

การใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

๑. ประกาศพระบรมราชโองการ

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ยอมทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการออกกฎหมาย ไม่ว่าในรูปของพระราชบัญญัติ หรือประกาศพระบรมราชโองการ หรือในรูปแบบอื่นใด สำหรับประกาศพระบรมราชโองการนั้น เป็นเรื่องที่มีมาแต่เดิมแล้ว โดยอาจออกมาได้ ๒ ลักษณะ

๑. ประกาศพระบรมราชโองการที่เป็นข้อกำหนดหรือข้อบังคับที่เรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า *Decrets reglementaires* เช่นบรรดาประกาศพระบรมราชโองการทั้งหลาย ซึ่งมีผลเป็นกฎหรือข้อบังคับ

๒. ประกาศพระบรมราชโองการ ที่มีผลเฉพาะบุคคลดังที่เรียกในภาษาฝรั่งเศสว่า *Decrets individuels* เช่นประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

ประกาศพระบรมราชโองการเหล่านี้ มีผู้ให้ความเห็นว่า "ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจทั้งในทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร ดังนั้น การที่จะวินิจฉัยว่าพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช จะ เป็นกฎหมายหรือไม่นั้น ก็ต้องแล้วแต่ว่าในการมีพระบรมราชโองการนั้น พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในฐานะอย่างไร ถ้าพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจทางนิติบัญญัติ พระบรมราชโองการนั้นก็ เป็นกฎหมาย แต่ถ้าพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในฐานะทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร พระบรมราชโองการนั้นก็ไม่ใช่กฎหมาย หาก เป็นเพียงคำสั่งในทางบริหารอย่างหนึ่งเท่านั้น ข้อสำคัญจึงอยู่ที่ว่าจะทราบได้อย่างไรว่า ในกรณีใดพระองค์ทรงใช้พระราชอำนาจในทางใด ซึ่งเรื่องนี้ เป็นเรื่อง

ที่ต้องวินิจฉัยจากข้อความแห่งพระบรมราชโองการนั้น

อย่างไรก็ตาม การจำแนกพระบรมราชโองการดังกล่าวเห็นเช่นนี้อาจ  
 แยกไป เพราะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์มิได้มีการ  
 แบ่งแยกการใช้อำนาจ เช่นว่านั้น กล่าวคือในขณะที่มีการประกาศพระบรมราชโองการ  
 ก็มีได้มีการคิดว่าประกาศนั้นมีผลในทางนิติบัญญัติ หรือในทางบริหาร คงคิดแต่เพียงว่า  
 ถ้ามีการฝ่าฝืนพระบรมราชโองการ ไม่ว่าจะเรื่องใด ย่อมมีสภาพบังคับทั้งสิ้น ส่วนที่ว่า  
 สภาพบังคับนั้นจะเป็นโทษหรือทำให้การกระทำนั้นตกเป็นอันเสียเปล่า ก็สุดแล้วแต่  
 ลักษณะของการฝ่าฝืน และสุดแต่แต่ข้อความในประกาศพระบรมราชโองการนั่นเอง  
 คุ้มเหตุนี้เอง จึงได้มีคำพิพากษาฎีกาวินิจฉัยตลอดมาว่า พระบรมราชโองการที่ออก  
 ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีผลบังคับแก่บุคคลตามนั้นทั้งสิ้น ทั้งนี้โดยไม่ต้องพิเคราะห์  
 ว่าพระบรมราชโองการนั้นจะเป็นกฎหมายหรือไม่อย่างไร ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๑/๒๔๔๑ พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์  
 สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ทรงแบ่งสิทธิในส่วนมรดกของบุคคลใด ย่อมมีผลแก่บุคคลนั้น  
 เมื่อมิได้มีพระบรมราชโองการอื่นโดยยกเลิกเพิกถอน ผลนั้นก็ยังคงมีอยู่

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๒/๒๔๕๑ พระมหากษัตริย์สมบูรณาญาสิทธิราชย์ทรง  
 พระราชดำริจัดการทรัพย์สินมรดกในพระราชวงศ์สถานใด ย่อมเป็นการชอบด้วยกฎหมาย  
 และประเพณีนิยม และมีผลแก่บุคคลตามกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินมรดกนั้น ๆ  
 มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม

คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๓/๒๔๔๖ ลายพระราชหัตถเลขาของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
 ในสมัยซึ่งทรงสมบูรณาญาสิทธิราชย์เห็นอกกฎหมาย ย่อมถือได้ว่าเป็นพระบรมราชโองการ  
 มีผลบังคับได้ เช่นกฎหมาย

อ้างถึง กฎหมายไทย เล่ม ก - ข (กรุงเทพมหานคร : มงคลการพิมพ์  
 ๒๕๑๖), หน้า ๑๕.

สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอหิเมศวรมหาราช มีลายพระราชหัตถ์ เลขาพระราชทานที่คืนให้แก่โจทก์ แม้จะยังไม่ได้แก่ทะเบียนโอนโฉนด โจทก์ยอมได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินสมบูรณ์ตามกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๘๗/๒๕๐๘ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งทรงได้จักแบ่งมรดกของเจ้ามรดกให้แก่ทายาทตามส่วนยอมมิชั่งคืบได้ตามกฎหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๒๕-๑๘๒๘/๒๕๑๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ บัญญัติว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้สิทธิมีอำนาจดูแลรักษาดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทนายเมืองอื่น เป็นผู้ใช้ได้ แต่โดยที่มีพระบรมราชโองการให้กระทรวงการคลังมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุรายพิพาท และขึ้นทะเบียนไว้แล้วก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พระบรมราชโองการในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ย่อมเป็นกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลัง เป็นผู้รับผิดชอบดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ราชพัสดุ อธิบดีกรมที่ดินจึงไม่มีอำนาจ

ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เป็นเรื่องของประกาศพระบรมราชโองการสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งแม้ในปัจจุบันมีผลบังคับอยู่ตรงตามเจตนารมณ์ของการออกพระบรมราชโองการนั้น ซึ่งในเรื่องนี้ จะว่าเป็นเรื่องการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารก็คงไม่ได้ เพราะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ไม่มีคำว่าอำนาจพิเศษและไม่อาจจำแนกได้ว่า อย่างไร เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ทั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชนิพนธ์ไว้ว่า "อนึ่งพระบรมราชานุญาตของพระเจ้าแผ่นดินกรุงสยามไม่ได้มีปรากฏในกฎหมายอันหนึ่งอันใด ค้ำยเหตุถือว่าเป็นที่ล้นพ้น ไม่มีข้อใดสิ่งใดหรือผู้ใดจะเป็น

ผู้บังคับบัญชาไว้ได้<sup>๑</sup>"

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้เมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ก็ยังมีกรณีออกประกาศพระบรมราชโองการได้อีก ซึ่งเริ่มต้นจากประกาศพระบรมราชโองการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๗๖ ซึ่งมีบัญญัติว่า

"ในยามที่มีสถานการณ์สงคราม หรือภาวะคับขัน ถึงขนาดอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร และการใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาตามปกติ อาจขัดข้องหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอรัฐสภาจะมีมติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรี โดยประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ มติดังกล่าวรัฐสภาจะมีมติเลิกเสียเมื่อใดก็ได้"

หากสถานการณ์สงครามหรือภาวะคับขันดังกล่าวในวรรคหนึ่ง เกิดขึ้นหรือมีอยู่ในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรก็ตี หรือไม่สามารถจะเรียกประชุมรัฐสภาได้ทันที่ทั้งที่ตีพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรีได้ โดยประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ"

มาตรา ๑๗๖ เป็นกฎหมายที่ออกในสถานการณ์ภาวะฉุกเฉิน ( State Emergency ) ซึ่งถือว่าเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้โดยแท้ ดังเห็นได้จากข้อความในมาตรา ๑๗๖ ที่ว่า "พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรีได้โดยประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ" ซึ่งข้อนี้จำแนกอธิบายได้ดังต่อไปนี้

<sup>๑</sup> วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : ซีรานุสร์น การพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๘๕.

๑. เหตุที่จะออกประกาศใช้ จะออกประกาศใช้ก็คือ เมื่อมีสถานะสงคราม หรือภาวะคับขัน ซึ่งใกล้เคียงกับกรณีที่จะต้องประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ที่เข้มงวดกว่ากรณีการประกาศใช้กฎอัยการศึกก็คือ สถานะสงครามหรือภาวะคับขันนั้น จะต้องถึงขนาดเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติประการหนึ่ง และการใช้อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาตามปกติอาจชักข้อไม่เหมาะสมกับสถานการณ์อีกประการหนึ่ง เช่น ไม่อาจเรียกประชุมรัฐสภาได้ทันทั่วถึง หรืออยู่นอกสมัยประชุมรัฐสภา หรือแม้อยู่ในสมัยประชุม และเรียกประชุมได้ทันทั่วถึง แต่การอภิปรายในรัฐสภาอาจทำให้ชักช้าเสียเวลา หรือโต้แย้งกันนานไม่อาจหาข้อยุติได้ทันเวลา

อย่างไรก็ตาม การบัญญัติเรื่องการประกาศใช้พระบรมราชโองการไว้ เป็นเพียงเตรียมเผื่อเอาไว้เท่านั้น แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๗๖ จะบัญญัติให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกประกาศพระบรมราชโองการ แต่ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๑ ใช้บังคับ เป็นต้นมา จนกระทั่งถูกยกเลิกโดยประกาศคณะปฏิวัติ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ก็ยังไม่มีกรณีที่ฝ่ายบริหารจำต้องประกาศใช้พระบรมราชโองการตามความในมาตรานี้เลย

๒. วิธีใช้ เมื่อมีกรณีดังกล่าวข้างต้นเกิดขึ้น คณะรัฐมนตรีจะต้องเปิดประชุม และเสนออย่างใดอย่างหนึ่งแล้วแต่กรณีคือ ถ้ารัฐสภายังมีอยู่แต่การใช้ อำนาจนิติบัญญัติทางรัฐสภาอาจชักข้อ คณะรัฐมนตรีอาจมีมติเสนอให้รัฐสภาพิจารณา เพื่อให้รัฐสภาลงมติให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรีก็ได้ เฉพาะส่วนนี้เป็นไปตามมาตรา ๑๗๖ วรรคหนึ่ง จะถือว่าเป็นกรณีฝ่ายบริหารใช้อำนาจพิเศษก็ยังไม่สู้จะสนิทใจนัก เพราะฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจพิเศษมาจากมติของรัฐสภา จึงเป็นการออกพระบรมราชโองการคล้ายกับพระราชกฤษฎีกา ถือได้ว่าการใช้อำนาจพิเศษ เช่นว่านี้เป็นเรื่องที่ย้ายนิติบัญญัติให้อำนาจ (Delegation of Power) เพราะมาตรา ๑๗๖ ยังบัญญัติต่อไปว่า

"มติดังกล่าวของรัฐสภาจะมีมติเลิกเสียเมื่อใดก็ได้" แต่กรณีที่มีสถานะสงคราม หรือภาวะคับขันดังกล่าวเกิดขึ้นนอกเวลาสมัยประชุม หรือสภาถูกยุบ ซึ่งคณะรัฐมนตรี

ไม่อาจ เสนอให้รัฐสภาที่มีมติได้ คณะรัฐมนตรีก็มีมติ เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศ พระบรมราชโองการได้เลย เรื่องนี้จึงเป็น เรื่องการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร โดยแท้

แนวความคิดของการประกาศใช้พระบรมราชโองการ ตามมาตรา ๑๗๖ นี้ อาจได้รับอิทธิพลมาจากแนวความคิดของประกาศพระบรมราชโองการของกษัตริย์ใน สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ประกอบกับได้รับอิทธิพลจากรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส (สาธารณรัฐ ที่ ๕) มาตรา ๑๖ และมาตรา ๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๑๖ หากสถาบันแห่งสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บุรณภาพแห่ง ดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ได้รับการข่มขู่คุกคามอย่างร้ายแรง และอย่างกะทันหัน และเมื่อการปฏิบัติงานตามปกติขององค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญต้อง สะดุดหยุดลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์ เช่นนั้นภายหลังที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้ปรึกษาหารือ เป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองสภา และสภารัฐธรรมนูญแล้ว ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องมี สาส์นแจ้งให้ประชาชนทราบ

มาตรการที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจนำมาใช้นั้นต้อง เป็นมาตรการ เพื่อความมุ่งหมายที่จะขจัดไว้ซึ่งอำนาจในการบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ องค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ด้วยดีโดยชักช้าน้อยที่สุด ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องปรึกษารัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้

รัฐสภาที่มีอำนาจประชุมตามปกติ

ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจพิเศษนี้ ห้ามมิให้ยุบสภาผู้แทน

มาตรา ๓๘ เพื่อปฏิบัติการตามแผนงานที่กำหนดไว้ รัฐบาลอาจร้องขอ อำนาจจากรัฐสภาให้รัฐบาลออกข้อกำหนดได้ภายในระยะที่กำหนดไว้เกี่ยวกับ เรื่องที่ โดยปกติ เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของการออกกฎหมาย

คณะรัฐมนตรีประกาศข้อกำหนดภายหลังที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาแห่งรัฐ ข้อกำหนดมีผลใช้บังคับเมื่อประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา แต่ข้อกำหนดนั้นย่อมเป็นโมฆะหากมิได้รับการให้สัตยาบันและยังมิได้เสนอต่อรัฐสภาก่อนระยะเวลาที่กฎหมายให้อำนาจกำหนดไว้

เมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวตามความในวรรคหนึ่งของมาตรานี้ จะมีการแก้ไขข้อกำหนดได้โดยการตรากฎหมายเฉพาะ เรื่องและเกี่ยวกับ เรื่องที่อยู่ในขอบเขตแห่งการออกกฎหมายเท่านั้น

๓. ผลของการใช้อำนาจพิเศษ ประกาศพระบรมราชโองการที่พระมหากษัตริย์ทรงมีนี้ เป็นไปตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร ไม่ว่าจะโดยที่รัฐสภามีมติให้ฝ่ายบริหารแนะนำได้ หรือฝ่ายบริหารแนะนำขึ้นไปเองก็ตาม ย่อมมีฐานะดังเช่นพระราชกฤษฎีกา กล่าวคือ เป็นกฎหมายในตัวเองโดยไม่จำเป็นต้องให้สภานั้นรับรองอีกครั้งหนึ่ง ข้อนี้จึงต่างกับพระราชกำหนด คือฝ่ายบริหารต้องขออนุมัติจากสภาอีกครั้งหนึ่ง

## ๒. พระราชกำหนด

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร การออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยประมุขของรัฐ เป็นผู้ตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารนั่นเอง

มีข้อควรพิจารณา เกี่ยวกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารมีอยู่ว่า การที่ฝ่ายบริหารออกกฎหมายได้เองนั้น กฎหมายบางประเภทมีฐานะเท่าพระราชบัญญัติ จะคล้ายกันแต่โดยกฎหมายที่มีฐานะเท่ากัน เช่นพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ฝ่ายบริหารอาจออกกฎหมายในบางประเภท ซึ่งมีฐานะรอง (Subordinate legislation) ซึ่งในกรณีออกกฎหมายรองนั้น เป็นเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติให้ทำการแทน หรือทำการได้เองมากกว่าจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เป็นกรณีพิเศษ

อย่างไรก็ตาม การออกพระราชกำหนด เป็นเรื่องของการออกกฎหมายขึ้นตามหลักรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย อำนาจในการออกพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารมีขึ้นเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๕๒ "ในเหตุฉุกเฉิน ซึ่งจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้ทันทางที่มิได้ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดัง เช่นพระราชบัญญัติก็ได้"

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรต่อไป ท่านให้นำพระราชกำหนดนั้นเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติ ถ้าสภาอนุมัติแล้วพระราชกำหนดนั้นก็ เป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่อนุมัติไซ้ พระราชกำหนดนั้นก็ เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติและไม่อนุมัติของสภาที่กล่าวนี้ ท่านว่าให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ"

และต่อมาก็นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๘๕

มาตรา ๗๒ ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และจะ เรียกประชุมรัฐสภาให้ทันทางที่มิได้ก็ดี หรือ เมื่อกรณีเช่นว่านั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรก็ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดัง เช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาในคราวต่อไป ให้นำพระราชกำหนดนั้น เสนอต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็ เป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็ เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบถึงกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติและไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา ๗๓ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการภาษีอากร หรือเงินตราฉบับใด จะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วน



และสืบเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรง  
ตราเป็นพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามความในวรรคก่อน จะต้องเสนอต่อรัฐสภา  
ภายในสองวันนับแต่วันประกาศใช้ และให้นำความในวรรคสองและวรรคสามแห่ง  
มาตรา ๗๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา  
๔๐ ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันจะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือ  
ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะและจะ เรียกประชุมรัฐสภาให้ทันท่วงที่ไม่ได้ก็ดี หรือกรณี  
เช่นว่านั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราช  
กำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้ นำพระราชกำหนดนั้น เสนอต่อรัฐสภา  
เพื่อทราบ

มาตรา ๔๑ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราช  
บัญญัติที่เกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราฉบับใด จะต้องได้รับพิจารณาโดยด่วน และ  
สืบเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน จะถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์เพื่อตรา  
เป็นพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังพระราชบัญญัติก็ได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕๐ ในเหตุ  
ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดภัย  
พิบัติสาธารณะ และจะ เรียกประชุมรัฐสภาให้ทันท่วงที่มีได้ก็ดี เมื่อกรณีเช่นว่านั้น เกิด  
ขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ  
ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้ เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา  
โดยไม่ชักช้า ถ้ารัฐสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดนั้นก็จะมีผล เป็นพระราชบัญญัติต่อไป  
ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้  
เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติและไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา ๑๕๑ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยว  
ด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อ  
รักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ  
ตั้ง เช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามความในวรรคก่อน จะต้องนำเสนอต่อรัฐสภา  
ภายในสองวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติ  
มาตรา ๑๕๐ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.  
๒๕๕๕ ก็ได้บัญญัติ เรื่องพระราชกำหนดไว้ใน

มาตรา ๘๘ ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความ  
ปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะและจะเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้  
ทันทางที่มีได้ก็ดี เมื่อกรณีเช่นว่านั้น เกิดขึ้นในระหว่างสภาญุกบกกิติ พระมหากษัตริย์  
จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับตั้ง เช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมสภาคราวต่อไป ให้เสนอพระราชกำหนดคนนั้นต่อสภาโดยไม่ชักช้า  
ถ้าสภาอนุมัติแล้ว พระราชกำหนดคนนั้นก็ให้มีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภาไม่  
อนุมัติพระราชกำหนดคนนั้นก็ เป็นอันตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปใน  
ระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดคนนั้น

คำอนุมัติและไม่อนุมัติ ให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา ๘๘ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยว  
ด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อ  
รักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ  
ตั้ง เช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ไต่ตราขึ้นตามความในวรรคก่อน จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสองวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติเรื่องพระราชกำหนดไว้คือ

มาตรา ๑๔๖ ในเหตุฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ และไม่สามารถจะเรียกประชุมรัฐสภาได้ทันทั่วทั้งที่ก็ดี เมื่อกรณีเช่นนั้นเกิดขึ้นในระหว่างสภาผู้แทนราษฎรก็ดี พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดัง เช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า ถ้ารัฐสภาอนุมัติแล้ว ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้ารัฐสภาไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

คำอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา ๑๔๗ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับราชการหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วน และลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดัง เช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ไต่ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องเสนอต่อรัฐสภาภายในสองวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๑๔๖ วรรคสองและวรรคสามมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติเรื่องพระราชกำหนดฉุกเฉินไว้ คือ

มาตรา ๑๕ เมื่อมีเหตุจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ไว้ซึ่งบังคับ เช่นพระราชบัญญัติ

เมื่อได้มีประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติ ให้พระราชกำหนดมีผล เป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๑ ก็บัญญัติ เรื่องพระราชกำหนดไว้คือ

มาตรา ๑๕๐ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน ในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ไว้ซึ่งบังคับ เช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดให้พระราชกำหนดนั้นมีผลไว้ซึ่งบังคับ เป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณียื่นยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

มาตรา ๑๕๑ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับราชการหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับกจรพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายในสองวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้หน้าบทบัญญัติ มาตรา ๑๕๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติ เรื่องพระราชกำหนดไว้คือ

มาตรา ๑๕๓ ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทาง เศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดัง เช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรี เสนอพระราชกำหนดนั้น ต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎร ไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎร อนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎร ยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือน กิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

ถ้าวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่ อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎร ยื่นยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน สมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดนั้น มีผลใช้บังคับ เป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของวุฒิสภาและของสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่ยื่นยื่นการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

มาตรา ๑๕๘ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับราชการบริหารหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดัง เช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้ห้ามบทบัญญัติ

มาตรา ๑๕๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า ฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกำหนดได้ ๒ กรณีใหญ่ ๆ คือ

๑. มีเหตุฉุกเฉินซึ่งมีความจำเป็นรีบด่วน ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งคำว่าความปลอดภัยของประเทศ เป็นท่านองเดียวกับความมั่นคงของราชอาณาจักร ส่วนความปลอดภัยสาธารณะ ต้องเป็นท่านองเดียวกับ การรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศ เจื่อนไขข้อนี้รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดว่า ฝ่ายบริหารจะขอให้ออกพระราชกำหนดได้ จะต้องเป็นกรณี "ไม่สามารถเรียกประชุมสภานิติบัญญัติได้ทันท่วงที หรือกรณีเช่นว่านี้เกิดในกรณีที่สภานิติบัญญัติถูกยุบ" ๑

๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๑๕๖.

แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันไม่ได้กำหนดไว้เช่นนั้น

๒. กรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมาย เกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งต้องมีการพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน

เมื่อได้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้บังคับแล้ว ฝ่ายบริหารต้องเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภาเพื่ออนุมัติโดยเร็ว ซึ่งถ้าเป็นการออกพระราชกำหนดตามข้อแรก ต้องเสนอต่อรัฐสภาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมด ให้พระราชกำหนดตกไป แต่ถ้าได้อนุมัติแล้ว พระราชกำหนดก็มีผลบังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าเป็นกรณีการออกพระราชกำหนดตามข้อ ๒ ต้องเสนอต่อสภาผู้แทนภายใน ๓ วัน นับแต่วันประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา

แต่เดิมเคยถือกันตามรัฐธรรมนูญว่าการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ให้ทำเป็นพระราชบัญญัติ เช่นออกมาเป็นในรูปของพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด...หรือพระราชบัญญัติไม่อนุมัติพระราชกำหนด...

ตัวอย่างการ เสนอร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด เข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร เพื่ออนุมัติ

บันทึก

หลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๘๐ พ.ศ. ๒๕๑๓

พ.ศ. ....

หลักการ

อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๘๐

พ.ศ. ๒๕๑๓



## เหตุผล

เนื่องจากปรากฏว่าได้มีผู้นำปลาปิรันยา (Piranha) หรือปลาคาร์บี (Caribe) ซึ่งเป็นปลาน้ำจืดในสกุล เซราซาลมัส (Serasalmus) จากต่างประเทศ เข้ามาในราชอาณาจักรหลายราย เพื่อจำหน่ายและเลี้ยง เป็นปลาประเภทสวยงาม ปลาชนิดนี้มีแหล่งกำเนิดเดิมอยู่ในแม่น้ำอะเมซอน ประเทศบราซิล เป็นปลาน้ำจืด รูปร่างคล้ายปลาแปบหรือปลาโคก แต่เป็นปลาที่มีฟันคมและมีนิสัยดุร้ายมาก อาศัยอยู่เป็นฝูง ชอบรวมกันกิน เนื้อมนุษย์และสัตว์มีชีวิตทุกขนาดเป็นอาหาร เช่น โค กระบือ ม้า ฯลฯ ที่ลงไปในแม่น้ำลำคลองที่ปลาชนิดนี้อาศัยอยู่ ถ้าปล่อยให้บุคคลมีปลาชนิดนี้ไว้ในครอบครองอาจจะมีการผสมขยายพันธุ์เพื่อจำหน่าย หรืออาจจะมีผู้นำไปปล่อยในแหล่งน้ำสาธารณะ ปลาชนิดนี้สามารถขยายพันธุ์ได้โดยรวดเร็ว เพราะถิ่นกำเนิดเดิมมีอุณหภูมิอยู่ในระดับเดียวกับประเทศไทย ซึ่งจะเป็นอันตรายต่อประชาชน สัตว์เลี้ยง และสัตว์น้ำอย่างร้ายแรง เพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะดังกล่าวแล้ว และเห็นว่าเป็นกรณีจำเป็นและรีบด่วน จึงจำเป็นต้องออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยบัญญัติห้ามมิให้บุคคลใดมีสัตว์น้ำตามระบุในพระราชกฤษฎีกาไว้ในครอบครอง ไม่ว่าจะมิใช่ไว้เพื่อการค้าหรือไม่ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับผู้ที่มีปลาชนิดนี้ไว้ในครอบครองในวันพระราชกฤษฎีกาออกใช้บังคับ โดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกประกาศให้นำปลาชนิดนี้มาส่งมอบแก่เจ้าพนักงานกรมประมงภายใน ๗ วัน โดยกรมประมงจะคักคาสัตว์น้ำให้ตามสมควร จึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๐ พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๓ ฉะนั้น จึงเห็นสมควรออกพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนดดังกล่าวตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๖ ต่อไป



ร่าง

พระราชบัญญัติ

อนุมัติพระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๘๐ พ.ศ. ๒๕๑๓

พ.ศ. ....

\_\_\_\_\_

.....  
.....  
.....

.....

.....

โดยที่ เป็นการสมควรอนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการ  
ประมง พ.ศ. ๒๔๘๐ พ.ศ. ๒๕๑๓

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด  
แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๘๐ พ.ศ. ๒๕๑๓ พ.ศ. ...."

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้อนุมัติพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง  
พ.ศ. ๒๔๘๐ พ.ศ. ๒๕๑๓

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

แต่นั้นตั้งแต่วรรณการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้นมา  
 คงบัญญัติไว้แต่เพียงว่า การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา  
 ซึ่งแสดงว่าการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดกระทำโดยการลงมติเท่านั้นก็พอ ซึ่ง  
 พระราชกำหนดที่ได้รับอนุมัติแล้ว ก็จะมีผลบังคับใช้ เป็นพระราชบัญญัติต่อไปโดยอัตโนมัติ  
 กล่าวคือ เป็นพระราชกำหนดที่มีผลบังคับเป็นพระราชบัญญัติ<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่าวรรณการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕  
 จะมีได้กำหนดให้การอนุมัติพระราชกำหนดต้องทำ เป็นพระราชบัญญัติก็ตาม ซึ่งย่อมเป็นที่  
 เข้าใจได้ ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่าการอนุมัติหรือไม่อนุมัติดังกล่าวข้างต้น ทำโดยสภา  
 แต่มีเรื่องที่แปลกคือว่า เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ในสมัยของรัฐบาลโดยนายสัญญา  
 ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี ได้มีการตราพระราชกำหนดพิทักษ์ตราสกุลกากร (ฉบับที่ ๒๔)  
 พ.ศ. ๒๕๑๖ ต่อมารัฐบาลได้เสนอพระราชกำหนดดังกล่าว เข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
 เพื่ออนุมัติ แต่ปรากฏว่ารัฐบาล เสนอเข้าไปในรูปของร่างพระราชบัญญัติอนุมัติพระราชกำหนด  
 พิกัดตราสกุลกากร (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ.....ซึ่งเป็นไปตามระเบียบ  
 และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแต่เดิมก่อน พ.ศ. ๒๕๑๕ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

<sup>๑</sup> กฎหมายไทย เล่ม ก - ข, (กรุงเทพมหานคร : มงคลการพิมพ์,  
 ๒๕๑๖), หน้า ๑๐ หมายเหตุข้อ ๒

ที่ สร. ๐๒๐๓/๑๘๕๕๓

สำนักนายกรัฐมนตรี

๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๖

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ.  
๒๕๑๖ พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒๔)

พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ. .... กับสำเนาพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร  
(ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๑๖

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเห็นว่า โดยที่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
ให้ตราพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งได้ประกาศใช้  
เป็นกฎหมายแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ สมควรเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนมัติ  
พระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ. .... ต่อสภา  
นิติบัญญัติแห่งชาติ

จึงขอ เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนมัติพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒๔)  
พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ. .... พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอ  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติประชุมปรึกษาต่อไป.

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สัญญา ธรรมศักดิ์

(นายสัญญา ธรรมศักดิ์)

นายกรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ร่าง  
บันทึก

หลักการและเหตุผลประกอบร่าง  
พระราชบัญญัติโอนมติพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒๔)  
พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ. ....

หลักการ

อนุมติพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๑๖

เหตุผล

โดยที่มีการประกาศใช้พระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒๔)  
พ.ศ. ๒๕๑๖ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ เพื่อโอนมติพระราชกำหนดดังกล่าว  
ตามความในมาตรา ๑๕ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช  
๒๕๑๕

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ข้อนี้ถือว่าเป็นเรื่องประหลาดมาก ผู้เขียนเข้าใจว่าเป็นความผิดพลาด เพราะการเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติเข้าป็นั้น แม้จะไม่ติดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ แต่รัฐบาลก็ไม่จำเป็นต้องทำเช่นนั้นอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลทางค่านกฎหมาย หรือการเมืองก็ตาม ข้อผิดพลาดนี้พิสูจน์ได้จากเหตุผลว่า ในเวลาต่อมารัฐบาลได้มีหนังสือด่วนที่สุด ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ถึงประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ขอถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคืนจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่ สร. ๐๒๐๓/๑๘๕๓๕

สำนักนายกรัฐมนตรี

๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๖

เรื่อง ขอดอนร่างพระราชบัญญัติโอนนิติพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒๔)

พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ. ....

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือที่ สร. ๐๒๐๓/๑๘๕๓๕ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๖

ตามที่ไต่เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนนิติพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ. .... พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผล มาเพื่อขอได้โปรดนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติประชุมปรึกษาต่อไปนั้น

บัดนี้ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นสมควรถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จากสภานิติบัญญัติแห่งชาติกลับไปพิจารณาใหม่

จึงกราบเรียนมาเพื่อขอได้โปรดให้ถอนร่างพระราชบัญญัติโอนนิติพระราชกำหนดพิทักษ์ตราศุลกากร (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ พ.ศ. .... ค่อยไป  
ควย.

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ)

สัญญา ธรรมศักดิ์

(นายสัญญา ธรรมศักดิ์)

นายกรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อนึ่ง ในการออกพระราชกำหนดนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดเงื่อนไขในการออกไว้แล้ว แต่ก็อาจมีปัญหาเกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เมื่อจะต้องมีการออกพระราชกำหนดจริง ๆ เช่นมีปัญหาว่าอย่างไร จึงมีความจำเป็นโดยรีบด่วน หรืออย่างไรจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน ภาษีอากรหรือเงินตรา โดยหลักการออกพระราชกำหนดในกรณีต่าง ๆ นั้น มีเหตุผลอยู่ว่า เรื่องบางเรื่องจำเป็นต้องประกาศใช้โดยรวดเร็วอย่างจำใจ เพราะหากปล่อยให้ เป็นพระราชบัญญัติ ก็จะต้องใช้เวลาในการพิจารณา ซึ่งจะผ่านวาระที่ ๑, ๒ และ ๓ กว่าจะได้มี การลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลายาวนาน เช่น เมื่อสมควรจะมีการขึ้นภาษี หากปล่อยให้ ออกเป็นพระราชบัญญัติ ความลับก็จะแพร่หลายออกไป เกิดการกักตุนสินค้า รัฐจึงหันมาใช้มาตรการทางนิติบัญญัติในรูปพระราชกำหนดแทน เสร็จแล้วจึงไปขออนุมัติจากรัฐสภา "ต่ออายุ" จากรัฐสภาในภายหลัง เรื่องนี้เคยมีการโต้แย้งในรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๑๖ ในสมัยที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการออกพระราชกำหนดแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พุทธศักราช ๒๔๗๓ พ.ศ. ๒๕๑๖ โดยมีเหตุผลว่า "โดยที่อัตราภาษีรถยนต์บางประเภทยังไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น" เมื่อรัฐบาลได้นำพระราชกำหนดเข้ามาขออนุมัติต่อรัฐสภา ก็เกิดการโต้แย้งกันขึ้น เกี่ยวกับความจำเป็น เกี่ยวกับการที่รัฐบาลไม่นำเสนอ เข้ามาในรูปพระราชบัญญัติ หากเลียงไปใช้อำนาจพิเศษออกพระราชกำหนดแทน จึงขอคัดคำอภิปรายในสภา เพื่อประกอบการพิจารณาดังนี้

นายกมล วรณประภา (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) ท่านประธานที่เคารพ การที่รัฐบาลขออนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้โดยที่พระราชกำหนดฉบับนี้มีเหตุผลในการประกาศว่า เป็นการสมควรปรับปรุงอัตราภาษีรถยนต์บางประเภท โดยที่อัตราภาษีรถยนต์บางประเภทยังไม่เหมาะสมแก่สถานการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น รัฐบาลขอเรียนเพิ่มเติมว่า ในการประกาศพระราชกำหนดนี้เป็นการเพิ่มภาษีรถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกิน ๗ คน คือรถยนต์ประเภทหนึ่ง ส่วนรถยนต์ประเภทอื่นนั้น รัฐบาลไม่ได้เพิ่มภาษีประเภทใด ....



นายสุรินทร์ มาศดิตถ์: ท่านประธานที่เคารพ ผมมีความเห็นว่าไม่ควรขึ้นอัตราภาษีตามพระราชกำหนดนี้ เพราะว่าพระราชกำหนดนี้ เป็นการปรับปรุงภาษีรถยนต์ หรือคอตอะ เป็นรถยนต์ประจำปีนั้น รัฐบาลควรจะได้เสนอเข้ามา เป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้สถานีได้พิจารณาถึงอัตราที่จะขึ้นลงของแต่ละฉบับ เหตุผลตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มาตรา ๑๕ กำหนดไว้ว่าจะ เสนอพระราชกำหนดได้โดยคงต่อไปนี้ ผมขอความกรุณาท่านประธานอ่านนิคหนอย " เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือ เมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมาย เกี่ยวด้วยการภาษีอากรหรือเงินตรา..." สำหรับภาษีอากรอันนี้ก็ เห็นอยู่ว่า เข้าข่ายในเหตุผลอันสุดท้าย แต่ภาษีอากรที่ธรรมนูญฯ ให้อำนาจในมาตรา ๑๕ นั้น เจตนา คงจะหมายถึงภาษีน้ำมันหรือภาษีอากรขาเข้า ภาษีการค้าที่จะต้องสงวน เป็นความลับ ที่จะให้ เปิดเผยออกมาก่อนไม่ได้ เพราะพอค้าจะฉวยโอกาสขึ้นราคาหรืออย่างไร คงที่ เป็นอยู่ สำหรับพระราชกำหนดขึ้นภาษีรถยนต์หรือกำหนดขึ้นค่าคอตอะ เป็นรถยนต์นั้น ตอนออกนั้นก็ยังไม่จำเป็นที่จะให้ประชาชนผู้มียรถยนต์ออกไป เพิ่มภาษีในทันที ในวันออกนั้น เป็นเดือนธันวาคม ก็ยังเหลือเวลาเพียงเล็กน้อย และออกมาแล้วก็ยังได้ประกาศต่อไปว่า ยังไม่ต้องจดตามนี้ นี่อันนี้แสดงว่ารัฐบาลก็ยังไม่พร้อมที่จะทำ จึงไม่จำเป็นที่จะต้องเอา คนเพียง ๒๐ กว่าคนไปตัดสินใจในการขึ้นภาษีต่อประชาชนจำนวนมากที่มีรถยนต์ นี้ เหตุผลประการหนึ่ง ที่ว่าไม่จำเป็นที่จะต้องไม่เห็นด้วยที่จะอนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้

นายชมพู่ อรรถจินดา: ท่านประธานที่เคารพครับ กระผมคิดว่าควร จะกราบเรียนท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐบาลว่า พวกท่านสมาชิก สถานีวิทยุแห่งชาติผู้มีเกียรติคุณนั้นะ รู้สึกกันทั่วไปว่า เห็นด้วยกับ เหตุผลของฝ่ายค้านตลอดมา ตั้งแต่เข้า บางทีเราจะหลงเสน่ห์ของท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในความ ชื่อสัตย์ สุจริต ในประวัติในความรู้อะไร เราหลงเสน่ห์ของรัฐบาล ซึ่ง เราคิดว่า จะทำงาน ได้เป็นประโยชน์สุขแก่ประชาชนยิ่งกว่ารัฐบาลชุดไหน ๆ มา เราได้ผ่านกฎหมายภาษีอากรที่แท้จริงไปโดยอนุมัติพระราชกำหนดทุกฉบับแล้ว กระผมก็จะกลับ เป็นฝ่ายค้านบ้าง ในเรื่องการออกพระราชกำหนดนั้น ตามหัวใจของรัฐธรรมนูญควรจะเป็น เรื่องรีบด่วน

ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องกระทำถ้าไม่ทำโดยออกเป็นพระราชกำหนดแล้ว จะมีความเสียหายที่เราเห็นได้ชัดเจน เช่น มาตรา ๑๕ ได้กำหนดไว้ว่า ถ้ามีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความมั่นคงในราชอาณาจักร ผมจึงขอสนับสนุนเพื่อนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้มีเกียรติว่า เรากำลังจะต้องพูดถึงเรื่องหลักการเสียที่ เราคงจะอะลุ่มอล่วยตลอดไปในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นและเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน แต่เราควรจะมีจังหวะเป็นเส้นตายสักอันหนึ่ง ถ้าหากความอะลุ่มอล่วยนั้นจะออกนอกเส้นถึงกับเสียหลักการของรัฐธรรมนูญ และระบบประชาธิปไตย กระผมเห็นว่าการออกพระราชกำหนดฉบับนี้ไม่ชอบด้วยวิถีทางของรัฐธรรมนูญ ไม่มีความจำเป็นรีบด่วน ไม่มีเหตุป้องกันภัยพิบัติจะอาศัยก็แต่ว่า เมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา อันนี้กระผมคิดว่าท่านสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติควรจะพิจารณาด้วยเหตุผลธรรมดาว่าต้องเป็นกฎหมาย ๓ ฉบับ ที่เราได้อนุมัติพระราชกำหนดไปแล้ว ... ท่านมีความจำเป็นรีบด่วน ท่านมีความจำเป็นที่จะต้องออกใช้ถึงกับ เราคาดว่าท่านไม่ควรจะแพร่พรายให้ใครรู้เสียก่อน สำหรับพระราชบัญญัติตรดยนต์นี้ กระผมจำไม่ผิด เห็นจะเก็บกันตอน เมษายนถึงพฤษภาคม ก็มันเป็น เรื่องทะเบียนรถยนต์ มาเรียกเป็นภาษี นี่ก็ไม่ใช้พระราชบัญญัติภาษีอากร เป็นพระราชบัญญัติตรดยนต์นั่นเอง เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมครั้งแรกในปี ๒๕๑๒ ก็แก้ไขโดยเสนอขึ้นมา เป็นร่างพระราชบัญญัติ ครั้นมาแก้ไขครั้งหลังนี้ใช้อำนาจคณะปฏิวัติ กระผมไม่อยากจะให้รัฐบาลนี้ตีคณิสัยคณะปฏิวัติมา แล้วทำอะไรก็รีบร้อนเกินไป กระผมใครจะเสนอว่า ถ้าหากเราจะไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ ความเสียหายในทางปฏิบัติของรัฐบาลที่กระทบกระเทือนต่อประชาชน หรือกระทบกระเทือนต่อรายได้ของรัฐบาล จะมีอะไรบ้างครับ กระผมถามว่าอัตราภาษีนี้จะใช้ใน เดือน เมษายนและเดือนต่อ ๆ ไป คือสิ่งที่เดิมเรียกว่าการเก็บทะเบียนรถยนต์นั้นเองใช้ใหม่ครับ กระผมจึงเห็นว่า ถ้าหากเป็นเช่นนั้น ถึงแม้เราจะมาเปลี่ยน เรียกเป็นภาษี มันก็เป็นภาษีจำแลงอาศัยภาษาว่าเป็นภาษี เพราะเหตุว่าเดี๋ยวนี้เราเก็บเขาสูงกว่าที่จะเรียกเป็นค่าธรรมเนียม มันกลายเป็นภาษีประเภทหนึ่ง กระผมเสนอต่อรัฐบาลว่าถ้าหากเราจะร่วมกันรักษาหลักการของรัฐธรรมนูญฯ ถึงแม้สถานะนี้จะไม่อนุมัติพระราชกำหนดนี้สักฉบับหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่เราได้อนุมัติพระราชกำหนดทุกฉบับไปโดยที่ฝ่ายยกมือสนับสนุน กระผมคนหนึ่ง

ละไม่มีใครจะเห็นด้วยนักหรอกครับ แต่ว่าเราเห็นว่ามีความจำเป็นสำหรับรัฐบาล สำหรับประชาชน สำหรับการที่จะทำงานได้ต่อไปสะดวก อันนี้เรามองไม่เห็นจริง ๆ ครับ กรุณาชี้แจงให้เห็นว่า

๑. ที่เรียกว่าภาษีรถยนต์คือค่าธรรมเนียมรถยนต์เดิมที่เคยเก็บเดือน เมษายนและต่อ ๆ ไปใช่หรือไม่

๒. ถ้าไม่เสนอ เป็นพระราชกำหนดที่จะต้องใช้ทันที จะกลับเสนอเป็น พระราชบัญญัติเข้ามาเพื่อให้สภานี้ได้มีโอกาสพิจารณา ซึ่งอาจจะได้รับประโยชน์ ทางที่อย่างที่ท่านสมาชิกบางท่านได้กราบเรียนรัฐบาลแล้วว่า รถยนต์สปอร์ตบางชนิด มีแรงม้าสูง มีกำลังสูง เบานิคเดียว แกดัดจะไปเสียภาษีแพงกว่ารถยนต์แรงม้า นิคเดียวแต่มีตัวใหญ่ เพราะฉะนั้น สภานี้อาจจะเสนอให้ท่านเก็บทั้งสองแบบแล้วแต่ แบบไหนจะได้เงินมากกว่าก็ได้ เราก็จะได้ทำงานร่วมกันด้วย ไปผ่านกรรมาธิการ ได้ตรวจบัญชีอย่างรอบคอบแล้วก็สภานี้อนุมัติออก เป็นพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติม ข้อคำหนิต่าง ๆ ที่จะตกอยู่แก่รัฐบาลก็จะไม่มี กระผมจึงขอฟังคำชี้แจงจากรัฐบาล และขอเรียนเชิญชวนท่านสมาชิกสภาผู้มิเถียรติว่า ถ้ารัฐบาลตอบเป็นที่พอใจ เราก็ อนุมัติพระราชกำหนดนี้ ถ้ารัฐบาลตอบไม่เป็นที่พอใจ เห็นว่าไม่เป็นการถูกต้องตาม ธรรมนูญ มาตรา ๑๕ เราก็ไม่อนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้ ขอขอบคุณครับ

นายกมล วรรณประภา (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) : ท่าน ประธานที่เคารพ รัฐบาลขอเรียนว่า ตามข้อ เสนอของท่านสมาชิกผู้มิเถียรตินั้น ในประการต้นที่ว่ารัฐบาลออกพระราชกำหนดไม่ชอบในเรื่องนี้ รัฐบาลขอยืนยันว่า กฎหมายนี้เป็นกฎหมายภาษี อีกประการหนึ่ง ที่ว่าไม่รีบด่วนนั้น และท่านสมาชิกผู้มิเถียรติ เข้าใจว่าจะต้องไปชำระกันในเดือน เมษายนนั้น ไม่ใช่เช่นนั้น คือตามกฎหมายรถยนต์ ต้องดำเนินการต้นมกราคม เป็นต้นไป คือสิ้นปีในต้นมกราคมนี้ก็ต้องดำเนินการ เสียภาษี เพราะฉะนั้น การที่จะไปออกกฎหมายหลังจากมกราคมไปนั้นจะขัดข้องกับ การปฏิบัติ เพราะเหตุนี้เองรัฐบาลจึงได้ออกพระราชกำหนดเพื่อให้ทันการปฏิบัติและ จะต้องเริ่มปฏิบัติในวันที่ ๒๐ มกราคมนี้ นี้เป็นความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมาย

ส่วน เหตุผลประการอื่นในการที่ท่านสมาชิกผู้มีเกียรติหรือสถาบันจะช่วยกันปรับปรุงกฎหมายให้ดีขึ้น ผมเองเชื่อว่าอาจจะกระทำได้ แต่ได้เรียนขอรับรองไว้แล้วว่า เนื่องจากการปรับปรุงของรัฐบาลจำเป็นต้องปฏิบัติ และได้ออกพระราชกำหนดไปแล้ว จึงใคร่จะเรียนขอความกรุณาว่าถ้าหากว่าจะมีการปรับปรุงก็น่าจะ เสนอพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่

นายใหญ่ ศรีวิชาติ : ท่านประธานครับ ผมไม่เห็นด้วยกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียแล้วครับ แต่เมื่อมาคิดว่าจะผ่าน การที่กฎหมายเกี่ยวกับการเงินขณะนั้นนั้น สถาบันหรือสภาก่อนนี้ทำไม่ได้เลย นอกจากนายกรัฐมนตรี้จะรับรองกฎหมายที่ขึ้นค่าธรรมเนียมรถยนต์นั้น ไม่ใช่รับค่าน และไม่ใช่ลับ และไม่ควรจะเป็นพระราชกำหนดทุกอย่าง พระราชกำหนดเราก็อนุมัติกันไปแล้วทั้งสองฉบับ การที่ให้ออกพระราชกำหนดนั้น กลัวว่าคนที่จะต้องเสียภาษีนี้หลักเสียภาษี คนที่ฉวยโอกาสจะฉวยโอกาส เราจึงยอมกันในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ มาจนถึงบัดนี้ว่า รัฐบาลมีสิทธิจะตราพระราชกำหนดรถยนต์นี้ ถ้าพิจารณาคุณคิดว่าท่านสมาชิกทั้งหลายก็คงพิจารณาแล้วว่ามี เป็นค่าธรรมเนียมแต่ในทางวิชาการ ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ท่านได้เคยสอนเศรษฐศาสตร์มาว่า ค่าธรรมเนียมที่สูงกว่าเงินค่าบริการนั้นก็คือภาษี เพราะฉะนั้นขึ้นค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนี้ไม่ใช่ภาษีตามตัวบทกฎหมาย แต่เป็นภาษีทางทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ ผมจึงเห็นว่า เรื่องนี้ไม่ใช่หลักสำคัญ เท่ากับเรื่องสองเรื่องที่เราผ่านไปแล้ว ถ้าสถาบันจะไม่อนุมัติก็ไม่เห็นจะเสียหายอะไร และที่บอกว่รับค่านนั้นก็กลัวว่าจะเก็บไม่ทัน ก็จะเก็บเมื่อไรมันก็เก็บได้ มันเก็บกันเป็นงวด การขึ้นภาษีค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนั้น ผมเห็นด้วย ผมก็มีรถและพร้อมที่จะเสีย แต่ผมได้เรียนท่านประธานมาแล้ว เมื่อกลางวันนี้ว่า ขณะนี้ที่ผมพูดนี้ไม่ใช่ตัวผม ผมคำนึงถึงคนที่ผมนี้กว่าผม เป็นตัวแทน เขาทั้งชาติว่าผมทำถูกทำควรอย่างที่เขาคิดหรือ เปล่า อันนี้เองผมจึงยืนยันว่าพระราชกำหนดฉบับนี้ออกมาโดยไม่สมควร เหมือนอย่างท่านสมาชิกที่ไค้ันลงไปตะกั่วนี้พูด ผมเห็นอย่างนั้นจริง ๆ ครับ คือจริง ๆ นะ นี่ก็อยากจะออกก็ออกแล้วเราก็ยอม รัฐบาลนี้จะมีอำนาจมากขึ้น และสถาบันนี้จะ เป็น เครื่องมือของรัฐบาลเท่านั้น คือว่ารัฐบาลจะต้องไม่มีความระมัดระวังขึ้น

ซึ่งเป็นอันตรายแก่บ้านเมืองมาก ถ้าหากว่าสถานีแข็ง รัฐบาลจะต้องระมัดระวัง ถ้าสถานีกลัวแต่รัฐมนตรีจะออก เราก็ยอมทุกอย่าง รัฐบาลนี้ไม่เป็นเผด็จการก็ใกล้เข้าไปเต็มที่แล้ว รัฐบาลเผด็จการทุกรัฐบาลเป็นมาได้ เพราะสถานีอ่อนและยอม และกลัวเขาออก ผมมีความเห็นอย่างนั้นนะครับ เพราะฉะนั้น พระราชกำหนดนี้ไม่เหมือนกับสมัยก่อน ผมจึงไม่เห็นด้วย

นายปรีดี เกษมทรัพย์ : ผมขอประทานโทษครับ ขอขอบคุณท่านประธานที่เคารพที่ท่านประธานกรุณา ผมเห็นว่าเรื่องออกกฎหมายเป็นหน้าที่ของรัฐบาลโดยเฉพาะ เราจะให้รัฐบาลออกเป็นพระราชกำหนดนั้นในกรณีพิเศษเท่านั้น โดยเฉพาะเรื่องภาษีอากรและเงินตรา ผมจะไม่ไปพูดถึงเรื่องไลเซนส์ ( license fee ) ของค่าว่า มันเป็นภาษีหรือว่าเป็นค่าทะเบียนอะไร ผมยอมรับว่าเป็นค่าภาษีก็ยอมรับ แต่การที่จะออกกฎหมายเก็บภาษีนี้ จะออกในรูปพระราชกำหนดนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เป็นลับและโดยด่วนเท่านั้น ในธรรมนูญปกครองฯ มาตรา ๑๕ ที่ว่า เมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา มีความจำเป็น อันนี้จะต้องหมายความว่าจำเป็นที่เป็นความลับและมีความรีบด่วน ทั้งนี้ที่ผมตีความในมาตรา ๑๕ โดยประกอบกับมาตรา ๒๒ ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญปกครองนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย มาตรา ๒๒ นี้ช่วยให้เราเห็นได้ชัดอย่างยิ่งว่า ถ้าเรายอมให้รัฐบาล อะไรก็ให้ออกเป็นพระราชกำหนดแล้ว จะเป็นตัวอย่างที่ไม่ดียิ่ง การที่รัฐบาลออกมาอย่างนี้ ผมคิดว่ามันเป็นความเคยชินของประเทศไทยที่มีมา เป็นเวลาดัง ๒๐ ปี ไม่เคยถือเอารัฐธรรมนูญเป็นของสำคัญ แล้วก็มีความคิดเห็นอย่างนั้นก็เลยไม่ได้มาศึกษาว่ามันควรหรือไม่ควร เพราะฉะนั้นเมื่อรัฐสภาเราจะทำหน้าที่เป็นรัฐสภาที่แท้จริงแล้ว ผมคิดว่าไม่ควรให้ผ่านไป ถ้าเราไม่ให้ผ่านไปแล้ว จะเกิดผลอะไร ก็อย่างท่านสมาชิกผู้มีเกียรติทั้งหลายได้กล่าวมาหลายทีแล้วว่า ไม่เกิดผลเสียหาย พระราชกำหนดหลายฉบับในวันนี้ที่จะผ่านไปในเรารู้สึกกังขาและรู้สึกสงสัย ไม่เห็นด้วยเป็นกำลังไม่น้อย แต่ก็ยอมที่จะให้ผ่านไป เพราะตกกระไดพลอยโจน เพราะกลัวว่ารัฐบาลท่านจะไม่ยอมเป็นรัฐบาลต่อไป แต่สำหรับ

พระราชกำหนดฉบับนี้ ถ้าหากตกลงไปแล้ว รัฐบาลก็ยังอยู่ แต่ก็จะเป็นบทเรียนสั่งสอน ให้แก่รัฐบาลและสภานี้ของเราเองว่า เราจะเริ่มเทรดิชัน (tradition) ประเพณี ของระบบรัฐสภา เพราะฉะนั้น ผมขอวิงวอนให้สมาชิกได้ใช้สติปัญญาพิจารณาในขณะนี้ว่า เราจะทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นรัฐสภาให้เต็มที่ได้อย่างไร ผมจึงขอคัดค้านไม่ให้ผ่าน พระราชกำหนดฉบับนี้ครับ....

หลังจากที่ได้มีการอภิปรายกันพอสมควรที่ประชุมลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนด แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรถยนต์ พุทธศักราช ๒๔๗๓ พ.ศ. ๒๕๑๖ ด้วยคะแนน เสียง ๗๗ : ๒๒

ตัวอย่างที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ คณะรัฐมนตรีได้ประกาศใช้พิกัดอัตราศุลกากร ฉบับที่ ๓๘ พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือที่เรียกว่า พระราชกำหนดว่าด้วยอัญมณี เพชร นิล จินคานั่นเอง ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ รัฐบาลได้เสนอพระราชกำหนดดังกล่าว เพื่อให้รัฐสภาอนุมัติ มีข้อที่น่าสนใจเกี่ยวกับ เนื่องจากพระราชกำหนดฉบับนี้ได้แก้ไขกำหนดพิกัดอัตราฯ เข้าของเพชร นิลจินดาและ อัญมณีหลายประเภท อันจะมีผลให้มีการนำเพชรนิลจินดาและอัญมณีต่าง ๆ เข้า ประเทศได้โดยรับยกเว้นภาษีอากร เมื่อมีการอภิปรายคัดค้านกันมากในสภา รัฐมนตรี ช่วยว่าการกระทรวงการคลังรับว่าขอให้รัฐสภาอนุมัติไปก่อน แล้วจะขอแก้ไขภายหลัง<sup>๒</sup> แต่ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้หนึ่งอภิปรายมีเหตุผลน่าฟังดังนี้

## ศูนย์วิจัยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑ รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๑๖

๒ รายงานการประชุมรัฐสภาครั้งที่ ๑๓/๒๕๒๒ (สมัยวิสามัญ), หน้า ๒๑.

"นายโกศล ไกรฤกษ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (พิษณุโลก) : ท่านประธานที่เคารพ กระผมโดยฐานะส่วนตัวกระผมเคารพท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เป็นที่สุด แต่กระผมมีความเสียใจที่จะกราบเรียนว่า เมื่อท่านได้ออกพระราชกำหนดออกมา ถ้าสังเกตดูในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๗ นั้น ได้กำหนดมาตรการไว้เป็นการตายตัวว่า ในการจะอนุมัติพระราชกำหนดคนนั้นให้มีผลคือ ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดคนนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า แต่พฤติกรรมที่จะเกิดขึ้นนี้ อยากจะกราบเรียนท่านประธานรัฐสภาชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลท่านได้เห็นเรื่องเหล่านี้ เป็นเรื่องเล็ก ๆ กระผมออกจะวิตกและห่วงใยไปว่า เมื่อพระราชกำหนดได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายนนั้น จนกระทั่งบัดนี้ ได้มีผู้ที่ถกฉวยโอกาสหรือช่องว่างของกฎหมายนี้ ได้นำเพชร เข้ามาในลักษณะของการหลวมตัวในข้อความนั้นอย่างใดหรือไม่ แล้วในขณะที่เดียวกันท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังท่านก็ได้ขอความเห็นใจจากสภาฯ ขอให้สภาฯได้ผ่านพระราชกำหนดนี้ไปก่อน แต่ในขณะที่เดียวกัน ท่านประธานสภาที่เคารพ กว่าที่รัฐบาลจะเสนอพระราชบัญญัตินั้น เข้ามาแก้ไข เหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ ถ้ามีใครฉกฉวยโอกาสในขณะที่บางท่านอาจจะยังไม่ทราบ แต่วันนี้เราประชุมรัฐสภากัน ได้เห็นช่องว่างของกฎหมายฉบับนี้ เข้ามา แล้วท่านจะทำอย่างไรต่อไป อันนี้เป็นประเด็นสำคัญที่สุด พระราชกำหนดนี้เป็นสิ่งที่ตายตัวที่จะรับหรือไม่รับ ไม่สามารถที่จะต่อรองกันได้ แต่ในขณะที่เดียวกัน ถ้าจะยอมให้ท่านผ่านไป ผลประโยชน์ที่จะเสียหายแก่ชาติ แก่ประเทศ ก็จะมีเนกอนันต์ กระผมจึงกราบเรียนท่านประธานรัฐสภาผ่านรัฐบาลชุดนี้ว่า นี่แหละครับชี้ให้เห็นความหละหลวมของการบริหารราชการแผ่นดิน โดยที่ว่ามีรัฐมนตรีตั้ง ๔๘ ท่าน ท่านไม่ได้เหลียวแลหรือเอาใจใส่ในพระราชกำหนด กระผมถือว่าท่านคิดว่าการประชุมรัฐสภาทุกครั้งท่านมีฐานเสียงขอประธานโทษที่ต้องกล่าวอย่างนี้ แต่ในขณะที่เดียวกัน เมื่อเหตุการณ์ได้บกพร่องโดยท่านไม่ได้ให้ความนับถือหรือความเชื่อถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาจะเอาใจใส่ดูในรายการรายละเอียดยิ่ง จึงได้เกิดเรื่องขึ้นมา เช่นนี้ กระผมจึงขอประธานกราบเรียนถามท่านประธานสภาฯ ว่า ตามที่รัฐบาลโดย เฉพาะอย่างยิ่งท่านผู้เสนอร่างพระราชกำหนดฉบับนี้ ได้กล่าวขอร้องว่า

ขอให้รีบไปก่อน. แล้วจะ เสนอพระราชบัญญัติขึ้นมาแก้ไขใหม่นั้น ความเสียหายที่จะ  
บังเกิดแก่ชาติ ใคร เป็นคนรับผิดชอบ กระผม เห็นว่าพระราชกำหนดฉบับนี้ เป็น เครื่อง  
บันทึกที่รัฐบาลออกมาด้วยความหละหลวมและบ่อยครั้งที่สุดที่กระผมไม่สามารถจะ  
อภัยได้ ขอขอบคุณครับ"

เหตุผลดังกล่าวถูกต้องในแง่ที่ว่าพระราชกำหนดนั้นประกาศใช้ เป็นการด่วน  
เมื่อประกาศใช้แล้วมีผลใช้บังคับที่ ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลนำเข้าสู่รัฐสภาเพื่ออนุมัติ ก็  
เป็นเรื่องที่รัฐสภาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ทั้งนี้ เพราะถ้าเห็นว่าพระราชกำหนดนั้นไม่ถูก  
ต้องหรือไม่ควรประกาศใช้มาแต่ต้น ก็ควรจะระงับความไม่ถูกต้องนั้นโดยพลัน เพื่อให้  
กฎหมายที่ใช้อยู่แล้วหยุดขงกกลง มิใช่ว่าเป็นเรื่องต้องประนีประนอม หรือแปรญัตติ  
กึ่งกรณี การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั่วไป เพราะร่างพระราชบัญญัติทั่วไปนั้น  
ยังมีได้ประกาศใช้ เป็นกฎหมาย จึงอาจพิจารณาแปรญัตติ เพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีที่สุด  
ออกมา

### ๓. พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกามี ๒ ประเภทคือ

๑. พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น  
พระราชกฤษฎีกากำหนดต เปิดและปิดประชุมสภานิติบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาขยายเวลา  
การประชุมสภานิติบัญญัติ และพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติ เป็นต้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๕๔  
บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา  
โดยไม่ชักคอกฎหมาย"



๒. พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอันถือว่าเป็นกฎหมายในลำดับรองลงมาจากพระราชบัญญัติ ซึ่งเรียกว่า Subordinate legislation

หลักการตรากฎหมายลำดับรองในประเทศไทยเท่าที่ปฏิบัติกันมา ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมนูญได้อธิบายว่ามีหลักการในการออก ๓ ประการคือ

๑. ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย

กฎหมายแม่บทอาจเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเป็นพระราชบัญญัติก็ได้

เนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้

วิธีการออกและวิธีใช้บังคับของกฎหมายลำดับรอง ต้องเป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท เช่นการที่กฎหมายแม่บทบังคับให้พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะใช้บังคับได้ หรือบังคับให้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต้องประกาศในเทศกิจจานุเบกษา ก่อน จึงจะมีผลใช้บังคับกับประชาชน หรือกำหนดให้ข้อบังคับบาง เรื่องของการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก่อน เป็นต้น

๒. กฎหมายลำดับรอง จะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เช่นการฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๒ พ.ศ. ๒๕๑๕ (ว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว) หรือการฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติภาษีน้ำมัน และผลิตภัณฑ์น้ำมัน ซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๗ ผู้ฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษตามกฎหมายแม่บทนั้น ๆ คือบทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๒ และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีน้ำมัน เป็นต้น

ข้อถ้อยคำในหลักข้อนี้ อาจมีได้สำหรับกรณีที่เป็นกฎหมายลำดับรองในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะไม่ปกติ เช่นมีการสงครามหรือการรบ พระราชกฤษฎีกาอาจมี

บทกำหนดโทษได้ แต่ในกรณีเช่นนี้กฎหมายแม่บทจะต้องบัญญัติมอบหมายอำนาจการตรา  
กฎหมาย เช่นนี้แก่ฝ่ายบริหารโดยชัดแจ้ง และโทษที่กำหนดโดยกฎหมายลำดับรองจะต้อง  
ไม่เกินกว่าโทษขั้นสูงตามกฎหมายแม่บท เช่นพระราชกฤษฎีกาควบคุมคนจรจัด และผู้  
ไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจ  
ให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้น

๓. กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออก "กฎหมาย"  
ต่อไปอีกช่วงหนึ่ง (sub-delegate) ไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้  
เจ้าหน้าที่วางระเบียบหรือข้อบังคับ เพื่อการปฏิบัติกรในข้อปลีกย่อย ทั้งนี้ตามหลัก  
กฎหมาย *delegatus non potest delegare* ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเอกชน  
แต่ได้ยอมรับมาใช้ในกฎหมายมหาชนด้วย

หลักข้อนี้ก็เคยมีข้อยกเว้น เช่นเดียวกัน คือในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะ  
สงคราม เช่นกฎกระทรวงคมนาคมออกตามความในพระราชกฤษฎีกาควบคุมยานพาหนะ  
สาธารณะทางบกในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งเป็นกรณีที่ "กฎกระทรวง" ออก  
ตามความใน "พระราชกฤษฎีกา" ซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจจาก "พระราชบัญญัติ"

สำหรับพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองนั้น จะถือว่าเป็นการใช้  
อำนาจนิติบัญญัติเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจพิเศษ คงจะไม่ถูกต้องนัก แต่พระราช  
กฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนั้น น่าจะมีฐานะเท่ากับพระราชบัญญัติ  
เพราะจะถูกกลบไล้งโดยกฎหมายอื่น หรือพระราชกฤษฎีกาประเภท *Subordinate  
legislation* ไม่ได้ จึงน่าจะถือว่าการที่ฝ่ายบริหารออกพระราชกฤษฎีกา  
ซึ่งเป็นคำสั่งของประมุขของรัฐกำหนดกิจการที่สำคัญ ๆ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
เป็นการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร ดังที่มีผู้ให้ความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกา  
ประเภทนี้อาจเทียบกับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่เรียกว่า *Decrets-lois* หรือ  
*Ordonnances* °

° อมร จันทรมบูรณ, "ประเภทกฎหมาย" กฎหมายไทย, เล่ม ก - ข  
(กรุงเทพมหานคร : มงคลการพิมพ์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๑.

### ข้อพิจารณาประกอบ

๑. การใช้อำนาจนิติบัญญัติ เป็นกรณีพิเศษ โดยฝ่ายบริหาร เป็นเรื่องจำเป็นในบางกรณี และเป็นที่ยอมรับในระบบรัฐธรรมนูญทั่วไป ตลอดจนถือได้ว่าเป็นประเด็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแล้ว เพราะการที่จะหวังจะให้สภานิติบัญญัติเป็นผู้ออกกฎหมาย แต่เพียงฝ่ายเดียว อาจเกิดปัญหาได้ในสภาพที่ประเทศชาติอยู่ในภาวะแปรปรวนไปโดยง่าย ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออกกฎหมายได้ตามปกติ เช่นประเทศอยู่ในภาวะเกิดจลาจล หรือ เกิดกรณีพิเศษที่จำต้องออกกฎหมายมาใช้บังคับ เป็นกรณีเร่งด่วน เป็นความลับ จนกว่าจะได้มีพระราชบัญญัติประกาศใช้ หนทางที่จะแก้ไขข้อขัดข้องเหล่านี้ทำได้โดยการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติได้เองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยวางเงื่อนไขและวิธีการใช้ให้รัดกุม การที่ให้ฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนดได้เอง ก็เป็นเพียงใช้ไปพลางก่อน แล้วต้องกลับมาขออนุมัติ ท่านองเดียวกันกับการขอรับสัตยาบันจากรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติที่แท้จริง เมื่อคำนึงถึงหลักการข้อนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร เป็นการใช้อำนาจชั่วคราว หรือ เป็นข้อยกเว้นจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นการชั่วคราว ซึ่งในที่สุดแท้จริงแล้วฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเองที่จะกลับเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจแท้จริง ข้อนี้เห็นได้ชัดว่าแตกต่างกับการที่นายกรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา ๑๗ ซึ่งการกลับไปแจ้งต่อรัฐสภา เพื่อไปให้สภารับทราบ มิใช่ เป็นการอนุมัติดังที่จะกล่าวต่อไป

๒. ประเทศไทยเคยมีประสบการณ์ มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติ เป็นกรณีพิเศษ โดยการออกประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติซึ่งผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะมีความจำเป็น เพราะการให้อำนาจเช่นนั้น มีลักษณะ เกิดขาดเกินไป ไม่ต้องกลับมาขออนุมัติจากรัฐสภาอีก ซ้ำยังเป็นบทบัญญัติที่อาจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกับอำนาจในการออกพระราชกำหนด เพราะฝ่ายบริหารอาจแก้ปัญหาขัดข้องโดยการออกพระราชกำหนด จริงอยู่ที่การออกพระราชกำหนดจะต้องขออนุมัติต่อรัฐสภา ในการประชุมต่อไปโดยไม่ชักช้า แต่แสดงให้เห็นถึงการเคารพกฎหรือหลักการแบ่งแยกอำนาจมากกว่าจะเป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหาร เป็นพิเศษ เคียงคู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ

๓. สำหรับพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้น มักเป็นเรื่องที่ไม่กระทบกระเทือนต่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยตรง เพราะเป็นเรื่องเกี่ยวกับกิจการทางการเมืองบางอย่างเท่านั้น จึงจัดได้ว่าเป็นกฎหมายตามแบบพิธีมากกว่าจะเป็นกฎหมายตามเนื้อความ เพราะพระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ไม่อาจกำหนดโทษหรือวางบทบัญญัติศีลธรรม หรือกำหนดหน้าที่ของประชาชน และมีเหตุผลที่ทำให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกกฎหมายเช่นนี้เสียเอง เพราะกิจการทั้งหลายที่ต้องเป็นพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการเตรียมพร้อม และความร่วมมือจากฝ่ายบริหารอยู่แล้วตามหลักของรัฐบาลในระบบรัฐสภา ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติเอง แม้จะไม่ได้เป็นฝ่ายที่ออกพระราชกฤษฎีกา หรือใช้อำนาจนิติบัญญัติจัดการเสียเอง แต่ก็สามารถดำเนินการอย่างอื่นให้ฝ่ายบริหารออกหรือระงับการออกพระราชกฤษฎีกาได้อยู่แล้ว เช่นฝ่ายบริหารมีอำนาจออกพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภานิติบัญญัติ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจเข้าชื่อกันขอให้เปิดประชุมสภานิติบัญญัติได้<sup>๑</sup> ด้วยเหตุนี้ กรณีการออกพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญ แม้จะเป็นการใช้อำนาจพิเศษที่เหมาะสมไม่มีข้อขัดข้องแต่อย่างใด คงเหลือแต่กรณีการใช้อำนาจพิเศษตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๗ และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา ซึ่งมีทันท้องกัน ก็จะได้กล่าวต่อไป

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑, มาตรา ๑๑๘,

๑๑๙, ๑๒๐.