

บททวน : บทที่ ๔
คดีเกี่ยวกับพระราชกำหนด

ความหมายของพระราชกำหนด

พระราชกำหนดคือกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นให้ใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี กระบวนการตราพระราชกำหนดต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด และมีผลใช้บังคับเมื่อนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

เจตนารมณ์ของการมีกฎหมายในรูปแบบของพระราชกำหนด เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายในกรณีมีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชน เพราะการเสนอเป็นร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา บางกรณีอาจไม่ทันต่อเหตุการณ์ แต่เมื่อนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลใช้บังคับแล้ว ต้องนำไปให้รัฐสภาซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติต่อไป

๑. ประเภทของพระราชกำหนด

พระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมี ๒ ประเภท ได้แก่

๑) **พระราชกำหนดทั่วไป** ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง เป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นโดยมีเงื่อนไข ๒ ประการ กล่าวคือ

(๑) เป็นการตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

(๒) เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง

ตัวอย่างของพระราชกำหนดที่ตราขึ้นเพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้น

กรณีเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะ เช่น พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ.๒๕๓๓

กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ เช่น พระราชกำหนดประมง ๒๕๖๐ พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชกำหนดการประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้น

กรณีเพื่อป้องกันภัยพิบัติ เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ พ.ศ.๒๕๓๒ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งมีสาระสำคัญเช่นเดียวกันคือ ให้สิทธิการทำกิจการที่ได้รับสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต้องสิ้นสุดลง หากพื้นที่สัมปทานเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นต้น

๒) **พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา** เป็นพระราชกำหนดที่ตราขึ้นโดยมีเงื่อนไข ๒ ประการ ตามมาตรา ๑๗๔ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ

(๑) มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยริบด่วนและเป็นการลับ

(๒) เป็นการตราเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

พระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ส่วนใหญ่เป็นพระราชกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขอัตราภาษีสรรพสามิต ภาษีศุลกากร ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น เพื่อมิให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าถึงการเปลี่ยนแปลงอัตราหรือหลักเกณฑ์การจัดเก็บภาษีอากรที่กำหนดขึ้นใหม่จนสามารถปรับเปลี่ยนหรือดัดแปลงการประกอบการของตนให้ไม่ต้องเสียภาษีหรือเสียภาษีน้อยลง จนเป็นเหตุให้รัฐขาดประโยชน์อันควรได้

ข้อสังเกต : พระราชกำหนดบางฉบับมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา แต่คณะรัฐมนตรีตราในรูปแบบของพระราชกำหนดทั่วไป เนื่องจากเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญควรต้องได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ หรือเห็นว่าไม่ได้ถึงขนาดที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยริบด่วนและเป็นการลับ ตามเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา

๒. ขั้นตอนการตราพระราชกำหนด

เมื่อฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเห็นว่า มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดในเรื่องใด สามารถกระทำได้โดยนำพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระราชกำหนดนั้นจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย

๓. การตรวจสอบการตราพระราชกำหนด

๓.๑ การตรวจสอบโดยรัฐสภา

โดยเหตุที่อำนาจในการตรากฎหมายเป็นขององค์กรนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐธรรมนูญจึงมีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีรับนำพระราชกำหนดที่ออกใช้บังคับแล้วนั้น เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น ภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดในมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม และมาตรา ๑๗๔ วรรคสอง ดังนี้

๑) พระราชกำหนดทั่วไป ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าจะอนุมัติหรือไม่ ภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดในมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม กล่าวคือ

(๑) ถ้าเป็นการตราในสมัยประชุม จะต้องนำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อรัฐสภาในการประชุมรัฐสภาครั้งที่มิขึ้นหลังจากมีการประกาศใช้พระราชกำหนดนั้น

(๒) ถ้าเป็นการตรานอกสมัยประชุม คณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการดังนี้

ก. ถ้าสามารถรออนเปิดสมัยประชุมสามัญจะไม่เป็นการล่าช้า คณะรัฐมนตรีจะรออนเปิดสมัยประชุมแล้วนำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อรัฐสภาก็ได้

ข. ถ้าการรออนเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการล่าช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อนำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยเร็ว

๒) พระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าจะอนุมัติหรือไม่ ภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดในมาตรา ๑๗๔ วรรคสอง กล่าวคือ

(๑) ถ้าเป็นการตราในสมัยประชุม จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๑๗๔ วรรคสอง แล้วนำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป

(๒) ถ้าเป็นการตรานอกสมัยประชุม ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับพระราชกำหนดทั่วไป ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๗๔ วรรคสอง

การเสนอให้รัฐสภาพิจารณาว่าจะอนุมัติพระราชกำหนดหรือไม่ ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแยกกัน โดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วนำไปเสนอวุฒิสภา โดยทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาหรือข้อความในพระราชกำหนดนั้นแม้แต่คำเดียว

รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุเหตุแห่งการไม่อนุมัติพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไว้ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก็มีอำนาจที่จะนำเอาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดๆ ก็ได้ มาเป็นเหตุผลในการไม่อนุมัติพระราชกำหนด เช่น อ้างเหตุว่า พระราชกำหนดนั้นไม่ได้ออกเพื่อประโยชน์ ๔ ประการ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือคณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดนั้น ทั้งที่มีใช้กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง หรือจะอ้างเหตุแห่งการไม่อนุมัติว่า เนื้อหาของพระราชกำหนดนั้นไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรม หรือขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญก็ได้

หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ไม่อนุมัติพระราชกำหนด พระราชกำหนดนั้นจะเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม หรือสภาผู้แทนราษฎรมิได้อนุมัติ แต่วุฒิสภามีมติไม่อนุมัติ แล้วสภาผู้แทนราษฎรมิได้อีกครั้งเพื่อยืนยันการอนุมัติ โดยได้คะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร พระราชกำหนดนั้นก็จะเป็นอย่างตกไป ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม เช่นกัน

รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ มาตรา ๘๓ บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวน ๕๐๐ คน หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกครบจำนวน และยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนไม่มากกว่า ๒๕๐ เสียง พระราชกำหนดนั้นก็จะเป็นอย่างตกไป

แต่หากทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีมติอนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภามีมติไม่อนุมัติ แล้วสภาผู้แทนราษฎรมิได้อีกครั้งเพื่อยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือตั้งแต่ ๒๕๑ เสียงขึ้นไป พระราชกำหนดนั้นก็จะมิผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคห้า

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการตกไปของพระราชกำหนด

การใดที่กระทำไปในระหว่างที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ ก่อนรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด ต้องถือว่า**มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย** ตามความในมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม ตอนท้าย ที่ว่า “ ... ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ” เช่น คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดภาษีมรดก มีสาระสำคัญว่า ผู้ที่ได้รับมรดกต้องเสียภาษีมรดกร้อยละ ๐.๑ ของมูลค่ามรดกที่ได้รับภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับมรดก ก่อนรัฐสภาอนุมัติพระราชกำหนด นางสาวพ้านาเงินภาษีมรดกไปชำระ หากต่อมารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด เงินภาษีมรดกที่นางสาวพ้าจ่ายไปเรียกคืนไม่ได้ เพราะการที่สภา

ผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดภาษีมรดก แม้มีผลทำให้พระราชกำหนดภาษีมรดกเป็นอันตกไปนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างใช้พระราชกำหนดนั้น รัฐจึงมีสิทธิโดยชอบในเงินภาษีมรดกที่มีผู้นำไปจ่ายให้รัฐ

การตกไปของพระราชกำหนดเพราะเหตุสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น **มีกรณีที่เกิดขึ้นจริงคือกรณีตามคำวินิจฉัยตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๓๕** เป็นกรณีการออกพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ มีสาระสำคัญว่า ให้ผู้กระทำความผิดพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง แต่ต่อมารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด ทำให้เกิดปัญหาว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฉบับนี้ไปแล้ว เช่น ผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวไปแล้ว ยังคงได้รับประโยชน์ต่อไปหรือไม่ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้นจึงส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในยุคนั้น มี**คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๓๕** มีสาระสำคัญว่า เมื่อพระราชกำหนดให้การกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และได้กระทำในระหว่างวันดังกล่าว ถ้าการกระทำนั้นผิดกฎหมาย ผู้กระทำย่อมพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงไปทันที และการพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงนี้ย่อมมีอยู่ตลอดไปโดยไม่ถูกกระทบกระเทือนจากการที่พระราชกำหนดฉบับนี้ตกไปเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ เพราะ**กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดก็คือการพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงนั่นเอง** การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฉบับนี้จึงไม่มีผลกระทบต่ผู้ซึ่งพระราชกำหนดให้พ้นจากความผิดและความรับผิดไปแล้ว ไม่ว่าบุคคลนั้นถูกร้องทุกข์หรือถูกดำเนินคดีตามกฎหมายแล้วหรือไม่ก็ตาม รวมทั้งไม่มีผลกระทบต่คำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาหรือคำสั่งให้ยุติการดำเนินคดีที่มีผลบังคับไปแล้วด้วย

๓.๒. การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในกรณียกเว้นของฝ่ายบริหาร จึงมีความจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังกล่าวในมาตรา ๑๗๓

๑) ผู้มีสิทธิเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

ผู้มีสิทธิเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา โดยเสนอความเห็นผ่านประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง

ข้อสังเกต

๑) ทั้งสองสภามีอำนาจเพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใดๆ เลย

๒) มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ใช้ถ้อยคำว่า “ ...สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ... ”

แตกต่างจากถ้อยคำในมาตรา ๑๔๘ (๑) กรณีการส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือ

แย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ที่ใช้ถ้อยคำว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ...”

การเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๗๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจึง **เข้าชื่อร่วมกันเสนอไม่ได้** ต่างจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๘๔ (๑) ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเข้าชื่อเสนอได้

๒) ระยะเวลาในการเสนอความเห็น

การเสนอความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หากเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการ **ก่อนสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนด** หรือหากเสนอโดยวุฒิสภาก็ต้องดำเนินการ **ก่อนวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนด**เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ตอนต้น ที่กำหนดระยะเวลาการเสนอความเห็นไว้ว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด...”

๓) ประเด็นที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสภาเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเฉพาะในประเด็นว่า “... พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง...” เท่านั้น

ดังนั้น สมาชิกสภาผู้มีสิทธิเสนอความเห็นจึงมีสิทธิเสนอความเห็นได้เพียงประเด็นเดียวคือ การตราพระราชกำหนดนั้น **ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง** กล่าวคือ มิได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ สมาชิกสภา **ไม่มีสิทธิขอให้ส่งประเด็นอื่น**นอกจากนี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่น จะส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดตราขึ้นโดยมิได้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง **ไม่ได้** (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑, ๘/๒๕๖๙)

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการตรวจสอบ “เหตุ” แห่งการตราพระราชกำหนดว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ เท่านั้น

ประเด็นในการเสนอความเห็นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ เพราะรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทั้งประเด็นว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ และประเด็นว่าการตราพระราชกำหนดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ด้วย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ คือการตราพระราชกำหนดเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เท่านั้น

ข้อสังเกต

(๑) มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง **ไม่ได้ให้สิทธิ**แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการเสนอความเห็นว่า การตราพระราชกำหนดมิได้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ **ตามมาตรา**

๑๗๒ วรรคสอง ก็เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ปัญหาว่า กรณีใดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนหรือไม่ ควรเป็นดุลพินิจเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร

(๒) ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า พระราชกำหนดนั้นมี**ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราไม่ถูกต้อง**ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะขอให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม**มาตรา ๑๗๓** ไม่ได้ เพราะมาตรา ๑๗๓ ให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เฉพาะปัญหาว่า พระราชกำหนดนั้น**ออกโดยมีเหตุตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่** เท่านั้น

(๓) ในกรณีที่สมาชิกสภาทั้งสองเห็นว่า พระราชกำหนดนั้น**ตราไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง** จะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญโดยช่องทางตามมาตรา ๑๔๘ (๑) ก็ไม่ได้ เพราะมาตรา ๑๔๘ (๑) ใช้บังคับกับร่างพระราชบัญญัติและร่างข้อบังคับการประชุมสภาเท่านั้น

ข้อสังเกต : กรณีการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ต่างจากกรณีการตรวจสอบโดยรัฐสภา เพราะการตรวจสอบโดยรัฐสภานั้นรัฐสภานำเรื่องใดมาเป็นเหตุไม่อนุมัติพระราชกำหนดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องข้อความหรือเนื้อหาขัดรัฐธรรมนูญ หรือไม่ได้ออกโดยเพื่อประโยชน์ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ได้เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง

(๔) ในกรณีเป็นความกันภายในศาล ศาลหรือคู่ความในคดีจะส่งข้อโต้แย้งว่า พระราชกำหนดนั้นตราไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ไม่ได้เช่นกัน เพราะมาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ให้ส่งเฉพาะกรณีมีปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายคือเนื้อหาสาระของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น กรณีส่งผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๓๑ (๑) ก็มีหลักการเช่นเดียวกัน

(๕) ก่อนสภาผู้แทนหรือวุฒิสภานำเรื่องใดอนุมัติพระราชกำหนด หาก ส.ส. หรือ ส.ว.เห็นว่า พระราชกำหนดมี**ข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ** ส.ส.หรือ ส.ว. จะส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๗๓ ไม่ได้ ต้องรอให้เป็นกฎหมายก่อน แล้วส่งตามช่องทางมาตรา ๒๓๑ (๑) หรือมาตรา ๒๑๒ เพราะการส่งตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องตรวจสอบเหตุแห่งการตราพระราชกำหนด

(๖) **มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง** บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” ไม่ได้กำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญย่อมกระทำไม่ได้

หากคณะรัฐมนตรีออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็เป็นกรณีที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ส.ส.หรือส.ว.ย่อมมีสิทธิเข้าชื่อกันขอให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา ๑๗๓ เพราะมาตรา ๑๗๓ บัญญัติให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นว่า “... พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง”

ข้อสังเกต เหตุที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญไม่ยอมให้ตราพระราชกำหนดยกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสำคัญที่กำหนดหลักการของรัฐธรรมนูญใน **รายละเอียด** ไม่ควรให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลง

๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับเป็นกฎหมายก่อดังองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หากให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมได้ ย่อมมีผลกระทบต่อความเป็นอิสระ และการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๔) ผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ ไม่ได้ออกเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ผลจะเป็นไปตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสาม ที่บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้น**ไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น**”

คำว่า ไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น หมายถึง เสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีพระราชกำหนดนั้นมาก่อนเลย

ข้อสังเกต

(๑) ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง คือ พระราชกำหนดนั้น**ไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น** ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสาม แตกต่างจากผลของการที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด เพราะกรณีรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด ผลคือไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม

ดังนั้น ตามตัวอย่างกรณีของนางสาวฟ้าช่างต้น หากเปลี่ยนข้อเท็จจริงเป็นว่า ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดภาษีมรดกไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง นางสาวฟ้าย่อมขอคืนภาษีมรดกที่จ่ายไปแล้วได้ เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเสมือนหนึ่งว่า ไม่เคยมีพระราชกำหนดนั้นมาก่อน เท่ากับต้องคืนฐานลาภมิควรได้

(๒) การวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียง**ไม่น้อยกว่าสองในสาม**ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคท้าย ที่ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียง**ไม่น้อยกว่าสองในสาม**ของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่” เนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญ

ศาลรัฐธรรมนูญประกอบด้วยจำนวนตุลาการ ๙ คน ตามมาตรา ๒๐๐ วรรคหนึ่ง หากขณะนั้นศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวนตุลาการครบ ๙ คน การลงมติว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ที่จะมีผลให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ต้องมีคะแนนเสียงของตุลาการ**ไม่น้อยกว่า ๖ คน** มิฉะนั้น พระราชกำหนดนั้นก็ยังคงมีผลบังคับต่อไป การวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง จึงต้องด้วยข้อยกเว้นของมาตรา ๒๑๑ วรรคสอง ที่ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

ประเด็นที่เคยเป็นข้อสอบ

ข้อสอบผู้ช่วยผู้พิพากษา สนามใหญ่ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๒

คำถาม (ประเด็นที่ ๒) ก่อนที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการกลางว่าด้วยสินค้าและบริการ นายสุขและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้านรวม ๑๒๐ คน ยื่นคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยคำร้องของนายสุขและเพื่อนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ๕ ต่อ ๔ ให้วินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ว่า พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ มีผลอย่างไร

ธงคำตอบ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง พระราชกำหนดนั้นจะไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสาม แต่คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ที่จะมีผลให้พระราชกำหนดนั้นจะไม่มีผลบังคับมาแต่ต้นนั้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสี่ เมื่อกรณีตามปัญหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีมติว่า พระราชกำหนดฉบับนี้ไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยคะแนนเสียงข้างมาก ๕ ต่อ ๔ ไม่ถึงจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗๓ วรรคสี่ พระราชกำหนดดังกล่าวจึงยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำวินิจฉัยความเห็นที่ส่งมาตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสอง

(๔) มาตรา ๑๗๔ วรรคสอง ไม่ได้ให้นำมาตรา ๑๗๓ มาใช้กับพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา ดังนั้น พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตราที่ออกตามมาตรา ๑๗๔ จึงไม่อาจถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม หากเป็นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตราที่ออกในรูปแบบของพระราชกำหนดทั่วไปตามมาตรา ๑๗๒ ยังถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญได้

ข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชกำหนด

เมื่อมีการนำพระราชกำหนดลงประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว การโต้แย้งว่าบทบัญญัติซึ่งหมายถึงถ้อยคำหรือเนื้อหาสาระในพระราชกำหนดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ต้องใช้ช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง (กรณีศาลเห็นเองหรือคู่ความในคดีขอให้ศาลที่พิจารณาคดีส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย) หรือใช้ช่องทางตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๑) ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย และแม้เคยมีการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนั้น

เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดนั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ก็เป็นเพียงการตรวจสอบกระบวนการตราพระราชกำหนดว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ศาลหรือคู่ความในคดียังส่งข้อโต้แย้งว่าบทบัญญัติในพระราชกำหนดนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่งได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินยังส่งปัญหาว่าบทบัญญัติในพระราชกำหนดนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๒๓๑ (๑) ได้เช่นกัน

ข้อสอบผู้ช่วยฯ สนามใหญ่ ๒๕๖๗

คำถาม พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องนายสี นายสว และนายแสง เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดสมุทรสาคร ในความผิดฐานรับคนต่างด้าวเข้าทำงานโดยที่คนต่างด้าวไม่มีใบอนุญาตตามพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙ ซึ่งมีโทษตามมาตรา ๑๐๒ ให้ปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาทต่อคนต่างด้าวหนึ่งคน จำเลยทั้งสามให้การปฏิเสธ ระหว่างพิจารณานายสียื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดสมุทรสาครโต้แย้งว่า พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ กำหนดโทษสูงเกินไป เป็นการจำกัดเสรีภาพของบุคคลในการประกอบอาชีพเกินสมควรแก่เหตุ และเป็นการเลือกปฏิบัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ ซึ่งห้ามมิให้ตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและกฎหมายต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย พนักงานอัยการโจทก์คัดค้านว่าพระราชกำหนดฉบับนี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเคยเข้าชื่อกันเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๓ และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง คำวินิจฉัยย่อมมีผลผูกพันทุกองค์กรรวมถึงศาลด้วย อีกทั้งพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวได้ผ่านการอนุมัติของรัฐสภาแล้ว นายสอนผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดสมุทรสาครได้สวนแล้วได้ความตามคำแถลงของพนักงานอัยการโจทก์ จึงมีคำสั่งยกคำร้อง นายสอนและนายแสงปรึกษาหารือกันแล้วควรนำเรื่องเดียวกันนี้ไปยื่นคำร้องต่อองค์กรอื่น โดยนายสวไปยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๓ ส่วนนายแสงซึ่งสนิทสนมกับนักการเมืองจึงได้ประสานไปยังสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เข้าชื่อกันเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญผ่านทางประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๔

ให้วินิจฉัยว่า

(ก) คำสั่งของนายสอนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(ข) ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำสั่งรับคำร้องของนายสวและเรื่องของนายแสงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันเสนอความเห็นผ่านทางประธานสภาผู้แทนราษฎรได้หรือไม่

จงคำตอบ (ก) พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐสภาย่อมมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น การที่นายสียื่นคำร้องโต้แย้งต่อศาลจังหวัดสมุทรสาครในระหว่างการพิจารณาว่า พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.

๒๕๖๐ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ พร้อมด้วยเหตุผลในการโต้แย้ง ซึ่งบทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ศาลต้องใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น กรณีต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๒ ที่ต้องส่งความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย

ส่วนข้อคัดค้านของพนักงานอัยการโจทก์ที่ว่า พระราชกำหนดฉบับนี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเคยเข้าชื่อเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๓ และศาลรัฐธรรมนูญมีความวินิจฉัยแล้วว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นไปโดยชอบตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง นั้น เป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในเรื่องของกระบวนการในการตรากฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นคนละขั้นตอนกัน ที่นายสนธิ์พิพากษาศาลจังหวัดสมุทรสาครมีคำสั่งยกคำร้องของนายสีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ข) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๓ บัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีความวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ตามคำร้องของนายสวายเป็นการโต้แย้งว่าบทบัญญัติของกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นการขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้สิทธิไว้เฉพาะตามมาตรา ๒๑๒ และมาตรา ๒๓๑ (๑) นายสวายไม่อาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอ้างบทบัญญัติดังกล่าวได้ (เทียบ คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๖๗)

ส่วนกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อยื่นเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๘ เป็นกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายขณะที่ยังไม่มีผลใช้บังคับ ทั้งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกำหนด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติถึงการตรวจสอบไว้โดยเฉพาะแล้ว ตามมาตรา ๑๗๓ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นมีเหตุแห่งการตราตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เมื่อพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวผ่านการอนุมัติจากรัฐสภามีผลใช้บังคับแล้ว จึงไม่อาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๘ ได้ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่อาจรับเรื่องของนายสวายที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรง และเรื่องของนายแสงที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นผ่านประธานสภาผู้แทนราษฎรได้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับพระราชกำหนดที่น่าสนใจ

คำวินิจฉัยศาลรธน.ที่ ๘/๒๕๖๙ เป็นกรณีประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็น ส.ส. ๑๓๓ คน ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ ว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเรื่องอำนาจรับคำร้องความว่า เป็นกรณีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๓๓ คน จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนฯ เข้าชื่อยื่นเสนอความเห็นต่อผู้ร้อง ขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวง

กระทรวงการคลังกู้เงินฯ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ หรือไม่ คำร้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ และพ.ร.บ.ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ (๑) จึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณา

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยความว่า

- สถานการณ์ความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงและเสถียรภาพพลังงานของโลก โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศในสัดส่วนสูง ทำให้ได้รับผลกระทบจากต้นทุนพลังงานและต้นทุนการผลิตที่สูงขึ้น เมื่อพิจารณาเครื่องมือทางการคลังและกรอบวงเงินงบประมาณที่มีอยู่แล้ว (งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองฉุกเฉินหรือจำเป็นประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๙ และพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๗๐) เห็นว่าไม่เพียงพอและไม่ทันต่อการแก้ไขวิกฤตพลังงานที่เกิดขึ้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวรับฟังได้ว่า สถานการณ์ดังกล่าวถือเป็นสภาวะวิกฤตอันกระทบต่อความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ

- พระราชกำหนดฉบับนี้ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แบ่งออกเป็น ๒ มาตรการ ได้แก่ (๑) เพื่อช่วยเหลือประชาชน เกษตรกร และผู้ประกอบการ ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตพลังงาน และ (๒) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ รองรับการเปลี่ยนผ่านการพึ่งพิงพลังงานฟอสซิลไปสู่การใช้เทคโนโลยีพลังงานทดแทนและพลังงานทางเลือกของภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนทั่วไป ให้ทันต่อเหตุการณ์ รวมทั้งเพื่อพัฒนาทักษะของประชาชนและนวัตกรรมเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว และวัตถุประสงค์ในการกู้เงินตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) เป็นมาตรการที่ต้องใช้ในการดำเนินการควบคู่กัน

พระราชกำหนดฉบับนี้จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

- ส่วนที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่า การกู้เงินตามวัตถุประสงค์ของพระราชกำหนดฉบับนี้ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๒) และบัญชีท้ายพระราชกำหนดดังกล่าว เฉพาะในส่วนแผนงานหรือโครงการ ๒. มีลักษณะเป็นแผนงานหรือโครงการระยะกลางหรือระยะยาว ซึ่งมีอยู่ในแผนการดำเนินการล่วงหน้าของประเทศ ไม่อาจส่งผลกระทบอย่างเฉียบพลันต่อระบบเศรษฐกิจ การเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศไทยยังไม่มีความพร้อม จึงต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการนั้น เห็นว่า เป็นการกล่าวอ้างเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มาตรการดังกล่าวถือเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง หรือไม่ ไม่อยู่ในขอบเขตการตรวจสอบของศาลรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการจัดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากรของรัฐ ถือเป็นดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีที่เป็นฝ่ายบริหาร

- การตรวจสอบเรื่องดังกล่าวต้องอาศัยกลไกความรับผิดชอบทางการเมืองผ่านรัฐสภาเพื่อตรวจสอบความเหมาะสม ความจำเป็น และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินกู้ในฐานะผู้แทนของประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้าเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม และรัฐสภามีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบพระราชกำหนดดังกล่าวว่าเป็นกรณีมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒

วรรคสอง อีกทั้งรัฐสภายังมีหน้าที่ตรวจสอบด้วยว่า การกักเงินตามพระราชกำหนดมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วนและอย่างต่อเนื่องเพื่อแก้ไขวิกฤติของประเทศ โดยไม่อาจตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันหรือไม่ ตามพ.ร.บ.วินัยการเงินและการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๓ หรือเป็นการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายตามแผนงานหรือโครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของแผนงานหรือโครงการมีความพร้อมที่จะดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินก้อนนั้นแล้วหรือไม่ ตามมาตรา ๕๗

จึงวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบจากสถานการณ์วิกฤตด้านพลังงานและสร้างการเปลี่ยนผ่านด้านพลังงานของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ทั้งนี้ การดำเนินมาตรการและการใช้จ่ายเงินตามพระราชกำหนดนี้ คณะรัฐมนตรีต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด

ข้อสังเกต คำวินิจฉัยนี้แสดงให้เห็นถึงหลักการที่ว่า ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๓ เฉพาะประเด็นที่ว่า เป็นการตราเพื่อประโยชน์ ๔ ประการ คือเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เท่านั้น ไม่มีอำนาจวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดนั้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง หรือไม่ เพราะถือว่าเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้คำวินิจฉัยนี้ยังชี้ให้เห็นว่า การตรวจสอบพระราชกำหนดโดยรัฐสภาคือการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสามนั้น รัฐสภามีอำนาจตรวจสอบทั้งในกรณีที่พระราชกำหนดนั้นเป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง หรือไม่ รวมทั้งมีอำนาจตรวจสอบด้วยว่า เนื้อหาสาระของพระราชกำหนดว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ด้วย

การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๗๓ เกิดขึ้นก่อนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ดังนั้น คดีตามคำวินิจฉัยนี้ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดฉบับนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ขั้นตอนต่อไปก็คือคณะรัฐมนตรีต้องนำพระราชกำหนดฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสามต่อไป

.....

อธิคม อินทุภูติ