



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า

1. แนวความคิดเชิงทฤษฎีในการตราพระราชกำหนดมาจากพัฒนาการในระบบการปกครองของต่างประเทศ

แนวความคิดเชิงทฤษฎีนี้เกิดจากรากฐานและพัฒนาการของทฤษฎีสัญญาประชาคมอันเป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นเพื่อเกิดทุนและรักษาเสถียรภาพของสมาชิกในสังคมและพยายามจำกัดอำนาจผู้ปกครองสังคมให้อยู่ในขอบเขตที่ไม่เป็นอันตรายต่อเสรีภาพส่วนบุคคล แนวความคิดนี้สะท้อนออกมาในรูปแบบทฤษฎีการเมืองแบบประชาธิปไตยต่าง ๆ กัน แต่ที่สำคัญได้แก่ ทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ เพื่อมุ่งเน้นให้เห็นว่าอำนาจอธิปไตยมิใช่ของใครคนหนึ่ง แต่เป็นของส่วนรวมภายใต้การนำที่สูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกัน (general will) และเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่สังคม นักปรัชญาการเมือง จึงกำหนดวิธีการใช้อำนาจอธิปไตย โดยแบ่งออกเป็นสามหน้าที่ มีองค์กรต่าง ๆ สามองค์กรแยกกันทำหน้าที่บริหารนิติบัญญัติ และตุลาการ โดยถือว่าการตรารากกฎหมายอันเป็นหน้าที่สำคัญขององค์กรนิติบัญญัตินั้น เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ ร่วมกันของปวงชนดังกล่าว ทั้งนี้ความเข้าใจดั้งเดิมของการแบ่งแยกการใช้อำนาจนี้เคร่งครัดมากกล่าวคือองค์กรทั้งสามจะต้องจำกัด การใช้อำนาจให้อยู่แต่ในหน้าที่ของตนและไม่มียินยอมให้ก้าวล่วงหน้าที่ขององค์กรอื่นโดยวิธีนี้แต่ละองค์กรจะคอยตรวจสอบซึ่งกันและกันเพื่อจะได้ไม่ให้ให้อำนาจอธิปไตยตกไปอยู่ในมือขององค์กรใดเพียงองค์กรเดียว และความเชื่อดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดการปฏิเสธให้องค์กรที่ทำหน้าที่บริหาร (ฝ่ายบริหาร) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย

หลังจากที่ได้นำแนวคิดดังกล่าวนี้มาใช้ ปรากฏว่าในความเป็นจริงได้ก่อให้เกิดปัญหานานาประการ เพื่อแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้องจึงจำเป็นต้องยอมให้ฝ่ายบริหารเข้ามาใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ในบางกรณี วิธีการที่ใช้กัน ประการแรกก็คือรัฐสภาจะทำการมอบอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ฝ่ายบริหาร ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถตรา

กฎหมายออกมาใช้บังคับได้ ประการที่สองผลจากวิวัฒนาการของระบบกฎหมาย ในแต่ละประเทศทำให้เกิดหลักการเป็นที่ยอมรับให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจนิติบัญญัติได้เอง โดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภา เช่น อำนาจออกกฎหมายของพระมหากษัตริย์อังกฤษในเรื่องเกี่ยวกับอาณานิคม ซึ่งเป็นอำนาจดั้งเดิมตามราชประเพณีของอังกฤษ (royal prerogative) หรือฝ่ายบริหารของฝรั่งเศสมีอำนาจออกกฤษฎีกา (décrets) เฉพาะในเรื่องที่มีได้อยู่ในขอบอำนาจการออกรัฐบัญญัติของรัฐสภา เป็นต้น

หลักการที่ฝ่ายบริหารเข้ามาเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติทั้งสองประการนี้ ในต่างประเทศได้นำมาใช้ร่วมกันโดยยอมรับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารได้เองโดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภา เช่น ในกรณีฉุกเฉินหรือในระหว่างอยู่นอกสมัยประชุมของสภา ฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายมาใช้บังคับได้แต่จะต้องนำกลับมาให้รัฐสภาพิจารณาในภายหลัง ดังเช่นรัฐธรรมนูญของประเทศที่ใช้อยู่ในระหว่างปี พ.ศ. 2475 อาทิ ญี่ปุ่น เดนมาร์ก สเปน โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลก ซึ่งตระหนักถึงความจำเป็นในการให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติในลักษณะดังกล่าว เช่น โปแลนด์ ไอร์แลนด์ อิตาลี ฯลฯ

2. วิวัฒนาการของการตราพระราชกำหนดในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2475 ก็เพราะได้รับอิทธิพลและแนวความคิดจากต่างประเทศดังกล่าวข้างต้น จึงมีการบัญญัติหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจเอาไว้ พร้อมทั้งให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักที่จะตรากฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตรากฎหมายได้เองในบางกรณี ทั้งนี้โดยนำหลักการบางอย่างของต่างประเทศมาใช้ผสมผสานกับแนวทางที่เคยปฏิบัติในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ไทยจึงมีรูปแบบการปกครองระบบรัฐสภาที่รัฐสภามีอำนาจออกกฎหมายได้อย่างกว้างขวางคล้ายคลึงกับรัฐสภาอังกฤษและฝรั่งเศส และรัฐสภาก็สามารถมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายลำดับรองได้ ยิ่งกว่านั้น ในรัฐธรรมนูญของไทยบางฉบับโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 นั้น ได้กำหนดหลักการให้รัฐสภามอบอำนาจนิติบัญญัติให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจแทนรัฐสภาได้เอง อันสอดคล้อง

กับทางปฏิบัติในอดีตที่พระมหากษัตริย์ทรงมอบหมายให้ข้าราชการบริหารดำเนินการออกกฎหมายในบางกรณีแทนพระองค์ ในขณะที่เดียวกันพระราชอำนาจในการออกกฎหมายของพระมหากษัตริย์แต่เดิมบางประการก็ยังคงเหลือสืบทอดต่อมา แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองแล้วก็ตามพระมหากษัตริย์ก็ยังคงมีพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาได้ด้วยพระองค์เอง โดยไม่ต้องได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภา เช่น ทรงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเบี้ยเลี้ยงค่าพาหนะเดินทางเป็นต้น ด้วยเหตุนี้การที่ฝ่ายบริหารของไทยมีอำนาจนิติบัญญัติจึงไม่มีข้อถกเถียงในทางทฤษฎีดังที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ฝ่ายบริหารของไทยจึงสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ในทั้งสองประการ คือ ได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาและมีการยอมรับว่าในบางกรณีฝ่ายบริหารสามารถออกกฎหมายได้เองโดยไม่ต้องรับมอบอำนาจจากรัฐสภา

3. หลักเกณฑ์และกระบวนการตราพระราชกำหนดของไทย

เมื่อนำหลักทั้งสองประการดังกล่าวมารวมกันแล้วก่อให้เกิดหลักการใหม่โดยยังคงลักษณะของหลักการเดิมทั้งสองประการผสมกันอยู่ นั่นคือหลักการยอมรับให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจนิติบัญญัติได้เอง โดยไม่ต้องรับมอบอำนาจจากรัฐสภา แต่ฝ่ายบริหารต้องนำกลับไปให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบในภายหลัง หลักการผสมนี้ตรงกับหลักในการตราพระราชกำหนดของไทย ซึ่งคล้ายคลึงกับต่างประเทศดังได้กล่าวแล้วข้างต้น จึงพอสรุปได้ว่าไทยได้แนวความคิดในการตราพระราชกำหนดมาจากต่างประเทศ ดังที่ผู้ร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้ยืนยันไว้ สำหรับหลักเกณฑ์เงื่อนไขการตราพระราชกำหนดนั้นมีพัฒนาการ 2 ช่วง คือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 นั้น กำหนดเงื่อนไขสำคัญให้ตราพระราชกำหนดได้ในกรณีมีเหตุฉุกเฉิน และเรียกประชุมสภามีได้ แต่ต่อมาได้มีการเพิ่มเติมเงื่อนไขให้รัดกุมยิ่งขึ้น กล่าวคือตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นต้นมาได้มีการเพิ่มเติมเงื่อนไข "มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ" หรือ "ป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ" เข้าไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดให้แน่นชัดขึ้นกว่าเดิม ต่อมาในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2517 ได้มีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ "ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ" และ "ความมั่นคงทางเศรษฐกิจประเทศ" เข้าไป

อีก แต่กลับมีวัตถุประสงค์ตรงกันข้ามกับรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2489 คือต้องการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราพระราชกำหนดได้กว้างขวางกว่าเดิมโดยตัดเงื่อนไขเรื่องการเรียกประชุมสภาได้ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้อำนาจระหว่างยุบสภาออกไป หลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 นี้ได้ถูกนำมาใช้เป็นแบบอย่างต่อมาจนถึงรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521

สำหรับในกรณีรัฐธรรมนูญการปกครองพุทธศักราช 2502 ซึ่งตราขึ้นภายหลังการรัฐประหาร มิได้มีบทบัญญัติว่าด้วยการตราพระราชกำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารก็ใช้อำนาจดังกล่าว ดังนั้นในรัฐธรรมนูญการปกครองฉบับต่อ ๆ มาที่ตราภายหลังการปฏิวัติรัฐประหาร จึงได้มีการบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดไว้

สำหรับองค์กรผู้ใช้อำนาจเกี่ยวข้องกับการตราพระราชกำหนด ดังที่ปรากฏตามรัฐธรรมนูญ ฉบับถาวร พ.ศ. 2475 จนถึง ฉบับ พ.ศ. 2521 ได้แก่องค์กรหลักสี่องค์กร ได้แก่พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ละองค์กรมีอำนาจเป็นผู้ใช้และตีความในการตราพระราชกำหนดไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

4. ข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้มีการตราพระราชกำหนดและข้อวิจารณ์ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

เมื่อได้ศึกษาถึงหลักเกณฑ์การตราพระราชกำหนดตามที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความประสงค์กับทางปฏิบัติในความเป็นจริงที่ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตราพระราชกำหนดแล้ว ได้พบว่า การตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารหลายฉบับไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ ตามความประสงค์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญ และเกือบทุกครั้งที่มีการตราพระราชกำหนดจะต้องมีนักกฎหมายรวมทั้งประชาชนหลายสาขาอาชีพ วิชาวิจารณ์อยู่เสมอว่าพระราชกำหนดออกมาโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ฝ่ายบริหารฉวยโอกาสหลีกเลี่ยงออกกฎหมายโดยไม่ผ่านตัวแทนของปวงชน

ตัวอย่างของการตราพระราชกำหนดที่ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้มี มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ขณะใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2475 มีการตราพระราชกำหนดออกใช้ ทั้งหมด 45 ฉบับ พระราชกำหนดที่ตราออกใช้โดยไม่มีกรณีฉุกเฉินเร่งด่วนแต่ประการ ใดมีตัวอย่างเช่น พระราชกำหนดจัดตั้งสภาวิจัยปรากฏการณ์ธรรมชาติ พ.ศ. 2486 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ 5,6 แห่งประ มวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2477 พ.ศ. 2486 และพระราชกำหนดแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2477 พ.ศ. 2485 เป็นต้น

พระราชกำหนดที่ตราออกใช้บังคับก่อนมีการสมัยประชุมสภาเพียงไม่ กี่วันอันแสดง ให้เห็นการพยายามเลี่ยงไม่เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติให้สภา พิจารณามีตัวอย่างเช่น พระราชกำหนดจัดควบคุมอุตสาหกรรมกระดาษและการค้า กระดาษ พ.ศ. 2485 พระราชกำหนดส่งเสริมการไม่รู้หนังสือ พ.ศ. 2486 เป็นต้น

ขณะใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2521 มีการตราพระราชกำหนด ออกใช้ทั้งหมด 58 ฉบับ พระราชกำหนดที่ออกมาโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ ได้แก่ พระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ผู้ก่อความไม่สงบเพื่อยึดอำนาจการปกครอง แผ่นดินระหว่าง 31 มีนาคม ถึง 3 เมษายน พ.ศ. 2524, พระราชกำหนดแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2523 พระราชกำหนดยกเลิกคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 42 พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2533 เป็นต้น

5. ข้อวิเคราะห์เชิงทฤษฎีของพระราชกำหนดที่มีปัญหาว่าขัดรัฐธรรมนูญแต่ยังมี ผลใช้บังคับอยู่

อย่างไรก็ตามพระราชกำหนดที่ถูกโต้แย้งว่าไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ใน การตราพระราชกำหนด ดังที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ยังคงมีผลใช้บังคับได้อยู่ใน ปัจจุบัน ที่เป็นเช่นนี้ผู้เขียนได้พบเหตุผลว่า "รัฐธรรมนูญ" นั้นหมายถึงการจัดตั้ง

องค์กรทางการเมืองให้ต่างมีอำนาจและเอกสิทธิ์ในอันที่จะตีความต่างตอบโต้กันในลักษณะที่จะทำให้ไม่มีองค์กรใดอาจเพิ่มอำนาจให้ตนเองในลักษณะให้เสียหายแก่องค์กรอื่น ได้ก่อให้เกิด "ดุลยภาพแห่งอำนาจ" ดังนั้นการตราพระราชกำหนดก็เกิดขึ้นจากการจัดองค์กรของระบบรัฐธรรมนูญไทย โดยกำหนดให้มีองค์กรต่าง ๆ เป็นผู้มีหน้าที่ใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องตีความรัฐธรรมนูญ และสร้างกฎเกณฑ์ทางรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ไปพร้อม ๆ กัน องค์กรดังกล่าวได้แก่ คณะรัฐมนตรี พระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แม้ว่าการตีความรัฐธรรมนูญ (ในส่วนของที่เกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด) ขององค์กรทั้งสองจะกระทำโดยอิสระ แต่เนื่องจากองค์กรทางการเมืองตามที่ระบบรัฐธรรมนูญจัดตั้งขึ้น ทั้งสององค์กรดังกล่าวนี้ต่างมีความสัมพันธ์อย่างซับซ้อนต่อกันและมากมาย และระบบความสัมพันธ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นนี้จึงเป็นตัวจำกัดเสรีภาพขององค์กรแต่ละองค์กรที่จะใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจหน้าที่ของตน ข้อจำกัดเป็นนี้หาใช่กฎหมายไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งข้อจำกัดเช่นว่านี้ไม่ใช่หน้าที่หรือพันธะ (obligation) แต่เป็นการบังคับหรือภาวะให้จำต้องทำตาม (contrainte) โดยนัยนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติให้ตราพระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งจึงเท่ากับคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญ โดยเห็นว่าการตราพระราชกำหนดดังกล่าวถูกต้องตามหลักเกณฑ์แห่งรัฐธรรมนูญ และเมื่อนำทูลเกล้าถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ระบบความสัมพันธ์ระหว่างพระมหากษัตริย์กับคณะรัฐมนตรี เช่น พระราชอำนาจในการพระราชทานคำปรึกษาแนะนำ ตักเตือนคณะรัฐมนตรี ฯลฯ ก็เป็นตัวจำกัดขอบเขตการใช้ดุลพินิจตีความรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรีได้ในระดับหนึ่ง ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว แม้ไม่อาจกล่าวได้ว่าทรงเห็นด้วยกับคณะรัฐมนตรีโดยตรง แต่ก็อาจถือได้ว่าเป็นความยินยอมโดยปริยาย (passive consent) อย่างไรก็ตามหากไม่ทรงยินยอมลงพระปรมาภิไธยก็เท่ากับพระมหากษัตริย์ทรงตีความรัฐธรรมนูญ ในทางที่ไม่ยอมให้ร่างพระราชกำหนดมีผล ร่างพระราชกำหนดนั้นก็จะเป็นพระราชกำหนดอันมีผลเป็นกฎหมายไม่ได้ หลังจากนั้นเมื่อนำพระราชกำหนดเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และต่อวุฒิสภาตามลำดับ สภาทั้งสองก็สามารถใช้อำนาจตีความรัฐธรรมนูญในบทบัญญัติเรื่องการตราพระราชกำหนดได้โดยอิสระว่า สอดคล้องหรือขัดแย้งกับที่ฝ่ายบริหารตีความไว้หรือไม่ก็ตาม โดยมีระบบแห่งความสัมพันธ์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกันตามที่กำหนดไว้ในระบบรัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดขอบเขตอำนาจ ในการใช้และตีความรัฐธรรมนูญ

ของฝ่ายบริหารกับของสภาทั้งสอง เมื่อสภาทั้งสองลงมติอนุมัติพระราชกำหนดก็จะถือว่าพระราชกำหนดฉบับนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญกล่าวคือ อำนาจการควบคุมพระราชกำหนดจะกระจายไปตามองค์กรต่าง ๆ ทั้งสี่องค์กรโดยมีระบบความสัมพันธ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นตัวกำกับดูแลซึ่งกันและกัน เมื่อพระราชกำหนดผ่านกระบวนการทั้งสี่องค์กร จึงถือได้ว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเหตุนี้ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเรื่องการตราพระราชกำหนด จึงเป็นผลมาจากการตีความขององค์กรทางการเมืองทั้งสี่องค์กร ซึ่งต่างคอยใช้อำนาจหน้าที่ดูแลและกันและกันอยู่ การตีความนี้เองที่เป็นการสร้างกฎเกณฑ์ขึ้นหาถูกผูกพัน โดยกฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้ต้องตีความเช่นนั้นไม่ หากแต่ถูกผูกพันโดยระบบแห่งความสัมพันธ์ต่างตอบแทนซึ่งกันและกัน อันประกอบขึ้นเป็นระบบรัฐธรรมนูญเท่านั้น ดังนั้นเมื่อพระราชกำหนดผ่านการพิจารณาขององค์กรต่าง ๆ ทั้งสี่องค์กรแล้ว ถึงแม้จะมีผู้ใดหรือนักกฎหมายคนใดมาโต้แย้งได้ว่าพระราชกำหนดนั้นออกมาไม่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ ตามรัฐธรรมนูญการโต้แย้งดังกล่าวถือว่าเป็นการโต้แย้งจากผู้ซึ่งไม่มีอำนาจตีความรัฐธรรมนูญตามที่ระบบกฎหมายยอมรับการโต้แย้งดังกล่าวจึงไม่มีผลทางกฎหมายต่อพระราชกำหนด ซึ่งยังคงใช้บังคับได้ต่อไป จึงกล่าวได้ว่าความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดเกิดขึ้นจากการจัดองค์กรของรัฐธรรมนูญ โดยระบบขององค์กรและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่างก็จะกำกับตรวจสอบซึ่งกันและกัน

หนึ่งในระบบรัฐธรรมนูญไทยก็ไม่เปิดโอกาสให้ศาลยุติธรรมและตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดไม่ได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในรัฐธรรมนูญ เพียงแต่มีอำนาจวินิจฉัยว่า "เนื้อความ" หรือ "บทบัญญัติ" ของพระราชกำหนดนั้นขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่เท่านั้น ซึ่งเท่ากับระบบรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดการควบคุมทางตุลาการในการตราพระราชกำหนดไว้

ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ทราบรากฐานความเป็นจริงในระบบรัฐธรรมนูญและกฎหมายดังกล่าวแล้ว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในร่างรัฐธรรมนูญและในการใช้ตีความรัฐธรรมนูญขององค์กรที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้นเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชกำหนดดังต่อไปนี้

1. น่าจะนำแนวความคิดเรื่องการตราพระราชกำหนดของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสที่ให้ฝ่ายบริหารต้องขอรับมอบอำนาจจากรัฐสภา โดยรัฐสภาตราบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเสียก่อน เพื่อให้รัฐสภาสามารถกำหนดขอบเขตการตราพระราชกำหนดโดยบัญญัติขอบเขตที่แน่นอนลงในพระราชบัญญัติมอบอำนาจประการหนึ่ง และเพื่อให้รัฐสภาควบคุมตรวจสอบความประสงค์ที่จะใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายบริหารต้องร้องขอมายังรัฐสภา อันเป็นการควบคุมก่อนที่การใช้อำนาจนั้นได้อีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ยังเป็นการเพิ่มบทบาทให้แก่ฝ่ายรัฐสภา และจัดทำให้การตราพระราชกำหนดเป็นไปโดยรอบคอบรัดกุมยิ่งขึ้น

อนึ่ง หากรัฐสภาไทยมีสมัยประชุมที่มีระยะเวลาสั้นอย่างในต่างประเทศ ก็จะทำให้รัฐสภาสามารถตรากฎหมายได้ครบถ้วนและทันที่ อันจะทำให้การใช้อำนาจตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหารมีความชอบธรรมลดลง ดังนั้นจึงสมควรเพิ่มวันในสมัยประชุมให้มากพอกับการออกกฎหมายใหม่ และการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมด้วย

2. ควรบัญญัติรัฐธรรมนูญให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขและกระบวนการตราพระราชกำหนดได้ว่าสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพิ่มเติมขึ้นจากการควบคุมเฉพาะในส่วนของเนื้อหาของพระราชกำหนดมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

3. ควรบัญญัติรัฐธรรมนูญให้มีการควบคุมก่อนประกาศใช้พระราชกำหนดอันได้แก่ บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีจะต้องปรึกษาหารือกับประธานสภาทั้งสองและตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนตราพระราชกำหนด

4. ควรบัญญัติห้ามไม่ให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดในเรื่องที่ต้องการให้มีการตรวจสอบรายละเอียดจากผู้แทนของปวงชนก่อน เพื่อความรอบคอบ อาทิเช่น การตราพระราชกำหนดโดยมีบทลงโทษทางอาญา หรือเพิ่มโทษทางอาญาอันอยู่ในชั้นสูง เช่น จำคุกตลอดชีวิต หรือประหารชีวิต หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกระบวนการพิจารณาความอาญาบังคับ - สำหรับกรณีใดกรณีหนึ่ง

5. ในกรณีพระราชกำหนดทั่วไปเพื่อเป็นการป้องกันมิให้รัฐบาลฉวยโอกาสตราพระราชกำหนดแล้ว่วงเวลาไม่นำเสนอรัฐสภาโดยเร็ว จึงควรบัญญัติให้ทุกครั้งที่มีการตราพระราชกำหนด หากรัฐบาลไม่นำพระราชกำหนดเสนอให้สภาพิจารณาภายในเวลาที่เหมาะสมซึ่งต้องกำหนดแน่นอนในรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนดจะสิ้นผลในทันทีที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

6. การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ควรบัญญัติให้ทำได้โดยต้องคำนึงถึงหลักการพิจารณา โดยด่วนและลับในทุกกรณี โดยจะไปใช้เหตุผล "เพื่อการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ" อันเป็นเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดทั่วไปอีกไม่ได้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย