

บททวน : บทที่ ๓
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 พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓ พระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๓ เป็นต้น

กรณีเพื่อป้องกันภัยพิบัติ เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ พ.ศ.๒๕๓๒ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๔๘๔ พ.ศ.๒๕๓๒ ซึ่งมีสาระสำคัญ

เช่นเดียวกันคือ 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 เนื่องจากอาจไม่ถึงขนาดที่จะต้องได้รับการพิจารณาโดยริบด่วนและเป็นการลับตามเงื่อนไขของการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา

๒. ขั้นตอนการตราพระราชกำหนด

เมื่อฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเห็นว่า มีความจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดในเรื่องใด สามารถกระทำได้โดยนำพระราชกำหนดดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา พระราชกำหนดนั้นจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ตอนท้าย

๓. การตรวจสอบการตราพระราชกำหนด

ก. 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. ถ้าการรออนุมัติประชุมสามัญจะเป็นการล่าช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ เพื่อนำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยเร็ว

๒) พระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา ต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาว่าจะอนุมัติหรือไม่ ภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนดในมาตรา ๑๗๔ วรรคสอง กล่าวคือ

(๑) ถ้าเป็นการตราในสมัยประชุม จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๑๗๔ วรรคสอง แล้วนำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป

(๒) ถ้าเป็นการตราออกสมัยประชุม ต้องดำเนินการเช่นเดียวกับพระราชกำหนดทั่วไป ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม ประกอบมาตรา ๑๗๔ วรรคสอง

การเสนอให้รัฐสภาพิจารณาว่าจะอนุมัติพระราชกำหนดหรือไม่ ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแยกกัน โดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน แล้วนำไปเสนอวุฒิสภา โดยทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาหรือข้อความในพระราชกำหนดนั้นแม้แต่คำเดียว

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

หากสภาผู้แทนราษฎรมิอนุมัติพระราชกำหนด พระราชกำหนดนั้นจะเป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม หรือสภาผู้แทนราษฎรมิอนุมัติ 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 ”

ตัวอย่าง กรณีรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม ตอนท้าย (ตัวอย่างสมมติ)

เช่น คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดภาษีมรดก ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๒ มีสาระสำคัญว่า ผู้ที่ได้รับมรดกต้องเสียภาษีมรดกร้อยละ ๐.๑ ของมูลค่ามรดกที่ได้รับ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับมรดก ในวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๒ นางสาวฟ้าและนายดำต่างได้รับมรดกจากบิดาที่เสียชีวิตเป็นที่ดินคนละ ๑ แปลง ราคาแปลงละ ๑ ล้านบาท วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ นางสาวฟ้าทราบว่ามิกฎหมายใหม่ออกมาเก็บภาษีมรดก จึงรีบนำเงินจำนวน ๑ แสนบาท ไปจ่ายภาษีให้รัฐ ส่วนนายดำรู้สึกเสียตายเงิน จึงตั้งใจว่าจะไปจ่ายภาษีในวันครบกำหนด ต่อมาวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๒ ปรากฏว่าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าว คณะรัฐมนตรีนำลงประกาศราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๒

ดังนี้ เงินภาษีมรดกที่นางสาวฟ้าจ่ายไปเมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๒ นางสาวฟ้าเรียกคืนไม่ได้ เพราะการที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติพระราชกำหนดภาษีมรดก แม้มีผลทำให้พระราชกำหนดภาษีมรดกเป็นอันตกไป นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาคือวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๒ แต่ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างใช้พระราชกำหนดนั้น กล่าวคือในช่วงเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๒ จนถึงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๒ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม ตอนท้าย รัฐจึงมีสิทธิโดยชอบในเงินภาษีมรดกที่นางสาวฟ้าจ่ายให้รัฐ ส่วนนายดำที่ยังไม่ได้จ่ายเงินภาษี เมื่อพระราชกำหนดเก็บภาษีมรดกเป็นอันตกไป นายดำก็ไม่มีหน้าที่จ่ายภาษีมรดกให้แก่รัฐ รัฐจะเรียกให้นายดำจ่ายภาษีมรดกไม่ได้

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

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในยุคนั้น มีคำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๓๕ มีสาระสำคัญว่า เมื่อพระราชกำหนดให้การกระทำทั้งหลายทั้งสิ้นของบุคคลที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมกันระหว่างวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ถึงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และได้กระทำในระหว่างวันดังกล่าว ถ้าการกระทำนั้นผิดกฎหมาย ผู้กระทำความผิดพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงไปทันที และการพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงนี้ย่อมมีอยู่ตลอดไปโดยไม่ถูกกระทบกระเทือนจากการที่พระราชกำหนดฉบับนี้ตกไปเนื่องจากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ เพราะกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดก็คือการพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิงนั่นเอง การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนิรโทษกรรมฉบับนี้จึงไม่มีผลกระทบต่อผู้ซึ่งพระราช

กำหนดให้พ้นจากความผิดและความรับผิดไปแล้ว ไม่ว่าบุคคลนั้นถูกร้องทุกข์หรือถูกดำเนินคดีตามกฎหมายแล้ว หรือไม่ก็ตาม รวมทั้งไม่มีผลกระทบต่อคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาหรือคำสั่งให้ยุติการดำเนินคดีที่มีผลบังคับไปแล้วด้วย

ข. การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากการตราพระราชกำหนดเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติในกรณีฉุกเฉินของฝ่ายบริหาร จึงมีความจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดว่าเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องดังกล่าวในมาตรา ๑๗๓

๑) ผู้มีสิทธิเสนอความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า " ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ "

ผู้มีสิทธิเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง จึงได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา โดยเสนอความเห็นผ่านประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก

ข้อสังเกต

๑) ทั้งสองสภามีอำนาจเพียงอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น ไม่มีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมข้อความใดๆ เลย

๒) มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ใช้ถ้อยคำว่า " ...สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ... " แตกต่างจากถ้อยคำในมาตรา ๑๔๘ (๑) กรณีการส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ที่ใช้ถ้อยคำว่า "สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ..."

การเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๗๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาจึงเข้าชื่อร่วมกันเสนอไม่ได้ ต่างจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๔๘ (๑) ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาร่วมกันเข้าชื่อเสนอได้

๒) ระยะเวลาในการเสนอความเห็น

การเสนอความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ หากเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการก่อนสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนด หรือหากเสนอโดยวุฒิสภาก็ต้องดำเนินการก่อนวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ตอนต้น ที่กำหนดระยะเวลาการเสนอความเห็นไว้ว่า "ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด..."

๓) ประเด็นที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

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

ดังนั้น สมาชิกสภาผู้มีสิทธิเสนอความเห็นจึงมีสิทธิเสนอความเห็นได้เพียงประเด็นเดียวคือ การตราพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มิได้ตรารขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ไม่มีสิทธิขอให้ส่งประเด็นอื่นนอกจากนี้ไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เช่น จะส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดตรารขึ้นโดยมิได้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ไม่ได้ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๑)

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง จึงเป็นการตรวจสอบ “เหตุ” แห่งการตราพระราชกำหนดว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ เท่านั้น

ข้อสังเกต

(๑) มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ไม่ได้ให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาในการเสนอความเห็นว่า การตราพระราชกำหนดมิได้เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ก็เนื่องจากผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่า ปัญหาว่า กรณีใดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนหรือไม่ ควรเป็นดุลพินิจเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร

(๒) ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเห็นว่า พระราชกำหนดนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะขอให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๗๓ ไม่ได้ เพราะมาตรา ๑๗๓ ให้ส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้เฉพาะปัญหาว่า พระราชกำหนดนั้นออกโดยมีเหตุตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ เท่านั้น

ข้อสังเกต : กรณีนี้ต่างจากกรณีการตรวจสอบโดยรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาจะนำเรื่องใดมาเป็นเหตุไม่อนุมัติพระราชกำหนดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเนื้อหาขัดรัฐธรรมนูญ หรือไม่ได้ออกโดยมีเหตุตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่ได้เป็นเรื่องที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง

(๓) ประเด็นในการเสนอความเห็นตามรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ เพราะรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๕ ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยทั้งประเด็นว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ และประเด็นว่า การตราพระราชกำหนดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ด้วย แต่รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๖๐ และฉบับปี ๒๕๕๐ คือการตราพระราชกำหนดเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง เท่านั้น

๔) ผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

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

“ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น”

คำว่า ไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น หมายถึง เสมือนหนึ่งว่าไม่เคยมีพระราชกำหนดนั้นมาก่อนเลย

ข้อสังเกต

(๑) ผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง คือ พระราชกำหนดนั้น**ไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น** ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม แตกต่างจากผลของการที่**รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด** เพราะกรณีรัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด ผลคือไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม

ดังนั้น ตามตัวอย่างกรณีของนางสาวฟ้าช่างต้น หากเปลี่ยนข้อเท็จจริงเป็นว่า ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดภาษีมรดกไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง นางสาวฟ้าย่อมขอคืนภาษีมรดกที่จ่ายไปแล้วได้ เพราะคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญมีผลเสมือนหนึ่งว่า ไม่เคยมีพระราชกำหนดนั้นมาก่อน

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

(๓) ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำวินิจฉัยความเห็นที่ส่งมาตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสอง

ประเด็นที่เคยเป็นข้อสอบ

ข้อสอบผู้ช่วยผู้พิพากษา สนามใหญ่ วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๒

คำถาม (ประเด็นที่ ๒) ก่อนที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการกลางว่าด้วยสินค้าและบริการ นายสุขและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคฝ่ายค้านรวม ๑๒๐ คน ยื่นคำร้องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระ

ราชกำหนดฉบับนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ 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

ข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชกำหนด

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

.....

อ.อริคม อินทุภูติ