



ค่าบังคับของพระราชกำหนด

ค่าบังคับของกฎหมาย หมายความว่าถึงระดับของการที่กฎหมายแต่ละรูปแบบมีผลใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายมีรูปแบบต่างกันโดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย เช่น กฎหมายที่ต่างโดยองค์กรนิติบัญญัติมีรูปแบบต่างกับกฎหมายที่ตราโดยองค์การฝ่ายบริหาร การที่กฎหมายในรูปแบบหนึ่งมีค่าบังคับเท่ากันหรือสูงกว่ากฎหมายอีกรูปแบบหนึ่งนั้น มีผลมาจากแนวความคิดดั้งเดิมในทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย และทฤษฎีแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งล้วนแต่เชิดชูและให้ความสำคัญแก่องค์กรนิติบัญญัติว่าเหนือกว่าองค์การฝ่ายบริหาร ด้วยเหตุผลอันเป็นแก่นสำคัญของแนวความคิดนี้ที่ว่า "องค์กรนิติบัญญัติมาจากปวงชน" แม้ต่อมาสภาพสังคมเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไปจนจำเป็นต้องยอมให้ฝ่ายบริหารเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ใน บางกรณีแต่การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารส่วนใหญ่ก็จะทำได้ภายใต้ข้อจำกัดของการได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา ด้วยเหตุดังกล่าวเป็นผลให้กฎหมายที่ตราโดยองค์กรฝ่ายบริหารจะมีค่าบังคับต่ำกว่ากฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติ แนวความคิดดังกล่าวนี้จึงก่อให้เกิดทฤษฎี ความสูงสุดของรัฐบัญญัติ (la suprématie de la loi) ของฝรั่งเศส และแนวความคิดเรื่องกฎหมายลำดับรอง (subordinate law) ของอังกฤษ ซึ่งประเทศไทยเราก็ได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดเหล่านี้ด้วย ดังเห็นได้จากฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกฤษฎีกา และออกกฎกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเป็นพื้นฐานเพื่อกำหนดเงื่อนไขที่จำเป็นในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง จึงมีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติ

ผลของการที่กฎหมายของฝ่ายบริหารมีค่าบังคับต่ำกว่ากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติก็คือพระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวงจะขัดแย้งหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติไม่ได้การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารในลักษณะเช่นนี้จึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในฐานะตัวแทนผู้ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติภายในขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจ

สำหรับในกรณีประเทศที่อยู่ในภาวะฉุกเฉิน ฝ่ายนิติบัญญัติจำเป็นต้องหลีกเลี่ยงให้แก่ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติเพื่อรับมือกับความจำเป็นต่าง ๆ ในสถานการณ์ไม่ปกติเหล่านั้น ในประเทศอังกฤษฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติในภาวะการณ์เช่นนี้ได้ก็โดยการได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา สภากษัตริย์พระราชบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลในการออกกฎระเบียบ (regulation) ในสถานการณ์พิเศษโดยรัฐสภาได้กำหนดกลไกต่าง ๆ เพื่อใช้ควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร ดังเช่นพระราชบัญญัติป้องกันราชอาณาจักร ค.ศ. 1914 - 1915 (The Defence of the Realm Acts) พระราชบัญญัติว่าด้วยอำนาจในภาวะฉุกเฉิน ค.ศ. 1939 (Emergency Powers Act) ฯลฯ เป็นต้น ในฝรั่งเศสนอกจากการให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจพิเศษตามมาตรา 16 แห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 แล้ว กรณีที่พอเทียบเคียงได้กับ "พระราชกำหนด" ของไทยก็ได้แก่การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรา "รัฐกำหนด" (ordonnance) ตามมาตรา 38 โดยฝ่ายบริหารขอให้สภาตราบัญญัติมอบอำนาจแก่ฝ่ายบริหารเพื่อตรารัฐกำหนดในระยะเวลาหนึ่งเพื่อกำหนดมาตรการในเรื่องต่างๆ ซึ่งโดยปกติเป็นเรื่องที่ตราเป็นรัฐบัญญัติ ดังนั้นทั้งกฎระเบียบ (regulation) ที่ออกโดยอาศัยพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับในกรณีฉุกเฉินในประเทศอังกฤษและรัฐกำหนดของฝรั่งเศสต่างเกิดขึ้นด้วยการมอบอำนาจจากองค์กรนิติบัญญัติซึ่งแตกต่างจากพระราชกำหนดของไทยพระราชกำหนดของไทยมิได้เกิดจากการได้รับเกิดจากการมอบอำนาจของรัฐสภา แต่เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ (enumerated power หรือ pouvoir constitué) กล่าวคือเป็นอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารที่ได้ก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เองในบางกรณีลักษณะเช่นนี้จึงมีองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ 2 องค์กรควบคู่กันไปในขณะที่เดียวกัน คือฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยการตราพระราชกำหนดภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แต่ในขณะที่เดียวกันอีกองค์กรหนึ่งคือฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้ถูกวิตรอนสิทธิในการที่จะใช้อำนาจนิติบัญญัติแต่อย่างใด ยังคงสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติ โดยการตราพระราชบัญญัติในเรื่องเดียวกันกับพระราชกำหนดก็สามารถทำได้ เพียงแต่วิธีการและกระบวนการในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของทั้งสององค์กรนี้ต่างกันด้วยเหตุที่การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารในกรณีนี้เป็นอำนาจที่ได้มาจากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้มิได้เกิดจากการมอบอำนาจของรัฐสภาประกอบกับโดยเนื้อความในรัฐธรรมนูญบัญญัติ

ให้พระราชกำหนดมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ แม้จะมีผลเพียงชั่วคราวก็ตาม ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงสามารถตราพระราชกำหนด เพื่อแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกพระราชบัญญัติแต่ทั้งนี้จะต้อง ไม่มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด

5.1 พระราชกำหนดในลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (hierarchy of laws หรือ hiérarchie des règles juridiques)

จากการแยกประเภทของกฎหมายโดยพิจารณาจากองค์กรผู้มีอำนาจตรากฎหมายดังกล่าวนี้ ทำให้กฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจจากองค์กรต่างกันมีลำดับศักดิ์แตกต่างกันการพิจารณาว่ากฎหมายประเภทใดจะมีลำดับศักดิ์อยู่ในชั้นใดจึงคำนึงถึงฐานะขององค์กรผู้ตรากฎหมายนั้น ๆ เป็นหลัก และผลแห่งการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายจึงมีสาระสำคัญว่ากฎหมายในแต่ละชั้นจะต้องเคารพกฎหมายซึ่งอยู่ในชั้นที่สูงกว่าหรือมีลำดับศักดิ์สูงกว่า และในขณะเดียวกันก็มีผลบังคับแก่กฎหมายซึ่งอยู่ในชั้นต่ำกว่าหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่า

ในระบบรัฐธรรมนูญไทยยึดถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุด และสามารถจัดลำดับความสำคัญตามศักดิ์กฎหมายเรียงลดหลั่นกันไปดังต่อไปนี้

1. รัฐธรรมนูญ
2. กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ
3. กฎหมายของฝ่ายบริหาร ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง
4. ในลำดับสุดท้ายคือกฎหมายที่ออกโดยองค์กรส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบังคับสุขาภิบาล

สำหรับพระราชกำหนดซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์กรฝ่ายบริหารจะมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายอยู่ในชั้นใด การตอบปัญหาดังกล่าวเมื่อเทียบกับทฤษฎีกฎหมายของฝรั่งเศส รัฐกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามมาตรา 38 นั้น นับแต่วันที่รัฐกำหนดมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่รัฐสภาลงมติเกี่ยวกับการให้สัตยาบัน รัฐกำหนดมี

สภาพเป็นการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหาร จึงตกอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองเช่นเดียวกับการกระทำในทางปกครองอื่น ๆ ในระหว่างช่วงเวลานี้ ศาลปกครองจึงมีอำนาจเพิกถอนรัฐกำหนดซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ แต่ในกรณีที่รัฐสภาได้ให้สัตยาบันแก่รัฐกำหนดแล้ว ผลแห่งการนั้นทำให้รัฐกำหนดมีสภาพในทางกฎหมายเป็นรัฐบัญญัติ เมื่อมีสภาพเป็นรัฐบัญญัติจึงตกอยู่ในแนวความคิดเรื่องรัฐบัญญัติคือการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชน ซึ่งมีค่าบังคับแห่งกฎหมายสูงสุด ศาลจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐกำหนด กล่าวคือรัฐกำหนดไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลใด ๆ ทั้งสิ้น เช่นเดียวกับรัฐบัญญัติซึ่งรัฐสภาได้ตราขึ้น แต่พระราชกำหนดของไทยนั้นในช่วงระยะเวลา นับแต่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ จนถึงวันที่รัฐสภาลงมติเกี่ยวกับพระราชกำหนด แม้พระราชกำหนดจะเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารก็จริง แต่ในระบบรัฐธรรมนูญของไทยเราไม่มีแนวความคิดเรื่องศาลปกครอง พระราชกำหนดจึงไม่อาจถูกควบคุมโดยศาลปกครองได้ ในกรณีนี้จึงต้องหันกลับไปพิจารณาจากถ้อยคำ ในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า "พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ เห็นได้ว่านับแต่ฝ่ายบริหารได้ตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับ พระราชกำหนดก็มีผลเท่ากับพระราชบัญญัติ โดยทันทีแม้ยังไม่ได้รับการให้สัตยาบันจากรัฐสภา ด้วยเหตุนี้พระราชกำหนดจึงมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายอยู่ในชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติ

การทราบลำดับศักดิ์ของกฎหมายมีประโยชน์ในทางปฏิบัติถือการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายใด ต้องกระทำโดยกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากันหรือสูงกว่า ดังนั้นพระราชกำหนดจึงสามารถยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติได้ และในทำนองเดียวกันการแก้ไขพระราชกำหนดก็อาจทำได้โดยการตราพระราชบัญญัติ

5.2 ความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดเนื้อหาของพระราชกำหนด และค่าบังคับของพระราชกำหนด

ดังได้กล่าวมาแล้วในบทก่อนถึงสถานการณ์ที่ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้นั้น หมายถึงสถานการณ์เร่งด่วนไม่ปกติ หรือสถานการณ์ผิดปกติต่าง ๆ ซึ่งหากนำกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้ในเวลาปกติทั่วไปมาใช้

บังคับในเวลาที่ยุทธการไม่ปกติ ก็อาจจะไม่เหมาะสมโดยไม่สามารถควบคุมหรือ
 แก้ไขสภาวะไม่ปกติให้ดีขึ้นได้ หรือไม่สามารถเป็นไปตามนโยบายเร่งด่วนที่ฝ่ายบริหาร
 กำหนดขึ้นเพื่อรับมือกับสถานการณ์ไม่ปกติเหล่านี้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีการยอมรับให้
 ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เอง โดยการตราพระราชกำหนด เมื่อเป็นเช่นนั้น
 การที่ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้ จึงต้องมีสถานการณ์ไม่ปกติ
 ประการใดประการหนึ่งเกิดขึ้นก่อน และเพื่อแก้ไขสถานการณ์เหล่านี้ จึงจำ
 ต้องตราพระราชกำหนด ทั้งนี้โดยสถานการณ์ดังกล่าวนี้จะต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ใน
 การตราพระราชกำหนดที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

เนื้อหาของพระราชกำหนด

เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดก็เพื่อรักษาประโยชน์
 ร่วมกันแห่งมหาชน เช่น เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ เพื่อป้องกันภัยพิบัติ
 สาธารณะ หรือเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน ฯลฯ ตามที่บัญญัติไว้ในหลักเกณฑ์ใน
 การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ วัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงเป็นเสมือนตัวกำหนด
 ขอบเขตของเนื้อหาแห่งพระราชกำหนดไปในตัว แต่เมื่อพิจารณาถ้อยคำแห่งวัตถุประสงค์
 เหล่านี้ จะเห็นได้ว่าขอบเขตดังกล่าวมีลักษณะครอบคลุมกว้างขวาง ดังนั้น
 ฝ่ายบริหารจึงสามารถตราพระราชกำหนด โดยมีเนื้อหาในเรื่องต่าง ๆ ได้ทุกเรื่อง
 ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น มีเนื้อหาให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจดำเนิน
 การเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ขยายอำนาจการ
 พิจารณาคดีของศาลทหารแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา โดยเพิ่มโทษความผิดทางอาญา
 ให้สูงขึ้น แก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา เช่น ยก
 เลิกเงินตราที่ใช้ชำระหนี้ มอบอำนาจให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกำหนด
 มีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกา หรือออกกฎกระทรวง รวมทั้งสามารถแก้ไขประกาศคณะ
 ปฏิวัติ ประกาศคณะปฏิรูป และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นต้น

แม้พระราชกำหนดจะมีเนื้อหาครอบคลุมอย่างกว้างขวางดังกล่าว
 แต่สิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญที่ต้องพึงระลึกไว้เสมอว่า พระราชกำหนดที่ตราขึ้นจะต้องมี
 เนื้อหากำหนดกลไกหรือวิธีการเพื่อใช้แก้ไขเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นให้คืนสู่สภาวะปกติ

ดังนั้นพระราชกำหนดจึงต้องมีเนื้อความหรือบทบัญญัติเดียวกับสถานการณ์ มิใช่มีสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขในเรื่องหนึ่ง แต่เนื้อความในพระราชกำหนดกลับบัญญัติไว้เป็นอีกเรื่องหนึ่งไม่เกี่ยวข้องกัน

ค่าบังคับของพระราชกำหนด ทันททีที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ แม้ยังไม่ผ่านกระบวนการให้สัตยาบันจากรัฐสภาพระราชกำหนดก็มีผลเสมือนหนึ่งพระราชบัญญัติ ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดให้มีเนื้อหาในเรื่องต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้นหากพระราชกำหนดมีข้อบกพร่องหรือสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยไม่มีเหตุสมควร การจะบรรเทาผลร้ายดังกล่าวจะต้องทำโดยให้องค์กรนิติบัญญัติตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด หรือองค์กรฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดฉบับใหม่แก้ไขพระราชกำหนดฉบับเดิม ซึ่งต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ และใช้ระยะเวลาช่วงหนึ่งแต่ประชาชนก็ได้รับผลร้ายดังกล่าวไปก่อนเสียแล้ว การตราพระราชกำหนดจึงต้องคำนึงถึงผลแห่งค่าบังคับของพระราชกำหนด โดยควรต้องมุ่งหวังให้ค่าบังคับของพระราชกำหนดสร้างสรรค์และแก้ไขสถานการณ์ ไม่ปกติให้ได้ผลอย่างแท้จริง ค่าบังคับของพระราชกำหนดจึงควรต้องสอดคล้องกับสถานการณ์อันเป็นเหตุให้ตราพระราชกำหนด

ดังนั้นโดยหลักการความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนด เนื้อหาของพระราชกำหนดและค่าบังคับของพระราชกำหนดจึงต้องสอดคล้องไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนด เนื้อหาของพระราชกำหนด และค่าบังคับของพระราชกำหนด จึงต้องพิจารณาข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหาร โดยแยกตามลักษณะของพระราชกำหนดเป็นสองประเภท คือพระราชกำหนดทั่วไป และพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา

5.1.1 พระราชกำหนดทั่วไป

สถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดประเภทนี้จะต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ จะต้องมีการฉุกเฉิน และจากกรณีฉุกเฉิน

นี้เองทำให้มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ (มาตรา 157 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2521)

นับตั้งแต่มีการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ตั้งแต่เมื่อ 22 ธันวาคม 2521 จนถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่งเป็นวันที่คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติเข้ายึดอำนาจการปกครอง ทำให้รัฐธรรมนูญ ฉบับ 2521 ต้องสิ้นสุดลง ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 157 รวมทั้งสิ้น 47 ฉบับ ทั้งนี้โดยอ้างว่าเกิดมีสถานการณ์ต่าง ๆ อันเป็นเหตุให้ต้องตราพระราชกำหนด เข้าข่ายหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดกรณีต่าง ๆ ดังนี้

1. สถานการณ์ที่ฝ่ายบริหารอ้างว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ เช่น สถานการณ์รอบประเทศยังไม่เป็นที่น่าไว้วางใจพอที่จะโอนกิจการของกรมพลังงานทหารและโรงกลั่นน้ำมันของกระทรวงกลาโหมไปเป็นของการบินไทยให้ทันภายในเดือนธันวาคม 2523 สมควรให้อยู่ในดูแลของกรมพลังงานทหารไปพลางก่อน เพื่อเตรียมการในการสนับสนุนเหล่าทัพต่าง ๆ (พระราชกำหนดการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยให้ทันภายในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2523) เพื่อสร้างสรรคความสามัคคีของคนในชาติ (พระราชกำหนดนิรโทษกรรมผู้ก่อความไม่สงบยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินฯ พ.ศ. 2524) เพื่อป้องกันมิให้สินค้ายุทธปัจจัยตกไปอยู่กับฝ่ายศัตรู (พระราชกำหนดควบคุมสินค้าตามชายแดน พ.ศ. 2524) เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและรวดเร็ว (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526) โดยสรุปฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดโดยอาศัยกรณีดังกล่าว รวม 4 ฉบับ

2. สถานการณ์ที่อ้างว่าเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ เช่น สภาพป่าของประเทศถูกทำลายจนทำให้สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติขาดความสมดุล อันจะยังผลให้เกิด

ภัยพิบัติสาธารณะดังเช่นในจังหวัดภาคใต้ (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พ.ศ. 2532) หรือเกิดภาวะฝนแล้งติดต่อกันหลายปี เพื่อบรรเทาผลร้ายจากภัยพิบัติสาธารณะอันนี้ (พระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523) สรุปลายบริหารตราพระราชกำหนดโดยอาศัยหลักเกณฑ์ข้อนี้จำนวน 4 ฉบับ

3. สถานการณ์ที่อ้างว่าเป็นกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สำหรับในกรณีนี้ฝ่ายบริหารได้อาศัยหลักเกณฑ์นี้ตราพระราชกำหนดออกใช้เป็นจำนวนถึง 40 ฉบับ แบ่งเป็นพระราชกำหนดในเรื่องทั่วไปเพียง 10 ฉบับ เช่นอ้างว่า เมืองพัทลุงเป็นสถานที่ท่องเที่ยวจึงมีความสำคัญทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างยิ่ง จึงต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพัทลุงให้ทันภายในกำหนดเวลา (พระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติบริหารราชการเมืองพัทลุง พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2523), ป้องกันการลักลอบดูดแร่ และส่งแร่ออกนอกประเทศ (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พ.ศ. 2526) เพื่อควบคุมธุรกิจการเงินนอกระบบ (พระราชกำหนดการกักเงินอันเป็นการจู่โจมประชาชน พ.ศ. 2527) เพื่อควบคุมธุรกิจและกำกับการประกอบธุรกิจสถาบันการเงิน หรือธุรกิจของธนาคารพาณิชย์และสามารถดำเนินมาตรการช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน (พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารพาณิชย์ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน หลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528) หรือเพื่อยกเลิกการจำกัดเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ ทำให้เกิดการระส่ำระสายในการเสนอข่าวสารบ้านเมืองของหนังสือพิมพ์ อันกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจและการลงทุน (พระราชกำหนดยกเลิก ปร. 42 พ.ศ. 2532) เป็นต้น

นอกจากนั้นเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวข้องด้วยการภาษีอากรและเงินตราทั้งสิ้นเป็นจำนวนถึง 30 ฉบับ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่ว่าเป็นการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะพระราชกำหนดดังกล่าวจะต้องเกี่ยวข้องกับแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ สภาพการณ์ในการตราพระราชกำหนดประเภทนี้จึงมีลักษณะเช่นเดียวกับสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา ตามมาตรา 158 ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521

ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปภายหน้า ตัวอย่างเช่น เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมในประเทศ จึงตราพระราชกำหนดปรับปรุงอากรขาเข้าของสินค้าที่มาจากต่างประเทศให้สูงขึ้น เป็นต้น

พระราชกำหนดเหล่านี้ความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดเนื้อหาของพระราชกำหนด และค่าบังคับของพระราชกำหนดมักจะสอดคล้องกันเป็นส่วนใหญ่ และฉบับที่ชี้ให้เห็นความสัมพันธ์ดังกล่าว จึงสมควรวิเคราะห์ที่พระราชกำหนดฉบับสำคัญ ๆ บางฉบับดังต่อไปนี้

(1) พระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523

ในปี พ.ศ. 2523 สมัยรัฐบาลอันมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี หรือที่เรียกกันว่า "เปรม 1" ได้เกิดภาวะฝนแล้งในท้องที่จังหวัดต่าง ๆ โดยทั่วไป ทำให้ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ประสบความเดือดร้อนเนื่องจากรายได้อลดลงมากในขณะที่ค่าครองชีพขึ้นสูงมาก รัฐบาลจึงได้ตราพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 โดยมาตรา 3 บัญญัติว่า "ระหว่างที่พระราชบัญญัติไม่ใช้บังคับให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะที่จะเกิดจากภาวะฝนแล้ง โดยการสร้างงานในชนบทเป็นจำนวนเงินไม่เกินสามพันห้าร้อยล้านบาท โดยจ่ายจากเงินคงคลัง"¹ ทั้งนี้โดยการสร้างงานให้ประชาชนมีงานทำเพื่อที่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น และขณะเดียวกันงานที่สร้างขึ้นนั้นจะเป็นงานที่ก่อให้เกิดน้ำสำหรับใช้บริโภคและใช้ในการเกษตรกรรมสำหรับประชาชนในชนบท ซึ่งต้องดำเนินการทันทีในระหว่างที่มีผล เพื่อให้มีทางเก็บน้ำฝนไว้ใช้ได้มากที่สุด ได้ทันการณ์²

จึงเห็นได้ว่าสถานการณ์ที่เป็นเหตุให้รัฐบาลตราพระราชกำหนดฉบับนี้คือเกิดภาวะฝนแล้งเป็นระยะเวลาาน และเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะดังกล่าว

¹ ราชกิจจานุเบกษา 97 (25 เมษายน 2523) : 1-3.

² เรื่องเดียวกัน.

จึงควรให้รัฐบาลมีเงินเพื่อมาใช้จ่ายบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน
สถานการณ์ในการตราพระราชกำหนด และเนื้อหาของพระราชกำหนดในกรณีนี้จึง
สอดคล้องเหมาะสมกัน

(2) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
พ.ศ. 2532 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ 2504 พ.ศ. 2532

อุทยานแห่งชาติ

เนื่องจากเกิดอุทกภัยขึ้นที่ภาคใต้โดยเฉพาะที่ตำบลกะทูน อำเภอพิปูน
จังหวัดนครศรีธรรมราช ในเดือนพฤศจิกายน 2531 ได้สร้างความเสียหายแก่ชีวิต
และทรัพย์สินของราษฎรเป็นจำนวนมาก สาเหตุสำคัญประการหนึ่งสืบเนื่องจากสภาพ
ป่าไม้ถูกทำลายจนทำให้สภาพแวดล้อมตามธรรมชาติขาดความสมดุล ประกอบกับผู้รับ
สัมปทานป่าไม้บางรายไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขสัมปทาน การทำไม้ในป่าสัมปทานเหล่านั้น
ไม่ได้เป็นไปตามหลักวิชาการป่าไม้ที่ถูกต้องตามมาตรฐานที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศอื่น
ดังนั้นในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2531 คณะรัฐมนตรี
โดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงมีมติให้ระงับการให้สัมปทาน
ทำไม้ในโอกาสต่อไปอย่างเด็ดขาด และระงับการทำไม้ของบริษัท ผู้ได้รับสัมปทาน
ทำไม้ไว้ก่อนแล้วเป็นการชั่วคราว³ หลังจากนั้นเป็นต้นมาในการประชุมคณะรัฐมนตรี
ทุกครั้งจะต้องมีการพิจารณามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว พร้อมทั้งมีมติให้
ดำเนินการในด้านต่าง ๆ ในเรื่องนี้เพื่อให้สอดคล้องเป็นแนวทางเดียวกันหลาย
ประการ เช่น ให้ผู้รับสัมปทานหยุดการทำไม้ในโครงการที่ให้สัมปทานทำไม้ในท้องที่
จังหวัดภาคใต้ไว้เป็นการชั่วคราว⁴ พิจารณาแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในพื้นที่ป่า
ชายเลนภาคตะวันออก การป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษภาคใต้ และการสงวน

³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร. 0202/ว (ล)
15910 เรื่องนโยบายเกี่ยวกับสัมปทานทำไม้", 2 ธันวาคม 2531.

⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "หนังสือที่ นร 0202/169532
เรื่องให้ผู้รับสัมปทานหยุดการทำไม้ในโครงการที่ให้สัมปทานทำไม้ในท้องที่จังหวัด
ภาคใต้ไว้เป็นการชั่วคราว" . 16 ธันวาคม 2531.

คุ้มครองป่าชายแลน แนวทางในการดำเนินการปลูกป่า การลดอัตราภาษีนำเข้าไม้ และวัสดุก่อสร้าง การป้องกันการตัดไม้ทำลายป่า ฯลฯ และที่สำคัญได้แก่การยกเลิกสัมปทานการทำไม้หรือที่เรียกกันว่า "การปิดป่าสัมปทาน" ซึ่งในบางประการจะต้องดำเนิน ซึ่งในบางประการนี้ จะต้องดำเนินการโดยการตราพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในที่จะสั่งให้สัมปทานสิ้นสุดลง สั่งให้ผู้รับสัมปทานหยุดทำกิจการที่ได้รับสัมปทานเป็นการชั่วคราว และสั่งตัดพื้นที่ออกจากเขตสัมปทานได้ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นส่วนรวม และมีอำนาจให้สิทธิการทำกิจการที่ได้รับสัมปทานสิ้นสุดลงเมื่อพื้นที่นั้นอยู่ในเขตที่กำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติหรือเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยผู้รับสัมปทานมีสิทธิได้รับเงินชดเชยตามความเสียหายอย่างเป็นธรรม ฯลฯ ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถยับยั้งการนำไม้ออกจากป่าที่ได้เปิดการทำไม้โดยให้สัมปทานไปแล้วได้⁵ พระราชกำหนดทั้งสองฉบับได้รับการสนับสนุนจากประชาชนโดยทั่วไป ทั้งนี้เพราะเชื่อกันว่าหากทำการยกเลิกสัมปทานป่าไม้ทั่วประเทศแล้วจะสามารถรักษาป่าไม้ไว้ได้ดียิ่งกว่าการอนุญาตให้สัมปทานทำไม้ แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจะพยายามโต้แย้งแสดงให้เห็นว่า อุทกภัยที่เกิดที่ภาคใต้ นั้นเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ประกอบกับการทำไร่เลื่อนลอยของประชาชนในพื้นที่ ทำให้มีการแผ้วถางป่าจนหมด อุทกภัยมิได้เกิดจากการให้สัมปทานป่าไม้ ตรงกันข้ามการให้สัมปทานป่าไม้กลับมีผลให้บริษัทยุ ผู้ได้รับสัมปทานมีหน้าที่ดูแลรักษามีให้ใครมาลักลอบตัดไม้เพราะมิฉะนั้นอาจถูกยกเลิกสัมปทานหากมีการตัดไม้โดยฝ่าฝืนเงื่อนไข และยังทำการปลูกป่าขึ้นทดแทนไม้ที่ตัด เป็นการรักษาสมดุลธรรมชาติได้ดียิ่งหากทำการยกเลิกสัมปทานป่าไม้หรือปิดป่าก็เท่ากับเปิดโอกาสให้มีผู้ลักลอบเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าได้ง่ายขึ้น เนื่องจากไม่มีผู้ดูแลป่าได้ทั่วถึง นอกจากนี้ยังกล่าวหาฝ่ายรัฐบาลว่ามีพรรคการเมือง

⁵ สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1-2/2532", (สามัญ) วันที่ 4, 10 พฤษภาคม 2532.

3 พรรค ร่วมกันหาประโยชน์จากการนำไม้เข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย^๖ แต่ดูเหมือนการโต้แย้งดังกล่าวจะไม่ได้รับการเห็นพ้องจากประชาชนทั่วไป โดยส่วนหนึ่งเห็นได้จากนายมานะ ตริยวิทยวัฒน์ กรรมการกลางสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย (สนนท.) แกลงต่อสื่อมวลชนว่า "ตามที่มีข่าวว่าจะมีการซื้อเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อล้มพระราชกำหนดปิดป่า ตนอยากจะตั้งสมาชิกสภาฯ ฝ่ายค้านให้ทำหน้าที่ให้เหมาะสม ฝ่ายค้านควรคิดค้านรัฐบาลในสิ่งที่เหมาะสม ไม่ใช่ค้านเพื่อตีรวนล้มรัฐบาล"^๗ นอกจากนี้ นายมานะยังได้แกลงถึงผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องปิดป่าว่าจากการที่นักศึกษาจำนวน 3,270 คน ได้ออกสำรวจทัศนคติของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ จำนวน 63 พื้นที่ 32 จังหวัด โดยกระจายทั่วประเทศ ในช่วงเดือน มีนาคม - เมษายน ที่ผ่านมามาตามโครงการรณรงค์การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในค่ายอาสาพัฒนาชนบท และมีการส่งแบบสอบถาม พบว่าชาวบ้านส่วนใหญ่ จำนวน 94.25 % เห็นด้วยกับการยกเลิกสัมปทานป่าไม้และการปิดป่า เนื่องจากต้องการอนุรักษ์ป่าไม้ มีเพียง 5.75 % ที่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากกลัวว่าจะถูกไล่ที่ดินทำกิน และขาดรายได้จากการหาของป่าไม้ ส่วนในการดูแลรักษาป่าชาวบ้าน 90.6% พร้อมทั้งจะช่วยดูแลรักษาป่าไม้และป้องกันไม่ให้ถูกทำลายโดยให้รัฐสนับสนุน ส่งเสริมเรื่องพันธุ์พืชและด้านวิชาการ^๘ และในที่สุดรัฐสภาก็ได้มีมติอนุมัติพระราชกำหนดทั้งสองฉบับด้วยดี

เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์อันเป็นเหตุให้มีการตราพระราชกำหนดดังกล่าว การได้รับการสนับสนุนจากประชาชนและรัฐสภา จึงเห็นได้ว่าพระราชกำหนดได้ถูกตราขึ้นโดยมีเนื้อหาและค่าบังคับสอดคล้องกับสถานการณ์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๖สภาผู้แทนราษฎร , "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2534" , วันที่

^๗สยามรัฐ , (4 พฤษภาคม 2532) : 1.

^๘เรื่องเดียวกัน.

(3) พระราชกำหนดควบคุมสินค้าชายแดน พ.ศ. 2524

พระราชกำหนดบางฉบับมีสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดและเนื้อหาของพระราชกำหนดไม่สอดคล้องกับค่าบังคับของพระราชกำหนด

ในสมัยรัฐบาลโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี "เปรม 2" ในปี พ.ศ. 2524 เป็นช่วงระยะเวลาที่กรุงเทพมหานคร ถูกหล่มเขมรแดง ตีแตกประชาชนชาวเขมรต่างหลั่งไหลอพยพหนีภัยสงครามมุ่งสู่แนวชายแดน ไทยบริเวณจังหวัดปราจีนบุรี ตราด และจันทบุรี เป็นจำนวนมากมีการค้าขายตามบริเวณแนวชายแดนดังกล่าวมากมาย ฝ่ายบริหารเห็นความจำเป็นจะต้องควบคุมสินค้าบางชนิดหรือบางประเภทในเขตท้องที่บางแห่งตามบริเวณชายแดนเพื่อมิให้สินค้าเหล่านั้นตกไปอยู่กับบุคคลที่เป็นภัยต่อประเทศ เพื่อไปใช้ประโยชน์ในการดำเนินการแทรกซึมบ่อนทำลายความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ ในการนี้เนื้อหาของพระราชกำหนดจึงเป็นการกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมสินค้าเหล่านั้น โดยบัญญัติชนิดหรือประเภทสินค้าที่ต้องถูกควบคุมและมีอำนาจแต่งตั้งนายทหารยศพลตรีหรือเทียบเท่าทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยการควบคุม โดยให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการในการกำหนด มาตรการต่าง ๆ อีกทอดหนึ่งรวมทั้งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจหรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทุกประการ ทั้งยังมีอำนาจอื่น ๆ อีก เช่น เข้าไปตรวจค้นในเคหะสถาน สถานที่ หรือยานพาหนะ ตรวจค้นบุคคล ส่งบุคคลให้มาให้ถ้อยคำ ส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่น ๆ ยึดหรืออายัดสินค้า เอกสาร หลักฐาน ยานพาหนะ ที่เกี่ยวกับการกระทำผิด จับ ควบคุม สอบสวนผู้ต้องหา เป็นต้น

เมื่อพิจารณาตามสถานการณ์กับเนื้อหาดังกล่าวนี้มีความสอดคล้องสัมพันธ์กัน กล่าวคือเนื้อหาของพระราชกำหนดมุ่งที่จะแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศและความมั่นคงของรัฐ แต่เนื่องจากพระราชกำหนดนี้ให้อำนาจเจ้าพนักงานตามพระราชกำหนด อันได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไว้อย่างมากมาย โดยมุ่งหวังจะให้ควบคุมสถานการณ์ชายแดนให้อยู่ในสภาพปกติอย่างสิ้นเชิงจากการที่พระราชกำหนดมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ โดยฝ่ายบริหารสามารถ

ตราพระราชกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจอย่างกว้างขวางได้ทันทีโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการตรากฎหมายดังเช่นในกรณีปกติ ทั้งการให้สัตยาบันของรัฐสภาต่อพระราชกำหนดก็เป็นเพียงการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดเท่านั้น ไม่สามารถแก้ไขรายละเอียดที่ไม่เหมาะสมในพระราชกำหนดได้ ค่าบังคับของพระราชกำหนดนี้จึงส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้องที่อื่นเป็นเขตควบคุมสินค้าชายแดนอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ผลแห่งพระราชกำหนดนี้เป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายทหารใช้อำนาจจริงแก่ประชาชนได้อย่างง่ายดาย เป็นการแย่งอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดไปให้ทหาร ซึ่งอาจก่อให้เกิดความแตกแยก

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้ความเห็นว่าขอบเขตการพิจารณาของทหารยังไม่เหมาะสม คนหัวแดงโมเพียงสองผลไปชายแดนก็ถูกทหารจับ แต่ขณะเดียวกันก็มีการอาศัยสิทธิค้าผ่านแดนขนสินค้ากันเป็นลำเรือ ไม่มีใครกล้าแตะ และมีการขนสินค้าข้ามแดนอย่างเอิกเกริก ที่ไม่มีใครจับ แม้ว่าทหารจะปฏิบัติหน้าที่ได้เฉียบขาดแต่เรื่องนี้ไม่เห็นด้วยเพราะทำให้ภาพพจน์ทหารเสียและเอาทหารเข้ามารบกับประชาชนกันเอง^๑

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแม้เป็นสถานการณ์และเนื้อหาของพระราชกำหนดจะสอดคล้องกัน แต่ผลแห่งค่าบังคับของพระราชกำหนดเป็นการเปิดช่องให้แสวงหาฝ่ายทหารมีอำนาจอย่างมาก และใช้อำนาจดังกล่าวเกินขอบเขตหรือใช้อำนาจโดยชอบ เป็นผลให้การควบคุมสินค้าแนวชายแดนไม่ได้ ผลตามความมุ่งหมายเจ้าหน้าที่กลับให้อำนาจที่ได้รับตามพระราชกำหนดสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน โดยอาศัยเนื้อความในพระราชกำหนดที่ผ่านการพิจารณา เฉพาะฝ่ายบริหารเพียงองค์กรเดียว ทำให้พระราชกำหนดมีข้อบกพร่องไม่ได้กำหนดกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสม ผลเสียดังกล่าวเหล่านี้จึงตกอยู่กับประชาชน

^๑รัฐสภา, "รายงานการประชุมร่วมกันของรัฐสภา, ครั้งที่ 1 /2524" , (วิสามัญ) สมัยที่ 2 วันศุกร์ที่ 25 ธันวาคม 2524.

จากผลเสียในการที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่มากเกินไปจนเกินไป ประกอบกับมีข่าว อยู่เสมอว่าเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจที่ได้รับไปในทางที่มีขอบแสวงหาผลประโยชน์ ส่วนตัว ทำให้ในเวลาต่อมาแม้รัฐบาลจะประสบปัญหาเรื่องการที่ศาลตัดสินไม่รับ ของกลางจากผู้กระทำผิด เนื่องจากพระราชกำหนดควบคุมสินค้าชายแดนไม่มีบท บัญญัติให้รับได้จึงต้องคืนของกลาง ซึ่งผู้กระทำผิดก็ได้รับโทษเพียงแต่ปรับส่วนโทษ จำคุก ศาลรอกการลงโทษ ทำให้ไม่มีความเช็ดหลายมีการกระทำผิดเกิดขึ้นเสมอ ๆ รัฐบาลก็ไม่กล้าที่จะออกพระราชกำหนดฉบับใหม่มาแก้ไขเพื่อให้อำนาจเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น อีก แต่รัฐบาลได้ใช้วิธีเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดควบคุม สินค้าชายแดน พ.ศ. 2524 พ.ศ. โดยผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ¹⁰

(4) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมของพระราชบัญญัติแรม พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528

พระราชกำหนดที่มีลักษณะให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างมากเช่นเดียวกับ พระราชกำหนดควบคุมสินค้าชายแดนดังกล่าวได้เคยมีการบัญญัติขึ้นอีกครั้งหนึ่งใน สมัยรัฐบาลเปรม 4 ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2528 รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ แรม พ.ศ. 2510 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อย่างมากในการป้องกันการลักลอบส่งแรม แต่ในครั้ง นี้ ได้มีมาตรการอันหนึ่งเพื่อลดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ กล่าวคือเมื่อสถานการณ์ ต่าง ๆ ได้คลี่คลายลงหรือหมดความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการในเขตควบคุมแรม เขตใดแล้ว ก็สมควรที่จะได้ยกเลิกเขตควบคุมแรมเขตนั้นเสีย เพื่อให้บริเวณดังกล่าว กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 9 จัดว่า วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า "เมื่อหมดความจำเป็นที่จะต้องมีเขตควบคุมแรมตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศ ยกเลิกในราชกิจจานุเบกษา"¹¹ ซึ่งมาตรการดังกล่าวนี้ไม่มีปรากฏในพระราชกำหนด

¹⁰สภาผู้แทนราษฎร , "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 14/2528" , วันศุกร์ที่ 11 กรกฎาคม 2528.

¹¹ราชกิจจานุเบกษา 102 (13 กุมภาพันธ์ 2528) : 1 - 21.

ควบคุมสินค้าชายแดน พ.ศ. 2524 แต่อย่างไรก็ตามมาตรการที่เพิ่มเติมขึ้นในครั้งนี้น่าจะได้มาจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของการใช้พระราชกำหนดควบคุมสินค้าชายแดน พ.ศ. 2524 แม้จะไม่มีข้อพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกิดขึ้นตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแล้ว แต่ในทางข้อเท็จจริงก็สามารถยืนยันได้ระดับหนึ่งว่าไม่มีข่าวเกรี้ยวกราวในการใช้อำนาจโดยทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังเช่น ที่เกิดขึ้นกับพระราชกำหนดควบคุมสินค้าชายแดนฯ

(5) พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินระหว่าง 31 มีนาคม ถึง 3 เมษายน พ.ศ. 2524

พระราชกำหนดฉบับนี้แสดงให้เห็นว่าเนื้อหาแห่งพระราชกำหนดไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่อ้างเป็นเหตุในการตราพระราชกำหนด

ในสมัยรัฐบาลโดยพลเอกเปรม เป็นนายกรัฐมนตรี "เปรม 2" เมื่อวันที่ 31 มีนาคม ถึง 3 เมษายน 2524 กลุ่มยังเตอร์กได้ประกาศโค่นล้มรัฐบาลและเคลื่อนกำลังเพื่อเข้ายึดอำนาจ แต่ทำการไม่สำเร็จ ต่อมาในวันที่ 5 พฤษภาคม 2524 ฝ่ายรัฐบาลจึงได้ตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน พ.ศ. 2524 ซึ่งมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดมาตรา 157 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ทั้งนี้เพราะเหตุการณ์ไม่สงบที่เกิดขึ้นได้ยุติลงไปแล้วโดยเรียบร้อย ผู้ต้องหาส่วนหนึ่งได้เข้ามามอบตัวและส่วนหนึ่งหลบหนีไป อันแสดงว่าไม่มีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ นอกจากนี้การตราพระราชกำหนดฉบับนี้ได้กระทำขึ้นในขณะที่มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยสามัญซึ่งจะมีขึ้นในวันที่ 14 พฤษภาคม 2524¹²

แต่ทางฝ่ายบริหารเห็นว่า การตราพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฉบับนี้

¹² สยามรัฐ (31 พฤษภาคม 2524) : 2.

ก็เพื่อสร้างสรรค์ความสามัคคี โดยเฉพาะความสามัคคีภายในกองทัพ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นรีบด่วนที่จะต้องกระทำให้มีขึ้นจงได้ การดำเนินการทางคดีต่อไปมีแต่จะก่อให้เกิดความแตกแยกไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และจะทำให้กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ ดังนั้นจึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่ความจำเป็นรีบด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของประเทศ จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนดนี้

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของพระราชกำหนดจะเห็นได้ว่าขัดแย้งกับสถานการณ์อันเป็นเหตุให้ตราพระราชกำหนด กล่าวคือ พระราชกำหนดฉบับนี้รื้อถอนการกระทำ (กรรม) อันเป็นความรับผิดชอบทางอาญาเท่านั้น (มาตรา 3) แต่ผู้ใดจะอ้างพระราชกำหนดนี้เพื่อให้ตนพ้นจากการถูกลงโทษทางวินัย หรือพ้นจากการถูกดำเนินการเพื่อลงโทษทางวินัยอันเนื่องมาจากการกระทำที่ได้รับนิรโทษกรรมมิได้ (มาตรา 4) ดังนั้นผู้ก่อความไม่สงบไม่อาจหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษในความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. 2476¹³ ทั้งยังเป็นการนิรโทษกรรมเฉพาะแก่บุคคลที่เข้ามอบตัว บุคคลที่มีได้เข้ามามอบตัวหรือรายงานตัวต่อกองอำนาจการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะไม่ได้รับผลตามกฎหมายนี้ ทั้ง ๆ ที่ได้กระทำการกรรมอันเดียวกัน ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลและหลักเกณฑ์ของการนิรโทษกรรม¹⁴ การที่เนื้อหาของพระราชกำหนดมีลักษณะดังกล่าวย่อมนำไปสู่ความเข้าใจผิดอื่น ๆ ได้หลายประการ รวมทั้งสามารถทำลายล้างความสามัคคีที่ฝ่ายรัฐบาลพยายามสร้างสรรค์ลงได้ ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นไว้ว่า พระราชกำหนดฉบับนี้มีเบื้องหลังที่จะบีบบังคับให้ผู้ต้องหาออกจากการเป็นวุฒิสมาชิก รวมทั้งเงื่อนไขที่ยังให้มีการสอบสวนทางวินัยได้อันจะเป็นเครื่องมือล้างแค้นกันต่อไปอีก¹⁵ ในการประชุมพิจารณาให้สัตยาบันแก่พระราชกำหนดนิรโทษกรรมฯ ของรัฐสภา (อยู่ในระหว่างใช้บทเฉพาะกาล มาตรา 203 โดยประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนและวุฒิสภา) ประเด็นดังกล่าวทั้งสอง

¹³ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (4 พฤศจิกายน 2524) : 20 - 23.

¹⁴ สยามรัฐ (31 พฤษภาคม 2524) : 2.

¹⁵ สยามรัฐ (13 พฤษภาคม 2524) : 5.

ประการได้ถูกสมาชิกสภานำไปอภิปรายโจมตีการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลอย่างมาก แต่ในที่สุดรัฐสภาก็มีมติอนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2524 แม้พระราชกำหนดจะผ่านการให้สัตยาบันจากรัฐสภาด้วยดีแต่รัฐบาลก็มิได้ละเลยข้อโต้แย้งของรัฐสภา และได้ดำเนินการแก้ไขประเด็นที่ถูกวิจารณ์ดังกล่าว โดยรัฐบาลได้เสนอพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชกำหนดนิรโทษกรรมให้มีผลขยายไปถึงผู้ที่หลบหนีหรือมิได้ไปรายงานตัวด้วย¹⁶ และสำหรับความผิดทางวินัยตามข้อเท็จจริงของกระทรวงกลาโหมก็ได้ดำเนินการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ก่อความไม่สงบ แต่อย่างไร ในกรณีดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ฝ่ายบริหารกล้าที่จะยอมรับข้อผิดพลาดของตนและยินยอมแก้ไขตามที่รัฐสภาท้วงติง¹⁷

(5) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526

ในปี พ.ศ. 2526 สมัยรัฐบาลชุด "เปรม 3" เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญฉบับ 2521 ใกล้จะสิ้นสุดซึ่งเมื่อสิ้นสุดจะมีผลทำให้บทบัญญัติว่าด้วยนโยบายส่งเสริมพรรคการเมืองมีผลใช้บังคับ วุฒิสภาซึ่งเมื่อสภาตัวแทนของกลุ่มพลังในระบบราชการถูกตัดทอนอำนาจในการควบคุมรัฐบาล และข้าราชการประจำรวมทั้งทหารประจำการไม่อาจดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ (มาตรา 203 และ 204) พลเอกเปรม ยอมให้ พลเอกอาทิตย์ กำลังเอก ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นเคลื่อนไหวขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อยืดบทเฉพาะการออกไปอีก 4 ปี¹⁸ แต่ร่างรัฐธรรมนูญไม่ผ่านรัฐสภาในวาระที่ 3 ในวันที่ 16 มีนาคม 2526 พลเอกเปรม ก็ยอมทำตามผู้เรียกร้องของกลุ่มนายทหาร คือ ยุบสภา

¹⁶ รัฐสภา, "รายงานการประชุมร่วมกับของรัฐสภา ครั้งที่ 4 /2524, (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 5 มิถุนายน 2524.

¹⁷ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (4 พฤศจิกายน 2527) : 20 - 23.

¹⁸ นิยม รัฐอมฤต, การเมืองไทยยุคปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2532) , หน้า 233.

ผู้แทนราษฎรในวันที่ 19 เดือนเดียวกัน และจัดการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรโดยกระชั้นหัน ในวันที่ 18 เมษายน 2526 เป็นเวลาเพียง 3 วันก่อนบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 หมดอายุ ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการเลือกตั้งในระบบพรรค อันจะทำให้พรรคการเมืองพรรคใหญ่ได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และเข้ามาเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลโดยลำพัง ถ้าสภาพดังกล่าวเกิดขึ้นกลุ่มพลังในระบบราชการก็จะสูญเสียอำนาจการปกครองแก่กลุ่มนอกระบบราชการอย่างมาก แต่จากการยุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดการเลือกตั้งทั่วไปก่อนที่บทเฉพาะกาลจะสิ้นสุดลง พลเอกเปรม ก็สามารถรักษาดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างกลุ่มภายในระบบราชการกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการไว้ได้ เพราะผลของการเลือกตั้งในวันที่ 8 เมษายน 2526 ไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดได้รับเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และพรรคที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร ก็ไม่สามารถร่วมมือกันได้ และกลัวว่าทหารจะล้มเกมประชาธิปไตยหากไม่เปิดทางให้บุคคลที่ทหารยอมรับเข้าร่วมรัฐบาล¹⁹

การที่กลยุทธในการยุบสภาและจัดการเลือกตั้งเพื่อยับยั้งการเจริญเติบโตของพรรคการเมืองในครั้งนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่พลเอกเปรม จะต้องตราพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526 ทั้งนี้เพื่อร่นกำหนดระยะเวลาดำเนินการต่าง ๆ สำหรับจัดเตรียมการเลือกตั้งให้อยู่ภายในกำหนดวันที่ 18 เมษายน 2526 อันเป็นวันที่มีการเลือกตั้งทั่วไป กำหนดระยะเวลาดังกล่าว ได้แก่ การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องกระทำก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 30 วัน แก้ไขเป็น 15 วัน การยื่นคำร้องต่อนายอำเภอในกรณีไม่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องกระทำก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 15 วัน ก็แก้ไขเป็น 7 วัน เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁹ไพศาล สุริยะมงคล, "การเมืองของการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 4", วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์ (กรกฎาคม 2528) : หน้า 139.

รัฐบาลอ้างว่าตราพระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประเทศ²⁰ แต่ในความเป็นจริง สถานการณ์อันแท้จริง ซึ่งเป็นตัวผลักดันให้รัฐบาลตราพระราชกำหนดฉบับนี้ก็คือ ความต้องการรักษาอำนาจทางการเมืองของฝ่ายทหารซึ่งเป็นข้าราชการประจำให้มืออยู่เหนือพลังนอกระบบข้าราชการอื่นได้แก่พรรคการเมือง โดยมุ่งหวังไม่ให้พรรคการเมืองใหญ่ได้รับเสียงข้างมากในสภา มิใช่สถานการณ์ตามหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือมิใช่ "กรณีฉุกเฉิน" เพราะพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฉบับนี้ได้ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 ซึ่งหากรัฐบาลเห็นความจำเป็นต้องแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็ควรจะเร่งดำเนินการให้เสร็จสิ้นเสียก่อนแล้ว ดังนั้นเนื้อหาของพระราชกำหนดฉบับนี้จึงมิใช่มุ่งหวังเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือความปลอดภัยของประเทศโดยตรง (ฝ่ายรัฐบาลอ้างว่าการแก้ไขพระราชกำหนดฉบับนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปได้ทันตามกำหนดระยะเวลา อันเป็นการรักษาความปลอดภัยของประเทศ) แต่การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมุ่งหวังในการรักษาอำนาจทางการเมืองของฝ่ายทหาร เพียงแต่มีผลโดยอ้อมไปเกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศเท่านั้น เนื้อหาของพระราชกำหนดจึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนด

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากลักษณะของสถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าว ในกรณีนี้การตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรน่าจะเกิดขึ้นก่อน หลังจากนั้นจึงมีการพิจารณาอภิปรายต่าง ๆ ที่จะ เป็นผลให้มีการเลือกตั้งทั่วไปก่อนวันสิ้นสุดการใช้บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ดังนั้นการตัดสินใจตรา

²⁰"พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526" , ราชกิจจานุเบกษา 100 (19 มีนาคม 2518) : 1 - 6 .

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฯ จึงควรจะต้องเกิดขึ้นภายหลังการตัดสินใจยุบสภา แต่ในทางปฏิบัติจะทำการตราพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติเลือกตั้งฯ ภายหลังที่ยุบสภาแล้วไม่ได้เพราะหลังจากยุบสภาแล้วฝ่ายรัฐบาลเป็นแค่รัฐบาลรักษาการเท่านั้น ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงต้องทำตรงกันข้ามคือตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเลือกตั้งก่อนแล้วจึงทำการยุบสภาภายหลัง อย่างไรก็ตามเป็นที่สังเกตว่าการดำเนินการทั้งสองประการนั้น ฝ่ายรัฐบาลได้กระทำในวันเดียวกันคือวันที่ 19 มีนาคม 2526" ตามวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา²¹ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความฉุนเฉียวในการตัดสินใจและการตัดสินใจในทั้งสองประการครั้งนี้ไม่ได้ผ่านการประชุม คณะรัฐมนตรีแต่อย่างไรเป็นการตัดสินใจของพลเอกเปรม ในฐานะนายกรัฐมนตรีโดยลำพังผู้เดียว²² ซึ่งต่อมาพลเอกเปรมได้ขอโทษคณะรัฐมนตรีที่ได้ดำเนินการ โดยมีได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเสียก่อน²³

(7) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติร่ว พ.ศ. 2510

พ.ศ. 2526

การที่เนื้อหาของพระราชกำหนดจะต้องสอดคล้องกับสถานการณ์อันเป็นเหตุที่ให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดนั้นจะต้องปรากฏว่าเนื้อหาของพระราชกำหนดฉบับนั้น"ทุกบทมาตราได้ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขสถานการณ์อันเป็นเหตุให้ตราพระราชกำหนด มิใช่มีบางมาตราเป็นเรื่องอื่นปะปนเข้ามาด้วย ดังเห็นได้จากพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติร่ว พ.ศ. 2510 พ.ศ. 2526 ซึ่งรัฐบาลโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (เปรม 4) ได้ตราขึ้น สาเหตุที่รัฐบาลตราพระราชกำหนดฉบับนี้ เนื่องมาจากในขณะนั้นผู้ทำเหมืองผลิตแร่ได้เกินปริมาณที่ทาง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²¹ "พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2526", ราชกิจจานุเบกษา 100 (19 มีนาคม 2518) : 7-8.

²² สยามรัฐ (28 มีนาคม 2526) : 3.

²³ เรื่องเดียวกัน.

ราชการอนุญาตให้ส่งออกนอกราชอาณาจักรทำให้มีแร่จำนวนมากเหลืออยู่ในตลาด ประกอบกับความต้องการแร่ในตลาดโลกลดน้อยลง เมื่อแร่ที่ผลิตออกมามีจำนวนมาก แต่ตลาดมีน้อยย่อมจะมีแนวโน้มที่จะมีการลักลอบนำแร่ออกไปจำหน่ายต่างประเทศ มากขึ้น เพื่อเป็นการควบคุมมิให้แร่ที่ผลิตเกินความต้องการนี้สูญหายหรือถูกลักลอบ ไปจำหน่ายยังต่างประเทศ อันทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ สมควรจัดให้มีสถานที่รับฝากแร่ที่เกินปริมาณดังกล่าว พร้อมทั้งให้มีมาตรการควบคุม การเก็บรักษาอย่างเหมาะสม²⁴ จึงตราพระราชกำหนดฉบับนี้ออกใช้บังคับในวันที่ 13 ตุลาคม 2526 แต่ปรากฏว่าในพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้มีแต่บทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสถานที่รับฝากแร่เพื่อป้องกันมิให้มีการลักลอบนำแร่ออกไปจำหน่ายต่างประเทศ เพียงประการเดียว กลับมีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการส่งหนังสือ หรือคำสั่งแก่บุคคลต่างๆ ที่มาติดต่อในการปฏิบัติการในชั้นตอนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 โดยแก้ไขจากตัวพระราชบัญญัติเดิม ซึ่งมีวิธีการที่ใช้มาเป็นเวลา 17 - 18 ปีมาแล้ว ให้ทันสมัยยิ่งขึ้นและเป็นการแก้ไขเรื่องความล่าช้า และงานที่ค้างค้างในการปฏิบัติต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยนายวงศ์ พลนิกร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในขณะนั้นได้ให้ เหตุผลที่มีบทบัญญัติดังกล่าวนี้แทรกปนเข้ามาว่า "ฉะนั้นอันนี้ก็เลยถือโอกาสพ่วงมาด้วย เมื่อไหน ๆ ก็แก้พระราชกำหนดเรื่องตั้งสถานที่ฝากแร่แล้ว เรื่องนี้เพื่อให้ปฏิบัติงาน รวดเร็วขึ้น จึงกำหนดวิธีการส่งหนังสือหรือเอกสารใหม่"²⁵ ทั้งๆ ที่ในกรณีการแก้ไข วิธีการส่งหนังสือนี้มิใช่เรื่องจำเป็นรีบด่วนเพราะรัฐบาลได้ใช้วิธีการส่งหนังสือหรือ เอกสารแบบเดิม มาตั้งแต่ใช้พระราชบัญญัติแร่ ในปี พ.ศ. 2510 เป็นเวลา 16 ปี มาแล้ว หากจะแก้ไขสามารถดำเนินการได้ก่อนหน้านี้นานแล้ว จึงมิใช่เรื่องจำเป็น รีบด่วนที่จะต้องตราพระราชกำหนดในเรื่องนี้

เรื่องในลักษณะเดียวกันนี้ได้เกิดขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาลโดยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (เปรม 4) เมื่อมีการตราพระราชกำหนด

²⁴สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 4/2527", วันที่ 31 พฤษภาคม 2527.

²⁵เรื่องเดียวกัน.

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2528 โดยมีความมุ่งหมายในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบขุดแร่และลักลอบส่งแร่ออกนอกราชอาณาจักร โดยให้เจ้าพนักงานมีอำนาจกำหนดมาตรการขึ้นชั่วคราว เพื่อใช้ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบขุดแร่ แต่ปรากฏว่าในกรณีนี้ได้มีการ "สอดไส้" อีกโดยนำเรื่องแก้ไขการขอคืนค่าภาคหลวงแร่ ตามมาตรา 127 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการตราพระราชกำหนดแต่ประการใดนำมาบัญญัติ²⁶ ในกรณีนี้คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 3 แห่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีนายโอสถ โกศิน เป็นประธานกรรมการฯ ได้มีความเห็นว่า "ร่างพระราชกำหนด ซึ่งได้แก้ไข มาตรา 127 อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาคหลวงแร่ เพียงมาตราเดียว และมีใช้เป็นกรณีที่รีบด่วนที่จำเป็นต้องตราเป็น "พระราชกำหนด" จึงสมควรตราเป็นพระราชบัญญัติ²⁷ แต่รัฐบาลก็มีได้ฟังคำทักท้วงและนำไปตราเป็นพระราชกำหนด โดยบัญญัติรวมไว้เป็นฉบับเดียวกับพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ดังกล่าว

²⁶ มาตรา 7 ให้ยกเลิกความในมาตรา 127 แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"มาตรา 127 แร่ที่ได้ชำระค่าภาคหลวงแล้ว เมื่อผู้ใช้นั้นพิสูจน์ให้เห็นที่พอใจรัฐมนตรีได้ว่าแร่นั้นได้นำไปใช้ภายในประเทศเพื่ออุตสาหกรรมอันมิใช่อุตสาหกรรมตามประเภทที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาว่าไม่อาจขอคืนค่าภาคหลวงแร่ได้ หรือแร่นั้นได้นำไปใช้ภายในประเทศเพื่อพลังงาน รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คืนค่าภาคหลวงให้แก่ผู้ใช้นั้นได้

การคืนค่าภาคหลวงแร่แต่ละชนิดตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้ใดประสงค์จะรับคืนค่าภาคหลวงแร่ ให้ยื่นคำขอต่อทรวงพาณิชย์ประจำท้องที่ที่ใช้นั้น"

²⁷ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3) "บันทึกเรื่องร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแร่ พุทธศักราช 2510 พุทธศักราช 2528" 5 พฤศจิกายน 2527.

(8) พระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42
พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2533

ในการตราพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2529 พ.ศ. 2533 ในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับนี้ได้ประกาศใช้มาตั้งแต่วันที่ 19 ตุลาคม 2519 แต่เพิ่งจะมาดำเนินการยกเลิกเมื่อเวลาล่วงเลยมานานถึง 14 ปี จึงไม่น่าจะเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะตราพระราชกำหนดยกเลิกแต่อย่างใด แต่ทั้งนี้เกิดจากสถานการณ์การเมือง โดยในชุดรัฐบาลชุดนี้เป็นประชาธิปไตยได้เต็มที่ยิ่งกว่ายุคที่ผ่านมา เนื่องจากนายกรัฐมนตรีก็มาจากการเลือกตั้งหนังสือพิมพ์สามารถเสนอข่าวสารวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลได้อย่างเต็มที่ที่มีการตั้งฉายาต่าง ๆ ให้นักนายกรัฐมนตรี แต่ปรากฏว่าคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของหนังสือพิมพ์ให้รัฐมีอำนาจสั่งปิดโรงพิมพ์ยังคงใช้บังคับอยู่ซึ่งไม่สอดคล้องกับบรรยากาศประชาธิปไตยหนังสือพิมพ์จึงพยายามเรียกร้องให้มีการแก้ไขยกเลิกกฎหมายฉบับนี้แม้ต่อมาจะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินฉบับที่ 42 นี้เข้าสภา แต่ปรากฏว่าสภากลางมติไม่รับหลักการฉบับหนึ่ง เหลือเพียงแต่ร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ฉบับเดียว ที่ผ่านวาระที่ 1 และต่อมาสภาปิดสมัยประชุมจึงค้างในวาระที่ 2 และ 3 อยู่ในสภา จึงทำให้ฝ่ายผู้ประกอบอาชีพหนังสือพิมพ์เริ่มตีรวนกล่าวหารัฐบาลว่าไม่มีความจริงใจในการที่จะยกเลิก พร. 42 เพราะหากรัฐบาลสนับสนุนให้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับนี้จริง ก็สมควรที่จะผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านสภาไปด้วยดี ดังนั้นฝ่ายพวกหนังสือพิมพ์ต่าง ๆ ได้พยายามเสนอข่าว พาดหัวหน้าหนึ่งในลักษณะโจมตีรัฐบาลตลอดมา เช่น ปิยะธิดา สบถักานายกฯ ให้มากราบจะลาออก²⁸ ฝ่ายค้านเดิมพันเก้าอี้ผู้แทนเปิดประชุมสภาวิสามัญไม่ได้ ลาออก²⁹ บิ๊กสุปิดปากขอพบนายกฯ

²⁸ มติชน (13 ตุลาคม 2533) : 1.

²⁹ แนวหน้า (13 ตุลาคม 2533) : 1.

ชาติชายชูยุบสภา^{๑๐} ฟ้าชาติไม่ถือสา โฉนตะโกน "ขาดกร" ยิ้มเหิน ๆ^{๑๑} ฯลฯ อันเป็นการสั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลผสมชุดนี้อย่างยิ่ง เพื่อแก้ปัญหาภาพพจน์ในทางการเมืองดังกล่าว ฝ่ายรัฐบาลจึงตีความรัฐธรรมนูญบทบัญญัติเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดว่า สถานการณ์ดังกล่าวรัฐบาลสามารถตราพระราชกำหนดยกเลิกพร. 42 ได้ โดยให้เหตุผลว่า "บทบัญญัติใน พร. 42 ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ทำให้เกิดการระส่ำระสายในการเสนอข่าวสารบ้านเมืองของหนังสือพิมพ์ทั้งหลายอันกระทบโดยตรงต่อเศรษฐกิจและการลงทุนและโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้" นอกจากนี้รัฐบาลยังเล็งเห็นว่าการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ออกมานั้น เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายสื่อมวลชนอย่างยิ่ง จึงเชื่อว่าไม่น่าที่จะมีการวิพากษ์วิจารณ์โต้แย้งจากสื่อมวลชนว่ารัฐบาลกระทำขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ รวมทั้งพรรคการเมืองฝ่ายค้าน ก็คงไม่กล้าที่จะใช้ประเด็นนี้โจมตีรัฐบาล เพราะจะทำให้ขัดแย้งและถูกตำหนิจากสื่อมวลชนได้ แม้การตัดสินใจตราพระราชกำหนดยกเลิก พร. 42 นี้ดูเหมือนจะขัดกับมติของสภาที่ไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติที่มุ่งจะยกเลิก พร. 42 นี้ก็ตาม แต่รัฐบาลก็ไม่ริรอที่จะตีความรัฐธรรมนูญออกมาในลักษณะที่สามารถตราพระราชกำหนดออกมาได้โดยชอบ ทั้งนี้โดยมีจุดมุ่งหมายที่แท้จริงก็คือการลดความกดดันทางการเมืองจากสื่อมวลชน โดยมุ่งหวังที่จะกอบกู้สถานการณ์ทางการเมืองให้ดีขึ้นโดยสร้างความนิยมจากสื่อมวลชนเป็นผลให้เกิดเสถียรภาพในทางการเมืองตามมา ดังนั้นการที่รัฐบาลกล่าวอ้างว่าจำเป็นต้องยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครอง ฉบับที่ 42 เพื่อ "รักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ" จึงเป็นเหตุที่ยกชั้นอำนาจสภาเหตุอันแท้จริง ในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๐} แนวหน้า (3๐ สิงหาคม 2533) : 1.

^{๑๑} ดาวสยาม (13 ตุลาคม 2533) : 1.

5.2.2 พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา (มาตรา 158)

ในประเทศอังกฤษการตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรนั้น ถูกสงวนให้เป็นอำนาจของรัฐสภาเท่านั้น ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจที่จะตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ให้มีค่าบังคับเสมอเท่ากับพระราชบัญญัติของรัฐสภาแต่ประการใด ทั้งนี้เพราะกฎหมายภาษีอากรเป็นเรื่องกระทบถึงประโยชน์ของประชาชนโดยตรง ฝ่ายบริหารจะสามารถตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรได้ต่อเมื่อได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา แต่การมอบอำนาจดังกล่าวนี้เป็น การมอบอำนาจให้ตรากฎหมายลำดับรองเท่านั้น โดยอยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติที่ตราโดยรัฐสภา เช่น ตามพระราชบัญญัติ Finance Act 1961 ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเปลี่ยนแปลงการเก็บภาษีทางอ้อมบางประเภท โดยใช้คำสั่งของกระทรวงการคลัง ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยเพราะฝ่ายบริหารของไทยมีอำนาจตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา โดยมีค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติได้

ก. เงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดโดย "ด่วน" และ "ลับ"

หลักการสำคัญของพระราชกำหนดประเภทนี้คือ การพิจารณาโดย "ด่วน" และ "ลับ" ทั้งนี้ในการตรากฎหมายเพื่อเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากร ไม่ว่าจะเป็นไปในทางบวกโดยรัฐเก็บภาษีเพิ่มขึ้น หรือเป็นไปในทางลบโดยลดอัตราภาษีลงจากเดิม จะต้องกระทำโดยอาศัยความรวดเร็วให้กฎหมายดังกล่าวออกใช้บังคับได้ทันที ฝ่ายบริหารมีตราพระราชกำหนดและในช่วงเวลาก่อนกฎหมายจะมีผลบังคับจะต้องเก็บเป็นความลับอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะหากความลับในการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากรรั่วไหล จะก่อให้เกิดการลักลั่นและไม่เป็นธรรมในการเสียภาษี ทั้งนี้เพราะการรู้ถึงเรื่องการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีก่อนพระราชกำหนดใช้บังคับ จะเป็นผลให้มีการกักตุนสินค้า เร่งการผลิต หรือชะลอการผลิต เร่งการนำเข้า หรือชะลอการส่งออก ทั้งนี้โดยฉวยโอกาสจากการที่ได้รู้ถึงการเปลี่ยนแปลงในการการปรับปรุงอัตราภาษีอากรก่อนที่จะประกาศใช้พระราชกำหนด ในทางปฏิบัติของไทย การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา มักจะไม่คำนึงถึงหลักการดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการรักษาความลับดังมีปรากฏเสมอว่าความลับในการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากรถูกเปิดเผยก่อนที่พระราชกำหนดจะมีผลใช้บังคับ

กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรบางประเภทแม้จะไม่ได้ตราขึ้นโดยการรักษาความลับ ก็ไม่ทำให้เกิดการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์แก่รัฐหรือเอกชน แต่ประการใด กล่าวคือ การรู้ถึงเรื่องการเปลี่ยนในอัตราภาษีอากรก่อนที่กฎหมายจะใช้บังคับหรือรู้ภายหลังที่กฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ไม่ก่อให้เกิดการลักลั่นในการเก็บภาษี รัฐก็สามารถเก็บภาษีได้ตามอัตราใหม่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เอกชนก็มีหน้าที่เสียภาษีตามอัตราใหม่เท่าเทียมกัน ไม่ว่าผู้ใดจะทราบถึงการเปลี่ยนแปลงทางภาษีก่อนหรือหลังกันอย่างไร และมีก่อให้เกิดการเร่งรัด หรือชะลอการผลิตเร่งรัดชะลอการนำเข้าหรือกักตุนสินค้ากฎหมายประเภทนี้ได้แก่กฎหมายเกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ประมวลรัษฎากร) หรือบำรุงท้องที่ที่เช่นเดียวกัน ดังนั้นหากฝ่ายบริหารจะตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรประเภทดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องทำโดยลับ แต่ประการใด

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา เป็นฉบับแรกและเป็นแบบอย่างให้รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา นั้น ปรากฏว่านอกจากหลักการพิจารณาค่วนและลับแล้ว หลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของพระราชกำหนดประเภทนี้คือ ฝ่ายบริหารจะตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราได้ต่อเมื่อเป็นช่วง "ในระหว่างสมัยประชุม" เท่านั้น^{๑๒} ดังนั้นในทางปฏิบัติระหว่างใช้รัฐธรรมนูญ

^{๑๒} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489)

มาตรา 73 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราฉบับใด จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราเป็นพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตามขึ้นตามความในวรรคก่อนจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาภายในสองวันนับแต่วันประกาศใช้ และให้นำความในวรรคสองและวรรคสามแห่งมาตรา 72 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฉบับ พ.ศ. 2489 และฉบับต่อ ๆ มาอันได้แก่ฉบับ พ.ศ. 2490 2492 2495 จนถึงฉบับ 2511 (ยกเว้นรัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับ พ.ศ. 2502 และ 2515) พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราทุกฉบับจึงถูกตราขึ้นในระหว่างสมัยประชุมสภาทั้งสิ้น ฝ่ายบริหารไม่สามารถตราพระราชกำหนด ดังกล่าวในระหว่างนอกสมัยประชุมสภาแต่อย่างใด

จนกระทั่งมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ซึ่งมีการประกาศใช้ เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2517 ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดประเภททั่วไปให้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนด"ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ" (มาตรา 190) เพิ่มขึ้นได้อีกกรณีหนึ่ง^{๑๑} การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เอง เป็นสาเหตุทำให้ฝ่ายบริหารใช้เป็นข้ออ้างเมื่อประสงค์จะตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ในระหว่างที่สภาปิดสมัยประชุม หรือนอกสมัยประชุมของสภาโดยตีความว่าพระราชกำหนดอันเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราที่ฝ่ายบริหารตราออกใช้บังคับนี้ เป็นการกระทำเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศได้ พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรฉบับแรกที่ตราโดยอาศัยการตีความดังกล่าวนี้ (ตามมาตรา 190) คือพระราชกำหนดนิกิตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2518 ตราออกใช้บังคับ ในวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2518 เพื่อลดอัตราอากรศุลกากรขาเข้าของน้ำมันเชื้อเพลิงหนักที่ใช้สำหรับเตาหม้อน้ำซึ่งไม่เพียงพอแก่ความต้องการในประเทศ เพื่อรักษาระดับราคามิให้สูงขึ้น^{๑๔} พระราชกำหนดดังกล่าวนี้เป็นพระราชกำหนดฉบับหนึ่งในจำนวนทั้งหมดสองฉบับที่ออกใช้ระหว่างมีการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 นี้ หลังจาก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๑} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517)

มาตรา 190 ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

^{๑๔} ราชกิจจานุเบกษา 92 (3 กุมภาพันธ์ 2518) : 1-4.

นั้นเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2521 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดประเภททั่วไป

(มาตรา 157) และพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา (มาตรา 158) เหมือนกับฉบับ พ.ศ. 2517 ฝ่ายบริหารก็ได้อาศัยหลักการตีความในลักษณะดังกล่าวเพื่อเป็นเหตุอ้าง สำหรับตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ในระหว่างนอกสมัยประชุมสภาตลอดมา ตัวอย่างของพระราชกำหนดเฉพาะที่เกี่ยวข้องด้วยภาษีอากร ที่ฝ่ายบริหารออกใช้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 157 ได้แก่ พระราชกำหนดนิกิตัตตราศุลกากร (ฉบับที่ 41) พ.ศ. 2524 เพิ่มภาษีอากรขาเข้าสินค้า 12 ประเภท เพื่อคุ้มครองอุตสาหกรรมที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน พระราชกำหนดภาษีซีเมนต์ ซึ่งทำในพระราชอาณาเขต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2524 พระราชกำหนดนิกิตัตตราศุลกากร (ฉบับที่ 42) พ.ศ. 2525 เก็บภาษีอากรขาเข้าเพิ่มขึ้นในสินค้าประเภทอาหาร เคมีภัณฑ์และเครื่องจักรทั่ว ๆ ไป ฯลฯ สำหรับพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตราที่รัฐบาลออกใช้บังคับ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 157 ก็มีเช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 เป็นต้น

สรุปแล้วในทางปฏิบัตินับแต่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 และ 2521 ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราได้ในสองกรณีคือ กรณีแรก ในระหว่างนอกสมัยประชุมของสภา โดยอ้างว่าเป็นการแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดทั่วไป ตามมาตรา 157 กรณีที่สอง ในระหว่างสมัยประชุมสภา ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราโดยเฉพาะตามมาตรา 158

การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา โดยใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 157 (พระราชกำหนดทั่วไป) นั้นเป็นผลให้ฝ่ายบริหารไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการพิจารณาโดยด่วนและลับ ทั้งนี้เพราะหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดตามมาตรา 157 ไม่มีบัญญัติเรื่อง "ความจำเป็น" ที่จะต้อง

พิจารณาโดยด่วนและลับไว้แต่อย่างใด ซึ่งในกรณีนี้จึงขัดกับหลักการของพระราชกำหนด เกี่ยวกับการภาษีอากรและเงินตราโดยตรง ผลในทางปฏิบัติดังกล่าวจึงอาจก่อให้เกิดการลักลั่นในการเก็บภาษีอากร ดังเช่นในวันที่ 28 พฤศจิกายน 2526 ในรัฐบาล โดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (เปรม 4) ได้ตราพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมนิกัตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 43) พ.ศ. 2526^{๑๕} เพิ่มอัตราอากรขาเข้า สินค้าหลายประเภท เช่น สินค้าประเภทกระจกเพิ่มขึ้นถึง 380 % เป็นต้น การตราพระราชกำหนดดังกล่าวทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 157 ซึ่งไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์ ในการพิจารณาโดยด่วนและลับ ด้วยเหตุนี้จึงมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่าการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ ไม่ได้ทำโดยเก็บเป็นความลับ มีการปล่อยให้ความลับรั่วไหลเป็นผลให้มีการกักตุนสินค้า ดังเห็นได้ชัดจากบทความหนึ่งในหลาย ๆ บทความที่วิจารณ์ว่า

"ความจริงเรื่องที่ความลับสุดขอดในการขึ้นภาษีอากรครั้งนี้ กลายเป็นเรื่องไม่เป็นความลับไปนั้น ไม่ใช่ว่าเจ้าแก่สมหมายที่ท่านเก็บความลับสุดขอดนี้เอาไว้แต่เพียงคนเดียว จะไปเกี่ยวโฆษณาประชาสัมพันธ์กับพ่อค้าแม่ค้าหรือกครับ แต่เพราะเหตุว่าท่านได้โฆษณาก่อนไว้เอาไว้ให้รู้ล่วงหน้ามาก่อนแล้วว่า "รัฐบาลจะปรับปรุงภาษีอากรโดยการจะหาเงินรายได้ให้เพิ่มขึ้นมาอีกเก้าพันล้านบาท" พูดเพียงเท่านี้ ผู้ที่ทำการค้าก็ไหวตัว รู้ล่วงหน้ากันแล้ว เพราะการปรับปรุงภาษีอากรของรัฐนั้นไม่เคยเลขสักครั้งเดียว ที่การปรับปรุงนั้นจะมีการลดหย่อนผ่อนภาษีอากร มีแต่จะเพิ่มขึ้นอย่างเดียว เพียงแต่ว่าจะเพิ่มขึ้นมากหรือน้อยเท่านั้น ผมว่าเรื่องพรรคนีใครที่เป็นพ่อค้าแม่ค้าก็ย่อมรู้ดี ท่านรัฐมนตรีคลัง ซึ่งท่านก็เป็นเจ้าแก่ในการค้าก่อน ทำไมท่านจึงไม่เฉลียวใจในเรื่องนี้บ้าง การที่พ่อค้าแม่ค้าเขารู้เรื่องความลับสุดขอดในการปรับปรุงภาษีอากรในครั้งนี้ ตามที่เจ้าแก่สมหมายท่านโฆษณาประชาสัมพันธ์เอาไว้ล่วงหน้านั้น เขาไม่ได้รู้เฉพาะนโยบายเท่านั้น แต่เขารู้เลขไปถึงรายละเอียดว่าสินค้าประเภทใดบ้างที่จะขึ้นภาษีอากรแต่เขาจะรู้มาจากไหนนั้น ผมก็ไม่รู้เหมือนกันแต่ก็น่าคิดว่า เมื่อกระทรวงการคลังรู้ความลับสุดขอด และเก็บความลับสุดขอดไว้แต่ฝ่ายเดียวแล้ว พ่อค้าแม่ค้าเหล่านั้นจะรู้รายละเอียดในความลับสุดขอดนั้นมาจากไหน

^{๑๕}ราชกิจจานุเบกษา 100 (28 พฤศจิกายน 2526) : 21 - 27.

พ่อค้าแม่ค้าเหล่านั้นคงไม่นั่งเทียน หรือเข้าทรงรู้เอาเองแน่ การที่ผมว่าผู้ที่ทำการค้า
 รู้ความลับสุดของฉ้อฉลนี้ล่วงหน้า และรู้ไปถึงรายละเอียดนั้น ซึ่งผมก็ไม่รู้ว่าจะรู้มาจากใคร
 แต่ในทางปฏิบัติผู้ที่ทำการค้าได้ปฏิบัติเป็นการแสดงความหมายให้รู้ว่า ได้รู้ เรื่องที่ว่า
 นี้ล่วงหน้ามาก่อนที่จะมีการประกาศเป็นพระราชกำหนด เฉพาะอย่างยิ่งสินค้าประเภท
 เครื่องไฟฟ้า ในระยะที่การปรับปรุงภาษีอากร กำลังเป็นความลับอยู่นั้น ไม่มีการ
 ชื่อขายสินค้าประเภทนั้นกันเลย ตลาดการค้า สินค้าประเภทเครื่องไฟฟ้าสงบนิ่งแช่เย็น
 เหมือนน้ำท่วมอย่างนั้นแหละ เพราะผู้ที่ทำการค้าประเภทนั้นถึงกับทำอะไรที่จะเป็นผลพลอย
 ได้จากการปรับปรุงภาษีอากรครั้งนี้ ซึ่งสินค้าเครื่องไฟฟ้าเหล่านั้นนอนอยู่ในโกดังแล้ว
 ไม่ได้ส่งเข้ามาใหม่ ฉะนั้นสินค้าที่นอนอยู่ในโกดัง จึงไม่กระทบกระเทือนต่อการปรับปรุง
 ภาษีอากร เพราะการปรับปรุงภาษีอากรเฉพาะเครื่องไฟฟ้านั้น ปรับปรุงเฉพาะในด้าน
 ภาษีศุลกากร คือ ภาษีขาเข้าเท่านั้น สินค้าต่าง ๆ เหล่านี้นอนรอเวลาปรับปรุงอยู่ใน
 โกดังของพ่อค้าแม่ค้ามานานมาแล้ว พอประกาศปรับปรุงภาษีศุลกากรปี๊บ ราคาสินค้า
 เครื่องไฟฟ้าในโกดังก็ขึ้นราคาปี๊บ

เรื่องมันเป็นอย่างนี้แหละครับใครรำ ใครวย เพราะการปรับปรุงภาษี
 อากรครั้งนี้ก็รู้ ๆ กันอยู่ เห็น ๆ กันอยู่^{๑๑}

จึงเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติของไทยหลักการในการตราพระราชกำหนด
 เกี่ยวกับภาษีอากรโดยการรักษาความลับนี้มักจะถูกใช้ปะปนกันไปอย่างไม่มีหลักการ
 เรื่องที่ควรกระทำโดยลับก็กลับถูกนำมาเปิดเผยหรือมีข่าวรั่วไหลก่อนที่พระราชกำหนด
 จะมีผลใช้บังคับ หรือใช้วิธีหลีกเลี่ยงโดยอาศัยการตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ
 เพื่อตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา โดยใช้หลักเกณฑ์ใน
 การตราพระราชกำหนดทั่วไป (มาตรา 157) ซึ่งเป็นผลให้ไม่ต้องกระทำโดยลับ
 ด้วยเหตุเหล่านี้แทนที่พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา จะถูกตราขึ้น
 โดยมุ่งหวังรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน ก็กลับมีผลไปทางตรงกันข้ามถึงก่อให้เกิด
 ผลเสียหายทางเศรษฐกิจ เช่นมีการกักตุนสินค้า เป็นต้น

^{๑๑} สยามรัฐ (2 ธันวาคม 2526) : 3.

สำหรับพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรประเภทที่ไม่ต้องอาศัย
 หลักการในเรื่องการรักษาความลับดังเช่นภาษีเงินได้ ฯลฯ ฝ่ายบริหารก็กลับกระทำ
 โดยมีการรักษาความลับ เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร
 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 ออกโดยรัฐบาลโดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็น
 นายกรัฐมนตรี การเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่เพิ่มอัตราการเก็บภาษีการค้า
 จากการประกอบกิจการไนท์คลับ อาบอบนวด ภัตตาคาร มีผู้หญิงสำหรับปรนนิบัติ
 ลูกค้า เป็นต้น และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 6)
 พ.ศ. 2523 ออกในสมัยรัฐบาล "เปรม 1" ลดการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา
 แต่เพิ่มภาษีสำหรับเงินได้นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศกระทำ
 กิจการขนส่งผ่านประเทศต่าง ๆ และเพิ่มอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่เก็บจากกำไรสุทธิ
 พระราชกำหนดดังกล่าวนี้ ฝ่ายบริหารตราออกใช้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 158
 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 นั่นคือ ต้องคำนึงถึงหลักการพิจารณาโดยด่วนและลับ

แม้ฝ่ายบริหารจะตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา โดย
 อาศัยอำนาจตามมาตรา 157 ซึ่งไม่ต้องอาศัยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโดยด่วนและลับ
 แต่ในหมายเหตุข้างท้ายพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราที่ฝ่ายบริหารตรา
 โดยอาศัยอำนาจตามตรา 157 ฝ่ายบริหารมักจะแถลงเหตุผลในการตราพระราชกำหนด
 ดังกล่าวโดยใส่หลักเกณฑ์ ตามมาตรา 157 ผสมกับหลักในการพิจารณาโดยด่วนและลับ
 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ตามมาตรา 158 รวมกัน ดังตัวอย่างเช่น การตราพระราชกำหนด
 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2525 เก็บภาษีสุรา
 ประเภทต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ฝ่ายบริหารได้แสดงเหตุผลไว้ในหมายเหตุข้างท้ายพระราชกำหนด
 ฉบับนี้ว่า "..... โดยที่อัตราและระบบการจัดเก็บภาษีสุรากลั่นยังไม่เหมาะสมกับภาวะ
 เศรษฐกิจในปัจจุบันสมควรปรับปรุง โดยเพิ่มอัตราตามมูลค่าขึ้นอีกอัตราหนึ่ง และโดยที่
 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาเป็นการด่วนและลับเพื่อ
 รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน และเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษา
 ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้"^{๑๗}

^{๑๗} รัฐสภา, "รายงานการประชุมร่วมของรัฐสภา ครั้งที่ 1/2526,"
 วิสามัญ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2526.

การที่ฝ่ายรัฐบาลใส่เหตุผลเรื่องความจำเป็นที่จะต้องได้รับการพิจารณา โดยด่วนและลับดังกล่าวนี้อาจเป็นเพราะรัฐบาลตระหนักดีว่าการฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ในข้อนี้ย่อมก่อให้เกิดการลักลั่นในการเก็บภาษี มีการกักตุนสินค้ากระทบกระเทือนถึงระบบเศรษฐกิจ จึงพยายามชี้แจงให้ประชาชนเห็นว่า รัฐบาลก็ได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยมิได้ละเลยแต่ประการใด แม้จะเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 157 ก็ตาม แต่การปฏิบัติดังกล่าวนี้ รัฐบาลก็มิได้กระทำอย่างสม่ำเสมอในทุกครั้งที่มีการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 157 อันอาจเป็นเหตุให้เกิดการกักตุนสินค้า เนื่องจากไม่ได้มีการรักษาความลับ เช่น การตราพระราชกำหนดนิกิตัตตราศุลกากร (ฉบับที่ 43) พ.ศ. 2526 ขึ้นภาษีอากรขาเข้าสินค้าหลายประเภท ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยรัฐบาลให้เหตุผลในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 157 เท่านั้นว่า "..... โดยที่กรณีนี้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้"^{๑๑} มิได้อ้างถึงการพิจารณาโดยด่วนและลับแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้จึงยังไม่มีแนวทางปฏิบัติที่พอจะยึดถือเป็นบรรทัดฐาน

อย่างไรก็ตามดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการนำหลักเกณฑ์ "การพิจารณาโดยด่วนและลับ" มาใช้นั้น รัฐบาลได้ใช้อย่างบนเบกันไปหมด โดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการใช้หลักเกณฑ์ ผลแห่งการปฏิบัติดังกล่าวปรากฏให้เห็นในการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2524 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2525 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 157 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และการเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล รวมทั้งการเก็บภาษีเงินได้จาก การขายอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นมรดก ซึ่งไม่จำเป็นต้องกระทำโดยลับ เพราะแม้ใครจะรู้ล่วงหน้าก็ไม่ทำให้เกิดการลักลั่นในการเสียภาษี แต่รัฐบาลก็ยังใส่เหตุผลในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวประการหนึ่งว่า "ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยด่วน

^{๑๑}ราชกิจจานุเบกษา 100 (28 พฤศจิกายน 2526) : 21 - 27.

และลับ"^{๓๑} ทั้ง ๆ ที่หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด ตามมาตรา 157 ไม่มีเงื่อนไขเรื่องนี้แต่อย่างใด

ตามที่กล่าวแล้วรัฐบาลมักจะไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณา โดยด่วนและลับ ดังนั้นรัฐบาลมีวิธีการอย่างไรที่จะตัดสินใจว่าในขณะที่ใดจึงจะสมควรตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 157 หรือมาตรา 158 ในกรณีนี้ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะพิจารณาเห็นว่า "อยู่ในสมัยประชุมหรือไม่" เท่านั้น หากอยู่ในระหว่างสมัยประชุมและรัฐบาลเห็นควรตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา รัฐบาลก็อ้างอำนาจตามมาตรา 158 แต่หากไม่อยู่ในระหว่างสมัยประชุมรัฐบาลก็จะอ้างว่าเป็นเรื่อง "ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ" จึงต้องตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 157 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521

การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 158 ในระหว่างสมัยประชุมนั้น รัฐบาลมีภาระโดยเร่งด่วนเพิ่มขึ้นกว่าการตราพระราชกำหนด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 157 คือ จะต้องนำพระราชกำหนดเสนอต่อสภาภายในเวลา 3 วัน ดังนั้นในทางปฏิบัตินับแต่ใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 จนถึงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 มีจำนวนพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร และเงินตราที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 157 จำนวน 30 ฉบับ ซึ่งมากกว่า ตามมาตรา 158 ซึ่งมีเพียง 8 ฉบับ

จากการที่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารทำการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา โดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามมาตรา 157 (พระราชกำหนดทั่วไป) และมาตรา 158 (พระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราโดยเฉพาะ) จึงสมควรมาพิจารณาสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดประเภท

^{๓๑} ราชกิจจานุเบกษา 99 (26 กุมภาพันธ์ 2525) : 5 - 20.

นี้ จากหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดประเภทนี้ จากหลักเกณฑ์ในทั้งสอง มาตราเปรียบเทียบกัน

ข. สถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา โดยอาศัยมาตรา 157

มาตรา 157 ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะพระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามมาตรานี้ตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรและเงินตรา โดยอ้างว่า "เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ"

มาตรา 158 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

แม้หลักเกณฑ์ของทั้งสองมาตราจะต่างกัน แต่พิจารณาถึงลักษณะของสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดของทั้งสองมาตราแล้ว ก็เป็นการยากลำบากที่จะแยกความแตกต่างระหว่างสถานการณ์ของทั้งสองมาตราให้เด็ดขาดจากกัน ทั้งนี้ เพราะ "ความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน" (มาตรา 158) และ "ความจำเป็นในอันจะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ" (มาตรา 157) นั้น เป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างขวาง และมีลักษณะคล้ายคลึงใกล้เคียงกัน กล่าวคือแสดงให้เห็นลักษณะของสถานการณ์ข้อเท็จจริง อันเป็นเหตุให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดไปในทำนองเดียวกัน ทั้งนี้เป็นเพราะกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา" (มาตรา 158) มักจะเกี่ยวข้องกับ เรื่อง "ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ" (มาตรา 157) อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงพอสรุปได้ว่าสถานการณ์หรือข้อเท็จจริงอันเป็นผลทำให้การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราไม่ว่า

มาตรา 157 หรือ 158 มักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเศรษฐกิจ โดยสถานการณ์เหล่านี้จะต้องมีความสัมพันธ์กับเนื้อหาของพระราชกำหนดสอดคล้องไปในทางเดียวกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งพระราชกำหนดจะต้องมีเนื้อหาที่สามารถแก้ไขสถานการณ์ในทางเศรษฐกิจได้ที่เลวร้ายให้ดีขึ้นได้ โดยค่าบังคับอันมีลักษณะพิเศษของพระราชกำหนดจะเป็นตัวส่งผลให้นโยบายในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของฝ่ายบริหารบรรลุถึงเป้าหมาย นั่นคือ ทันทีที่ประกาศใช้พระราชกำหนด พระราชกำหนดก็จะมีผลตั้งเช่นพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราวในทันที สามารถยกเลิกแก้ไขเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ เป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายของฝ่ายบริหาร ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีค่าบังคับต่ำกว่าพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ได้ทันที และคงให้เหลือไว้แต่ต้นนโยบายดังที่ปรากฏอยู่ในตัวพระราชกำหนด ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ ลักษณะดังกล่าวนี้จึงเป็นผลแห่งความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์เนื้อหาและค่าบังคับของพระราชกำหนดซึ่งสอดคล้องกัน และพอยกตัวอย่างให้เห็นเป็นสังเขปได้เช่น

ในปี พ.ศ. 2524 สมัยรัฐบาลโดยพลเอกเปรม เป็นนายกรัฐมนตรี (เปรม 2) อาศัยอำนาจตามมาตรา 157 ได้ตราพระราชกำหนดนิกิตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 41) พ.ศ. 2524 โดยประกาศใช้ในวันที่ 24 ตุลาคม 2524 ทั้งนี้โดยเพิ่มการเก็บภาษีอากรขาเข้าของสินค้า 12 ประเภท เช่น กากเมล็ดพืช สาลี ฝ้าย กอช ฝ้ายพันแผล อลูมิเนียมที่ทำเป็นแผ่นหนา ฯลฯ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุน โดยป้องกันมิให้สินค้าจากต่างประเทศเข้ามาแข่งขัน ดังนั้นสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดจึงสอดคล้องกับเนื้อหาของพระราชกำหนด และค่าบังคับของพระราชกำหนด เพราะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม และรัฐสภาก็ได้อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยไม่มีผู้ใดลงมติไม่อนุมัติแม้แต่คนเดียว⁴⁰

⁴⁰รัฐสภา "รายงานการประชุมรัฐสภา, ครั้งที่ 2/2525", วันศุกร์ที่ 8 มกราคม 2525.

จากการสำรวจพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรและเงินตราที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นใช้บังคับ โดยเฉพาะพระราชกำหนดที่ตราขึ้นในระหว่างที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ไม่ว่าจะตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 157 หรือ 158 ปรากฏว่าสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนด ส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นด้วยสาเหตุทางเศรษฐกิจของประเทศในประการต่าง ๆ ดังเช่นเพื่อช่วยเหลือฐานะความเป็นอยู่ของผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลจึงตราพระราชกำหนดลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาให้แก่ผู้มีรายได้น้อย เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523, เพื่อเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศจึงต้องตราพระราชกำหนดตั้งกำแพงภาษีอากรขาเข้าของสินค้าที่มาจากต่างประเทศซึ่งเป็นประเภทเดียวกับที่ผลิตได้ในประเทศ ดังเช่นพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 41) เพื่อลดการขาดดุลทางการค้ากับต่างประเทศ จึงต้องตราพระราชกำหนดปรับปรุงอากรขาเข้าสินค้าที่มาจากต่างประเทศให้เหมาะสม เช่น พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 43) พ.ศ. 2526, เกิดภัยภิบัติรัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินเพื่อบรรเทาผลร้ายจากภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นในกรณีฉุกเฉิน จึงต้องตราพระราชกำหนดเพื่อปรับปรุงอัตราภาษีอากร หารายได้มาชดเชยกับรายจ่ายที่ต้องสูญเสียไปดังเช่น พระราชกำหนดภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2526, ประเทศกลุ่มโอเปคขึ้นราคาน้ำมันจึงต้องตราพระราชกำหนดปรับปรุงภาษีน้ำมันภายในประเทศให้สอดคล้องกับราคาน้ำมันในตลาดโลก เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีน้ำมันและการผลิตน้ำมันที่ทำในราชอาณาจักร พ.ศ. 2521, หรือภาวะเศรษฐกิจทั่วไปของโลกทั้งด้านการผลิต การเงิน การค้าระหว่างประเทศอยู่ในภาวะซบเซา และได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของไทยอย่างมาก เป็นผลให้การจัดเก็บภาษีของประเทศต้องกระทบกระเทือนและลดลงเป็นอย่างมาก เพื่อระดับประคองฐานะทางด้าน การคลังของรัฐบาล จำเป็นต้องปรับรายได้และรายจ่ายของประเทศให้สอดคล้องกัน รัฐบาลจึงจำต้องหารายได้เพิ่มเติมเพื่อความสมดุลทางด้านงบประมาณโดยการออกพระราชกำหนดปรับปรุงภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ทั้งด้านสรรพสามิต ภาษีเงินได้ และศุลกากร เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2525, เพื่อต้องการหารายได้จากการชดเชยรายจ่ายของรัฐ จึงออกพระราชกำหนดปรับปรุงโครงสร้างภาษี เช่น พระราชกำหนดแก้ไขประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2526, เพื่อป้องกันการลักลอบส่งหรือนำเงินตราไทยออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศ จึงตราพระราชกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถริบเงินตรา

ไทยจากบุคคลที่ได้ทำการลักลอบโดยแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. 2485 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2527 เพื่อแก้ไขปัญหาคุลการดำ และคูลการชำระเงิน เพื่อให้ฐานะทางการเงินและการคลังของประเทศอยู่ในระดับสอดคล้องกับฐานะทางเศรษฐกิจที่แท้จริง หรือทำให้ฐานะทางการคลังของประเทศเข้าสู่ดุลยภาพ จึงต้องตราพระราชกำหนดขึ้นภาษีอากรนำเข้าของฟุ่มเฟือยต่าง ๆ หลายรายการ เช่นพระราชกำหนดนิกิตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 44) พ.ศ. 2527 และพระราชกำหนดนิกิตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 45) พ.ศ. 2528, ลดอัตราภาษีอากรเก็บภาษีเงินได้ต่าง ๆ ตามประมวลรัษฎากร เพื่อกระตุ้นให้ภาวะเศรษฐกิจดีขึ้น เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2532

จากตัวอย่างเหล่านี้ พระราชกำหนดเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะในเรื่องการเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ จากประชาชน ซึ่งในกรณีนี้ประโยชน์ของรัฐและประโยชน์ของเอกชนมักจะเป็นปฏิภาคกันเสมอ นั่นคือเมื่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์อีกฝ่ายหนึ่งย่อมต้องเสียประโยชน์ อย่างไรก็ตามนโยบายในการภาษีอากรและเงินตราของรัฐนี้จะขึ้นอยู่กับพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่าวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรก็คือการหารายได้เข้ารัฐได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือต้องให้ประชาชนเดือดร้อนน้อยที่สุด ซึ่งดูเหมือนว่าเป็นการยากลำบากอย่างยิ่งที่จะสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งนี้เพราะปัจจัยสำคัญแห่งวัตถุประสงค์นี้เป็นสิ่งที่สวนทางกันอยู่ในตัวเอง ตลอดเวลา กล่าวคือเมื่อรัฐมีความจำเป็นจะต้องหารายได้เพิ่มเติมเข้าประเทศ รัฐจึงต้องตรากฎหมายเปลี่ยนแปลงระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากรเก็บภาษีให้สูงขึ้น เอกชนจึงเป็นผู้รับภาระด้านภาษีที่สูงขึ้นเหล่านั้น และหากรัฐยอมลดหย่อนภาษีให้แก่ประชาชน รัฐก็ย่อมขาดรายได้ในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้า ด้วยเหตุนี้ทุกครั้งที่รัฐเก็บภาษีจากประชาชนเพิ่มขึ้น รัฐมักจะถูกตำหนิติเตียนจากประชาชนต่าง ๆ นานา และเป็นเหตุให้ฝ่ายรัฐบาลเสียคะแนนนิยมจากประชาชน

(ค) วิธีการที่ฝ่ายบริหารใช้ในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียคะแนนนิยมจากประชาชน

รัฐบาลจึงมักจะพยายามหาทุกวิถีทางต่าง ๆ เพื่อลดการถูกติเตียน วิธีการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้สำหรับการจัดเก็บภาษีอยู่เสมอก็คือ รัฐบาลตราพระราชกำหนดลดการเก็บภาษีให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย แต่ในขณะเดียวกันก็หาวิธีที่จะได้เงินมาทดแทนส่วนที่ขาดไปจากการลดภาษี โดยการเพิ่มภาระการเสียภาษีให้กับผู้มีฐานะดี ทั้งนี้โดยคำนึงถึงสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนด เนื้อหาและค่าบังคับของพระราชกำหนดให้มีลักษณะสอดคล้องกันด้วย ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นวิธีการดังกล่าว โดยคงลักษณะของความสัมพันธ์ของสถานการณ์ เนื้อหาและค่าบังคับได้อย่างเหมาะสม มีดังนี้คือ

ในสมัยรัฐบาลโดยมีพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (เปรม 1) ในปี พ.ศ. 2523 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2523 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนด รวม 4 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. 2509 (ฉบับที่ 3) เพิ่มอัตราภาษีเครื่องดื่มประเภทน้ำอัดลม พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2523 เก็บภาษีสุราจากต่างประเทศ (สุราแช่) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. 2509 พ.ศ. 2523 เพิ่มอัตราภาษีสำหรับบุหรี่ยิกานรตทั้งที่ผลิตภายในประเทศและต่างประเทศ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523 ลดอัตราภาษีสำหรับเงินได้บุคคลธรรมดา แต่เพิ่มภาษีสำหรับเงินได้นิติบุคคลที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ กระทำกิจการขนส่งผ่านประเทศต่าง ๆ และเพิ่มอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลที่เก็บจากกำไรสุทธิ

มีสถานการณ์ที่ทำให้ต้องตราพระราชกำหนดเหล่านี้คือ การเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพอย่างรวดเร็ว สินค้าต่างๆ มีราคาเพิ่มขึ้น กระทบกระเทือนต่อผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางมากที่สุด ในระหว่างรายได้ของประชาชนยังมิได้ปรับตัวสูงขึ้น รัฐบาลควรผ่อนคลายความเดือดร้อนทางด้านค่าครองชีพของประชาชนด้วยการปรับปรุงแก้ไขประมวลรัษฎากรให้มีเนื้อหาลดภาษีให้แก่ประชาชนผู้ที่ได้รับค่าจ้างทำงานในเกณฑ์ต่ำ และยกเลิกการหักภาษี ณ ที่จ่ายจากเงินได้ที่

เกษตรกรได้รับในการขายพืชผลชนิดต่าง ๆ อีกด้วย เพราะเป็นการไม่สมควรที่จะให้เกษตรกรผู้มีรายได้น้อยมากแบกภาระภาษีอยู่อีก นอกจากนี้รัฐบาลยังได้ลดอัตราภาษีให้แก่ผู้ที่ได้รับจ้างทำงานในระดับปานกลางเพื่อให้ประชาชนกลุ่มนี้เสียภาษีน้อยลง อย่างไรก็ตามก็ดีรัฐบาลมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศอย่างเร่งรีบ จึงต้องแก้ไขประมวลรัษฎากรให้มีผลทำให้ผู้มีฐานะดีและมีความสามารถที่จะรับภาษีได้สูง เสียภาษีเพิ่มขึ้นกว่าเดิมพร้อมกัน แต่เสียภาษีเพิ่มได้โดยไม่เดือดร้อน เพื่อชดเชยภาษีส่วนที่ทางรัฐบาลลดให้กับผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้ปานกลาง ทั้งนี้โดยการที่รัฐบาลเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลเพิ่มขึ้น และนอกจากยังหารายได้มาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาบ้านเมืองอีกโดยปรับปรุงภาษีสรรพสามิต โดยเก็บในอัตราที่สูงขึ้นแก่สินค้าที่ไม่จำเป็นต่อการดำรงชีพ เช่น บุหรี่ เบียร์ สุรา น้ำอัดลม เครื่องดื่ม กระตุ้นประสาท การปรับปรุงภาษีสรรพสามิตนั้นนอกจากจะเป็นการมุ่งหมายหา รายได้ให้แก่รัฐบาลเพิ่มแล้ว รัฐบาลยังประสงค์จะจูงใจให้คนรุ่นใหม่เลิกเสพติด สิ่งไม่มีคุณประโยชน์ต่อร่างกาย และเป็นการประหยัดไปในคราวเดียวกัน⁴¹ เห็นได้ว่าสถานการณ์เนื้อหาและคำบังคับมีผลสอดคล้องกัน เมื่อรัฐบาลนำเสนอต่อรัฐสภา (ประชุมร่วม) ปรากฏว่าไม่มีผู้ใดอภิปรายคัดค้านเพียงแต่อภิปรายแนะนำให้รัฐบาลหาทางเก็บภาษีให้เต็มเม็ดเต็มหน่วยไม่ให้รั่วไหล และผลการลงมติพระราชกำหนด ทั้งสี่ฉบับ ปรากฏว่ามีผู้ลงมติไม่อนุมัติเพียง 2 เสียงเท่านั้น⁴² วิธีการในการตราพระราชกำหนดโดยเก็บภาษีเพิ่มเติมในบางส่วน และลดอัตราภาษีในบางส่วนคละเคล้ากันไปนี้ มักจะไม่ทำให้รัฐบาลเสียคะแนนนิยม ทั้งจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกัน และจากประชาชนด้วย ซึ่งมักจะได้ผลดีและถูกคัดค้านน้อยมาก

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴¹ รัฐสภา , "รายงานการประชุมรัฐสภา , ครั้งที่ 3/2523, (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 30 พฤษภาคม 2523.

⁴² เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตามวิธีการเช่นเดียวกันนี้อาจเหมาะสมในบางสถานการณ์ แต่ในบางสถานการณ์ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการถูกโจมตีได้ ดังเช่นในสมัยรัฐบาล โดยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยการปฏิบัติ หลังจาก ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ในวันที่ 22 ธันวาคม 2521 รัฐบาล ชุดนี้กลับตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2521 ออกใช้บังคับโดยใช้วิธีการเช่นเดียวกับรัฐบาลเปรม 1 ที่กล่าวในตอนต้น คือ ทำการลดการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย แต่ไปเพิ่ม ภาษีการค้าสำหรับกิจการ ประเภทบาร์ อาบอบนวด โรงแรม ภัตตาคาร ซึ่งเป็น กิจการประเภทสถานเริงรมย์ แต่ปรากฏว่ากลับถูกวิจารณ์ว่า "เหตุที่เพิ่มภาษีสำหรับ กิจการเหล่านั้นมีประการเดียวคือรัฐบาลต้องการเงินไปใช้จ่ายในการพัฒนาบ้านเมือง เห็นใจรัฐบาลที่มีสติปัญญาดีในการหาเงินด้วยวิธีการอย่างนี้ แก้ปัญหาเศรษฐกิจของ บ้านเมืองด้วยการขึ้นภาษีอากร"⁴³ แต่ที่แน่นอนเจ้าของธุรกิจดังกล่าวยอมผลัด ภาระภาษีให้กับประชาชนผู้เกี่ยวข้องกับกิจการเหล่านั้น ซึ่งเป็นการขยายความ เดือดร้อน และนอกจากนี้ยังเป็นผลให้ผู้ที่จะต้องเสียภาษีเพิ่มหาทางหลบเลี่ยงภาษี มากขึ้นกว่าเดิม จนทำให้รัฐบาลเก็บภาษีไม่ได้ตามเป้าหมาย⁴⁴

การวิพากษ์วิจารณ์ทำนองไม่เห็นด้วยดังกล่าวอาจเกิดจากสภาพทาง การเมืองนับแต่ที่รัฐบาลชุดปฏิบัตินี้เข้ามาบริหารประเทศรัฐบาลก็ได้ตราพระราชกำหนด ขึ้นภาษีน้ำมัน เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2521 ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนอย่าง ทัวถึง พอปลายปี พ.ศ. 2521 ก็กลับตราพระราชกำหนดขึ้นภาษี การค้าแก่ผู้ประกอบการ สถานเริงรมย์ ทั้ง ๆ ที่ เป็นเพียงรัฐบาลรักษาการ จึงทำให้มีทัศนคติ ต่อรัฐบาลปฏิบัติไปในทางไม่ดี ผิดกับรัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ซึ่งเพิ่งเข้ามารับหน้าที่ ได้ไม่นานยังเป็นที่ยินยอมของประชาชน เมื่อออกพระราชกำหนดเพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยจึงได้รับการตอบสนองอย่างดีจากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเพิ่มคะแนน นิยมให้รัฐบาลชุดนี้ยิ่งขึ้น

⁴³ สยามรัฐ (4 มกราคม 2522) : 6.

⁴⁴ สยามรัฐ (5 มกราคม 2522) : 4.

เป็นที่น่าสังเกตว่าการดำเนินนโยบายในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล "เปรม 1" ในครั้งนี้ แม้แทบจะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก ท่านใดคัดค้าน แต่ในกลุ่มผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพิ่มขึ้นหรือต้องรับภาระในด้านภาษีมากขึ้นกว่าเดิม อันได้แก่ บริษัท ห้างหุ้นส่วน นิติบุคคลต่าง ๆ ที่ต้องเสียภาษีเงินได้เพิ่มขึ้น ซึ่งรวมถึงผู้ประกอบการการค้าและอุตสาหกรรมด้วย ต่างก็พากันประนามและวิพากษ์วิจารณ์ว่า

"การที่รัฐบาลได้เก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลในอัตราสูงชันนั้นทำให้เกิดความเดือดร้อน เกิดความท้อถอยในวงการธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม ไม่มีผู้ใดอยากลงทุน หรือขยายกิจการ และกระทบถึงการส่งเสริมอุตสาหกรรมตามนโยบายของรัฐบาลอีกด้วย ทำให้เกิดความท้อถอยจากผู้ที่จะมาลงทุนจากต่างประเทศ แม้ในการส่งเสริมอุตสาหกรรมจะมีการยกเว้นภาษีเงินได้ให้ระยะหนึ่ง แต่หลังจากนี้ก็จะต้องเสียภาษีในอัตราสูง และเห็นว่าเป็นระบบภาษีที่ไม่เป็นธรรมเป็นอย่างยิ่ง รีดเอาจากผู้ประกอบการโดยไม่มีความเห็นอกเห็นใจผิดหลักระบบการเก็บภาษี ซึ่งเปรียบเสมือนกับการถอนขนท่านรู้ตัว ไม่พยายามให้ท่านรู้ตัว ไม่พยายามให้ท่านเจ็บร้องขึ้น แต่คราวนี้มีใช่เป็นการถอนขนแต่เป็นการฆ่าท่านเลยทีเดียว"⁴⁵

เมื่อระยะเวลาผ่านไปประมาณ 10 เดือน จนถึงในวันที่ 31 มีนาคม 2524 รัฐบาลเปรม 2 ได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2524 เปลี่ยนอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลให้ลดลงกว่าเดิม โดยให้เหตุผลว่า เพื่อกระตุ้นการลงทุนของภาคเอกชนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น ช่วยให้มีการสร้างงานให้ประชาชนมีงานทำในทางอ้อม และป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร⁴⁶ ซึ่งพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายด้านภาษีอากรโดยเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล ในปี 2523 นั้น ทำให้เกิดการชลดตัวของ

⁴⁵ รัฐสภา "รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1/2524 " , (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 22 พฤษภาคม 2524.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน.

การลงทุน เป็นการดำเนินนโยบายที่ผิดรัฐบาล จึงต้องมาตราพระราชกำหนดแก้ไข ในปี 2524 เพื่อลดภาษีเงินได้นิติบุคคลอีกครั้ง

รัฐบาลโดยพลเอกเปรม ได้ใช้วิธีการเช่นนี้อีกหลายครั้งแต่ไม่ประสบความสำเร็จเหมือนในครั้งแรกดังเช่น ในปี พ.ศ. 2525 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2525 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2525 โดยลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่เพิ่มภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์อันได้มาจากกองมรดก แต่ถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ฝ่ายค้านโจมตีว่าเป็นกลลวงของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะสาเหตุประการหนึ่งคือ การลดภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จะมีผลในปี 2526 แต่การขึ้นภาษีรายได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์กลับมีผลทันทีที่พระราชกำหนดฉบับนี้ใช้บังคับ พระราชกำหนดฉบับนี้ผ่านสภาด้วยคะแนนเสียง 186/85 งดออกเสียง 1คะแนน⁴⁷ จึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าครั้งแรกที่แทบจะไม่มีเสียงคัดค้านแต่อย่างใด นอกจากนี้ในวันเดียวกันนี้ รัฐบาลยังได้ตราพระราชกำหนดเพื่อเพิ่มอัตราภาษีเก็บภาษีให้ได้ตามเป้าหมายในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2525 จึงทำให้เห็นเจตนาที่แท้จริงของการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับว่า เพื่อต้องการหารายได้เพิ่มเติมให้แก่รัฐ

ง. ตัวอย่างของความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ เนื้อหาและค่าบังคับของพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา (มาตรา 158)

ในสมัยรัฐบาลชุดพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนเมษายน พ.ศ. 2522 ขณะใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2521 แต่อยู่ในช่วงใช้บทเฉพาะกาล รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชกำหนด พิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 39) พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2522

⁴⁷รัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา, ครั้งที่ 1/2525", (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 14 พฤษภาคม 2525.

ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ เป็นการให้มีการผลิตภายในประเทศเพิ่มขึ้น โดยในประเภทแรก ได้แก่ เพชรนิลจินดา โดยยกเลิกการเก็บภาษีขาเข้าทั้งที่เจียรไนแล้วหรือยังไม่ได้เจียรไน ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมการเจียรไนเพชรพลอยต่าง ๆ ประเภทที่สอง เก็บภาษีอากรขาเข้าเพิ่มขึ้นสำหรับเหล็กกล้าที่ชุบด้วยโลหะ ประเภทที่สาม เก็บอากรขาเข้าเพิ่มขึ้นสำหรับเครื่องจักรหรือเครื่องใช้สำหรับกรองของเหลวหรือก๊าซให้บริสุทธิ์ เมื่อสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในมาตรา 158 โดยอยู่ในระหว่างสมัยประชุม และมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ ให้เจริญก้าวหน้า และเนื้อหาของพระราชกำหนดก็คือการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีขาเข้า ให้เอื้ออำนวยต่อการเจริญก้าวหน้าทางอุตสาหกรรมภายในประเทศ อันสอดคล้องกับสถานการณ์ เมื่อพิจารณาถ้อยคำในพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยเฉพาะคำจำกัดความประเภทของสินค้าที่ได้รับการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีอากร อันได้แก่ เพชรนิลจินดา ปรากฏว่ามีถ้อยคำกำกวม คลุมกว้างเกินไป เปิดโอกาสให้ผู้นำเข้าหลีกเลี่ยงการชำระภาษีอากรได้ง่าย ทั้งยังเป็นการให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ศุลกากรตีความหลีกเลี่ยงการเก็บภาษีอากรได้สะดวก ทั้งนี้ โดยนายชาญชัย ลีถาวร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ในสมัยนั้นได้ยอมรับว่า "ความจริงเราลอกมาจากของเก่า และได้แปลมาจากคำจำกัดความของบริสเซิลส์ โนเมน เคลเจอร์ หากถ้อยคำยังไม่ชัดเจน กระทบก็จะใคร่ขอกราบเรียนให้ผ่านพระราชกำหนดอันนี้ไปก่อน แล้วเราจะต้องรีบตรวจสอบแล้วเสนอเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขคำพูดนี้รีบเสนอตามมาที่หลังอีกครั้งหนึ่ง"⁴⁸ ข้อบกพร่องดังกล่าวเมื่อคำนึงถึงคำบังคับของพระราชกำหนดแล้ว พระราชกำหนดฉบับนี้มีผลบังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติทันทีที่ประกาศใช้ ผู้รับผลร้ายโดยตรงจากความบกพร่องของพระราชกำหนดก็คือประชาชน แทนที่อุตสาหกรรมด้านการเจียรไนเพชรพลอยจะเจริญรุ่งเรือง ความไม่ชัดเจนของกฎหมายอาจส่งผลตรงกันข้ามโดยขัดขวางการขยายตัวของอุตสาหกรรมประเภทนี้ กว่าจะตราพระราชบัญญัติออกมาแก้ไขประชาชน

⁴⁸ รัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 13/2522", (สมัยวิสามัญ) วันศุกร์ที่ 7 ธันวาคม พ.ศ. 2522.

ก็ได้รับผลร้ายจากพระราชกำหนดไปเสียแล้ว⁴⁰ ผลแห่งคำสั่งของพระราชกำหนด ประกอบกับความบกพร่องในเนื้อหาแห่งพระราชกำหนด (คำสั่งจำกัดความสินค้าชนิดต่าง ๆ) จึงไม่รับกับสถานการณ์และความมุ่งหมายที่ตราพระราชกำหนดฉบับนี้

จ. ความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์, เนื้อหาและคำสั่งสามารถคิดคำนวณเป็นสัดส่วนได้หรือไม่

ในกรณีที่เป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากร โดยรัฐบาลจำเป็นต้องเก็บภาษีเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของอัตราภาษีนี้สามารถคำนวณออกมาเป็นตัวเลขได้ ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ซึ่งเป็นตัวบีบบังคับให้รัฐบาลจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดกับเนื้อหาของพระราชกำหนด และคำสั่งของพระราชกำหนด ซึ่งจะต้องสอดคล้องกันนั้น ก็อาจแสดงให้เห็นเป็นรูปธรรมโดยใช้วิธีคำนวณเป็นตัวเลขเปรียบเทียบได้เช่นกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็สามารณพิจารณาความได้สัดส่วนหรือไม่ได้สัดส่วนในความสัมพันธ์ดังกล่าวได้ง่ายขึ้น ตัวอย่างในกรณีนี้ก็คือภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อเดือนเมษายน 2522 ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 โดยอยู่ในระหว่างใช้บทเฉพาะกาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้รับการสนับสนุนให้เป็นนายกรัฐมนตรีและจัดตั้งรัฐบาลเข้าบริหารประเทศในวันที่ 24 พฤษภาคม 2522 สถานการณ์ในขณะนั้นเกิดการขาดแคลนน้ำมันขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะในวันที่ 26-27 มิถุนายน 2522 ประเทศกลุ่มโอเปคได้ประกาศขึ้นราคาน้ำมันเชื้อเพลิงใหม่เป็นผลให้สภาวะของปัญหาน้ำมันเชื้อเพลิงและผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ อันเนื่องมาจากน้ำมันของประเทศไทย อยู่ในภาวะแตกต่างและขาดแคลนอย่างมาก รัฐบาลจึงแก้ปัญหาโดยประกาศใช้พระราชกำหนดสองฉบับคือพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2522 และพระราชกำหนดนิกิตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 38) พ.ศ. 2522 เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2522 เพื่อปรับราคาน้ำมันและขึ้นภาษีอากรสำหรับน้ำมันบางชนิดโดยเฉพาะน้ำมันดีเซล

⁴⁰ รัฐสภาไม่มีมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ด้วยคะแนนเสียง

น้ำมันก๊าด และแก๊ส และนอกจากนี้ยังเพิ่มเงินกองทุนน้ำมันเข้ามาอีก ในกรณีเห็นได้ว่าสถานการณ์ที่ทำให้รัฐบาลต้องตราพระราชกำหนดคือการทำกลุ่มประเทศโอเปคประกาศขึ้นราคาน้ำมัน ดังนั้นราคาน้ำมันที่รัฐบาลปรับเพิ่มขึ้นในรูปการเก็บภาษีอากรจากการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับควรจะได้สัดส่วนในระดับเดียวกับราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มประเทศโอเปค แต่ปรากฏว่า "กลุ่มประเทศโอเปคประกาศขึ้นราคาน้ำมันเพียง 23% เท่านั้น แต่รัฐบาลกลับเพิ่มราคาน้ำมันตั้งหลายสิบลเปอร์เซ็นต์ อีกทั้งไม่ยอมชี้แจงตัวเลขที่แท้จริงให้ประชาชนทราบ"⁵⁰ ทั้งการเพิ่มเงินกองทุนยังเป็นการเพิ่มกำไรให้แก่บริษัทน้ำมันโดยแก๊สเพิ่มถึง 172 % น้ำมันดีเซลหมุนเร็วเพิ่มกำไรให้บริษัทน้ำมันถึง 111.13 %⁵¹ ซึ่งไม่ได้สัดส่วนกัน แสดงให้เห็นว่ามีสถานการณ์ที่จะออกพระราชกำหนดได้ แต่พระราชกำหนดที่ประกาศใช้กลับมีเนื้อหาสูงเกินความจำเป็นของสถานการณ์ และเนื่องจากพระราชกำหนดมีผลเท่ากับพระราชบัญญัติและใช้บังคับได้ทันทีหลังจากที่มีการประกาศใช้ พระราชกำหนดจึงมีผลบังคับโดยตรงต่อประชาชนในทันทีกล่าวคือการปรับราคาน้ำมันมีผลทำให้การครองชีพของประชาชนต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างใหญ่หลวง เป็นต้นว่าประชาชนไม่สามารถปรับรายได้อัตโนมัติให้ทันต่อการปรับราคาน้ำมันโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้ที่มีภาวะค่าครองชีพต่ำอยู่แล้วจะต้องรับเคราะห์และแบกภาระเพิ่มขึ้น "การเพิ่มภาษีและการเพิ่มเงินกองทุนเข้ามาอีกจึงเท่ากับเป็นการหาผลประโยชน์ได้จากความทุกข์ยากของประชาชน" ในอัตราส่วนที่สูงเกินกว่าความจำเป็นของสถานการณ์ นอกจากนี้การที่รัฐบาลชี้แจงว่าเหตุผลที่ขึ้นราคาน้ำมันดีเซลมากเพราะคนไทยใช้กันมากจึงต้องการให้ใช้น้ำมันประเภทนี้น้อยลง ซึ่งไม่ถูกต้องเพราะคนที่ใช้น้ำมันดีเซลรวมทั้งน้ำมันก๊าด และแก๊ส ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนส่งและมีผู้มีรายได้น้อยเกือบทั้งสิ้น จึงเป็นผลกระทบถึงภาวะค่าครองชีพของประชาชนโดยตรง การที่เนื้อหาและค่าบังคับของพระราชกำหนดมีสัดส่วนสูงเกินกว่าความจำเป็นของสถานการณ์ดังกล่าวนี้

⁵⁰ รัฐสภา "รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 4/2522" , วันศุกร์ที่ 20 กรกฎาคม 2522.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน.

ฝ่ายรัฐบาลได้ยอมรับข้อผิดพลาดนี้โดยเห็นได้จากพลเอก เกอริงตักต์ ได้กล่าวในรัฐสภาว่า "ผมจะประกาศกระทรวงพาณิชย์ภายในเวลา 21.00 น. บอกว่าน้ำมันก๊าดและแก๊สนั้น ผมจะตัดราคาเข้ากองทุนออกให้หมดแล้วจะตั้งราคาน้ำมันก๊าดและแก๊สใหม่ให้เหมาะสม"^{๕๒} อันเป็นการผ่อนปรนและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนลงมาบางส่วน

อย่างไรก็ตามการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นมาตรฐานที่ตายตัวว่าสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดกับเนื้อหาและค่าบังคับของพระราชกำหนดจะต้องมีความสัมพันธ์ได้สัดส่วนกัน ความจำเป็นที่บีบบังคับให้มีการตราพระราชกำหนดมีเพียงใด ฝ่ายรัฐบาลก็ควรตราพระราชกำหนดออกมาใช้ตามความจำเป็นเพียงเท่านั้น มิใช่ตราพระราชกำหนดให้มีผลบังคับสูงเกินกว่าความจำเป็น ในกรณีดังกล่าวนี้เป็นเรื่องยากที่จะหาเครื่องมือชนิดใด ๆ มากำหนดเป็นมาตรฐานที่แน่นอน ทั้งนี้เพราะขึ้นอยู่กับนโยบายของฝ่ายบริหารซึ่งยากแก่การควบคุม ทั้งวิธีการที่จะคิดคำนวณการได้สัดส่วนแห่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้จะทำได้เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร ซึ่งสามารถคำนวณออกให้เห็นเป็นรูปธรรมโดยแสดงออกมาเป็นตัวเลขเท่านั้น ส่วนในเรื่องอื่น ๆ นั้นก็เป็นกรยากลำบากที่จะใช้วิธีการนี้

ในกรณีสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราที่แท้จริงก็คือความจำเป็นที่รัฐจะต้องหาทางเพิ่มรายได้ให้ทันต่อความจำเป็นที่จะต้องนำเงินไปพัฒนาและบริหารประเทศ ซึ่งหากรัฐบาลแถลงเหตุผลอันนี้โดยตรงก็มักจะถูกตำหนิติเตียนต่าง ๆ นานา นอกจากกลวิธีในการลดการเก็บภาษีจากประชาชนกลุ่มหนึ่งและไปเพิ่มภาระการเสียภาษีให้กับประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งดังกล่าวแล้ว รัฐบาลจำเป็นต้องหาข้ออ้างที่ดีซึ่งส่วนใหญ่มักจะระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดคำอ้างในทำนองเดียวกันว่า โดยพิจารณาเห็นว่าภักดิ์อัตราภาษีในประเภทนั้น ๆ หรือในบางประเภทยังไม่เหมาะสมกับสภาพเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบัน จึงต้องตราพระราชกำหนด

^{๕๒} เรื่องเดียวกัน.

5.2.3 พระราชกำหนดที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ ที่เกิดจากการปฏิวัติหรือรัฐประหาร

สำหรับพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตั้งแต่ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมาจนถึง ฉบับ พ.ศ. 2515 2519 และ 2520 นั้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองเหล่านี้เกิดขึ้นจากอำนาจการปฏิวัติ หรือรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง คณะรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และองค์กรณีบัญญัติที่กำหนดที่นิติบัญญัติจะเกิดขึ้น โดยอาศัยอำนาจปฏิวัติ โดยอิงรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภา แต่กระบวนการในการทำงานต่าง ๆ มิใช่ระบบรัฐสภาโดยแท้จริง อำนาจของการปฏิวัติยังแทรกแซงการบริหารราชการอยู่เช่น แทรกแซงอยู่ในรูปของสภานโยบายแห่งชาติ ตามธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับ พ.ศ. 2520 เป็นต้น

ดังนั้นหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญชั่วคราวหรือธรรมนูญการปกครองฯ ดังกล่าวจึงมีลักษณะให้อำนาจในการตราพระราชกำหนดแก่ คณะรัฐบาลกว้างขวางยิ่งกว่าในรัฐธรรมนูญฉบับที่เกิดจากกระบวนการประชาธิปไตย ให้นำรัฐบาลมีอำนาจตราพระราชกำหนดอย่างกว้างขวางเช่นนี้ สอดคล้องกับวัตถุประสงค์แห่งการทำให้มีรัฐธรรมนูญของคณะปฏิวัติ นั่นคือต้องการสงวนอำนาจไว้กับ คณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปมากที่สุด รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญประเภทนี้ก็มีกลิ่น แต่ปรสภาพมาจากคณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูป เป็นส่วนใหญ่

วิธีการที่ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้อย่างกว้างขวาง ยิ่งขึ้นก็ทำโดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดอย่างหลวม ๆ เพื่อให้มีอำนาจครอบคลุมได้มากยิ่งขึ้น ขอบเขตในการตราพระราชกำหนดจึงกว้างใหญ่ไพศาล ซึ่งจะขอพิจารณาเริ่มตั้งแต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 เป็นต้น ไปดังต่อไปนี้

ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ไม่ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดแต่ประการใด แต่ฝ่ายรัฐบาลก็ได้ตราพระราชกำหนดออกมาใช้บังคับหลายฉบับ ทั้งนี้เชื่อว่าพระราชกำหนดที่ออกในช่วง

ระยะเวลาที่ใช้ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้ (พ.ศ. 2502 - 2511) อาจกล่าวได้ว่าออกโดยอาศัย "ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย"⁵³ ซึ่งหลังจากนั้นได้มีการนำพระราชกำหนดที่ออกใช้บังคับกลับมาให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย) พิจารณาโดยใช้วิธีเสนอเข้ามาในรูปของพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด

พระราชกำหนดที่ตราออกในสมัยนั้นมีค่าบังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ ทั้งนี้โดยสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเลิกพระราชบัญญัติได้ ดังเช่น พระราชกำหนดนิกิตอรรถาสกุลการ พ.ศ. 2503 มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัตินิกิตอรรถาสกุลการ ฉบับต่าง ๆ รวม 12 ฉบับ⁵⁴

เป็นที่ทราบกันดีว่าในช่วงระยะเวลาที่ใช้ธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับ พ.ศ. 2502 นี้ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลชุดจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีก็ตาม ฝ่ายบริหารมีอำนาจเหนือฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การตราพระราชกำหนดโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนบัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครองฯ เพียงแต่อาศัยอำนาจตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย เป็นเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดเท่านั้น การตราพระราชกำหนดจึงย่อมต้องเป็นไปตามที่ฝ่ายบริหารต้องการทุกประการอย่างสิ้นเชิง การควบคุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติจึงไม่ได้ผล จำต้องยินยอมตามฝ่ายบริหารเสมอ ประกอบกับรูปแบบของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 แม้จะอิงรูปแบบของประชาธิปไตยอยู่บ้าง แต่ในเชิงปฏิบัติแล้วอำนาจในการบริหารประเทศตกอยู่ในอำนาจของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2502 - 2506) และจอมพล

⁵³ มาตรา 20 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า "ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย"

⁵⁴ พระราชกำหนดนิกิตอรรถาสกุลการ พ.ศ. 2503, ราชกิจจานุเบกษา 77 (3 มีนาคม 2503) : 1-11.

ถนอม กิตติขจร (2506-2511) ทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งทางบริหารนิติบัญญัติและตุลาการเบ็ดเสร็จรวมอยู่ในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถึงแม้จะมีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่นิติบัญญัติ นายทหารที่คุมกำลังรบตั้งแต่ผู้บังคับกองพันขึ้นไป เป็นส่วนใหญ่ จึงไม่มีปัญหาในการบริหารประเทศจอมพลทั้งสองในฐานะนายกรัฐมนตรีสามารถบริหารประเทศได้ตามอำเภอใจโดยอาศัยอำนาจปฏิบัติที่ถูกแปรสภาพมาเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีเมื่อเป็นเช่นนี้การตราพระราชกำหนดจึงเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจในการบริหารประเทศ แม้จะมี มาตรา 20 เปิดช่องให้ปฏิบัติตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยโดยก็ตามแต่ในทางปฏิบัติการตราพระราชกำหนดของรัฐบาลชุดดังกล่าวก็มีได้อาศัยธรรมเนียมปฏิบัติดังที่เคยใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489, 2490 และ 2495 โดยเฉพาะเรื่องการตราพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะทำให้ได้ในระหว่างสมัยประชุม และมีความจำเป็นต้องพิจารณาโดยด่วนและลับเท่านั้น แต่พระราชกำหนดทุกฉบับที่ตราขึ้นในยุคนี้นี้ (2502 - 2511) ซึ่งล้วนเป็นเรื่องเกี่ยวกับการภาษีอากรทั้งสิ้น ได้ตราออกมาโดยมิได้คำนึงถึงหลักดังกล่าวแต่ประการใดดังตัวอย่างเช่น

"เมื่อเช้าวันที่ 28 พฤษภาคม 2505 นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในสมัยนั้น ได้ชี้แจงแก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์ว่าได้รับมอบหมายจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาข่างกฎหมายเพืองดหรือลดภาษีอากรบางประเภท รวมทั้งภาษีขาออกแก่สินค้าที่ผลิตได้ภายในและมีคุณภาพดี เพื่อเป็นการส่งเสริมช่วยเหลือผู้ประกอบการภายในโดยจะพิจารณาร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จในเร็ว ๆ นี้ และยังได้พิจารณาตั้งกำแพงภาษีที่สั่งเข้ามาจากต่างประเทศเพื่อช่วยผู้ผลิตภายในประเทศ โดยวิธีการประกาศใช้พระราชกำหนดในเร็ว ๆ นี้"^{๕๕}

^{๕๕} สยามรัฐ (29 พฤษภาคม 2505) : 1.

การเปิดเผยต่อสื่อมวลชนดังกล่าวแสดงให้เห็นการไม่รักษาความลับในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรแต่ประการใด ซึ่งอาจก่อให้เกิดการเร่งการนำเข้าหรือกักตุนสินค้าที่ผลิตในต่างประเทศได้ และต่อมารัฐบาลก็ได้ประกาศใช้พระราชกำหนดนิกัตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2506 ในวันที่ 31 พฤษภาคม 2505 เพิ่มอัตราอากรขาเข้าแก่ยาสำเร็จรูปบางประเภท ลดอัตราอากรขาเข้าแก่ฟิล์มม้วนสำหรับใช้ในการเอ็กซ์เรย์ เพิ่มอัตราอากรขาเข้าแต่ตะกร้าตะแกรงที่ทำด้วยพลาสติก^{๕๐}

นอกจากนี้ในวันที่ 20 พฤศจิกายน 2506 รัฐบาลโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดนิกัตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2506 เพิ่มอัตราอากรขาเข้าแก่สินค้าหลายประเภท แต่ที่สำคัญก็คือ เพิ่มภาษีน้ำมัน ในกรณีนี้ นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ให้สัมภาษณ์แก่ผู้แทนหนังสือพิมพ์ ถึงสาเหตุต้องขึ้นราคาน้ำมันในครั้งนี ดังนี้

"เนื่องจากยอดรายจ่ายงบประมาณปี 17 ได้ตั้งไว้สูงถึง 11,430 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าปีที่แล้วถึง 1,050 ล้านบาท ดังนั้นงบประมาณจึงขาดดุลงบรายจ่ายสูงกว่ารายรับ จึงจำเป็นต้องหารรายได้จากอื่นมาชดเชยเพื่อให้งบประมาณปี 2507 เข้าสู่ดุลยภาพ รัฐบาลได้พยายามหารรายได้ด้วยวิธีต่าง ๆ แล้ว โดยขายพันธบัตรรัฐบาล และกู้เงินธนาคารชาติแต่งบประมาณก็ยังขาดดุลถึง 400 ล้านบาท ปัญหาว่ารัฐบาลจะหารายได้จากทางไหนมาชดเชยดังนั้นรัฐบาลจึงต้องตัดสินใจประกาศเพิ่มภาษีน้ำมันเบนซินอีกลิตรละ 10 สตางค์ และน้ำมันดีเซลอีกลิตรละ 2 สตางค์ และเหตุผลที่รัฐบาลเลือกเอากำขึ้นภาษีน้ำมันแทนสินค้าอย่างอื่น เพราะน้ำมันในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกส่วนมากจะมีราคาสูงกว่าไทย แม้จะเพิ่มภาษีน้ำมันเข้าไปแล้ว ราคาน้ำมันประเทศเราก็กว่าประเทศอื่นอยู่ดี และการเพิ่มภาษีครั้งนี้ ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกเกือบ 100 ล้านบาท"

^{๕๐} ราชกิจจานุเบกษา 79 (31 พฤษภาคม 2505) : 1 - 6.

ในกรณีดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นวิธีการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจของรัฐบาล ยุคเผด็จการว่ากระทำตามปราศจากความรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งจะต้องได้รับความเดือดร้อนจากการที่สินค้าทุกชนิดจะต้องขึ้นราคาตามในที่สุดทั้งนี้โดยใช้วิธีการตราพระราชกำหนดเป็นเครื่องมือแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ

รูปแบบของพระราชกำหนดที่ออกในช่วงระยะเวลาที่ใช้ขรรมนุญการปกครองฉบับนี้ (พ.ศ. 2502 - 2511) ไม่ได้กล่าวอ้างว่าตราโดยอาศัยอำนาจอะไร



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตัวอย่าง

พระราชกำหนด
 พิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 11)
 พ.ศ. 2508

 ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
 ให้ไว้ ณ วันที่ 14 กันยายน พ.ศ. 2508
 เป็นปีที่ 20 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราชโองการ
 โปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชกำหนดนี้เรียกว่า "พระราชกำหนดพิกัดอัตรา
 ศุลกากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2508)

มาตรา 2 พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ
 ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในช่องรายการกับความและตัวเลขในช่องอัตราอากรของประเภทที่ 27.10 ประเภทที่ 57.10 และประเภทที่ 62.03 แห่งพระราชกำหนดนิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. 2503 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยพระราชบัญญัตินิกัตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2508 และให้ใช้ความตามบัญชีต่อท้ายพระราชกำหนดนี้แทน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ถนอม กิตติขจร
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้คือ โดยที่นิกัตอัตราศุลกากรบางประเภทยังไม่เหมาะสมกับการส่งเสริมอุตสาหกรรมภายในประเทศ สมควรแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากการตราพระราชกำหนดตามธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2502 โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจตราพระราชกำหนดก่อให้เกิดปัญหาถกเถียงกันอย่างมาก ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พ.ศ. 2515) ซึ่งเป็นธรรมนูญที่เกิดจากการปฏิวัติตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร จึงได้มีการนำยกบัญญัติบัญญัติไว้ให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดใน มาตรา 15 ว่า

"เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือป้องกันภัยสาธารณะหรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้วให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

จากมาตรานี้ทำให้เห็นว่าคณะปฏิวัติได้ร่างหลักการในการตราพระราชกำหนดทั้งประเภททั่วไปและที่เกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรานำมารวมไว้ในบทบัญญัติแห่งมาตรา 15 เพียงมาตราเดียว และให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยพระราชกำหนดทั่วไปหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดประเภทนี้ นอกจากจะต้องมีความจำเป็นรีบด่วน" แล้วจะต้องเป็นความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ เพียง 2 ประการเท่านั้น สำหรับพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยเงินตราหรือภาษีอากร มีหลักเกณฑ์เพียงว่า "มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา" เท่านั้น

หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ได้ เป็นแบบอย่างให้แก่รัฐธรรมนูญหรือธรรมนุญ การปกครองที่เกิดขึ้นจากการปฏิวัติในครั้งต่อมาอันได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2519 และธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับ พ.ศ. 2520

ในสมัยจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญ การปกครองฉบับ พ.ศ. 2515 นี้ปรากฏว่าไม่มีการตราพระราชกำหนดแต่ประการใด

หลังจากการต่อต้านอย่างรุนแรงโดยนิสิตนักศึกษาและประชาชน เมื่อ วันที่ 14 ตุลาคม 2516 เป็นผลให้รัฐบาลของจอมพลถนอม กิตติขจร ต้องกราบถวาย บังคมลาออกจากตำแหน่งและหลบหนีออกนอกประเทศประเทศไทยจึงมีบรรยากาศเป็น ประชาธิปไตยมากขึ้นกว่าที่เคยมีมาก่อน ระบบการเมืองในขณะนั้นเป็นการเมือง แบบเปิด มีกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มการเมืองต่าง ๆ เคลื่อนไหวอยู่ภายนอกสภาฯ เป็นพลังผลักดันต่อกิจกรรมของรัฐบาลและรัฐสภา เช่น กลุ่มกรรมกร กลุ่มนิสิต นักศึกษา เป็นต้น รัฐบาลชุดใหม่ซึ่งเป็นรัฐบาลพลเรือนมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็น นายกรัฐมนตรี เป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ และมีความบริสุทธิ์ เป็นที่ยอมรับ นับถือของประชาชน ในขณะเดียวกันการคัดเลือกผู้ทำหน้าที่ในสภาฯ ก็ใช้วิธีการ แต่งตั้งสมาชิกประชาชน หรือสมาชิกแห่งชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่คัดเลือกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ ได้สร้างความพอใจอย่างใหญ่หลวงแก่มหาชน และเป็นทางออกที่ดีที่สุดในการลดความแตกต่างระหว่าง "เลือกตั้ง" และ "การแต่งตั้ง" สมาชิกสภานิติ บัญญัติแห่งชาติภายใต้บทบัญญัติธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

ในช่วงเวลาดังกล่าวจึงมีทั้งคณะรัฐบาล และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นที่ยอมรับของประชาชนอย่างยิ่ง สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่หลัก 2 ประการคือ ทำหน้าที่แทนรัฐสภาในฐานะเป็นตัวแทนของปวงชน และทำหน้าที่ร่าง รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในระหว่างที่การร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาธิปไตยยังไม่เสร็จ ล้นรัฐบาลและสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่างก็ได้ปฏิบัติต่อหน้าที่ของตนภายใต้บรรยากาศ ที่เป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่ง แม้จะอยู่ระหว่างใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. 2515 ก็ตาม โดยเฉพาะในการตราพระราชกำหนดของรัฐบาล และ การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดของสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่างก็ไม่ยึดมั่นในหลักเกณฑ์ แห่งการตราพระราชกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 แห่งธรรมนูญการปกครอง

ราชอาณาจักรพ.ศ. 2515^{๕๗} (ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่เกิดขึ้นโดยการปฏิบัติหรือรัฐประหาร จึงมีเงื่อนไขที่เอื้อประโยชน์ต่อรัฐบาลซึ่งแปรสภาพมาจากคณะปฏิวัติ) จนเกินไปแต่ ในขณะที่เดียวกันก็ได้ผ่อนปรน คำนึงถึงหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดอย่างเป็นทางการโดยมากขึ้น ดังเห็นได้จากการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตราหรือ การภาษีอากรตามธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2515 นี้ บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ประการเดียว คือ "เมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา" นั่นคือหลัก "ความจำเป็น" ตามที่รัฐบาลพิจารณาเห็นสมควร แต่รัฐบาลก็ทำได้ทำเช่นนั้น ทุกกรณีไม่ในบางครั้งรัฐบาลก็ได้คำนึงถึงเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับ ภาษีอากรหรือเงินตรา ตามที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 2490 และ 2511 ได้แก่หลัก "การพิจารณาโดยด่วนและลับ" ดังเห็นได้จากคำชี้แจงของนายบุญมา วงษ์สวรรค์ ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะนั้นต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติในเหตุผลที่รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2516 และประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 มกราคม 2516 ดังมีใจความว่า

"พระราชกำหนดฉบับนี้กฎหมายเกี่ยวกับภาษีแต่ที่ไม่ใช่ เป็นความลับ^{๕๘} แต่มีความรีบด่วนอยู่เพราะเหตุว่าจำเป็นต้องให้ใช้ปฏิบัติตั้งแต่วันที่ ๑๑ มกราคม เป็นต้นไป^{๕๙} แล้วความรีบด่วนที่เกิดขึ้นนั้นจะเรียกว่าเป็นความผิดของรัฐมนตรี คลังก็ยอมรับครับ ถ้าหากว่าได้มีเวลาหาข้อเท็จจริงแล้วก็จะเสนอเรื่องนี้มา

^{๕๗} มาตรา 15 เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือป้องปัดภัยสาธารณะหรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมาย เกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

^{๕๘} ทั้งนี้เพราะเป็นการลดภาษีเงินได้ที่เก็บจากบุคคลธรรมดา

^{๕๙} สภานิติบัญญัติแห่งชาติ "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ, ครั้งที่ 3/2517", วันศุกร์ที่ 11 มกราคม 2517.

แต่เดือนตุลาคมหรือเดือนพฤศจิกายน ก็สามารถทำได้ครับ เสนอเป็นพระราชบัญญัติ แต่ว่าจะด้วยความบกพร่องของกรมหรืออย่างไรก็แล้วแต่เถอะ ฝั่งจะมีเวลา ทำเอาในเดือนธันวาคมนี้เอง ถ้าหากว่าจะให้ตกไปแล้วจะให้เสนอมานี้เป็นพระราชบัญญัติ ใหม่กว่าจะออกใช้ได้ก็คงเดือนกุมภาพันธ์ หรืออาจจะมีนาคมก็ได้ ถ้าอย่างนี้จะเกิดความสับสนอย่างซึ่งเกี่ยวกับการหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายตั้งแต่เดือนมกราคมนี้ไป หากเป็นรูปพระราชบัญญัติแล้ว..... เกรงว่าจะต้องให้บทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้ ไปมีผลเอาในปี 2518 รัฐบาลมีความปรารถนาดีจึงได้รับเสนอมานี้เพื่อให้มันทันใช้ในเดือนมกราคมนี้.....^{๑๐}

นอกจากนี้ในการพิจารณา เพื่อให้สัตยาบันเกี่ยวกับพระราชกำหนดของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางรวมทั้งการโต้แย้งใน ประเด็นว่า พระราชกำหนดออกมาไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ ไม่ก่อให้เกิด ประโยชน์ต่อประชาชนและเคยมีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดด้วย ดังเช่นพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2516 สมัยรัฐบาลโดยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเห็นได้ว่าพระราชกำหนดที่ตราออกมาใช้บังคับใน ระหว่างคณะรัฐบาลชุดนี้ แม้จะตราออกมาโดยอาศัยบัญญัติในรัฐธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับ พ.ศ. 2515 ซึ่งเกิดจากการปฏิวัติก็ตาม แต่เป็นช่วงระยะเวลาที่ประชาธิปไตย เบ่งบานเต็มที่ การตราพระราชกำหนดของฝ่ายรัฐสภา และการพิจารณาพระราชกำหนด ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการให้สัตยาบันจึงทำในลักษณะที่ค่อนข้างเป็นประชาธิปไตย มากขึ้น

สำหรับตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2519 และธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ซึ่งได้แบบอย่างมาจากธรรมนูญการปกครองฉบับ พ.ศ. 2515 โดยมีหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดในประเด็นหลักเหมือนกับธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ทุกประการนั้น แม้คณะรัฐบาลในขณะที่ใช้ รัฐธรรมนูญและธรรมนูญทั้งสองฉบับจะมีหัวหน้าคณะรัฐบาลเป็นพลเรือน เช่น นาย

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน.

ชานินทร์ กรัยวิเชียร หรือมีผลเรือนร่วมเป็นคณะรัฐบาลอยู่ด้วยกันก็ตาม แต่อำนาจ
 การบริหารราชการของรัฐบาลก็ไม่สามารถทำได้โดยอิสระอย่างแท้จริง เพราะยังมี
 สภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยบุคคลในคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน
 (รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2519) และมีสภานโยบายแห่งชาติประกอบด้วยบุคคลในคณะ
 ปฏิวัติ (ธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520) คอยรักษาอำนาจและควบคุมนโยบาย
 ในการบริหารราชการให้ไปในทางที่คณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปประสงค์ ในสภาวะการสั
 ททางการเมืองดังกล่าวประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนด
 ได้โดยมีขอบเขตกว้างขวางจึงแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารได้โดยมีขอบเขตกว้าง
 ขวาง จึงแสดงให้เห็นว่าฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดได้ตามอำเภอใจ
 เพียงแต่คิดและกึ่งลงมือออกพระราชกำหนดมาใช้ได้เลย แม้ในช่วงระยะเวลาดัง
 กล่าวจะมีสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินหรือมีสภานโยบายแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่เป็น
 องค์กฤษฎีกาแต่สภาเหล่านี้ล้วนแต่ตั้งตั้งมาจากบุคคลที่เป็นพรรคพวกของฝ่ายปฏิวัติ
 หรือปฏิรูปทั้งสิ้น อำนาจการควบคุมการตราพระราชกำหนดโดยสภาดังกล่าวจึงดูด้อย
 ค่าและไร้ประสิทธิภาพลงไป กล่าวคือในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2519 รั
 ฐบาลโดยนายชานินทร์ กรัยวิเชียรเป็นนายกรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนด รวม 4
 ฉบับ ได้แก่พระราชกำหนดนิกิตอัตราภาษีศุลกากร ฉบับที่ 28 - 31 และในสมัย
 พลเอกเกรียงศักดิ์ชมนันท์เป็นนายกรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดโดยอาศัยอำนาจ
 ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ตราพระราชกำหนดนิกิตอัตรา
 ภาษีศุลกากร ฉบับที่ 32 - 33 อีกรวม 3 ฉบับ พระราชกำหนดดังกล่าวนี้ล้วนแต่
 เป็นเรื่องภาษีอากรทั้งสิ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดประเภทนี้ของ
 รัฐบาลตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและธรรมนูญทั้งสองฉบับนี้ก็เหมือนกัน โดยกำหนด
 ไว้ให้รัฐบาลตราได้ตาม "ความจำเป็น" ที่จะต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรและ
 เงินตราเพียงประการเดียวเท่านั้นจึงเห็นได้ว่าเมื่อรัฐบาลมีนโยบายเกี่ยวกับภาษี
 อากรประการใดทางออกที่สะดวกที่สุดของรัฐบาลเพื่อเป็นการปฏิบัติตาม แต่ตรงข้าม
 นโยบายดังกล่าวก็ทำโดยตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรในเรื่องนั้น ๆ และ
 เมื่อนำพระราชกำหนดเสนอให้สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน หรือสภานิติบัญญัติ
 แห่งชาติพิจารณา ก็กลับปรากฏว่าไม่มีผู้ใด อภิปรายโต้แย้งในประเด็นที่ว่า
 พระราชกำหนดเหล่านี้ออกมาตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ โดยส่วนใหญ่ยอมรับ
 หลักการในการตราพระราชกำหนด เพียงแต่อภิปรายข้อสงสัยในประเด็นที่ไม่ขัด
 แย้งในเนื้อหาของพระราชกำหนดเท่านั้น ทั้งยังไม่มีการโต้แย้งว่าควรให้รัฐบาล

เสนอออกมาเป็นรูปพระราชบัญญัติแต่ประการใด^๑ ซึ่งหากเป็นในสมัยรัฐบาลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยประเด็นที่ฝ่ายรัฐบาลมักถูกโจมตีเสมอ ๆ ก็คือประเด็นว่าไม่ควรออกเป็นพระราชกำหนดเพราะไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญรัฐบาลควรเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ

ยิ่งไปกว่านั้นในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2521 รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรและเงินตราออกใช้อีกรวม 8 ฉบับ เพื่อขึ้นราคาน้ำมันเบนซินน้ำมันเตาและน้ำมันดีเซล และขึ้นภาษีสินค้า 141 ชนิด ซึ่งรวมทั้งเครื่องอะไหล่รถยนต์ เครื่องไฟฟ้า สิ่งทอ และผลิตภัณฑ์อาหารต่าง ๆ ฝ่ายรัฐบาลปฏิวัติ นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ รองนายกรัฐมนตรีได้ชี้แจงถึงเหตุผลในการขึ้นภาษีดังกล่าว ว่ารัฐบาลมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะสภาวะทางเศรษฐกิจและการเงินอยู่ในภาวะยากลำบากอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในเรื่องดุลการค้าและดุลการชำระเงินซึ่งไทยเสียเปรียบดุลการค้าต่างประเทศมีจำนวนสูงเพิ่มขึ้นทุกปี รัฐบาลจึงต้องใช้มาตรการเร่งด่วนและฉับพลัน^๒ นอกจากนี้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ยังได้กล่าวว่า การประกาศขึ้นภาษีสินค้าของรัฐบาล เป็นสิ่งที่ "เรารู้มานานแล้ว" เพราะถึงเวลาที่จะต้องแก้ปัญหาทุกสิ่งทุกอย่างทางเศรษฐกิจ เพื่อไม่ให้เกิดความลำบากแก่รัฐบาลชุดต่อไป^๓ นอกจากนี้ยังเป็นการช่วยลดการขาดดุลการค้าและดุลชำระเงิน ช่วยให้ประชาชนประหยัดไปในตัวเพราะสินค้าที่เพิ่มภาษีส่วนใหญ่เป็นสินค้าฟุ่มเฟือย และยังช่วยเพิ่มรายได้แก่งบประมาณแผ่นดิน^๔

^๑ สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน. "รายงานการประชุมสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ครั้งที่ 6 , 16 , 18/2520" , วันที่ 7 มกราคม 9 และ 12 กันยายน 2520. และ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 6/2520 และ 11/2521 , " วันที่ 23 ธันวาคม 2520 และ 27 มกราคม 2521.

^๒ สยามรัฐ (9 มีนาคม 2521) : 1

^๓ สยามรัฐ (10 มีนาคม 2521) : 1.

^๔ สยามรัฐ (13 มีนาคม 2521) : 7.

รัฐบาลได้ทำการขึ้นภาษีครั้งใหม่หลังจากที่ได้เป็นรัฐบาลมาเพียง 4 เดือน (จัดตั้งโดยคณะปฏิวัติ) แม้รัฐบาลจะขึ้นภาษีสินค้าต่าง ๆ เพียง 141 ชนิด แต่ก็ขึ้นภาษีสูงกว่าอัตราเดิมจาก 10 เพอร์เซ็นต์ จนถึง 150 เพอร์เซ็นต์ และที่สำคัญคือ รัฐบาลได้ขึ้นราคาน้ำมันเบนซิน ซึ่งเป็นผลให้สินค้าทุกชนิดมีราคาสูงขึ้นกว่าเดิม เป็นผลให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนกันทั่ว รัฐบาลถูกโจมตีจากประชาชนในสาขาอาชีพต่าง ๆ มากมาย โดยเฉพาะจากสื่อมวลชนโดยกล่าวว่า "รัฐบาลไม่มีทางหลีกเลี่ยงในการแก้ปัญหาเรื่องดุลการค้าได้ด้วยวิธีอื่น และหมดสิ้นสติปัญญาในการที่จะหาเงินมาใช้จ่ายในการพัฒนาการบ้านเมือง"^{๕๕} มองปัญหาเพียงด้านเดียวโดยต้องการลดดุลการค้าจากต่างประเทศแต่ไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชนว่าจะเดือดร้อนกันอย่างไร^{๕๖}

พระราชกำหนดทั้ง 8 ฉบับ ถูกนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติและมีการพิจารณากันในวันที่ 10 มีนาคม 2521 หลังจากประกาศใช้เพียง 2 วัน แม้จะมีสมาชิกสภาบางท่านขอเลื่อนการพิจารณาเนื่องจากไม่มีเวลาตรวจสอบข้อดีข้อเสียของพระราชกำหนด ทั้ง 8 ฉบับ^{๕๗} แต่ฝ่ายรัฐบาลก็ตอบโต้โดยอ้างว่าเป็นประเพณีการปกครองของไทยที่จะต้องนำพระราชกำหนดให้สภาพิจารณา ภายในสองวัน^{๕๘} จึงเห็นได้ว่าประเพณีการปกครองของไทยในระบอบประชาธิปไตยเกี่ยวกับพระราชกำหนด จะถูกนำมากล่าวอ้างเมื่อเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐบาล นอกจากนี้ลักษณะการพิจารณาพระราชกำหนดในครั้งนีั้กระทำโดยสภานิติบัญญัติ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

๕๕ สยามรัฐ (13 มีนาคม 2521) : 2.

๕๖ สยามรัฐ (10 มีนาคม 2521) : 4.

๕๗ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ "รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ครั้งที่ 17/2521", วันศุกร์ที่ 10 มีนาคม 2521.

๕๘ เรื่องเดียวกัน.

แห่งชาติได้พิจารณาพระราชกำหนดทั้ง 8 ฉบับพร้อมกันไป และให้มีการลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดทั้ง 8 ฉบับพร้อมกันในคราวเดียว แทนที่จะพิจารณาพระราชกำหนดฉบับหนึ่ง เมื่อมีการอภิปรายทั้งโต้แย้งและสนับสนุนพระราชกำหนดฉบับนั้นแล้ว จึงให้ทำการลงมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ เมื่อเรียบร้อยแล้วจึงไปดำเนินการพิจารณาพระราชกำหนดฉบับต่อไปทีละฉบับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เข้าสู่ตำแหน่งโดยการแต่งตั้ง โดยคณะปฏิวัติจะเป็นผู้พิจารณาบุคคลที่เป็นพรรคพวกฝ่ายตนเข้าดำรงตำแหน่ง ย่อมอำนวยความสะดวกเมื่อมีการพิจารณาหรือลงมติในเรื่องใด ฝ่ายรัฐบาลก็จะได้เสียงข้างมาก ในการพิจารณาพระราชกำหนดทั้ง 8 ฉบับดังกล่าวเมื่ออภิปรายตัดด้านการออกพระราชกำหนดเหล่านี้หลายประการโดยกล่าวอ้างชักจูงให้คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นหลักสำคัญ แต่พอถึงคราวลงมติกลับปรากฏว่ามีผู้ลงมติเห็นสมควรอนุมัติพระราชกำหนดทั้ง 8 ฉบับ 164 คน แต่ไม่มีผู้ใดลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดเหล่านี้แม้แต่คนเดียว^{๑๐} ทั้ง ๆ ได้มีการอภิปรายโต้แย้งไว้หลายประการ

ลักษณะต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้เปรียบเสมือนกระจกเงาที่สะท้อนให้เห็นภาพของการตราพระราชกำหนดในสภาวะที่ประเทศไทยเป็นระบอบการปกครองแบบเผด็จการ แม้จะพยายามปกปิดซ่อนเร้นโดยการเอาฉากของประชาธิปไตยมาบังหน้าก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถปกปิดความจริงได้แต่อย่างใด ด้วยหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางกว่ารัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย คณะรัฐบาลซึ่งแปรสภาพมาจากคณะปฏิวัติหรือในกรณีที่เป็นคณะรัฐบาลเป็นพลเรือนก็มักจะต้องมีรัฐมนตรีบางส่วนมาจากคณะปฏิวัติและยิ่งไปกว่านั้นก็คือ คณะรัฐบาลจะถูกถ่วงดุลสภาพอยู่ภายใต้องค์กรที่ปรึกษาซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นโดยคณะปฏิวัติ ดังเช่น สภานโยบายแห่งชาติ หรือสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี นอกจากนี้องค์กรนิติบัญญัติซึ่งมาจากการแต่งตั้งจากบุคคลที่เป็นฝ่ายเดียวกับคณะปฏิวัติจะทำหน้าที่ค้าจุนรัฐบาลมิให้ล้มครอน โดยการลงมติไปในทางเดียวกับที่ฝ่ายรัฐบาลต้องการจากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวเมื่อฝ่ายบริหารมีความประสงค์ที่จะตราพระราชกำหนดใน

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน.

เรื่องใด ฝ่ายบริหารเพียงแต่คิดเท่านั้น หลังจากนั้นก็ลงมือปฏิบัติได้ทันที ไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างสถานการณ์ในการตราพระราชกำหนด เนื้อหาของพระราชกำหนดและค่าบังคับของพระราชกำหนดที่มีผลต่อประชาชน โดยฝ่ายบริหารมั่นใจได้ในทันทีที่ตราพระราชกำหนดว่าองค์กฤษฎีกาบัญญัติจะต้องให้สัตยาบันเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดโดยอนุมัติพระราชกำหนดอย่างแน่นอน การตราพระราชกำหนดภายใต้สถานการณ์อื่นเนื่องมาจากการปฏิบัติหรือรัฐประหารจึงย่อมขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของบุคคลคนเดียวหรือกลุ่มของบุคคลคณะใดคณะหนึ่ง เป็นสำคัญเท่านั้น

สำหรับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ซึ่งเกิดจากการที่คณะรักษาความปลอดภัยแห่งชาติเข้ายึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 นั้น ได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนด โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 26 ดังนี้

"ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยรีบด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้วให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นตกไปแต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

หลักเกณฑ์ตามมาตราดังกล่าวคล้ายคลึงกับธรรมนูญการปกครองฯ ฉบับก่อน ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว