

คดีเกี่ยวข้องกับพระราชกำหนด
(หัวข้อบรรยาย หัวข้อที่ ๒)

ศาสตราจารย์พิเศษภัทรศักดิ์ วรรณแสง

วันที่ 25 พฤษภาคม 2564 ราชกิจจานุเบกษา ประกาศพระราชกำหนดให้
อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการ
ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 เพิ่มเติม พ.ศ.2564 โดยบังคับตั้งแต่
วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

- สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ โดยที่โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ยังระบาดอย่างต่อเนื่องและรุนแรงมากขึ้น ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของพี่น้องประชาชนและต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างหนักหน่วงและกว้างขวาง เป็นวิกฤติสำคัญที่จำเป็นต้องดำเนินการแก้ไขโดยเร่งด่วนและต่อเนื่องกับการแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้ดำเนินการอยู่ จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

- มาตรา 3 เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ซึ่งยังไม่ยุติลง ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศ หรือออกตราสารหนี้ ในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยมีมูลค่ารวมกันไม่เกินห้าแสนล้านบาทโดยต้องลงนามในสัญญากู้เงินหรือออกตราสารหนี้ ภายในวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2565

มาตรา 5 เงินกู้ตามพระราชกำหนดนี้ จะนำไปใช้เพื่อการอื่นนอกจากการ
ดังต่อไปนี้ไม่ได้

(1) เพื่อแก้ไขปัญหาการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

(2) เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และชดเชย ให้แก่ประชาชนทุกสาขาอาชีพ
ซึ่งได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

(3) เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและสังคมที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของ
โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ แผนงานหรือโครงการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการตาม
วรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ตามบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้

- นายวิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ระบุว่า คาดว่ารัฐบาลอาจจะส่งพระราชกำหนดฉบับนี้ให้สภาฯ บรรจุเข้าสู่วาระการประชุมต่อจากร่าง พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2565
- พ.ร.ก.กู้เงิน 5 แสนล้านบาท มีความสำคัญ ก่อนร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ 2565 เพราะรัฐธรรมนูญใช้คำว่า เสนอในโอกาสแรก แต่ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ 2565 ได้จัดคิวไว้แล้ว และส่งวาระแล้ว

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๖๔

- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่อัตราดอกเบี้ยที่มีได้กำหนด โดยนิติกรรมหรือโดยบทกฎหมายอันชัดเจนและอัตราดอกเบี้ยชนิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานโดยมิได้มีการแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และสภาพเศรษฐกิจ ทำให้ลูกหนี้ได้รับความเดือดร้อนจากภาระดอกเบี้ยเกินสมควร

- สมควรปรับปรุงอัตราดอกเบี้ยและกำหนดวิธีการในการปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ยดังกล่าว ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์และสภาพเศรษฐกิจ พร้อมทั้งกำหนดวิธีการคำนวณดอกเบี้ยคิดชำระหนี้ ให้เหมาะสม ประกอบกับการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ได้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ของประเทศอย่างกว้างขวาง ทำให้ประชาชนจำนวนมากมีภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น อัตราดอกเบี้ย ตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน

- จึงเป็นภาระอย่างมากต่อลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งประชาชนทั่วไป และก่อให้เกิดความเสี่ยงสูงที่จะทำให้ลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ สมควรที่รัฐจะต้อง ดำเนินการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายเพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนจากสถานการณ์ดังกล่าว โดยเร่งด่วน จึงเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชก ำหนดนี้

- มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗ ถ้าจะต้องเสียดอกเบี้ยแก่กันและมีได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้โดยนิติกรรมหรือ โดยบทกฎหมายอันชัดแจ้ง ให้ใช้อัตราร้อยละสามต่อปี

อัตราตามวรรคหนึ่งอาจปรับเปลี่ยนให้ลดลงหรือเพิ่มขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ของประเทศได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยปกติให้กระทรวงการคลังพิจารณาทบทวนทุกสามปี ให้ใกล้เคียงกับอัตราเฉลี่ยระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากกับอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของธนาคารพาณิชย์”

“มาตรา ๒๒๔ หนี้เงินนั้น ให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดในอัตราที่กำหนดตามมาตรา ๗ บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละสองต่อปี ถ้าเจ้าหนี้อาจจะเรียกดอกเบี้ยได้สูงกว่านั้นโดยอาศัยเหตุอย่างอื่น อันชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้คงส่งดอกเบี้ยต่อไปตามนั้น

ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยซ้อนดอกเบี้ยในระหว่างผิดนัด
การพิสูจน์ค่าเสียหายอย่างอื่นนอกจากนั้น ให้พิสูจน์ได้”

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติอนุมัติการแก้ไขพระราชกำหนด (พ.ร.ก.) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564 ด้วยคะแนน 403 เสียง ไม่เห็นด้วย 1 เสียง และงดออกเสียง 2 เสียง

คดีเกี่ยวข้องกับพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๗๒ ถึง มาตรา ๑๗๔
พระราชกำหนดแบ่งเป็น ๒ ประเภท

๑. พระราชกำหนดทั่วไป ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และ
วรรคสอง

๒. พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา ตามมาตรา
๑๗๔

ข้อสังเกต สองมาตรานี้อยู่ในรัฐธรรมนูญหมวด ๘ คณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๗๒ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความ
ปลอดภัย สาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติ
สาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่น
พระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็น
ว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

มาตรา ๑๗๔ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรง ตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

- พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ ซึ่งไม่อาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายตามวิธีปกติได้ แต่เมื่อใดที่ประเทศตกอยู่ในภาวะฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเร่งด่วนในอันที่จะรักษาผลประโยชน์ของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ ซึ่งไม่อาจเรียกประชุมรัฐสภาได้ทันท่วงที หรือแม้ว่าจะอยู่ในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภา แต่เมื่อมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายอย่างรีบด่วน รัฐธรรมนูญจะบัญญัติยกเว้นให้ฝ่ายบริหารทำหน้าที่นิติบัญญัติชั่วคราวออกพระราชกำหนดให้มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติได้

ข้อสังเกต

- พระราชกำหนดมีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากับพระราชบัญญัติ บางกรณีจึงมีพระราชกำหนดยกเลิกพระราชบัญญัติที่มาจากรัฐสภา เป็นผู้แทนของประชาชนก็ได้ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๕
- เมื่อพระราชกำหนดผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว ก็ไม่ได้เปลี่ยนชื่อเป็นพระราชบัญญัติ และหากจะมีการแก้ไขก็ต้องทำโดยพระราชกำหนดหรือพระราชบัญญัติ

ข้อสังเกต

พระราชกำหนด การประมง พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘”

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘

- พระราชกำหนดที่ออกนี้มีผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราวเท่านั้น จนกว่าฝ่ายรัฐสภาจะอนุมัติให้พระราชกำหนดนี้มีผลบังคับใช้อย่างถาวรเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติต่อไป

๑. พระราชกำหนดทั่วไป

ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งและวรรคสอง มีเงื่อนไขสองประการ

๔ เหตุ ดังต่อไปนี้ ๑.๑ การตราพระราชกำหนดนั้น จะต้องตราขึ้นเพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดใน

๑.๑.๑ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ

๑.๑.๒ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ

๑.๑.๓ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของ

ประเทศ

๑.๑.๔ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

๑.๒ เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ (มาตรา ๑๗๒ วรรคสอง)

มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม

“ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณา โดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญ จะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรี ต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญ เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎร ยืนยันการอนุมัติ ด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภา ผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปใน ระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น”

การตรวจสอบพระราชกำหนด

- การตรวจสอบโดยรัฐสภา (มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม , มาตรา ๑๗๔ วรรคสอง)
- การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๗๓)

การตรวจสอบโดยรัฐสภา (มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม)

เมื่อรัฐบาลประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม

- ถ้าอยู่ในสมัยประชุม ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ต้องส่งให้รัฐสภาอนุมัติโดยไม่ชักช้า
- ถ้าอยู่นอกสมัยประชุม และการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว

ในการลงมติอนุมัติพระราชกำหนดเป็นกฎหมายนั้น

- หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดฉบับนั้นตกไป
- ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา ๑๗๒วรรคสาม)

- แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดมีผลเป็นกฎหมาย และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อไป (มาตรา ๑๗๒ วรรคห้า)

มาตรา ๑๗๒ วรรคสี่

- หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

มาตรา ๑๗๒ วรรคห้า

- ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติ และ สภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

กระบวนการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดก่อนสภาอนุมัติ (มาตรา ๑๗๓)

มาตรา ๑๗๓ “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้น ไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ”

กระบวนการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

- เป็นกระบวนการก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนด
- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

ข้อสังเกต

- กระบวนการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดมักใช้ในกรณีที่สมาชิกพรรคฝ่ายค้านเห็นว่าการอภิปรายในประเด็นตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หากลงมติแล้ว ฝ่ายรัฐบาลมีคะแนนเสียงในสภามากกว่าฝ่ายค้านอย่างแน่นอน จึงต้องรีบขอส่งก่อนลงมติ เพราะถ้าลงมติอนุมัติแล้วก็จะล่วงเลยเวลาที่จะขอให้ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

- วิธีนี้จะทำให้สามารถตรวจสอบได้ทั้งทางรัฐสภาและโดยศาลรัฐธรรมนูญ เพราะเมื่อประธานรัฐสภาส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ตาม มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาล รัฐธรรมนูญ ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอ การพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ

- ดังนั้นหากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นเป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งแล้ว สภาที่ส่งเรื่องไปก็สามารถพิจารณาพระราชกำหนดนั้น ต่อไปได้ว่าจะอนุมัติหรือไม่ แต่จะพิจารณาในประเด็นตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งไม่ได้แล้ว เพราะคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎาะ และหน่วยงานของรัฐ ตาม มาตรา ๒๑๑ วรรคสี่ แต่สภายังคงพิจารณาได้ต่อไปว่าเนื้อหาตามพระราช กำหนดนั้นควรได้รับการอนุมัติหรือไม่

กระบวนการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ
พระราชกำหนด

- ให้ประธานแห่งสถานนั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสามวันนับแต่วันที่
ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย
- ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาล
รัฐธรรมนูญ

กระบวนการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ
พระราชกำหนด

มีข้อสังเกตว่า มาตรา ๑๗๓ บัญญัติว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา
จะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวน
ไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของแต่ละสภา มีสิทธิ
เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้น **ไม่
เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง**” ไม่ได้กล่าวถึงมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ซึ่ง
บัญญัติว่า การตราพระราชกำหนด ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็น
กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นรัฐสภาจะตรวจสอบใน
ประเด็นนี้ไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเท่านั้น (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่
๑/๒๕๕๑,๑๔/๒๕๕๖)

ข้อสังเกต

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภายังคงมีอำนาจตรวจสอบอภิปรายในประเด็นตามมาตรา ๑๗๒วรรคหนึ่งและวรรคสองได้ ไม่จำกัดเฉพาะมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งเหมือนการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้นสมาชิกจึงอภิปรายได้ว่าการออกพระราชกำหนดไม่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

เช่น ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการอนุมัติ “พระราชกำหนดโอนอัตรากำลังพลฯพ.ศ. ๒๕๖๒” ส.ส.คนหนึ่งได้อภิปรายไม่เห็นชอบการออก พ.ร.ก.ดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า ไม่เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนที่คณะรัฐมนตรีจะออก พ.ร.ก.ฉบับนี้ ซึ่งถือว่าไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา 172 วรรคสอง

การยื่นเรื่องขอให้ตรวจสอบการตราพระราชกำหนด
ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

- **ผู้มีสิทธิเสนอความเห็น** มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้า ของสมาชิกที่มีอยู่ของแต่ละสภาเป็นผู้เสนอความเห็นผ่านประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อส่งไปศาลรัฐธรรมนูญ (ตามมาตรา ๘๓ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คนและตามมาตรา ๑๐๗ วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน)
- คำว่า “หนึ่งในห้า ของสมาชิกที่มีอยู่ของแต่ละสภา” แสดงว่า จำนวน ๕๐๐ คน และ ๑๐๐ คนของทั้งสองสภา ไม่ใช่ตัวเลขตายตัวในการคำนวณสัดส่วน หนึ่งในห้า หากแต่ต้องพิจารณาจำนวนของสมาชิกของแต่ละสภาที่มีอยู่ในวันที่ยื่นเรื่องต่อประธานแห่งสภานั้น

ข้อสังเกต

๑.๑ การขอตรวจสอบเป็นอำนาจแยกต่างหากจากกันของแต่ละสภาตามขั้นตอนการพิจารณาพระราชบัญญัติ ดังนั้นหากพระราชกำหนดอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ก็ยังไม่ถึงเวลาที่สมาชิกวุฒิสภาจะเข้าชื่อขอตรวจสอบ หรือถ้าพระราชกำหนดผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะเข้าชื่อเสนอให้ตรวจสอบไม่ได้

๑.๒ สมาชิกจะเข้าชื่อข้ามสภากันไม่ได้ เช่นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะขอให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมลงชื่อด้วยเพื่อให้ครบจำนวนหนึ่งในห้าของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้

ระยะเวลาในการเสนอความเห็น

ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ใช้คำว่า “ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด.....”

๑. หากเสนอโดยสภาผู้แทนราษฎรต้องดำเนินการก่อนสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนด

๒. หากเสนอโดยวุฒิสภาต้องดำเนินการก่อนวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนด

ประธานสภาต้องส่งไปศาลรัฐธรรมนูญภายในกี่วัน?

- มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ **ภายในสามวัน** นับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อน จนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ระหว่างที่ส่งไปศาลรัฐธรรมนูญ สภาต้องทำอะไร?

มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ให้ประธานแห่งสภานั้นส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเพื่อวินิจฉัย และให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

- ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ให้ผู้มีสิทธิเสนอ เสนอได้เพียงประเด็นเดียว คือ การตราพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ มิได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือไม่ เท่านั้น
- การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่งจึงเป็นการตรวจสอบ “เหตุ” หรือ “เงื่อนไข” แห่งการตราพระราชกำหนดว่าเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือไม่

ข้อสังเกต

๑. มาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง ไม่ได้ให้สิทธิเสนอตรวจสอบในประเด็นที่ว่า การตราพระราชกำหนดนั้นเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสองหรือไม่ เนื่องจากปัญหานี้เป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหาร
๒. ในกรณีที่พระราชกำหนดได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามตรา ๑๗๒ แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่อาจยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๗๓ ได้ เพราะล่วงเลยเวลาแล้ว

๓. ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เห็นว่าพระราชกำหนดนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือกระบวนกรตราพระราชกำหนดไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ก็อาจยื่นเรื่องขอให้ส่งไปศาลรัฐธรรมนูญให้วินิจฉัยตามมาตรา ๑๗๓ ไม่ได้ เพราะเป็นประเด็นที่นอกเหนือไปจากประเด็นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการตรวจสอบซึ่งมีประเด็นเดียวตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง **และการตรวจสอบในประเด็นดังกล่าวเป็นการตรวจสอบกระบวนกรตราพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๘ ส่วนการตรวจสอบในประเด็นว่าบทบัญญัติใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ นี้ต้องรอให้พระราชกำหนดผ่านสภาใช้เป็นกฎหมายเสียก่อนจึงไปดำเนินการตามมาตรา ๒๓๑(๑) หรือมาตรา ๒๑๒**

มาตรา ๑๔๘ ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัติใดขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา ๘๑

(๑) หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวนั้น มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา หรือประธานรัฐสภา แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย และแจ้งให้นายกรัฐมนตรี ทราบโดยไม่ชักช้า

ศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำวินิจฉัยภายในหกสิบวัน

มาตรา ๑๗๓ วรรคสอง “ให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ศาลรัฐธรรมนูญ แจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา”

ผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

- หากศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือมิได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยของสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ผลคือพระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้นตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสาม

ข้อสังเกต

๑. การวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคท้าย เนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญ กรณีต้องด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๑๑ วรรคสอง ที่ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

แต่ถ้าเป็นการวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดนั้นเป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ก็ให้ใช้เสียงข้างมาก

ข้อสังเกต

๒. ผลแห่งคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ทำให้พระราชกำหนดไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น ซึ่งแตกต่างจากกรณี รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามมาตรา ๑๗๒วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า การที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น ไม่กระทบกิจการที่ได้เป็นไประหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

พระราชกำหนด การบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า

“ในการจับกุมและควบคุมตัวบุคคลที่ต้องสงสัยตามประกาศในมาตรา ๑๑ (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อขออนุญาตดำเนินการ เมื่อได้รับอนุญาตจากศาลแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมและควบคุมตัวได้ไม่เกินเจ็ดวัน และต้องควบคุมไว้ในสถานที่ที่กำหนดซึ่งไม่ใช่สถานีดำรวจ ที่คุมขัง ทัณฑสถาน หรือเรือนจำ โดยจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นในลักษณะเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องควบคุมตัวต่อเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต่อศาลเพื่อขยายระยะเวลาการควบคุมตัวต่อได้อีกคราวละเจ็ดวัน แต่รวมระยะเวลาควบคุมตัวทั้งหมดต้องไม่เกินกว่าสามสิบวัน เมื่อครบกำหนดแล้ว หากจะต้องควบคุมตัวต่อไป ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

สมมติฐาน

- เมื่อพระราชกำหนดนี้ออกใช้บังคับแล้ว เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๑๒ ได้ทันทีโดยไม่ต้องรอนำพระราชกำหนดเข้าสภา **สมมติว่า** ต่อมาสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนด กรณีดังกล่าวนี้ย่อมมีผลตามมาตรา ๑๗๒วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “การที่รัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น ไม่กระทบกิจการที่ได้เป็นไประหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น”
- ดังนั้นการควบคุมตัวตามมาตรา ๑๒ นี้ ก็ไม่ถูกกระทบ ถือว่าเจ้าหน้าที่ควบคุมโดยชอบ แต่ต้องปล่อยตัวผู้ถูกควบคุมทันทีที่พระราชกำหนดไม่ผ่านสภา

แต่ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒วรรคหนึ่ง ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคสาม **ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น** ผลคือการควบคุมผู้ต้องสงสัยนั้นถือว่ากระทำโดยมิชอบ ผู้ต้องสงสัยที่ถูกควบคุมตัวตามมาตรา ๑๒ย่อมมีสิทธิเรียกร้องฟ้องร้องรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งจะเป็นการฟ้องคดีแพ่ง คดีอาญาหรือคดีปกครองนั้น ต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายแต่ละประเภทคดี

๖ สิงหาคม ๒๕๖๒ ราชกิจจานุเบกษา ได้ประกาศพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ.๒๕๖๒

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๓/๒๕๖๒

- เรื่อง พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ.๒๕๖๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งหรือไม่
- ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้องส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามมาตรา ๑๗๓ วรรคหนึ่ง

- ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้ร้อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๒ คน เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อผู้ร้องขอให้ส่งความเห็นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ.๒๕๖๒ พ.ศ.๒๕๖๒ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

- การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ.๒๕๖๒ พ.ศ.๒๕๖๒ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ เป็นต้นไป
- พระราชกำหนดนี้มีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองและเมื่อมีความพร้อมแล้วก็จะได้เสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับต่อไป

- สำหรับสาระสำคัญของ พระราชกำหนดฉบับดังกล่าว อยู่ในมาตรา ๓ ที่ให้ยกเลิกข้อความใน มาตรา ๒ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ระบุไว้ว่า "พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป"
- โดยให้แก้เป็น "มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้จะใช้บังคับเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา" หรือหมายความว่า **ให้เปลี่ยนระยะเวลาบังคับใช้จาก ๙๐ วัน หลังกฎหมายถูกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็น "ให้เวลาโดยอิสระ"** กับรัฐบาลในการเลือกช่วงเวลาบังคับใช้ โดยหากรัฐบาลต้องการให้กฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้ให้ตราพระราชกฤษฎีกาออกมา

- นอกจากนี้ ในมาตรา ๔ ของ พระราชกำหนดฉบับดังกล่าวยังกำหนดให้กลับไปใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนา และคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ.๒๕๕๐ แทน
- เหตุผลในการใช้ พระราชกำหนดฉบับนี้ เป็นเพราะกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอุปสรรคด้านความพร้อมด้านบุคลากรและขั้นตอนการปฏิบัติ เพราะหากมีการใช้บังคับตามกำหนดเวลาเดิมในขณะนี้ยังไม่มีความพร้อมอาจเกิดผลร้ายต่อสังคมเป็นอย่างยิ่ง

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

- เห็นว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขนั้น รัฐสภาในฐานะตัวแทนประชาชนเป็นผู้ทำหน้าที่นิติบัญญัติในการตรากฎหมายตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การตรากฎหมายของรัฐสภาถือเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชน
- แต่ด้วยเหตุแห่งความจำเป็นในบางสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามอย่างรุนแรงต่อประเทศ และมีความจำเป็นของตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับทันที เพื่อแก้ไขปัญหาและภัยคุกคามดังกล่าว

- แต่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาของกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาที่ไม่อาจตรากฎหมายออกใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามของประเทศได้อย่างทันท่วงทีจึงต้องมีช่องทางยกเว้นขึ้นเนื่องจากการตราพระราชบัญญัตินั้น รัฐธรรมนูญ หมวด ๗ รัฐสภาส่วนที่ ๔ บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง ได้กำหนดกระบวนการตราไว้ตั้งแต่มาตรา ๑๓๓ ถึงมาตรา ๑๔๗

- ทำให้กรอบเวลาในการพิจารณาและอนุมัติร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะสามารถดำเนินการตราพระราชบัญญัติให้เสร็จสิ้นได้แน่นอน เมื่อใด หากจะใช้กระบวนการเสนอกฎหมายในรูปแบบพระราชบัญญัติสำหรับการแก้ไขปัญหาวิกฤตที่จะต้องดำเนินการโดยด่วนแล้วอาจทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหานั้นทันที
- อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติโดยรวมได้ ดังนั้น ประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรต่างบัญญัติเป็นข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารอำนาจตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์หรือภัยคุกคามได้ทันทีก่อน แล้วจึงนำกฎหมายนั้นมาเสนอให้รัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติภายหลัง (ทำนองให้สัตยาบัน)

สำหรับประเทศไทยรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมาต่างบัญญัติให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเพื่อให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด แล้วเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติอีกครั้งหนึ่ง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติหลักการตราพระราชกำหนดไว้เช่นเดียวกัน บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดเงื่อนไขให้ศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่และอำนาจตรวจสอบได้เฉพาะกรณีมีเหตุสำคัญอันเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษา ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ตามมาตรา ๑๗๒วรรคหนึ่ง เท่านั้น
- การที่จะพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นเหตุสำคัญอันเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป

ซึ่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าวและต้องดำเนินการอย่างเข้มงวด เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติแทนรัฐสภาซึ่งมีอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒วรรคสาม (เท่ากับว่าศาลรัฐธรรมนูญย้ำว่า สภาไม่มีอำนาจปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนด แม้ถ้อยคำหรือบทบัญญัติเพียงบางมาตรา)

เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบในทางที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบการ
คุ้มครองสวัสดิภาพของสถาบันครอบครัว และการคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรง
ในครอบครัว รวมถึงการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว จึงต้องมีการขยาย
กำหนดเวลาในการใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบัน
ครอบครัว พ.ศ.๒๕๖๒ ออกไปก่อน

- หากปล่อยให้พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ.
๒๕๖๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิก
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐
ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อสังคม
- ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
ส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒ พ.ศ.๒๕๖๒ เป็นไปเพื่อ
ประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ
ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่งแล้ว

๒. พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา

มาตรา ๑๗๔ วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรง ตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

เงื่อนไขการออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา

๑. มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา
๒. จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน

มาตรา ๑๗๔ วรรคสอง

“ให้นำความในมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่ พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม **แต่ถ้าเป็นการตราขึ้นในระหว่างสมัยประชุม จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา**”

เปรียบเทียบกับมาตรา ๑๗๒ วรรคสามซึ่งบัญญัติในกรณีพระราชกำหนดทั่วไปว่า

“ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรี ต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว”

การตรวจสอบพระราชกำหนด

- การตรวจสอบโดยรัฐสภา (มาตรา ๑๗๒ วรรคสาม , มาตรา ๑๗๔ วรรคสอง)
- การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๗๓)

ข้อสังเกต

- มาตรา ๑๗๔ วรรคสองบัญญัติว่า ให้นำความในมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่ พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม แต่ไม่ได้ให้นำมาตรา ๑๗๓ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม **ดังนั้นพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีที่ออกตามมาตรา ๑๗๔ ย่อมถูกตรวจสอบได้โดยรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ดเท่านั้น ไม่อาจถูกตรวจสอบได้โดยศาลรัฐธรรมนูญ**

สรุปประเด็นสำคัญ

๑. คณะรัฐมนตรีออกพระราชกำหนดได้ **แม้ว่าจะอยู่ในระหว่างสมัยประชุมของรัฐสภา** เมื่อมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายอย่างรีบด่วน ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง

สรุปประเด็นสำคัญ

๒. ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณา โดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอกการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรี ต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญ**เพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ**พระราชกำหนดโดยเร็วตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม

สรุปประเด็นสำคัญ

๓. รัฐสภาอำนาจแต่เพียงพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒วรรคสาม **ไม่มีอำนาจปรับปรุงแก้ไขพระราชกำหนด แม้อ้อยคำหรือบทบัญญัติเพียงบางมาตรา**

สรุปประเด็นสำคัญ

๔. หากสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดฉบับนั้นตกไป ถ้าสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ หากสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น (มาตรา ๑๗๒วรรคสาม)

- แต่ถ้าสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดมีผลเป็นกฎหมาย และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติต่อไป (มาตรา ๑๗๒ วรรคห้า)

สรุปประเด็นสำคัญ

๕. กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดเป็นกระบวนการก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนด เฉพาะในประเด็นที่ว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง แต่ไม่ให้อำนาจรัฐสภาในการตรวจสอบในประเด็นตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นประเด็นว่ามีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ เพราะเป็นเรื่องของฝ่ายบริหารเท่านั้น

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่มีสิทธิขอให้ศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นที่ว่าพระราชกำหนดนั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ หรือกระบวนการตราพระราชกำหนดไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นประเด็นที่นอกเหนือไปจากประเด็นที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการ ตรวจสอบซึ่งมีประเด็นเดียวตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง และการตรวจสอบใน ประเด็นดังกล่าวเป็นการตรวจสอบกระบวนการตราพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๔๘

สรุปประเด็นสำคัญ

๖. ผู้มีสิทธิเสนอความเห็น คือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา จำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในห้า ของสมาชิกที่มีอยู่ของแต่ละสภาเป็นผู้เสนอความเห็นผ่าน ประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกเพื่อส่งไปศาลรัฐธรรมนูญ ประชาชนไม่มีสิทธิเข้าชื่อ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบ

สรุปประเด็นสำคัญ

๗. การวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๗๓ วรรคท้าย เนื่องจากเป็นเรื่องสำคัญ กรณีต้องด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๑๑ วรรคสอง ที่ว่า “คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

๘. พระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีที่ออกตามมาตรา ๑๗๔ ย่อมถูกตรวจสอบได้โดยรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๒ วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ดเท่านั้น ไม่อาจถูกตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๑๗๓ ได้

จบ