



ส่วนที่ 2 การตราพระราชกำหนดในระบบรัฐธรรมนูญไทย

บทที่ 4

หลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดในระบบรัฐธรรมนูญไทย

ความเป็นมาของพระราชกำหนด

ตามที่กล่าวมาแล้วว่าในสมัยที่ไทยเราปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์รูปแบบของกฎหมายไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนว่ากรณีใดจะตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ พระบรมราชโองการ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ฯลฯ ทั้งนี้ตั้งแต่พระราชอัชฌาศัยของพระมหากษัตริย์หรือสุดท้ายแล้วแต่ผู้รับพระบรมราชโองการจะเห็นสมควรตั้งนั้น "พระราชกำหนด" ในสมัยก่อนในบางกรณีอาจใช้เป็นศัพท์เรียกชื่อกฎหมายเป็นการทั่วไปเท่าที่พบในกฎหมายตราสามดวงได้แก่ "พระราชกำหนดบทพระไอยการ" ซึ่งหมายถึงหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปนั้นก็คือกฎหมายนั่นเอง พระราชกำหนดในสมัยต่อมาโดยมากเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับบุคคลหรือข้าราชการบางจำพวก เช่น พระราชกำหนดเครื่องแต่งกายทหารเรือ พ.ศ. 2469 พระราชกำหนดเครื่องแต่งกายผู้มีตำแหน่งเข้าเฝ้า พ.ศ. 2469 พระราชกำหนดเครื่องแต่งกายข้าราชการในพระราชสำนัก พ.ศ. 2469 เป็นต้น หรือพระราชกำหนดนามสกุลเพิ่มเติม พ.ศ. 2465 และในบางครั้งพระราชกำหนดก็มีลักษณะดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนดอาญากระทำผิดสัญญา ร.ศ. 117 เป็นต้น¹ เห็นได้ว่า "พระราชกำหนด" ถูกใช้ปนกันไม่มีรูปแบบแน่นอน

(1) พระราชกำหนดในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว

¹ ไพบโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2475), หน้า 262.

ในระยะแรกของการเปลี่ยนแปลงการปกครองขณะที่ใช้พระราชบัญญัติ
 ชธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว (27 มิถุนายน 2475) พระราชกำหนด
 ก็ยังถูกใช้ในลักษณะเดิม เห็นได้จากการที่มีพระบรมราชโองการประกาศใช้
 พระราชกำหนดเครื่องแบบทหารบก พ.ศ. 2475² เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2475
 และพระราชกำหนดดอกเบี้ยโทษในโอกาสที่ประเทศสยามได้มีธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน
 เมื่อ 29 สิงหาคม 2475³ แม้ต่อมา เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 (ฉบับถาวร) 10 ธันวาคม 2475 "พระราชกำหนดได้ถูกนำมาเรียกชื่อกฎหมายของ
 ฝ่ายบริหารที่ออกในกรณีฉุกเฉิน และไม่อาจเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันดังที่
 เข้าใจในความหมายปัจจุบัน แต่ความเคยชินในความหมายดั้งเดิมของพระราชกำหนด
 ในอดีตยังคงมีอยู่ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1
 ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2476 เช่นกรณี เรื่องตั้งกรรมาธิการสำรวจพิจารณาพระราชกำหนด
 กฎหมายที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ 1 เมษายน พ.ศ. 2476 หรือการพิจารณารายงาน
 ของกรรมาธิการสำรวจและพิจารณาพระราชกำหนดกฎหมายที่จะออกในระหว่างที่ปิด
 สภาฯ เป็นต้น⁴ พระราชกำหนดยังคงหมายถึงกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไป โดยมีคำว่า
 "กฎหมาย" เป็นคำสร้อยต่อท้าย

ในปัจจุบันเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า พระราชกำหนดเป็นกฎหมาย
 ซึ่งออกโดยฝ่ายบริหาร (พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยใช้อำนาจทางบริหาร) และ
 ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติไว้ใน
 รัฐธรรมนูญ อันเป็นการนำคำว่า "พระราชกำหนด" ที่มีใช้มาตั้งแต่สมัยดั้งเดิมมา
 ใช้ในความหมายใหม่ดังเช่นในปัจจุบัน

"พระราชกำหนด" ตามความหมายที่เข้าใจอยู่ในปัจจุบันนี้ ปรากฏเป็น
 ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2475 (ฉบับถาวร) แต่อย่างไร

²ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ตอนที่ 292 22 สิงหาคม 2475.

³ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 49 ตอนที่ 331 31 สิงหาคม 2475.

⁴สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่
 1/2476", วันที่ 23 มิถุนายน 2476.

ก็ตามในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฉบับชั่วคราว (27 มิถุนายน 2475) ก็มีหลักการเรื่อง "พระราชกำหนด" ปรากฏอยู่แล้ว แต่ในครั้งนั้นยังไม่ได้มีการเรียกชื่อว่า "พระราชกำหนด" ดังจะเห็นได้จากมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"ถ้ามีการฉุกเฉินเกิดขึ้น ซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้ และคณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรจะต้องออกกฎหมาย เพื่อให้เหมาะแก่การฉุกเฉินนั้น ก็ทำได้แต่จะต้องรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง"

พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม พุทธศักราช 2475 ฉบับนี้ เป็นที่เชื่อกันว่า ร่างขึ้นโดยหลวงประดิษฐมนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์ ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่าเป็นผู้นำคณะราษฎรฝ่ายพลเรือน เนื่องจากนายปรีดีสำเร็จการศึกษาชั้นปริญญาเอกทางด้านกฎหมายจากประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศแม่แบบของการล้มล้างระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีความรู้ความความชำนาญด้านกฎหมายเป็นอย่างดี^๕

ในการดำเนินงานเพื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองนี้ นายปรีดีได้มีบทบาทในฐานะกรรมการกลางของคณะราษฎรและเป็นหัวหน้าคณะราษฎรสายพลเรือน และได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เตรียมใบปลิว คำแถลงการณ์ของคณะราษฎรที่จะแจกและแถลงในวันยึดอำนาจเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยเฉพาะเป็นผู้ร่างประกาศคณะราษฎรอีกด้วย^๖ ถ้อยคำในคำแถลงการณ์ของนายปรีดีดังกล่าว มีลักษณะรุนแรง

ศูนย์วิทยทรัพยากร

^๕ เกียรติชัย พงษ์พานิช, ประวัติ 2475 (พระนคร : แพรวพิจิตา, 2514), หน้า 97. อ้างจาก John Coast, *Some Aspect of Siam Political* (New York : Institute of Pacific Relation, 1953), p 3.

^๖ ทิววรรณ บุญทวี, "ความคิดทางการเมืองของปรีดี พนมยงค์ ระยะเริ่มแรก (2443-2477)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), หน้า 114-120.

และใช้คำว่า "กษัตริย์" ⁷ ซึ่งใน พระราชบัญญัติธรรมนูญ การปกครอง พ.ศ. 2475 ก็ใช้คำว่า "กษัตริย์" เช่นกัน จึงเชื่อได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยเรานี้ร่างขึ้น โดยนายปรีดี ยิ่งกว่านั้น นายปรีดียังได้กล่าวยอมรับในเวลาต่อมาว่า

"ธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม ฉบับ 27 มิถุนายน 2475 นั้น ผม ในนามคณะราษฎรเป็นผู้ร่างขึ้น เดิมไม่มีคำว่า "ชั่วคราว" ครั้นเมื่อผมนำไป ทูลเกล้าถวายพระปกเกล้าที่วังสุโขทัย พระองค์ได้ขอให้เติมคำว่า "ชั่วคราว" แล้วก็ ทรงเขียนลายพระหัตถ์เองเติมคำว่า "ชั่วคราว" ไว้ โดยรับสั่งว่าให้ใช้ไปพลาง ก่อนแล้วจึงตั้งกรรมการและให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้เป็นรัฐธรรมนูญถาวรขึ้น" ⁸

แม้จะปรากฏว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว เป็นผลมาจากแนวความคิดของนายปรีดี ก็ตาม แต่ในขั้นนี้ไม่มีหลักฐานพอที่จะยืนยัน ได้ว่าหลักเกณฑ์ในมาตรา 29 เรื่องกฎหมายในกรณีฉุกเฉินนั้น นายปรีดีได้นำแบบ อย่างมาจากประเทศใด อย่างไรก็ตามหลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ (วิสุทธิ ไกรฤกษ์) ได้ให้ความเห็นว่า

"กรุงสยามได้เริ่มเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่เวลาเช้าวันที่ 24 มิถุนายน 2475 และคณะราษฎรซึ่งเข้าถืออำนาจปกครองแผ่นดินเห็นจำเป็นจะต้องร่างรัฐธรรมนูญ การปกครองแผ่นดินขึ้นโดยรีบเร่ง เพื่อจะได้เป็นหลักในการปฏิบัติต่อไป ผู้ร่างจึงได้ ลงมือทำงานทันทีและภายในเวลาไม่เกิน 3 วัน ก็สามารถนำพระราชบัญญัตินี้ออกให้ ได้ในวันที่ 27 เดือนเดียวกัน นับว่าเป็นของประหลาดมหัศจรรย์อย่างหนึ่งในตำนาน

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญ บทกฎหมายและเอกสารสำคัญใน ทางการเมืองของประเทศไทย เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรม ศาสตร์, 2520), หน้า 6-8.

⁸ปรีดี พนมยงค์, ข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโสต่อ ชนพ. สัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี เรื่องวิธีส่งเสริมให้ราษฎรสนใจประชาธิปไตย (พระนคร : จัดพิมพ์โดยนายปราโมทย์ ฝั่งสุนทร), หน้า 22.

กฎหมายของโลก จะหาที่อื่นเปรียบได้โดยยาก จากตัวบทแห่งธรรมนูญการปกครองนี้ พอสันนิษฐานได้ว่า ผู้ร่างได้นำเอาลัทธิและวิธีการของประเทศที่มีธรรมนูญการปกครองใหม่ ๆ เช่น จีน รัสเซีย เดอร์ก็ เข้าผสมกับลัทธิและหลักดำเนินการของประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเก่า ๆ เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น คุมกันเข้าเป็นโครงแล้ว ปรับเข้ากับลัทธิและหลักการของประเทศสยาม (เช่น พระราชบัญญัติองคมนตรี พ.ศ. 247๑) ในที่สุด จึงได้ผลเป็นธรรมนูญการปกครองฉบับนี้”^๑

นอกจากนี้หลวงจักรปาณีฯ ยังได้ให้ความเห็นในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรา 29 แห่ง พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ดังต่อไปนี้

“เมื่อมาตรา 29 ต่ไปปรากฏว่า คณะกรรมการราษฎร มีอำนาจทางนิติบัญญัติอยู่ด้วย คล้าย ๆ อำนาจของประมุขบางประเทศ เช่น พระราชาธิราชประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น เมื่อแยกพิจารณาอำนาจต่าง ๆ ของคณะกรรมการราษฎรคงปรากฏดังนี้

ก) อำนาจทางนิติบัญญัติ เมื่อมีการฉุกเฉินเกิดขึ้นซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราษฎรได้ทันทีที่มีได้ และคณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้เหมาะแก่การฉุกเฉินนั้น ๆ ก็มีอำนาจทำได้ แต่จะต้องรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง (ธรรมนูญปกครองสยาม มาตรา 29)

เหตุการณ์ฉุกเฉินถึงกับจะเรียกประชุมสภาราษฎรไม่ทันนั้น เท่าที่เรื่องเป็นอยู่ ณ บัดนี้ ข้าพเจ้ายังนึกไม่ออกว่าจะเกิดขึ้นได้อย่างไรเพราะสมาชิกของสภาราษฎรเกือบทุกคนย่อมอยู่ในกรุงเทพฯ ทั้งสิ้น และเคยปรากฏมาแล้วว่าสภาอาจนัดประชุมกันได้โดยใช้เวลาล่วงหน้าเพียง 1 หรือ 2 ชั่วโมง จึงไม่น่าจะมีเหตุที่จะต้องออกกฎหมายโดยฉุกเฉิน ภายในเวลาอันน้อยเช่นนี้ อนึ่งถ้ามีความจำเป็นเกิดขึ้นจริงก็น่าจะใช้ อำนาจทางอื่นดีกว่าอำนาจออกกฎหมาย ทั้งนี้เข้าใจว่าผู้ร่างธรรมนูญของเราได้ให้อำนาจนี้ไว้แก่คณะกรรมการราษฎรทำนองเดียวกับที่

^๑หลวงจักรปาณีศรีศิลป์วิสุทธิ, อธิบายธรรมนูญปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ (พระนคร : โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ, 2475) หน้า 5.

ธรรมนูญปกครองญี่ปุ่นให้อำนาจแก่พระราชินี แต่มีข้อควรสังเกตอยู่ว่าในประเทศญี่ปุ่น
รัฐสภาหาได้ประชุมอยู่ตลอดไป หรืออาจประชุมได้เกือบตลอดไปเช่นของเราไม่

ในญี่ปุ่นและประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศรัฐสภานั่งประชุมหรือฤดู
หรือภาค (เทอม - session) คล้าย ๆ โรงเรียนเปิดสอนเป็นเทอมและมีหยุดเทอม
ในระหว่างหยุดเทอมนี้ถ้ามีการฉุกเฉินเกิดขึ้นเขาอาจจะเรียกประชุมไม่ทัน เหตุนี้
กฎหมายจึงต้องให้อำนาจไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ใดคนหนึ่งที่จะจัดการออกกฎหมายเฉพาะกาล
ได้ทันทีตามควรแก่ความจำเป็น ซึ่งโดยมากเจ้าพนักงานผู้นี้ ก็คือประมุขของประเทศ
ซึ่งมีตำแหน่งเหมาะกว่าผู้อื่น แต่ก็มีทางที่พอนึกได้ว่าสำหรับกาลภายหน้าต่อไป
สภาราษฎรอาจถือเป็นประเพณีประชุมกันตามเวลาที่กำหนดไว้แน่นอนเท่านั้น
เช่น ประชุมอาทิตย์ละครั้ง หรืออาจจะเป็นเดือนละครั้งก็ได้ ถ้าเช่นนั้นรูปการ
ก็จะเปลี่ยนแปลงไปคล้ายกับประเทศญี่ปุ่น และการมีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ
ออกกฎหมายได้ในเวลาฉุกเฉินก็จะ เป็นของพอเข้าใจได้เพราะเมื่อเกิดความจำเป็น
ขึ้นจริง ๆ สภาราษฎรซึ่งมีหน้าที่ออกกฎหมายอาจจะประชุมกันไม่ได้ โดยสมาชิก
มาไม่พร้อมหรือไม่ครบองค์ประชุม ความจริงแม้ในทวีปยุโรปเอง ซึ่งตามธรรมดาถือ
หลักว่ารัฐสภาเท่านั้นเป็นผู้มีหน้าที่ออกกฎหมายได้ บางคราวก็ยังต้องให้อำนาจออก
กฎหมายโดยฉุกเฉินชนิดนี้ไว้แก่คณะรัฐบาล เช่นในคราวมหาสงครามรัฐสภาประเทศ
อังกฤษได้ให้อำนาจออกกฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยของประเทศโดยฉุกเฉินไว้แก่
พระเจ้าแผ่นดิน แต่ต้องทำด้วยความเห็นชอบของคณะเสนาบดีและองคมนตรี

นอกจากที่กล่าวมาแล้ว เท่าที่การเป็นอยู่ ณ บัดนี้น่ากลัวว่าอำนาจ
ออกกฎหมายโดยฉุกเฉินตามธรรมนูญ มาตรา 29 ของเราจะเกิดขัดกันขึ้นกับอำนาจ
ของกษัตริย์ ซึ่งมีสิทธิเห็นชอบร่างกฎหมายไว้ได้ 7 วัน ตามมาตรา นั้นอีกด้วย แต่
ผู้ร่างกฎหมายของเราคงมีความมั่นใจในพระมหากษัตริย์คุณ พระบาทสมเด็จพระเจ้า
อยู่หัวจะไม่ทรงทำความยากลำบากให้แก่รัฐบาลในยามจำเป็นเป็นแน่ เพราะคง
ทรงเห็นแก่ประโยชน์ของประเทศเป็นใหญ่

ก่อนจบเรื่องนี้มีข้อควรบันทึกไว้ด้วยว่า ตามกฎหมายของเราไม่ปรากฏ
ชัดว่า เมื่อคณะกรรมการได้ให้อำนาจตาม มาตรา 29 แล้ว และภายหลังสภาผู้
แทนราษฎร ไม่รับรอง กฎหมายนั้นจะมีผลบังคับ ได้ไม่ได้เพียงใด ทั้งนี้ควรเทียบกับ
กฎหมายรัฐธรรมนูญปกครองของประเทศญี่ปุ่น มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า กฎหมาย
เฉพาะการที่พระราชกฤษฎีกาประกาศไว้ใช้นั้น ถ้ารัฐสภาไม่รับรองในภายหลัง รัฐบาล

จะต้องประกาศว่ากฎหมายนั้นเป็นอันใช้ไม่ได้ ในเวลาต่อไป" ¹⁰

ตามความเห็นข้างต้น หลวงจักรปาณีศีลวิสุทธิ เชื่อว่า มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 คล้ายคลึงกับมาตรา 8 แห่งธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น ซึ่งสมเด็จพระราชาธิบดีราชแห่งประเทศญี่ปุ่นทรงประกาศออกใช้เอง ในปี ค.ศ. 1889 (พ.ศ. 2432) โดยราษฎรมิได้ร้องขอ มาตราที่ถูกนำมาเป็นแบบอย่างคือ มาตรา 8 ซึ่งหลวงจักรปาณีฯ ได้แปลจาก Japan Year Book 1929 มีใจความว่า

"มาตรา 8 ในกรณีที่มีเหตุการณ์อันฉุกเฉิน เพื่อความจำเป็นที่จะรักษาความปลอดภัยแห่งประชาชน หรือช่วยทุกข์ภัยของราษฎร เมื่อรัฐสภามิได้ประชุมกันอยู่ สมเด็จพระราชาธิบดีราชอาจออกพระราชกฤษฎีกาใช้แทนกฎหมายได้

กฤษฎีกาเช่นนั้นต้องเสนอต่อรัฐสภาในการประชุมคราวหน้าเมื่อสภาไม่เห็นชอบด้วย รัฐบาลต้องประกาศว่ากฤษฎีกานั้นใช้ไม่ได้ในเวลาต่อไป" ¹¹

เนื้อความตามมาตรา 8 แห่งธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น เปรียบเทียบกับมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 จะมีข้อแตกต่างกันในประเด็นสำคัญเพียงประการเดียว คือมาตรา 29 ของประเทศไทย ไม่ได้บัญญัติถึงการที่สภาไม่รับรองกฎหมายที่ออกในภาวะฉุกเฉินผลจะเป็นประการใด แต่มาตรา 8 ของประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติถึงการนี้ไว้ชัดเจน นอกจากนี้ก็มีสาระสำคัญใกล้เคียงกัน

ส่วนกรณีที่นายปรีดี ไม่ได้นำเรื่องผลของการที่สภาไม่รับรองกฎหมายที่คณะกรรมการราษฎรออกในกรณีฉุกเฉินเรียกประชุมสภาไม่ทัน มาบัญญัติไว้ในธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 นั้น สันนิษฐานได้ว่าสถานการณ์ภายหลัง

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-59.

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 113-114.

การปฏิวัติ แม้คณะราษฎรจะยึดอำนาจการปกครองไว้ได้แล้ว แต่ก็ยังเป็นเพียงระยะแรกของการขึ้นมามีอำนาจ คณะราษฎรย่อมจะหวาดระแวงการสูญเสียอำนาจเพราะจะทำให้แผนการนำประเทศไปสู่ระบอบประชาธิปไตยล้มเหลวโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระมหากษัตริย์และขุนนางในระบบเก่าจะหาทางกลับมามีอำนาจอีก จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวนรักษาอำนาจทางบริหารไว้กับคณะราษฎร โดยไม่ต้องกังวลกับผลของการที่สภาราษฎรจะไม่รับรองกฎหมายที่คณะราษฎรออกใช้บังคับ โดยกล่าวอ้างเป็นการจุกเงิน เรียกประชุมสภาให้ทันท่วงที่มีได้ ความในข้อนี้จะยิ่งเห็นได้ชัด เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 11 (ว่าด้วยคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนประเภทที่ 1) มาตรา 16 (ว่าด้วยการขาดคุณสมบัติของสมาชิกสภา) มาตรา 33 (ว่าด้วยการเลือกตั้งและถอดถอนประธานกรรมการและกรรมการราษฎร) กล่าวคือ บทบัญญัติเหล่านี้ได้ให้อำนาจสภากำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร โดยสภาจะเป็นผู้กำหนดหลักสูตรวิชาการเมืองเพื่อพิจารณาว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งแต่ละคนมีความรู้เหมาะสมหรือไม่ อันเป็นวิธีการกีดกันบุคคลที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองที่ไม่ใช่พรรคพวกของตนและยิ่งไปกว่านั้น ผู้สมัครรับเลือกตั้งนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบของสมาชิกในสมัยที่ 1 เสียก่อนว่าเป็นผู้ที่ควรสงสัยว่าจะนำมาซึ่งความไม่เรียบร้อยหรือไม่ บุคคลซึ่งประกอบเป็นสมาชิกสภาในสมัยแรกนั้นได้แก่ผู้ที่คณะราษฎรเลือกและแต่งตั้งเข้ามาเอง สิ่งเหล่านี้ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า คณะราษฎรต้องการรักษาอำนาจทางการเมืองและคุมอำนาจการบริหารโดยใช้สภาเป็นเครื่องมือ และแม้จะมีพรรคพวกเดียวกันอยู่ในสภาแล้ว แต่เพื่อเป็นการสกัดกันปัญหายุ่งยากที่อาจจะตามมาโดยไม่คาดคิดไว้อีกชั้นหนึ่ง นายปรีดี จึงไม่นำเรื่องผลของการที่สภาไม่รับรองกฎหมายที่ออกโดยคณะกรรมการราษฎรในกรณีจุกเงิน เรียกประชุมสภาให้ทันท่วงที่มีได้ มาบัญญัติไว้ในมาตรา 29

(2) พระราชกำหนดในร่างรัฐธรรมนูญที่นายสตีเวนส์ร่างถวายรัชกาลที่ 7

ก่อนจะมีการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2475 นั้น พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชปรารภในเรื่องการพระราชทานรัฐธรรมนูญ และทรงมอบให้นายเรมอนด์ปีสตีเวนส์ ที่ปรึกษากระทรวงการต่างประเทศ ร่วมกับพระยาศรีวิสารวาจา ปลัดทูลฉลองกระทรวงการต่างประเทศไปพิจารณาหลักเกณฑ์ของ รัฐธรรมนูญ

ต่อมาเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2474 นายเรมอนด์ บี สตีเวนส์ ได้ทูลเกล้า ถวายเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองต่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เอกสารดังกล่าวเป็นภาษาอังกฤษมีความยาว 5 หน้านี้อาจเรียกได้ว่าเป็นเค้าโครงการรัฐธรรมนูญ เพราะได้พูดถึงหลักการที่จะให้มีรัฐสภากำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ ตลอดจนเสนอวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วย จึงเป็นการกล่าวถึงหลักการของการปกครองโดยมีรัฐธรรมนูญและรัฐสภาไว้โดยทั่วไป แต่มิได้เขียนเป็นรายมาตรา เนื่องจากเป็นเพียงเค้าโครงซึ่งจะต้องทำการร่างในรายละเอียดต่อไปอีก ¹²

ในเค้าโครงการรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีการกล่าวถึงเรื่องการออกกฎหมายในเหตุฉุกเฉิน หรือพระราชกำหนดในความหมายปัจจุบันไว้ด้วย ทั้งนี้โดยกำหนดเป็นหลักการไว้ดังนี้

"ในเหตุฉุกเฉินหรือเมื่อมีพระราชดำริว่ามีความจำเป็นต่อประโยชน์หรือความมั่นคงของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องเสนอต่อสภานิติบัญญัติก็ได้" ¹³ (His Majesty may in any emergency or whenever in His Opinion the public interest or security requires it, enact legislation without reference to the Legislative Council.) ¹⁴

¹² ชัยอนันต์ สมุทรวณิช, การเมือง - การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย (พ.ศ. 1893-2475) (กรุงเทพฯ : สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2518), หน้า 124.

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 132.

¹⁴ สนธิ เตชานันท์, "แผนพัฒนาการเมืองไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย" ตามแนวทางพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยเชชม, 2519), หน้า 149.

โดยนัยแห่งหลักการดังกล่าว พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจในการที่จะทรงริเริ่มออกกฎหมายโดยตราเป็น "พระราชบัญญัติ" ทั้งนี้โดยไม่ต้องเสนอต่อสภานิติบัญญัติ ในเงื่อนไขว่าเป็นในกรณีฉุกเฉิน หรือทรงเห็นว่าจะมีความจำเป็นต่อประโยชน์หรือความมั่นคงของแผ่นดิน นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวเมื่อออกใช้บังคับแล้วไม่ต้องนำไปให้สภารับรองแต่อย่างใด เหตุที่หลักการดังกล่าวให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจเป็นพิเศษนี้อาจพิจารณาได้ว่า เนื่องจากเป็นเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญที่นายสตีเวนส์ และพระยาตีสวัสดิการวจาได้ร่วมกันร่างเพื่อทูลถวายแก่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงพิจารณาพระราชทานรัฐธรรมนูญให้แก่ปวงชนชาวไทย ผู้เขียนเค้าโครงจึงวางหลักการในการสงวนรักษาอำนาจไว้กับพระมหากษัตริย์มากที่สุด จึงมีหลักการออกมาในลักษณะดังกล่าว

ตามเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์ และพระศรีวิสารวจา ไม่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่า นายปรีดี พนมยงค์ ได้ทราบถึงเค้าโครงดังกล่าวหรือไม่ แต่ในขั้นนี้ปรากฏว่าหลักการเรื่องพระราชกำหนดหรือกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ออกในกรณีฉุกเฉิน ตามที่ปรากฏในเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์ กับที่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ซึ่งนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ร่างขึ้นนั้น มีสาระคล้ายคลึงกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีจุดมุ่งหมายจะสงวนอำนาจไว้กับพระมหากษัตริย์ สำหรับในกรณีแรก และไว้กับคณะราษฎร สำหรับในกรณีที่สอง โดยผู้มีอำนาจทั้งสององค์กรจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจตัดสินใจในสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนอย่างไร จึงสมควรจะใช้อำนาจนิติบัญญัติดังกล่าวได้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องนำไปขอคำรับรองจากสภาแต่ประการใด

เป็นที่สังเกตได้ว่าในช่วงระยะเวลาดังกล่าวยังไม่มีการเรียกชื่อกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารในเงื่อนไขที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า "พระราชกำหนด" แต่อย่างใด กลับเรียกว่า "พระราชบัญญัติ" ตามเค้าโครงของนายสตีเวนส์ และ "กฎหมาย" ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองชั่วคราวเท่านั้น

(3) พระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2475

หลังจากที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ประกาศใช้บังคับ ในวันที่ 27 มิถุนายน 2475 แล้ว ในวันที่ 28 มิถุนายน 2475 ซึ่งเป็นวันแรกของการเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร นายปรีดีจึงได้เสนอต่อที่ประชุม ว่าธรรมนูญการปกครองแผ่นดินฉบับนี้ เป็นธรรมนูญชั่วคราว เพราะได้ร่างขึ้นด้วย เวลากะทันหัน อาจมีข้อบกพร่องได้ จึงควรจะได้ตั้งผู้มีความรู้ ความชำนาญ ตรวจแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่ให้เรียบร้อยที่ประชุมเห็นชอบด้วย และได้ตกลงตั้ง คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อใช้ในการถาวร ประกอบด้วยบุคคลสำคัญ 7 ท่าน ได้แก่

1. พระยามโนปกรณนิติธาดา
2. พระยาเทววิฑูร
3. พระยามานวราชเสวี
4. พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์
5. พระยาปรีชานฤเบศร์
6. หลวงประดิษฐ์มนูธรรม
7. นายพันตรี หลวงสินาถโยธารักษ์

ต่อมาในวันที่ 23 กันยายน 2475 พระยามโนปกรณก็ได้เสนอขอให้ที่ประชุมสภาแต่งตั้งอนุกรรมการเพิ่มขึ้นอีก 2 ท่าน ได้แก่พระยาศรีวิสารวาจา และ พลเรือโทพระยาราชวังสัน ศาสตราจารย์ช็ยอนันต์ สมุทรวณิช ได้ให้ความเห็นว่า

"ก่อนพบเอกสารร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์ มีความเข้าใจกันอยู่ โดยทั่วไปว่า รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 เป็นผลงานของคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับอิทธิพลทางแนวความคิดจากหลวงประดิษฐ์มนูธรรมมากกว่ากรรมการคนอื่น ๆ แต่เมื่อมาพิจารณาแล้วปรากฏว่ามีความคล้ายคลึงกันระหว่างร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์กับหลักการ และโครงสร้างของรัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 ทำให้เราตั้งข้อสังเกตและสันนิษฐานได้ว่า รัฐธรรมนูญ 10 ธันวาคม 2475 นี้เป็นการสืบทอดเจตนารมณ์เดิมของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนายสตีเวนส์ นั้นเอง ทั้งนี้เพราะพระยาศรีวิสารวาจา หนึ่งในคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้รู้เรื่องร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์เป็นอย่างดี การแต่งตั้งพระยาศรีวิสารวาจา

เพิ่มเข้าไปในคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนั้น จะเป็นเพราะผลของการต่อรองระหว่างคณะราษฎรกับพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ หรือไม่ หรือจะเป็นเพราะรัฐบาลพระยามโนปกรณัม เป็นผู้เสนอ หรือฝ่ายคณะราษฎรเองเห็นความสามารถของพระยาศรีวิสารวาจาจึงเป็นผู้เสนอชื่อเข้าไป ก็ไม่มีหลักฐานยืนยันไปในทางหนึ่งทางใดแน่ชัด”¹⁵

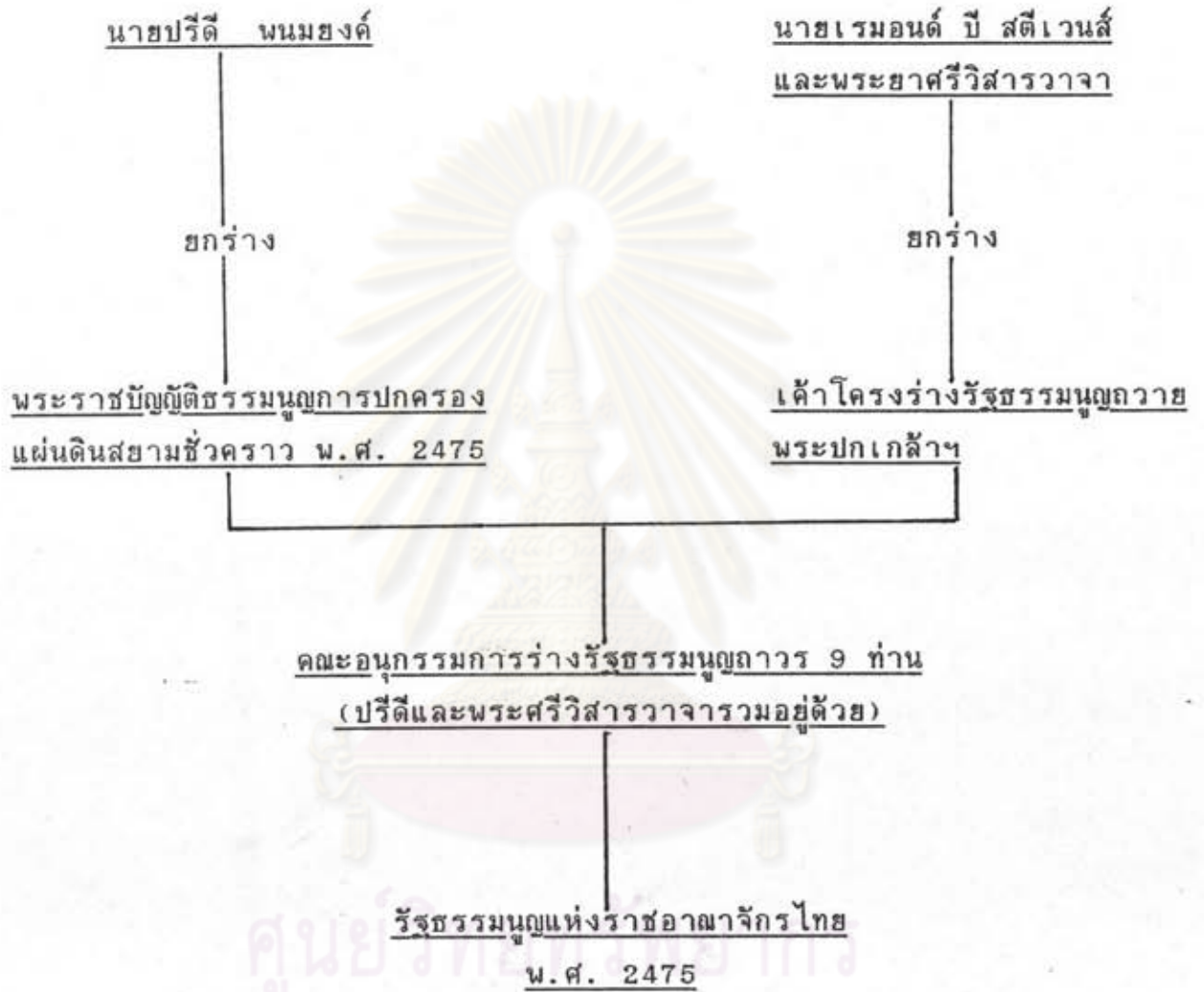
จากความเห็นดังกล่าว จึงอาจฟังได้ว่าหลักการเรื่องการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารในเหตุฉุกเฉิน หรือพระราชกำหนด ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 นั้น มีหลักเกณฑ์หรือแนวความคิดส่วนหนึ่งมาจากร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนสันนั่นเอง



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 145.

การปรากฏตัวของพระราชกำหนด



ศูนย์วิจัยกฎหมาย การ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระยามานวราชเสวี ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งที่กรมร่างกฎหมายได้เขียนหนังสือลงในสมุดส่วนตัวชื่อว่า "ร่างสยามรัฐธรรมนูญ" เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1932 (พ.ศ. 2475) โดยในขณะนั้นอยู่ในระหว่างที่คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกำลังดำเนินการร่างรัฐธรรมนูญอย่างรีบเร่ง และพระยามานวราชเสวีเป็นผู้หนึ่งในคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว พระยามานวราชเสวีได้เขียนหมายเหตุของเอกสาร "ร่างสยามรัฐธรรมนูญ" ไว้ 4 ประการดังนี้

"1. สมุดเล่มนี้ผู้เขียนไม่ได้ตั้งใจจะให้ถือว่าเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ให้ถือว่าเป็นแต่เพียงคำแนะนำซึ่งเก็บจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และจากรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ได้เรียงลำดับมาตราเพื่อให้สะดวกแก่ผู้อ่านยิ่งขึ้น

2. สมุดเล่มนี้ไม่ประสงค์จะอธิบายกฎหมายอันว่าด้วยธรรมนูญการปกครองแผ่นดิน ซึ่งเป็นสิ่งที่มีอยู่แพร่หลายในตำรากฎหมายหลายฉบับ คำบรรยายที่เขียนไว้ได้บางมาตรานั้น ประสงค์จะชี้แจงโดยละเอียดในปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับพฤติการณ์ที่เป็นอยู่บัดนี้ หรือข้อที่ควรพิจารณาเฉพาะประเทศสยามซึ่งอาจจะบังเกิดขึ้น หรือบางครั้งก็เพื่อจะเตือนผู้อ่านให้ระลึกว่ามีรัฐประศาสนโอบายหลายทางจะต้องเลือกเอาทางหนึ่ง

3. ข้อที่อ้างถึงรัฐธรรมนูญต่างประเทศนั้นไม่ได้หมายความว่าได้ยกเอารัฐธรรมนูญทั้งหมดในโลกมาอ้าง เพราะกว้างขวางเกินไปและไม่มีประโยชน์มากนัก โดยเหตุที่ว่ารัฐธรรมนูญสมัยใหม่ย่อมลอกไปลอกมาระหว่างกันเอง เฉพาะอย่างยิ่งในข้อที่ว่าด้วยหลักทั่ว ๆ ไป

4. ข้อที่อ้างถึงรัฐธรรมนูญต่างประเทศนั้น ไม่จำเป็นต้องหมายความว่า บทบัญญัติต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศคล้ายกันกับบทบัญญัติที่กล่าวไว้ในมาตราที่เขียน ที่กล่าให้หมายความว่า เรื่องนั้น ๆ รัฐธรรมนูญต่างประเทศได้บัญญัติไว้ในมาตราที่อ้างถึง"¹⁰

¹⁰พระยามานวราชเสวี, ร่างสยามรัฐธรรมนูญ, เอกสารส่วนตัวของพระยามานวราชเสวีมอบให้ห้องสมุดมหาวิทยาลัยกรุงเทพ เอกสารลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1932 (พ.ศ. 2475).

ในเอกสารดังกล่าวพระยามานวราชเสวีได้เขียนโครงร่างของรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับมาตรา โดยมีคำอธิบายแต่ละมาตรา พร้อมทั้งยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญประเทศอื่น ๆ ในช่วงเวลานั้น ซึ่งบัญญัติหลักการในเรื่องเดียวกัน มาตั้งเป็นข้อเปรียบเทียบกับร่างรัฐธรรมนูญสยาม ตั้งแต่มาตราแรกจนถึงมาตราสุดท้าย ในมาตรา 62 ท่านพระยามานวราชเสวี ระบุไว้ในส่วนที่ 2 เรื่อง "อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎร" มีข้อความดังนี้

"มาตรา 62 ถ้ามีการฉุกเฉินเกิดขึ้นซึ่งคณะกรรมการราษฎรจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้ และคณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรจะต้องออกกฎหมาย เพื่อให้เหมาะแก่การฉุกเฉินนั้น ๆ ก็ทำได้ แต่จะต้องรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นเสนอต่อประธานของสภาเพื่อให้สภารับรอง

ถ้าสภาไม่รับรองกฎหมายที่คณะกรรมการราษฎรได้ออกแล้วนั้น กฎหมายนั้นจะต้องยกเลิก แต่ข้อนี้ไม่ให้ใช้ เป็นเหตุเสื่อมเสียต่อการต่าง ๆ ที่ได้ทำขึ้นในระหว่างเวลาที่กฎหมายนั้นบังคับใช้อยู่

บทอ้าง รัฐธรรมนูญชั่วคราว 29 ธันวาคม 25 สี่ปุ่น 8 สะเปญ 76 (9), 80" ¹⁷

แม้พระยามานวราชเสวี จะได้ออกตัวโดยให้เหตุผลหลายประการไว้ในหมายเหตุดังกล่าว แต่เนื่องจากพระยามานวราชเสวี เป็นบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถทางกฎหมาย จนได้รับเลือกให้เป็นผู้หนึ่งในคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงเชื่อว่าแนวความคิดของท่านจะต้องมีอิทธิพลต่อรัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม 2475 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับพระราชกำหนด ซึ่งพระยามานวราชเสวี ระบุว่าเรื่องดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญประเทศต้นมาร์กได้บัญญัติไว้ในมาตรา 25 รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ¹⁸ รัฐธรรมนูญประเทศสเปน

¹⁷ เรื่องเดียวกัน.

¹⁸ สอดคล้องกับความเห็นของหลวงจักรปาณิศร์สีลวิสุทธี.

มาตรา 76 และมาตรา 80¹⁹ ซึ่งเป็นการกล่าวในลักษณะนำไปเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศอื่น ๆ ในเวลานั้นว่ามีหลักเกณฑ์ดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นกัน มิใช่เป็นการยืนยันว่าประเทศไทยนำแบบอย่างมาจากประเทศเหล่านั้น

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยที่ 1 ครั้งที่ 34 เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2475 ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้นำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะอนุกรรมการได้ร่างเสร็จแล้ว นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราโดยเริ่มจากคำปรารภ เรื่อยมาจนกระทั่ง ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร สมัยเดียวกัน ครั้งที่ 39/2475 เมื่อวันที่อาทิตย์ที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475 (ตอนเช้า) เริ่มประชุมเวลา 10.15 น. พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้นำร่างรัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 มาตรา 52 เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ในมาตรานี้มีความว่า

"ในโอกาสฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันท่วงที่มีได้ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ท่านให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติไซ้ พระราชกำหนดนั้นเป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาดังกล่าวนี้น ท่านให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ"

พระยามโนปกรณนิติธาดา ได้กล่าวว่า

"ความประสงค์ของมาตรานี้คือว่า ในปีหนึ่งสภาไม่ได้ประชุมกันทุกวัน แต่ว่าในการบริหารราชการนั้นต้องเดินอยู่ทุกวัน จะเฉยมิได้ เมื่อมีเหตุจำเป็นขึ้นที่

¹⁹ ฉบับลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1931 (พ.ศ. 2474) ประกาศใช้ก่อนเราหนึ่งปี

จะต้องออกกฎหมายบังคับเพื่อกิจการใดการหนึ่งแล้ว แต่สภามีได้ประชุมกันและกฎหมายจำเป็นต้องออกก็จะเกิดขัดกันขึ้น เพราะฉะนั้นจึงบัญญัติช่องทางไว้เพื่อความสะดวกในราชการ คือมีทางที่จะออกกฎหมายบังคับได้ คำว่า "พระราชกำหนด" ในมาตรานี้หมายความว่ากฎหมายที่ออกโดยคณะกรรมการราษฎรกับพระมหากษัตริย์ที่ไม่ได้นำผ่านสภาก่อน เพราะฉะนั้นจึงเปลี่ยนชื่อเสีย แต่ที่จริงนั้นการออกกฎหมายนั้นเป็นอำนาจเฉพาะเจาะจงของสภา หากว่าความจำเป็นบังคับก็ต้องให้มีไปชั่วคราว ครั้นเมื่อสภาประชุมกันเข้าแล้วจะต้องเอาพระราชกำหนดนั้นมาเสนอ เพื่อสภาจะได้ตรวจพิจารณาว่าจะควรอนุมัติหรือไม่ คือว่าจะเห็นสมควรหรืออย่างไร ถ้าหากว่าเห็นชอบพระราชกำหนดนั้นก็ เป็นพระราชบัญญัติใช้บังคับต่อไป ถ้าไม่เห็นด้วยก็เป็นอันตกไปด้วยความประสงค์อย่างนี้จึงบัญญัติมาตรานี้ไว้ และทั้งเป็นข้อที่รัฐธรรมนูญของนานาประเทศมีอยู่ด้วยเหมือนกัน" ²⁰

ประเด็นสำคัญที่พระยามโนปกรณนิติธาดา เสนอต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรพอสรุปได้ดังนี้

1. องค์กรที่ทำหน้าที่ตราพระราชกำหนดคือ คณะกรรมการราษฎรร่วมกับพระมหากษัตริย์
2. มีการเรียกกฎหมายของฝ่ายบริหารในลักษณะนี้ว่า "พระราชกำหนด" ซึ่งนับได้ว่าเป็นครั้งแรกที่พระราชกำหนดถูกใช้ในความหมายถึงกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารมีค่าเท่ากับพระราชบัญญัติ ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นับแต่นั้นเป็นต้นมา "พระราชกำหนด" ก็มีความหมายดังกล่าวสืบต่อมาถึงปัจจุบัน
3. เป็นการยอมรับในแนวความคิดที่ว่า รัฐสภาเท่านั้นที่มีอำนาจนิติบัญญัติแต่ในกรณีที่สภามีได้ประชุมกัน แต่เกิดมีความจำเป็นจะต้องออกกฎหมาย จึงให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้
4. หลักการเรื่องพระราชกำหนดนี้ รัฐธรรมนูญของนานาประเทศก็มีบัญญัติไว้เช่นกัน

²⁰สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 39/2475," วันอาทิตย์ที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475.

ซึ่งที่ประชุมได้มีการแก้ไขถ้อยคำบ้างเล็กน้อย และในที่สุดที่ประชุมลงมติรับรองความในมาตรา 52 ดังกล่าว²¹ เป็นที่น่าสังเกตว่าในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 มีการกำหนดให้นำพระราชกำหนดกลับมาเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ และบัญญัติถึงผลของการที่สภานุมัติหรือไม่อนุมัติไว้ด้วย ซึ่งในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 ไม่ได้บัญญัติถึงข้อกำหนดดังกล่าว

โดยสรุปพอกล่าวได้ว่า หลักการเรื่องพระราชกำหนดหรือกฎหมายที่ฝ่ายบริหารออกในกรณีฉุกเฉินนี้ ปรากฏในประเทศไทยเป็นครั้งแรก ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2474 ตามเค้าโครงร่างรัฐธรรมนูญของนายสตีเวนส์ และพระยาสีลวิสารวาจา แต่ไม่ปรากฏแน่ชัดว่านำแบบอย่างมาจากประเทศใด ต่อมาได้ปรากฏตัวเป็นลายลักษณ์อักษรในฐานะเป็นกฎหมายเต็มรูปแบบครั้งแรกในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 มาตรา 29 โดยนายปรีดี พนมยงค์ เป็นผู้ร่างธรรมนูญฉบับนี้ และหลวงจักรปาณีศรีสีลวิสุทธีและพระยามานวราชเสวีได้ให้ความเห็นว่าคล้ายคลึงกับธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น ฉบับ ค.ศ. 1889 มาตรา 8 ซึ่งลักษณะดังกล่าวก็มีปรากฏในทวีปยุโรปเช่นกัน

นอกจากนี้เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่มีบทบัญญัติคล้ายคลึงกับเรื่องการตราพระราชกำหนดของไทยดังกล่าวไว้ในข้อ 3.2.4 ของบทที่ 3 หลักเกณฑ์ในการที่ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านี้มักจะมีเพียงสองประการคือ ในกรณีฉุกเฉินและอยู่นอกสมัยประชุมของสภา ซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามที่ปรากฏรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ฉบับ ค.ศ. 1889 เดนมาร์กและสเปน ตามความเห็นของหลวงจักรปาณีศรีสีลวิสุทธี และพระยามานวราชเสวี ดังกล่าว หลักเกณฑ์สำคัญทั้งสองประการนี้ตรงกับหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดของไทย ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พ.ศ. 2475 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับถาวร) พ.ศ. 2475 ซึ่งใช้อยู่ระหว่างปี พ.ศ. 2475-2489

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 523 - 526.

สำหรับการออกพระราชกำหนดในระหว่างสมัยประชุมของสภาในเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา นั้นมีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ซึ่งมีความเป็นมาแตกต่างจากพระราชกำหนดในกรณีเรียกประชุมสภาไม่ทัน ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

นับแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 เป็นต้นมา หลักการตราพระราชกำหนดโดยฝ่ายบริหารจึงได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญของประเทศทุกฉบับไม่ว่าจะเป็นฉบับที่เป็นประชาธิปไตย หรือฉบับที่เกิดขึ้นโดยอำนาจของการปฏิวัติ รวมทั้งฉบับ พ.ศ. 2521 ยกเว้นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 (สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) เพียงฉบับเดียวที่ไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ ก่อนที่จะพิจารณาลงไปในรายละเอียดแห่งหลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดในระบบรัฐธรรมนูญไทย เห็นควรพิจารณาพัฒนาการของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เฉพาะในเรื่องพระราชกำหนดเท่าที่เป็นมาในประเทศไทยตั้งแต่ต้น โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบ ถ้อยคำจากรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475

มาตรา 29 ถ้ามีกรณีฉุกเฉินเกิดขึ้นซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราชฎารให้ทันทั่วทั้งที่มีได้และคณะกรรมการราชฎารเห็นสมควรจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้เหมาะสมแก่การฉุกเฉินนั้น ๆ ก็ทำได้แต่จะต้องรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2475)

มาตรา 52 ในเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันทั่วทั้งที่มีได้พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ท่านให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติแล้วพระราชกำหนดนั้นก็ เป็นพระราชบัญญัติต่อไป

ถ้าสภาไม่อนุมัติไซ้ พระราชกำหนดนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น ถ้าคำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาที่กล่าวนี้ท่านว่าให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ที่ต้องให้นำพระราชกำหนดกลับมาขอรับการให้สัตยาบันจากสภาผู้แทนราษฎร

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2489)

มาตรา 72 ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันที่วงที่มีได้ก็ดี หรือเมื่อกรณีเช่นว่านั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาในคราวต่อไปให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็เป็พระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็เป็อันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา 73 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตราฉบับใด จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราเป็นพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามความในวรรคก่อน จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาภายในสองวันนับแต่วันประกาศใช้ และให้นำความในวรรคสองและวรรคสามแห่งมาตรา 72 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 96 ถ้ามีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะในระหว่างเวลาที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการตามความในมาตรา 95 พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับได้ เช่นพระราชบัญญัติก็ได้

รัฐธรรมนูญปี 2489 เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด เกี่ยวกับการภาษีอากร และเงินตรา แยกเป็นอีกมาตราหนึ่ง (มาตรา 73) และในระหว่างใช้บทเฉพาะกาลได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรี ตราพระราชกำหนดได้อีกด้วย ตามมาตรา 96

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
(พ.ศ. 2490)

มาตรา 80 ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันที่มิได้ก็ดี หรือกรณีเช่นว่านั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้นำพระราชกำหนดเสนอต่อสภาเพื่อทราบ

มาตรา 81 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราฉบับใด จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อตราเป็นพระราชกำหนดให้ใช้ดังพระราชบัญญัติก็ได้

รัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดขึ้นจากการปฏิวัติ

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2492)

มาตรา 150 ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และจะเรียกประชุมรัฐสภาให้ทันที่มิได้ก็ดี เมื่อกรณีเช่นว่านั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อสภาโดยไม่ชักช้า ถ้ารัฐสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็ให้มีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็ป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการ

ที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติและ ไม่อนุมัติให้ทำ เป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา 151 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมาย
 เกี่ยวกับราชการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ
 เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้
 บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามความในวรรคก่อน จะต้องนำเสนอต่อ
 รัฐสภาภายในสองวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบท
 บัญญัติมาตรา 150 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญ ปี 2492 มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ
 2489 และถูกนำไปเป็นแบบอย่างในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ 2511, 2517

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

มาตรา 88 ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความ
 ปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะและเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้
 ทันทีเท่าที่มีได้ก็ดี เมื่อกรณีเช่นว่านั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาถูกยุบก็ดี พระมหากษัตริย์
 จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมคราวต่อไปให้เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อสภาโดยไม่ชัก
 ช้า ถ้าสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็ให้มีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภา
 ไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไป
 ในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติหรือ ไม่อนุมัติให้ตรา เป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา 89 ในระหว่างสมัยประชุมถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมาย
 เกี่ยวกับราชการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ
 เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้
 บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามความในวรรคก่อน
 จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสองวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศใน

ราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา 88 วรรคสอง และวรรคสามมาใช้ บังคับโดยอนุโลม

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511)

มาตรา 146 ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและไม่สามารถจะเรียกประชุมรัฐสภาได้ทันที่วงที่กิติ เมื่อกรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรก็ดี พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา โดยไม่ชักช้า ถ้ารัฐสภาอนุมัติแล้วให้พระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา 147 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา ภายในสองวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา 146 วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

มาตรา 15 เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยสาธารณะหรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้วให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้วให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่พระราชกำหนดนั้น

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

รัฐธรรมนูญปี 2515 เกิดการปฏิวัติตนเองของจอมพลถนอม กิตติขจร เป็นฉบับแรกที่กำหนดให้การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้นำวิธีนี้มาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517, 2519, 2520 และ 2521 และเป็นแบบฉบับของรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการปฏิวัติโดยนำบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดทั่วไปและพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรามารวมไว้ในมาตราเดียวกัน เห็นได้จากรัฐธรรมนูญฉบับ 2519, 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ซึ่งได้วางบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2517)

มาตรา 19๘ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะพระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไปกระทบกระทั่งถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภา
ไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยื่นขึ้นการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของ
จำนวนสมาชิกทั้งหมดให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจา
นุเบกษา การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภา และของสภาผู้แทนราษฎร ใน
กรณียื่นขึ้นการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

มาตรา 191 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมาย
เกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อ
รักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่น
พระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่งจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทน
ราษฎรภายในสองวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้นำบท
บัญญัติมาตรา 190 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2519)

มาตรา 19 เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่ง
ราชอาณาจักรหรือป้องกั้นภัยพิบัติสาธารณะหรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยว
ด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตรา
พระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอ
พระราชกำหนดต่อสภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดินโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาปฏิรูปการปกครอง
แผ่นดินอนุมัติแล้วให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาปฏิรูปการ
ปกครองแผ่นดินไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือน
กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา
ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520

มาตรา 26 เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับราชการภาษีอากรหรือเงินตรา นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาติ จะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้วให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้วให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

บทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2521)

มาตรา 157 ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไปให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงที่ไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ถ้าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎรในกรณียื่นขึ้นการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

มาตรา 158 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้นายกบัญญัติมาตรา 157 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จากพัฒนาการของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถเห็นหลักการร่วมกันของระบบรัฐธรรมนูญไทย ในการตราพระราชกำหนดได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ฉบับ ปี พ.ศ. 2521 เป็นสำคัญ โดยแยกพิจารณาในรายละเอียดดังต่อไปนี้

4.1 องค์การผู้มีอำนาจตรา : หลักอำนาจร่วมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทก่อน การออกพระราชกำหนดมิใช่การใช้อำนาจนิติบัญญัติตามกระบวนการปกติของรัฐสภา แต่เกิดขึ้นจากเล็งเห็นความจำเป็นในการมอบให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในบางกรณี ประกอบกับรากเหง้าในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่คุ้นเคยต่อการใช้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจในการตรากฎหมายยังคงเหลืออยู่บางประการ โดยปรากฏให้เห็นในรูปการยอมรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารได้เอง ด้วยเหตุนี้พระราชกำหนดจึงเป็นข้อยกเว้นของการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยรัฐสภาด้วยการยอมให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ทำหน้าที่ออกพระราชกำหนดได้ในบางสถานการณ์ จึงกล่าวได้ว่าองค์การผู้มีอำนาจตราพระราชกำหนดคือองค์การฝ่ายบริหารนั่นเอง

ประเทศไทยดำเนินการปกครองในระบบรัฐสภา มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ องค์กรฝ่ายบริหารจึงสามารถแยกส่วนประกอบออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนประจำและส่วนไม่ประจำ แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนที่ประจำ คือ พระมหากษัตริย์ ส่วนที่ไม่ประจำคือ คณะรัฐมนตรี ซึ่งต้องสั่งเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของรัฐสภาและตามมติมหาชน ไม่มีกำหนดเวลาอยู่ในตำแหน่งแน่นอน พระมหากษัตริย์นั้นเป็นประมุขแห่งรัฐ ส่วนนายกรัฐมนตรีเป็นประมุขของคณะรัฐบาล ประมุขของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจึงมีสองคนซ้อนกัน (Bicephalisme gouvernemental)²² ดังนั้นองค์กรผู้ใช้อำนาจตราพระราชกำหนด จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันระหว่างอำนาจของพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี อันมีผลสืบเนื่องถึงอำนาจร่วมกันระหว่างองค์กรหรือสถาบันทั้งสอง

การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีทั้งสององค์กรนี้ก่อให้เกิดหลักการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างองค์กร ซึ่งเป็นผลมาจากการจัดระบอบการปกครองของไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ 24 มิถุนายน 2475 โดยเฉพาะการกำหนดรูปแบบขององค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดังจะได้กล่าวโดยลำดับดังนี้

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินชั่วคราว (27 มิถุนายน 2475) ในหมวดที่ 1 "ข้อความทั่วไป" ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า "อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย" (มาตรา 1) แสดงให้เห็นหลักการแห่งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน อันเป็นหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ราษฎรผู้เป็นเจ้าของประเทศเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด อำนาจอธิปไตยมิใช่ของพระมหากษัตริย์ดังในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อีกต่อไป

²²ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2482), หน้า 242-243.

การใช้อำนาจสูงสุดของประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้น พระราชบัญญัติ
 ธรรมนูญการปกครองฯ มาตรา 2 ได้บัญญัติ

"ให้มีบุคคลและคณะบุคคลที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดนี้แทนราษฎรคือ

1. กษัตริย์
2. สภาผู้แทนราษฎร
3. คณะกรรมการราษฎร และ
4. ศาล"

ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนราษฎร ได้แบ่งเป็น 4 ประเภท และ
 "กษัตริย์" เป็นเพียงบุคคลหนึ่งในสี่ประเภทที่จะใช้อำนาจสูงสุดนี้ได้ กษัตริย์ไม่ใช่
 เจ้าของอำนาจสูงสุดที่จะทรงใช้อำนาจสิทธิขาดเสียเอง แต่เป็นเพียงบุคคลหนึ่งที่จะ
 ใช้อำนาจสูงสุดที่เป็นของราษฎรนี้ได้เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น²⁹ การใช้อำนาจอธิปไตย
 แทนราษฎรโดยตรง มิใช่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายกลุ่มบุคคลต่าง ๆ และการใช้อำนาจ
 อธิปไตยของกษัตริย์กระทำได้เพียงเท่าที่กล่าวไว้ในธรรมนูญการปกครองฯ (มาตรา 2)
 นั่นคือ เฉพาะในขอบเขตที่ธรรมนูญการปกครองฯ ได้กำหนดไว้เท่านั้น

เมื่อนำเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร
 (10 ธันวาคม 2475) ใน "บททั่วไป" ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

"มาตรา 2 อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์
 ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 6 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยิน
 ยอมของสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 7 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี

มาตรา 8 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้น
 ตามกฎหมาย"

²⁹ หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ, อธิบายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม
เปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ, (พระนคร : โรงพิมพ์สยามบรรณกิจ, 2475), หน้า 22.

แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรนี้ ยืนยันทฤษฎีอำนาจอธิปไตย เป็นของชาติ โดยพระมหากษัตริย์มิใช่เจ้าของอำนาจ แต่มาจากปวงชน นอกจากนี้ ความแตกต่างอยู่ที่วิธีการใช้อำนาจอธิปไตยกล่าวคือ ตามธรรมนูญการปกครองฯ ระบุให้ "บุคคลและคณะบุคคลทั้ง 4 องค์การต่างก็เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนราษฎร โดยตรง ตามหน้าที่ของแต่ละองค์การที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ "กษัตริย์" จึงเป็น เพียงหนึ่งในสี่องค์การเท่าที่จะใช้อำนาจสูงสุดนี้ ผิดกับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่บัญญัติให้ "พระมหากษัตริย์" เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยลำพังเพียงองค์การเดียวไม่มีองค์การอื่น ร่วมใช้อำนาจด้วย และการใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์นี้ มิใช่เป็นการ ใช้อำนาจโดยตรง จะต้องกระทำโดยการนำไปใช้ผ่านองค์การหลัก 3 องค์การ อีกทอดหนึ่ง ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและศาล



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พระราชบัญญัติธรรมนูญ
การปกครองแผ่นดินสยาม

(ชั่วคราว)

27 มิถุนายน 2475

อำนาจอธิปไตย (ปวงชน)

ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่

- กษัตริย์
- สภาผู้แทนราษฎร
- คณะกรรมการราษฎร
- ศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

10 ธันวาคม 2475

อำนาจอธิปไตย (ปวงชน)

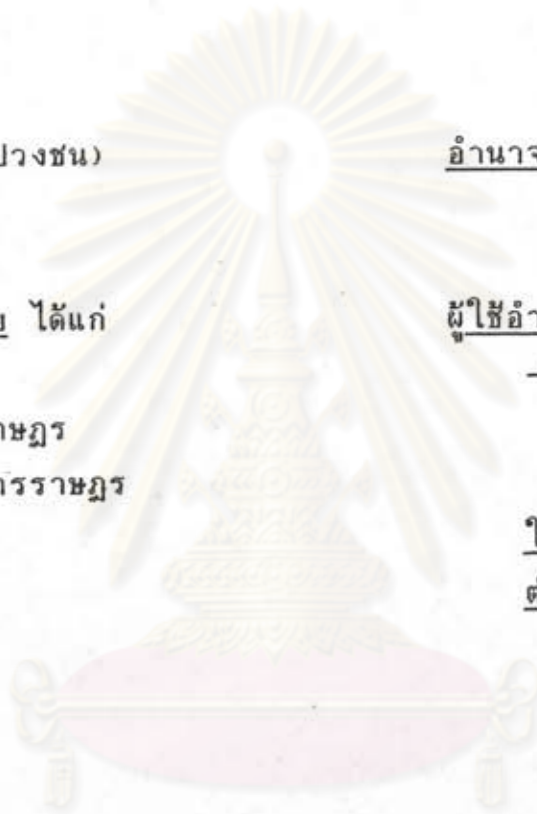
ผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่

- พระมหากษัตริย์

ใช้โดยผ่านองค์กรในหน้าที่

ต่าง ๆ

- สภาผู้แทนราษฎร
- คณะรัฐมนตรี
- ศาล



ศูนย์วิทยทรัพยากร

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ

ความแตกต่างในการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าวนี้ อาจทำให้เข้าใจว่าตามธรรมนูญการปกครองชั่วคราวฯ องค์กรทั้งสี่ ได้แก่ กษัตริย์ คณะกรรมการราษฎร สภาผู้แทนราษฎร และศาล แต่ละองค์กรต่างแยกกันใช้อำนาจอธิปไตย โดยไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน ทั้งนี้ในฐานะที่ต่างก็เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนราษฎรเท่าเทียมกันทั้งยังเป็นการใช้อำนาจแทนราษฎร โดยตรงมิได้ผ่านองค์กรใดเลย เมื่อเป็นเช่นนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์กับองค์กรอื่น ๆ ทั้งสามองค์กรนั้นไม่มีอยู่เลย ผิดกับรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่บัญญัติไว้แน่ชัดให้พระมหากษัตริย์เป็นองค์กรเดียวที่ใช้อำนาจอธิปไตยและการใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์จะต้องกระทำโดยผ่านทางองค์กรต่าง การใช้อำนาจอธิปไตยของพระมหากษัตริย์ โดยใช้ผ่านองค์กรต่าง ๆ นี้ย่อมก่อให้เกิดความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันระหว่างอำนาจของพระมหากษัตริย์กับองค์กรเหล่านี้

ความเข้าใจดังกล่าวนี้จะหมดไปเมื่อได้อ่านธรรมนูญการปกครองชั่วคราวฯ โดยตลอดทั้งฉบับ และจะพบว่าความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันระหว่างองค์กรทั้งสี่ยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะระหว่างกษัตริย์กับองค์กรอื่นอีก 3 องค์กรอันได้แก่คณะกรรมการราษฎรสภาผู้แทนราษฎรและศาล ดังพอจะยกตัวอย่างให้เห็นได้จากมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่น ๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะก็ดี จะต้องกระทำในนามของกษัตริย์"

ดังนั้น การใช้อำนาจขององค์กรอื่น จะต้องเกี่ยวข้องกับกษัตริย์เพราะจะต้องกระทำในนามของกษัตริย์ นอกจากนี้ยังเห็นความสัมพันธ์ได้เด่นชัดมากขึ้นเมื่อธรรมนูญการปกครองชั่วคราวฯ ได้กำหนดให้ "การตั้งการถอดตำแหน่งเสนาบดีย่อมเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ พระราชอำนาจนี้จะทรงใช้แต่โดยคำแนะนำของคณะกรรมการราษฎร" (มาตรา 35) และ "การให้สัตยาบันเป็นสัญญาทางพระราชไมตรีเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ แต่จะทรงใช้อำนาจนี้ตามคำแนะนำของกรรมการราษฎร (มาตรา 36) เป็นต้น

จากการเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ เฉพาะในกรณีการวางบทบัญญัติกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องทำให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับองค์กรหลักสามองค์กรนั้น เห็นได้ว่าการวางบทบัญญัติดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (10 ธันวาคม 2475) โดยกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพียงองค์กรเดียว แต่ใช้ผ่านทางองค์กรหลักสามองค์กรนั้น เป็นการแสดงว่าระหว่างพระมหากษัตริย์กับตัวองค์กรหลักที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจผ่าน ย่อมจะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันในระดับหนึ่ง จึงอาจกล่าวได้ว่า การวางบทบัญญัติเช่นนี้ เป็นการสร้างรูปธรรมเบื้องต้น เพื่อชี้ให้เห็นความสัมพันธ์เกี่ยวข้องระหว่างพระมหากษัตริย์กับองค์กรหลักได้ดีกว่าการวางบทบัญญัติ เช่น ในรัฐธรรมนูญการปกครองชั่วคราว ที่กำหนดให้ กษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎรและศาลต่างเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง และเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการจากเดิมทั้ง "อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย" มาเป็น "อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวไทย..." โดยให้พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนปวงชนในนามของชาติผ่านทางองค์กรต่าง ๆ

จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญถาวร (10 ธันวาคม 2475) เป็นแบบอย่างให้รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาไม่ว่าจะเป็นฉบับ พ.ศ. 2489, 2490, 2495, 2511, 2517 ก็บัญญัติในทำนองเดียวกันทั้งสิ้น แม้แต่รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 และ 2520 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นเพราะการรัฐประหาร มีลักษณะเป็นเผด็จการก็ยังบัญญัติเป็นทำนองเดียวกันว่า

"มาตรา 2 อำนาจอธิปไตยมาจากปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองนี้

มาตรา 3 พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล"

ความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับองค์กรหลัก ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยโดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้ผ่านองค์กรเหล่านั้นนั้น จึงเป็นลักษณะของอำนาจร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับองค์กรทั้งสาม ตามแต่ละหน้าที่ขององค์กรนั้นๆ ลักษณะดังกล่าวนี้จะเห็นได้แจ่มชัดขึ้นเมื่อพิจารณาถึงอำนาจร่วมระหว่างพระมหากษัตริย์

กับคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากทั้งสององค์กรต่างเป็นส่วนประกอบซึ่งกันและกันในการบริหาร ภายใต้ระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ซึ่งทำให้ต้องมีภาระกิจร่วมกันมาก และที่สำคัญที่สุดยังเป็นองค์กรที่มีอำนาจตราพระราชกำหนดร่วมกัน

เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าประเทศไทยได้รับแนวความคิดในการจัดรูปแบบการปกครองที่สำคัญ ส่วนหนึ่งมาจากอังกฤษ อันได้แก่ระบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุข การใช้อำนาจร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่กำหนดหน้าที่ในด้านบริหารประเทศนั้น จึงต้องอยู่ในขอบเขตและสอดคล้องกับรูปแบบการปกครอง โดยเฉพาะพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ต้องมีข้อจำกัด กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงดำรงสถานะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และทรงดำรงอยู่ในฐานะที่ไม่ทรงยุ่งเกี่ยวพันกับปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง การใช้พระราชอำนาจทุกสิ่งทุกอย่าง ต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ฯลฯ ดังที่กล่าวกันอยู่เสมอว่า พระมหากษัตริย์ปกเกล้า แต่มิได้ปกครอง (The King reigns but not rules) ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดร่วมกับคณะรัฐมนตรีตกอยู่ในข้อจำกัดของประเพณีการปกครองดังกล่าวนี้ ด้วย

ภายใต้ข้อจำกัดแห่งพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรูปแบบประเพณีการปกครองดังกล่าว ศาตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความเห็นว่า พระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรไทยทรงมีพระราชอำนาจ 3 ประการ อย่างที่พระมหากษัตริย์แห่งบริเตนใหญ่ มีอยู่ตามคำกล่าวของนายวอลเตอร์ แบกช็อท (Walter Bagshot) ผู้ทรงคุณวุฒิในทางรัฐศาสตร์ ได้แก่

1. ทรงมีพระราชอำนาจที่จะได้รับการปรึกษาหารือจาก คณะรัฐมนตรี (The Right to be consulted) ในรัฐกิจที่สำคัญ ๆ ต่าง ๆ ก่อนหน้าที่คณะรัฐมนตรีจะดำเนินการให้เสร็จเด็ดขาดลงไป

2. ทรงมีพระราชอำนาจที่จะสนับสนุนคณะรัฐมนตรีของพระองค์ (The Right to encourage) เพื่อให้เกิดกำลังใจในอันที่จะปฏิบัติรัฐกิจนั้น ๆ

3. ทรงมีพระราชอำนาจที่จะตักเตือน (The Right to warn) คือ อาจทรงตักเตือน คณะรัฐมนตรีว่ารัฐกิจที่คณะรัฐมนตรีดำริจะจัดทำอาจนำผลร้ายมาให้ได้ คณะรัฐมนตรีได้เตรียมหาทางป้องกันไว้แล้วหรือไม่ เช่นนี้เป็นต้น²⁴ หรือกล่าวโดยย่อก็คือ พระราชอำนาจที่จะได้รับคำกราบบังคมทูลและการปรึกษานั้นเอง (The Right to be informed and The Right to be consulted)

ในทัศนะดังกล่าวนี้เห็นได้ว่า ประเทศไทยเราเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขก็เป็น ที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในข้อนี้ แม้จะมีได้ บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับใดก็ตาม แต่ก็ เป็นธรรมเนียมปฏิบัติ ที่เข้าใจตรงกันระหว่างทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องว่าพระราชอำนาจในเรื่องนี้มีอยู่จริงและ อาจกล่าวได้ว่าเป็นพระราชอำนาจส่วนที่สำคัญที่สุดในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ เท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

พระราชอำนาจทั้ง 3 ประการเหล่านี้เป็นการกระทำภายในระหว่าง พระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีของพระองค์เท่านั้น จึงเป็นที่มาสำคัญแห่งหลักอำนาจ ร่วมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนด เพราะเมื่อ พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และใช้พระราชอำนาจตามคำแนะนำของ คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ แม้จะมีต้องทรงรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำนั้น ตามหลัก ที่ว่า "พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้" (The King can do no wrong) ก็จริงอยู่ แต่การเหล่านั้นก็ได้กระทำไปในพระปรมาภิไธย ซึ่งย่อมรวมถึงการออก พระราชกำหนดด้วย จึงสมควรที่จะให้ทรงมีโอกาสได้รับรู้กิจการในการบริหารใน พระปรมาภิไธยด้วย และเมื่อทรงทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว ในฐานะที่ทรงเป็น พระประมุขและทรงมีประสบการณ์ในการบริหารต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานาน ก็สมควร

²⁴ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป คำอธิบายโดย สังเขปของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร (พ.ศ. 2502) และกฎหมายเลือกตั้ง ทั่วไป (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2509), หน้า 225-226.

ที่จะทรงมีพระราชอำนาจที่จะพระราชทานคำตักเตือนได้ ในกรณีที่ทรงเห็นว่าไม่เป็น การสมควร และในทางตรงกันข้ามหากทรงเห็นในการสมควร ก็อาจทางสนับสนุน การนั้นได้

การใช้พระราชอำนาจในข้อนี้ของพระมหากษัตริย์คงไม่เด่นชัดเป็นรูป ธรรมที่แจ่มแจ้งนัก ทั้งนี้เนื่องจากตามหลักการแห่งทฤษฎีประชาธิปไตยที่แท้จริงแล้ว เมื่อใดก็ตามที่พระมหากษัตริย์กรุณาพระราชทานคำแนะนำหรือขอพระราชดำริอย่างใด แก่รัฐบาลแล้ว ก็เป็นหน้าที่ต่อไปของรัฐบาลที่จะรับพระราชดำรินั้นใส่เกล้าใส่กระหม่อม และศึกษาทบทวนดูว่าจะเป็นการสมควรเพียงใดที่จะสนองพระราชดำรินั้น กล่าวอย่าง ง่าย ๆ ว่าการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารโดยตรง เพราะ เมื่อตัดสินใจอย่างใดลงไป และเกิดผลติดตามมาไม่ว่าจะเป็นผลในทางบวกหรือทาง ลบก็ควรเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลโดยแท้ เพื่อที่จะมิให้พระมหากษัตริย์ต้องอยู่ ในฐานะที่จะทรงกระทำผิดนั่นเอง

จึงพอสรุปได้ว่าการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจร่วมกับคณะรัฐมนตรี ในการตราพระราชกำหนด ในส่วนที่สำคัญที่สุด ก็คือ พระราชอำนาจในการที่จะได้ รับคำกราบบังคมทูลและการปรึกษา เพื่อตราพระราชกำหนด ทั้งนี้เนื่องจากจะต้อง ทรงลงพระปรมาภิไธยในพระราชกำหนดนั่นเอง และในลำดับต่อไปจะได้กล่าว ถึงองค์กรทั้งสอง

4.1.1 พระมหากษัตริย์

ในรัฐธรรมนูญการปกครองชั่วคราวฯ (27 มิถุนายน 2475) มีบท บัญญัติเรื่อง การออกกฎหมายของฝ่ายบริหารในกรณีฉุกเฉินเป็นครั้งแรก ซึ่งได้พัฒนา ต่อมาเป็นพระราชกำหนดนั้น พระมหากษัตริย์ไม่มีส่วนร่วมในการออกกฎหมายฉุกเฉิน นี้แต่อย่างใด โดยมาตรา 29 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติว่า

"ถ้ามีกรณีฉุกเฉินเกิดขึ้น ซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราษฎร ให้ทันทั่วทั้งมิได้ และคณะกรรมการราษฎรเห็นสมควรจะต้องออกกฎหมายเพื่อให้ เหมาะสมแก่การฉุกเฉินนั้น ก็ทำได้ แต่ต้องรีบนำกฎหมายนั้นขึ้นให้สภารับรอง"

เมื่ออ่านประกอบกับมาตรา 2 ซึ่งบัญญัติให้กษัตริย์ สถาปนาพระราชกรณียกิจ และศาลเป็นผู้ใช้อำนาจแทนราชกรณียกิจ โดยใช้ได้เฉพาะตามที่ ได้กล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งยังเป็นการใช้อำนาจแทนราชกรณียกิจโดยตรง มิได้ผ่าน องค์การอื่น จึงเห็นได้ว่า "คณะกรรมการราชกรณียกิจ" เท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณาว่า สมควรออกกฎหมายในการลดยุทธการหรือไม่ แม้สถาบันกษัตริย์จะเป็นผู้ใช้อำนาจแทน ราชกรณียกิจขององค์การหนึ่งก็ตามแต่ก็ใช้อำนาจอธิปไตยได้ เฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ไว้เท่านั้น ในเมื่อการออกกฎหมายในการลดยุทธการ (พระราชกำหนด) รัฐธรรมนูญมิ ได้บัญญัติเป็นพระราชอำนาจของกษัตริย์ กษัตริย์จึงไม่มีอำนาจในส่วนนี้แต่ประการใด ทั้งการออกกฎหมายลดยุทธการนี้ไม่อยู่ในเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครอง แผ่นดินสยามชั่วคราว มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า "ต้องการกระทำในนามของกษัตริย์อีก ด้วย" ²⁵

สาเหตุดังกล่าวพอสันนิษฐานได้ว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดย หลวงประดิษฐมนูธรรม หรือนายปรีดี พนมยงค์ ในขณะที่มีความมุ่งหวังอย่างแรงกล้า ในการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีพระมหากษัตริย์ เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในทุกกรณี มาเป็นระบอบประชาธิปไตยดังนั้นรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้จึงมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดที่จะลดบทบาทและจำกัดอำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามระบอบเก่าให้เหลือน้อยที่สุดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด พระมหากษัตริย์จึงอยู่ใน ฐานะเป็นเพียงสัญลักษณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขเท่านั้น ดังนั้นกฎหมายที่ออกในการลดยุทธการดังกล่าวนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึง ไม่ได้กำหนดให้เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

แต่ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ 10 ธันวาคม 2475 ได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ ทรงมีพระราชอำนาจตราพระราชกำหนดโดยไม่ขัดต่อกฎหมายได้ โดยไม่ขัดต่อ

²⁵ มาตรา 3 "กษัตริย์เป็นประมุขสูงสุดของประเทศ พระราชบัญญัติก็ดี คำวินิจฉัยของศาลก็ดี การอื่น ๆ ซึ่งจะมีบทกฎหมายระบุไว้โดยเฉพาะก็ดี จะต้องกระทำ ในนามของกษัตริย์"

กฎหมายได้ โดยในมาตรา 52 บัญญัติว่า "ในเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันท่วงที่มีได้ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้"

เหตุที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติไว้ดังกล่าวก็เพราะรัฐธรรมนูญฉบับนี้ร่างขึ้นโดยคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร่วม 9 ท่าน ในจำนวนนี้เป็นขุนนางชั้นผู้ใหญ่ถึง 8 ท่าน มีเพียง 1 ท่าน เท่านั้นที่เป็นคณะกรรมการราษฎรได้แก่นายปรีดี พนมยงค์ การที่สมาชิกคณะราษฎรคนอื่น ๆ ไม่ได้ร่วมเข้าเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนี้ น่าจะมีเหตุผลมาจากความต้องการของคณะราษฎรที่จะประนีประนอมกับระบอบเก่า โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะอาจเนื่องมาจากพระปกเกล้าฯ ทรงยินยอมตามความประสงค์ของคณะราษฎรในการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดิน และทรงแสดงพระราชประสงค์ที่จะช่วยเหลือคณะราษฎรในการบริหารกิจการบ้านเมืองต่อไป ²⁶ นอกจากนี้พระองค์ยังทรงได้บอกความจริงใจให้คณะราษฎร ทราบในวันที่ตัวแทนคณะราษฎรได้เข้าเฝ้าขอพระราชทานอภัยโทษ เมื่อวันที่ 30 ปี 2475 โดยได้เล่าถึงความตั้งพระทัยที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญนั้นมีมาก่อน และที่คณะราษฎรทำไปไม่ทรงโกรธกริ้ว และเห็นใจเพราะไม่รู้เรื่องกัน ²⁷

นอกจากนี้ในเรื่องพระราชดำริที่จะสละราชสมบัตินี้ พระยาศรีวิสารวาจา ได้กราบบังคมทูลว่า มีความรู้สึกที่ทรงช่วยเหลือเพื่อความมั่นคง เรื่องที่ทรงพระราชดำริจะลาออกนั้น ขอพระราชทานให้งดไว้ก่อน ซึ่งพระองค์มีพระราชดำริว่า จะดูก่อนไม่ทราบว่าการแห่งพระเนตรจะทูลภาพเพียงใด เพราะการฝ่าพระเนตร

²⁶ ปรีดี พนมยงค์, "นีกอกวิวัฒน์ , เสรีไทย," ในอนุสรณ์

นายปราโมทย์ พึ่งสุนทร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2525), หน้า 112-124.

²⁷ ปรีดี พนมยงค์, สัมภาษณ์พิเศษในโอกาสครบรอบ 48 ปี แห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครอง 24 มิถุนายน 2533 ที่เมืองอองโตนี ซานกรุงปารีส โดยผู้แทนสหภาพเพื่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (กรุงเทพฯ : เกษมการพิมพ์, 2523), หน้า 27.

ไม่เป็นผลสมคาค ถึงไม่มีเหตุเรื่องเปลี่ยนแปลงการปกครอง ก็ได้ทรงพระราชดำริที่จะลาออก การต่อไปยังไม่ทราบว่าจะเป็นอย่างไ ถ้าพระเนตรดี และแสดงให้เห็นว่าคณะราษฎรไม่ทำให้พระองค์เสื่อมความนิยม ก็อาจจะอยู่ต่อไป ในขั้นนี้ขอแบ่งรับแบ่งสู้ไว้ก่อน ²⁸

การที่ทรงเปิดเผยความจริงให้คณะราษฎรได้ทราบและทรงแสดงพระราชประสงค์ที่จะสละราชสมบัตินี้ ทำให้คณะราษฎรได้ทราบเป็นครั้งแรกว่าพระองค์ทรงมีพระราชประสงค์ที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญเช่นกัน แต่มีผู้คัดค้านไม่เห็นด้วย ²⁹ คณะราษฎรจึงพยายามที่จะประสานความร่วมมือกับรัชกาลที่ 7 โดยเกรงว่าจะทรงสละราชสมบัติในเวลานั้น ดังนั้นในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญ คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ทำการติดต่อกับรัชกาลที่ 7 อยู่ตลอดเวลาข้อใดที่ทรงขอให้แก้ไข คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ปฏิบัติตาม โดยยอมสละความประสงค์เดิมของตนหลายประการและได้ยินยอมแก้ไขข้อคำที่ทรงกักท้วงมาหลายแห่ง ดังที่ นายปรีดี ได้กล่าวไว้ว่า

"ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ พระปกเกล้าได้สนพระทัยพระราชทานพระราชดำริมายังรัฐบาลว่ารับสั่งให้พระยามโนปกรณโณไปเฝ้าบ้าง และพระราชปรารภนั้นคณะราษฎรได้ถวายให้ทรงร่างโดยพระองค์เองตามพระราชประสงค์ ส่วนตัวบทนั้นก็ ได้ทรงพิจารณาครบถ้วน กระบวนความอย่างแท้จริง ³⁰

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁹ ปรีดี พนมยงค์, บางเรื่องเกี่ยวกับการก่อตั้งคณะราษฎร

หน้า 38-42.

³⁰ ปรีดี พนมยงค์, ข้อเสนอของนายปรีดี พนมยงค์ รัฐบุรุษอาวุโส ต่อ ฯพณฯ สฤษฏา ธรรมศักดิ์ เรื่องวิธีการส่งเสริมให้ราษฎรใส่ใจประชาธิปไตย,

หน้า 23.

รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นผลของการประนีประนอมระหว่างคณะราษฎรกับรัชกาลที่ 7 รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงให้อำนาจพระมหากษัตริย์มากขึ้นและมีข้อความถวายพระเกียรติให้แก่พระมหากษัตริย์มากขึ้นกว่าในรัฐธรรมนูญชั่วคราว โดยได้ใช้คำว่า "พระมหากษัตริย์" แทนคำว่า "กษัตริย์" ซึ่งใช้ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475

ด้วยเหตุผลดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 จึงได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจที่จะตราพระราชกำหนดได้อันเป็นการถวายพระเกียรติส่วนหนึ่ง ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475 ได้ระบุให้คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ใช้อำนาจในกรณีนี้ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ เมื่อครั้งเป็น มจ.วรรณไวทยากร วรวรรณ ได้ให้ความเห็นเรื่องการตราพระราชกำหนดตามร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม 2475 ไว้ว่า

"ตามรูปความ อาจสำคัญไปได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดเอาเอง แต่อันที่จริงต้องมีกรรมการราษฎรรับผิดชอบ

ที่ผิดกว่าธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 27 มิถุนายน 2475) บิดนี้ก็คือ แทนที่คณะกรรมการราษฎรจะกระทำได้โดยลำพัง ซึ่งกระทำได้ตามธรรมนูญชั่วคราวนั้น ต่อไปพระมหากษัตริย์ต้องทรงเห็นชอบด้วยจึงจะทำได้ทั้งนี้ย่อมเป็นการส่งเสริมสิทธิรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาศัยหลักที่ว่า มีเจ้าหน้าที่ต่างฝ่ายกำกับกัน ^๑

จึงเป็นการยืนยันโดยปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร (10 ธันวาคม 2475) มาตรา 52 ซึ่งได้บัญญัติรับรองพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกำหนดและตั้งแต่นั้นมาพระราชกำหนดจึงกลายเป็นรูปแบบของกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ออกโดยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^๑ลิริ เปรมจิตต์, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ประจักษ์การพิมพ์, 2511) หน้า 70.

พ.ศ. 2521 มาตรา 156 และ 157 ได้บัญญัติเป็นทำนองเดียวกันว่า "พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ" บทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นมาตราหนึ่งในหมวดที่ 7 ว่าด้วย "คณะรัฐมนตรี" การตราพระราชกำหนดจึงเป็นพระราชอำนาจในทางบริหารของพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในหน้าที่บริหารโดยผ่านทางคณะรัฐมนตรี พระราชกำหนดจึงเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจตราขึ้นโดย คำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี อันเป็นการแสดงให้เห็นหลักอำนาจร่วมระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนด จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักอำนาจร่วมในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวนี้เริ่มปรากฏให้เห็นเป็นลายลักษณ์อักษร เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร (10 ธันวาคม 2475) เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจตราพระราชกำหนด จึงทรงเป็นผู้มีอำนาจใช้และผู้ตีความรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ 6

4.1.2 คณะรัฐมนตรี

นอกจากพระมหากษัตริย์แล้ว องค์กรผู้ที่มีอำนาจร่วมในการตราพระราชกำหนดนี้ได้แก่ คณะรัฐมนตรี ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับแรก คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว (27 มิถุนายน 2475) ได้วางบทบัญญัติเรื่อง กฎหมายในกรณีฉุกเฉิน (ขณะนั้นยังไม่ได้เรียกว่าพระราชกำหนด) ไว้ในหมวดว่าด้วย "อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการราษฎร" ซึ่งทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร (10 ธันวาคม 2475) ยังคงวางบทบัญญัติเรื่องพระราชกำหนดไว้ในหมวดว่าด้วย "คณะรัฐมนตรี" ซึ่งเป็นคำที่ใช้แทนคำว่า "คณะกรรมการราษฎร" แต่ยังคงทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร เช่นเดิมโดยมีรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2495, 2517 และฉบับ พ.ศ. 2521 บัญญัติไว้ในแนวทางเดียวกัน นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ เกือบทุกฉบับ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญที่เป็นเผด็จการ ฉบับ พ.ศ. 2502) ต่างก็บัญญัติเรื่องเดียวกันนี้ไว้ในหมวดว่าด้วย "อำนาจบริหาร" ทั้งสิ้น

ข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นเรื่องยืนยันได้ว่าตามแนวความคิดในระบบ รัฐธรรมนูญไทยตั้งแต่ฉบับแรก จนถึงฉบับปัจจุบันยอมรับให้ องค์กรฝ่ายบริหารอื่นได้ แก่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการตราพระราชกำหนด โดยรัฐธรรมนูญมักจะนำบทบัญญัติ เรื่องพระราชกำหนดไปใส่ไว้ในหมวดว่าด้วย "คณะรัฐมนตรี" หรือ มิฉะนั้นก็ในหมวด "อำนาจบริหาร" เสมอมา

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าตามระบบรัฐธรรมนูญของไทย อำนาจอธิปไตยมิใช่ของพระมหากษัตริย์ แต่พระมหากษัตริย์เป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านองค์กรในหน้าที่ต่าง ๆ กันโดยเฉพาะในหน้าที่บริหารผ่านคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ การกระทำทางบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ ๆ จึงต้องกระทำในนามพระมหากษัตริย์ ดังเช่น การประกาศสงคราม, การทำสัญญากับนานาประเทศ การแต่งตั้งทูตานุทูตประจำยังมิตรประเทศและการตราพระราชกำหนด เป็นต้น แต่เนื่องจากระบบรัฐธรรมนูญของไทยนั้นเทอดพระมหากษัตริย์ขึ้นเหนือสิ่งอื่นใด และผู้ใดจะละเมิดมิได้ (Inviolable) ดังเห็นได้ว่าตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาทุกฉบับบัญญัติไว้ทำนองเดียวกันว่า "องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ และในรัฐธรรมนูญบางฉบับยังได้บัญญัติเพิ่มเติมไว้อีกว่า "ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้" การที่กำหนดให้พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะเป็นที่เคารพสักการะนั้น ย่อมเป็นการกำหนดโดยปริยายว่าพระมหากษัตริย์จะต้องทรงวางพระองค์อยู่เหนือการเมือง พระมหากษัตริย์จะต้องทรงเป็นกลางไม่เข้าข้างพรรคการเมืองฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และจะต้องไม่ทรงปรึกษาหารือกับนักการเมืองใด ๆ นอกจากคณะองคมนตรีและคณะรัฐมนตรีของพระองค์

นอกจากนี้การที่พระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพสักการะผู้ใดจะละเมิดมิได้ พระมหากษัตริย์จึงควรอยู่ในฐานะที่พ้นจากการดำเนินคดีด้วยประการทั้งปวง ฉะนั้นถ้าจะยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเกี่ยวข้องกับราชการแผ่นดิน โดยพระองค์แล้ว พระมหากษัตริย์ก็อาจถูกวิจารณ์สำหรับการกระทำนั้น ๆ ได้เพราะเมื่อทรงกระทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดไปแล้ว ก็อาจมีบางคนเห็นว่าทรงกระทำถูก บางคนเห็นว่าทรงกระทำผิด และบางคนก็เห็นว่าผิดก็อาจดำเนินคดีเช่นต่าง ๆ ในระบอบประชาธิปไตยเราไม่สามารถห้ามความคิดเห็นของบุคคลได้ ได้แต่ห้ามการกระทำที่ปรากฏออกมาภายนอก พระมหากษัตริย์จึงอาจไม่สามารถทรงเป็นที่

เคารพสักการะได้

เพื่อที่จะได้ให้พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ จึงใช้หลัก "พระมหากษัตริย์ไม่มีการกระทำความผิดใด ๆ" หรือ "พระมหากษัตริย์ทรงกระทำความผิดไม่ได้" (The King can do or wrong) เหตุผลที่ทำให้เกิดหลักเกณฑ์ที่เช่นนี้ยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ โดยมีความเห็นแยกเป็น 3 ประการคือ

1. ฝ่ายหนึ่งอ้างว่าพระมหากษัตริย์ไม่ได้กระทำกิจการต่าง ๆ โดยพระองค์เอง แต่ได้ทรงกระทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยมีคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจึงต้องถือว่าผู้ที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงกระทำกิจการเช่นนั้นเป็นผู้รับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์

2. บางฝ่ายอ้างว่าหลักเกณฑ์นี้ มีขึ้นก่อนหน้าที่จะมีการปกครองระบอบที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทน และการที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำความผิดไม่ได้นั้น เป็นเพราะการกระทำของพระมหากษัตริย์เป็นการกระทำของรัฐ (Act of State) และโดยที่รัฐอยู่เหนือราษฎร และไม่มีศาลใดลงโทษรัฐได้ (ยกเว้นศาลโลก) พระมหากษัตริย์จึงทรงกระทำผิดไม่ได้

3. อีกความเห็นหนึ่งอ้างว่าการที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้ นั้นเป็นเพราะการกระทำของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญย่อมใกล้เคียงกับเจตน์จำนงของราษฎรผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างที่สุดอยู่แล้ว ฉะนั้นพระมหากษัตริย์จึงทรงกระทำผิดไม่ได้เอง^{๑๒}

สำหรับรัฐธรรมนูญของไทยได้บัญญัติไว้เป็นนัยเดียวกันตลอดมาว่า "บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรี ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ" ดังนั้นสำหรับประเทศไทย การที่พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดไม่ได้นั้น เพราะถือหลักว่า มีผู้ลงนามรับสนอง

^{๑๒} หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513) , หน้า 204 - 205.

พระราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญ แทนพระมหากษัตริย์ตามเหตุผลประการแรก ทั้งนี้เพราะในการปกครองโดยรัฐสภานั้น การปฏิบัติราชการแผ่นดินของรัฐบาล ย่อมถือว่าเป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่ของประมุขแห่งรัฐ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ และเมื่อนำหลักดังกล่าวนี้ไปพิจารณาร่วมกับหลักที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในหน้าที่ฝ่ายบริหารทางคณะรัฐมนตรีแล้ว ย่อมแสดงให้เห็นว่าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงกระทำกิจการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินโดยลำพัง พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะต้องใช้โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี กล่าวคือ จำเป็นต้องมีรัฐมนตรี นายหนึ่งร่วมกระทำด้วยเพื่อเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการอันนั้น และในทำนองเดียวกัน คำสั่งใด ๆ หรือการกระทำกิจการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์จะยังใช้บังคับมิได้ ถ้าไม่มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ โดยรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี (Countersign)

ส่วนปัญหาว่ากิจการใดเป็นกิจการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินนั้น จะต้องระลึกถึงฐานะของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นประมุขของรัฐด้วย กิจการใดซึ่งสำหรับสามัญชนเป็นกิจการส่วนตัวโดยแท้ เช่น การสมรส แต่สำหรับพระมหากษัตริย์ อาจถือว่าเป็นกิจการเกี่ยวกับราชการแผ่นดินได้ และโดยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีอังกฤษจึงไม่ได้ให้ความเห็นชอบในการที่พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 จะทรงอภิเษกสมรส จนพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 8 ต้องสละราชสมบัติ

ราชการแผ่นดินให้หน้าที่ของพระมหากษัตริย์นี้พอแยกออกได้เป็น 2 ประเภทคือ ที่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรและที่มีใช้ลายลักษณ์อักษร

1. ราชการแผ่นดินในหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่มีใช้เป็นลายลักษณ์อักษรในการปกครองโดยรัฐสภานั้น ราชการแผ่นดินในหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ บางคราวก็อาจเป็นทางวาจาหรือทางการกระทำอื่น ๆ ก็ได้ เช่น ทรงมีพระราชดำรัสทางวิทยุกระจายเสียงหรือพระราชดำรัสในโอกาสเปิดประชุมสภา หรือเสด็จไปทรงเป็นประธานในงานพิธีต่าง ๆ เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ไม่มีทางจะให้มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้และต้องถือว่าพระองค์ได้ทรงรับความเห็นชอบของรัฐมนตรีแล้วไม่โดยชัดแจ้งก็โดยปริยาย ฉะนั้นถ้าจะมีการติหรือชมในราชการแผ่นดินเหล่านี้ก็จะต้องติหรือชมรัฐมนตรี ไม่ใช่พระมหากษัตริย์

ดังนี้ พระมหากษัตริย์จึงไม่อาจทรงปฏิบัติราชการแผ่นดินในหน้าที่ของพระองค์ได้โดยลำพัง แม้ไม่ใช่ทางลายลักษณ์อักษรก็ตาม พระองค์ไม่อาจจะทรงติดต่อกับข้าราชการทั่วไปได้ (นอกจากข้าราชการในพระองค์) ถ้าหากนายกรัฐมนตรีมิได้รู้เห็นด้วยโดยปริยาย เช่น จะทรงเรียกปลัดกระทรวงหรืออธิบดีของทบวงการเมืองแห่งหนึ่งมาสอบถามถึงการงานในหน้าที่ของบุคคลนั้นโดยตรงไม่ได้ จะเห็นได้ว่าเวลาที่เสด็จออกรับทูตต่างประเทศเพื่อเข้าเฝ้าถวายพระราชสาส์นตราตั้ง ก็จะมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือผู้แทนอยู่ด้วย การที่จะทรงติดต่อเป็นทางการกับทูตต่างประเทศ โดยปราศจากความรู้เห็นของรัฐมนตรีนั้นเป็นการไม่ถูกต้อง นอกจากนี้แล้วพระราชโทรเลขก็ดี พระราชหัตถเลขาที่ดีที่ทรงมีติดต่อกับประมุขของต่างประเทศนั้น ก็ล้วนได้รับการยกร่างหรือผ่านการรับรู้ของนายกรัฐมนตรีหรือไม่ก็รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแล้วทั้งสิ้น ^{๑๑}

ราชการแผ่นดินในหน้าที่ของพระมหากษัตริย์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 มาตรา 168 กำหนดไว้ว่า "บทกฎหมายพระราชหัตถเลขาและพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดินต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้ การที่รัฐมนตรีต้องลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ ทำให้เป็นผู้ต้องรับผิดชอบราชการแผ่นดินนั้น ตัวอย่างเช่นพระราชกฤษฎีกาก็ดี พระราชกำหนดก็ดี ประกาศ ฯลฯ เหล่านี้ย่อมต้องถือว่าเป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรีทั้งนั้น และจะต้องมีรัฐมนตรีนายหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ โดยลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ พระมหากษัตริย์จะกระทำโดยลำพังพระองค์เองมิได้ เพราะจะเป็นการผิดระบอบการปกครอง โดยรัฐสภาซึ่งพระองค์ไม่ต้องทรงรับผิดชอบไป เช่นจะทรงประกาศแต่งตั้งเอกอัครราชทูตของประเทศไทยไปประจำต่างประเทศ โดยไม่มีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไม่ได้ ดังนั้นที่แท้จริงแล้วราชการแผ่นดินที่ทรงปฏิบัติ ไปนั้นก็โดยคำแนะนำและตามความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ

^{๑๑} ไพบโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ เปรียบเทียบ
โดยสังเขป เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2495) หน้า 289.

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเอง^{๑๔}

อันการที่รัฐมนตรีนายหนึ่งต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ ไม่ใช่ว่าจะทำได้โดยลำพังตัวรัฐมนตรีผู้นั้นเอง เพราะราชการแผ่นดินบางเรื่องแม้รัฐมนตรีนายหนึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่ก็เกี่ยวข้องกับนโยบายทั่วไปซึ่งตามปกติก็ย่อมนำเข้าปรึกษาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีทั้งคณะจึงต้องรับผิดชอบร่วมกัน ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนี้ โดยปกติก็คือนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล แต่ในบางกรณีเช่นเมื่อนายกรัฐมนตรีเจ็บป่วยหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ชั่วคราว คณะรัฐมนตรีก็จะลงมติให้รัฐมนตรีนายในนายหนึ่งเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแทน แต่ทั้งนี้หมายความว่าลงนามไปโดยคณะรัฐมนตรีทั้งคณะเห็นชอบด้วยและร่วมรับผิดชอบแล้ว การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการจึงไม่ใช่เป็นเรื่องเฉพาะตัวรัฐมนตรีผู้นั้นกับพระมหากษัตริย์^{๑๕}

น่าสังเกตว่า ในรัฐธรรมนูญของเราฉบับ 10 ธันวาคม 2475 มาตรา 57 และ ฉบับ พ.ศ. 2489 มาตรา 79 ใช้ถ้อยคำว่า "ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ" แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2490 มาตรา 87 รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 มาตรา 160 และรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2495 มาตรา 98 รวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจนถึงฉบับ พ.ศ. 2521 ใช้ถ้อยคำแต่เพียงว่า "ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ" ไม่มีคำว่า "เป็นผู้รับผิดชอบ" แต่ถึงจะใช้ถ้อยคำอย่างไร ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นก็ต้องรับผิดชอบด้วย เพราะในระบอบการปกครองโดยรัฐสภา ประมุขแห่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการหรือนัยหนึ่ง *contreseing* ทำให้ผู้ลงนามต้องรับผิดชอบ การที่รัฐธรรมนูญของเราตัด คำว่า "เป็นผู้รับผิดชอบ" ออกเสียดูมีนัยชอบกลอยู่ อาจจะกล่าวได้ว่าในกรณีอื่นที่ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเหมือนกัน จะทำให้ต้องเป็นผู้รับผิดชอบไปด้วยกระมัง จึงได้ตัดคำนี้ออกเสีย แต่ถึงอย่างไรก็

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า 287.

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน.

ไม่ทำให้รัฐมนตรีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ หลุดพ้นจากความรับผิดชอบไปได้ ^{๑๖}

อนึ่ง เรื่องการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการหรือ *contreseing* นี้ ในรัฐธรรมนูญบางประเทศหลังมหาสงครามโลกครั้งที่ 2 นี้ ให้มีผู้ลงนามถึง 2 คน เช่นตามมาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1946) ให้รัฐมนตรีคนหนึ่งที่เกี่ยวข้องลงนามในบทกฎหมายและคำสั่งต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีลงนามกำกับ รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับ ค.ศ. 1946 มาตรา 37 มีว่าการกระทำทุกอย่างของประธานาธิบดีจะต้องมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกผู้หนึ่งลงนามกำกับ ^{๑๗}

การลงนามสนองพระบรมราชโองการเป็นการแสดงความรับผิดชอบของผู้ลงนามด้วย อาจจะมีบางท่านเห็นว่าเป็นการลงนามโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น คือรัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องลงนามเสมอไปหาเป็นการถูกต้องไม่ เพราะถ้าเช่นนั้นแล้วการปกครองโดยระบอบรัฐสภาก็ไม่มีประโยชน์อันใด เช่น เมื่อพระมหากษัตริย์จะทรงตั้งผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี ผู้ที่จะลงนามรับสนองพระบรมราชโองการก็ย่อมต้องมองเห็นด้วยแล้วว่าผู้นั้นสมควรเป็น เพราะเป็นผู้ที่สมาชิกสภาส่วนมากสนับสนุน จะไปอ้างว่าสุดแต่พระมหากษัตริย์จะทรงพอพระทัยใครส่วนตน เป็นแต่ลงนามตามหน้าที่เท่านั้นไม่ได้ การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเป็นวิธีการที่ศักดิ์กันมิให้ความรับผิดชอบตกไปถึงพระมหากษัตริย์ได้ ถ้าในกรณีที่ไม่มีใครรับผิดชอบแล้ว การที่ทำไปนั้นเลวหรือดีก็จะต้องมีการติการชมไปถึงพระมหากษัตริย์ด้วย ^{๑๘}

ส่วนความรับผิดชอบของรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี ในนามพระมหากษัตริย์นี้ ในทางการเมืองย่อมหมายถึงความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากในระบอบการปกครองแบบรัฐสภานี้ คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อ

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า 288.

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า 292.

รัฐสภา รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี โดยวิธีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคลหรือคณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้^{๑๑} (ตามมาตรา 137 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521)

โดยสรุป พระมหากษัตริย์ในระบอบการปกครองโดยรัฐสภา จึงทรงทำอะไรไม่ได้ ตามหลัก "The king can do no wrong" ดังนั้น จึงไม่อาจจะทรงปฏิบัติราชการแผ่นดินหรือทำอะไรโดยลำพัง (The king cannot act alone) ต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เป็นผู้รับผิดชอบหรือรู้เห็นด้วยการกระทำนั้น โดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายและการรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้น เป็นการรับผิดชอบในนามคณะรัฐมนตรีทั้งคณะตามหลักเรื่องความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี ทั้งบรรดารัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีจะปิดความรับผิดชอบของตนโดยอ้างว่าเป็นพระบรมราชโองการหรือพระประสงค์ของพระมหากษัตริย์ไม่ได้ ทั้งนี้เพราะในการปกครองระบอบรัฐสภา การปฏิบัติราชการแผ่นดินของรัฐบาล ย่อมถือว่าการกระทำของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่ของประมุขแห่งรัฐ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนต้องรับผิดชอบตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ โดยหลักดังกล่าวนี้เองเป็นผลให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรทำหน้าที่บริหารต้องเข้ามาเป็นจักรกลสำคัญในการตราพระราชกำหนด ดังนั้นในส่วนนี้จึงพอสรุปหาสาเหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องเป็นองค์กรสำคัญในการตราพระราชกำหนด (ทั้ง ๆ ที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไทยมิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรชัดแจ้งเช่นนั้น) ดังนี้

1. คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยพระมหากษัตริย์ เป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชน โดยผ่านคณะรัฐมนตรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๑} หยุต แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513) , หน้า 221.

2. คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบแทนพระมหากษัตริย์ โดยการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการตามหลัก The king can do no wrong ซึ่งเป็นผลให้พระมหากษัตริย์ปกเกล้าแต่มิได้ปกครอง (The king reigns but does not govern)

สำหรับองค์พระมหากษัตริย์แม้จะทรงมีอำนาจร่วมกับคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนด แต่พระราชอำนาจที่ต้องอยู่ในขอบเขตของธรรมเนียมการปกครองระบอบรัฐสภาแล้วคือ พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของประเทศแต่เพียงแบบพิธี ไม่ต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่คณะรัฐมนตรีจะร่วมกันรับแทนพระมหากษัตริย์และเป็นความรับผิดชอบต่อรัฐสภา เพื่อที่คณะรัฐมนตรีจะรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการกระทำของพระมหากษัตริย์ได้คณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องเลือกได้ว่าพระมหากษัตริย์จะควรกระทำหรืองดเว้นการกระทำนั้น ๆ เสีย⁴⁰ การใช้อำนาจอธิปไตยในหน้าที่ฝ่ายบริหารของพระมหากษัตริย์ จึงต้องกระทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีการตราพระราชกำหนด อันเป็นส่วนหนึ่งในหน้าที่ของฝ่ายบริหาร จึงต้องเป็นไปตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีเช่นกัน ทั้งนี้โดยพระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจร่วมในการตราพระราชกำหนด โดยพระราชทานความเห็น หรือคำปรึกษาแนะนำตามสภาพสังคม เศรษฐกิจ และในทางการเมืองว่าสมควรจะตราพระราชกำหนดในเรื่องนั้นได้หรือไม่ หากคณะรัฐมนตรีรับเอาความคิดเห็นของพระมหากษัตริย์มาปฏิบัติ ก็ต้องกระทำไปด้วยความรับผิดชอบของตนเองจะอ้างว่าเป็นคำแนะนำของพระมหากษัตริย์มิได้ นอกจากนี้ในทำนองเดียวกันเมื่อคณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนด คณะรัฐมนตรีจึงเป็นผู้ใช้และผู้รับผิดชอบต่อรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดด้วยเช่นกัน

⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

4.1.3 ปัญหาอันเกิดจากการใช้พระราชอำนาจนี้

เมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นจักรกลสำคัญในการตราพระราชกำหนด โดยมีองค์พระมหากษัตริย์พระราชทานคำแนะนำสนับสนุนหรือตักเตือน คณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติตามความคิดเห็นของพระมหากษัตริย์ได้หรือไม่เพียงใด ย่อมแล้วแต่ คณะรัฐมนตรีจะรู้สึกว่าจะสามารถปฏิบัติได้หรือไม่ ด้วยความรับผิดชอบของตนเองต่อ รัฐสภาหรือต่อประชาชน ทั้งนี้ในเมื่อคึงถึงความจำเป็นที่จะต้องออกพระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ ดังนั้น ในบางกรณีจึงอาจมีความคิดเห็นขัดแย้งกันระหว่างคณะรัฐมนตรีกับพระมหากษัตริย์เกิดขึ้นได้ ดังนั้นปัญหาอันเกิดจากการใช้พระราชอำนาจตามพระราชกำหนดนี้ จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์การฝ่ายบริหารที่มีอำนาจร่วมในการตราพระราชกำหนดปัญหาดังกล่าวนี้ พอจะแยกพิจารณาเป็นสองกรณีใหญ่ ๆ คือ

ก. ทรงปฏิเสธไม่ลงพระปรมาภิไธยได้หรือไม่

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในร่างพระราชกำหนดใดแล้ว จึงนำทูลเกล้าถวายให้ทรงลงพระปรมาภิไธย ขั้นตอนที่ทูลเกล้าถวายร่างพระราชกำหนดขึ้นมาเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยนี้ ในฐานะที่ทรงเป็นองค์การสามัญส่วนหนึ่งซึ่งมีอำนาจร่วมในกระบวนการตราพระราชกำหนด พระมหากษัตริย์อาจที่จะพระราชทานพระบรมราชวินิจฉัยเป็นประการใดก็ได้ โดยอาจทรงไม่เห็นชอบด้วยกับร่างพระราชกำหนดฉบับนั้นทรงเห็นว่า เป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสม ไม่ถูกต้องตามวิถีทางแห่งรัฐธรรมนูญหรือขัดแย้งต่อกฎหมายหรือเหตุประการอื่น ๆ เมื่อเป็นเช่นนี้จะมีวิธีแก้ไขประการใดบ้าง

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยทุกฉบับไม่ได้บัญญัติหนทางแก้ไขกรณีพระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธไม่ลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกำหนด แต่กลับบัญญัติหนทางแก้ไขสำหรับกรณีพระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธไม่ลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติไว้ ซึ่งตามระบบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเรียกพระราชอำนาจในข้อนี้ว่า ทรงยับยั้งร่างกฎหมาย (Veto) จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาหนทางแก้ไขในกรณีพระราชบัญญัติ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหนทางแก้ไขสำหรับ

ในกรณีพระราชกำหนดต่อไป

กรณีพระมหากษัตริย์ทรงยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ เมื่อรัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติใดแล้วให้นำทูลเกล้าถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย รัฐธรรมนูญก็กำหนดวิธีทางแก้ไขไว้โดยพระราชทานคืนมายังรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัตินั้นอีกครั้งหนึ่ง ถ้ารัฐสกาลงมติยืนยันตามเดิมแต่พระมหากษัตริย์ยังคงไม่เห็นพ้องหรือมิได้ลงพระปรมาภิไธยภายในกำหนดระยะเวลา ให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ทั้งนี้โดยรัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับ (ยกเว้นฉบับที่เป็นเผด็จการฉบับ พ.ศ. 2502, 2515, 2519, และ 2520) ได้กำหนดแนวทางแก้ไขไว้ในทำนองเดียวกันดังกล่าวทั้งสิ้น

ตามทฤษฎีแล้ว พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินี้ เป็นวิธีการบริหารจัดการขัดแย้งระหว่าง รัฐสภา กับ พระมหากษัตริย์ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ซึ่งแตกต่างกับกรณี พระมหากษัตริย์ปฏิเสธไม่ลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกำหนดอันเป็นการขัดแย้งระหว่าง คณะรัฐมนตรี กับ พระมหากษัตริย์ อย่างไรก็ตามแม้พระราชอำนาจในการยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเป็นการเกิดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐสภา กับพระมหากษัตริย์ แต่ในทางปฏิบัติในประเทศไทยกลับมิได้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวกลับเป็นการขัดแย้งระหว่าง "คณะรัฐมนตรี" กับ "พระมหากษัตริย์"

กล่าวคือในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ทรงปฏิเสธไม่ลงพระปรมาภิไธยในครั้งที่สอง หลังจากที่สภาได้มีมติยืนยันตามร่างพระราชบัญญัติเดิมแล้วรวม 3 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2477, ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาชญา พ.ศ. 2477 (ฉบับที่ 2) และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 (ฉบับที่ 3) โดยสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติยืนยันถึงสองครั้งตามมาตรา 39 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม 2475 แต่พระมหากษัตริย์ก็มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย นายกรัฐมนตรีจึงได้มีคำสั่งให้ประกาศร่างพระราชบัญญัตินี้ทั้ง 3 ฉบับ ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อไป ดังนั้น พระราชบัญญัติ

ซึ่งออกมาในกรณีดังกล่าวจึงไม่มีพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ และไม่มีนามของรัฐมนตรีรับสนองพระบรมราชโองการ⁴¹

ท่านศาสตราจารย์ ไพโรจน์ ชัยนาม ได้ให้ข้อสังเกตในกรณีนี้ไว้ว่า กรณีที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตามที่กล่าวมา ขณะใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 อยู่ นั้น มิใช่เป็นความคิดเห็นไม่ตรงกันระหว่างรัฐบาลกับสภา เพราะรัฐบาลเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเหล่านั้นต่อสภาให้พิจารณา และสภาได้ลงมติให้ร่างพระราชบัญญัตินั้น ออกใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ความเห็นของสภากับรัฐสภาในเรื่องนี้จึงสอดคล้องต้องกัน แต่หากเป็นความเห็นไม่ลงรอยกันระหว่างสภาและรัฐบาลฝ่ายหนึ่งกับพระมหากษัตริย์อีกฝ่ายหนึ่ง⁴²

อย่างไรก็ตามในกรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าไม่ทรงขอมลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวทั้งสามฉบับในครั้งที่สอง เนื่องจากไม่เห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเป็นผู้จัดทำร่าง แต่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาได้ เพราะอาศัยเสียงจากสมาชิกประเภทที่สองสนับสนุนเป็นส่วนใหญ่และสมาชิกประเภทสองนี้ รัฐบาลเป็นผู้เสนอรายชื่อมาให้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าลงพระปรมาภิไธยแต่งตั้ง ซึ่งย่อมเป็นสมัตตบรรคพวกหรือบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐบาล ดังนั้นการที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ไม่ทรงเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการไม่เห็นชอบในร่างกฎหมายของคณะรัฐบาลโดยตรง มิใช่ทรงมีความขัดแย้งกับสภาแต่อย่างใด ซึ่งเป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งในการสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ในวันที่ 2 มีนาคม 2477 โดยอยู่ในระหว่างรัฐบาลชุดพระยาพหลฯ นั้นเอง แต่เป็นการขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี

⁴¹ไพโรจน์ ชัยนาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2482), หน้า 258.

⁴²ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 2 (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ 2495), หน้า 196.

เช่นเดียวกับกรณีพระราชกำหนด ดังนั้นในส่วนนี้จึงพอนำไปเทียบเคียงกับกรณี พระมหากษัตริย์ทรงไม่เห็นชอบกับร่างพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีทูลเกล้าถวายเพื่อ ทรงลงพระปรมาภิไธยได้ แต่อย่างไรก็ตามในกรณีนี้มีความแตกต่างกันอยู่คือกรณีไม่ทรง เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้บัญญัติแนวทางแก้ไขไว้แล้ว แต่ในกรณีไม่ทรงเห็นชอบกับร่างพระราชกำหนดรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติแนวทางแก้ไขไว้ แต่อย่างไร

เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดทางแก้ไขในกรณีมีข้อขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์ กับคณะรัฐมนตรีเหมือนดังที่กำหนดไว้สำหรับข้อขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับรัฐสภา ท่านศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้ทัศนะถึงแนวทางแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่าง พระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีเป็นการทั่วไปไว้ แต่ผู้เขียนเห็นว่าสามารถนำมาใช้ เทียบเคียงกับ กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกำหนด ได้ เพราะเป็นการขัดแย้งระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกันดังนี้

1. ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงประกอบ รัฐกิจอันใด ซึ่งต้องอาศัยพระปรมาภิไธย แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย คณะรัฐมนตรีจะทำอย่างไร เป็นที่เห็นได้แน่ชัดว่าในกรณีเช่นนี้คณะรัฐมนตรีไม่มีทางเลือกอย่างอื่นเลย นอกจากกราบบทวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง แต่เนื่องจาก คณะรัฐมนตรีชุดนี้เป็นฝ่ายข้างมากในรัฐสภา หรือได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา พระมหากษัตริย์ไม่มีทางที่จะทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เพื่อให้รัฐสภาไว้วางใจ ได้ ก็จะต้องทรงแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีชุดที่ลาออกไป แต่คณะรัฐมนตรีที่ลาออกแล้วนี้จะ สอมรับการแต่งตั้งใหม่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า พระมหากษัตริย์จะได้พระราชทาน พระปรมาภิไธยในการประกอบรัฐกิจไว้เต็ม⁴³ จึงทำให้ทรงต้องยอมลงพระปรมาภิไธย ในร่างพระราชกำหนด

⁴³หยุด แสงอุทัย, "คำอธิบายชั้นปริญญาโท หลักรัฐธรรมนูญและ กฎหมายเลือกตั้งทั่วไป (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2513), หน้า 297.

สำหรับกรณีที่คณะรัฐมนตรีที่ลาออกจากตำแหน่ง โดยคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ไม่ได้มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากเด็ดขาดในสภาเพียงพรรคเดียว แต่เกิดจากการจัดตั้งรัฐบาลผสมระหว่างพรรคการเมืองหลายพรรค ดังนั้นสภาจึงประกอบไปด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค ซึ่งสามารถประกอบเป็นเสียงข้างมากในลักษณะแตกต่างกันได้ เช่น พรรคที่มีนโยบายใกล้เคียงกันอาจรวมกันจัดตั้งรัฐบาล แต่ก็ยังมีความแตกต่างในนโยบายปลีกย่อยอย่างอื่นอีกหลายประการ เมื่อคณะรัฐมนตรีชุดเดิมลาออกจึงมีทางเป็นไปได้ว่า อาจมีการจัดตั้งรัฐบาลผสมขึ้นใหม่ โดยรวมพรรคการเมืองต่าง ๆ ขึ้นในสูตรใหม่ต่างจากรัฐบาลผสมชุดเดิม ดังนั้นคณะรัฐมนตรีชุดใหม่นี้ อาจยินยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของพระมหากษัตริย์ได้ ทั้งนี้ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในทางการเมืองในแต่ละกรณี

2. ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงรู้สึกว่าจะไม่สามารถพระราชทานพระปรมาภิไธยได้ พระมหากษัตริย์ก็อาจทรงแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรีว่า ถ้าคณะรัฐมนตรีจะคงยืนยันให้ได้ พระมหากษัตริย์จะทรงสละราชสมบัติแทนที่จะลงพระปรมาภิไธย ในกรณีเช่นว่านี้ คณะรัฐมนตรีจะยอมต่อพระมหากษัตริย์หรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจทางสังคมกล่าวคือ การแสดงความจำนงที่จะทรงสละราชสมบัติ ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องใคร่ครวญว่า ควรจะเลือกปฏิบัติตามพระราชประสงค์หรือไม่ หรือจะยอมให้พระมหากษัตริย์ทรงสละราชสมบัติ ทั้งนี้เพราะพระมหากษัตริย์เป็นประมุขของปวงชนชาวไทยและเป็นที่รักใคร่นับถือของราษฎร การสละราชสมบัติอาจก่อสาธารณมติ (public opinion) เป็นปรปักษ์ต่อพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายรัฐบาล ซึ่งอาจทำให้พรรคการเมืองนั้นเสียคะแนนนิยมในการเลือกตั้งคราวหน้าได้ นอกจากนี้จะต้องพิจารณาว่าข้อขัดแย้งมีลักษณะสำคัญมากน้อยอย่างไร สำหรับเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ คณะรัฐมนตรี ย่อมจะยอมปฏิบัติตามพระราชประสงค์เสมอ แต่ถ้าเป็นเรื่องใหญ่อันกระทบกระทั่งประโยชน์ได้เสียของรัฐ หรือประชาชนอย่างมาก และคณะรัฐมนตรีรู้สึกว่าจะปฏิบัติตามพระราชประสงค์ตนจะไม่สามารถรับผิดชอบต่อรัฐสภาได้ หรือถ้าปฏิบัติไปแล้วฝ่าฝืนเจตจำนงของราษฎรก็จะไม่ยอมปฏิบัติ ⁴⁴

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 297.

การที่พระมหากษัตริย์ทรงไม่ลงพระปรมาภิไธยตามคำแนะนำของ คณะรัฐมนตรี จะต้องถือว่าโดยปกติเป็นสิ่งที่ไม่นิ่งปรารภณา เว้นแต่จะเป็นวิธีทาง สุดท้าย (ultimaratio) จริง ๆ เพราะการที่ทรงปฏิเสธเช่นนั้น ย่อมจะทำให้ คณะรัฐมนตรีต้องลาออกจากตำแหน่งหรือมิฉะนั้นก็ต้องทรงสละราชสมบัติ แต่ถ้าการ ไม่ยอมลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ เป็นการฝ่าฝืนเจตน์จำนงของราษฎร ผู้เลือกตั้งอย่างชัดเจน การแสดงความจำนงของพระมหากษัตริย์ที่จะสละราชสมบัติ ก็จะไม่มีความประโชชน์ อย่างไรก็ตามพระราชอำนาจในกรณีเช่นนี้ เป็นอำนาจทาง สังคม (social power) แล้วแต่ว่าความจริงพระมหากษัตริย์จะทรงเป็นที่รักใคร่ ของประชาชนเท่าใดและการสละราชสมบัติจะมีอิทธิพลเหนือสาธารณชนมากน้อยเกี่ยวกับฐานะ ของคณะรัฐมนตรีในรัฐสภา และพรรคการเมืองของฝ่ายรัฐบาลเท่าใด ฯลฯ ⁴⁵

กล่าวโดยสรุปแล้วการที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยใน ร่างพระราชกำหนดนั้น ทรงมีพระราชอำนาจที่จะทรงทำเช่นนั้นได้ โดยอาศัย พระราชอำนาจทั่วไปในการพระราชทานคำปรึกษาหารือแก่ฝ่ายบริหาร แต่การที่ ทรงยับยั้งนั้นไม่ลงพระปรมาภิไธยนั้น ตามทางปฏิบัติก็จะคงเป็นกระบวนการสุดแล้ว แต่พระราชอำนาจอื่น ๆ มิให้กระทบกระเทือนความรู้สึกและเจตนาดีของฝ่ายบริหาร เช่น ในบางกรณีที่ทรงพิจารณาเห็นว่าร่างพระราชกำหนดที่ทูลเกล้าถวายขึ้นมา มีข้อบกพร่องหรือข้อควรแก้ไขเพิ่มเติม แทนที่จะพระราชทานคือไปยังรัฐบาลอย่างเป็นทางการก็มักจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายกรัฐมนตรีมาเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท เพื่อทรงปรึกษาหารือ หรืออาจจะทรงเก็บเรื่องนั้นเอาไว้ ยังมีได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานคืนมาทันที เพื่อสดับตรับฟังเสียงวิพากษ์วิจารณ์จากสาธารณชนเสีย ก่อน ⁴⁶ ซึ่งในทางปฏิบัติยังไม่เคยปรากฏมาก่อนแต่อย่างใดว่าทรงปฏิเสธไม่ยอมลง พระปรมาภิไธยในร่างพระราชกำหนด

⁴⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 227-228.

⁴⁶ ชงทอง จันทรางศุ "พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยใน ทางรัฐธรรมนูญ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 151.

ข. พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำริให้ตราพระราชกำหนดได้หรือไม่

ในรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขโดยอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในหน้าที่บริหารโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ทั้งการตราพระราชกำหนดอันเป็นกฎหมายที่ออกโดยองค์การผู้ทำหน้าที่บริหาร ดังนั้นการตราพระราชกำหนดพระมหากษัตริย์จึงทรงต้องกระทำตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ทำให้ชวนเข้าใจไปว่าพระมหากษัตริย์จึงไม่อาจมีพระราชดำริให้ตราพระราชกำหนดได้แต่อย่างไร แต่เมื่อได้พิจารณาพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ไทยซึ่งมีพระราชอำนาจสอดคล้องกับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษตามที่ Bagchot ได้กล่าวไว้ ทรงมีสิทธิ 3 ประการคือ สิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือ สิทธิที่จะสนับสนุนและสิทธิที่จะตักเตือน จะเห็นได้จะสนับสนุนและสิทธิที่จะตักเตือน จะเห็นได้ว่าพระราชอำนาจนี้ย่อหมายถึงพระราชอำนาจในการพระราชทานคำแนะนำ แก่ นายกรัฐมนตรี ซึ่งย่อมเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่จะกราบบังคมทูลเรื่องต่าง ๆ ให้พระมหากษัตริย์ทรงทราบก่อน ดังนั้นในบางสถานการณ์พระมหากษัตริย์อาจทรงเห็นว่า เป็นทางออกที่ดีที่สุดที่จะแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไปด้วยดีมีอยู่หนทางเดียวคือ ตราพระราชกำหนดขึ้นให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ จึงมีพระราชดำริต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ผู้เกี่ยวข้องเป็นการส่วนพระองค์ให้ตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วย ก็สามารถดำเนินการได้ทันที

การที่พระมหากษัตริย์พระราชทานคำแนะนำจนกระทั่งอาจมีพระราชดำริให้คณะรัฐมนตรีตราพระราชกำหนดนี้ ในทางปฏิบัติแล้วจะทรงกระทำเป็นการภายในระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี และไม่อาจเปิดเผยต่อสาธารณชนได้ ในข้อนี้ศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย ได้ตั้งข้อสังเกตซึ่งพอนำมาเทียบเคียงกับการตราพระราชกำหนดได้ ดังนี้

"ในเวลานี้ในประเทศไทยยังมีรัฐมนตรีและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่บางคนเอาพระมหากษัตริย์คุณที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิ 3 ประการคือ สิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือสิทธิที่จะทรงสนับสนุน และสิทธิที่จะทรงตักเตือนไปใช้ในทางที่ผิดกล่าวคืออาจจะนำพระราชดำริในการที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้สิทธิ 3 ประการดังกล่าวนั้นไปเผยแพร่แก่สื่อมวลชนบ้างแก่บุคคลอื่นบ้าง การที่ทำเช่นนั้นอาจเป็นโดย

เจตนาดี เพราะเห็นว่าจะเป็นที่เชิดชูพระเกียรติบ้าง หรือเห็นว่าแสดงว่าได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยบ้าง หรือเป็นเกียรติที่ได้เข้าเฝ้าและรับสนองพระราชประสงค์บ้าง ซึ่งไม่ถูกต้องทั้งนั้น คำแนะนำหรือตักเตือนของพระมหากษัตริย์ย่อมต้องเป็นความลับ เพราะมิฉะนั้นผู้ที่ไม่เห็นชอบด้วยจะนำไปวิพากษ์วิจารณ์ และจะทำให้องค์พระมหากษัตริย์ไม่เป็นที่เคารพสักการะ ถ้าคณะรัฐมนตรีจะรับคำแนะนำตักเตือนไปปฏิบัติ ต้องปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบของตนเอง จะอ้างพระมหากษัตริย์ไม่ได้เพราะเป็นการนำพระมหากษัตริย์ไปทรงพิพจน์กับการเมือง" ⁴⁷

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วจึงเป็นการยากที่จะหาตัวอย่างมาแสดงเห็นว่าในทางปฏิบัติแล้ว พระมหากษัตริย์อาจมีพระราชดำริให้ตราพระราชกำหนดได้ เพราะพระราชกำหนดแต่ละฉบับคณะรัฐมนตรีย่อมไม่สามารถระบุได้ว่าฉบับใดบ้างที่เริ่มมาจากพระราชดำริ เพื่อป้องกันมิให้มีการนำไปวิพากษ์วิจารณ์เป็นทางเสื่อมเสียต่อองค์พระมหากษัตริย์ แต่อย่างไรก็ตามในขั้นนี้พอยกตัวอย่างเปรียบเทียบกันในกรณีอื่นเพื่อแสดงให้เห็นถึงพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงที่พระราชดำริในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

กรณีทรงแต่งตั้งนายสัญญา ชรรณศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ในช่วงระยะเวลาที่นับทัญญูติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2515 ซึ่งเป็นที่มาแห่งพระราชอำนาจในข้อนี้คือ มาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ และมีจำนวนตามสมควรประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินและมาตรา 18 บัญญัติว่า "การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ให้ประธานสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ขณะนั้นเรามีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

⁴⁷ หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515, (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2516), หน้า 46-47.

มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน 299 คน โดยมาจากการแต่งตั้งทั้งสิ้น จากบทบัญญัติในมาตราดังกล่าว ถ้ามองโดยผิวเผินแล้ว ก็อาจจะชวนให้นึกไปได้ว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีดุลพินิจที่จะพระราชทาน พระบรมราชวินิจฉัย เป็นเด็ดขาดเลือกสรรผู้ใดก็ได้มาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ในวิถีทางการปกครองแบบประชาธิปไตย จะเป็นข้อกำกับการใช้พระราชอำนาจในข้อนี้โดยมีหลักว่าจะต้องแต่งตั้งบุคคลที่ได้รับการสนับสนุนเป็นฝ่ายข้างมากในสภา ดังนั้นการที่จะทรงแต่งตั้งผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี ก็ย่อมแล้วแต่คำกราบบังคมทูลแนะนำของประธานสภา (นิติบัญญัติแห่งชาติ) ซึ่งจะต้องเป็นผู้ลงนามรับสนองพระราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และทางปฏิบัติที่เคยมีมาก่อนที่ประธานสภาจะกราบบังคมทูลแนะนำประการใด ก็มักจะมีการเรียกประชุมเป็นการภายในที่เรียกว่า "ชาวเสี่ยง" สอบถามความเห็นจากสมาชิกสภาฯ ทั้งหลายเสียก่อนว่าเห็นสมควรจะกราบบังคมทูลแนะนำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งท่านผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี จึงจะเป็นการเหมาะสม เพราะเมื่อมีพระบรมราชโองการแต่งตั้งแล้ว นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะต้องบริหารราชการแผ่นดินสืบไปด้วยความไว้วางใจของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วยเหตุนี้รัฐสภาจึงเป็นองค์กรที่เหมาะสมที่สุด ที่จะได้มีการสอบถามกันเป็นการภายในเสียก่อนที่ประธานสภาจะนำความขึ้นกราบบังคมทูลแนะนำ

แต่ในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ซึ่งเกิดจลาจลขึ้นในบ้านเมืองจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งและเดินทางออกนอกประเทศโดยทันทีเป็นผลให้ประเทศไทยในขณะนั้น ไม่มีนายกรัฐมนตรีรวมทั้งคณะรัฐมนตรี ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำก็ต้องพ้นจากตำแหน่งไปโดยปริยาย ทั้งยังไม่มีคณะรัฐบาลชุดเดิมทำหน้าที่รักษาการรองจนกว่าจะมีการแต่งตั้งรัฐบาลชุดใหม่แต่อย่างไร แต่ในขณะนั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติยังคงสถานการณ์อยู่ หากประธานสภาจะทำการชาวเสี่ยงกันในสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสียก่อนที่จะไม่ทันการ ในสถานการณ์เร่งด่วนคับขันเช่นนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงมีพระราชกระแสรับสั่งทางวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ในตอนค่ำวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ทรงแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ องคมนตรีเป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยประธานสภามีได้ทำหน้าที่ชาวเสี่ยงจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่ประการใด ในเหตุการณ์ครั้งนี้ น่าเชื่อว่าการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้งนายสัญญา ธรรมศักดิ์เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เกิดจากพระราชดำริ

ของพระองค์ท่านโดยตรง

กรณีทรงแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ พุทธศักราช 2516

ภายหลังจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้กราบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่ง และเดินทางไปต่างประเทศ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีคนใหม่แถลงให้สัญญาว่า จะเร่งรัดจัดให้มีรัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่ภายในกำหนด 6 เดือน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น คือ รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 สภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสองร้อยเก้าสิบเก้าคน จะเป็นองค์กรที่พิจารณาจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ แต่โดยที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนั้น ได้รับแต่งตั้งโดยพระบรมราชโองการ ซึ่งจอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีคนก่อนเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้ จึงมีเสียงเรียกร้องจากกลุ่มนักศึกษาและประชาชน ขอให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลาออกจากตำแหน่ง เปิดทางให้รัฐบาลเพื่อเปิดทางให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่ก่อนที่จะมีการตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเด็ดขาดลงไป ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทยอยกันยื่นใบลาออกจากสมาชิกภาพไปตามลำดับ ในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายน และต้นเดือนธันวาคม 2516

ในที่สุดเมื่อคืนวันจันทร์ที่ 10 ธันวาคม 2516 เวลาประมาณ 24.00 น. สภาวิทยุกรรมประชาสัมพันธ์ ได้ออกกระจายเสียงประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ เพื่อให้ทำหน้าที่เลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดใหม่แทนชุดเก่าโดยมีข้อความตามพระราชโองการในรายละเอียดดังต่อไปนี้

ต่อมาในวันที่ 15 ธันวาคม 2516 สำนักนายกรัฐมนตรีได้ออกคำชี้แจงแก่ประชาชน เรื่องการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติ ดังนี้

คำชี้แจงแก่ประชาชน เรื่องการจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติ

1. ขณะนี้การปกครองของประเทศไทยเป็นไปตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

2. ก่อนที่จะได้มาประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิก สมิชชานแห่งชาติปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลาออกจากตำแหน่งเป็นลำดับ ติดต่อกันเป็นจำนวนมาก เป็นเหตุที่จะทำให้ไม่ครบองค์ประชุมของสภานิติบัญญัติที่จะปฏิบัติหน้าที่รวมทั้งพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามมาตรา 10 แห่งรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร

3. การแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 6 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ไม่ว่าจะเป็น การแต่งตั้งทั้งหมด 299 คน ในกรณีเริ่มแรกหรือในกรณียุบสภาหรือแต่งตั้งซ่อมใน เมื่อตำแหน่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่างลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออก ตามวาระ

4. ในการที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ จะทรงใช้วิธีการโดยอ้อมสุดแต่พระบรมราชวินิจฉัย

5. สำหรับการแต่งตั้งคราวสำคัญนี้ โปรดเกล้าฯ ให้ใช้วิธีการตั้ง สมิชชานแห่งชาติขึ้น ประกอบด้วยบุคคลผู้เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ อาชีพ วิชา ความรู้ ตลอดจนทรรศนะและแนวความคิดทางการเมืองให้มากและกว้างขวาง และ มาประชุมกันเลือกบุคคลที่เหมาะสมจากสมาชิกสมัชชานแห่งชาติขึ้นจำนวนหนึ่งแล้วนำ รายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งบุคคล เหล่านั้นเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

6. สำหรับการนัดหมายและจัดการประชุมสมาชิกสมัชชานแห่งชาติ โปรดเกล้าฯ ให้รัฐบาลจัดการโดยตรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานและ รองประธานที่ประชุมขึ้น

7. รัฐบาลได้จัดการสนองพระราชประสงค์ทั้งนี้โดยเร่งรีบและดำเนินการ นัดหมายติดต่อกับสมาชิกสมัชชานแห่งชาติโดยใกล้ชิด พร้อมทั้งวางระเบียบวิธีการ ออกเสียงเลือกตั้งที่ถูกต้องรวดเร็ว ซึ่งจะได้ชี้แจงให้สมาชิกสมัชชานแห่งชาติทราบ โดยชัดเจนโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะสามารถจะทำได้ ทั้งนี้โดยได้รับความร่วมมืออย่างดี

อิงของเจ้าหน้าที่ทุกกระทรวงทบวงกรมและสถาบันที่เกี่ยวข้อง พร้อมด้วยนิสิต นักศึกษา
อาสาสมัครเป็นจำนวนมาก

จึงขอแถลงมาให้ทราบทั่วกัน

สำนักนายกรัฐมนตรี

15 ธันวาคม 2516 ⁴⁶

ขั้นตอนต่อมาคือ ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อ
วันที่ 16 ธันวาคม 2516

ในที่สุดสมัชชาแห่งชาติ ก็ได้เปิดประชุมอย่างเป็นทางการครั้งแรก
ในเช้าวันที่ 18 ธันวาคม 2516 ณ สนามม้าราชตฤณมัยสมาคม โดยพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชดำเนินมาทรงกระทำพิธีเปิดประชุมสมัชชาแห่งชาติ

การที่ทรงแต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้น เพื่อใช้เป็นกลไกคัดเลือกสมาชิก
สภานิติบัญญัติแห่งชาตินี้ จะเห็นได้ว่า ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2515 ที่ใช้อยู่ในช่วงเวลานี้ไม่ได้ระบุให้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
มีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสมัชชาแห่งชาติ แต่ประการใด และแม้จะ
บัญญัติให้ทรงมีพระราชอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ตาม แต่
โดยหลักทั่วไป และตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญไทย นายกรัฐมนตรีผู้ซึ่งเป็น
ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ ควรจะเป็นผู้กราบ
บังคมทูลเสนอรายชื่อ แต่เนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองในขณะนั้นประการหนึ่ง
ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีในเวลานั้นคือ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ไม่ใช่ข้าราชการเมือง
โดยอาชีพ หากแต่เป็นผู้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า แต่งตั้งมาทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี
เพียงชั่วคราวอีกประการหนึ่ง จึงทำให้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำริ

⁴⁶ สยามรัฐ (11 ธันวาคม 2516) : 1.

และตัดสินพระราชหฤทัยจัดตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เพียงคัดเลือกสมาชิก
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จากนั้นก็เป็นอันสิ้นสุดหน้าที่

จากตัวอย่างในกรณีพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงแต่งตั้ง นาย
สัญญา ชรรณศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี และกรณีทรงแต่งตั้งสมัชชาแห่งชาติขึ้น
ดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่าในภาวะบ้านเมืองประสบกับวิกฤตการณ์ อยู่ในภาวะคับขัน
เพื่อให้ประเทศชาติและพสกนิกรของพระองค์ อยู่รอดปลอดภัย องค์พระมหากษัตริย์
ก็ทรงสามารถริเริ่มและตัดสินพระราชหฤทัยดำเนินการในกระบวนการทางการเมือง
ได้ ทั้งนี้ผู้มีหน้าที่รับสนองพระบรมราชโองการต้องมีความเห็นสอดคล้อง ตาม
พระราชดำริ โดยตกลงเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้นในทำนองเดียวกัน
หากการตราพระราชกำหนดเป็นหนทางที่จะนำประเทศชาติรอดพ้นวิกฤตการณ์ต่าง ๆ
ด้วยพระบารมีและพระปรีชาสามารถประกอบกับทรงได้รับความจงรักภักดีจากพสกนิกร
ทั้งยังทรงปราศจากอคติทางการเมืองด้วยประการทั้งปวง พระมหากษัตริย์อาจทรง
มีพระราชดำริ ให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดได้ ทั้งนี้โดยฝ่ายบริหารหรือ
คณะรัฐมนตรีจะต้องมีความเห็นสอดคล้องกับองค์พระมหากษัตริย์ และตกลงใจรับเป็นผู้รับ
สนองพระบรมราชโองการ ดังจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างที่ทรงแต่งตั้ง นายสัญญา
ชรรณศักดิ์ นั้นมีนายทวี แรงขำ รองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่แทน
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ และกรณีแต่งตั้ง
สมัชชาแห่งชาติ มีนายสัญญา ชรรณศักดิ์ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา สำหรับการกระทำ
ของพระมหากษัตริย์ เนื่องจากมีการลงนามรับสนองพระราชโองการ ดังนั้น
คณะรัฐมนตรีจะต้องเลือกได้ว่าพระมหากษัตริย์จะควรกระทำหรืองดเว้นการกระทำ
นั้น ๆ เสีย พระมหากษัตริย์ย่อมไม่สามารถจะกระทำกิจการอื่นเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน
เป็นการฝ่าฝืนใจคณะรัฐมนตรีได้อีก ทั้งตามหลักที่ว่าคณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องร่วมกัน
รับผิดชอบต่อรัฐสภา แม้จะเป็นการกระทำของรัฐมนตรีร่วมคณะเพียงนายเด็ชวก็ตาม
ดังนั้นจึงเป็นการยากลำบากมากที่พระมหากษัตริย์จะหารัฐมนตรีมาลงนามรับสนอง
พระบรมราชโองการเพื่อตราพระราชกำหนดตามพระราชประสงค์ ถ้า
พระมหากษัตริย์ทรงยืนยันว่าจะตราพระราชกำหนด ซึ่งคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบ
ด้วยให้จงได้ คณะรัฐมนตรีอาจไม่ยอมลงนามสนองพระบรมราชโองการ ฉะนั้นการ
ที่พระมหากษัตริย์มีพระราชดำริให้ตราพระราชกำหนด แม้คณะรัฐมนตรีไม่เห็นพ้อง

ด้วยโดยได้ถวายเหตุผลคัดค้าน แต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงยินยอมปฏิบัติตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อได้ทักท้วงและยังถวายคำแนะนำยืนยัน จึงเป็นภัยแก่ราชบัลลังก์ และมีทางที่อาจถูกกล่าวหาว่าพระมหากษัตริย์มิได้ทรงวางตนเป็นกลาง เอนเอียงเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการเมือง แม้พระมหากษัตริย์จะอ้างว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนก็ตาม ทางเลือกในกรณีเช่นนี้จึงมีอยู่สองประการ เช่นเดียวกับที่กล่าวไว้ในข้อ ก. กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงยอมลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกำหนดนั้นคือ คณะรัฐมนตรีต้องลาออกหรือพระมหากษัตริย์ต้องทรงสละราชสมบัติ

การที่พระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีต่างมีอำนาจร่วมกันในการตราพระราชกำหนด โดยอาศัยเรื่องราวการกระทำรัฐกิจใด ๆ ของพระมหากษัตริย์จะต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และในขณะเดียวกัน พระราชกำหนดที่ไม่มีพระปรมาภิไธยขององค์พระมหากษัตริย์ย่อมไม่สามารถใช้บังคับได้ ลักษณะดังกล่าวนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการถ่วงอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารด้วยกัน คือการถ่วงอำนาจระหว่างประมุขแห่งรัฐกับอำนาจของคณะรัฐมนตรี

4.2 สถานการณ์ที่จะตราพระราชกำหนดได้

4.2.1 เหตุฉุกเฉินหรือกรณีฉุกเฉิน

ความหมายของเหตุฉุกเฉินหรือกรณีฉุกเฉิน

อย่างไรจึงจะเรียกว่าเป็นเหตุฉุกเฉินหรือกรณีฉุกเฉิน เมื่อเทียบกับในต่างประเทศแล้วคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันคือว่า "State of emergency" หรือ "etat d'urgence" ซึ่งหมายถึง "สถานการณ์ฉุกเฉิน" ในต่างประเทศ แต่ละประเทศได้ให้คำจำกัดความของ "สถานการณ์ฉุกเฉิน" (State of emergency, etat d'urgence) แตกต่างกันไป มีหลายประเทศที่คำจำกัดความไม่มีความหมายกว้างออกไปถึงการสงครามหรือการคุกคามจากภายนอกประเทศ ด้วยการโจมตีด้วยกำลังทหาร แต่สำหรับประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศคำจำกัดความมี

ความกว้างขวางครอบคลุมไปถึงสถานการณ์ฉุกเฉินภายในประเทศ ดังเช่น การ
จลาจลการกบฏการคุกคามต่อการเป็นอันหนึ่งอันเดียวของราชอาณาจักร ความเป็น
เอกราช สถาบันของชาติความมั่นคงทางเศรษฐกิจ, public order, และสวัสดิภาพ
ของปวงชนนอกจากนี้รัฐธรรมนูญของหลายประเทศยังให้ความหมาย รวมไปถึงภัยพิบัติ
ทางธรรมชาติ และบางประเทศความหมายของสถานการณ์ฉุกเฉิน ขึ้นอยู่กับข้อผูกพัน
อันเนื่องมาจากข้อการตกลงระหว่างประเทศ ⁴⁹

ด้วยเหตุนี้ความหมายของ "สถานการณ์ฉุกเฉิน" ในประเทศหนึ่งจึงไม่
อาจนำมาใช้ได้ ในอีกประเทศหนึ่ง ในแต่ละประเทศจะมีความหมายแค่นั้นเพียงใด
ย่อมขึ้นอยู่กับที่มาและวิวัฒนาการของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทยตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม
(ชั่วคราว) 27 มิถุนายน 2475 มาตรา 29 ได้ใช้ถ้อยคำว่า "ถ้ามีกรณีฉุกเฉิน
เกิดขึ้น ซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุมสภาราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้....."
คำว่า "กรณีฉุกเฉิน" นี้จะมีความหมายแค่นั้นเพียงใดไม่ได้มีการให้คำจำกัด
ความไว้ จึงค่อนข้างคลุมเครือ ส่วนคำว่า "ซึ่งคณะกรรมการจะเรียกประชุม
สภาราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิได้" ก็มีใช้คำอธิบายความหมายของ "กรณีฉุกเฉิน"

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 คณะกรรมการ
ร่างรัฐธรรมนูญ ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญและนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรโดยใช้ถ้อยคำ
ใหม่ว่า

"ในโอกาสฉุกเฉิน" ซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันทั่วทั้งมิ
ได้....." ⁵⁰ ซึ่งต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแก้ไขถ้อยคำจาก "ใน

⁴⁹V. Herman, Parliaments of the World, 3rd.ed.
(London : Gower Publishing Company Limited, 1986), p.1047.

⁵⁰สภาผู้แทนราษฎร, รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่
39/2475" , วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2475.

โอกาสฉุกเฉิน" เป็น "ในเหตุฉุกเฉิน" โดยมุ่งหวังให้ถ้อยคำสละสลวยขึ้นเท่านั้น มิได้ประสงค์จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างในความหมายของถ้อยคำที่เลือกใช้แต่ประการใด ^{๕๑}

รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้แก่ฉบับ พ.ศ. 2489, 2490, 2492, 2495 และ 2511 จึงได้ใช้ถ้อยคำว่า "เหตุฉุกเฉิน" สืบต่อเนื่องกันตลอดมาจนกระทั่งมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517

นายเสวต เปี่ยมพงษ์สานต์ อนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ได้ขอแก้จาก "เหตุฉุกเฉิน" กลับมาเป็น "กรณีฉุกเฉิน" อีกครั้ง โดยมีได้แสดงเหตุผลที่ชัดเจนแต่ประการใด ^{๕๒} และได้ใช้คำนั้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ^{๕๓}

เมื่อพิจารณาความเป็นมาในด้านถ้อยคำแล้ว คำว่า "กรณีฉุกเฉิน" และ "เหตุฉุกเฉิน" ไม่น่าจะมีความแตกต่างกับหรือแสดงให้เห็นความแตกต่างกันในระดับของสถานการณ์ (Degree) ว่าฉุกเฉินมากหรือน้อยกว่ากันอย่างไรสำหรับความหมายของมันแล้วจำเป็นจะต้องค้นหาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฉบับแรก ๆ อันเป็นที่มาแห่งหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดและเป็นแบบอย่างสำหรับฉบับต่อ ๆ มา ตามเอกสารหลักฐานที่ค้นคว้า

^{๕๑} เรื่องเดียวกัน.

^{๕๒} สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมคณะกรรมาการร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2517," วันพุธที่ 23 มกราคม 2517.

^{๕๓} ยกเว้นในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515, 2519 และ 2520 ซึ่งเกิดจากการที่คณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปจัดให้มีขึ้น โดยรัฐธรรมนูญและธรรมนูญเหล่านี้ยังคงมีบทบัญญัติเรื่องพระราชกำหนดอยู่ แต่ไม่ได้ใช้ข้อความระบุถึง "กรณีฉุกเฉิน" หรือ "เหตุฉุกเฉิน" แต่จะใช้ถ้อยคำว่า "เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วน" ในอันจะ....

ได้ในระยะต้น ๆ ไม่ปรากฏว่ามีการอธิบายหรือให้ความหมายของคำดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หลวงประเจิดอักษรลักษณ์ ได้กล่าวถึงกฎหมายในกรณีฉุกเฉินตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว มาตรา 29 โดยได้ยกตัวอย่างถึงกรณีนี้ว่า

"ตัวอย่างเช่น เกิดการกบฏขึ้นเป็นต้น และในเวลาที่เกิดการกบฏนั้น ไม่มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎร รัฐบาลจำเป็นจะต้องออกพระราชบัญญัติแก้ไขงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อเอาเงินมาใช้สำหรับปราบกบฏ พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติโดยได้รับอนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร แต่เมื่อสภาผู้แทนราษฎร ไม่มีประชุม คือไม่ถึงคราวที่มีสมัยประชุมเช่นนี้ทางรัฐบาลก็ต้องการเงินเป็นการด่วนที่จะต้องนำเงินมาใช้จ่ายในการปราบกบฏก็จำเป็นจะต้องออกกฎหมายเพิ่มเติมแก้ไขพระราชบัญญัติงบประมาณ คือเอาเงินมาใช้ให้ทันทั่วทั้งที่ แต่ว่ากฎหมายซึ่งออกในระหว่างนั้น ⁵⁴ เมื่อสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการประชุมแล้ว คณะกรรมการราษฎรจะต้องรีบเสนอขอให้สภาผู้แทนราษฎรรับรองอีกคราวหนึ่ง" ⁵⁵

ดังนั้น "กรณีฉุกเฉิน" ตามความเห็นของหลวงประเจิดอักษรลักษณ์ที่พอยกตัวอย่างได้ก็คือการเกิดกบฏนั่นเอง

หลังจากได้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 เสร็จเรียบร้อยและได้นำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณานั้น โดยพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แถลงถึงข้อความในรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชกำหนดดังนี้

⁵⁴ ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามฯ ยังไม่ได้มีการเรียกชื่อกฎหมายที่ออกในการฉุกเฉินนี้ว่า "พระราชกำหนด"

⁵⁵ หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพ : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2477), หน้า 86-87.

"ข้าพเจ้าขอกล่าวถึงมาตรา 52 เป็นพิเศษ เพราะมีข้อความที่อาจสะกิดใจคือ การออกกฎหมายในเมื่อสภามีได้ประชุมกัน ความข้อนี้จำเป็นต้องมีทุกบ้านทุกเมืองเขาก็มี เพราะเหตุว่าราชการดำเนินอยู่ทุก ๆ วัน แต่สภาหาได้มีการประชุมทุก ๆ วันไม่ ในระหว่างที่สภามีได้ประชุม ถ้าหากจำเป็นจะต้องออกกฎหมาย ก็ต้องมีวิธีที่จะออกได้ มิฉะนั้นอาจเป็นการเสียหายแก่การงานของแผ่นดิน แต่พวเมื่อออกไปแล้ว ถึงเวลาที่สภาประชุมกัน สภามีอำนาจบริบูรณ์ที่จะตัดสินว่ากฎหมายเหล่านั้นให้คงเป็นกฎหมายต่อไปหรือให้เลิกเสีย" ^{๕๑}

คำแถลงดังกล่าวเน้นหนักไปในกรณี "มีความจำเป็น" จะต้องมีกฎหมายในบางเรื่องออกมาใช้บังคับในช่วงเวลาที่สภามีได้ประชุมกัน

แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับการยืนยันอีกครั้งหนึ่ง เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญที่คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอต่อสภา โดยพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา เมื่อพิจารณาถึงมาตรา 52 ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวชี้แจงถึงแนวความคิดดังกล่าวมีลักษณะทำนองเดียวกับที่กล่าวไว้เมื่อครั้งแรก

ในประเด็นดังกล่าวเมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับความหมาย ในภาษาอังกฤษ "state of emergency" ดังที่กล่าวในตอนต้น คำว่า "กรณีฉุกเฉิน" น่าจะมีความหมายถึงกรณีสถานการณ์ไม่ปกติต่าง ๆ เช่น เกิดจลาจล ภัยพิบัติ โรคระบาด เกิดกบฏ สงคราม รวมถึงสถานการณ์ไม่ปกติในด้านอื่น ๆ เช่นด้านเศรษฐกิจ เกิดข้าวยากหมากแพง มีคนว่างงานมาก หรือเศรษฐกิจตกต่ำ ฯลฯ ซึ่งสถานการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้เกิด "ความจำเป็น" ที่จะต้องมีกฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขให้คืนสู่ปกติ

^{๕๑} สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 43/2475", วันพุธที่ 16 พฤศจิกายน 2475.

ในประเด็นต่อไปหากมีการพิจารณาว่าการออกพระราชกำหนดด้วยสาเหตุที่มีสภาวะเหตุการณ์ไม่ปกติเกิดขึ้น เป็นผลสืบเนื่องทำให้ต้องมีกฎหมายออกมาใช้บังคับเพื่อแก้ไขสถานการณ์ เหตุการณ์ไม่ปกติดังกล่าวควรมีความรุนแรงเพียงใดมากน้อยแค่ไหน เพื่อที่จะตอบปัญหาดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงเหตุการณ์ในขณะการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ซึ่งพอเป็นแนวทางใช้ในการตอบคำถามข้อนี้ได้

ในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 เมื่อพิจารณามาถึงบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของปวงชนไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในกรณี สถานการณ์ไม่ปกติจำเป็นจะต้องมีวีตรอนเสรีภาพบางประการ เช่นเกี่ยวกับเสรีภาพในการพิมพ์ การเขียน จึงได้มีการพิจารณาถึงสถานการณ์ไม่ปกติในลักษณะต่าง ๆ กัน โดยที่ประชุมเห็นพ้องกันว่าสถานการณ์ไม่ปกตินั้น สามารถแบ่งตามความรุนแรงแห่งสถานการณ์ได้ 3 ระดับ (Degree) ได้แก่ ภาวะฉุกเฉิน กฎอัยการศึก และ ภาวะคับขัน⁵⁷

นายปราโมทย์ นาครทรรพ และพลเอกสุรกิจ มัยลาภ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานการณ์เหล่านี้ไว้ดังนี้⁵⁸

1. ภาวะฉุกเฉินอาจเกิดได้จากสาเหตุสองประการคือ เกิดจากธรรมชาติอันได้แก่การเกิดภัยพิบัติตามธรรมชาติ เป็นต้นว่าน้ำท่วม เกิดโรคระบาด เกิดดอกซาก ข้าวซากหมากแพง หรือเกิดมรสุม พายุ ทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งอาจเกิดเป็นบริเวณทั่วไปหรือในอาณาเขตที่จำกัดก็ได้ อีกประการหนึ่งเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ได้แก่การก่อความวุ่นวาย จลาจล นัดหยุดงาน เป็นต้น เมื่อมี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵⁷ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5/2516", วันพุธที่ 9 พฤศจิกายน 2516.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน.

เหตุการณ์ดังกล่าว น่าจะต้องมีการประกาศภาวะฉุกเฉิน^{๕๑}

2. กฎอัยการศึก หากภาวะฉุกเฉินได้รุกรลามไปจนกระทบกระเทือนความสามารถของรัฐบาลที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ หรือเกิดภัยพิบัติโดยการรุกรานของคนต่างด้าว กองทัพต่างแดนหรือกำลังภายนอกประเทศ ก็น่าจะเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องให้มีการประกาศกฎอัยการศึก แต่ก่อนจะมีการประกาศกฎอัยการศึกนั้น น่าจะ

^{๕๑} การประกาศภาวะฉุกเฉินนี้ เรามีกฎหมายที่มีลักษณะเดียวกันเพียงแต่ใช้ถ้อยคำต่างกันคือใช้คำว่า "สถานการณ์ฉุกเฉิน" กฎหมายนี้ได้แก่พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2595 ทั้งนี้เพราะให้อำนาจรัฐบาลสามารถประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วราชอาณาจักรหรือเฉพาะในเขตท้องที่ใดก็ได้แล้วแต่ความจำเป็นโดยพลติการณณ์ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็เนื่องมาจากรัฐบาลในขณะนั้น มีนโยบายที่จะกำหนดวิธีการบริหารราชการบางประการไว้ในเมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉิน สำระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็คือเมื่อได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในเขตท้องที่ใดแล้ว นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ย่อมมีอำนาจที่จะประกาศห้าม บังคับ หรือสั่งการใด ๆ อันเป็นผลแก่การรักษาความสงบ มีผลในทางให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่มากและกว้างขวางกว่ายามปกติ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนยังคงเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่อยู่เช่นเดิม มิได้มีการโอนอำนาจหน้าที่ไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร เหมือนกับกรณีประกาศกฎอัยการศึก นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้บัญญัติคำนิยามของ "สถานการณ์ฉุกเฉิน" ไว้ในมาตรา 3 ดังนี้

"สถานการณ์ฉุกเฉิน" หมายความว่า สถานการณ์อันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร หรืออันอาจทำให้ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือภาวะการรบหรือการสงครามตามที่จะได้มีประกาศให้ทราบ

ต้องมีภาวะที่เรียกว่า ภาวะฉุกเฉินและมีการประกาศภาวะฉุกเฉินขึ้นหนึ่งเสียก่อน ^{๑๐}

3. ภาวะคับขัน พอเทียบได้กับหลักในมาตรา 176 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2511 ที่บัญญัติว่า "ในยามที่มีสภาพสงครามหรือภาวะคับขันถึงขนาดอัน อาจเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรและการใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา อาจขัดข้องหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์..." หมายความว่าความคับขันนั้นมันถึง ขั้นที่สุดแล้ว จะเป็นจะต้องใช้อำนาจโดยเด็ดขาดโดยบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อรักษาไว้เพื่อความอยู่รอดของประเทศ แม้จะประกาศกฎอัยการศึกแล้วก็ยังไม่วาย

นอกจากนี้ นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย ซึ่งเป็นทั้งอนุกรรมการทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ และเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมใน คำว่า "ภาวะคับขัน" อีกดังนี้

ภาวะคับขันเป็นตีกวีที่รุนแรงที่สุดหมายถึงว่าเกิดเหตุการณ์อย่างร้ายแรง เช่น ข้าศึกมาประชิดชายแดนหรือผู้ก่อการร้ายเข้าโจมตีสถานที่ราชการ จับ รัฐมนตรีกวาดล้างทำลายล้างหรือประหารลอบยิงสมาชิกรัฐสภาแล้วคือในสถานการณ์ เช่นนี้ รัฐบาลไม่อาจจะใช้อำนาจปกติตามรัฐธรรมนูญได้ในการที่จะทำให้สภาวะของประเทศเข้าสู่สภาพปกติ ในกรณีเช่นนี้ก็ถือว่าให้รัฐบาลใช้อำนาจพิเศษได้ อันนี้เป็น ตีกวีสูงสุด แต่ภาวะฉุกเฉินนี้เบาลงไปหน่อย ^{๑๑} รัฐธรรมนูญฝรั่งเศสบอกว่า ภาวะคับขันหมายความว่าภาวะที่เกิดขึ้นคุกคามเอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดนอย่างรุนแรง การคุกคามนี้จะต้องมีผลทำให้สถาบันทางรัฐธรรมนูญไม่อาจดำเนินการได้ตามปกติต้องหยุดชะงักลง หมายถึงว่ารัฐสภาไม่อาจจะประชุมได้ตามปกติ เพราะเหตุว่า

^{๑๐} การประกาศกฎอัยการศึกมีผล 3 ประการคือ (1) โอนอำนาจจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนไปยังเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ทั้งนี้เท่าที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องโอนอำนาจนั้น ๆ ให้แก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร (2) อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีมากและกว้างขวางกว่ายามปกติ และ (3) ศาลทหารจะมีเขตอำนาจครอบคลุมเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, ฉบับ พ.ศ. 2517, "รายงานการประชุม คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 5/2516,"

ได้รับการคุกคามโดยผู้ก่อการร้าย คณะรัฐมนตรีเกิดการแตกแยก รัฐมนตรีถูกจับเป็นตัวประกัน หรือเกิดการกบฏ เหล่านี้เป็นเรื่องของภาวะคับขัน ^{๑๒}

การแบ่งระดับสถานการณ์ตามตึกวีความรุนแรงดังกล่าวนี้พอสันนิษฐานได้ว่านำมาจากกฎหมายไทยที่เคยประกาศใช้ในอดีตและบางฉบับที่ยังมีใช้อยู่ในก่อนที่ช่วงเวลาที่มีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ^{๑๓} โดยนำมาแยกกลุ่มและเรียงลำดับตามระดับความรุนแรงเช่น พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติควบคุมเงินตราในภาวะฉุกเฉิน พ.ศ. 2489 พระราชบัญญัติบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ซึ่งให้อำนาจรัฐบาลประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้ พระราชบัญญัติกฤษฎีกาการศึกษา พ.ศ. 2457 ให้อำนาจรัฐบาลประกาศกฤษฎีกาการศึกษาเช่นกัน นอกจากนี้ได้แก่บทบัญญัติเรื่องประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติตามมาตรา 176 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2511 รวมทั้งกฎหมายที่ออกใช้ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2485 - 2488) ที่ระบุภาวะคับขันเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่าในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 เป็นต้น เป็นที่น่าสังเกตว่านอกจากพระราชบัญญัติบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ที่ให้นิยามของคำว่า "สถานการณ์ฉุกเฉินแล้วกฎหมายเหล่านี้ไม่มีฉบับใดที่กำหนดค่านิยามของภาวะคับขันหรือภาวะฉุกเฉินอีกเลย แม้กระทั่งพระราชบัญญัติกฤษฎีกาการศึกษา พ.ศ. 2475 ก็เช่นเดียวกัน นอกจากนี้แล้วยังได้นำรัฐธรรมนูญต่างประเทศมาเทียบเคียงอีกด้วย เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๒} คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 20/2516," วันพุธที่ 12 ธันวาคม 2516.

^{๑๓} ในวันที่ 24 ตุลาคม 2516 มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่พิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ และได้มีการประชุมครั้งแรก เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2516.

ในการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้พิจารณากันถึง สถานการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ เมื่อเกิดสถานการณ์ขึ้นในระดับใดก็จะนำกฎหมายที่บัญญัติ ขึ้นโดยเฉพาะสำหรับสถานการณ์นั้นมาใช้บังคับ ทั้งในตัวบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการวางหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานแก่ปวงชน ยังจะต้องมี การบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้อีกว่าในสถานการณ์ไม่ปกติต่าง ๆ จะงดเว้นการให้สิทธิ เสรีภาพหรืองดเว้นการใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา เช่นการให้เสรีภาพของหนังสือพิมพ์^{๘๔} เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ นายปราโมทย์ นาครทรรพ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 จึงได้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฯ ว่า ใน รัฐธรรมนูญฉบับที่กำลังยกร่างนี้น่าจะมีบทบัญญัติหนึ่งครอบคลุมถึงทุกระดับของสถานการณ์ (Degree) ทั้งภาวะฉุกเฉิน ภาวะคับขัน หรือกฏอัยการศึก โดยบัญญัติขอบเขตใน การให้อำนาจแก่รัฐบาลเพื่อดำเนินการต่าง ๆ ในขณะเกิดสถานการณ์ไม่ปกติเหล่านี้ รวมทั้งให้อำนาจครอบคลุมไปถึงสามารถงดเว้นการใช้รัฐธรรมนูญในบางมาตรา โดยไม่จำเป็นต้องไปเขียนเป็นข้อยกเว้นไว้ในแต่ละมาตราที่เป็นการรับรองสิทธิ เสรีภาพ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมืองให้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะอย่างกว้างขวางโดยไม่มีหลักประกัน

จากประเด็นดังกล่าวนี้เองเมื่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณา มาถึงหมวดว่าด้วยคณะรัฐมนตรี นายวงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย จึงได้เสนอว่าในกรณี ที่ประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน (อันเป็นสถานการณ์ที่รุนแรงที่สุด) จำเป็นต้องให้อำนาจ แก่รัฐบาลออกมาตรการพิเศษต่าง ๆ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้กลับเข้าสู่สภาพปกติ โดยเร็วที่สุด (แม้ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจออกพระราชกำหนดอยู่แล้วก็ตาม แต่ไม่ เพียงพอเนื่องจาก พระราชกำหนดต้องอยู่ในกรอบ กระทบเสรีภาพไม่ได้) ในภาวะ ฉุกเฉินบางครั้งเราต้องออกมาตรการ (measure) บางอย่างเพื่อระงับหรือไป กระทบกระทั่งสิทธิเสรีภาพบางประการ แต่อำนาจพิเศษหรือมาตรการพิเศษนี้ หมายถึงให้ใช้ได้ในการณ์พิเศษ ตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ไม่เป็นอุปสรรคของรัฐบาลเป็น

^{๘๔} เรื่องเดียวกัน.

การใช้อำนาจที่เข้าไประงับการใช้มาตราบางมาตราในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพดังเช่นปรากฏในรัฐธรรมนูญไว้มาร์ของเยอรมัน และการใช้อำนาจปกติตามรัฐธรรมนูญ รัฐบาลไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ เช่นเกิดการนัดหยุดงานโดยไม่มีเหตุผลแต่กระทำโดยได้รับการยุบหย่ หรือในภาวะสงครามหรือใกล้เคียงกับสงคราม รัฐบาลควรมีอำนาจเด็ดขาด เช่น สั่งปิดโรงงาน การห้ามหนังสือพิมพ์เสนอข่าวหรือเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ กรณีมีการกักตุนสินค้า การสาธารณูปโภคหยุดชะงัก เนื่องจากการนัดหยุดงานหรือชาวนาถุณายกุนยึดที่ดินโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น ^{๑๕}

ในกรณีนี้ นายเสวตร เปี่ยมพงษ์สานต์ กรรมการร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่ง ไม่เห็นด้วยเนื่องจากเห็นว่าในสถานการณ์ฉุกเฉินระดับต่าง ๆ นี้มีทางแก้ไขอยู่แล้วโดยให้ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดได้ และสามารถใช้ได้ครอบคลุมทุกสถานการณ์ ฝ่ายบริหารต้องการกฎหมายในลักษณะใดที่เห็นว่าสามารถคุ้มครองสถานการณ์ให้ดีขึ้นอาจทำได้โดยตราพระราชกำหนดซึ่งน่าจะเพียงพออยู่แล้ว โดยอาจพิจารณาขยายหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดให้กว้างเพื่อสามารถใช้ได้ครอบคลุมได้ทุกสถานการณ์ โดยเฉพาะในกรณีเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตามที่นายพงศ์เพ็ญฯ อ้าง ^{๑๖}

ประเด็นดังกล่าวนี้มีการถกเถียงกันในที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวาง ในเบื้องต้นที่ประชุมมีมติรับหลักการของนายพงศ์เพ็ญ โดยให้นายพงศ์เพ็ญไปทำการกร่างมาดังกล่าวนำมาเสนอต่อที่ประชุม ^{๑๗} ครั้งเมื่อนายพงศ์เพ็ญ ได้ทำ

^{๑๕} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๖} คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 23/2516," วันศุกร์ที่ 21 ธันวาคม 2516.

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน.

การขกร่างและนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญกลับปรากฏว่ามีผู้คัดค้านมาก และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจึงมีมติให้ตัดออก^{๑๑}

หลังจากขกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสภาฯรับหลักการและส่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา ในชั้นกรรมาธิการนี้เอง นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทัย ในฐานะกรรมาธิการท่านหนึ่งได้เสนอให้ เพิ่มบทบัญญัติให้รัฐบาลมีอำนาจกำหนดมาตรการพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมอีกครั้งหนึ่ง โดยให้บัญญัติไว้ในมาตราต่อจากมาตราที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนด ทั้งนี้มีความดังนี้

"มาตรา... ในยามที่ประเทศอยู่ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรงอันมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศชาติหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน นายกรัฐมนตรีหลังจากได้ปรึกษาหารือประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ โดยมีมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ออกมาตรการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจอันมิใช่เป็นการลงโทษทางอาญา หรือเพิ่มภาษีอากร ทั้งนี้เพื่อแก้ไขสภาวะการทางเศรษฐกิจให้คืนเข้าสู่สภาพปกติโดยเร็ว

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ออกมาตรการต่าง ๆ ตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภาทราบโดยไม่ชักช้า ถ้าเป็นเวลาระหว่างปิดสมัยประชุมรัฐสภา ให้ประธานรัฐสภาเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการด่วน

มาตรการต่าง ๆ ที่ได้ออกไปดังกล่าว รัฐสภาจะมีมติเลิกเสียเมื่อใดก็ได้ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้กระทำไปก่อนมีพระราชบัญญัติ"^{๑๒}

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๑}คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 34/2517," วันพุธที่ 23 มกราคม 2517.

^{๑๒}สำนักเลขาธิการรัฐสภา, บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ครั้งที่ 3/2517, วันพุธที่ 17 เมษายน 2517.

แต่นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ไม่เห็นด้วยพร้อมทั้งเสนอให้มีการเพิ่มหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดที่เพิ่งพิจารณาเสร็จสิ้นไปก่อนหน้านี้เพื่อให้ครอบคลุมถึง "ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ" ลงไปด้วย ทั้งนี้โดยยกร่างหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดวรรคแรกเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการมาธิการวิสามัญพิจารณาดังนี้ ⁷⁰

"ในกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะพระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่น พระราชบัญญัติก็ได้"

ในที่สุดจึงได้มีการลงมติว่า จะรับข้อเสนอดังกล่าวของนายพงศ์เพ็ญฯ หรือตามร่างของนายเสวตฯ ที่ประชุมมีมติเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวของนายเสวตฯ 15 เสียงต่อ 9 เสียง มาตราการพิเศษของนายพงศ์เพ็ญฯ จึงตกไป ⁷¹

จากการที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นสอดคล้องกันว่าในภาวะที่บ้านเมืองไม่ปกติสามารถแบ่งระดับสถานการณ์ไม่ปกติออก ตามความรุนแรงได้ 3 ระดับ (Degree) คือ ภาวะฉุกเฉินซึ่งมีความรุนแรงน้อย เช่น เกิดภัยพิบัติธรรมชาติหรือ เกิดจลาจล กบฏยึดการศึกษา ความรุนแรงเพิ่มขึ้นอีก และภาวะคับขันซึ่งมีความรุนแรงมากที่สุด นอกจากการให้รัฐบาลมีอำนาจออกพระราชกำหนดในกรณีสถานการณ์ไม่ปกติต่าง ๆ แล้ว ฝ่ายนายพงศ์เพ็ญฯ และผู้สนับสนุนนายพงศ์เพ็ญฯ ยังได้เสนอให้ในภาวะคับขันอันถือว่ามีดีกรีความรุนแรงมากที่สุดนั้น ควรให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษเพิ่มขึ้นอีก เพื่อแก้ไขสถานการณ์ให้กลับคืนสู่ภาวะปกติโดยเร็ว โดย

⁷⁰ เรื่องเดียวกัน.

⁷¹ สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ครั้งที่ 23/2517," วันเสาร์ที่ 8 มิถุนายน 2517.

เฉพาะกรณีที่เกิดวิกฤตทางเศรษฐกิจ ซึ่งความหมายว่าในสถานการณ์ไม่ปกติในระดับภาวะฉุกเฉินและกฎอัยการศึก ซึ่งยังไม่ถึงขั้นรุนแรงมากที่สุด ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดออกมาใช้บังคับได้ แต่หากสถานการณ์อยู่ในระดับร้ายแรงที่สุดคือภาวะคับขันก็ควรให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษเพิ่มขึ้นอีก

ฝ่ายนายเสวตรฯ และผู้สนับสนุนนายเสวตรฯ ได้คัดค้านโดยเห็นว่าการที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขในสถานการณ์ไม่ปกตินั้น เพียงพออยู่แล้วแม้ความรุนแรงจะเพิ่มขึ้นมากจนถึงขั้นร้ายแรงที่สุดประการใดก็ตามก็ยังคงอยู่ในขอบของหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด จนในที่สุดข้อเสนอของฝ่ายนายพงษ์เพ็ญได้ตกไป โดยคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีมติเห็นชอบกับแนวความคิดของนายเสวตร โดยยอมรับหลักการตามร่างของนายเสวตร

จากกรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญถึงการร่างหลักเกณฑ์การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ได้ว่ามีความมุ่งหวังให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดได้ ไม่ว่าจะระดับสถานการณ์ไม่ปกติ จะอยู่ในขั้นเริ่มต้นหรืออยู่ในขั้นวิกฤตร้ายแรงที่สุดดังเช่นภาวะคับขัน ก็สามารถจัดอยู่ในหลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดได้ ข้อพิจารณาดังกล่าวนี้จึงพอที่จะบ่งชี้ให้เห็นแนวทางในการให้ความหมายของคำว่า "กรณีฉุกเฉิน" นี้ได้ว่าน่าจะมีความหมายถึงสภาวะของเหตุการณ์ไม่ปกติตั้งแต่มีความรุนแรงในขั้นเบื้องต้นดังที่กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 เรียกว่าภาวะฉุกเฉิน ซึ่งอาจได้แก่การเกิดภัยพิบัติธรรมชาติเกิดการนัดหยุดงาน จลาจล จนกระทั่งถึงระดับสถานการณ์ความรุนแรงเพิ่มขึ้นจนถึงขั้นร้ายแรงที่สุด ดังที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฯ เรียกว่าภาวะคับขัน ก็ย่อมถือได้ว่าเป็นสถานการณ์ที่ตกอยู่ในขอบเขตของ "กรณีฉุกเฉิน" ทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้คำว่า "กรณีฉุกเฉิน" หรือ "เหตุฉุกเฉิน" จึงมีความหมายกว้างขวาง การพิจารณาว่าเหตุการณ์เช่นใดจึงจะถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินนั้นจึงดูจากสภาพของเหตุการณ์นั่นเอง และประการสำคัญขึ้นอยู่กับการตีความของผู้ตีความ แล้วแต่จะตีความว่าสถานการณ์ในลักษณะเช่นใดเป็นกรณีฉุกเฉินหรือไม่ อาจกล่าวได้ว่าขึ้นอยู่กับการตีความของผู้ตีความนั่นเอง ทั้งนี้โดยพิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์ประการอื่นด้วย อย่างไรก็ตามการตีความที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะต้องเกิดจากองค์กรผู้มีอำนาจตีความที่แท้จริงในระบบกฎหมายนั้น ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 6

หลักเกณฑ์สำหรับใช้พิจารณาประกอบกับ "เหตุฉุกเฉินหรือกรณีฉุกเฉิน"

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว (27 มิถุนายน 2475) และรัฐธรรมนูญฉบับถาวร (10 ธันวาคม 2475) ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดไว้เพียงสองประการคือ

1. มีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้น
2. ไม่สามารถเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร⁷² ได้ทันเวลาที่
ทั้งยังไม่มีคำจำกัดความของ "เหตุฉุกเฉิน" ไว้อย่างแน่ชัด ดังนั้นจึง

เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารตีความได้อย่างกว้างขวาง การออกพระราชกำหนดจึงกระทำอย่างฟุ่มเฟือย ในทางปฏิบัติโดยเฉพาะในช่วง ปี พ.ศ. 2481- 2487 รัฐบาลอันมีจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้ตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับ รวมทั้งสิ้นถึง 30 ฉบับในช่วงระยะเวลาไม่ถึงสองปี โดยฉวยโอกาสอาศัยหลักเกณฑ์ที่มีเพียงสองประการตามรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร (10 ธันวาคม 2475) พระราชกำหนดส่วนใหญ่ก็ออกมาเพื่อสนองนโยบายของตัวผู้นำเป็นหลัก เช่น พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฎอัยการศึก พ.ศ. 2475 พ.ศ. 2485 ให้อำนาจแก่ฝ่ายทหารมากขึ้น, พระราชกำหนดวินัยข้าราชการบ้านานู พ.ศ. 2485 เพื่อใช้ควบคุมข้าราชการบ้านานูให้สนับสนุนผู้นำ พระราชกำหนดจัดตั้งสภาวิจัยปรากฏการณ์ธรรมชาติ พ.ศ. 2486, พระราชกำหนดส่งเสริมการรู้หนังสือ พ.ศ. 2486 รวมทั้งพระราชกำหนดที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากสนับสนุนญี่ปุ่นมาเป็นต่อสู้กับญี่ปุ่นอย่างเสียจนตรอก เช่นพระราชกำหนดระเบียบบริหารราชการนครบาล เพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487, พระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุริมณฑล พ.ศ. 2487 เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷²พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวใช้คำว่า "สภาราษฎร", รัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม 2475 ใช้คำว่า "สภาผู้แทนราษฎร", ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 จึงเปลี่ยนมาใช้คำว่า "รัฐสภา" ทั้งนี้เพราะเปลี่ยนจากระบบสภาเดี่ยวมาเป็นสองสภา และได้ใช้ "รัฐสภา" มาตลอดจนถึงฉบับ พ.ศ. 2521.

ดังนั้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 โดยพิจารณาปรับปรุงจากรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงนำข้อบกพร่องในทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อนมาใช้เป็นแนวทางในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการใช้อำนาจออกพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารซึ่งขุนสุคนวิทศึกษากร กรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวว่า

"มาตรา 52 การออกพระราชกำหนดในเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาฯ ให้ทันท่วงที่มีได้ ฝ่ายบริหารชอบที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ อำนาจตามอำเภอใจมักนิยมใช้มาตรานี้เป็นเครื่องมือโดยไม่เคารพต่อสภาฯ ในระบอบประชาธิปไตย..... การบัญญัติมาตรา 52 ไว้ก็เพื่อถึงคราวจำเป็นจริง ๆ เท่านั้น ถ้าไม่มีเหตุผลจำเป็นโดยแท้ซึ่งรับรองกันโดยทั่วไปแล้ว ฝ่ายบริหารไม่ชอบที่จะใช้มาตรา 52 นี้ออกกฎหมายแต่อย่างใดเลย จึงเห็นสมควรจำกัดการใช้บังคับมาตรานี้ให้น้อยลงวันแต่เป็นกรณีจำเป็นจริง เช่น เพื่อความจำเป็นที่จะรักษาความปลอดภัยแห่งประชาชน หรือช่วยทุกข์ภัยของประชาชน เป็นต้น เทียบได้ตามมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น ⁷³

เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนดได้ทุกเรื่องดังเช่นที่ปรากฏมาแล้วในช่วงที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 จึงได้วางหลักเกณฑ์อันเป็นการขยายความหมายของคำว่า "เหตุฉุกเฉิน" ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นดังนี้ "ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ"

จากการบัญญัติดังกล่าวฝ่ายบริหารจะตราพระราชกำหนดได้จะต้องมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน คือจะต้องมีเหตุฉุกเฉิน (emergency) เกิดขึ้นก่อน

⁷³ ขุนสุคนวิทศึกษากร, "หนังสือเรื่องการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญถึงประธานคณะกรรมาธิการ", 27 กรกฎาคม 2488.

และเหตุฉุกเฉินนั้นเป็นเหตุให้เกิดความจำเป็นรีบด่วนขึ้น (คือความจำต้องทำในเวลาอันรวดเร็ว) ซึ่งจะทำให้จำต้องออกพระราชกำหนด ถ้ามีเหตุฉุกเฉินแต่ความจำเป็นรีบด่วนที่ทำให้ต้องออกพระราชกำหนดไม่มี ก็จะไม่ออกพระราชกำหนดไม่ได้ เช่น ตามกฎหมายที่มีอยู่ก็พอจะดำเนินการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ ฯลฯ ได้แล้วก็จะออกพระราชกำหนดไม่ได้⁷⁴

นอกจากนั้นความจำเป็นรีบด่วนนั้นต้องไม่ใช่ความจำเป็นรีบด่วนในเรื่องอื่น นอกจากจำเป็นรีบด่วนที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หมายความว่าต้องมีภัยอันตรายต่อความปลอดภัยของสาธารณะขึ้นแล้ว ถ้าไม่ออกพระราชกำหนดนั้นก็รักษาความปลอดภัยสาธารณะไม่ได้ ทั้งนี้ไม่ใช่เฉพาะภัยอันตรายต่อความสงบเรียบร้อย เช่น เกิดการกบฏ การจลาจลก่อความวุ่นวาย ฯลฯ เท่านั้น แต่หมายรวมถึงภัยอันตรายต่าง ๆ ไม่ว่าภัยอันตรายนั้นจะคุกคามในทางใด ๆ เช่น อาจเป็นเพราะฐานะในทางเศรษฐกิจตกต่ำ มีคนว่างงานมาก ประเทศขาดแคลนเงินใช้จ่ายโดยฉับพลัน ฯลฯ เป็นต้น⁷⁵

คำว่า "ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ" นั้นหมายความว่าภัยพิบัติสาธารณะ (public calamity) เกิดขึ้นแล้ว หรือใกล้จะเกิดขึ้นจำต้องขจัดภัยพิบัติให้หมดไป เช่น มีน้ำท่วม แผ่นดินไหว สงคราม กบฏ โรคระบาด อัคคีภัยร้ายใหญ่ ๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นภัยต่อประชาชน และในเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกัน คือ ต้องปรากฏว่าภัยพิบัตินั้นจะป้องกันโดยทางอื่นนอกจากการออกพระราชกำหนดไม่ได้⁷⁶

ดังนั้นตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 เมื่อมีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเป็นผลทำให้ฝ่ายบริหารต้องออกพระราชกำหนด โดยพระราชกำหนดดังกล่าวนี้ฝ่ายบริหารออกได้เฉพาะในความมุ่งหมายเพียง 2 กรณีเท่านั้นคือ เพื่อ

⁷⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2511 (เรียงมาตรา) วรรณคร : โรงพิมพ์กรุงสยามการพิมพ์, 2511), หน้า 952.

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 953.

⁷⁶ เรื่องเดียวกัน.

รักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะเท่านั้น ฝ่ายบริหารไม่สามารถออกพระราชกำหนดโดยมีความมุ่งหมายอย่างอื่นนอกเหนือจากสองกรณีดังกล่าว⁷⁷ และได้ถูกใช้เป็นต้นแบบให้แก่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2490 2492, 2495 และฉบับ พ.ศ. 2511 ในช่วงระยะเวลาที่ใช้รัฐธรรมนูญเหล่านี้ได้มีการตราพระราชกำหนด (ไม่รวมถึงฉบับที่เกิดจากการปฏิวัติในปี พ.ศ. 2502 และ 2515) เพื่อ "รักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือเพื่อ" ป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ" ได้แก่พระราชกำหนดคุ้มครองความสงบสุขเพื่อให้การดำเนินไปตามรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2490 พ.ศ. 2490⁷⁸ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พ.ศ. 2513 (กรณีปลาปิ้งยา)⁷⁹

เมื่อถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ⁸⁰ ฉบับนี้ได้เพิ่มกรณีที่จะออกพระราชกำหนดได้อีกกรณีหนึ่งคือ "เพื่อรักษาความปลอดภัยของชาติ" โดยยกร่างและนำเสนอต่อคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้ "ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันจะรักษาความปลอดภัยของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ....."⁸¹ ต่อมาได้มีการแก้ไขถ้อยคำเป็น "ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ"

ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2517 ก็ได้มีการเพิ่มเงื่อนไข "เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ" เข้าไปอีกประการหนึ่ง ทั้งเพราะมีสาเหตุสืบเนื่อง

⁷⁷สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 27/2489," วันศุกร์ที่ 19 เมษายน 2489.

⁷⁸ราชกิจจานุเบกษา 56 (22 พฤศจิกายน 2490) : 838.

⁷⁹ราชกิจจานุเบกษา 87 (30 มีนาคม 2513) : 1.

⁸⁰ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ 5 ท่าน ได้แก่ นายสมภพ โทตระกิตย์ นายมนูญ บริสุทธิ์ นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ นายพงศ์เพ็ญ ศักุนดาภัย และนายอมร จันทรสมบูรณ์

⁸¹คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 34/2517," วันพุธที่ 23 มกราคม 2517.

มาจากการเสนอมาตรการพิเศษของนายพงศ์เพ็ญ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

หลังจากที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติรับหลักการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 แล้ว จึงได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญชั้นคณะหนึ่งมีจำนวน 35 คน เพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในการพิจารณาชั้นกรรมาธิการวิสามัญนี้ เมื่อพิจารณามาถึงมาตรา 180 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนด นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาภัย ได้เสนอเพิ่มมาตรา 180 ทวิ ซึ่งเกี่ยวกับการให้อำนาจรัฐบาลกำหนดมาตรการพิเศษ โดยมุ่งหวังให้รัฐบาลสามารถใช้มาตรการพิเศษนี้แก้ปัญหาในยามที่ประเทศตกอยู่ในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ดังเช่น การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวนาให้แก่นายทุนโดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการยึดที่ดินของชาวนา เป็นต้น เหตุผลที่มุ่งหมายเฉพาะวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ นายพงษ์เพ็ญฯ ชี้แจงว่า "การให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหาร ควรจะครอบคลุมถึงวิกฤตการณ์อย่างอื่นด้วย แต่พิจารณาแล้วในเวลาถ้าขึ้นบัญญัติออกไปคลุมถึงวิกฤตการณ์ทางการเมืองคิดว่าไปไม่รอดจึงมุ่งวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เพราะว่าจะไปถึงปัญหาทางการเมือง ถ้ารัฐบาลแก้ปัญหาเศรษฐกิจไม่ได้ก็จะรุกรานไปทางการเมือง"^{๑๒} นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ไม่เห็นด้วยที่จะเพิ่มมาตราใหม่ดังกล่าว ทั้งนี้เพราะเห็นว่าฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกำหนดมาใช้เป็นเครื่องมือแก้ไขสถานการณ์ได้ทุกกรณีอยู่แล้วแต่อย่างไรก็ตามเพื่อให้ครอบคลุมถึงกรณีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจด้วยจึงเห็นควรแก้ไขมาตรา 180 ซึ่งเกี่ยวกับพระราชกำหนดโดยเพิ่มกรณีที่จะออกพระราชกำหนดเพิ่มอีกหนึ่งกรณีคือ "เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ" โดยเสนอขอแก้ไขเป็น "ในกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ"

^{๑๒} สำนักเลขาธิการรัฐสภา, "บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, ครั้งที่ 23/2517," วันเสาร์ที่ 8 มิถุนายน 2517.

ที่ประชุมมีมติเห็นด้วยกับข้อเสนอตามร่างของนายเสวต เปี่ยมพงศ์สานต์^{๘๓} ด้วยเหตุนี้เองในการตราพระราชกำหนดฝ่ายบริหารจะกระทำได้

เฉพาะใน 4 กรณีคือ

1. เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือ
2. ความปลอดภัยสาธารณะ หรือ
3. ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือ
4. เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

โดยทั้ง 4 กรณี ใช้พิจารณาประกอบกับหลักเกณฑ์เรื่อง "กรณีฉุกเฉิน" ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น และหลักดังกล่าวนี้ได้คงอยู่มาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521^{๘๔} ในมาตรา 157 โดยบัญญัติว่า "ในกรณีฉุกเฉินมีความจำเป็นรีบด่วน ในอันรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ....."

ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติไว้ครบถ้วนแต่ได้มีการแก้ไขถ้อยคำบางประการ โดยในมาตรา 26 บัญญัติว่า "ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันจะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ....." กล่าวคือใช้คำว่า "รักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ" แทนคำว่า "รักษาความปลอดภัยของประเทศ" ซึ่งน่าจะมีความหมายทำนองเดียวกัน^{๘๕}

^{๘๓} เรื่องเดียวกัน.

^{๘๔} ยกเว้นฉบับที่เกิดจากการปฏิวัติหรือรัฐประหารได้แก่ ฉบับ พ.ศ. 2519 และ 2520.

^{๘๕} มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ฉบับที่เกิดจากการปฏิวัติ ปฏิรูป ฉบับ พ.ศ. 2515 2519 และ 2520 มักจะใช้คำว่า "รักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร" แทนคำว่า "รักษาความปลอดภัยของประเทศ" ซึ่งใช้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับที่เกิดจากวิถีทางประชาธิปไตย

ก. ใครมีอำนาจตัดสินใจว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉิน ในระบบ
รัฐธรรมนูญของไทยยอมรับหลักการให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เอง
ในขณะมีเหตุฉุกเฉินเร่งด่วนโดยไม่ต้องได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วย
การออกพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้เอง เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมาย
มาเป็นเครื่องมือสำหรับควบคุมและแก้ไขสถานการณ์เฉพาะหน้าได้ทันที่ทั้งนี้ ในขณะที่
เดียวกันพระราชกำหนดก็เป็นปัจจัยในการอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถปฏิบัติการให้
เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดขึ้นไว้แต่เริ่มแรก ให้เป็นไปด้วยดีมิให้ถูกเบี่ยงเบนออก
จากเป้าหมายแม้จะมีเหตุการณ์คับขันเกิดขึ้นก็ตาม ด้วยเหตุนี้พระราชกำหนดจึงเป็น
กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ดังนั้นผู้มีอำนาจตัดสินใจว่ามีสถานการณ์
ฉุกเฉินเกิดขึ้น สมควรที่จะออกพระราชกำหนดหรือไม่ จึงได้แก่ฝ่ายบริหารนั่นเอง
นอกจากนี้เหตุผลที่สนับสนุนข้อสรุปดังกล่าวได้อย่างดีอีกประการหนึ่งก็คือ ในการนำ
บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมาใช้บังคับ จะต้องมีการตีความและกำหนดความหมายของ
บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นก่อนเสมอ องค์การใดมีหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด
องค์การนั้นจะต้องกำหนดความหมายของบทบัญญัติที่ตนจะบังคับใช้ก่อนองค์การอื่น ทั้ง
นี้เพื่อตรากฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของตน เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ฝ่ายบริหารมี
หน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการตราพระราชกำหนดฝ่ายบริหารจึงเป็น
องค์การที่มีหน้าที่กำหนดความหมายของบทบัญญัตินี้ อำนาจตัดสินใจว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉิน
หรือเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้นหรือไม่ อันเป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติ จึงตกอยู่กับฝ่ายบริหาร

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทนี้ว่าฝ่ายบริหารในระบบรัฐสภา
ของไทยประกอบด้วยองค์กร 2 องค์กร คือพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีการใช้
อำนาจของทั้งสององค์กรเป็นไปตามหลักการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์
กับรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้มีอำนาจอย่างแท้จริงในการตัดสินใจว่ามี
เหตุฉุกเฉิน หรือสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นจริงหรือไม่ ได้แก่คณะรัฐมนตรีซึ่งมี
นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้ร่วมกันพิจารณาว่าสภาวะการณ์
เช่นใดจึงจะถือได้ว่าเป็นเหตุฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉิน สำหรับขั้นตอนในการ
พิจารณาจะได้อีกต่อไปโดยละเอียดต่อไปในเรื่องกระบวนการตราพระราชกำหนด

หลักการดังกล่าวนี้ได้รับการยืนยันโดยถูกนำไปปฏิบัติตั้งเห็นได้จาก
ตัวอย่างดังต่อไปนี้

ในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 คณะรัฐบาลอันมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 2484 ประกาศใช้เมื่อ 25 มีนาคม 2484 โดยเปลี่ยนแปลงอัตราโทษสำหรับความผิดเกี่ยวกับข้าราชการทุจริตในหน้าที่ (มาตรา 131-138) ให้มีอัตราโทษอย่างสูงถึงขั้นจำคุกตลอดชีวิต และเมื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อขออนุมัติปรากฏว่ามีสมาชิกหลายท่านอภิปรายไม่เห็นด้วยกับการออกพระราชกำหนดฉบับนี้ เนื่องจากเห็นว่าไม่เป็นการลิดเงิน จึงไม่เป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ^{๘๖}

หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะตัวแทนฝ่ายรัฐบาลได้ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรถึงความจำเป็นในการที่ต้องออกพระราชกำหนดฉบับนี้ เนื่องจากเกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศไทยกับอินโดจีน ฝรั่งเศส และในระหว่างนั้นได้มีการทุจริตของข้าราชการเกิดขึ้น อาจนำมาซึ่งความเสียหายจึงออกพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยมุ่งที่จะปราบปรามข้าราชการทุจริต โดยการเพิ่มโทษให้รุนแรงมากขึ้น นอกจากนี้ความตอนหนึ่งได้กล่าวถึงปัญหาว่าใครเป็นผู้มีอำนาจตัดสินว่ามีเหตุลิดเงินหรือสถานการณ์ลิดเงินดังนี้

"จริงอยู่ถ้าจะพูดว่าสำหรับเหตุการณลิดเงินในรัฐธรรมนูญแล้ว ก็ต้องคำนึงว่ามีทางตีความไปได้หลายทาง....."^{๘๗} เหตุลิดเงินย่อมแล้วแต่การพิจารณาคนหนึ่งอาจจะเห็นว่าไม่เป็นการลิดเงิน แต่อีกคนหนึ่งอาจจะเห็นว่าเป็นการลิดเงินก็ได้ รัฐบาลเห็นว่าในกรณีพิพาทระหว่างประเทศเช่นนี้ การเงินก็จำเป็นจะต้องควบคุมกันอย่างเข้มงวดและเข้าใจว่าคงจะไม่มีใครอยากที่จะร่วมมือกับผู้ทุจริต

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๘๖} สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 1/2484," (วิสามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ 9 มิถุนายน 2484, (ดูรายละเอียดคำอภิปรายของนายพัน สุพรรณสารและนายเอี่ยม สุภาพกุล, หน้า 40-44.)

^{๘๗} เรื่องเดียวกัน, ดูรายละเอียดคำอภิปรายของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์, หน้า 41.

ในการโกงเงินของรัฐบาลและของราษฎร..... เหตุผลที่ได้แถลงมานี้ก็คือในเรื่องตีความว่าเป็นการฉ้อเงินหรือไม่และรัฐบาลเห็นว่าเป็นการฉ้อเงิน เพราะว่ามีกรณีพิพาทเกิดขึ้น และการเงินจำเป็นต้องควบคุมจึงเสนอขึ้นมา^{๑๑}

ในทำนองเดียวกันอีก 2 ปีต่อมารัฐบาลชุดเดียวกันนี้ได้ออกพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลกรุงเทพธนบุรี พ.ศ. 2487 โดยประกาศใช้เมื่อ 3 กุมภาพันธ์ 2487 หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในฐานะตัวแทนฝ่ายรัฐบาล ได้กล่าวต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการนำพระราชกำหนดฉบับนี้เสนอขออนุมัติจากสภาว่า

"ในการถือว่าจะอะไรเป็นเหตุฉ้อเงินและอะไรเป็นเหตุกันท้วงที่ รัฐบาลจำเป็นต้องขอภัยที่จะกล่าวว่ารัฐบาลรู้เรื่องดีกว่าสมาชิก ในการที่รัฐบาลได้กระทำเช่นนั้น (ออกพระราชกำหนด) ก็โดยเหตุที่รัฐบาลเห็นว่าเป็นเหตุการฉ้อเงิน อนึ่งขอให้ท่านสมาชิกได้โปรดระลึกว่าเวลานี้เป็นเวลาสงครามเหตุการณืทุกสิ่งทุกอย่างนั้น ความรวดเร็วเป็นของที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่จะดำเนินการ"^{๑๒}

ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนด 2 ฉบับ คือพระราชกำหนดระเบียบราชการบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 และพระราชกำหนดจัดสร้างพุทธบุษยิมณฑล พ.ศ. 2487 ^{๑๓} เป็นเหตุให้จอมพลแปลก พิบูลย์สงคราม นายกรัฐมนตรีพร้อมคณะรัฐมนตรีลาออก จอมพลแปลกฯ ได้กล่าวถึงเหตุผลในการลาออกว่า

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า 44

^{๑๒} สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 1/2487," สามีญ สมิยที่ 2 ชุดที่ 3 วันที่ มิถุนายน 2487. (ดูรายละเอียดในคำอภิปรายของหลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ หน้า 16-17.

^{๑๓} สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 4/2487," (สามีญ) สมิยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 20 กรกฎาคม 2487.

"ในการที่สภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด 2 ฉบับดังกล่าวขอมแสดงให้เห็นโดยเด่นชัดว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากไม่เห็นชอบด้วยในนโยบายบริหารราชการแผ่นดิน ในเรื่องซึ่งรัฐบาลเห็นว่า เป็นสิ่งสำคัญ อันสมควรจะได้รับการจัดทำเพื่อความปลอดภัย และเพื่อความจำเป็นแก่วิชาการของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะที่บ้านเมืองอยู่ในภาวะสงครามอันคับขันเช่นนี้"^๑

คำกล่าวของฝ่ายรัฐบาลเหล่านี้เป็นการสะท้อนแนวความคิดอันเป็นเครื่องยืนยันแน่ชัดว่ารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจว่า ภาวะการณืเช่นใดจึงถือได้ว่ามีเหตุฉุกเฉินหรือสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น

ตลอดระยะเวลาที่ประเทศไทยเรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดทั้งฉบับที่เป็นประชาธิปไตยและฉบับที่เกิดจากการปฏิบัติรัฐประหาร ปรากฏว่าในทางปฏิบัติในแต่ละยุคของรัฐบาลคณะต่าง ๆ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นหรือไม่ การที่ได้มีการปฏิบัติซ้ำกัน และสืบทอดปฏิบัติต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบันนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการยอมรับหลักในเรื่องนี้ โดยถือว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในระบอบประชาธิปไตย การที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาตัดสินใจหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดดังกล่าวขอมเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงองค์การผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในการออกพระราชกำหนดเพื่อแก้ไขเหตุฉุกเฉิน อาจกล่าวได้ว่าคณะรัฐมนตรีคือองค์กรผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าควรออกพระราชกำหนดหรือไม่นั่นเอง

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 6/2487," (สามัญ) สมัยที่ 2 ชุดที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 27 กรกฎาคม 2487.

หลักการดังกล่าวนี้ยังเป็นผู้ที่ยอมรับและเข้าใจกันโดยทั่วไป เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2498 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะปรับปรุงรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 ซึ่งใช้มาเป็นเวลา 14 ปีแล้ว ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หลักที่ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจว่าสมควรจะออกพระราชกำหนดหรือไม่ ได้ถูกนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้อย่างชัดเจนในมาตรา 73 อันเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา โดยบัญญัติว่า

"ในระหว่างสมัยประชุม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตราฉบับใด จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับจะถวายนำเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราเป็นพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้"

แม้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาตั้งแต่ ฉบับ พ.ศ. 2492 เป็นต้นมาจะได้ใช้ถ้อยคำเปลี่ยนแปลงไปจาก ฉบับในปี พ.ศ. 2489 ^{๑๒} แต่ก็ไม่ทำให้ความเข้าใจที่ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการตราพระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด

ข. การตรวจสอบว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือไม่ การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภาฯ นี้ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตจึงสมควรให้มีการตรวจสอบว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือกรณีฉุกเฉินเกิดขึ้น พอที่จะออกพระราชกำหนดได้หรือไม่ ดังนั้นการตรวจสอบในชั้นนี้ จึงเป็นการตรวจสอบภายหลังที่ฝ่ายบริหารได้ตัดสินใจว่า

^{๑๒} รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 มาตรา 158 บัญญัติว่า

"ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร หรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้"

มีสถานการณ์ฉุกเฉินสมควรออกพระราชกำหนดได้ แต่ยังมีได้มีการออกพระราชกำหนด มาประกาศใช้อย่างเป็นทางการ

ในต่างประเทศกรณีที่มีวิกฤตการณ์ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น รัฐธรรมนูญของบางประเทศได้ให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้มาตรการพิเศษต่าง ๆ ได้ เช่นสามารถออกกฎหมายหรือกระทำการใด ๆ โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของสภา สาเหตุที่ยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจดังกล่าวนี้ก็เนื่องจากมีแนวความคิดทำนองเดียวกับระบบรัฐธรรมนูญไทยที่ยอมให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนดในกรณีฉุกเฉินได้ นั่นคือในยามที่ประเทศอยู่ในภาวะฉุกเฉินรัฐสภาไม่สามารถปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่วางไว้ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง จึงสมควรให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเด็ดขาด รวดเร็วเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายอันเหมาะสมที่กำหนดไว้ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าวได้ และเพื่อเป็นการป้องกันฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยมิชอบ รัฐธรรมนูญบางประเทศได้กำหนดบังคับให้ต้องมีการปรึกษากับองค์กรอื่นเสียก่อนที่ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจนั้น เช่นในประเทศฝรั่งเศสรัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. 1958 อันเป็นรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 มาตรา 16 ได้บัญญัติให้ "ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จะเป็นในสถานการณ์ เช่นนั้น ภายหลังจากที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ได้ปรึกษารัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองสภาและตุลาการรัฐธรรมนูญแล้ว..." หมายความว่าประธานาธิบดีจะใช้มาตรการตามมาตรา 16 จะต้องขอคำปรึกษามาจากบุคคลและองค์กรดังต่อไปนี้คือนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสอง และตุลาการรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าการบังคับให้ปรึกษาดังกล่าวมีผลเท่ากับเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจตามมาตรา 16 ในคราวเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้ประธานาธิบดีได้รับฟังความคิดเห็นจากบุคคลและองค์กรสำคัญต่าง ๆ เพื่อประธานาธิบดีจะได้ไตร่ตรองใคร่ครวญให้รอบคอบก่อนดำเนินการประกาศใช้มาตรการตามมาตรา 16 อย่างไรก็ตาม การบังคับให้ประธานาธิบดีมีหน้าที่นำเรื่องไปปรึกษากับบุคคลและองค์กรเหล่านี้เป็นเพียงหน้าที่ต้องปรึกษาเท่านั้น ไม่ต้องรอรับความเห็นชอบในการใช้อำนาจดังกล่าวเพราะการใช้อำนาจตามมาตรา 16 นี้ เป็นอำนาจเด็ดขาดของประธานาธิบดีแต่เพียงผู้เดียว

ในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเยอรมัน (เยอรมันตะวันตก) ค.ศ. 1961 ได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารเช่นกัน ตามมาตรา 59 ก. (2) บัญญัติให้ "ประธานาธิบดีสหพันธ์ เป็นผู้กำหนดกรณีฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซงในกิจการอันเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาชั้นแล้ว และประกาศกรณีดังกล่าวโดยมีนายกรัฐมนตรีลงนามรับสนอง ประธานาธิบดีสหพันธ์ต้องปรึกษาหารือกับประธานสภาบุนเดสติก และประธานสภาบุนเดสรัตก่อน" ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการบังคับให้ปรึกษาเสียก่อนเช่นกัน โดยให้ปรึกษากับประธานสภาบุนเดสติกและประธานสภาบุนเดสรัต

สำหรับในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับที่วางบทบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนด ปรากฏว่าไม่มีวิธีการบังคับให้ทำการปรึกษาองค์กรอื่นแต่ประการใด อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาถึงสถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชอำนาจของพระองค์ก็อาจกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นตามที่คณะรัฐมนตรีลงมติจริงหรือไม่ กล่าวคือ การที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นองค์กรส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารโดยตรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหารประกอบด้วยทรงมีอำนาจร่วมกับคณะรัฐมนตรีในหน้าที่บริหารภายในขอบเขตตามระบอบรัฐสภา จึงทำให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจ 3 ประการ อันได้แก่พระราชอำนาจที่จะทรงรับการปรึกษาหารือจากรัฐบาล สนับสนุนรัฐบาลและตักเตือน เพื่อช่วยเหลือคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาตัดสินใจว่า เมื่อใดจึงเรียกได้ว่าเกิดกรณีหรือเหตุฉุกเฉินขึ้นอันสมควรให้ออกพระราชกำหนด อันเป็นการใช้พระราชอำนาจก่อนคณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจออกพระราชกำหนด แต่ในขณะเดียวกันหากพระมหากษัตริย์ได้รับคำกราบบังคมทูลภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติว่าสถานการณ์ในขณะนั้น เป็นกรณีหรือเหตุฉุกเฉินสมควรออกพระราชกำหนดก็อาจทรงใช้พระราชอำนาจในข้อนี้เพื่อตรวจสอบทบทวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเหตุฉุกเฉินหรือไม่ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้พระมหากษัตริย์เป็นองค์กรที่เหมาะสมอันดับแรกในการทำหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าว

เมื่อพระมหากษัตริย์ได้รับทราบคำถวายบังคมทูลอันเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด ก็อาจทรงเรียกนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไปเพื่ออธิบายและชี้แจงความคิดเห็น พระมหากษัตริย์อาจให้คำปรึกษาว่านอกจากจะดำเนินนโยบายตามที่คณะรัฐมนตรีดำริแล้ว ยังอาจมีนโยบายทางอื่นเพื่อเลือก (alternative

Policy) อีก ในกรณีที่ทรงเห็นด้วยก็จะได้ทรงสนับสนุนให้กำลังใจ ในกรณีที่ไม่ทรงเห็นด้วยก็จะทรงกักท้วงตักเตือนให้เห็นภัยอันตรายของการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ทรงกักท้วงเช่นว่านี้ย่อมเป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องประชุมปรึกษาหารือกันใหม่ คณะรัฐมนตรีอาจยืนยันความเห็นเดิมก็ได้ และเมื่อคณะรัฐมนตรียืนยันตามความเห็นเดิม พระมหากษัตริย์ก็ต้องทรงยอม เพราะคณะรัฐมนตรีต่างหากเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภาตามนัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ^{๑๓}

ไม่มีใครปฏิเสธได้ว่า การที่คณะรัฐมนตรีต้องนำเรื่องประกอบกับคำแนะนำของประมุขของชาติไปพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่งนั้นจะไม่มีประโยชน์ สามีญชนเมื่อมีทุกข์ร้อนก็ยังไปปรึกษาหารือกับผู้หลักผู้ใหญ่ และนำเอาคำแนะนำมาใคร่ครวญอีกครั้งหนึ่ง สำหรับคณะรัฐมนตรีก็เช่นเดียวกันในกรณีที่สำคัญ ๆ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้าเฝ้าเพื่อปรึกษาหารือพระมหากษัตริย์ ^{๑๔} ดังนั้นพระมหากษัตริย์จึงเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีอีกชั้นหนึ่ง

ค. ทางปฏิบัติในระบบรัฐธรรมนูญไทย ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าจะเห็นว่า การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการคือกรณีฉุกเฉินและจากกรณีฉุกเฉินนี้เอง ทำให้มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นข้อเท็จจริงมิใช่ข้อกฎหมาย ในทางปฏิบัติของระบบรัฐธรรมนูญไทยจึงเป็นปัญหาถกเถียงกันในส่วนข้อเท็จจริงอันจะทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้ เช่นเป็นกรณีฉุกเฉินหรือไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนจริงหรือไม่ ฯลฯ แต่โดยสรุปข้อโต้แย้งถกเถียงดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด

^{๑๓} หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2515 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์, 2516) , หน้า 45-46.

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน.

โดยตรงปัญหาโต้แย้งถกเถียง เหล่านี้เกิดขึ้นนับตั้งแต่มีการตราพระราชกำหนดฉบับแรกในขณะที่มีการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 ได้แก่พระราชบัญญัติแปลงเงินกู้รายดอกเบี้ยยร้อยละหก พ.ศ. 2478 รัฐบาลโดยพระยาพหลพลพยุหเสนา ได้ตราออกใช้บังคับเมื่อ 12 มกราคม 2478 เพื่อแปลงเงินกู้รายดอกเบี้ยยร้อยละหก ซึ่งรัฐบาลสยามได้ทำการกู้ ณ กรุงลอนดอน เมื่อ พ.ศ. 2466 ให้เป็นเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำลง เมื่อมีการนำพระราชกำหนดเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีผู้โต้แย้งว่าพระราชกำหนดดังกล่าวตราออกมาโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 โดยนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานี ได้อภิปราย พอสรุปได้ว่า

"เงินกู้จำนวนนี้ก็มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 แต่ในปี พ.ศ. 2476 นั้นรัฐบาลมีทุนสำรองที่ได้สะสมสำหรับไถ่ถอนเงินกู้ต่าง ๆ อยู่แล้วประมาณ 10 ล้านบาท จึงเห็นได้ว่าในปี พ.ศ. 2476 นั้นเราสามารถจะไถ่ถอนเงินกู้ได้อยู่แล้ว แต่กลับทิ้งเวลาให้ล่วงเลยมาเป็นเวลาถึงแปดปีกับแปดเดือน จึงได้คิดแปลงเงินกู้ขึ้นเพราะฉะนั้นในกรณีเช่นนี้เราจึงเห็นว่าหากเป็นการฉุกเฉินไม่รัฐบาลใช้บทบัญญัติมาตรา 52 แห่งรัฐธรรมนูญโดยไม่เป็นกรณีฉุกเฉิน ไม่เป็นเหตุนอกเหนืออำนาจ หรือเกิดการปัจจุบันกันด่วนซึ่งจำต้องช่วยเหลือราษฎรที่รับภัยวิบัติต่าง ๆ แต่เป็นการปล่อยปละละเลยไปของรัฐบาลมาจนเวลาอันสุดท้ายแล้ว ก็อาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 52 ออกพระราชกำหนดไป โดยมีได้ปรึกษาหารือความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรรัฐบาลได้ใช้อำนาจออกพระราชกำหนดถูกต้องแล้วหรือไม่" ^{๑๕}

ทุกครั้งที่มีการตราพระราชกำหนดขึ้น ปัญหาดังกล่าวก็จะถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาโดยผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น คณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตราพระราชกำหนด เช่น กระทรวง ทบวง กรม หรือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา หรือสมาชิกสภาทั้งสอง รวมทั้งสื่อมวลชนและประชาชนที่เฝ้า

^{๑๕}สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 1/2478," สมัยวิสามัญ สมัยที่ 2 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2478.

ความสนใจ เป็นต้น การโต้แย้งในปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของการตราพระราชกำหนด และแผ่ขยายวงมายังประชาชนผู้ต้องได้รับผลจากพระราชกำหนดอันได้แก่การปฏิบัติตามกฎหมายในลำดับขั้นตอนต่าง ๆ อันเป็นผลในทางปฏิบัติ ต่อไปนี้จึงขอยกตัวอย่างปัญหาข้อถกเถียงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ในทางปฏิบัติ อันเกิดจากการตราพระราชกำหนด เพื่อประกอบการพิจารณาโดยเริ่มจากการโต้แย้งที่มีในหน่วยงานที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายให้รัฐบาล ได้แก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

1. กรณีพระราชกำหนดลดจำนวนพรรคการเมือง

รัฐบาลซึ่งมี ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2519 โดยให้เหตุผลว่า "...สภาผู้แทนราษฎรในปัจจุบันประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่ได้รับเลือกตั้งมีจำนวนมากพอจะจัดตั้งรัฐบาลตามลำพังได้จำเป็นต้องอาศัยพรรคการเมืองหลายพรรคเข้ามาจัดตั้งรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน และกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง ถึงแม้จะมีการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ขึ้นมาก็ตาม อุปสรรคดังกล่าวนี้ก็ไม้อาจสิ้นสุดลงได้ อันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียของการปกครองระบอบประชาธิปไตย จึงสมควรยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่..."^{๑๑}

เมื่อต้นเหตุแห่งความวุ่นวายอันเกิดจากมีพรรคการเมืองในสภามากเกินไป กล่าวคือในจำนวนพรรคการเมือง 42 พรรคที่จดทะเบียน ได้ส่งสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 นั้น ปรากฏว่าได้รับเลือกตั้ง

^{๑๑} อรรถพ บุษยรัตน์พันธ์ , "การออกพระราชกำหนดลดจำนวนพรรคการเมืองกับระบบพรรคการเมือง" ในรวมบทความ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2519) หน้า 73:

เข้ามาเพียง 22 พรรค ดังนั้น รัฐบาลจึงมีความคิดที่จะลดจำนวนพรรคการเมือง
เหล่านั้นให้น้อยลง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย
และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ่วมกันยกร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม
พระราชบัญญัติ พรรคการเมือง พ.ศ. 2517 พ.ศ. โดยมีหลักการ
กำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกพรรคเข้าสมัครรับเลือกตั้งเกินกึ่งหนึ่งของ
จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะพึงมีได้และพรรคการเมืองใดมีสมาชิกพรรค ได้รับ
เลือกตั้งน้อยกว่าหนึ่งในสิบของสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรให้เป็นอันยุบเลิกไปเพียงใน
ชั้นร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีปัญหาเสียแล้วว่า จะตราเป็น
พระราชกำหนด ตามมาตรา 190 แห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ได้หรือไม่
ซึ่งมีความเห็นแบ่งเป็นสองฝ่ายคือ

ฝ่ายแรก เห็นว่าน่าจะตราพระราชกำหนดได้ ให้ความเห็น^{๑๗}

"การที่จะตราพระราชกำหนดในเรื่องใดได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับสาระและ
ความจำเป็นรีบด่วนของสาระนั้น ถ้าสาระและความจำเป็นรีบด่วนมีลักษณะตามที่
บัญญัติไว้ในมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ย่อมจะตรา
พระราชกำหนดได้ มาตรา 190 บัญญัติว่า "ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน
ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่ง
คั่งในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรง
ตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่น พระราชบัญญัติก็ได้"

เมื่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 ได้บัญญัติไว้เช่นนี้ปัญหาที่จะต้องพิจารณา
จึงมีว่า การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้ารับสมัครเลือกตั้งตาม
จำนวนที่กำหนดเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัย
ของประเทศหรือไม่ เมื่อพิจารณาถึงสาระที่จะกำหนดในพระราชกำหนด จะเห็นว่า

^{๑๗}สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายกองที่
2) บันทึกเรื่อง "ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพรรคการเมือง พ.ศ. 2517
... พ.ศ." , มกราคม 2519.

เป็นสาระเกี่ยวกับการส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งและการสมัครรับเลือกตั้งจะเริ่มต้นในเดือนกุมภาพันธ์ ฉะนั้น ถ้าจำเป็นต้องกำหนดเป็นกฎหมายก็จะต้องกำหนดโดยเร็ว ก่อนวันเปิดรับสมัคร และยิ่งตราเป็นกฎหมายให้เร็วมากขึ้นเท่าใด ก็จะเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองที่จะได้มีเวลาเตรียมหาผู้สมัครมากขึ้นเท่านั้น ฉะนั้น จึงน่าถือได้ว่าการกำหนดเกี่ยวกับจำนวนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วน

เมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนแล้ว การกำหนดเกี่ยวกับจำนวนผู้สมัครจะช่วยรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะได้หรือไม่การพิจารณาปัญหาเหล่านี้ ขึ้นอยู่กับการยอมรับว่าการมีพรรคการเมืองมากพรรคในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นเหตุให้ประเทศอยู่ในสภาพความไม่ปลอดภัยหรือไม่ถ้ายอมรับว่าการมีพรรคการเมืองมากพรรคในสภาผู้แทนราษฎรจะมีผลให้ต้องมีรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยพรรคการเมืองหลายพรรค และการจัดตั้งรัฐบาลจะต้องใช้เวลาานานเพราะต้องเวลาเจรจาทำความตกลงกับพรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและถึงแม้จะจัดตั้งรัฐบาลในรูปแบบสมได้สำเร็จ เสถียรภาพของรัฐบาลก็อาจไม่มั่นคง ความขัดแย้งในการบริหารประเทศจะมีอยู่เสมอ การเสียเวลาในการจัดตั้งรัฐบาลก็ดีกว่าที่ต้องปรับปรุงหรือเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยๆ ก็ดี ย่อมจะมีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงในทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในกรณีเช่นนี้จะถือได้ว่า มาตรการที่กำหนดจำนวนผู้สมัครที่พรรคการเมืองจะต้องจัดส่งเข้าสมัครเป็นมาตรการหนึ่งซึ่งช่วยรักษาความปลอดภัยของประเทศเพราะช่วยทุกให้มีพรรคการเมืองน้อยพรรค ภายหลังจากการเลือกตั้ง เหตุที่เชื่อว่าจะมีน้อยพรรคก็โดยพิจารณาจากสถิติของการเลือกตั้งครั้งสุดท้ายในจำนวน 42 พรรคการเมืองที่ส่งสมาชิกเข้าสมัครรับเลือกตั้งมีพรรคการเมืองเพียง 4 พรรคที่สามารถส่งผู้สมัครได้เกินสองในสาม และมี 4 พรรค ที่ส่งได้เกินกว่าครึ่งหนึ่ง และมีห้าพรรคที่ส่งได้เกินกว่ากึ่งหนึ่งและที่เชื่อว่าจะช่วยรักษาความปลอดภัยได้ก็เพราะเป็นการป้องกันมิให้มีพรรคการเมืองมากพรรคและช่วยป้องกันมิให้เกิดความยุ่งยากในการจัดตั้งรัฐบาล และความแตกแยกในคณะรัฐบาล

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าไม่สามารถตราพระราชกำหนดได้ให้ความเห็นว่า

"เมื่อวิเคราะห์ถึงหลักการซึ่งได้แก่การกำหนดให้พรรคการเมืองต้องส่งสมาชิกเข้าสมัครตามจำนวนที่ได้กำหนดไว้ เพื่อที่จะให้เหลือพรรคการเมืองน้อยลง ทำให้สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้โดยรวดเร็วและให้รัฐบาลมีเสถียรภาพนั้น เห็นว่ายังถือไม่ได้ว่าเป็นกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ เพราะพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 ได้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 16 ตุลาคม 2517 เป็นเวลาพิเศษแล้ว ถ้าจะถือว่าบทบัญญัติพรรคการเมืองเปิดช่องให้มีพรรคการเมืองได้หลายพรรคในสภาผู้แทนราษฎร สภาพการณ์ดังกล่าวก็ได้เกิดขึ้นมาแล้วเป็นเวลาเกือบชวปี ซึ่งถ้ารัฐบาลเห็นว่าอาจเป็นภัยต่อความปลอดภัยของประเทศก็ควรจะได้ดำเนินการแก้ไขเสียแล้วการที่ปล่อยไว้จนล่วงเลยมาจนถึงปัจจุบันและจะมาแก้ไขในขณะนี้ โดยถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศนั้นย่อมไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของมาตรา 190 ฉะนั้น การตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 โดยมีหลักการดังกล่าวข้างต้นจึงไม่อาจกระทำได้ ^{๑๑}

ในที่สุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกรมการร่างกฎหมายกองที่ 2 ได้ลงความเห็นที่ไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดได้ตามเหตุผลของฝ่ายที่สอง และเลขาธิการได้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี ^{๑๒} ซึ่งในที่สุดรัฐบาลก็ได้ตราพระราชกำหนดฉบับดังกล่าวออกใช้แต่ประการใด

2. กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๒} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา "หนังสือที่ พร. 0801/369 เรื่องร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2517 พ.ศ.," มกราคม 2519.

กรณีนี้ข้อเท็จจริงคล้ายคลึงกับกรณีแรกแต่ผลในทางปฏิบัติของฝ่าย
รัฐบาลแตกต่างกัน

โดยที่ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเมืองพิทข่า ที่ได้รับการแต่งตั้งตามบทเฉพาะกาล มาตรา 109 วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิทข่า พ.ศ. 2521 จะต้องสิ้นสุดในวันที่ 28 พ.ย. 2523 ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี จะต้องดำเนินการให้มีการเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภาเมืองพิทข่าประเภทที่หนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งจำนวนเก้าคน เข้าดำรงตำแหน่งแทนภายในเวลาสองเดือน นับแต่วันที่อายุของสภาเมืองพิทข่าสิ้นสุด ลงตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น แต่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า มาตรา 182 วรรคสามของรัฐธรรมณูญได้กำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นว่าอย่างน้อยจะต้องมีคุณสมบัติ ตามมาตรา 94(1) และ (2) ของรัฐธรรมณูญไทย กล่าวคือมีสัญชาติไทยโดยการเกิด แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทย ซึ่งมีบิดาเป็นคนต่างด้าว ต้องมีคุณสมบัติ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพิทข่า ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพิทข่า พ.ศ. 2521 ยังไม่ได้บัญญัติไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมณูญฯ กระทรวงมหาดไทยจึงเกรงว่า หากจะดำเนินการเลือกตั้งในขณะที่ยังไม่ได้แก้ไขพระราชบัญญัติดังกล่าวการเลือกตั้งจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงเสนอต่อคณะรัฐมนตรีขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิทข่า พ.ศ. 2521 โดยตราเป็นร่างพระราชกำหนด ทั้งนี้เพื่อให้ทันต่อการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นตามกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ต่อไป

จึงส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องนี้ เสนอนายก
รัฐมนตรีสั่งการ ¹⁰⁰

¹⁰⁰ กระทรวงมหาดไทย, "หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท. 0314/204001,"
12 พ.ย. 2523.

เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงตามที่กระทรวงมหาดไทยหรือแล้วปรากฏว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิทยา พ.ศ. 2521 ได้ประกาศใช้ บังคับเมื่อ 30 ตุลาคม 2521 หลังจากนั้นในวันที่ 22 ธันวาคม 2521 ได้มีการ ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นว่า เหตุแห่งความจำเป็นในอันที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพิทยาไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้เกิดมีขึ้นมานานแล้ว ดังนั้นจึงไม่อาจเรียกได้ว่า กรณีนี้เป็นกรณีฉุกเฉิน ¹⁰¹

อย่างไรก็ตามหากจะมีข้อเท็จจริงอย่างอื่นใดที่ทำให้เห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และเกรงว่าหากคณะรัฐมนตรีจะนำการแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ในสมัยประชุมสภาสามัญแล้ว จะไม่ทันต่อการดำเนินการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในเร็ววันนี้ และประกอบกับเมืองพิทยาได้เจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เพราะเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจที่นิยมแก่นักท่องเที่ยว ทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งทำรายได้ให้แก่ประเทศชาติ คิดเป็นปีละหลายล้านบาท ซึ่งหากไม่สามารถดำเนินการแก้ไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้เลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพิทยาที่จะมีขึ้นในเร็ว ๆ นี้ได้แล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของชาติเป็นอย่างยิ่ง เพราะทำให้ขาดผู้ควบคุมนโยบายในการบริหารงานเมืองพิทยา และอาจเป็นผลทำให้การจัดรูปการปกครองเมืองพิทยาไม่บรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้แต่เริ่มแรก แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา ก็เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพิทยา เพื่อแก้ไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพิทยาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและให้ทันการเลือกตั้งตามกฎหมายที่กำหนดไว้ นั้น น่าจะไม่ใช่เป็นกรณีรีบด่วนที่จะต้องกระทำในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ

¹⁰¹ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 4)

"บันทึกเรื่องพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพิทยา พ.ศ. 2521," พฤศจิกายน 2523.

โดยสรุปสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าการที่จะตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเมืองพัทยาในพฤติการณ์ที่หาเรื่องนี้ จึงมีเหตุผลและเงื่อนไขไม่เพียงพอที่เข้าข่ายตามมาตรา 157 ของรัฐธรรมนูญไทย ¹⁰²

ในที่สุดรัฐบาลโดยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี (เปรม 1) ไม่ฟังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2523 ออกใช้บังคับในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2523 และได้นำเสนอต่อรัฐสภา ซึ่งขณะนั้นอยู่ในระหว่างใช้บทเฉพาะกาล ตามมาตรา 203 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 จึงประชุมร่วมกันทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกปรากฏว่า ในขั้นนี้ได้ถูกสมาชิกรัฐสภากล่าวโจมตีถึงปัญหาดังกล่าว โดยมีสมาชิกท่านหนึ่งได้อภิปรายคัดค้านการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ได้อย่างเผ็ดร้อน ซึ่งพอนำมาแสดงให้เห็นเพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

"นายสมัคร สุนทรเวช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (กรุงเทพมหานคร) ท่านประธานที่เคารพ ก่อนอื่นกระผมขอกราบเรียนท่านประธานว่าขอให้รัฐบาลช่วยอธิบายสักนิดเถอะครับว่า ถ้าหากไม่สามารถกระทำการเลือกสมาชิกเมืองพัทยาได้ โดยมีคุณสมบัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเพื่อเข้าไปบริหารเมืองพัทยาโดยเร็วข้อมส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น กระผมอยากจะเรียนถามท่านรัฐมนตรีผ่านท่านประธานสภาว่า เมืองพัทยากับเมืองกรุงเทพนี้ เมืองไหนมันใหญ่มันเล็กกว่ากันครับ และเมืองพัทยามีความสำคัญขนาดไหนเมื่อเทียบกับกรุงเทพแล้ว สมาชิกสภาเสนอกฎหมายแก้ไขอย่างเดียวกันทำนองเดียวกันนี้ถึง 3 ครั้ง 3 หน รัฐบาลเตะออกหมดไม่ยอมพิจารณา แต่ว่าพอจะทำเมืองพัทยาเข้าจะเป็นจะตายอ้างเข้ามาว่า

¹⁰² เรื่องเดียวกัน.

ถ้าหากไม่ทำอย่างนี้จะเกิดเหตุอย่างนี้ กระผมไม่นึกว่าคนที่ได้ร่ำเรียนนิติศาสตร์มาแล้วได้เป็นรัฐมนตรี มีตำแหน่งแล้วจะกล้าเขียนข้อความอย่างนี้เอามาให้คนในสภานี้อ่าน รัฐบาลนั้นะครับมีความประพฤติอะไรอย่างไรกระผมไม่อยากจะวิพากษ์วิจารณ์ให้เสื่อมเสีย แต่กระผมอยากจะเรียนว่ารัฐบาลทำอะไรไม่ได้ตั้งอยู่ในกฎในเกณฑ์ในความถูกต้องความควร ไม่รู้ว่าอะไรควรทำแค่ไหน อะไรควรเว้นแค่ไหน และไม่ได้รอบรู้ว่าจะไรควรจะต้องทำอย่างไร นี่จะเลือกตั้งกันวันที่ 28 พฤศจิกายน ครับ ออกพระราชกฤษฎีกาวันที่ 27 พฤศจิกายน แล้วก็อ้างว่าเพื่อความมั่นคงของประเทศ กระผมอยากรู้นักว่าถ้ารุ่งขึ้นเลือกตั้งไม่ได้นี้เมืองไทยจะตกเป็นซีข้าบ้านโน้นเมืองนี้หรืออย่างไรความไม่มั่นคงของประเทศ ความเสียหายจะเกิดอย่างไรครับ คนในเมืองนักศึกษาจะเกิดปฏิวัติยึดอำนาจกันหรืออย่างไร แล้วทำไมคนนักสหทัยมือหนึ่งถึงได้กลัวเกรงนักหนา แต่คนกรุงเทพ 5 ล้านคนรัฐบาลไม่เคยนึกถึง ¹⁰³

แต่เมื่อมีการลงมติก็ปรากฏว่ารัฐสภามีมติอนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ ทั้ง ๆ ที่เห็นชัดเจนว่าไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

3. ตัวอย่างการโต้แย้งที่เกิดขึ้นในสภาผู้แทนราษฎร

เกือบทุกครั้งที่ฝ่ายบริหารเสนอพระราชกำหนดให้สภาพิจารณาให้สัตยาบัน ก็จะต้องเกิดการโต้แย้งในปัญหาข้อเท็จจริงเหล่านี้ระหว่างฝ่ายบริหารกับรัฐสภาเสมอ ทั้งนี้เนื่องมาจากฝ่ายบริหารเห็นว่าเป็นกรณีที่อยู่ในหลักเกณฑ์ในอันที่จะตราพระราชกำหนดได้ แต่ฝ่ายรัฐสภากลับมีความเห็นตรงกันข้ามดังเช่นพระราชกำหนดดังต่อไปนี้

3.1 กรณีพระราชกำหนดนิกิตอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 39) พ.ศ. 2522 ในสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากได้มีการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ.

¹⁰³รัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 1/2524," (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 22 พฤษภาคม 2524.

2521 รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ 39) พ.ศ. 2522 ในวันที่ 27 พฤศจิกายน 2522 เพื่อยกเว้นอากรขาเข้าสินค้าประเภทเพชรนิลจินดาที่นำเข้ามาภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมอุตสาหกรรมในดินเพชรนิลจินดา มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่าน ได้กล่าวโจมตีการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ของรัฐบาล ซึ่งจะขอยกตัวอย่างมาประกอบการพิจารณา ดังนี้

"นายโกศล ไกรฤกษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พิษณุโลก) ท่านประธานที่เคารพ กระผมโดยฐานะส่วนตัวกระผมเคารพท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นที่สุด (นายชาญชัย ลี้ถาวร) แต่กระผมมีความเสียใจที่จะกราบเรียนว่า เมื่อท่านได้ออกพระราชกำหนดออกมาแล้ว ถ้าสังเกตดูในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 157 นั้น ได้กำหนดมาตรการไว้เป็นการตายตัวว่า ในการจะอนุมัติพระราชกำหนดนั้น ให้มีผลคือในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า แต่พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นนั้น อาจจะกราบเรียนท่านประธานรัฐสภาชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลท่านได้เห็นเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องเล็ก ๆ กระผมออกจะวิตกและห่วงใยไปว่า เมื่อพระราชกำหนดได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน นั้น จนกระทั่งบัดนี้ ได้มีผู้ที่ลجاجวโอกาสหรือช่องว่างของกฎหมายนี้ ได้นำเพชรเข้ามาในลักษณะของการหลวมตัวในข้อความนั้นอย่างใดหรือไม่ แล้วในขณะที่เดียวกับท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังท่านก็ได้ขอความเห็นใจจากสภาฯ ขอให้สภาฯได้ผ่านพระราชกำหนดนี้ไปก่อนแต่ในขณะที่เดียวกันท่านประธานสภาที่เคารพ กว่าที่รัฐบาลจะเสนอพระราชบัญญัตินั้น เข้ามาแก้ไขเหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้ถ้ามีคนที่ลجاجวโอกาสในขณะที่บางท่านอาจจะยังไม่ทราบ แต่วันที่เราประชุมรัฐสภากัน ได้เห็นช่องว่างของกฎหมายฉบับนี้เข้ามา แล้วท่านจะทำอย่างไรต่อไป อันนี้เป็นประเด็นสำคัญที่สุด พระราชกำหนดนี้เป็นสิ่งที่ตายตัวที่ว่า จะรับหรือไม่รับ ไม่สามารถจะต่อรองกันได้แต่ในขณะที่เดียวกันถ้าจะยอมให้ท่านผ่านไป ผลประโยชน์ที่จะเสียหายแก่ชาติแก่ประเทศก็มีแน่นอนกระผมจึงกราบเรียนท่านประธานรัฐสภาผ่านรัฐบาลชุดนี้ว่านี่แหละครับชี้ให้เห็นความหละหลวมของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยที่ว่าการท่านมีรัฐมนตรีตั้ง 44 ท่าน ท่านไม่ได้เหลียวแลหรือเอาใจใส่ในพระราชกำหนด กระผมถือว่าท่านคิดว่าในการประชุมรัฐสภาทุกครั้งท่านมีฐานะเสี่ยงขอประทานโทษที่ต้องกล่าวอย่างนี้ แต่ในขณะที่เดียวกัน เมื่อเหตุการณ์ได้บกร่องโดยท่านไม่ได้ให้ความนับถือหรือ ความ

เชื่อก็คือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาจะได้เอาใจใส่ดูในรายละเอียด จึงได้เกิดเรื่องขึ้นมาเช่นนี้ กระผมจึงขอประทานกราบเรียนถามท่านประธานสภาที่ว่าตามที่รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งท่านผู้เสนอร่างพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้กล่าวขอรับรองว่าขอให้รับไปก่อน แล้วจะเสนอพระราชบัญญัติขึ้นมาแก้ไขใหม่นั้น ความเสียหายที่จะบังเกิดแก่ชาติใครเป็นคนรับผิดชอบกระผมเห็นว่าพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นเรื่องขึ้นตอนที่รัฐบาลออกมาด้วยความหะหลวมและบ่อยครั้งที่สุดที่กระผมไม่สามารถจะอภิปรายได้ ขอขอบคุณครับ ¹⁰⁴

เหตุผลดังกล่าวถูกต้องในแง่ที่ว่าพระราชกำหนดนั้นประกาศใช้เป็นการด่วนเมื่อประกาศใช้แล้วมีผลใช้ได้ทันที ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลนำเข้าสู่รัฐสภาเพื่ออนุมัติก็เป็นเรื่องที่รัฐสภาอนุมัติหรือไม่อนุมัติทันที เพราะถ้าเห็นว่าพระราชกำหนดนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่ควรประกาศใช้มาแต่ต้นก็ควรจะระงับความไม่ถูกต้องนั้นโดยพลัน เพื่อให้กฎหมายที่ใช้อยู่แล้วหยุดชงักลง มิใช่ว่าเป็นเรื่องต้องประนีประนอม หรือแปรญัตติ ดังกรณีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เพราะร่างพระราชบัญญัติทั่วไปนั้น ยังมีได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย จึงอาจพิจารณาแปรญัตติเพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีที่สุดออกมา ผลการอภิปรายยกเหตุผลโจมตีฝ่ายรัฐบาลทำให้พระราชกำหนด ฉบับนี้ไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภา

3.2 กรณีพระราชกำหนดภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร

พ.ศ. 2526

ในสมัยพลเอกเปรม เป็นนายกรัฐมนตรี (เปรม 4) ฝ่ายรัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดภาษีการเดินทางออกนอกราชอาณาจักร พ.ศ. 2526 และได้นำเสนอขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2527 รัฐบาลโดยนายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ได้ให้

¹⁰⁴ รัฐสภา, "รายงานการประชุมรัฐสภา ครั้งที่ 13/2522," วันศุกร์ที่ 7 ธันวาคม 2522.

เหตุผลว่า " เพื่อเป็นมาตรการประหยัดการจ่ายเงินตราออกนอกประเทศทางหนึ่ง โดยการชลอการเดินทางไปต่างประเทศของคนไทยและคนต่างด้าว ซึ่งได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย โดยเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวชาวไทยเพราะรายจ่ายในการท่องเที่ยวเป็นรายการส่วนสำคัญอันหนึ่งของดุลการชำระเงิน เพื่อเป็นเครื่องมือในการช่วยประหยัดเงินตราต่างประเทศ และช่วยชะลอการขาดดุลการชำระเงินของประเทศไทยให้น้อยลงจึงต้องตราพระราชกำหนดนี้" ¹⁰⁵

มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่าน อภิปรายคัดค้านในการตราพระราชกำหนดฉบับนี้ โดยเฉพาะนายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ ได้กล่าวโต้แย้งซึ่งขอนำมาเป็นตัวอย่างประกอบการพิจารณา ดังนี้

"นายปิยะณัฐ วัชรภรณ์ (ศรีสะเกษ) ท่านประธานที่เคารพ ผมปิยะณัฐ วัชรภรณ์ จากจังหวัดศรีสะเกษขอกราบเรียนท่านประธานเป็นเบื้องต้นเสียก่อนว่า กระทบไม่ได้มีความเจ็บใจอะไรกับทางรัฐบาลเลย ที่กระทบต้องเสียเงิน 1,000 บาท ให้กับรัฐบาลไปเมื่อเร็ว ๆ นี้ เพราะเดินทางออกนอกประเทศ แต่กระทบไม่เห็นด้วยกับพระราชกำหนดฉบับนี้มาตั้งแต่ได้ทราบว่ารัฐบาลได้ประกาศใช้ เหตุผลประการที่ 1 ก็เนื่องจากว่าพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ได้มีความจำเป็นเร่งด่วนอะไรที่รัฐบาลจะต้องใช้วิธีการตราพระราชกำหนดให้ใช้ดังพระราชบัญญัติดังที่รัฐบาลได้กระทำมันไม่ได้มีความจำเป็นเร่งด่วนขนาดไหน ถ้าหากรัฐบาลจะรอให้มีการพิจารณากันในสภาเป็นพระราชบัญญัติแล้วจะมีคนละลักออกนอกประเทศเป็นจำนวนมากมายกจ่ายกองจนกระทั่งดุลการชำระเงินของประเทศต้องล้มละลายไป แต่การที่รัฐบาลได้ดำเนินการโดยการออกพระราชกำหนดนั้น นอกจากจะไม่เข้าหลักการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ ในมาตรา 157 แล้ว ยังเป็นการใช้อำนาจบีบบังคับรัฐสภาโดยการที่จะต้องให้สภายอมรับพระราชกำหนดทุกตัวอักษรที่รัฐบาลได้ประกาศใช้ สมาชิกไม่มีสิทธิแต่อย่างใดเลยที่จะตำหนิติเตียน หรือว่าจะเปลี่ยนแปลง

¹⁰⁵ สภาผู้แทนราษฎร. "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 4/2527 (สมัยสามัญ), " วันพฤหัสบดีที่ 31 พฤษภาคม 2527.

ข้อความต่าง ๆ ให้มันรัดกุมและเป็นประโยชน์กับประชาชนส่วนรวม เพราะฉะนั้น การที่รัฐบาลได้ดำเนินการในเรื่องนี้ไม่มีเหตุผลที่จะชี้แจงได้ว่าเป็นการป้องกันที่จะไม่ให้มีการนำเงินตราต่างประเทศออกนอกราชอาณาจักรเกินสมควร เพราะการ เก็บเงินภาษี ตามที่พระราชกำหนดกำหนดเอาไว้ว่าไม่เกิน 5,000 บาท นั้น มันไม่ได้ทำให้คนที่เดินทางออกนอกประเทศลดการที่จะนำเงินตราต่างประเทศออกไปแต่อย่างใดทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามก็ดีข้อความที่ได้กำหนดเหตุผลในการประกาศใช้ พระราชกำหนดฉบับนี้ว่าเพื่อรักษาดุลการชำระเงินของประเทศนั้น ซึ่งเป็นเหตุผลที่ ไร้น้ำหนักที่จะรับฟัง ถ้าหากจะเขียนข้อความให้รัดกุมอย่างนี้ กระผมก็คิดว่าคงพอ จะรับกันได้ ก็คือเพื่อที่จะรักษาดุลการชำระเงินของประเทศที่รัฐบาลไว้ประสิทธิภาพ ในการบริหารงานอย่างนี้ก็พอจะรับฟังกันได้ว่ารัฐบาลเผชิญกับความจริง แต่การที่ เขียนข้อความอย่างนี้ไม่มีเหตุผลที่จะแสดงให้เห็นว่าการออกพระราชกำหนดฉบับนี้เพื่อ เก็บภาษีคนเดินทางออกนอกประเทศจะเป็นการรักษาดุลการชำระเงินของประเทศได้ แต่อย่างใดทั้งสิ้น ¹⁰⁶

4. ตัวอย่างการโต้แย้งการตราพระราชกำหนดของผู้เขียนในฐานะ ประชาชน

4.1 กรณีพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินอันเป็นการฉ้อโกง ประชาชน พ.ศ. 2527

เมื่อปี 2526 ราคาน้ำมันในตลาดโลกเพิ่มสูงขึ้น ได้เกิด มีนักแก๊งกำไร กลุ่มหนึ่งนำเงินมาหุ้นกันเพื่อซื้อน้ำมันไว้แก๊งกำไรซึ่งต้องใช้เงินเป็น จำนวนมาก จึงจะซื้อได้ การเข้าหุ้นลงทุนซื้อน้ำมันมาตุนในครั้งนั้นได้กำไรมาก เพราะ ราคาน้ำมันสูงขึ้นเรื่อย ๆ กิจการเข้าหุ้นเช่นนี้จึงเริ่มขยายตัวมากขึ้นโดยการระดม หาเงินกู้เข้ามาด้วยการจ่ายค่าตอบแทนในอัตราสูง ¹⁰⁷ จากนั้นก็ได้แพร่หลายไปยัง

¹⁰⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰⁷ ประสิทธิ์ โภวีโลกุล, "พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการ ฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. 2527," วารสารกฎหมาย 9 (กุมภาพันธ์ 2528) : 1-29.

ประชาชนทุกสาขาอาชีพ ไม่ว่าจะป็นข้าราชการตำรวจ ทหาร และประชาชน ต่างได้นำเงินไปลงทุนในกิจการค้าน้ำมันเพื่อที่จะรับผลประโยชน์เป็นดอกเบียในอัตราที่สูงเกินกว่าที่ธุรกิจการเงินที่ตั้งขึ้นมาโดยชอบด้วยกฎหมาย จะพึงให้ผลประโยชน์ตอบแทนในอัตราดังกล่าวนั้นได้ธุรกิจการเงินนอกระบบนี้รู้จักกันในนามแชร์แม่ช้อย แชร์แม่หนักแก้ว ¹⁰⁸ แชร์ทั้งสองนี้อ้างว่าเป็นการลงทุนค้าน้ำมันโดยได้รับอนุญาตจากกระทรวงพาณิชย์แล้วนำผลกำไรที่ได้จากการค้าน้ำมันมาแบ่งปันให้แก่ผู้ลงทุนโดยจ่ายให้เป็นรูปดอกเบียรายเดือน ¹⁰⁹

ฝ่ายรัฐบาลได้ทราบเรื่องนี้ได้ โดยเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2526 นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้นำเรื่องนี้เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และ 9 พฤศจิกายน 2526 พลเอกเปรมได้มอบหมายให้พลเอกประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรีดำเนินการสอบสวนเรื่องนี้โดยเห็นว่าเป็นการดำเนินกิจการการเงินนอกระบบที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสั่งการให้กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง และกองปราบดำเนินการสอบสวนเรื่องนี้ด้วย และเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2526 นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ได้มีคำสั่งเลขที่ 434/2526 ตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีที่นางช้อย กิพย์โส ดำเนินการในธุรกิจการเงินนอกระบบ อันส่งผลเสียต่อระบบการเงินของประเทศ และกรมสรรพากรได้ทำหนังสือไปยังนางช้อยให้แจ้งรายได้และทรัพย์สิน พร้อมกับตั้งกรรมการพิเศษเพื่อดำเนินการนี้ในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2526 ¹¹⁰

หลังจากนั้นข่าวคราวของแชร์ดังกล่าวก็เงียบหายไป ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวรัฐบาลก็ได้วางเว้นจากการจัดการแก้ปัญหาแชร์น้ำมัน เป็นผลให้วง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰⁸ "วิกฤตแชร์ช้อย จุระเปิดการเมืองโค่นรัฐบาล," สื่อนาครด, 5 (18 - 24 เมษายน 2528) : 8 - 11.

¹⁰⁹ "สัมภาษณ์พิเศษคุยกับ น.อ.อ.หญิง นกแก้ว ใจเย็น," สื่อนาครด, 5 (25 -30 เมษายน 2528) : 21 - 22.

¹¹⁰ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ 52 (17 มิถุนายน 2527) : 48 - 49.

แชร์เติบโตใหญ่และมีวงแชร์ในลักษณะเดียวกันเกิดขึ้นอีกหลายวง¹¹¹ ทั้งที่รัฐบาลได้ตระหนักถึงอันตรายที่เกิดจากธุรกิจการเงินนอกระบบมาตั้งแต่แรกแต่ไม่ได้ลงมือดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง รอเวลาผ่านไปจนกระทั่งในวันที่ 25 ตุลาคม 2527 นายมีชัย ฤชุพันธ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นนักกฎหมายคนสำคัญของคณะรัฐมนตรี ได้ชี้แจงถึงกฎหมายที่จะออกมาเพื่อควบคุมการเงินนอกระบบในรูปแบบพระราชพระราชกำหนด¹¹² พระราชกำหนดฉบับนี้ได้ถูกนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรีถึง 2 ครั้ง กล่าวคือในวันที่ 30 ตุลาคม 2527 และ 6 พฤศจิกายน 2527 อัน เป็นวันที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างพระราชกำหนดการกู้ยืมเงิน อันเป็นการก่อกองประชาชน พ.ศ. 2527 และได้ประกาศใช้ในวันที่ 12 พฤศจิกายน 2527 โดยให้เหตุผลในการตราพระราชกำหนดนี้ว่า

"..... อนึ่งกิจการดังกล่าวนี้มีแนวโน้มจะขยายตัวแพร่หลายออกไปอย่างรวดเร็ว หากปล่อยให้ดำเนินการต่อไป ย่อมจะก่อให้เกิดผลร้ายแก่ประชาชนทั่วไป และเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจของประเทศสมควรที่จะมีกฎหมายเพื่อปราบปรามการกระทำดังกล่าวกับสมควรวางมาตรการ เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนที่อาจได้รับความเสียหายจากการถูกลอกหลวง และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้"¹¹³

ในการนี้รัฐบาลเล็งเห็นถึงอันตรายของธุรกิจการเงินนอกระบบนี้ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2526 ความจำเป็นจะต้องหามาตราแก้ไขและป้องกันในเรื่องนี้จึงได้เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่รัฐบาลหาได้ดำเนินการอย่างจริงจังไม่ ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนแต่อย่างใด เพราะกลับเพิ่งมาดำเนินการพิจารณาออกพระราชกำหนด เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2527

¹¹¹ เรื่องเดียวกัน.

¹¹² "การพิจารณาออกกฎหมายควบคุมการเงินนอกระบบและการเล่นแชร์," สยามจดหมายเหตุ 9 (2-8 พฤศจิกายน 2527) : 1247 - 1248.

¹¹³ ราชกิจจานุเบกษา 101 (12 พฤศจิกายน 2527) : 1-12.

4.2.2 เรียกประชุมสภาให้ทันท่วงที่มีได้

หลักเกณฑ์ข้อนี้จัดว่าเป็นหลักเกณฑ์ดั้งเดิมหรือหลักเกณฑ์อันเป็นพื้นฐานแห่งการออกพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารในช่วงแรก ๆ กล่าวคือนับแต่ประเทศไทยได้ยอมรับแนวความคิดในการให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายในกรณีฉุกเฉินโดยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับแรกอันได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ซึ่งตามพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองฯ นี้ยังไม่เรียกว่า "พระราชกำหนด" เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายดังกล่าวได้ก็คือ "เรียกประชุมสภาให้ทันท่วงที่มีได้" โดยหลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเงื่อนไขไว้พอสรุปได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้นำแบบอย่าง

การออกกฎหมายในกรณีฉุกเฉินจนเรียกประชุมสภาไม่ทันนี้มีลักษณะทำนองเดียวกับธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในประเทศญี่ปุ่นและประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศรัฐสภานั่งประชุมเป็นภาคหรือฤดู (เทอม - session) คล้าย ๆ โรงเรียนเปิดสอนเป็นเทอมและมีหยุดเทอม ในระหว่างหยุดเทอมนี้ถ้ามีการฉุกเฉินเกิดขึ้นอาจเรียกประชุมไม่ทัน เหตุนี้จึงต้องให้อำนาจไว้แก่เจ้าหน้าที่ ผู้ใดผู้หนึ่งที่จะจัดการออกกฎหมายเฉพาะกาล ได้ทันทีตามควรแก่การ จำเป็น สำหรับประเทศไทยเราสภาราษฎรอาจถือเป็นประเพณีประชุมกันตามเวลาที่กำหนดไว้แน่นอนคล้ายกับประเทศญี่ปุ่น การมีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการราษฎรออกกฎหมายได้ในเวลาฉุกเฉินก็พอเข้าใจได้ว่าเพราะเมื่อเกิดความจำเป็นขึ้นจริง ๆ สภาราษฎรซึ่งมีหน้าที่ออกกฎหมาย อาจจะไม่ประชุมกันไม่ได้โดยสมาชิกมาไม่พร้อมหรือไม่ครบองค์ประชุม ¹¹⁴

จากความคิดเห็นดังกล่าวจึงเป็นที่ยอมรับกันว่าเงื่อนไข "เรียกประชุมสภาให้ทันท่วงที่มีได้" นี้เป็นปัจจัยสำคัญที่สมควรให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดได้

¹¹⁴ หลวงจักรปาณีศรีศีลวิสุทธิ, อธิบายธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ, หน้า 55.

เพื่อจะได้มีกฎหมายออกใช้บังคับให้ทันกับเหตุการณ์ที่บังเกิดขึ้น นอกจากนี้หลวงจักรปาณีฯ ยังเห็นว่าเงื่อนไขในกรณีนี้ หมายถึงการออกกฎหมายในช่วงระยะเวลาออกสมัยประชุมสภา ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า หากอยู่ในเวลาเปิดสมัยประชุม เหตุฉุกเฉินจนไม่สามารถเรียกประชุมสภาได้ทันที่วงที่นั้น ไม่น่าจะมีทางเกิดขึ้นได้ ดังเห็นได้จากข้อความที่ท่านกล่าวไว้ว่า

"..... เหตุการณ์ฉุกเฉินถึงกับจะเรียกประชุมสภาราษฎรไม่ทันนั้นเท่าที่เรื่องเป็นอยู่ ณ บัดนี้ ข้าพเจ้ายังนึกไม่ออกว่าจะเกิดขึ้นได้อย่างไร เพราะสมาชิกของสภาราษฎรเกือบทุกคนย่อมอยู่ในกรุงเทพฯ ทั้งสิ้น และเคยปรากฏมาแล้วว่าสภาอาจนัดประชุมกันได้โดยใช้เวลาล่วงหน้าเพียง 1 หรือ 2 ชั่วโมง" ¹¹⁵

นอกจากนี้หลวงประเจิดอักษรลักษณ์ อาจารย์ผู้บรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมืองในสมัยนั้น ยังได้อธิบายหลักในการออกกฎหมายเมื่อมีเหตุฉุกเฉินของคณะกรรมการราษฎร ตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ว่าจะต้องประกอบด้วยเหตุดังต่อไปนี้คือ

- ก. มีเหตุฉุกเฉิน
- ข. เป็นเวลาที่ไม่ใช่สมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรและคณะกรรมการ จะเรียกประชุมสภาให้ทันที่วงที่มีได้ และ
- ค. เมื่อถึงคราวเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะต้องรีบนำกฎหมายนั้นให้สภารับรองโดยทันที ถ้าไม่มีขาดไปอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คณะกรรมการราษฎรจะออกกฎหมายไม่ได้" ¹¹⁶

ตามรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้กล่าวว่า

¹¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

¹¹⁶ หลวงประเจิดอักษรลักษณ์, กฎหมายรัฐธรรมนูญคำสอน ภาค 1 ขึ้นปริญญาดุษฎี. (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรนิติ, 2477), หน้า 77 - 78.

"ข้าพเจ้าขอกล่าวถึงมาตรา 52 เป็นพิเศษ เพราะมีข้อความที่อาจสะกิดใจคือ การออกกฎหมายในเมื่อสภามีได้ประชุมกัน ความข้อนี้จำเป็น ต้องมีทุกบ้านทุกเมืองเขาก็มี เพราะเหตุว่าราชการดำเนินอยู่ทุก ๆ วัน แต่สภาหาได้มีการประชุมทุก ๆ วันไม่ ในระหว่างที่สภามีได้ประชุม ถ้าหากจำเป็นจะต้องออกกฎหมายก็จะต้องมีวิธีที่จะออกได้มิฉะนั้นจะเป็นการเสียหายแก่การงานของแผ่นดิน..."¹¹⁷

จากความเห็นของนักกฎหมายและบุคคลชั้นนำในทางการเมืองในช่วงนั้นตีความไปในทำนองเดียวกันว่า เจื่อนไซ "เรียกประชุมสภาให้ทันท่วงที่มีได้" หมายถึง การออกพระราชกำหนดในช่วงระยะเวลาออกสมัยประชุม ทั้งนี้เพราะเหตุที่สภาอยู่นอกสมัยประชุมจึงไม่มีการประชุมกัน เมื่อมีเหตุรีบด่วนขึ้นจึงอาจเรียกประชุมสภาไม่ทัน แต่หากเป็นช่วงระยะเวลาระหว่างสภาอยู่ในสมัยประชุม แม้จะไม่ได้ประชุมกันทุกวันแต่ก็เป็นการสะดวกที่จะเรียกประชุมได้โดยเร็ว ฝ่ายบริหารจะทำการออกพระราชกำหนดในขณะที่สภาอยู่ในสมัยประชุมโดยอ้างว่า "เรียกประชุมสภาให้ทันท่วงที่มีได้" ก็ดูเหมือนไม่มีน้ำหนักและไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในข้อนี้

การตีความดังกล่าวได้รับการตอบสนองโดยพิจารณาได้จากในทางปฏิบัติของฝ่ายบริหารในขณะใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม 2475 ปรากฏว่า พระราชกำหนดทุกฉบับที่ออกใช้ในระหว่าง พ.ศ. 2475 - 2488 เป็นพระราชกำหนดที่ออกในเวลานอกสมัยประชุมสภาทั้งสิ้น

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติแม้ฝ่ายบริหารจะออกพระราชกำหนดในช่วงเวลานอกสมัยประชุมสภา แต่ระยะเวลาที่ออกพระราชกำหนดบางฉบับก็กระชั้นชิดก่อนสภาเปิดสมัยประชุมเพียงไม่กี่วัน ดังเช่นพระราชกำหนดดังต่อไปนี้

¹¹⁷ สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 34/75," วันพุธที่ 16 พฤศจิกายน 2528.

ในปี พ.ศ. 2485 ขณะที่สภากำลังจะเปิดสมัยประชุมสามัญในวันที่ 24 มิถุนายน 2485 โดยมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรออกมาเรียบร้อยแล้ว แต่ฝ่ายบริหารกลับฉวยโอกาสออกพระราชกำหนดจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดจัดสร้างนครหลวง พ.ศ. 2485 และพระราชกำหนดควบคุมอุตสาหกรรมกระดาษและการค้ากระดาษ พ.ศ. 2485 ในวันที่ 22 มิถุนายน 2485 ก่อนสภาเปิดสมัยประชุมเพียง 2 วันเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2486 สภาจะเปิดสมัยประชุมสามัญในวันที่ 24 มิถุนายน 2486 แต่ฝ่ายบริหารได้ตราพระราชกำหนดก่อนเปิดสมัยประชุมไม่กี่วัน ได้แก่ พระราชกำหนดส่งเสริมการไม่รู้หนังสือ พ.ศ. 2486, พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ 5 และ บรรพ 6 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พุทธศักราช 2477 พุทธศักราช 2486 ออกใช้ในวันที่ 19 มิถุนายน 2486 (ก่อนวันเปิดสมัยประชุมสภา 5 วัน) พระราชกำหนดควบคุมเครดิตในภาวะคับขัน พ.ศ. 2486 ออกใช้ในวันที่ 15 มิถุนายน 2486 (ก่อนวันเปิดประชุมสภา 9 วัน)

เมื่อการปฏิบัติเป็นเช่นนี้จึงดูเหมือนว่าฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลฉวยโอกาสในขณะที่สภาปิดสมัยประชุมตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับโดยอ้างว่าเป็นกรณีฉุกเฉินเรียกประชุมสภาไม่ทัน แม้ในการอภิปรายในสภาขณะที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอพระราชกำหนดฉบับต่าง ๆ ตามที่กล่าวข้างต้นเสนอสภาเพื่อขออนุมัติจะไม่มี การอภิปรายในประเด็นปัญหาที่ก็ตาม แต่ต่อมาในปี 2487 ขณะรัฐบาลนำพระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2487 เสนอสภาเพื่อขออนุมัติ ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหลายท่านได้อภิปรายในประเด็นนี้อย่างกว้างขวาง และได้มีการกล่าวเปรียบเทียบกับย้อนหลังไปในปี พ.ศ. 2485 ถึงกรณีที่รัฐบาลออกพระราชกำหนดก่อนวันเปิดสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรสมัยสามัญเพียง 2 วัน ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ในการอภิปรายครั้งนี้ได้มีนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุบลราชธานีได้อภิปรายถึงปัญหาในกรณีนี้ได้ อย่างเด่นชัดกว่าผู้อื่นว่า

"เมื่อมีความจำเป็นในการที่จะตราพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งฉบับใด ใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว มีความรีบร้อนซึ่งแม้ว่าจะรอให้มีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรแล้วจะเกิดผลเสียหายอันแก่เราคือ เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันที่วงที่มิได้

เพราะฉะนั้นถ้าแม้ว่ามีกรณีหนึ่งกรณีใดพิเศษขึ้น จำเป็นต้องใช้พระราชบัญญัติบังคับ เป็นกฎหมายแล้ว รัฐบาลจะต้องพิจารณาว่าในการที่จะตราพระราชกฤษฎีกา เรียก ประชุมวิสามัญแห่งสภาผู้แทนราษฎรนั้น ถ้าผู้แทนราษฎรจะเดินทางมาประชุม เมื่อ ถึงวันประชุมนั้นแล้ว การที่จะออกพระราชบัญญัตินั้นจะเสื่อมเสียคือไม่ทันท่วงทีต่อ เหตุการณ์ มิใช่ว่าขณะนั้นเป็นนอกสมัยประชุมแล้วรัฐบาลก็คิดว่าไม่ต้องเรียกประชุม จะตราพระราชกำหนดก่อนเถอะ ไม่ถูกต้องและไม่ใช่ความมุ่งหมายของรัฐ ธรรมนูญมาตรานี้แน่นอน ถ้าแม้เรามีกิจการหนึ่งกิจการใดที่รีบด่วนจำเป็นต้องตรา พระราชบัญญัติแล้ว รัฐบาลจะเพิกเฉยไม่เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรหาได้ไม่" ¹¹⁸

นายทองอินทร์ ยังได้กล่าวอีกต่อไปนี้อีกว่า "ต้องการให้รัฐบาลชี้แจง ในประเด็นนี้เท่านั้นว่าเหตุใดรัฐบาลจึงไม่เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการที่จะ ตราพระราชบัญญัตินั้น ถ้ามีความจำเป็นและรัฐบาลจะต้องชี้แจงด้วยว่าในการที่จะ รอให้มีการประชุมซึ่งอาจจะกินเวลาในราว 2 สัปดาห์ หรือ 1 สัปดาห์ นั้นจะรอ เช่นนั้นจะเกิดการเสียหายขึ้นจึงจำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดใช้ไปพลางก่อน มิใช่ว่าถ้าแม้จะมีการรีบร้อนและรัฐบาลก็ไม่ได้คำนึงถึงการจะเรียกประชุมสภาผู้แทน ราษฎรแล้ว ก็ตราเป็นพระราชกำหนดไปเสียเช่นนั้น ฉะนั้นว่าเป็นการไม่ถูกต้อง ตามความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ." ¹¹⁹

อย่างไรก็ตามฝ่ายรัฐบาล โดย พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงนาวาสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในสมัยนั้น ได้กล่าวตอบว่า

"..... ในมาตรา 52 เป็นต้นแต่เพียงว่ารัฐบาลไม่สามารถจะเรียก ประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันท่วงทีได้ หากหมายความถึงเวลาที่จะต้องกระจาย เสี่ยงทางวิฤกษ์ สมาชิกจะเดินทางเข้ามาแล้วก็ไม่ใช่เรื่องในรัฐธรรมนูญมาตรา 52

¹¹⁸ สภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3/2487," วันที่ 13 กรกฎาคม 2487.

¹¹⁹ เรื่องเดียวกัน.

และถ้าแม้ว่าเหตุผลจะต้องเป็นไปตามที่ท่านสมาชิกต้องการเช่นนั้นแล้ว รัฐธรรมนูญ มาตรา 52 ก็หาประโยชน์อะไรมิได้ เพราะท่านสมาชิกอาจจะอ้างว่าเราอาจจะ เรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ แล้วประชุมกันเพียง 1 ชั่วโมงก็เลิกได้..... ท่านสมาชิกอยู่ไกลก็ส่งเครื่องบินไปรับมาก็ได้ และเมื่อรับมาแล้วก็ประชุมกันเพียง 1 ชั่วโมง หรือ 15 นาที ก็เลิกประชุมได้ รัฐธรรมนูญมาตรา 52 ก็ไม่มีผลอะไรใน การที่จะเขียนและรัฐธรรมนูญมาตรา 52 ไม่มีความมุ่งหมายอะไรในลักษณะวิธีการที่ จะเรียกสมาชิกลงมาประชุม และเกี่ยวกับเหตุฉุกเฉินที่รัฐบาลจะเรียกประชุมให้ทัน ก่วงที่มีได้ ในการที่จะถือว่าอะไรเป็นเหตุฉุกเฉิน และอะไรเป็นเหตุทันก่วงที่ รัฐบาลจำต้องขอร้องที่จะกล่าวว่รัฐบาลรู้เรื่องดีกว่าท่านสมาชิก ¹²⁰

แม้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านจะพยายามตีความว่ากรณี "เรียก ประชุมสภาให้ทันก่วงที่มีได้" นี้ แม้จะเป็นเวลานอกสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎรก็ สมควรจะต้องพิจารณาถึงมีการเปิดประชุมสภาสมัยวิสามัญด้วย มิใช่ว่านอกสมัยประชุม แล้วจะสามารถตราพระราชกำหนดได้ทันที แต่ในที่สุด พล.ร.ต. ถวัลย์ ชำรงนาวา สวัสดิ์ ก็สรุปในทำนองว่าเป็นอำนาจของรัฐบาลที่จะตัดสินใจว่ากรณีใดเป็นกรณี ฉุกเฉินจนไม่สามารถเรียกประชุมสภาได้ทันโดยกล่าวว่า

"ในการที่รัฐบาล ได้กระทำ เช่นนั้นก็โดยเหตุที่รัฐบาล เห็นว่าเป็นเหตุการณ์ ฉุกเฉินและเห็นว่าเรียกประชุมให้ทันก่วงที่มีได้ และรัฐบาลไม่ได้หมายความว่าเรียก ประชุมทันก่วงที่ไม่มีได้ นั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับเรียกท่านสมาชิกลงมาประชุม หากมิได้ อนึ่งขอ ให้ท่านสมาชิกได้โปรดระลึกว่า เวลานี้เป็นเวลาสงครามเหตุการณ์ทุกสิ่งทุกอย่างนั้น ความรวดเร็วเป็นของที่สำคัญอย่างยิ่งในการที่จะดำเนินการ นอกจากนั้นจะ ไปพิจารณาว่าอะไรเป็นการฉุกเฉิน อะไรซึ่งจะเรียกประชุมให้ทันก่วงที่ถึงกับออก พระราชกำหนดนั้น รัฐบาลขอประทานกล่าวว่า ควรมอบความไว้วางใจให้รัฐบาล เป็นผู้ตัดสินใจ" ¹²¹

¹²⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹²¹ เรื่องเดียวกัน.

เห็นได้ว่าปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวเกิดขึ้นจากการแตกต่างในการตีความรัฐธรรมนูญระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งอภิปรายคัดค้านการออกพระราชกำหนด โดยต่างฝ่ายต่างตีความไปในแนวทางที่ตนเชื่อว่าถูกต้องที่สุด

อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลกรุงเทพธนบุรี พ.ศ. 2487 ฉบับนี้ก็ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรด้วยมติ 30 ต่อ 27 ¹²²

หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 แล้ว ในทางปฏิบัติก็ยังปรากฏว่าฝ่ายบริหารมักจะตราพระราชกำหนดในระหว่างสภาปิดสมัยประชุม เช่นเดิม เพียงแต่ไม่มีการตราพระราชกำหนดออกใกล้กับระยะเวลาที่สภาจะเปิดสมัยประชุมเช่นเดิมอีก ประกอบกับในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติการออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตราและภาษีอากรในระหว่างสมัยประชุมของสภาขึ้นมาอีกประการหนึ่ง ดังนั้นเมื่อประกอบกับสาเหตุที่มีการตีความมาแต่ดั้งเดิมกับทางปฏิบัติที่มีการตราพระราชกำหนดในช่วงสภาปิดสมัยประชุมจึงทำให้มีผู้แยกพระราชกำหนดออกเป็นสองประเภท คือพระราชกำหนดที่ออกในระหว่างสภามีได้อยู่ในสมัยประชุมอันได้แก่ พระราชกำหนดในเรื่องทั่วไป และพระราชกำหนดที่ออกในระหว่างสมัยประชุมของสภาอันได้แก่พระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตราและภาษีอากร ¹²³

การจัดพระราชกำหนดเป็นสองประเภทดังกล่าวโดยเฉพาะพระราชกำหนดที่ออกในระหว่างสภามีได้อยู่ในสมัยประชุมนั้น ทำให้เข้าใจกันทั่วไปว่าพระราชกำหนดประเภทนี้จะออกได้เฉพาะในระหว่างที่สภามีได้อยู่ในสมัยประชุมเท่านั้น ท่านศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้ทัศนะในกรณีนี้ว่า

¹²² เรื่องเดียวกัน.

¹²³ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ,

"ปัญหานี้มีคำว่า "จะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้" จะหมายความเฉพาะกรณีที่สภาไม่อยู่ในสมัยประชุม หรือหมายความถึงสภาผู้แทนราษฎรอยู่ในสมัยประชุมด้วย แต่จะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ทันท่วงทีมิได้ด้วย เช่นมีศัตรูมารุกรานประเทศโดยด่วนจำเป็นต้องออกกฎหมายในขณะนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหมายถึงกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรยังอยู่ในสมัยประชุม แต่ถ้าจะเรียกประชุมสภาจะไม่ทันกับเหตุการณ์ด้วย ทั้งนี้ต้องแล้วแต่ความจำเป็นรีบด่วนของเหตุการณ์ที่ทำให้ต้องออกพระราชกำหนด"¹²⁴

นอกจากนี้ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย ยังเห็นว่า "เรียกประชุมสภาให้ทันท่วงทีมิได้" จะต้องคำนึงถึงการเรียกประชุมสภาสมัยวิสามัญว่าสามารถทำได้หรือไม่ด้วย สอดคล้องกับความเห็นของนายทองอินทร์ ภูริพัฒน์ ที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยศาสตราจารย์หยุด ได้ยกตัวอย่างว่า

"เช่นถ้าเป็นกรณีที่แม้จะออกกฎหมายให้ใช้บังคับภายใน 20 วัน ก็จะไม่ทันกับเหตุการณ์ แม้จะเป็นขณะนอกสมัยประชุมของสภาผู้แทนราษฎรคณะรัฐมนตรีก็ต้องถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ให้เรียกประชุมวิสามัญ เพราะในกรณีเช่นว่านี้ย่อมจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันท่วงที"¹²⁵

ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 ได้มีหลักเกณฑ์ในการออกพระราชกำหนดขณะสภาถูกยุบเพิ่มขึ้นมาอีกกรณีหนึ่ง สาเหตุก็เพราะเนื่องจากในขณะใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ 10 ธันวาคม 2475 อยู่ นั้น ถึงแม้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดได้ก็จริง แต่ตามรัฐธรรมนูญก็บัญญัติไว้เพียงว่า "ในเหตุฉุกเฉินซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันท่วงทีมิได้" เท่านั้น แต่มิได้บัญญัติในกรณีที่

¹²⁴ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2475-92 (พระนคร : ไม่ปรากฏชื่อสถานที่พิมพ์, 2495), หน้า 816-817.

¹²⁵ เรื่องเดียวกัน.

สภาผู้แทนราษฎร บังเอิญสภาผู้แทนราษฎร โดยเฉพาะสมาชิกประเภทที่ 1 ซึ่งมาจากการเลือกตั้งได้ครบวาระและสิ้นสุดลงในวันที่ 15 ตุลาคม 2488¹²⁶ จึงมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรในวันดังกล่าว ขณะที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรทางฝ่ายรัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายขยายกำหนดเวลาเก็บเงินช่วยชาติในภาวะคับขันในระหว่างนั้น ครั้นจะรอให้มีการเลือกตั้งทั่วไปสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งอาจจะมีขึ้นในวันที่ 6 มกราคม 2489 เสียก่อน แล้วเรียกเข้ามาประชุมพิจารณา ลงมติพระราชบัญญัติเพื่อการนี้ ก็จะไม่ทันการแต่ปัญหาเกิดมีขึ้นว่าระหว่างนั้นสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบไป คณะรัฐมนตรีเป็นแต่เพียงรักษาการงานไป จนกว่าจะได้มีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เมื่อสภาใหม่ได้เข้ามาประชุมแล้ว จึงไม่ควรที่จะเสนอให้พระมหากษัตริย์ตราพระราชกำหนดใด ๆ ออกมา ทั้งรัฐธรรมนูญก็มีได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งถึงกรณีที่สภาผู้แทนราษฎร เป็นแต่เพียงกล่าวว่าจะเรียกประชุมสภาให้ทันท่วงที่มีได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญน่าจะตีความว่าสภานั้นมีอยู่ (ไม่ใช่ถูกยุบไปแล้ว) แต่จะเรียกมาประชุมไม่ทัน อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีก็ได้ถือว่ามีความจำเป็นที่จะต้องออกพระราชกำหนด กำหนดเวลาเก็บเงินช่วยชาติในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2488 (ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2488) ขึ้น ซึ่งต่อมาเมื่อมีสภาผู้แทนราษฎรใหม่เข้ามาแล้วคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ก็ได้นำพระราชกำหนดต้นขออนุมัติต่อสภา และสภาก็ได้อนุมัติให้¹²⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²⁶ ในขณะนั้นมีสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทคือประเภทที่ 1 มาจากการเลือกตั้ง ประเภทที่ 2 มาจากการแต่งตั้ง สมาชิกประเภทที่ 1 ได้รับเลือกตั้งมาตั้งแต่วันที่ 21 พฤศจิกายน 2481 และมีการต่ออายุกันเรื่อยมาจนสิ้นสุดลงในวันที่ 15 ตุลาคม 2488 ส่วนสมาชิกประเภทที่ 2 ซึ่งมาจากการแต่งตั้งยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปตามบทเฉพาะกาล

¹²⁷ ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, หน้า 267.

ฉะนั้นเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 เพื่อแก้ความยุ่งยากในการตีความจึงได้กล่าวถึงกรณีที่จะออกพระราชกำหนดไว้ได้ แม้ในขณะสภาถูกยุบเป็นหลักเกณฑ์เพิ่มขึ้นอีกกรณีหนึ่ง ด้วยเหตุนี้นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 เป็นต้นมา เงื่อนไขในการออกพระราชกำหนดในกรณี "เรียกประชุมสภาให้ทันที่วงที่มิได้" และกรณี "ในระหว่างสภาถูกยุบ" ได้เป็นแบบอย่างใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา อันได้แก่ ฉบับ พ.ศ. 2490 (ซึ่งเรียกกันว่าฉบับได้ตุ้มแดง) ฉบับ พ.ศ. 2492 , 2495 และ 2511

ต่อมาในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ได้มีการตัดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการออกพระราชกำหนดกรณี "ไม่สามารถเรียกประชุมสภาได้ทันที่วงที่" รวมทั้งกรณีระหว่าง "สภาถูกยุบ" ออกไปกล่าวคือในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเห็นสมควรให้นำรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 และ 2511 มาเป็นแนวทางในการพิจารณา โดยมอบให้คณะอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทำการยกร่างรัฐธรรมนูญ ¹²⁸ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้ทำการร่างบทบัญญัติการตราพระราชกำหนดเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยยังคงไว้ซึ่งเงื่อนไข "กรณีไม่สามารถประชุมสภาได้ทันที่วงที่" และกรณี "สภาถูกยุบ" ไว้เช่นเดิม ดังเห็นได้จากร่างรัฐธรรมนูญที่ได้รับการยกร่างไว้ในมาตรา 179 วรรคแรกมีความว่า

"ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะและ ไม่สามารถจะเรียกประชุมรัฐสภาได้ทันที่วงที่ก็ดี เมื่อกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรยุบก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้... ¹²⁹

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹²⁸ สมชาติ รอบกิจ, "การร่างรัฐธรรมนูญ 2517" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 35.

¹²⁹ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, "รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 34/2517," วันพุธที่ 23 มกราคม 2517.

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญไปยังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภานิติบัญญัติได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นทำการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญนี้ นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ได้เสนอแก้ไขหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด โดยเพิ่มเงื่อนไขเกี่ยวกับ "ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ" โดยสาเหตุเพื่อทดแทนมาตรการพิเศษของนายพงศ์เพ็ญสกุลตาทัย ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น และเสนอให้ตัดข้อความ "ไม่สามารถจะเรียกประชุมรัฐสภาได้ทันทีก็ดี" และข้อความ "เมื่อกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบก็ดี" ออกเสีย โดยนายเสวตร ได้ร่างข้อความในวรรคแรกขึ้นใหม่ดังนี้

"ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศหรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติก็ได้"

นายเสวตร ได้ให้เหตุผลที่ตัดเงื่อนไขทั้งสองกรณีออกว่า ที่ตัดออกนี้ก็เพื่อให้รัฐบาลได้มีโอกาสออกพระราชกำหนดโดยจะออกเมื่อใดก็ได้ สภาผู้แทนถูกยุบก็ได้แล้วก็นำมาขออนุมัติสภา ตามร่างเดิมที่เขียนมาตั้งแต่ปี 2492 และ 2489 จะทำได้เฉพาะในระหว่างนอกสมัยประชุม หรือระหว่างยุบสภาเท่านั้น เสนอมาจะแก้ไขไม่ทันท่วงที ผมเขียนแล้วว่าอาจจะต้องทำทันที อันนี้ให้อ่านามากขึ้นกว่าร่างเดิม ¹³⁰

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³⁰ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (สภานิติบัญญัติแห่งชาติ) , "รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย , ครั้งที่ 23/2517," วันเสาร์ที่ 8 มิถุนายน 2517.

นอกจากนี้แล้วการที่นายเสวตรต้องการเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกำหนดได้มากขึ้นกว่าเดิม โดยไม่จำเป็นต้องเป็นช่วงระยะเวลาเฉพาะกรณีเรียกประชุมสภาให้ทันท่วงทีมิได้ และในช่วงยุบสภาเท่านั้น เพราะต้องการให้พระราชกำหนดเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารใช้แก้ไขวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ได้ครอบคลุมกว้างขวางมากขึ้น และสามารถใช้ทดแทนมาตรการให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารตามร่างที่นายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ เสนอ ซึ่งนายเสวตรไม่เห็นด้วย เพราะขัดต่อสิทธิเสรีภาพไม่ชอบด้วยหลักประชาธิปไตย¹³¹ นายเสวตรจึงพยายามปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดให้มีคุณภาพใช้ได้ทัดเทียมกับมาตรการพิเศษที่นายพงศ์เพ็ญ เสนอ โดยประสงค์ให้ใช้ "พระราชกำหนด" แทน

ในที่สุดคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการลงมติว่าจะรับข้อเสนอดังกล่าวของนายพงศ์เพ็ญ ศกุนตาทักษ์ หรือตามร่างของนายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ ที่ประชุมมีมติเห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวของนายเสวตร¹³² ดังนั้นในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 จึงไม่มีการบัญญัติเงื่อนไข "เรียกประชุมสภาให้ทันท่วงทีมิได้" และกรณี "สภาถูกยุบ" ลงในหลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนด อันเป็นเหตุให้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ยึดถือแนวทางเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดทำนองเดียวกัน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ในปัจจุบันหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดได้กว้างขวางยิ่งขึ้น

¹³¹ รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ถูกร่างขึ้นท่ามกลางบรรยากาศที่ประชาชนไทยแบ่งบานเต็มที่ หลังจากประชาชนสามารถโค่นล้มรัฐบาลเผด็จการถนอม-ประภาส ลงได้สำเร็จ ดังนั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จึงเชิดชูหลักการในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

¹³² คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, "รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ, ครั้งที่ 23/2517,"

ในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 รัฐบาลได้เคยตราพระราชกำหนดในระหว่างยุบสภาผู้แทนราษฎร รวม 2 ฉบับได้แก่ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมไม่ผ่านรัฐสภาในวาระ 3) นอกจากนี้ในการยุบสภาเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2529 (เนื่องจากพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2529 ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎร) รัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529 อีกฉบับหนึ่ง

4.2.3 ความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ

หลักเกณฑ์ในข้อนี้เป็นหัวใจสำคัญของพระราชกำหนดเกี่ยวกับเงินตราและภาษีอากรที่ออกในระหว่างสมัยประชุมสภา (ซึ่งมีที่มาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489) ทั้งนี้เพราะในบางกรณีก็มีความจำเป็นจริง ๆ ที่จะต้องออกกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งถ้ามีว่เสนอให้พิจารณากันตามระเบียบการประชุมและการปรึกษาของสภาแล้วจะชักช้าไม่ทันกาล กฎหมายบางเรื่องเมื่อเสนอเข้าไปแล้ว อาจเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาพิจารณาอภิปรายกันมากมาย เพราะเป็นการยากที่รัฐบาลจะอธิบายให้สมาชิกเข้าใจในทันทีทันใด กฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรานี้ เมื่อมีข่าวรั่วไหลออกไปแล้ว แม้ชั่วเวลาเพียงเล็กน้อยก็อาจจะเป็นช่องให้บุคคลบางคนฉวยโอกาสแสวงหากำไรได้มากมายจากประชาชนส่วนใหญ่ เช่น ทำการเร่งการผลิต เร่งการนำเข้า หรือชะลอการผลิตชะลอการนำเข้า ทำการกักตุนสินค้า ฯลฯ ทำให้เกิดการลักลั่นในการเก็บภาษีของประเทศ จะมีผลเสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ ฉะนั้นการที่ให้ออกพระราชกำหนดได้ในกรณีเช่นนี้จึงมีประโยชน์ดีเหมือนกันเพราะไม่เสียเวลาชักช้า ดังเช่นจะออกกฎหมายขึ้นภาษีอากรเป็นต้น เมื่อรัฐบาลประกาศออกไปก็จะรู้ทั่วกันได้ทันที ไม่เป็นทางให้คนส่วนมากเสียเปรียบบุคคล บางคนที่มีโอกาสล่วงรู้เสียก่อนหากได้มีการเสนอให้พิจารณากันในสภา ¹³³

¹³³ ไพบโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, หน้า 269-270.

เมื่อมีการเสนอให้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์บ้านเมือง สภาผู้แทนราษฎรจึงตั้งกรรมาธิการชั้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาค้นคว้าตรวจสอบรัฐธรรมนูญตามคำเสนอข้างต้นนี้ กรรมาธิการคณะนี้ได้ทำการตลอดสมัยของรัฐบาลคณะนายควง อภัยวงศ์ คณะนายทวี บุณยเกตุ และคณะ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ต่อมารัฐบาลคณะม.ร.ว.เสนีย์ ได้ตั้งกรรมาธิการชั้นคณะหนึ่ง รวม 8 นาย เพื่อรวบรวมความเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญเมื่อกรรมาธิการคณะนี้ทำสำเร็จเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแก้ไขอีกชั้นหนึ่ง แล้วนำเสนอผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ผู้สำเร็จราชการได้ประชุมปรึกษาหารือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 และคณะผู้ก่อการพระราชทานรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้ตั้งกรรมาธิการชั้นพิจารณา เมื่อกรรมาธิการได้ตรวจพิจารณาแก้ไขแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ 2 จึงได้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2489¹³⁴ พร้อมแนบร่างรัฐธรรมนูญที่ได้พิจารณาแก้ไขแล้วไปด้วย เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติรับหลักการแล้ว จึงได้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญชั้นพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่สมาชิกประเภทที่ 2 เสนอมา เรียงตามลำดับมาตรา เมื่อพิจารณาถึงร่างมาตรา 51 อันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งมีใจความตามร่างดังนี้

"มาตรา 51 ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับ การภาษี อากร หรือเงินตราฉบับใด จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน หรือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลถือเอาประโยชน์แห่งการที่ได้รู้หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนการประกาศใช้บังคับ เป็นกฎหมายก็ให้มีสิทธิที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อสภาอาวุโส เพื่อขอให้มหาสภาแห่งชาติประชุมร่วมกันพิจารณาใช้บังคับเขียนกฎหมายได้"¹³⁵

¹³⁴ ไพบโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, หน้า 72-73.

¹³⁵ พระยามานวราชเสวี, รายงานการประชุมพิจารณาแก้ไขปรับปรุงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2489 เล่ม 2 หน้า 299 - 300.

หลักการของร่างมาตรานี้คือ เป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและภาษีอากร จึงควรต้องกระทำโดยด่วนและหากกฎหมายนี้รู้ถึงบุคคลอื่นก่อนประกาศใช้ก็จะมีโอกาสต่าง ๆ เช่น กักตุนสินค้า ธนบัตรต่าง ๆ เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศ จึงจะต้องกระทำเป็นความลับ

นายใหญ่ ศวิตชาติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงได้มีคำขอแปรญัตติมาตรานี้ ตามหนังสือฉบับลงวันที่ 28 ก.พ. 2489 เสนอต่อคณะกรรมการวิสามัญ โดยขอแก้ไขหลักการในมาตราดังกล่าวให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกเป็นพระราชกำหนดได้ ดังต่อไปนี้

"มาตรา 51 ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราฉบับใด จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินหรือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลถือเอาประโยชน์ที่ได้รู้หลักแห่งการร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อนการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย ก็ให้มีอำนาจที่จะตราพระราชกำหนดในเรื่องที่กล่าวข้างต้น ถวายพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ต้องรีบเสนอร่างพระราชกำหนดต่อมหาสภาแห่งชาติ เพื่ออนุมัติด่วน ถ้าหากมหาสภาแห่งชาติไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นก็เป็นการอันตกไป กิจการใด ๆ ที่ทำไปก่อนที่มหาสภาแห่งชาติไม่อนุมัติให้ถือว่าเป็นการสมบูรณ์" ¹³⁶

กรรมการวิสามัญมีความเห็นว่า "ร่างมาตรานี้มีวัตถุประสงค์ต้องการที่จะรักษาความลับในการภาษีอากร หรือเงินตราเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน แต่วิธีการที่ได้บัญญัติไว้ในร่างมาตรานี้ ยังมีช่องทางที่จะให้ความลับรั่วไหลอยู่ได้กรรมการจึงได้รับคำแปรญัตติของนายใหญ่ ศวิตชาติ ในหลักการคือร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราฉบับใดอันมีข้อความต้องรักษาไว้เป็นความลับก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย ให้ออกเป็นพระราชกำหนดใช้บังคับไปก่อน แล้วจึงเสนอร่าง

¹³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 315 - 316.

พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดต่อมหาสภาแห่งชาติภายในสองวัน ทั้งนี้ให้ใช้ได้เฉพาะในระหว่างในสมัยประชุมสภา กรรมการธิการมีความเห็นว่าถึงแม้ว่าร่างที่ได้แก้ไขใหม่นี้จะเป็นการใช้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร แต่ก็เป็นการผูกมัดอยู่ในตัวเพราะถ้าหากสภาลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดรัฐบาลก็ย่อมต้องลาออกกรรมการธิการได้ตกลงยกร่างใหม่ไปเป็นมาตรา 71 ทวิ ในหมวดที่ 4 ว่าด้วยอำนาจบริหาร สมาชิกผู้แปรญัตติในมาตรานี้พอใจในการแก้ไขของกรรมการธิการ"¹³⁷ ทั้งนี้โดยตัดร่างเดิมตามมาตรา 51 ออกไป

มาตรา 71 ทวิ นี้ คณะกรรมการวิสามัญได้มอบให้พระยาวรรณการีร์นิพนธ์ เป็นผู้ไปดำเนินการยกร่าง¹³⁸ และเมื่อนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง นายใหญ่ ศวิตชาติ ผู้ขอแปรญัตติเสนอหลักการแห่งมาตรานี้ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า

"ถ้าหากว่าเมืองไทยเราต้องการจะรักษาความลับแล้วรัฐบาล อาจจะมีโอกาสเก็บภาษีอากรโดยไม่ให้รั่วไหล ไม่ให้พ่อค้าจกจกยหาโอกาสสร้างรายได้และก็ได้คิดว่าถ้าหากจะได้มอบอำนาจให้รัฐบาลออกพระราชกำหนดว่าด้วยการเงินเสียบ้างแล้ว ผลร้ายผลเสียจะตกแก่ประเทศชาติหรือประชาชนอย่างใดบ้าง ความจริงเมื่อคิดถึงผลร้ายก็มีอย่างที่เราสมาชิกฝ่ายค้านว่า นั้นเป็นความจริง เพราะถ้าหากว่าเราปล่อยให้รัฐบาลออกพระราชกำหนดเก็บภาษีอากรได้แล้วก็มีทางที่น่าตำหนิได้บ้างเหมือนกันว่าประชาชนโดยก่อนเกิดขึ้นได้ด้วยการมีอำนาจถือถูงเงิน แต่ถ้ามองในด้านการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติของประชาชนและ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³⁷ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (สภาผู้แทนราษฎร) "บันทึกรายงานการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 (ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ เลขานุการ)", เมษายน 2489.

¹³⁸ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ (สภาผู้แทนราษฎร), "รายงานการประชุมกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย , ครั้งที่ 5/2489, " 16 มีนาคม 2489.

ตลอดจนความเสมอภาคแล้วก็มีผลดีเหมือนกัน คือหมายความว่าไม่ต้องการให้บุคคล หนึ่งหรือหมู่หนึ่ง ไปจกจลาหาโอกาสร่ำรวย แต่ให้ประชาชนทั้งประเทศได้แบก ภาระภาษีต่าง ๆ ถ้าออกพระราชบัญญัติแล้วมาได้เถียงกันในสภานี้กิจการก็รัวไหล ไป เมื่อเทียบเคียงอย่างนี้แล้วก็เห็นว่าการออกพระราชกำหนดนั้นมีผลดีกว่า....." ¹³⁹

นายใหญ่ ยังได้กล่าวต่อไปอีกว่า

"ข้อต่อไปเมื่อเช่นนั้นแล้วคณะรัฐบาลที่ออกพระราชกำหนดนั้นอาจจะ ละเมิดสิทธิของประชาชนก็มาแก้ปัญหาที่ตกลงที่กรรมาธิการร่างมาว่าพระราชกำหนด จะต้องอนุมัติต่อสภาภายในกำหนด 2 วัน และพระราชกำหนดจะต้องอนุมัติต่อสภา ภายในกำหนด 2 วัน และพระราชกำหนดนี้จะต้องออกในสมัยประชุมสภาผู้แทนด้วย ร่างพระราชกำหนดอย่างนี้นั้นให้ความรวดเร็วและอยู่ในความควบคุมเช่นเดียวกัน เหตุใดข้าพเจ้าจึงกล่าวเช่นนี้ เพราะเหตุว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน นั้นตามปกติเราจะพิจารณากันให้เสร็จภายใน 2 วัน ไม่ค่อยสำเร็จทั้งนี้ ถ้าว่า รัฐบาลร่างมาสำเร็จแล้วก็จะเสนอสภาภายใน 2 วัน เช่นเดียวกันเมื่อประกาศใช้เป็น กฎหมาย ถ้าหากว่ารัฐบาลจะถือโอกาสเก็บภาษีไม่ชอบธรรมเป็นการเดือดร้อนแก่ ประชาชนพลเมืองแล้วสภาก็มีสิทธิที่จะไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นรัฐบาลก็ต้องออกไป เพราะการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้นถ้ารัฐบาลไม่ได้รับอนุมัติจากสภาแล้ว ผลก็เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติที่ขอมมาแล้วไม่อนุมัติการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการ เงินที่รัฐบาลไม่ได้รับอนุมัติแล้วจะเป็นพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนดหรือ พระราชบัญญัติการเงินก็ตามรัฐบาลต้องล้มไป ทั้งนี้ทำให้คิดว่ารัฐบาลใด ๆ ก็ตาม จะออกพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรก็ดีหรือพระราชบัญญัติก็ดี ก็จะต้องใช้ ความระมัดระวังเป็นพิเศษให้เหมาะสมกับความเป็นของราษฎร เพื่อประโยชน์ สวัสดิภาพของประชาชนเป็นที่ตั้ง ถ้ารัฐบาลใดเล่นตลกพยายามหาโอกาสเก็บเงิน

¹³⁹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานการประชุมสภา ผู้แทนราษฎร, ครั้งที่ 27/2489", วันศุกร์ที่ 19 เมษายน 2489.

แล้ว รัฐบาลนั้นก็จะถูกรัฐสภาโจมตีและอยู่ไม่ได้ เป็นการเสื่อมเสียชื่อเสียงเสียเกียรติศักดิ์ของรัฐบาลนั่นเอง เพราะฉะนั้นข้าพเจ้าจึงคิดว่าเมื่อเป็นรูปอย่างที่กรรมาธิการร่างมาแล้ว การบริหารราชการบ้านเมืองก็จะดี เงินของประชาชนก็จะไม่เสียไป เมื่อมีแต่ผลได้และไม่มีผลเสีย ข้าพเจ้าจึงเสนอแปรญัตติเข้าไปและรัฐบาลก็ได้รับเอาไว้"¹⁴⁰

ดังนั้นหลักการอีกประการหนึ่งที่นายใหญ่ มองเห็นความสำคัญก็คือ "ความรวดเร็ว" ในการออกกฎหมายเกี่ยวกับการเงินและภาษีอากร ซึ่งการออกพระราชกำหนดนั้นเหมาะสมที่สุด ทั้งยังต้องนำกลับมาให้สภารับรองอันเป็นวิธีการควบคุมโดยสภานั้นเอง

ความรวดเร็วและการรักษาความลับไม่ให้รั่วไหลจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับพระราชกำหนดการเงินและภาษีอากร สมดังที่พระยามานวราชเสวี ประธานคณะกรรมการวิสามัญกล่าวไว้ว่า "สภิริทเป็นเรื่องลับกับด่วนเท่านั้น"¹⁴¹ ด่วนและลับนี้จะต้องประกอบกัน ลำพังแต่จะต้องพิจารณาโดยด่วนอย่างเดี๋ยวนั้นหรือลับอย่างเดี๋ยวนั้นไม่เป็นการเพียงพอที่จะให้ออกพระราชกำหนดได้¹⁴² ในที่สุดร่างมาตรานี้ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 มาตรา 73 ซึ่งบัญญัติว่า

"ในระหว่างสมัยประชุม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการภาษีอากร หรือเงินตราฉบับใด จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราเป็นพระราชกำหนดให้ใช้บังคับตั้งพระราชบัญญัติก็ได้

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁴² หยุต แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2475-95,

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้น ตามความในวรรคก่อนจะต้องนำเสนอต่อ รัฐสภาภายในสองวันนับแต่วันประกาศใช้ และให้นำความวรรคสองและวรรคสาม แห่งมาตรา 72 มาใช้บังคับโดยอนุโลม"

ต่อมาในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 หลักการตราพระราชกำหนด เกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา ได้รับการพัฒนาให้รัดกุมเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยเปลี่ยนแปลงจากมาตรา 73 ของฉบับ พ.ศ. 2489 ที่มีบัญญัติไว้ว่า "ในระหว่าง สมัยประชุม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการภาษีอากรหรือ เงินตราฉบับใด จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของ แผ่นดิน...." มาบัญญัติเสียใหม่ว่า "ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็น ต้องมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วน และลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน" และได้ใช้แบบอย่างสำหรับรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2511 2517 และ 2521 ในเวลาต่อมา

สิ่งที่ควรพิจารณาต่อไปคือ ปัญหาว่าอะไรจึงจะถือว่ามี "ความจำเป็น" ต้องมีกฎหมายเกี่ยวข้องกับภาษีอากรหรือเงินตรา ปัญหานี้เป็นปัญหาทางนโยบาย ว่าคณะรัฐบาลมีความต้องการกฎหมายในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ เช่น ต้องการเงิน มาใช้จ่ายในการบริหารประเทศ และรัฐบาลมีความเห็นว่ารายได้ที่เหมาะสมควรจะได้ มาจากการเพิ่มภาษีอากร ถ้าหากรัฐบาลมีความต้องการและมีความเห็นดังกล่าว ชำรงต้น รัฐบาลก็มีความจำเป็นจะต้องตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับการภาษีอากรขึ้น ¹⁴³ จากแนวความคิดนี้ นอกจากจะแสดงให้เห็นความหมายของ "ความจำเป็น" แล้ว ใน ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นว่าผู้มีอำนาจตัดสินใจว่า "มีความจำเป็นต้องมีกฎหมาย เกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา" หรือไม่ก็คือฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลนั่นเอง

¹⁴³ คณะกรรมการร่างกฎหมายประจำ "บันทึกความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายประจำ เรื่องพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ รณยนต์ พุทธศักราช 2475 (ฉบับที่ 2) พุทธศักราช 2516," 17 มกราคม 2517.

หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา
นอกจากจะต้องเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ แล้ว
เงื่อนไขสำคัญอีกประการอื่น สำหรับการตราพระราชกำหนดในกรณีนี้คือต้องอยู่ใน
ระหว่างสมัยประชุม และเป็นมีการกระทำเพื่อ "รักษาประโยชน์ของแผ่นดิน" ด้วย

จึงกล่าวได้ว่านับแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2489 เป็นต้นมาการตรา
พระราชกำหนดทำได้ในสองกรณีคือ พระราชกำหนดทั่วไปซึ่งเกี่ยวกับความมั่นคง
และพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา

ในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับพ.ศ. 2521 รัฐบาลโดยพลเอกเกรียงศักดิ์
ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.
2522 โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 158 ตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งจะ
ต้องกระทำการพิจารณาโดยด่วนและลับ ปรากฏว่านายสมิตร สุนทรเวช สมาชิกสภา
ผู้แทนราษฎรได้กล่าวติเตียนรัฐบาลในเรื่องนี้ว่า "การที่รัฐบาลประกาศคำว่าจะขึ้น
ราคาน้ำมันก่อนที่จะประกาศขึ้นราคาอย่างแท้จริงถึง 4 วันนั้น ทำให้มีการชักย้าย
ถ่ายเทน้ำมันกันมาก รัฐบาลจะรู้หรือเปล่าว่าการชักย้ายถ่ายเทนั้น เพื่อผลประโยชน์
อันมหาศาลส่วนตนกันเท่าไร" ¹⁴⁴ อันแสดงให้เห็นผลเสียของการตราพระราชกำหนด
โดยไม่กระทำโดยลับปล่อยให้ล่วงรู้ถึงประชาชนก่อนมีการประกาศใช้พระราชกำหนด

ในรัฐธรรมนูญฉบับที่เกิดจากการยึดอำนาจโดยปฏิวัติหรือรัฐประหาร
หลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดทั้งสองกรณีมักจะถูกนำไปบัญญัติไว้รวมกันใน
มาตราเดียว แทนที่จะบัญญัติแยกกันไว้เป็นสองมาตราเหมือนดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับ
ที่วางรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาและเป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ดังเช่น
รัฐธรรมนูญการปกครอง ฉบับ พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นแบบอย่างให้แก่รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2519 (มาตรา 19) และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
พ.ศ. 2520 (มาตรา 26) ในเวลาต่อมา

¹⁴⁴ สยามรัฐ, (21 กรกฎาคม 2522) : 3

ข้อที่น่าสังเกตในธรรมนูญการปกครองและรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับนี้ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราไว้เป็นการเฉพาะในกรณี "มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา" ซึ่งหมายความว่าฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราได้ ตามความจำเป็น ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงวิญญานของพระราชกำหนดประเภทนี้ ในประเด็นเรื่อง "การพิจารณาโดยด่วนและลับ" หรือเรื่อง "เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน" กล่าวคือฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา โดยอาศัย "ความจำเป็น" เพียงประการเดียว โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าความสำคัญในการตราพระราชกำหนดว่าจะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับหรือไม่ และเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินหรือไม่¹⁴⁵ อันต่างจากหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญที่เป็นระบบรัฐสภา (ฉบับ พ.ศ. 2489, 2492, 2511, 2517 และ 2521)

จากข้อแตกต่างระหว่างหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ อันเกิดจากการปฏิบัติหรือรัฐประหารกับรัฐธรรมนูญที่เกิดจากวิถีทางประชาธิปไตย มีข้อน่าสังเกตในทางปฏิบัติดังนี้

ในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา โดยอาศัยมาตรา 26 แห่งธรรมนูญการปกครอง พ.ศ. 2520 ออกมาใช้บังคับถึง 14 ฉบับ พระราชกำหนดเหล่านี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴⁵ เรื่องเดียวกัน.

มีจำนวนถึง 13 ฉบับ¹⁴⁶ ได้มีหมายเหตุไว้ท้ายพระราชกำหนดแสดงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดแต่ละฉบับ โดยในตอนท้ายของเหตุผลจะสรุปเป็นใจความทำนองเดียวกันว่า "..... และโดยที่เรื่องนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งต้องพิจารณาโดยถ้วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดขึ้น" ทั้ง ๆ ที่หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด

-
- ¹⁴⁶ 1. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉ. 29) พ.ศ. 2520
 2. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉ. 30) พ.ศ. 2520
 3. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉ. 31) พ.ศ. 2520
 4. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉ. 32) พ.ศ. 2520
 5. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉ. 33) พ.ศ. 2520
 6. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉ. 34) พ.ศ. 2520
 7. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉ. 35) พ.ศ. 2520
 8. พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉ. 36) พ.ศ. 2520
 9. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. 2494 พ.ศ. 2521
 10. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. 2514 พ.ศ. 2521
 11. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. 2493 (ฉ. 3) พ.ศ. 2521
 12. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 พ.ศ. 2521
 13. พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 พ.ศ. 2521

ประเภทภาษีอากรหรือเงินตราตามธรรมเนียมที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ไม่ได้กำหนดเงื่อนไข "ความจำเป็นต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ" เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินไว้ แต่ประการใด ในกรณีนี้ไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตย ตามมาตรา 30 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2520 ทั้งนี้เพราะเป็นเรื่องที่ธรรมเนียมบัญญัติไว้โดยชัดเจนแล้ว มิใช่เป็นกรณีที่ไม่มีความชัดแจ้งแห่งธรรมเนียมนี้บัญญัติไว้แต่ประการใด ดังนั้นการปฏิบัติดังกล่าวอาจเกิดจากความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลที่เคยชินในการใส่เหตุผลดังกล่าวไว้ในตอนท้ายพระราชกำหนดเกี่ยวกับการเงินหรือภาษีอากร

สำหรับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ซึ่งเกิดจากการยึดอำนาจการปกครอง มาตรา 26¹⁴⁷ ยังคงบัญญัติหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดทั่วไป และพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา รวมไว้ในมาตราเดียวกันเช่นเคย แต่หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรานั้น มีบัญญัติเรื่อง "การพิจารณาโดยด่วนและลับ" และ "เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน" ไว้ด้วย เพียงแต่รัฐบาลสามารถตราพระราชกำหนดประเภทนี้ แม้ไม่อยู่ในระหว่างสมัยประชุม

โดยสรุปหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด (ประเภททั่วไป) ตามที่ปรากฏตั้งแต่เดิมตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว ตลอดจนรัฐธรรมนูญฉบับถาวร วันที่ 10 ธันวาคม 2475 เป็นต้นมา มีบัญญัติไว้เพียงสอง

¹⁴⁷ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินนายกรัฐมนตรีย่อมเห็นชอบของสภา รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้"

ประการเท่านั้น คือ (1) ในกรณีฉุกเฉิน และ (2) ซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันที่วงที่มีได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ถูกแก้ไขในครั้งสำคัญสองครั้งคือ

ครั้งที่หนึ่ง ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 สาเหตุที่มีการแก้ไขเกิดจากในความเป็นจริงทางปฏิบัติ ตลอดระยะเวลาที่มีการใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 10 ธันวาคม 2475 ฝ่ายบริหารได้ฉวยโอกาสอาศัยหลักเกณฑ์อันกว้างขวางดังกล่าวตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับในทุกเรื่องที่ต้องการและออกใช้อย่างพร่ำเพรื่อโดยหลักเลี่ยงกระบวนการนิติบัญญัติตามปกติ ซึ่งเห็นได้ชัดเจนในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดังนั้นผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2489 จึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดขึ้นใหม่ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อจำกัดขอบเขตในการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารให้แคบลงและในขณะเดียวกัน ก็เป็นการกำหนดขอบเขตให้ชัดเจนขึ้น ดังเช่นเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ "มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ" เป็นต้น หลักเกณฑ์ที่ได้รับการแก้ไขดังกล่าวได้ถูกใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาได้แก่ ฉบับ พ.ศ. 2490 , 2492 , 2495 และ 2511

ครั้งที่สอง ในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 วัตถุประสงค์ในการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดในครั้งนี้ มิใช่เป็นการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร แต่เป็นไปในทางตรงกันข้ามกล่าวคือต้องการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้ครอบคลุมกว้างขวางมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพื่อสามารถใช้ทดแทนมาตรการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจพิเศษดังเช่นของฝรั่งเศสได้ โดยเฉพาะต้องต้องการขยายขอบเขตในการตราพระราชกำหนดเพื่อให้เป็นเครื่องมือแก้ไขวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ดังเช่นการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ "เพื่อรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ" นอกจากนี้ยังได้มีการตัดหลักเกณฑ์ดั้งเดิมออกไป บางประการได้แก่ตัดการตราพระราชกำหนด "ในกรณีไม่สามารถเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ทันที่วงที่" และ "ในระหว่างสภาผู้แทนถูกยุบ" ออกไป ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้มากขึ้นกว่าเดิม หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่อมา คือ ฉบับ พ.ศ. 2521 อำนาจอันกว้างขวางในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารในขณะใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 นั้นยังไม่แสดงให้เห็นในทางปฏิบัติชัดเจน ทั้งนี้เพราะรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 นั้นใช้ใน

เวลาอันสั้นก็ถูกยกเลิกโดยการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2519 แต่การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดอย่างกว้างขวางโดยฝ่ายบริหารกลับมาปรากฏชัดเจนขึ้นในขณะใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดได้รับแบบอย่างมาจากรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517

จากแนวทางแก้ไขหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดที่สวนทางซึ่งกันและกันของทั้งสองครั้งดังกล่าว มีผลทำให้หลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ย้อนกลับไปสู่จุดเดิมในปี พ.ศ. 2475 กล่าวคือฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้กว้างขวางครอบคลุมได้ในทุกเรื่องเช่นเดิม โดยรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 มีระยะเวลาการใช้ประมาณ 14 ปี มีการตราพระราชกำหนดทั้งหมด 45 ฉบับ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 มีระยะเวลาในการใช้ประมาณ 13 ปี มีการตราพระราชกำหนดจำนวนทั้งสิ้น 59 ฉบับ แม้โดยรูปแบบของหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราวและรัฐธรรมนูญฉบับถาวร พ.ศ. 2475 จะแตกต่างจากรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 โดยในฉบับปี 2521 มีหลักเกณฑ์ในรายละเอียดเพิ่มเติมมากขึ้น แต่โดยเนื้อหาแล้ว หลักเกณฑ์ทั้งสองกรณีดังกล่าวต่างก็สามารถตอบสนองฝ่ายบริหารให้ตราพระราชกำหนดได้ทุกเรื่องคล้ายคลึงกัน ดังเห็นได้จากพระราชกำหนดที่ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

สำหรับหลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา นั้น ปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489 โดยหลักเกณฑ์ก็คงลักษณะสำคัญเช่นเดิม ตลอดมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเว้นแต่เรื่องระยะเวลาในการนำพระราชกำหนดเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตราเสนอให้รัฐสภาพิจารณาอนุมัติ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2489, 2492, 2495, 2511 และ 2517 บัญญัติให้นำเสนอต่อรัฐสภาภายในสองวัน แต่ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 ให้นำเสนอต่อรัฐสภาภายใน 3 วัน

4.3 กระบวนการตราพระราชกำหนด

แม้กระบวนการตราพระราชกำหนดจะไม่ได้มีบัญญัติไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ

ดังเช่นกระบวนการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติ แต่ก็พอเทียบเคียงกันได้ซึ่งพอสรุปพอเป็นหลักเกณฑ์สำหรับใช้ในการตราพระราชกำหนดได้ว่า ร่างพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งจะออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายนั้น จะต้องประกอบด้วยขั้นตอนที่แตกต่างกัน 4 ขั้นตอน คือการริเริ่มนำเสนอการพิจารณาร่างพระราชกำหนด การตราพระราชกำหนดและการประกาศใช้พระราชกำหนดหรือการโฆษณาพระราชกำหนด

4.3.1 การเสนอ

โดยหลักการเสนอให้มีการตราพระราชกำหนดส่วนใหญ่มาจากหน่วยงานระดับกระทรวงหรือเทียบเท่ากระทรวง เมื่อกระทรวงหรือหน่วยงานเทียบเท่าเห็นว่าควรมีการออกพระราชกำหนดก็จะดำเนินการยกร่างพระราชกำหนดบัญญัติหลักการที่ตนประสงค์ลงในร่าง แล้วนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในนามรัฐมนตรีว่าการ กระทรวง หรือผู้มีตำแหน่งเทียบเท่า โดยผ่านสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กระบวนการที่จะริเริ่มว่าควรตราพระราชกำหนดเริ่มต้นจากการมีนโยบายในการตราพระราชกำหนด สำหรับผู้ริเริ่มนโยบายในการตราพระราชกำหนดนั้น เมื่อมองภาพเฉพาะในหน่วยงานระดับกระทรวง อาจดำเนินการได้สองแนวทาง แนวทางแรกเริ่มจากยอดลงสู่ฐาน อันได้แก่ ความคิดริเริ่มมาจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงสุดของกระทรวงคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เมื่อมีนโยบายในการตราพระราชกำหนดก็จะมอบนโยบายให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเพื่อทำการพิจารณาถึงผลดีผลเสียและความเป็นไปได้ในการตราพระราชกำหนดรวมทั้งหลักการและเหตุผล จนกระทั่งถึงดำเนินการยกร่างพระราชกำหนด ในการยกร่างนี้อาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในด้านกฎหมายได้แก่นิติกร หรืออาจตั้งเป็นรูปคณะกรรมการทำหน้าที่ยกร่างประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณายกร่างพระราชกำหนดขึ้นภายในขอบเขตของหลักการหรือนโยบายเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป แนวทางที่สองเป็นไปในทางตรงกันข้ามคือเริ่มจากฐานชั้นสู่ยอด โดยเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเป็นผู้ริเริ่มเสนอความเห็นในการออกพระราชกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพิจารณาสั่งการ คำสั่งการของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงคือนโยบายที่เจ้าหน้าที่ต้องรับไปปฏิบัติ ดังนั้นหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นชอบในการออกพระราชกำหนด เจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการยกร่างพระราชกำหนด โดยมี

กระบวนการยกร่างทำนองเดียวกันในแนวทางแรก เพื่อเสนอต่อไปยังคณะรัฐมนตรี เป็นลำดับต่อไป

แต่ในทางปฏิบัติบางกรณีความคิดริเริ่มในการตราพระราชกำหนดมาจากหน่วยงานในรูปคณะกรรมการที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมการนโยบายทางเศรษฐกิจ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เป็นต้น โดยคณะกรรมการเหล่านี้จะเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการ ตัวอย่างที่เคยปรากฏได้แก่ในปี พ.ศ. 2516 เกิดวิกฤตการณ์ทางน้ำมันขึ้นครั้งแรกโดยประเทศผู้ผลิตน้ำมันได้รวมตัวกันขึ้นราคาน้ำมัน ฝ่ายบริหารได้ทำการตราพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช 2516 ขึ้น พร้อมกับตั้งคณะกรรมการนโยบายน้ำมันขึ้นทำหน้าที่วางนโยบายและหาแนวทางแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าว ต่อมาในวันที่ 11 ธันวาคม 2518 พล.ต. ประมาธ อติเรกสาร ในฐานะประธานกรรมการนโยบายน้ำมันชุดนี้ได้มีหนังสือว่าเรียนนายกรัฐมนตรีขอให้ตราพระราชกำหนด เพื่อขยายเวลาพระราชกำหนดแก้ไขและบังคับภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งมีกำหนดเวลาใช้บังคับเพียงสองปี และจะสิ้นสุดลงในวันที่ 26 ธันวาคม 2518 โดยมีใจความว่า

"..... การที่ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ทวีสูงขึ้นเป็นลำดับ มีผลทำให้ราคาน้ำมันเชื้อเพลิงภายในประเทศสูงตามไปด้วย และภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงยังไม่มีแนวโน้มที่จะสิ้นสุด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้บังคับพระราชกำหนดดังกล่าวต่อไปอีกระยะหนึ่ง สมควรขยายเวลาการใช้บังคับออกไปอีกหนึ่งปี ทั้งนี้ เพื่อให้มาตรการทั้งหลายเช่น มาตรการประหยัดการใช้ น้ำมันเชื้อเพลิง และ มาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมีผลบังคับใช้ต่อไป แต่เนื่องจากขณะนี้ไม่อยู่ในระหว่างสมัยประชุมรัฐสภา และเรื่องนี้เป็นกรณีมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องตราเป็นพระราชกำหนด....." ¹⁴⁸

ซึ่งในที่สุดรัฐบาลได้ตราพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมัน

¹⁴⁸ คณะกรรมการนโยบายน้ำมัน, "การขยายเวลาพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516," ธันวาคม 2518.

เชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 และประกาศใช้บังคับในวันที่ 23 ธันวาคม 2518 โดยขยายเวลาตามพระราชกำหนดเดิมออกไปมีกำหนดสามปี

นอกจากนั้นนโยบายในการตราพระราชกำหนด อาจมาจากหัวหน้าคณะรัฐบาลอันได้แก่นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร โดยนายกรัฐมนตรี เป็นผู้นำเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อขอรับมติให้ความเห็นชอบตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนก็คือการตราพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 (ปร. 42) ทั้งนี้โดยในวันที่ 5 มีนาคม 2533 สมาคมนักข่าวแห่งประเทศไทยและคณะทำงานสมัชชานักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทยได้มีคำร้องขอต่อ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีให้ยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 หลังจากนั้นอีกสองสามวันนายกรัฐมนตรีได้นำคำร้องของสมาคมนักข่าวเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เห็นสมควรให้ยกเลิก แต่นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าเป็นการจุกจิกหูก จึงขอรับเรื่องไปพิจารณา ซึ่งต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา เห็นควรยกเลิก ปร. 42 โดยวิธีการออกเป็นพระราชบัญญัติการพิมพ์ พร้อมทั้งเสนอร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่ได้ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาผ่านในวาระที่ 1¹⁴⁹ ระหว่างที่ร่างพระราชบัญญัติการพิจารณาการพิมพ์ค้างการพิจารณาในวาระที่ 2 และ 3 อยู่ในรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาปิดสมัยประชุม การยกเลิก ปร. 42 จึงถูกวีรอยู่และกลายเป็นเรื่องพิพาทระหว่างรัฐบาลกับหนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่าง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการ และหนังสือพิมพ์แต่ละฉบับก็ตำหนิติเตียนรัฐบาลถึงกับทำภาพการ์ตูนเป็นรูปลิงปิดหูปิดตาปิดปากเป็นภาพการ์ตูนล้อเลียนรัฐบาลมาโดยตลอด¹⁵⁰ ต่อมาประมาณต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2533 นายกรัฐมนตรีได้ปราศรัยในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีกครั้งว่า จะต้องทำการยกเลิก

¹⁴⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "การยกเลิก ปร. 42," การสัมมนาในรายการเจาะลึกมติรัฐเสนอที่สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย ช่อง 11" 13 มกราคม 2534.

¹⁵⁰ สยามรัฐ (15 ตุลาคม 2533) : 4.

ปร.42 ทั้งนี้เพราะ ปร.42 มีบทบัญญัติจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเขียนการพิมพ์ และการโฆษณาไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งรัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอย่างมากจนเกิดความสับสนในการเสนอข่าวสารบ้านเมืองของหนังสือพิมพ์ทั้งหลาย อาจมีผลต่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยและการลงทุนอันเกี่ยวกับความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

นายกรัฐมนตรีได้กล่าวกับผู้สื่อข่าวว่า ได้มีการพูดกันแล้วว่าจะให้มีการยกเลิก ปร. 42 แต่ไม่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการพิมพ์ ซึ่งยังค้างพิจารณาอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ต่อไปนี้รัฐบาลจะไม่มีอำนาจสั่งปิดหนังสือพิมพ์แต่จะให้ศาลอาญาเป็นผู้พิจารณาตัดสิน ส่วนจะออกเป็นพระราชกำหนดได้หรือไม่นั้น กำลังหาทางอยู่ว่าจะทำอย่างไร แต่ได้เคยบอกไปแล้วว่า กำลังจะยกเลิกเปลี่ยนแปลงประกาศคณะปฏิวัติและประกาศคำสั่งคณะปฏิรูปทั้งหมด และออกเป็นกฎหมายต่อไป¹⁵¹ ในที่สุดก็มีข่าวเซอร์ไพรส์ว่ารัฐบาลโดย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีจะออกพระราชกำหนดยกเลิกปร.42¹⁵² ไม่ว่ากระทรวงมหาดไทยโดยนายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการจะเคลื่อนไหวดำเนินการอย่างไร หรือให้สัมภาษณ์เรื่องนี้ไปอย่างไร จะสนับสนุนหรือคัดค้าน แต่ในส่วนของนายกรัฐมนตรีก็มีทีมงานที่เตรียมยกร่างพระราชกำหนดไว้เสร็จสรรพเรียบร้อยแล้ว¹⁵³

ในวันที่ 15 ตุลาคม 2533 ได้มีการเสนอร่างพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2519 เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ที่ประชุมมีมติรับหลักการในร่างพระราชกำหนดดังกล่าว หลังจากนั้น ได้มีการดำเนินการตามกระบวนการในการตราพระราชกำหนดจนสามารถประกาศใช้ในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2533 และมีผลใช้บังคับในวันที่ 18 พฤศจิกายน 2533 นายกรัฐมนตรีได้กล่าวกับผู้สื่อข่าวว่า ขอแสดงความยินดีด้วย พูดกันไปพูดกันมานานแล้วตกลงกันไม่ได้เสียที เลยกัดสินใจออกเป็นพระราชกำหนดยกเลิกปร.42

¹⁵¹ มติชน (13 ตุลาคม 2533) : 1 , 19.

¹⁵² มติชน (14 ตุลาคม 2533) : 3.

¹⁵³ เรื่องเดียวกัน.

ส่วนพระราชบัญญัติการพิมพ์ที่ผ่านสภาในวาระแรกไปแล้วนั้น เอาไว้พูดกันทีหลังเรา ถอนออกได้ทุกเมื่อ¹⁵⁴ จึงเห็นได้ว่าพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 สัมฤทธิ์ผลออกมาได้เพราะ การตัดสินใจและแรงผลักดันจากหัวหน้าคณะรัฐบาล ทั้งนี้โดยนายสุทัศน์ เงินหมื่น ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยสาธารณสุข ได้กล่าวสนับสนุนว่านายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอให้ออกพระราชกำหนดยกเลิก พร.42 นี้ ที่ประชุมก็เห็นว่าเหมาะสมแล้ว เรื่องนี้เป็นคำริของนายกรัฐมนตรีตั้งแต่เข้ามารับตำแหน่งเป็นเจตนาธรรมอันแท้จริง ของนายกรัฐมนตรี¹⁵⁵

โดยสรุปการเสนอนโยบายให้ตราพระราชกำหนด โดยทั่วไปมักจะกระทำ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ นั่นคือรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่ รักษาการตามพระราชกำหนดแต่ละฉบับ เว้นในบางกรณีนโยบายอาจได้รับการผลักดัน จากนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นสำหรับหน้าที่ในการยกร่างพระราชกำหนดโดยปกติ จะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รักษาการตามพระราชกำหนด

4.3.2 การพิจารณา

องค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาและตัดสินใจในการตราพระราชกำหนด ได้แก่ "คณะรัฐมนตรี" ซึ่งเป็นองค์กรบริหารที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการ เป็นศูนย์รวมและเป็นแหล่งดำเนินนโยบายการบริหารราชการ และถือว่าผู้นำฝ่าย บริหารคือคณะรัฐมนตรีนั้น เป็น "คณะผู้นำร่วม" มีความสำคัญทั้งในการกฎหมายและ การเมือง จึงมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของประเทศไปในทางใดทางหนึ่งและ ปฏิบัติตามนโยบายนั้น การวินิจฉัยสั่งการเกี่ยวกับปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินที่ สำคัญกระทำในนามของคณะรัฐมนตรี มิใช่เป็นการวินิจฉัยสั่งการในนามนายกรัฐมนตรี การริเริ่มเคลื่อนไหวกระทำการใด ๆ ในนโยบายต้องได้รับความเห็นพ้องต้องกัน

¹⁵⁴ แนวหน้า (16 ตุลาคม 2533) : 3.

¹⁵⁵ เรื่องเดียวกัน.

หรือ "ฉันทามติในบรรดาคณะรัฐมนตรีด้วยกัน เท่ากับ ไม่ปล่อยให้มีการทำอะไรนอกกลุ่ม นอกทางจนเกิดความเสียหายต่อส่วนรวม

หลังจากรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รักษาการตามพระราชกำหนดได้ยกร่างพระราชกำหนดเรียบร้อยแล้ว ก็จะร่างพระราชกำหนดเสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเรื่องเข้าขอมติคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีก็จะเป็นผู้พิจารณาสั่งการ หากนายกรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการก็จะสั่งการให้นำร่างพระราชกำหนดเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เนื่องจากเป็นคณะผู้บริหารที่มีอำนาจสูงสุดในการบริหารราชการ แต่ในทางปฏิบัติมักจะนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรีโดยตรง

คณะรัฐมนตรีจะประชุมกันเป็นประจำทุกสัปดาห์หรือบ่อยครั้ง เพื่อมีมติตัดสินใจในนโยบายสำคัญ ๆ การตัดสินใจใด ๆ ความริเริ่มเคลื่อนไหวใด ๆ จะต้องมีพื้นฐานของการปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกลุ่ม ในการประชุมคณะรัฐมนตรีจะมีการเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีแต่ละท่านแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง โดยการอภิปรายสนับสนุนหรือคัดค้านร่างพระราชกำหนดชี้ให้เห็นถึงผลดีผลเสียของการตราพระราชกำหนดได้ทุกกรณี

สำหรับการลงมติของคณะรัฐมนตรีนั้นมีข้อพึงระลึกไว้ประการหนึ่งว่า ในคณะผู้เข้าร่วมคือคณะรัฐมนตรีนั้น ตัวนายกรัฐมนตรีจะมีฐานะพิเศษคือ "เป็นหนึ่งในบรรดาผู้เท่าเทียมกัน" (*primus inter pares* หรือ *first among equals*) ซึ่งหมายความว่า นายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็น "ผู้นำระดับบุคคล" ด้วย การที่อำนาจมารวมศูนย์อยู่ที่ตัวนายกรัฐมนตรีนี้มีสาเหตุสืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริงหลายประการคือ

1. นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคเสียงข้างมากในรัฐสภา จึงอยู่ในฐานะเป็นตัวแทนโดยชอบธรรมที่จะพูดแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นลูกพรรคทั้งหมด แม้ในกรณีเป็นรัฐบาลผสม นายกรัฐมนตรีก็เป็นหัวหน้าพรรคที่เป็นแกนในการจัดตั้งรัฐบาลและได้รับเสียงสนับสนุนจากพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ จึงมีความชอบธรรมที่จะดำเนินการที่ตามที่กล่าวได้เช่นกัน

2. นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเชิงอุปถัมภ์ คืออำนาจหน้าที่จะกำหนดแต่งตั้งบุคคลเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรี

3. นายกรัฐมนตรีเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเป็นผู้นำในวงการสาธารณชน เช่น การเป็นประธานในงานรัฐพิธี งานเอกชน การชุมนุมของประชาชนวงการต่างๆ การปรากฏตัวทางสื่อมวลชน เช่น โทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ การต้อนรับผู้นำต่างประเทศ เพื่อปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกัน เหล่านี้เป็นการทำหน้าที่สื่อสารทางการเมืองเพื่อถ่ายทอดนโยบายรัฐบาล รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตลอดจนการแก้ไขความขัดแย้งหรือการสร้างความคิดเห็นสอดคล้องต้องกับระหว่างกลุ่มต่าง ๆ และระหว่างรัฐมนตรีร่วมคณะรัฐบาลเป็นต้น

4. นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรค สามารถให้การสนับสนุนลูกพรรคคนใดคนหนึ่งให้ได้รับคะแนนนิยมหรือคะแนนเสียงเลือกตั้งมากขึ้นได้

จากการที่นายกรัฐมนตรีเป็น "ผู้นำระดับบุคคล" โดยเป็นศูนย์รวมอำนาจ เช่นนี้ นายกรัฐมนตรีจึงมีอิทธิพลในการสร้างความเห็นพ้องต้องกันในแนวนโยบายร่วมกันในระดับคณะรัฐมนตรี และเมื่อถูกสร้างด้วยบุคลิกภาพเฉพาะตัวของนายกรัฐมนตรีที่สามารถทำให้กลุ่มอำนาจต่าง ๆ สนับสนุนและยอมรับโดยคุณวุฒิ ก็ยิ่งทำให้นายกรัฐมนตรีแต่ละท่านว่ามีบทบาทเป็นตัวเอกในการริเริ่มสร้างสรรค์นโยบายสำคัญ ๆ โดยวิธีการตราพระราชกำหนด ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยเฉพาะในยามวิกฤต จะพบว่าการตัดสินใจที่สำคัญจะกระทำขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี ตัวอย่างที่ทราบกันดีได้แก่ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีการตราพระราชกำหนดมากมายหลายฉบับ พระราชกำหนดแต่ละฉบับเป็นนโยบายที่ออกมาจากต่อจอมพล ป. แทบทั้งสิ้น เช่น พระราชกำหนดระเบียบบริหารนครบาลเพชรบูรณ์ พ.ศ. 2487 ออกมาใช้บังคับเพื่ออำพรางการย้ายเมืองหลวงจากกรุงเทพฯ ไปอยู่ที่เพชรบูรณ์เพื่อใช้เป็นที่ยึดสุดท้ายในการต่อสู้กับญี่ปุ่นเพื่อประวิงเวลาให้ฝ่ายสัมพันธมิตรมาช่วยเหลือ เป็นต้น

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้เอง หลังจากที่ได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับร่างพระราชกำหนด ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเสร็จเรียบร้อยแล้ว นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำระดับบุคคลก็จะกล่าวสรุปและชักจูงฝ่ายข้างน้อยให้เห็นด้วยกับฝ่ายข้าง

มาก โดยไม่มีการลงมติหักล้างเอาชนะกัน ซึ่งวิธีนี้เป็นวิธีการประนีประนอม ซึ่งใช้อยู่ในประเทศอังกฤษและไทย การกล่าวสรุปของนายกรัฐมนตรีถือว่าเป็น "มติคณะรัฐมนตรี" แม้ในทางปฏิบัติผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายอย่างแท้จริงคือ นายกรัฐมนตรี แต่การตัดสินใจนี้ นายกรัฐมนตรีต้องกระทำไปโดยสอดคล้องกับความชอบด้วยเหตุผล มิใช่กระทำโดยถือว่ามีอิทธิพลอยู่เหนือคณะรัฐมนตรี เพราะการตัดสินใจแบบทวนกระแสต่อความเห็นส่วนใหญ่ย่อมจะพาให้นายกรัฐมนตรีไปสู่จุดจบทางการเมืองซึ่งมีกฎเกณฑ์ตั้งอยู่บนรากฐานตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ในการประชุมคณะรัฐมนตรีนี้จะถือว่าเป็นความลับไม่มีการบันทึกเสียงหรือเทปโทรทัศน์แต่อย่างใด ใช้วิธีการจดเอาดั่งนั้นเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว คณะรัฐมนตรีทั้งหมดย่อมถูกผูกพันอยู่ตามมตินั้น โดยเป็นไปตาม "หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี" รัฐมนตรีท่านใดแม้มีความเห็นไม่สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี ก็ไม่สามารถนำออกมาพูดให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนในทางคัดค้าน เพราะเป็นการผิดมารยาทและขัดต่อหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี หนทางที่ผู้ไม่เห็นด้วยกับมติคณะรัฐมนตรีจะทำได้ก็คือลาออกจากคณะรัฐมนตรี

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชกำหนด สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการส่งร่างพระราชกำหนดนี้ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการตรวจพิจารณาร่างพระราชกำหนด¹⁵⁶

ในกรณีรีบด่วนขั้นตอนดังกล่าวอาจเปลี่ยนแปลงไปโดยกระทรวง ทบวง กรม จะส่งร่างพระราชกำหนดไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรงเพื่อดำเนินการตรวจพิจารณาไปพลางก่อน พร้อมกับส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการ

¹⁵⁶ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7(1) และ ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. 2522 ข้อ 3

คณะรัฐมนตรีตรีเพื่อดำเนินการขอมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีก็ได้ (ข้อ 3 ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วย การจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมายฯ พ.ศ. 2522) ดังเช่นคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเรื่องแล้วก็จะให้คณะกรรมการร่างกฎหมายพิจารณาแก้ไขปรับปรุงตามที่เห็นสมควรเพื่อให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของร่างพระราชกำหนดแต่ละฉบับและในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบรูปแบบของร่างพระราชกำหนดไปในคราวเดียวกันด้วย ดังเช่นกรณีเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2528 กระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติอนุมัติในหลักการแต่ให้ส่งเรื่องต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา และสำนักงานกฤษฎีกาได้ทักท้วงเรื่องเจตนารมณ์แห่งร่างพระราชกำหนดที่กระทรวงการคลังเสนอมาว่า

"เจตนารมณ์ของร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศฯ ที่กระทรวงการคลังเสนอมานี้ ต้องการให้กระทรวงการคลังสามารถกู้เงินเพื่อมาใช้หนี้เงินกู้เดิมได้ทุกกรณี ดังนั้นในประเด็นนี้กระทรวงการคลัง ควรจะตราเป็นพระราชกำหนดใหม่ทั้งฉบับ มิใช่ตราเป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเดิม (ซึ่งจำกัดเฉพาะการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายลงทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเท่านั้น) การเสนอมาในรูปพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินั้นจึงเป็นเพียงแต่เสนอร่างกฎหมายผิดรูปแบบเท่านั้น ในชั้นนี้กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 3 จึงเห็นควรจะได้ดำเนินการแก้ไข หรือตรากฎหมายให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกระทรวงการคลัง...." ¹⁵⁷

ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตราเป็นพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528

¹⁵⁷ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 3) บันทึกเรื่อง "ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2528" พฤศจิกายน 2528.

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าหลักการซึ่งเป็นสาระสำคัญของร่างพระราชกำหนดนั้นขัดกับรัฐธรรมนูญหรือหลักกฎหมาย หรือมีผลกระทบกระเทือนถึงกฎหมายอื่นในสาระสำคัญ ให้กรรมการร่างกฎหมายเสนอความเห็นให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีพิจารณาทบทวนในหลักการนั้นก่อน (ข้อ 7(1) ตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย) ซึ่งรวมถึงการพิจารณาว่าเข้าเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย อำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามข้อนี้เป็นเพียงการเสนอความเห็นเท่านั้น อำนาจตัดสินใจอยู่ที่คณะรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งอาจเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ ดังเช่น

หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการร่างพระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2519 และส่งร่างพระราชกำหนดฉบับนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจพิจารณาแล้ว ด้วยเหตุที่ร่างพระราชกำหนดฉบับนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากกว่าขัดกับรัฐธรรมนูญเนื่องจากไม่มีเหตุฉุกเฉินมีความจำเป็นเร่งด่วนถึงกับต้องออกเป็นพระราชกำหนด เพื่อให้เกิดความกระจ่างในปัญหาดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีนโยบายนำเรื่องนี้เข้าที่ประชุมใหญ่ โดยกำหนดวันเวลาที่จะทำการประชุมแล้ว ซึ่งผลของการกระทำดังกล่าวมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีก็คือหากที่ประชุมใหญ่เห็นว่าไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีก็สามารถนำความเห็นดังกล่าวไปชี้แจงต่อรัฐสภาในคราวที่นำพระราชกำหนดฉบับนี้ไปขออนุมัติจากรัฐสภาได้ แต่ผลเสียก็คือหากที่ประชุมใหญ่เห็นว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญก็จะทำให้การตราพระราชกำหนดยกเลิกปร. 42 นี้มีอุปสรรคจนอาจไม่สามารถออกมาใช้บังคับได้ ซึ่งในขณะเดียวกันรัฐบาลโดย พล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรีได้ยื่นยันต่อกลุ่มผู้เรียกร้องให้มีการยกเลิก ปร. 42 อย่างแน่ชัดว่าจะต้องทำการตราพระราชกำหนดยกเลิกแน่นอน และหากรัฐบาลไม่สามารถยกเลิก ปร. 42 ก็อาจก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนซึ่งมักถือว่าตนเป็นผู้แสดงประชามติในนามประชาชนอันมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลยิ่งโดยเฉพาะในช่วงระหว่างเวลาที่รัฐบาลรีรอไม่ทำการยกเลิก ปร. 42 โดยทันทีตามที่เคยพูดไว้ สื่อมวลชนได้ทำการพาดหัวข่าวโจมตีรัฐบาลนานาประการ เช่น จะยุบสภา นายกรัฐมนตรีจะลาออก เป็นต้น ก่อให้เกิดการคลอนแคลนแก่เสถียรภาพของรัฐบาลอย่างยิ่งส่งผลกระทบกระเทือนต่อภาวะการลงทุนทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมากด้วยเหตุนี้หากที่

ประชุมใหญ่ของกฤษฎีกามีความเห็นว่าการกำหนดฉบับนี้ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็จะส่งผลเสียหายอย่างยิ่งต่อรัฐบาล สื่อมวลชนอาจกล่าวหาว่ารัฐบาลไม่มีความจริงใจในใช้เกมกลในกระบวนการร่างกฎหมายเป็นหนทางหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำพูดรัฐบาลได้แก้ไขปัญหานี้โดยสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ทำหนังสือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเร่งรัด และขอทราบผลการดำเนินการจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยอ้างว่ากรณีนี้เป็นกรณีรีบด่วน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีหนังสือตอบมาว่า ขณะนี้อยู่ในเวลานำเรื่องเข้าที่ประชุมใหญ่ ซึ่งกำลังจะมีขึ้นในเวลาอันใกล้ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีหนังสือแจ้งไปอีกโดยเน้นถึงระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและพิจารณาร่างกฎหมาย โดยกรรมการร่างกฎหมาย ข้อ 9 ที่กำหนดว่า (3) "กรรมการร่างกฎหมายจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่อง ซึ่งหากให้ความเห็นแล้วจะมีผลกระทบกระเทือนในทางการเมือง หรือทางการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงงดประชุมใหญ่และทำการพิจารณาตรวจแก้ไขร่างพระราชกำหนดยกเลิก พร. 42 นี้ โดยพิจารณาเฉพาะการแก้ไขถ้อยคำตามที่เห็นสมควร แต่ยังคงไว้ในหลักการเดิมทุกประการ และในที่สุดพระราชกำหนดยกเลิก พร. 42 นี้ก็ได้ถูกตราออกมาได้สำเร็จอันเป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีนเป็นผู้ใช้เทคนิคผลักดันจนประสบความสำเร็จ

ตัวอย่างในทำนองเดียวกันนี้ได้แก่ พระราชกำหนดควบคุมอุตสาหกรรมกระดาษและการค้ากระดาษ พ.ศ. 2485 ในขั้นตรวจพิจารณาร่างพระราชกำหนดฉบับนี้ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา ในวันที่ 10 มิถุนายน 2485 แม้จะทราบดีว่าสภาผู้แทนราษฎรกำลังจะเปิดสมัยประชุม ในวันที่ 24 มิถุนายน 2485 แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ทำการตรวจพิจารณาร่างพระราชกำหนดให้แก่รัฐบาล โดยให้รัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าจะออกเป็นพระราชกำหนดหรือไม่ ทั้งนี้เห็นได้จากการที่ประธานกรรมการร่างกฎหมาย (อนุกรรมการชุดที่ 3) รับฟังคำโต้แย้งเรื่องสภากำลังจะเปิดประชุม สมัยสามัญจากกรรมการแล้ว แต่กลับมีความเห็น "ให้พิจารณาไปตามร่างพระราชกำหนดที่รัฐบาลเสนอมา ถ้ารัฐบาลเห็นควรจะออกเป็น

พระราชบัญญัติจะดำเนินการแก้ไขภายหลัง^{15๐} จนในที่สุดพระราชกำหนดฉบับนี้ได้ประกาศใช้ในวันที่ 22 มิถุนายน 2485 ก่อนสภาเปิดประชุมเพียง 2 วันเท่านั้น

และกรณีรัฐบาลต้องการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพักยา พ.ศ. 2521 เกี่ยวกับคุณสมบัติผู้มีสิทธิเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเมืองพักยา ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นที่ "มีเหตุผลและเงื่อนไขไม่เพียงพอที่จะตราพระราชกำหนด"^{15๑} ตามมาตรา 157 ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 แต่คณะรัฐมนตรีก็ได้ดำเนินการตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากลับตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพักยา พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2523 เมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2523

ในประเทศไทยระหว่างใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2521 ได้มีการตราพระราชกำหนดอย่างรวบรัดโดยไม่ผ่านขั้นตอนในการเสนอ และการพิจารณาแต่ประการใด การริเริ่มในการตราพระราชกำหนดและผู้ทำการพิจารณาพระราชกำหนด รวมอยู่ที่บุคคลเดียวคือนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ ในปี 2526 พลเอกเปรมได้ตัดสินใจตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 เพื่อให้มีการเตรียมการเลือกตั้งได้ทันตามกำหนดคือในวันที่ 18 เมษายน 2526 อันเป็นวันก่อนสิ้นสุดการใช้บทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 เพียง 3 วัน การตราพระราชกำหนดในครั้งไม่ได้ผ่านการพิจารณา

^{15๐} คณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการร่างกฎหมาย (อนุกรรมการชุดที่ 3), "รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย เรื่องร่างพระราชกำหนดควบคุมการอุตสาหกรรมกระดาษและการค้ากระดาษ พุทธศักราช 2485, ครั้งที่ 216/2485," วันพุธที่ 10 มิถุนายน 2485.

^{15๑} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 4) "บันทึกเรื่องร่างพระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพักยา พ.ศ. 2521 พ.ศ." พฤศจิกายน 2523.

ของคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด เป็นการริเริ่มและการตัดสินใจโดยลำพังของ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เดียว เป็นเหตุให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรคกิจสังคม ซึ่งร่วมรัฐบาลอยู่ด้วยกล่าวอย่างไม่พอใจ "ที่รัฐบาลออกพระราชกำหนดฉบับนี้โดยไม่มีการประชุมคณะรัฐมนตรี คล้ายกับว่าไม่มีรัฐบาลอยู่แล้ว" ¹⁶⁰ นอกจากนี้บุคคลที่มีปัญหาต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในกรณีนี้อย่างรุนแรงคือ พลเอก สิทธิ จิรโรจน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะนั้น ได้กล่าวว่า "สิ่งหนึ่ง ที่อยากจะบอกว่าคุณรู้สึกในขณะนั้นในคืนนั้น รู้สึกเครียดไม่ทราบว่าจะโกรธใคร หรือว่าสิ่งอะไร แต่เครียดมาก สิ่งที่สำคัญก็คือว่าสื่อมวลชนได้รับข่าวอันเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ก่อนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ก็แสดงว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไม่ได้มีเกียรติอะไร...." ¹⁶¹ ซึ่งทางพลเอกเปรม ได้โต้ตอบว่า "ในทางรัฐศาสตร์ผมมีอำนาจทำได้และเคยมีการทำมาแล้ว" ¹⁶²

สำหรับตามธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 มาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า "..... นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภาวิชาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่น พระราชบัญญัติก็ได้" ผู้มีอำนาจพิจารณาพระราชกำหนด จึงได้แก่คณะรัฐมนตรีและสภาวิชาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ

4.3.3 การตรา หมายถึงการนำเสนอร่างพระราชกำหนดให้ ประมุขแห่งรัฐลงนามเพื่อให้ประกาศใช้ร่างพระราชกำหนดนั้น ๆ ได้ (promulgation) ร่างกฎหมายที่ประมุขแห่งรัฐได้ลงนามแล้วเท่านั้น จึงจะมีสถานะเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์ อันจะนำไปบังคับใช้ได้ต่อไป

¹⁶⁰ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (27 มีนาคม 2526) : 15.

¹⁶¹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶² เรื่องเดียวกัน.

แม้อำนาจตราพระราชกำหนดที่แท้จริงเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรฝ่ายบริหารซึ่งต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา ภายใต้การปกครองประชาธิปไตยแบบรัฐสภา แต่เนื่องจากพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐเป็นผู้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยในหน้าที่บริหารโดยทางคณะรัฐมนตรีอันก่อให้เกิดหลักการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี ทั้งสององค์กรจึงมีอำนาจร่วมกันในการตราพระราชกำหนดตามที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นของบทนี้ แม้การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะอยู่ในกรอบแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ โดยพระมหากษัตริย์ย่อมทรงถูกจำกัดอำนาจและทรงอยู่เหนือการเมือง โดยเฉพาะพระราชอำนาจในทางบริหาร ทรงใช้โดยคำแนะนำและยินยอมของคณะรัฐมนตรี พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญจึงมีลักษณะในทางแบบพิธี อย่างไรก็ตามเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าตามแบบแผนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย ซึ่งได้รับแบบอย่างมาจากอังกฤษ ร่างพระราชกำหนดจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ จะต้องได้รับความยินยอมจากองค์กร 2 องค์กรด้วยกันเสียก่อนคือ พระมหากษัตริย์หนึ่ง และคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่ง ซึ่งโดยปกติแล้วร่างพระราชกำหนดแต่ละฉบับจะถูกพิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรียบร้อยแล้ว โดยปกติเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐมนตรีที่จะต้องนำร่างพระราชกำหนดทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ทั้งนี้เพราะพระราชกำหนดทุกฉบับจะต้องมีพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์จึงจะนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกำหนดของพระมหากษัตริย์เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตราพระราชกำหนดโดยแท้

ขั้นตอนในการทูลเกล้าถวายร่างพระราชกำหนดเพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธยนี้ หากคณะรัฐมนตรียังมีได้มีโอกาสเข้าเฝ้าขอรับพระราชทานคำปรึกษาแนะนำมาก่อน เมื่อถึงขั้นตอนนี้จึงเปรียบเสมือนกับการขอรับพระราชทานกระแสรับสั่งจากพระมหากษัตริย์ อันเป็นการใช้พระราชอำนาจในกรอบที่กล่าวมาแล้วข้างต้น คือ "พระราชทานคำแนะนำอันประโยชน์แก่คณะรัฐมนตรี" จึงเท่ากับเป็นการนำเรื่องการออกพระราชกำหนดมาปรึกษากับองค์กรอื่น อันได้แก่สถาบันพระมหากษัตริย์ และในขณะเดียวกันก็เป็น การตรวจสอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีด้วยอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งโดยปกติจะเป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีที่ต้องนำความ

ชั้นกราบบังคมทูลพระกรุณาพร้อมกับร่างพระราชกำหนด โดยนายกรัฐมนตรีจะมีฐานะเป็น "คนกลาง" ในการสื่อสารความเข้าใจระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสถาบันพระมหากษัตริย์

อย่างไรก็ตามหากไม่ทรงเห็นด้วยในการตราพระราชกำหนดก็อาจไม่ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกำหนดนั้นก็ได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

ในการลงพระปรมาภิไธยนี้จะต้องมีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งผู้ทำหน้าที่นี้ได้แก่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในพระราชกำหนดแต่ละฉบับ ซึ่งในทางปฏิบัติมีปัญหาว่าขั้นตอนในการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และการลงพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ขั้นตอนไหนควรดำเนินการก่อน การพิจารณาปัญหานี้จำต้องคำนึงถึงหลักของการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ กล่าวคือ การลงนามรับสนองพระบรมราชโองการมีผลว่า ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการรับรองว่าเป็นพระปรมาภิไธยจริง และรับรองว่าการกระทำนั้นถูกต้องตามแบบพิธี เช่น ร่างพระราชกำหนดได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว นอกจากนี้ยังเป็น การรับรองความถูกต้องของข้อความ เช่น ร่างพระราชกำหนดมีข้อความถูกต้องตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ประการสุดท้าย ผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการย่อมรับรองว่าเป็นการสมควรที่พระมหากษัตริย์จะได้ทรงตราพระราชกำหนดตามที่คณะรัฐมนตรีแนะนำ ดังนั้นในหลักการทางรัฐธรรมนูญและความรับผิดชอบของผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าวสมควรจะได้นำเสนอพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยก่อนที่จะลงนามรับสนอง

สำหรับเหตุผลที่ใช้คำว่า "ตราพระราชกำหนด" ก็เพราะเป็นการทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยพร้อมทั้งประทับตราพระราชลัญจกรกำกับด้วย และในการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2492 ได้มีการอธิบายในเรื่องดังกล่าวนี้เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ทำการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญมาถึงบทบัญญัติในมาตรา 150 เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด โดยนายเทพ โชติสุขิต สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ขอแก้ไขวรรคสุดท้ายของมาตรานี้ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"คำอนุมัติและไม่อนุมัติให้ ทำเป็น พระราชบัญญัติ" โดยขอแก้คำว่า "ทำ" เป็น "ตรา" เพื่อให้เหมือนกับข้อความในตอนต้นของมาตรานี้ ซึ่งบัญญัติให้

"พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่น พระราชบัญญัติก็ได้"
 เลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ชี้แจงว่า

"คำว่า "ตรา" นั้นก็หมายความถึงที่ในหลวงจะทรงเห็นเท่านั้น แต่ที่
 "ทำ" นั้น หมายถึงต้องร่างมาเสนอสภา คือตั้งแต่ที่สภาได้กระทำเป็นร่างพระราช
 บัญญัติและต้องเสนอวุฒิสภา ขึ้นจนถึงคณะรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ พระมหากษัตริย์ เป็นการ
 บังคับตั้งแต่คณะรัฐมนตรี จนถึงกระทั่งทูลเกล้าฯ ¹⁶³ จึงพอจะสรุปได้ว่า ผู้มีอำนาจ
 "ออก" กฎหมาย หรือ "ทำ" กฎหมาย คือ ผู้พิจารณาและอนุมัติให้เป็นกฎหมาย
 ส่วนผู้มีอำนาจ "ตรา" คือผู้ลงนามให้เป็นกฎหมายอันเป็นขั้นตอนสุดท้ายก่อนประกาศใช้

4.3.4 การประกาศโฆษณา แม้ว่าร่างพระราชกำหนดได้ผ่านขั้นตอน
 ในการตราเป็นกฎหมายมาแล้ว และมีสถานะเปลี่ยนไปเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับได้
 โดยสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่ด้วยทัศนคติความคิดที่ว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่กำหนดความสัมพันธ์
 ทางสิทธิและหน้าที่ระหว่างบุคคล และให้อำนาจรัฐล่วงล้ำเข้าไปคุกคามสิทธิเสรีภาพ
 ของบุคคลได้ บังอาจชนพลเมืองจึงควรจะมีโอกาสได้รับทราบว่าการบัญญัติกฎหมาย
 ขึ้นมาใหม่หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ใช้อยู่ประการใดบ้าง จนทำให้เกิดการ
 ยอมรับในรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยทั่วไปว่า กฎหมายที่ผ่านกระบวนการตราแล้ว แม้ว่า
 จะมีสถานะเป็นกฎหมายที่สมบูรณ์แล้วก็ตาม ย่อมไม่อาจจะนำมาบังคับใช้ให้เป็นผลร้าย
 ต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ก่อนที่จะได้มีการประกาศโฆษณาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
 นั้น ๆ อย่างเป็นทางการให้ประชาชนทั่วไปได้รับทราบแล้ว ¹⁶⁴ หลักดังกล่าว
 นี้สามารถนำมาใช้กับ "พระราชกำหนด" ของไทยเราด้วย โดยอนุโลมการประกาศ

¹⁶³ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ,
 ครั้งที่ 79/2419," วันพฤหัสบดีที่ 23 ธันวาคม 2491.

¹⁶⁴ T.R.S. Allan, Legislative Supremacy and the
 Rule of Law : Democracy and Constitutionalism, แปลโดย ปรวีดี
 เกษมทรัพย์ กฎหมายแห่ง : หลักทั่วไป. (กรุงเทพมหานคร : เจริญวิทย์การพิมพ์,
 2525), หน้า 18.

โฆษณาพระราชกำหนดเพื่อให้ประชาชนทราบข้อความและรายละเอียดแห่งพระราชกำหนดที่ประกาศใช้ตลอดจนระยะเวลาในการที่พระราชกำหนดฉบับนั้น ๆ มีผลใช้บังคับเพื่อยึดถือปฏิบัติตาม การประกาศโฆษณาจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญของความเป็นกฎหมาย

แต่เดิมการประกาศกฎหมายของไทยใช้วิธีการตีฆ้องร้องป่าว ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ประมาณปี พ.ศ. 2396 ได้มีการนำประกาศต่าง ๆ ของทางราชการมาพิมพ์รวมไว้ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา (ซึ่งแปลว่าหนังสือที่เพ่งดูราชกิจ) เพื่อลงแจ้งความและสรุปข่าวสำคัญต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบทั่วกัน โดยได้เริ่มต้นมีขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2401 และได้หยุดชะงักไปในตอนกลางของปีต่อมา จนกระทั่งในสมัยรัชกาลที่ 5 ปี พ.ศ. 2471 กลับมีการออกราชกิจจานุเบกษาขึ้นใหม่ โดยเริ่มต้นจากเล่ม 1 รวบรวมบรรดากฎหมายต่าง ๆ ลงประกาศเต็มอย่างเดียวกับกาแซตต์ (Gazette) ในต่างประเทศ¹⁶⁵ และหลังจากที่ได้หยุดชะงักไปอีกครั้งแต่ชั่วเวลาอันเล็กน้อยก็ได้ออกมาโดยสม่ำเสมอต่อมาจนถึงวันนี้และถึงแม้ว่าในขณะนั้นยังหาได้เป็นที่ถกเถียงกันว่าบทกฎหมายทั้งปวงนั้นจำเป็นต้องได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายก็ดี แต่ความจริงบทกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งออกประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2417 โดยมากก็ย้อนลงพิมพ์อยู่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษานี้ทุกฉบับ¹⁶⁶ การนำกฎหมายลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึงได้ยึดถือปฏิบัติกันตลอดมาจวบจจุบันนี้ ขณะนี้เป็นงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2521 มาตรา 77 และมาตรา 78 บัญญัติไว้โดยตรงว่าร่างพระราชบัญญัติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ ดังนั้นการประกาศในราชกิจจานุเบกษาจึง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶⁵ อมร จันทรสมบูรณ์, หนังสือกฎหมายไทย เล่ม ก-ข กษัตริย์-ข้าราชการ (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2516), คำนำ (1) - (3).

¹⁶⁶ ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด, 2526), หน้า 31.

เป็นเงื่อนไขของการเป็นกฎหมาย¹⁶⁷ แต่สำหรับรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 จะไม่มีบทบัญญัติทำนองนี้แต่มาตรา 30 ก็บัญญัติให้ "วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย"

ส่วนกรณีของพระราชกำหนดนั้นมิได้มีบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญบังคับให้ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาแต่ทางปฏิบัติที่ทำอยู่นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนปัจจุบันพระราชกำหนดทุกฉบับได้ถูกนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสมอจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติในระบอบรัฐธรรมนูญของไทยประกอบกับตามรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับบัญญัติให้ "พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้" ซึ่งเป็นการบังคับในตัวว่าเมื่อตราออกมาแล้วก็ต้องใช้บังคับ

ขั้นตอนประกาศนี้จะเริ่มขึ้นหลังจากที่พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยในร่างพระราชกำหนด ที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่รับผิดชอบนำทูลเกล้าถวายแล้ว จากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำพระราชกำหนดลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

ส่วนวันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับนั้น มักจะถูกบัญญัติไว้เป็นมาตราใดมาตราหนึ่งในร่างพระราชกำหนด ซึ่งร่างพระราชกำหนดนี้ได้รับการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในชั้นพิจารณาแล้ว จึงกล่าวได้ว่าวันที่พระราชกำหนดมีผลใช้บังคับขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลตามที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควร ในกรณีปกติพระราชกำหนดมักมีบทบัญญัติ "ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป" หรือในกรณีรีบด่วนอาจบัญญัติ "ให้ใช้บังคับตั้งแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป" สำหรับในกรณีพิเศษอาจกำหนดวันใช้บังคับลงไว้ในพระราชกำหนดเป็นเวลาล่วงหน้าหลาย ๆ วัน เพื่อให้เจ้าพนักงานและประชาชนเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติตามพระราชกำหนดนั้น ทั้งนี้โดยกำหนดวันทีลงไว้เจาะจงหรือกำหนดจำนวนวันไว้ เช่น

¹⁶⁷ มีบัญญัติ เช่นนี้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2473 พ.ศ. 2516 ซึ่งตราขึ้นในสมัยรัฐบาลมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2516 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 2 ว่า "พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2517 เป็นต้นไป"

โดยสรุป ในการนำบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาใช้บังคับ จะต้องมี การตีความและกำหนดความหมายของบทบัญญัตินั้นก่อนเสมอ ด้วยเหตุนี้องค์กรใดมีหน้าที่บังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใด องค์กรนั้นจะต้องกำหนดความหมายของบทบัญญัตินั้นก่อนอื่นเท่ากับเป็นการใช้และตีความรัฐธรรมนูญนั่นเอง ในการตราพระราชกำหนดองค์กรที่มีอำนาจตราพระราชกำหนดได้แก่องค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งในระบบรัฐธรรมนูญของไทยเป็นอำนาจร่วมระหว่างพระมหากษัตริย์ และคณะรัฐมนตรี ดังนั้นในการพิจารณาว่าในกรณีเช่นใดจึงสมควรให้มีการตราพระราชกำหนดออกใช้บังคับหรือไม่ ทั้งพระมหากษัตริย์และคณะรัฐมนตรีจึงต้องทำหน้าที่เป็นผู้ใช้รัฐธรรมนูญ และตีความรัฐธรรมนูญ (หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนดตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ) โดยพิจารณาใช้ และตีความรัฐธรรมนูญไปตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ กล่าวคือคณะรัฐมนตรีก็ต้องพิจารณาและตีความรัฐธรรมนูญว่า ในกรณีดังกล่าวว่าเข้าเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดหรือไม่ และจากนั้นจึงนำขึ้นทูลเกล้าให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย พระมหากษัตริย์ก็ต้องทำหน้าที่ใช้ตีความรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติเดียวกันนี้ (หลักเกณฑ์ในการตราพระราชกำหนด) ว่าเป็นการสมควรและถูกต้องหรือไม่ที่คณะรัฐมนตรีจะตราพระราชกำหนด เพื่อพระองค์จะได้พระราชทานคำปรึกษาแนะนำ ตักเตือน หรือสนับสนุนคณะรัฐมนตรีได้ตามพระราชอำนาจที่ทรงมีอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ

สำหรับปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเมื่อรัฐบาลตราพระราชกำหนดออกมาใช้บังคับก็มักจะถูกโต้แย้งจากบุคคลหลายสาขาอาชีพ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิก นักกฎหมาย สื่อมวลชน และประชาชน ว่ารัฐบาลตราพระราชกำหนดโดยฝ่าฝืน เงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ การที่บุคคลต่าง ๆ เหล่านี้สามารถวิพากษ์วิจารณ์ ดังกล่าวย่อมแสดงว่าเขาเหล่านั้น ได้ทำการตีความรัฐธรรมนูญในเรื่องการตราพระราชกำหนด และมีทัศนะว่าไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญในประการต่าง ๆ กัน ดังนั้นในส่วนนี้จึงเห็นได้ว่าการใช้และตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ

แตกต่างกันไปคนละทัศนะ ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายผู้โต้แย้ง ไม่เห็นด้วย ซึ่งเป็นสิ่ง
ที่จะต้องนำมากล่าวถึงอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ได้พิจารณาถึงผลและค่าบังคับของการตรา
พระราชกำหนด และการควบคุมการใช้อำนาจตราพระราชกำหนดแล้ว



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย