรักษาการก็ได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 ทำให้มีพระราชกำหนดที่จะต้องนำเข้าสู่สภาฯ รวม 8 ฉบับ ผ่านความเห็นชอบโดยการอนุมัติของสภาฯ เพื่อจะได้สิ้นผลบังคับ

พระราชกำหนดทั้ง 8 ฉบับ เสนอให้สภาพิจารณาแต่เนื่องจากพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติรถยนต์ดังกล่าวสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนอย่างมาก และรัฐบาลก็ตระหนักความจริงในข้อนี้โดยหลังจากประกาศใช้พระราชกำหนดดังกล่าวไปแล้ว รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นพระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อลดภาษีรถยนต์ที่ใช้แก๊สและน้ำมันดีเซลลงบ้าง รัฐบาลจึงไม่ประสงค์จะให้พระราชกำหนดดังกล่าวผ่านความเห็นชอบโดยการอนุมัติของสภา เพื่อจะสิ้นผลบังคับ

วิธีการที่รัฐบาลใช้ก็คือประสานเป็นการภายในกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายรัฐบาล ให้ลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐบาลเอง ซึ่งสภาก็ได้ลงมติไม่อนุมัติในวันที่ 4 กันยายน 2529<sup>109</sup> การที่แม้พระราชกำหนดจะตกไปแต่รัฐบาลก็มีได้ "ลาออก" หรือ "ยุบสภา" เหตุที่รัฐบาลชุด "เปรม 5" ไม่ได้ปฏิบัติตามวิถีทางในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา รัฐบาลได้อ้างว่า<sup>110</sup>

ประการแรก พระราชกำหนดทั้งหมด 8 ฉบับนี้ เป็นนโยบายของรัฐบาลชุดเก่า แม้นายกรัฐมนตรีจะคนเดิม) รัฐบาลชุดใหม่เป็นเพียงผู้รับภาระในการนำพระราชกำหนดอันเป็นผลงานของรัฐบาลชุดเก่าเสนอต่อสภาผู้แทนฯ ซึ่งเป็นความจำเป็นต้องทำเพื่อให้มีการดำเนินไปครบถ้วนตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญสำหรับสภาจะมีมติอย่างใดนั้นเป็นเรื่องของสภา(ชุดใหม่)กับรัฐบาลเก่า รัฐบาลชุดใหม่ไม่เกี่ยวข้องกับ

ประการที่สอง รัฐบาลชุดใหม่เพิ่งตั้งขึ้นมาได้เพียง 25 วัน และไม่ได้มีส่วนรู้เห็นในนโยบายในการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลชุดเก่า จึงไม่ต้องรับผิดชอบในผลงานของรัฐบาลชุดเก่า จึงไม่ต้องรับผิดชอบในผลงานของรัฐบาลชุดเก่า ด้วยเหตุนี้รัฐบาลชุดใหม่จึงไม่ต้องลาออก

ประการที่สาม สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่นี้เพิ่งเลือกตั้งกันมาใหม่ และรัฐบาลใหม่ก็แสดงเจตนาและมีการบังคับ (ตามคำอภิปราย ของ ส.ส. ฝ่ายรัฐบาล) ให้ยกมือไม่ให้อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นผลสำเร็จ ฉะนั้นจึงไม่ต้องยุบสภาผู้

<sup>109</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (14 กันยายน 2529) : 12.

<sup>110</sup> สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 5/2529", วันพฤหัสบดีที่ 4 กันยายน 2529.

## แทนราษฎร

โดยสรุปฝ่ายรัฐบาลเห็นว่าไม่ใช่ความรับผิดชอบของรัฐบาลชุดใหม่ เพราะเป็นนโยบายของรัฐบาลชุดเก่า เมื่อไม่ใช่ นโยบายของรัฐบาลชุดใหม่ แม้พระราชกำหนดไม่ผ่านสภา ก็จะถือว่าสภาไม่ให้ความไว้วางใจไม่ได้ จึงไม่ต้องลาออกหรือยุบสภา การที่รัฐบาลเสนอพระราชกำหนดที่ค้างทั้ง 8 ฉบับ เข้าสภาฯ เป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนของรัฐธรรมนูญ มิใช่ว่าเป็นการยอมรับว่าพระราชกำหนดทั้ง 8 ฉบับเป็นนโยบายของรัฐบาลชุดใหม่

### 6.3.4 กรณีรัฐธรรมนูญหรือรัฐสภาถูกยกเลิกโดยการรัฐประหารก่อนการอนุมัติพระราชกำหนด

ปัญหาที่น่าพิจารณาทางทฤษฎีอีกปัญหาหนึ่งก็คือหากรัฐบาลตราพระราชกำหนดแล้ว ปรากฏว่าก่อนนำพระราชกำหนดดังกล่าวไปให้รัฐสภาอนุมัติ มีการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างรัฐธรรมนูญหรือรัฐสภาเกิดขึ้น ผลจะเป็นเช่นไรในเรื่องนี้ ไม่เคยปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นในประเทศไทยอันจะยกมาเทียบเคียงได้ อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า กรณีดังกล่าวหากเกิดขึ้นน่าจะต้องถือว่า พระราชกำหนดนั้นสิ้นผลไปในวันที่มีการล้มล้างรัฐธรรมนูญและรัฐสภา เพราะประการแรก รัฐธรรมนูญอันเป็นแม่บทที่ให้อำนาจออกพระราชกำหนดนั้น สิ้นผลไปแล้ว ประการที่สอง ในเวลาที่รัฐธรรมนูญสิ้นผลไปนั้น กระบวนการตราพระราชกำหนดยังไม่สมบูรณ์คือ ยังขาดการอนุมัติหรือไม่อนุมัติของรัฐสภา ทั้งยังไม่มีรัฐสภาด้วยจึงต้องถือว่า พระราชกำหนดที่ยังไม่ผ่านกระบวนการตราที่สมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญที่ถูกล้มล้างนั้น สิ้นผลไปตามรัฐธรรมนูญ และรัฐสภาอย่างไรก็ตามหากคณะปฏิวัติรัฐประหารประสงค์จะให้พระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นกฎหมายตลอดไป ก็คงต้องมีประกาศของคณะปฏิวัติรัฐประหารออกมากำหนดให้พระราชกำหนดนั้น มีผลเป็นกฎหมายในทำนองเดียวกับการอนุมัติพระราชกำหนดของรัฐสภา

### 6.4 การควบคุมภายหลังรัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนด

หลังจากที่รัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนด โดยการอนุมัติพระราชกำหนดแล้ว

"พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป" หมายความว่าในด้านเนื้อหาพระราชกำหนดเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แต่ในด้านรูปแบบแล้วพระราชกำหนดก็ยังคงถูกเรียกชื่อว่าพระราชกำหนดเช่นเดิม ไม่มีพระราชกำหนดฉบับใดเมื่อได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้วพระราชกำหนดเปลี่ยนไปเรียกเป็นพระราชบัญญัติแต่ประการใด

#### 6.4.1 การควบคุมโดยตุลาการรัฐธรรมนูญ

ในระบบรัฐธรรมนูญไทยผลจากการที่พระราชกำหนดได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐสภาไม่ทำให้ลักษณะการควบคุมของตุลาการรัฐธรรมนูญไทยต่อพระราชกำหนดที่ได้รับการให้สัตยาบันแล้วเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากพระราชกำหนดที่ยังไม่ได้รับการให้สัตยาบันแต่ประการใด กล่าวคือทั้งก่อนและหลังการให้อนุมัติจากรัฐสภา พระราชกำหนดก็ถือว่าเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งซึ่งตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เฉพาะในส่วนที่เป็นเนื้อความได้เช่นเดิม ทั้งนี้โดยต้องผ่านกระบวนการในการนำขึ้นสู่การพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 191 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 นั่นคือต้องมีคดีเกิดขึ้นในศาลไม่ว่าศาลใด และมีประเด็นเรื่องพระราชกำหนดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่รวมอยู่ในประเด็นแห่งคดีด้วย ราษฎรจะร้องเรียนไปยังตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยตรงไม่ได้ และแม้จะร้องเรียนไปยังศาลเป็นข้อหาเอกเทศโดยเดี่ยวว่าพระราชกำหนดขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้เช่นกัน หากแต่จะต้องผนวกไปกับประเด็นอื่น ๆ ในคดี นอกจากนั้นการนำประเด็นปัญหาพระราชกำหนดขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขึ้นสู่การวินิจฉัยของตุลาการรัฐธรรมนูญนี้ จะต้องอาศัยความเห็นจากศาลเป็นเบื้องต้นว่ามีประเด็นพระราชกำหนดนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็จะวินิจฉัยชี้ขาดในเบื้องต้นหรือรวมไว้วินิจฉัยพร้อมกับคำพิพากษาในประเด็นอื่น ๆ ก็ได้ แต่ถ้าศาลเห็นว่าพระราชกำหนดที่ได้รับการให้อนุมัติจากรัฐสภาแล้วขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลก็จะทำรายงานไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อส่งต่อไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งล้วนแต่ผ่านความเห็นของศาลเป็นการกลั่นกรองมาแล้วขึ้นหนึ่งเสมอ ลักษณะการนำประเด็นเข้าสู่การพิจารณาของตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มีกระบวนการเช่นเดียวกับตอนที่พระราชกำหนดยังไม่ได้รับการพิจารณาจากรัฐสภาดังกล่าวนั้นแล้วในตอนต้นทุกประการ



#### 6.4.2 การควบคุมโดยศาลยุติธรรม

ในประเทศฝรั่งเศสเมื่อรัฐบาลตรารัฐกำหนดขึ้นแล้วต้องนำไปเสนอขออนุมัติจากรัฐสภา หากรัฐสภาได้ให้สัตยาบันต่อรัฐกำหนดนั้น ผลก็คือรัฐกำหนดมีสภาพทางกฎหมายเป็นรัฐบัญญัติ อันเป็นการกระทำในทางกฎหมายที่มีอำนาจบังคับสูงสุด จึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง และศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาว่า รัฐกำหนดขัดต่อรัฐธรรมนูญได้ แต่ในระบบรัฐธรรมนูญของไทยไม่มีแนวความคิดดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับจนถึงวันที่มีการลงมติเกี่ยวกับการอนุมัติของรัฐสภา พระราชกำหนดก็ถือว่าเป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง แม้จะมีผลดังเช่นพระราชบัญญัติเพียงชั่วคราวก็ตาม และภายหลังพระราชกำหนดจะได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา และผลของการอนุมัติทำให้พระราชกำหนดมีค่าบังคับเช่นเดียวกับกฎหมายที่ตราโดยองค์กฤษฎีกาก็ตาม แต่เนื่องจากประเทศไทยเราไม่มีแนวความคิดดังเช่นประเทศฝรั่งเศส ที่ว่า รัฐบัญญัติก็การแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน อันเป็นผลให้รัฐบัญญัติมีค่าบังคับสูงสุด แม้ฝรั่งเศสจะมีการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ตามแต่ในทางปฏิบัติ คำพิพากษาของศาลซึ่งถือเป็นการกระทำทางกฎหมายประการหนึ่งและต้องอยู่ภายใต้รัฐบัญญัติศาลจึงไม่มีอำนาจพิจารณาว่ารัฐบัญญัติขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือเป็นโมฆะ ดังนั้น ประเทศไทยยังจึงไม่มีความแตกต่างกันในทางกฎหมายแต่ประการใดระหว่างพระราชกำหนดที่ยังไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา หรือที่รัฐสภาได้อนุมัติแล้ว ผลคือศาลยุติธรรมสามารถควบคุมพระราชกำหนดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว มิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนเนื้อความโดยมีวิธีการ และมีขั้นตอนเช่นเดียวกับการควบคุมพระราชกำหนดโดยศาลยุติธรรม ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ประกาศใช้จนถึงวันที่รัฐสภาพิจารณาลงมติอนุมัติ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## 6.5 ข้อวิเคราะห์ทางทฤษฎีในการตราพระราชกำหนดและการควบคุมพระราชกำหนด

หลังจากที่ได้ศึกษาทฤษฎีกฎหมายมหาชนอันเป็นรากฐานของการตราพระราชกำหนดในระบบรัฐธรรมนูญต่างประเทศ ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ เป็น รวมทั้งการควบคุมการตราพระราชกำหนดที่ระบบรัฐธรรมนูญไทยได้วางไว้ มาเปรียบเทียบกับทางปฏิบัติแล้ว จะเห็นได้ชัดจากการศึกษาในบทที่ 4 และบทที่ 5 ว่า การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดในหลายกรณี ดังกล่าวมักไม่เป็นไปตามความประสงค์ที่ผู้ร่างได้กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและการควบคุมไว้ นอกจากนั้นการควบคุมโดยองค์กรต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญวางไว้ทั้งในฝ่ายบริหารเอง (การให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย) หรือโดยรัฐสภา (โดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด) มักจะไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในหลายกรณี แต่พระราชกำหนดดังกล่าวก็ยังใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติอยู่ตลอดมา จนกว่าจะถูกยกเลิกโดยกฎหมายที่มีค่าบังคับเท่าเทียมหรือสูงกว่า ปัญหาจึงมีขึ้นในทางทฤษฎีว่าเหตุใดพระราชกำหนดหลายต่อหลายฉบับที่เห็นกันว่าขัดต่อหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการตราในรัฐธรรมนูญ จึงยังคงมีผลเป็นกฎหมายในระบบกฎหมายไทยอยู่? ปัญหานี้จะต้องตอบโดยการวิเคราะห์การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญ ตลอดจนทั้งระบบการควบคุมที่รัฐธรรมนูญวางไว้ดังต่อไปนี้

### 6.5.1 ผู้มีอำนาจใช้และตีความรัฐธรรมนูญในกรณีการตราพระราชกำหนดอันมีผลในระบบกฎหมาย

ในสภาพความเป็นจริงการบังคับใช้กฎหมายในทุกกรณี จะต้องมีการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก่อนเสมอ กล่าวคือ เมื่อใดมีการใช้กฎหมาย (application of law) เมื่อนั้นจะต้องมีการตีความกฎหมายเสมอ (interpretation of law) การพิจารณาว่าองค์กรใดมีอำนาจตีความกฎหมายที่แท้จริง จึงต้องดูว่าองค์กรนั้นมีอำนาจบังคับใช้กฎหมายที่ระบบกฎหมายนั้นยอมรับหรือไม่ หมายความว่าระบบกฎหมายนั้น ได้จัดตั้งให้องค์กรนั้นเป็นผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายหรือไม่นั่นเอง ในการตราพระราชกำหนดฝ่ายบริหารเป็นองค์กรผู้มีอำนาจตราพระราชกำหนด (ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ) ดังนั้นฝ่ายบริหารเป็นองค์กรผู้มีอำนาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด และย่อมมีอำนาจตีความบท

บัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น เสียก่อนเพื่อทำการตราพระราชกำหนดซึ่งอยู่ในอำนาจของ  
 ตนต่อไป องค์การหน่วยงานหรือบุคคลอื่น ๆ ซึ่งไม่มีอำนาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญใน  
 ส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดจึงย่อมไม่มีอำนาจโดยชอบที่จะตีความรัฐธรรมนูญ  
 ในส่วนนี้

อนึ่ง ในระบบรัฐธรรมนูญไทยองค์การฝ่ายบริหารประกอบด้วยสองส่วน  
 คือพระมหากษัตริย์ ในฐานะเป็นประมุขของรัฐและประมุขของฝ่ายบริหารในขณะเดียว  
 กัน อีกส่วนหนึ่งคือนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ทั้งพระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรี  
 และคณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจร่วมกันในการตราพระราชกำหนดทั้งสององค์การจึงเป็น  
 ผู้มีอำนาจบังคับใช้ และตีความรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ความสัมพันธ์ระหว่างสององค์การ  
 อยู่ภายใต้ระบบการปกครองซึ่งมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ  
 กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนด โดยคำแนะนำและยินยอมของ  
 คณะรัฐมนตรี แต่พระมหากษัตริย์ก็ทรงมีพระราชอำนาจตามราชประเพณีในการที่จะ  
 ให้คำปรึกษาแนะนำ สนับสนุนหรือตักเตือนแก่คณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอาจ  
 รับไปปฏิบัติหรือไม่ ก็แล้วแต่จะเห็นเหมาะสม แต่ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงยอมลง  
 พระปรมาภิไธยในร่างพระราชกำหนดนั้น ร่างพระราชกำหนดดังกล่าวก็จะใช้เป็น  
 กฎหมายมิได้

#### 6.5.2 การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญที่แท้จริงต่างจากการใช้และ การตีความในกฎหมายอื่น

การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารเป็นการกระทำ  
 ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจการปกครองสูงสุด และรัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายที่กำหนด  
 กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับสถาบันการเมืองโดยกำหนดโครงสร้างระบบการเมือง  
 การตั้งองค์การการเมือง และกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ ฯลฯ ดังนั้น  
 การใช้และการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยองค์การฝ่ายบริหารนี้ จึงเป็นการใช้  
 และตีความกฎหมายในทางการเมือง ซึ่งมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการใช้และตี  
 ความกฎหมายอื่นทั่วไป เราจะเห็นได้ว่าการใช้และการตีความกฎหมายอื่นโดยทั่วไป  
 นั้น อาจมีผู้ใช้และผู้ตีความกฎหมายให้บังเกิดผลในระบบชั้นได้หลายระดับตั้งแต่  
 ระดับต่ำสุดซึ่งอาจเป็นประชาชน (ก็เป็นการใช้และการตีความกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์เพื่อกำหนดกรรมสัญญา) หรือเจ้าพนักงานของรัฐโดยทั่วไปจนถึงศาลชั้นต้น และอาจจะถึงการใช้และตีความกฎหมายในระดับสูงสุดที่มีผลเด็ดขาดในระบบกฎหมาย นั่นคือ ศาลฎีกา กล่าวง่าย ๆ ก็คือ มีศักดิ์แห่งการใช้และตีความกฎหมาย กำกับ ควบคุม ตรวจสอบ กันอยู่หลายชั้นในแนวตั้ง (vertical control)<sup>111</sup>



แต่ในการใช้และตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญที่กำหนดการกระทำขององค์กรทางการเมืองระดับสูง เช่น ในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหาร (การยุบสภา การลงมติไม่ไว้วางใจ การเปิดประชุมสภา ฯลฯ) หรือการกระทำของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในทางนโยบายระดับสูง เช่น การประกาศสงคราม ฯลฯ นั้น อำนาจการใช้และตีความ กฎหมายในส่วนนี้มักจะขึ้นอยู่กับองค์กรทางการเมืองระดับสูงนั้นโดยเด็ดขาด กล่าวคือการใช้และตีความขึ้นอยู่กับดุลพินิจขององค์กรนั้น ๆ ที่จะเลือกใช้หรือตีความรัฐธรรมนูญไปในทางใด ทางหนึ่งในจำนวนหลายทาง ลักษณะเช่นนี้เห็นได้จากมักจะไม่มีการควบคุม กำกับ และตรวจสอบการใช้ การตีความกฎหมายขององค์กรเหล่านี้จากองค์กรในระดับที่สูงกว่า หรือกล่าวได้ว่า ไม่มีการควบคุมในแนวตั้ง ด้วยเหตุนี้เมื่อฝ่ายบริหารเป็นองค์กรผู้ใช้และตีความ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>111</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "สถาบันการเมืองและกฎหมายในสังคม," เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม หน่วยที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2528), หน้า 298-299.

รัฐธรรมนูญในส่วนที่เป็นบทบัญญัติ เรื่องการตราพระราชกำหนด อำนาจการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจขององค์กรฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาดที่จะเลือกใช้และตีความไปในแนวทางใด กล่าวคือ ฝ่ายบริหารสามารถเลือกใช้ดุลพินิจว่ากรณีใดหรือสถานการณ์ใด จึงเรียกว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ฯลฯ อันทำให้ฝ่ายบริหารอ้างเป็นสาเหตุในการตราพระราชกำหนดได้ ในลักษณะดังกล่าวนี้การตรวจสอบควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารว่าขัดรัฐธรรมนูญ หรือไม่ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น ห้ามมีการควบคุมตรวจสอบการใช้และตีความในแนวตั้งไม่

สำหรับการควบคุมพระราชกำหนดมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญโดยศาลหรือตุลาการรัฐธรรมนูญ (มาตรา 190-192 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการจัดองค์กรควบคุมมิให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ แม้จะมีการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญโดยคณะรัฐมนตรี ในการตราพระราชกำหนดมาแล้วและรัฐสภาที่จะพิจารณาอนุมัติแก่พระราชกำหนดนั้นอีกชั้นหนึ่งแล้ว แต่รัฐธรรมนูญก็เปิดโอกาสให้ศาลและตุลาการรัฐธรรมนูญเข้ามาควบคุมการใช้และตีความรัฐธรรมนูญในส่วนนี้อีกได้ทั้งก่อนและหลังการอนุมัติพระราชกำหนด ซึ่งเท่ากับเป็นการควบคุมในแนวตั้ง แต่การควบคุมกฎหมายหรือพระราชกำหนดมิให้ขัดรัฐธรรมนูญในระบบของประเทศไทยนั้นเป็นการควบคุมเฉพาะในส่วนที่เป็นเนื้อความของกฎหมายหรือเนื้อความของพระราชกำหนดเท่านั้น เช่น ควบคุมว่าพระราชกำหนดมาตรา 4 มีข้อความหรือเนื้อความขัดกับรัฐธรรมนูญมาตรา 30 ในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ มิได้ควบคุมล่วงเข้าไปถึงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ "การใด" ทุกประเภทที่กระทำลงไปโดยมีรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ทำได้โดยเฉพาะในเรื่องการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารในการใช้และตีความในเงื่อนไขรัฐธรรมนูญ เพื่อตราพระราชกำหนด ต่างจากของประเทศฝรั่งเศสซึ่งควบคุมถึง "การใด" ทุกประเภทที่การเป็นหรือทำลงโดยมีรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ทำได้ อันเป็นเหตุให้สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) สามารถควบคุมนิติกรรมทางปกครองบางประเภทมิให้ขัดรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้นการควบคุมพระราชกำหนดมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญตามระบบของไทยนี้ แม้จะเป็นการควบคุมในแนวตั้งแต่ก็เป็นการควบคุมเฉพาะในส่วนเนื้อความเท่านั้นจึงไม่เข้าไปจำกัดอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่มีโดยเด็ดขาดได้

ในข้อนี้พอสรุปได้ว่า การใช้และการตีความกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนอื่นที่มีใช้กฎหมายสำคัญในทางการเมืองแล้ว ถึงแม้จะมีผู้ใช้และผู้ตีความกฎหมายที่บังเกิดผลในกฎหมายหลายระดับ แต่ก็มี การตรวจสอบควบคุมการใช้ และการตีความกฎหมายหลายชั้นจากองค์กรต่างระดับกัน และการใช้และการตีความขององค์กรสูงสุดคือศาลฎีกาเท่านั้นที่จะมีผลแท้จริงขั้นสุดท้ายในระบบกฎหมาย กล่าวคือผู้ใช้และผู้ตีความกฎหมายขั้นสุดท้ายเท่านั้นที่เป็นผู้ใช้และผู้ตีความกฎหมายที่แท้จริง ส่วนผู้ใช้และผู้ตีความกฎหมายระดับอื่นก็กลายเป็นผู้ต้องเคารพหรือผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่องค์กรสูงสุดนั้นตีความไป แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้และการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ องค์กรทางการเมืองระดับสูงซึ่งย่อมหมายรวมถึงฝ่ายบริหารด้วย กลับเป็นทั้งผู้ใช้และผู้ตีความกฎหมายและผู้ต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายไปในเวลาเดียวกันเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้เป็นผลมาจาก การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญมักอยู่ในอำนาจเด็ดขาดขององค์กรการเมืองระดับสูงเสมอ

ข้อสรุปดังกล่าวข้างต้น เมื่อนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับลักษณะพิเศษของรัฐธรรมนูญซึ่งมักจะกำหนดโครงสร้าง (STRUCTURE) องค์กร (organ) และกระบวนการ (process) ในทางการเมือง ว่าใครบ้างเป็นสถาบันการเมือง มีการกำหนดให้ประมุขของรัฐในแบบพระมหากษัตริย์หรือแบบอื่น กำหนดให้มีรัฐสภาเป็นสภาเดี่ยวหรือสองสภา มีอำนาจหน้าที่ใด กำหนดให้มีนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีซึ่งมีอำนาจหน้าที่อย่างไร กำหนดวิธีการหรือกระบวนการว่าองค์กรเหล่านี้ต้องทำหน้าที่อย่างไรจึงจะเป็นการใช้อำนาจที่ชอบ เช่น การกำหนดกระบวนการนิติบัญญัติเอาไว้สำหรับการบัญญัติกฎหมาย ฯลฯ เหล่านี้ เป็นการกำหนดให้อำนาจแก่องค์กรทางการเมืองซึ่งจะใช้หรือไม่ก็ได้เอาไว้ กล่าวคือองค์กรทางการเมืองก็ต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญให้ไว้จะใช้อำนาจนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ไม่ได้ เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดโครงสร้าง องค์กร และกระบวนการทางการเมืองแล้ว รัฐธรรมนูญยังให้อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบแก่องค์กรทางการเมืองด้วยแต่ รัฐธรรมนูญจะไม่ก้าวล่วงไปกำหนดว่าต้องใช้อำนาจหน้าที่นั้นอย่างไร องค์กรที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้นจะปฏิบัติอย่างไร ต้องทำหรือไม่ทำอะไรอันเป็นเรื่องการบังคับ ความประพฤติขององค์กรเหล่านั้นโดยตรง รัฐธรรมนูญมักจะ ไม่กำหนด แต่จะให้อยู่ในดุลพินิจอิสระขององค์กรเหล่านั้นเป็นส่วนใหญ่ ดังเช่น รัฐธรรมนูญจะไม่กำหนดว่ารัฐบาลต้องบริหารประเทศอย่างไร รัฐธรรมนูญจะไม่กำหนดว่าในกรณีนั้น ๆ รัฐสภา

ต้องลงมติไม่ไว้วางใจหรือรัฐบาลต้องยุบสภา หรือในเรื่องการตราพระราชกำหนด การที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าในกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติฯ เป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดไว้ภายในขอบเขตเงื่อนไข ตามรัฐธรรมนูญแต่รัฐธรรมนูญ จะไม่กำหนดเฉพาะเจาะจงว่าในกรณีนั้นกรณีนี้ ฝ่ายบริหารต้องตราพระราชกำหนด เช่น กำหนดว่าหากเกิดราคาข้าวตกต่ำหรือเกิดภาวะ ฝนแล้งรัฐบาลจะต้องตราพระราชกำหนดมาแก้ไขปัญหาราคาข้าวไว้ หรือเพื่อช่วยเหลือ อุตสาหกรรมภายในประเทศ รัฐบาลจะต้องตราพระราชกำหนดขึ้นภาษีอากร อันเป็นการกำหนดการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารที่จะเลือกพิจารณาว่ากรณีใดเป็นกรณีที่ถือว่า อยู่ในเงื่อนไขหลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนด กล่าวคือกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่ง เกี่ยวกับการจัดสถาบันการเมืองนั้นจะไม่กำหนดพันธะ (obligations) ไว้ให้องค์กร ที่กฎหมายตั้งขึ้นต้องปฏิบัติแต่จะให้อำนาจไว้ (powers) องค์กรนั้นจะใช้หรือไม่ก็ได้ และในส่วนที่องค์กรที่กฎหมายตั้งขึ้นจะปฏิบัติอย่างไรนั้นอยู่ในดุลพินิจอิสระขององค์กร เหล่านั้น ลักษณะของกฎหมายรัฐธรรมนูญนี้จะสอดคล้องกับการใช้และตีความรัฐธรรมนูญ โดยองค์กรผู้มีอำนาจเด็ดขาดขององค์กรนี้กล่าวอีกนัยหนึ่ง การใช้และตีความ รัฐธรรมนูญของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนด จะเป็นอำนาจเด็ดขาดและเป็นดุลพินิจอิสระของฝ่ายบริหารด้วยลักษณะดังกล่าวฝ่ายบริหารจึงมีดุลพินิจอิสระ ที่จะตีความรัฐธรรมนูญ โดยวิธีการเลือกหาความหมายของคำว่า "กรณีฉุกเฉิน", "ความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ", "ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ", "ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ" หรือ "ความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา", "การพิจารณาโดยด่วนและลับ" หรือ "เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน" อันเป็นบทบัญญัติหรือตัวอักษรแห่งรัฐธรรมนูญ และนำความหมายที่ได้มาพิจารณาบังคับใช้รัฐธรรมนูญ นั่นคือ การพิจารณาตราพระราชกำหนดนั่นเอง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้อำนาจรัฐสภาที่จะ อนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่ตราขึ้นได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้อำนาจใช้และตี ความรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้แก่รัฐสภาไว้ด้วย ดังนั้นหากรัฐสภาเห็นว่าฝ่ายบริหารตรา พระราชกำหนดโดยมิได้เป็นไปตามเงื่อนไข และกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ รัฐสภาก็ชอบที่จะไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น จากที่กล่าวนี้จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ ได้วางโครงสร้าง และกลไกการใช้การตีความในการตราพระราชกำหนดเอาไว้ ให้มีการตรวจสอบโดยกระบวนการทางรัฐสภาได้ อันเป็นการดูแลและคานกันนั่นเอง

ดังนั้นการตีความโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นการตีความที่ "แท้จริง" คือมีผลในระบบกฎหมายทั้งการตีความของฝ่ายบริหารและรัฐสภาเมื่อนำแนวความคิดนี้มาใช้ในการตราพระราชกำหนดโดยองค์กรฝ่ายบริหาร การตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญในหลักเกณฑ์ที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดเป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหาร การตีความดังกล่าวจึงเป็นการตีความที่แท้จริง

ประการต่อมาการตีความรัฐธรรมนูญเป็นการใช้ดุลพินิจอิสระขององค์กรผู้ใช้อำนาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่จะเลือกกำหนดหรือหาความหมายให้กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ บทบัญญัติแห่งกฎหมายทุกบทย่อมต้องมีความไม่แน่นอนในเรื่องความหมายอยู่ในระดับหนึ่ง และย่อมอาจตีความได้หลายนัย ซึ่งองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายต้องเลือกเอาระหว่างความหมายเหล่านั้น การเลือกเอาความหมายใดความหมายหนึ่งขึ้นมาั้นมีผลเป็นการตีความกฎหมาย การตีความกฎหมายจึงเป็นการกระทำอิสระ และความสมบูรณ์ของการตีความกฎหมาย (Validité) จะขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของผู้ตีความเท่านั้น ถ้าองค์กรผู้ใช้อำนาจในการตีความกฎหมายในระบบกฎหมายนั้นเป็นผู้ตีความ การตีความก็จะได้รับการยอมรับจากระบบกฎหมายและกลายเป็นสิ่งที่ระบบกฎหมายยอมรับบังคับให้ ไม่ว่าองค์กรผู้ตีความจะเลือกความหมายใด<sup>112</sup> การตีความโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจในระบบกฎหมายนี้แหละเป็นการตีความที่แท้จริง

แนวความคิดดังกล่าวนี้ สอดคล้องกับความเห็นของ ศาสตราจารย์ Michel Troper ซึ่งพอสรุปได้ว่า

"การตีความรัฐธรรมนูญขององค์กรผู้ใช้อำนาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญ จะมีลักษณะ เป็นการตีความที่แท้จริงเสมอ กล่าวคือ การตีความนั้นจะเป็นเพียงการตีความเดียวที่มีผลในระบบกฎหมาย และการตีความที่แท้จริงขององค์กรดังกล่าวเป็น

<sup>112</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญและทฤษฎีความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ", วารสารนิติศาสตร์ 3 (เมษายน 2527) หน้า 7. (แปลจาก le problème de l'interprétation et la théorie de la supralégalité constitutionnelle ของ Michel Troper)



กระบวนการสร้างกฎหมายประการหนึ่ง ซึ่งอธิบายได้ว่าสิ่งที่ถูกตีความ (รัฐธรรมนูญ) มิใช่กฎเกณฑ์ (norme) แต่เป็นเพียงบทบัญญัติหรือตัวอักษร (le texte) ซึ่งเรากำลังหาความหมายและหากฎเกณฑ์ (norme) ที่บทบัญญัติหรือตัวอักษรนั้นวางไว้เท่านั้น การกล่าวว่า บทบัญญัติหรือตัวอักษรอาจมีความหมายได้หลายนัย เท่ากับเป็นการพูดว่า ตัวอักษรหรือบทบัญญัตินั้น ๆ อาจมีกฎเกณฑ์หลายกฎเกณฑ์ (normes) ซึ่งองค์การผู้บังคับใช้กฎหมายมีสิทธิจะเลือกเอาระหว่างกฎเกณฑ์เหล่านั้นว่าตนจะใช้กฎเกณฑ์ใด ก่อนที่องค์การผู้ใช้อำนาจจะเลือก ซึ่งไม่มีกฎเกณฑ์ที่จะบังคับใช้ จะมีก็แต่ตัวอักษรหรือบทบัญญัติเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การตีความนี้เองที่สอดใส่กฎเกณฑ์ที่แน่นอนเข้าไปในบทบัญญัติหรือตัวอักษรนั้น การเลือกกฎเกณฑ์นี้เป็นผลมาจากปฏิบัติการทางจิตใจโดยตรงของผู้บังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือองค์การผู้บังคับใช้รัฐธรรมนูญมีสิทธิอิสระเต็มที่ที่จะแสดงเจตนาเลือกกฎเกณฑ์ใดมาบังคับใช้ ทั้ง ๆ ที่กฎเกณฑ์นั้นอาจต่างไปจากกฎเกณฑ์ที่ผู้ร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น "ประสงค์" จะกำหนด "ในความเป็นจริง" รัฐธรรมนูญหรือลายลักษณ์อักษรแห่งรัฐธรรมนูญจะมีอิสระตามกฎเกณฑ์ (norme) ที่องค์การผู้บังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นกำหนด และองค์การผู้บังคับใช้รัฐธรรมนูญเองก็ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของผู้อื่น นอกจากเจตนารมณ์ของตนเอง กล่าวโดยเฉพาะก็คือองค์การผู้บังคับใช้รัฐธรรมนูญนั้นเอง เป็นผู้ตีความบทบัญญัติที่กำหนดเขตอำนาจของตนเอง ซึ่งเท่ากับว่าองค์การนั้นเป็นผู้กำหนดความหมายและกฎเกณฑ์ให้บทบัญญัตินั้นด้วยตนเอง

อย่างไรก็ตามองค์การที่มีอำนาจใช้ และตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องหนึ่ง ๆ อาจมีหลายองค์การ ดังเช่นกรณีพระราชกำหนด ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ดังนั้นการเลือกกำหนดความหมายและเกณฑ์ขึ้นด้วยการตีความของแต่ละองค์การ ก็จะเป็นการดุลและคานกันเองอยู่ในตัว หากทุกองค์การตีความในทางเดียวกันพระราชกำหนดนั้นก็จะใช้บังคับดังพระราชบัญญัติได้ตลอดไปแต่ว่าการตีความต่างกัน โดยไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือศาลและตุลาการรัฐธรรมนูญ อาจตีความว่าพระราชกำหนดนั้นมีบทบัญญัติขัดรัฐธรรมนูญก็จะทำให้บทบัญญัตินั้นใช้บังคับมิได้ ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป

แนวความคิดดังกล่าวเหล่านี้พอสรุปได้สองประการคือ

1. องค์การผู้มีอำนาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญย่อมเป็นองค์การผู้มีอำนาจตีความในระบบกฎหมายนั้น
2. การตีความโดยองค์ผู้มีอำนาจดังกล่าวเป็นการตีความที่เกิดผลแท้จริง โดยมีอิสระเต็มที่ที่จะแสดงเจตนาเลือกกฎเกณฑ์ใดมาใช้บังคับ อันเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่แท้จริงให้ตัวอักษรแห่งรัฐธรรมนูญ
3. มีการจัดโครงสร้างและกระบวนการใช้การตีความรัฐธรรมนูญในแนวนอนให้ดุลและคานกันซึ่งจะได้กล่าวในส่วนต่อไป

ข้อสรุปดังกล่าวนี้ทำให้สามารถหาคำตอบให้ปัญหาที่ว่าพระราชกำหนดที่ตราโดยชดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่ยังคงมีผลใช้บังคับได้ให้แก่ปัญหาอันเป็นจุดมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ว่า การที่ฝ่ายบริหารพิจารณาว่าสถานการณ์ในลักษณะประการใดเป็นสถานการณ์ที่สามารถตราพระราชกำหนดได้นั้นเป็นการที่ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจตีความหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยใช้ดุลพินิจแสดงเจตนาเลือกลักษณะของสถานการณ์นั้น ๆ กำหนดขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ที่แท้จริงให้แก่ตัวอักษรแห่งรัฐธรรมนูญเท่ากับฝ่ายบริหารต้องการให้ลักษณะของสถานการณ์ที่ตนได้เลือกอยู่ในความหมายของ "กรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ" ฯลฯ หรืออยู่ในความหมายของ "มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน" เป็นต้น โดยฝ่ายบริหารถือว่าการตีความดังกล่าวเป็นการตีความที่แท้จริง ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจตีความในระบบกฎหมายนั้นซึ่งอาจถูกตีความเป็นอื่นโดยรัฐสภาในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นได้เช่นกัน

สำหรับข้อโต้แย้งของบุคคลหรือองค์การอื่นที่ไม่มีอำนาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดโดยกล่าวหาว่า การตีความของฝ่ายบริหารดังกล่าวเป็นการตีความที่ "ผิด" fausse หรือ "ไม่ถูกต้อง" inexacte เช่นไม่ใช่เป็นกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน ไม่ใช่เป็นการรักษาความสงบของประเทศ ฯลฯ นั้น ในข้อนี้อธิบายได้ว่า เมื่อการตีความที่แท้จริงเกิดจากการใช้ดุลพินิจหรือการแสดงเจตนาโดยอิสระในระบบกฎหมายนั้น ไม่ว่าจะตีความจะเลือกความหมายใด

ดังนั้นในลักษณะเช่นนี้จึงไม่มีการตีความที่เป็นจริง (interpretation Vraie) ซึ่งเราอาจเอาการตีความขององค์กรผู้มีอำนาจไปเทียบได้ ถ้าผู้โต้แย้งยืนยันว่า มีการตีความที่เป็นจริงก็เท่ากับผู้โต้แย้งกำลังยืนยันเอาความเห็นของตนเองขึ้นเป็นมาตรฐานว่าสิ่งนั้นสิ่งนี้เป็น การตีความที่เป็นจริง ทั้ง ๆ ที่ผู้โต้แย้งหาได้มีคุณสมบัติเป็นองค์กรผู้มีอำนาจตีความที่ระบบกฎหมายยอมรับไม่ บทบัญญัติแห่งกฎหมายบางฉบับอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญในสายตาคนบางคนแต่อาจชอบด้วยรัฐธรรมนูญในสายตาของคนอีกกลุ่มหนึ่ง ทศนะหรือการตีความเช่นนี้เป็นเพียงการตีความหรือทศนะส่วนตัวที่เป็นอัตวิสัย (Subjective) ของบุคคลผู้นั้นเท่านั้น และอันที่จริงแล้วองค์กรผู้มีอำนาจตีความหรือแสดงทศนะ โดยมีผลในระบบกฎหมายนั้นอาจไม่เห็นด้วยก็ได้ ยิ่งกว่านั้นต้องถือว่า คำวิพากษ์วิจารณ์แสดงทศนะต่าง ๆ ทั้งที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยของ นักกฎหมายคนหนึ่งคนใดที่ไม่ได้รับมอบอำนาจจากระบบกฎหมายให้ทำหน้าที่ตีความนั้น ไม่มีผลต่อระบบกฎหมายแต่ประการใด

### 6.5.3 ข้อจำกัดในการใช้และการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ : การควบคุม โดยการดูแลและคานขององค์กรทั้งหลาย

แม้การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญโดยองค์กรทางการเมืองในระดับสูง จะกระทำโดยดุลพินิจอิสระและเป็นทั้งผู้ใช้และผู้ตีความกฎหมายไปพร้อม ๆ กัน โดยหามือองค์กรอื่นเหนือกว่ามาควบคุมในแนวตั้งไม่ แต่การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญของฝ่ายบริหารรวมทั้งองค์กรทางการเมืองระดับที่เท่า ๆ กันอื่น ๆ เช่น รัฐสภา หรือศาลนั้นยังมีข้อจำกัดประการหนึ่งคือ ดุลแห่งอำนาจในระบบการเมือง (balance of powers) จะเป็นเครื่องจำกัดการใช้อำนาจและความประพฤติขององค์กรทางการเมือง กล่าวคือ ในระบบการเมืองหนึ่ง ๆ นั้น (เฉพาะในระบบอบประชาธิปไตยไม่รวมถึงระบอบเผด็จการ) จะมีองค์กรทางการเมืองหลายองค์กรซึ่งมีอำนาจหน้าที่ต่างๆกัน และอาจใช้อำนาจนี้ต่อกันและกันได้ เช่น ในระบบประธานาธิบดีอย่างในสหรัฐอเมริกาซึ่งถือหลักการแบ่งแยกอำนาจค่อนข้างเคร่งครัด ดุลแห่งอำนาจที่ว่านี้ก็มีอยู่อาทิ ประธานาธิบดีมีอำนาจแต่งตั้งทูตานุทูต และผู้พิพากษา ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกา ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกามีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือการกระทำใดขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่อำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญให้ตัดอำนาจนี้อยู่กับสภาครองเกรสและมลรัฐทั้งหลาย หรือในระบบรัฐสภารัฐบาลมีอำนาจยุบสภา แต่รัฐสภา

ก็มีอำนาจลงมติไม่ไว้วางใจ หรือแม้ในกรณีที่ทำให้ศาลหรือตุลาการรัฐธรรมนูญ ควบคุมกฎหมายมิให้ขัดรัฐธรรมนูญ ฝ่ายบริหารและรัฐสภาก็อาจเสนอและพิจารณา แก้อิทธิพลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นเพื่อตัดทอนอำนาจศาล และตุลาการรัฐธรรมนูญ เช่น กำหนดวิธีการพิจารณาเรื่องเหล่านี้ได้ ฯลฯ ลักษณะเหล่านี้เกิดขึ้นเพราะการ แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ให้องค์กรทางการเมืองระดับสูงเหล่านั้นมีอำนาจที่จะใช้โต้ตอบ การกระทำของกันและกันได้ ด้วยเหตุดังกล่าวการใช้อำนาจยับยั้งอำนาจจึงเป็นไปได้อย่างยิ่งในระบบการเมืองระบอบประชาธิปไตยทุกระบบจึงพอสรุปได้ว่า แม้จะ ไม่มีการควบคุมการใช้และตีความกฎหมายขององค์กรทางการเมืองระดับสูงในแนวตั้ง แต่ก็จะมีการควบคุมในแนวนอน (horizontal control) โดยความสัมพันธ์แห่ง อำนาจระหว่างองค์กรทางการเมืองระดับเท่ากัน ต่างควบคุมและกำกับซึ่งกันและกัน



กรณีการควบคุมในแนวนอนโดยองค์กรระดับเท่ากันนี้ ศาสตราจารย์ Michel Troper ได้ให้ความเห็นไว้ว่า

"คำว่า "รัฐธรรมนูญ" (Constitution) ในความหมายอันเป็นที่มาของคำนี้ในขั้นแรกสุดก็คือ "การจัดองค์กร (organisation) หรือระบบแห่งองค์กรทั้งหลาย (un système d' organes)"<sup>113</sup> ทั้งนี้เพราะสืบเนื่องมาจากความคิดที่ว่า องค์กรผู้บังคับใช้รัฐธรรมนูญแสดงเจตนาโดยอิสระเพื่อเลือกกฎหมายใดมาบังคับใช้ อันเป็นการให้ความหมายแก่บทบัญญัติหรือตัวอักษรแห่งรัฐธรรมนูญ ทั้ง ๆ ที่กฎหมาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>113</sup> คำนี้มีใช้ในภาษากรีกโบราณแต่เดิมว่า *constitutio* ซึ่งแปลว่า ที่รวมขององค์ประกอบอันเป็นองค์กรที่สำคัญ

นั้นอาจต่างไปจากกฎเกณฑ์ที่ผู้ร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนั้น "ประสงค์" โดยเหตุนี้การตีความรัฐธรรมนูญจึงเป็นขั้นตอนของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญเท่านั้น และมีผลทำให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ถูกตีความนั้นกลายเป็นกฎหมายในสาขาของระบบกฎหมาย รัฐธรรมนูญจึงหาใช่ที่รวมของกฎเกณฑ์ที่เป็นกฎหมายไม่ แต่เป็นเพียงที่รวมของบทบัญญัติซึ่งผู้ร่างประสงค์จะให้ เป็นกฎหมายเท่านั้น (un ensemble de dispositions ayant la signification subjective de normes) ผู้ร่างรัฐธรรมนูญหาได้ตั้งกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายอย่างแท้จริงขึ้นไม่ แต่ได้เพียงแสดงเจตนาว่าให้มีการจัดระบบผู้มีอำนาจซึ่งอาจเป็นบุคคลหรือองค์กร ในลักษณะที่องค์กรผู้มีอำนาจนั้น อาจกระทำการใดร่วมกันหรือแยกกันอันมีผลทำให้องค์กรเหล่านั้นมีความสัมพันธ์ต่างตอบตอบแทนต่อกัน คำว่า "ระบบแห่งองค์กรทั้งหลาย" นั้นสำคัญตรงที่องค์กรแต่ละองค์กรซึ่งตั้งขึ้นเป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในระบบที่จัดไว้เท่านั้น กล่าวคือองค์กรนั้น ๆ ต่างใช้อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะอำนาจในการตีความในลักษณะที่สัมพันธ์กับองค์กรอื่นเสมอ โดยนัยนี้บทบัญญัติเดียวกันในรัฐธรรมนูญ อาจถูกตีความต่อเนื่องกันเป็นก่อนหลัง หรือถูกตีความพร้อมกันโดยองค์กรผู้มีอำนาจเหล่านี้ จนเป็นผู้ให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรถูกตีความและถูกกำหนดโดยการตีความขององค์กรนั้นเองและองค์กรอื่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นบ่อยมาก อาทิ เช่น อาจเป็นไปได้ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ทางกฎหมายบางอย่างเป็นขององค์กรรวม (organe complexe) และองค์กรทั้งหลายที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรนี้ (organes partiels) จะต้องตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดเขตอำนาจของพวกตนไปในทางเดียวกันและประสานกันเปรียบเสมือนนักดนตรีต้องเล่นให้ประสานกันตามที่บทเพลงกำหนดไว้ และไม่มีองค์กรใดในองค์กรเหล่านี้ที่จะตีความในทางขยายอำนาจของตนเองได้ตามลำพังแต่ฝ่ายเดียว นอกจากนั้น องค์กรทางการเมืองแต่ละองค์กรเหล่านี้ต่างก็มีอำนาจและเอกลักษณ์ที่จะกระทำตอบโต้ซึ่งกันและกัน เช่น อำนาจแต่งตั้ง อำนาจถอดถอน ซึ่งอาจใช้และถูกใช้เพื่อกดดันให้องค์กรอื่นดั่งใช้อำนาจตีความไป โดยต้องคำนึงถึงซึ่งกันและกันโดยเหตุนี้การตีความรัฐธรรมนูญที่เป็นการแสดงเจตนา (L' exercice d' une volonté) จึงไม่ใช่การแสดงเจตนาแต่ลำพัง

(isolée) หากถูกจำกัดโดยการตีความขององค์กรอื่นด้วย<sup>114</sup>

ในระบบรัฐธรรมนูญของไทยได้มีการตั้งองค์กรทางการเมืองและจัด  
องค์กรโดยรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญจะกำหนดฐานะและเขตอำนาจขององค์กรต่าง ๆ  
ไว้ โดยให้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อกันและในขณะเดียวกันต่างองค์กรก็จะคอยควบคุม  
คุมตอบโต้ซึ่งกันและกัน การควบคุมกำกับซึ่งกันและกันกับการใช้อำนาจและเอกลักษณ์  
ที่จะกระทำตอบโต้ซึ่งกันและกันนี้ ก่อให้เกิดการยับยั้งในการใช้อำนาจของแต่ละ  
องค์กรเป็นผลให้เกิดการจำกัดขอบเขตในการใช้อำนาจโดยอิทธิพลที่แต่ละองค์กรมี  
ต่อกันในที่สุด เช่น นายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกสรรของรัฐสภา หลังจาก  
ที่นายกรัฐมนตรีจัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้แล้ว รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายต่อสภา และ  
สภาสามารถลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจ ภายหลังรัฐบาลแถลงนโยบายได้  
(รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517) เป็นต้น ลักษณะการจัดองค์กรทางการเมือง  
ดังกล่าวก่อให้เกิดดุลภาพแห่งอำนาจในระบบการเมืองซึ่งเป็นรากฐานให้กับแนวความคิด  
เรื่องการตราพระราชกำหนดโดยฝ่ายบริหารของไทยกล่าวคือรัฐธรรมนูญได้กำหนด  
ให้การตราพระราชกำหนดจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการใช้และตีความรัฐธรรมนูญ โดย  
องค์กรหลายองค์กรร่วมกัน ตามลำดับก่อนและหลัง การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญ  
จากองค์กรต่าง ๆ นั้นจะแทรกอยู่ในกระบวนการตราพระราชกำหนด เริ่มตั้งแต่  
นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี อันเป็นองค์กรเบื้องต้นที่จะทำหน้าที่ใช้ และตี  
ความหลักเกณฑ์แห่งการตราพระราชกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยผล  
แห่งการตีความในส่วนนี้จะออกมาในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี จากนั้นจึงส่งร่าง  
พระราชกำหนดให้พระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย เพื่อให้มีผลเป็นกฎหมาย  
พระมหากษัตริย์จึงเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจใช้และตีความรัฐธรรมนูญ โดย  
รัฐธรรมนูญได้สร้างระบบการถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีกับพระมหากษัตริย์ขึ้น

<sup>114</sup> เช่นรัฐสภาตีความว่าคณะรัฐมนตรีกระทำผิดรัฐธรรมนูญ จะอภิปราย  
และลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ตีความว่ารัฐสภาทำเกินหน้าที่และ  
ยุบสภา ฯลฯ

กล่าวคือหากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชกำหนดก็ใช้บังคับ เป็นกฎหมายไม่ได้ นอกจากนี้พระมหากษัตริย์ยังมีพระราชอำนาจตามราชประเพณีที่จะทรง แนะนำให้คำปรึกษา ตักเตือน และสนับสนุนคณะรัฐมนตรีของพระองค์ อันเป็นหลักอำนาจร่วมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญก็ได้วางดุล โดยการสร้างให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่รัฐสภา เข้าเป็นผู้ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยบัญญัติให้ฝ่ายบริหารต้องนำพระราชกำหนดมาขอรับการอนุมัติจากรัฐสภา ในส่วนนี้จึงทำให้รัฐสภาเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญเพื่อควบคุมฝ่ายบริหาร รัฐสภาจึงมีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติเรื่องการตราพระราชกำหนดที่ระบบกฎหมายยอมรับและในการตีความนี้รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองในระดับเดียวกับฝ่ายบริหารสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างอิสระสามารถแสดงเจตนารมณ์เลือกหาความหมายและหากฎเกณฑ์ที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือตัวอักษรวางไว้ได้โดยเด็ดขาด ลักษณะเช่นนี้จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเรื่องเดียวกัน (บทบัญญัติที่เกี่ยวกับพระราชกำหนด) ถูกตีความต่อเนื่องกันเป็นก่อนเป็นหลังโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างองค์กรกันเป็นผลให้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรถูกตีความและถูกกำหนดโดยการตีความขององค์กรนั่นเอง และโดยองค์กรอื่น ทั้งไม่มีองค์กรใดในองค์กรเหล่านี้ที่จะตีความในทางขยายอำนาจของตนเองได้ตามลำพังฝ่ายเดียว ด้วยเหตุนี้การใช้และตีความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดจึงมิใช่การแสดงเจตนาแต่เพียงลำพังของพระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรีหรือองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หากถูกจำกัดขอบเขตโดยการใช้และการตีความซึ่งกันและกันอันเป็นรากฐานมาจากดุลภาพในระบบการเมือง

การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติในการตราพระราชกำหนดของรัฐสภาแสดงออกมาให้เห็นได้ด้วยการลงมติของสมาชิกรัฐสภา กล่าวคือในทางปฏิบัติเมื่อมีการนำพระราชกำหนดเสนอให้รัฐสภาพิจารณาไม่ว่าจะเป็นสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาก็ตาม สมาชิกของแต่ละสภาซึ่งถือว่าเป็นส่วนประกอบขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ จะทำหน้าที่ตีความรัฐธรรมนูญและนำเสนอการตีความดังกล่าวในรูปของการอภิปรายแสดงความคิดเห็นถึงการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญของฝ่ายรัฐบาล ว่าถูกต้องหรือสอดคล้องกับแนวการตีความของตนหรือ

ไม่ โดยพยายามโน้มน้าวให้สมาชิกท่านอื่น ๆ เห็นสอดคล้องกับตน สมาชิกแต่ละท่านมีสิทธิจะตีความรัฐธรรมนูญโดยอิสระแตกต่างกันไปตามแต่ทัศนะของแต่ละบุคคล และการแตกต่างทางความคิดเห็นเหล่านี้ได้ถูกทำให้เหลือความคิดเห็นร่วมกันเพียงหนึ่งเดียวในระดับหนึ่งด้วยวิถีทางของระบอบประชาธิปไตย โดยการลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดที่รัฐบาลเสนอให้พิจารณา หากองค์กรนิติบัญญัติลงมติอนุมัติพระราชกำหนดก็เท่ากับเป็นปริยายว่าองค์กรนิติบัญญัติใช้อำนาจตีความแล้วว่าการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารเป็นการกระทำที่ไม่ขัดรัฐธรรมนูญและหากผลการลงมติเป็นไปในทางตรงกันข้ามก็เท่ากับองค์กรนิติบัญญัติตีความฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญนั่นเอง การเป็นผู้ใช้และผู้ตีความรัฐธรรมนูญ ซึ่งเกิดขึ้นโดยองค์กรต่างๆ อันได้แก่ พระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยแต่ละองค์กรจะเลือกกำหนดความหมายแห่งบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและนำมาตั้งขึ้นเป็นเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เป็นการดูแลและคานแห่งอำนาจทางการเมืองอยู่ในตัวเอง หากทุกองค์กรตีความไปในทางเดียวกันพระราชกำหนดนั้นก็จะใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติได้ตลอดไป หากแต่ละองค์กรตีความต่างกันพระราชกำหนดก็อาจใช้ได้เพียงชั่วคราว

เป็นที่น่าสังเกตว่าการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้งหรือสอดคล้องในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายรัฐบาลที่กระทำโดยสมาชิกรัฐสภานั้น เป็นการตีความรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการตีความ เป็นผลทำให้การตีความนั้นมีผลสมบูรณ์ในระบบกฎหมาย แตกต่างจากการแสดงความคิดเห็นที่กระทำโดยองค์กรหรือบุคคลอื่น ๆ ซึ่งไม่มีอำนาจตีความในระบบกฎหมายดังกล่าวมาแล้ว

#### 6.5.4 ปัจจัยอันมีผลต่อการใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญของแต่ละองค์กร

แม้การใช้และการตีความตามกฎหมายรัฐธรรมนูญจะถูกจำกัดขอบเขตด้วยดุลแห่งอำนาจในระบบการเมืองโดยองค์กรทางการเมืองในระดับเดียวกันจะควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันก็ตาม แต่ยังมีปัจจัยอยู่เหนือการใช้อำนาจอุ่มกันเองในระดับเท่ากันนั้นก็มี 2 ปัจจัย คือ ปัจจัยทางกฎหมายประการหนึ่งและปัจจัย



ทางข้อเท็จจริงอีกประการหนึ่ง<sup>115</sup>

ปัจจัยทางกฎหมาย (legal factors) ทั้งหลายนั้น ได้แก่ อำนาจ เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ซึ่งกฎหมายในทางการเมือง<sup>116</sup> ให้ไว้แก่องค์กรทางการเมืองแต่ละองค์กร และซึ่งอาจใช้ตอบโต้หรือสร้างอิทธิพลต่อกัน เช่น ตาม รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดแต่ในขณะเดียวกันก็ให้รัฐสภา เป็นผู้พิจารณาให้สัตยาบันแก่พระราชกำหนด หากรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด ตามธรรมเนียมปฏิบัติในระบบรัฐสภาถือว่าการไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐบาลควร จะต้องลาออก แต่รัฐบาลก็สามารถตอบโต้รัฐสภาได้โดยการยุบสภา ในระบบ รัฐธรรมนูญไทย ทั้งรัฐบาลและรัฐสภาเองก็พยายามที่จะใช้ปัจจัยดังกล่าวที่กฎหมาย รัฐธรรมนูญให้อำนาจตนไว้ควบคุมซึ่งกันและกันดังเช่นในคราวที่จอมพล ป. พิบูลย์ สงครามลาออก ในปีพ.ศ. 2487 เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนด ระเบียบการบริหารราชการนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 และพระราชกำหนดจัด สร้างพุทธมณฑล พ.ศ. 2487 หรือในกรณีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยุบสภาในปี 2529 เนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดและแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2529 เป็นต้น

<sup>115</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "สถาบันการเมืองและกฎหมายในสังคม," เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงในสังคม หน่วยที่ 5, หน้า 300-303.

<sup>116</sup> กฎหมายในทางการเมืองนอกจากจะหมายถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแล้ว ยังหมายรวมถึง ธรรมเนียมปฏิบัติในระบบรัฐธรรมนูญอันถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญด้วย เช่น การที่รัฐสภาไม่ผ่านร่างกฎหมายสำคัญของรัฐบาลถือเป็นการไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ตามการใช้ปัจจัยทางกฎหมายอันได้แก่ อำนาจตอบโต้ที่กฎหมายให้ไว้ต้องขึ้นกับปัจจัยทางข้อเท็จจริงที่ปรากฏในระบบการเมือง (factual factors in political system) กล่าวคือ องค์การทางการเมืองซึ่งจะประพฤตินออย่างใดหรือใช้อำนาจในทางใดย่อมต้องคำนึงถึงทั้งอำนาจที่องค์กรอื่นมีอยู่และอาจใช้ตอบโต้ตน และข้อเท็จจริงในระบบการเมืองนั้นว่าถ้าใช้อำนาจหรือเลือกประพฤตินั้นแล้วจะได้ผลดีกับตนหรือไม่ ในสถานการณ์หนึ่งองค์กรทางการเมืองอาจเลือกประพฤติก่อกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ในสถานการณ์ที่แตกต่างไปองค์กรทางการเมืองสมควรที่จะกระทำอีกอย่างหนึ่ง ลักษณะของการเลือกตัดสินใจขององค์กรทางการเมืองนี้โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง หรือปัจจัยในทางการเมืองดังกล่าวนี้อาจเรียกได้ว่าเป็นเกมการเมือง เกมการเมืองซึ่งองค์กรต่าง ๆ ในทางการเมืองจะเล่นกันจึงถูกจำกัดโดยมีภาพที่ว่าเป็นอาทิ เช่น รัฐบาลมีอำนาจยุบสภาที่จริง จะยุบเมื่อใดก็ได้รัฐธรรมนูญไม่ได้ห้ามไว้ แต่รัฐบาลก็ไม่อาจใช้อำนาจตามอำเภอใจเพราะตนเองอาจไม่ได้รับเลือกตั้งเข้ามามีเสียงข้างมากในรัฐบาลอีก จะเห็นได้ว่าในกรณีนี้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นตัวถ่วงดุลอำนาจยุบสภาของรัฐบาล เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้มีอำนาจบังคับใช้รัฐธรรมนูญ โดยการตราพระราชกำหนด ย่อมต้องตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้นเสียก่อน เพื่อตรากฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของตน แต่การใช้และตีความรัฐธรรมนูญโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรทางการเมืองระดับสูงองค์กรหนึ่ง มักจะเป็นอำนาจเด็ดขาดขององค์กรทางการเมืองนั้นและสามารถใช้อุบายได้โดยอิสระ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงสามารถใช้และตีความหลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญโดยใช้อุบายอย่างอิสระ

แต่อย่างไรก็ตามการใช้และตีความรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีนี้จะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของดุลภาพแห่งอำนาจในระบบการเมืองโดยองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ ในระดับเท่ากันได้แก่ พระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และลักษณะของการควบคุมภายใต้ดุลแห่งอำนาจในระบบการเมืองจะเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงได้เสมอ (dynamic) ทั้งนี้โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยทางข้อเท็จจริงในทางการเมืองหรือเกมการเมือง

ด้วยปัจจัยอันเป็นข้อเท็จจริงในระบบการเมือง หรือเกมการเมืองนี้เอง ทำให้หาคำตอบได้ว่า การที่ฝ่ายบริหารจำเป็นต้องตีความหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด (อันเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ) ไปในแนวทางใดทางหนึ่ง หรืออีกนัยหนึ่ง การที่ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระของตน แสดงเจตนาตีความรัฐธรรมนูญ โดยเลือกหาความหมาย และหากฎเกณฑ์ให้แก่ตัวบทบัญญัติ หรือถ้อยคำอักษรที่วางไว้ (รัฐธรรมนูญ) ไปในลักษณะที่แตกต่างจากที่คนอื่น ๆ ก็เพื่อแก้ไขเกมการเมืองนั่นเอง ตัวอย่างที่พอแสดงให้เห็นว่าปัจจัยเกี่ยวกับข้อเท็จจริงทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีตัวอย่างหลายกรณี แต่กรณีที่เพิ่งเกิดขึ้นเร็วๆ นี้ได้แก่การตราพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ดังกล่าวแล้วข้างต้น จะแสดงให้เห็นข้อวิเคราะห์ ดังกล่าวได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้การตัดสินใจตีความรัฐธรรมนูญให้สามารถตราพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขเกมการเมืองดังกล่าวนี้ฝ่ายบริหารได้เคยกระทำมาแล้วหลายครั้งในอดีต เช่น การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2523 ในสมัยรัฐบาลชุดพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (เปรม 1) เพื่อแก้ไขคุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทยาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ และให้ทันการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในระยะเวลาใกล้ๆ นั้น การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526 สมัยรัฐบาล "เปรม 4" ซึ่งทำการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยกระทันหันและจัดให้มีการเลือกตั้งก่อนจะสิ้นสุดระยะเวลาการใช้บทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2521 เพื่อมุ่งหวังในการยับยั้งการเจริญเติบโตของการเมือง พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครอง ระหว่างวันที่ 31 มี.ค.-3 เมษายน 2524 พ.ศ. 2524 เพื่อมุ่งหวังมิให้เกิดการแตกแยกกันเองในกลุ่มพลังฝ่ายทหาร ฯลฯ เป็นต้น

ปัจจัยข้อเท็จจริงในทางการเมืองมิได้มีผลต่อการตราพระราชกำหนดประเภททั่วไปเพียงอย่างเดียว แต่มีผลต่อการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราด้วย ทั้งนี้เพราะเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลชุดใดก็ตามจะมั่นคง หรือไม่ขึ้นอยู่กับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นด้วย และหากรัฐบาลต้องการเสถียรภาพก็มักจะต้องหาหนทางสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจให้เกิดขึ้นด้วย ดังนั้นปัจจัยทางข้อเท็จจริงในทางการเมืองจึงส่งผลถึงการตรา

พระราชกำหนดเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งมักจะเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ ทั้งสิ้นตัวอย่างเช่น ในขณะที่รัฐบาลต้องการสร้างความศรัทธาในนิคมชมชอบจากประชาชน และภาวะทางการเงินของประเทศเลื้อ้อำนวยให้ทำได้ รัฐบาลก็จะตราพระราชกำหนดลดอัตราภาษีอากรแก่ประชาชน เพื่อแบ่งเบาภาระให้แก่ประชาชนดังเช่น ในสมัยรัฐบาล "เปรม 4" ได้ตราพระราชกำหนดจำนวน 4 ฉบับ ในทำนองกลับกัน หากรัฐบาลจะตราพระราชกำหนด เพื่อเพิ่มอัตราภาษีอากรแก่ประชาชน รัฐก็จะสูญเสียคะแนนนิยมจากประชาชน อันเป็นผลให้อาจไม่ได้รับการเลือกตั้งในคราวหน้า ด้วยเหตุนี้รัฐบาล ที่มาจากการเลือกตั้งของปวงชนอย่างแท้จริงมักจะต้องคำนึงถึงปัจจัยข้อเท็จจริงทางการเมืองดังกล่าวนี้ก่อนตัดสินใจตราพระราชกำหนดขึ้นภาษีอากร โดยจะกระทำต่อเมื่อมีเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมจริง ๆ และจะถือว่าเป็นหนทางเลือกสุดท้าย ที่จะตราพระราชกำหนดดังกล่าว แต่หากมิใช่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ข้อเท็จจริงทางการเมืองในประเด็นนี้ก็อาจจะได้รับการสนใจน้อยกว่ารัฐบาลที่มาจากปวงชน

การที่ฝ่ายบริหารจะตัดสินใจตราพระราชกำหนดโดยใช้ดุลพินิจเด็ดขาดของตน ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึงปัจจัยทางข้อเท็จจริงในทางการเมืองขณะนั้น หากตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับแล้วจะได้รับการโจมตีจากฝ่ายตรงข้ามโดยอาศัยพระราชกำหนดเป็นชนวนทั้งไปให้เกิดผลในทางการเมือง เช่น เสียคะแนนนิยมจากประชาชน ฯลฯ และเมื่อนำพระราชกำหนดเสนอให้รัฐสภาพิจารณาจะได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลโดยพร้อมเพรียงหรือไม่ ฝ่ายตรงข้ามจะพยายามหาทางให้รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดได้หรือไม่ เพราะอาจทำให้รัฐบาลต้องลาออก หรือต้องยุบสภาผู้แทนราษฎรเหล่านี้ล้วนเป็นข้อเท็จจริง ในระบบการเมืองที่ฝ่ายบริหารจะต้องคำนึงถึง อันเป็นข้อจำกัดอำนาจในการบังคับใช้ และตีความรัฐธรรมนูญของฝ่ายบริหาร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย