



การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ซึ่งมีการแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจ อธิปไตยออกเป็น ๓ ฝ่าย คือ (๑) อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจ คือ รัฐสภา (๒) อำนาจบริหาร องค์กรที่ใช้อำนาจ คือ คณะรัฐมนตรี และ (๓) อำนาจตุลาการ องค์กรที่ใช้อำนาจ คือ ศาลนั้น จะพิจารณาเห็นได้ว่าอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายย่อมเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะ แต่ในบางกรณีที่มีความจำเป็นรีบด่วนไม่อาจที่จะตรากฎหมายโดยรัฐสภาได้ทัน ก็อาจส่งผลให้ฝ่ายบริหารไม่มีกฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดแบ่งอำนาจนิติบัญญัติไปให้ฝ่ายบริหารสามารถตรากฎหมาย ใช้บังคับได้เป็นการชั่วคราว ในที่นี้ก็คือการตราพระราชกำหนดซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีแรกพระราชกำหนดทั่วไป และกรณีที่สองพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ทั้งนี้ หากคณะรัฐมนตรีมีความประสงค์ที่จะให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไปก็ต้องรับนำพระราชกำหนดนั้น ๆ เข้าสู่สภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติก่อน

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนั้น ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดไว้ในมาตรา ๑๗๒ มาตรา ๑๗๓ และมาตรา ๑๗๔ ซึ่งในขณะที่เขียนบทความทางคณะรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๗๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตราพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้น มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๖๐ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๓ ที่ประชุมได้มีมติอนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐ แต่ต่อมาได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๓๓/๒๕๖๐ เรื่อง มาตรการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อขัดข้องในการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ทั้งนี้ เพื่อให้นายจ้างและคนต่างด้าว รวมทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้มีเวลาเตรียมการและดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อความเป็นธรรมและไม่เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจและสังคมรุนแรงเกินควร กระทั่งได้มีการทบทวนการบางฝ่ายได้ตั้งประเด็นคำถามเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ



๑.๒ พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราไว้ในมาตรา ๑๗๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๗๔ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ให้นำความในมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม แต่ถ้าเป็นการตราขึ้นในระหว่างสมัยประชุมจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๔ วรรคสอง ซึ่งมีได้บัญญัติให้นำมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราโดยอนุโลมด้วย ดังนั้น เงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราจึงต้องพิจารณาเพียงว่าเป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขเฉพาะเรื่องและเงื่อนไขด้านความจำเป็นรีบด่วน ซึ่งเป็นเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดโดยทั่วไป ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ด้วยแต่อย่างใด



ข้อพิจารณา หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒. การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดโดยรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดโดยรัฐสภาไว้ในมาตรา ๑๗๒ วรรคสามถึงวรรคหก ซึ่งบัญญัติว่า

“ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็วถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดและพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น มีผลถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและ



สภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด
เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป
การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา
ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จะพบว่า การพิจารณาอนุมัติ
พระราชกำหนด รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เป็นอำนาจของแต่ละสภาว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ
โดยจะไม่มี การพิจารณาเป็น ๓ วาระเหมือนกับกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่จะมี
การพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น ซึ่งการพิจารณานั้นจะนำเสนอต่อ
สภาผู้แทนราษฎรก่อน หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็จะต้องตกไป แต่หากอนุมัติ
ก็จะส่งต่อไปให้วุฒิสภาเพื่อพิจารณา หากวุฒิสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นต้องส่งคืนกลับไปยัง
สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณายืนยันต่อไป ทั้งนี้ การไม่อนุมัติพระราชกำหนดย่อมไม่กระทบ
กระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้บังคับพระราชกำหนดไปแล้ว แต่หากวุฒิสภาอนุมัติ
ก็จะมีผลทำให้พระราชกำหนดนั้นได้รับอนุมัติจากรัฐสภา มีผลบังคับใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อไป

มีข้อพิงสงสัยเกี่ยวกับ คำว่า “ให้พระราชกำหนดนั้นได้รับอนุมัติจากรัฐสภา มีผลบังคับใช้เป็น
พระราชบัญญัติต่อไป” อาจมีการเข้าใจความหมายผิดว่า ให้พระราชกำหนดที่ผ่านการอนุมัติแล้ว
เปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งที่ถูกต้องนั้น หมายความว่า ให้พระราชกำหนดที่ผ่านการอนุมัติ
จากรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติ แต่ยังคงใช้ชื่อนำหน้า
กฎหมายเป็นพระราชกำหนดเช่นเดิม เช่น พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว
พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติอนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้แล้ว ก็ไม่ได้มี
การเปลี่ยนชื่อนำหน้ากฎหมายเป็นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

ข้อพิจารณา หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐
และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๓. การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบ
ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดไว้ในมาตรา ๑๗๓ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๑๗๓ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดสมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่
ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้น
ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ ววรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ
ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้
ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

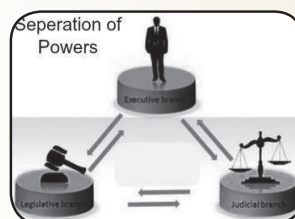
ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ศาลรัฐธรรมนูญ
แจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา



ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว สามารถแบ่งหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด ดังนี้



(๑) วัตถุประสงค์การตรวจสอบ

วัตถุประสงค์การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตาม มาตรา ๑๗๓ ได้แก่ **พระราชกำหนดที่รัฐสภายังไม่ได้อนุมัติตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม และเฉพาะพระราชกำหนดทั่วไปตามมาตรา ๑๗๒ เท่านั้นที่เป็นวัตถุประสงค์การตรวจสอบตามมาตรา**นี้ ส่วนพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราตามมาตรา ๑๗๔ นั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดประเภทดังกล่าวไว้แต่อย่างใด เพราะมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า “พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง” หรือไม่ ซึ่งมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ใช้บังคับกับการตราพระราชกำหนดทั่วไปตามมาตรา ๑๗๒ เท่านั้น มิได้ใช้บังคับกับการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราตามมาตรา ๑๗๔ ด้วยแต่อย่างใด กับทั้งมาตรา ๑๗๔ วรรคสอง ก็มีได้บัญญัติให้นำมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๓ มาใช้บังคับกับพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราโดยอนุโลมคงบัญญัติเพียงให้นำมาตรา ๑๗๒ วรรคสามถึงวรรคเจ็ด มาใช้บังคับกับพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราโดยอนุโลมเท่านั้น ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจึงเข้าชื่อเสนอความเห็นส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราไม่ได้

อย่างไรก็ดี แม้พระราชกำหนดทั่วไปที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอนุมัติแล้วตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม ไม่ใช่วัตถุประสงค์การตรวจสอบตามมาตรา ๑๗๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจึงเข้าชื่อเสนอความเห็นส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดทั่วไปที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอนุมัติแล้วไม่ได้ แต่พระราชกำหนดทั่วไปที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาอนุมัติแล้วย่อมมีสถานะเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติพระราชกำหนดดังกล่าวจึงเป็นวัตถุประสงค์การตรวจสอบตามมาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๒๓๑ (๑) ซึ่งศาลที่พิจารณาคดีและผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วแต่กรณี สามารถเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาพระราชกำหนดดังกล่าวได้

ข้อพิจารณา หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



(๒) ผู้มีสิทธิเสนอเรื่อง

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา” จำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง โดยประธานแห่งสภานั้นต้องส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นนั้นเพื่อวินิจฉัยและให้รอการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

มีข้อพึงสังเกตว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ นั้นพิจารณาจากจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาในขณะที่มีการเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก ไม่ใช่พิจารณาจากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของแต่ละสภาหรือจากจำนวนสมาชิกทั้งหมดของทั้งสองสภา หรือจากจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

นอกจากนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาไม่สามารถเข้าชื่อเสนอความเห็นขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ร่วมกันได้ ซึ่งแตกต่างจากการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑)^๑ ที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าชื่อเสนอความเห็นร่วมกันได้

ข้อพิจารณา หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

(๓) ขอบเขตแห่งการตรวจสอบ

ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๗๓ จะเห็นได้ว่ากรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจะมีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **ต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง** เท่านั้น กล่าวคือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

^๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๔๘ (๑) บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๔๘ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

ฯลฯ

ฯลฯ”



ด้วยเหตุนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาก็ไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดมิได้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง^๒

ข้อพิจารณา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดไว้ในมาตรา ๒๑๙^๓ โดยกำหนดให้กรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง คือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น

^๒เทียบเคียงคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑, ที่ ๑๔/๒๕๕๖ และที่ ๒๙-๓๐/๒๕๕๗.

^๓รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๙ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๑๙ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาก็ได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภานับไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามาแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”.



ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดไว้ในมาตรา ๑๘๕^๔ โดยนอกจากจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็น ว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง คือ พระราชกำหนดนั้น ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคง ในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือไม่แล้ว ยังได้กำหนดให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไป ตามเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๔ วรรคสอง คือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ด้วย

(๔) ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ไม่ได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ให้พระราชกำหนดนั้น **ไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ**ในกรณีนี้จึงเป็นคำวินิจฉัยที่มีผลย้อนหลัง กล่าวคือ ย้อนหลังไปทำให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ต้น ซึ่งหมายความว่า ถ้าพระราชกำหนดนั้นตราขึ้นมายกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใด ก็ต้องถือว่าไม่มีการยกเลิกหรือ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นมาตั้งแต่ต้น กฎหมายที่ถูกยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด ที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าตราขึ้นโดยไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง จึงมีผลใช้บังคับอยู่ตลอด เพราะพระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับเสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีการตราขึ้นมาเลย^๕

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๘๕ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา ๑๘๔ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็น เพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด”.

^๕บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : สำนักฝึกอบรมศึกษากฎหมายแห่งนิติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๔), น. ๔๒๑.



มีข้อพึงสังเกตว่า ผลของการที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตาม มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง มีความแตกต่างจากผลของการที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด เนื่องจาก พระราชกำหนดที่รัฐสภาไม่อนุมัติมิได้ตกไปแต่ต้นดั่งเช่นพระราชกำหนดที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แต่พระราชกำหนดนั้นมีผลตกไปตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศ การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นในราชกิจจานุเบกษา โดยไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่าง ที่ใช้พระราชกำหนดนั้น และในกรณีที่พระราชกำหนดมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติ แห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปเพราะรัฐสภาไม่อนุมัติ ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ข้อพิจารณา หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

บทสรุป

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักการในการตราพระราชกำหนด การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้วจะพบว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงยึดหลักการเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเรื่องเงื่อนไขการตราพระราชกำหนด โดยฝ่ายบริหาร ที่กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดโดยทั่วไปเป็น ๒ ประการคือ เงื่อนไข เฉพาะเรื่องและเงื่อนไขด้านความจำเป็นรีบด่วน และที่กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับ ภาษีอากรหรือเงินตรา คือ เป็นกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน รวมถึงยังคงหลักการเดิม ในเรื่องการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดโดยรัฐสภาที่กำหนดให้เป็นอำนาจของแต่ละสภาว่าจะอนุมัติ หรือไม่อนุมัติ โดยจะไม่มี การพิจารณาเป็น ๓ วาระเหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่จะมีการพิจารณาเพื่อลงมติว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น

โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบ ด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดโดยศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีความแตกต่าง จากหลักการตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ นอกจากจะกำหนดให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นว่าเป็นไป ตามเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๔ วรรคหนึ่ง คือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือไม่แล้ว ยังได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



หรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นว่าเป็นไปไม่ตามเงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๔ วรรคสอง คือพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ด้วย

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันมาตรา ๑๗๓ ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นว่าเป็นไปไม่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องเป็นกรณีที่พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งเท่านั้น กล่าวคือ พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อส่งความเห็นไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดมิได้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ได้หรือไม่ด้วย แต่ประการใด ดังนั้น ปัจจุบันศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบว่าการตราพระราชกำหนดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่อีกต่อไป โดยให้อำนาจในการวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ เป็นดุลพินิจโดยเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร ซึ่งก็คือ คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยมีหลักการในลักษณะเช่นเดียวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๑๙ ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น **จ**