

คำวินิจฉัยของ นายชัยอนันต์ สมุทวณิช ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

คณะรัฐมนตรีได้เสนอพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้ เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ สรุปรวมความว่า โดยที่ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำอย่างรุนแรง จึงได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจในขณะนี้หลายประการ และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนั้น

คณะรัฐมนตรีได้เสนอพระราชกำหนดดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมสมัยวิสามัญ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ โดยได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวาง ต่อมาในวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐ คน ได้เสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เพื่อขอให้ส่งความเห็นให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับดังกล่าวข้างต้น มีใช้กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน

ประธานสภาผู้แทนราษฎร อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมีหนังสือที่ สผ. ๐๐๐๑/๓๔๗๓ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

หนังสือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๐ คน ซึ่งยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร มีความว่า “เนื่องจาก พรก. ทั้ง ๔ ฉบับ อันได้แก่ พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ และ พรก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุน และพรก. อีก ๒ ฉบับ

ที่เสนอมาในการพิจารณาของสภาในวันที่ ๒๐-๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ นี้ มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด”

ตามมาตรา ๒๑๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๕๐ คนนั้น มีไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร ซึ่ง ณ วันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ มีจำนวน ๓๘๕ คน จึงถือได้ว่าจำนวนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอเรื่องดังกล่าว เป็นไปโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใช้สิทธิตามมาตรา ๒๑๕ ได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งคณะรัฐมนตรีนำเสนอเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้นั้น มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด

การที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ อันเป็นกรณีพิเศษของการออกกฎหมายว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ควรคำนึงถึงประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่จะตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น รัฐธรรมนูญให้อำนาจองค์กรใดเป็นฝ่ายดำเนินการในชั้นตอนใด
 ๒. การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขใด
 ๓. กระบวนการเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญเป็นอย่างไร
 ๔. กระบวนการพิจารณาพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น องค์กรใดเป็นฝ่ายมีอำนาจในการพิจารณาในชั้นตอนใด ทั้งในชั้นตอนการพิจารณาถึงความเหมาะสมจำเป็น เร่งด่วน การพิจารณาตรวจสอบประเภทของเรื่องที่ตราเป็นพระราชกำหนด เหตุผล และความเหมาะสมของความฉุกเฉิน ความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งการดำเนินการพิจารณานี้ จะกระทำก่อนการอนุมัติหรือไม่อนุมัติก็ได้
- ในข้อที่ ๑ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร เป็นฝ่ายมีอำนาจในการตราพระราชกำหนด แต่ก็มีให้อำนาจเด็ดขาดที่ปราศจากการท้วงติงเหนี่ยวรั้งจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเงื่อนไขของกรณี หรือเงื่อนไขเวลาของความฉุกเฉินและความจำเป็น



รับด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๕ จึงวางมาตรการในการถ่วงดุล ตรวจสอบการใช้อำนาจริเริ่มตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติไว้ เพราะการใช้อำนาจดังกล่าว เป็นการก้าวล่วงไปในการตรากฎหมาย ให้มีผลใช้บังคับ ซึ่งในกรณีปกติเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

ในข้อที่ ๒ การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออก คือ

ก. เงื่อนไขของกรณี คือ สภาวะการณ์ เหตุการณ์ ปรากฏการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือรวมกัน จัดเป็นกรณีอันเกี่ยวกับผลประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

ข. เงื่อนไขของการดำเนินการ คือ กรณีตามข้อ ก. นั้น ให้กระทำได้เฉพาะต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

เงื่อนไขตามข้อ ก. นั้น จัดเป็นเงื่อนไขด้านลักษณะหรือประเภทของเรื่องที่จะยกมาเป็นกรณีที่จะใช้ตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ เรื่องที่อยู่นอกเหนือไปจากนี้ ฝ่ายบริหารไม่อาจใช้สิทธิตามมาตรา ๒๑๕ ได้

พิจารณาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งเกี่ยวข้องกันอย่างแยกไม่ออกแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญให้ออกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจเกี่ยวกับการมีความเห็นว่า กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือหลายกรณีรวมกันตามมาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่งนั้น เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้หรือไม่

การแยกวรรคหนึ่งและสองตามมาตรา ๒๑๕ มิใช่เหตุที่จะอ้างได้ว่าการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติได้นั้น จะมีองค์ประกอบสองส่วนแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด คือ ลักษณะของเรื่องกับความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจจะหลีกเลี่ยงได้ แต่จะต้องถือเป็นส่วนเดียวกันของอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติได้ ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจนี้มิใช่อำนาจเด็ดขาดของฝ่ายบริหาร และมีใช้อำนาจพื้นฐานของฝ่ายบริหาร หากเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้ไว้เพื่อให้ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นฝ่ายมีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดนโยบายและมาตรการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของประเทศ สามารถดำเนินการบรรเทา ขจัดปัดเป่าวิกฤติการณ์อันส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะให้ทันทั่วถึง ดังนั้นการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑๕ ของฝ่ายบริหาร จึงจะต้องมีทั้งสององค์ประกอบควบคู่กันไปเสมอจะแยกออกจากกันมิได้

แต่ที่แยกเป็นวรรคหนึ่งและวรรคสองนั้น ก็เพื่อให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีเอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจ เฉพาะการให้เหตุผลในเรื่องความฉุกเฉิน ความจำเป็นรีบด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ แต่เอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจนี้ มิได้ก่อให้เกิดการแบ่งแยกลักษณะของเรื่องออกจากอาการที่ใช้ในการดำเนินการตราพระราชกำหนด ให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายบริหารประเทศ มีหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นองค์กรที่จะต้องหาข้อมูล ความเห็น ตลอดจนกำหนดนโยบายและมาตรการทั้งในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน และในกรณีปกติ เพื่อรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ คณะรัฐมนตรี จึงได้ใช้ดุลยพินิจตามเอกสิทธิ์ที่เกิดจากมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง โดยได้ชี้แจงแสดงเหตุผลประกอบการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับไว้แล้ว

คณะรัฐมนตรี ได้ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ซึ่งเป็นการตราพระราชกำหนดตามเงื่อนไขครบถ้วนแล้ว โดยเห็นว่าเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องมีมาตรการต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาวิกฤติทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีสภาวะการณ์ เหตุการณ์ และปรากฏการณ์อย่างเป็นรูปธรรมต่อเนื่องถึงขั้นที่ถือได้ว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงต้องเลือกใช้กระบวนการพิเศษในการตราพระราชบัญญัติ กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๒๑๘

ในข้อที่ ๓ กระบวนการเสนอพระราชกำหนดต่อรัฐสภานั้น คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการถูกต้องตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสามแล้ว กล่าวคือ ได้เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ด้วยการดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นโดยเร็ว

ในข้อที่ ๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถใช้สิทธิตามมาตรา ๒๑๕ เพื่อเหนี่ยวรั้งการใช้อำนาจเสนอพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ได้ก่อนที่จะอนุมัติพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ซึ่งตามกระบวนการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสามนั้น หมายถึงการอนุมัติหรือไม่อนุมัติด้วยการลงคะแนนเสียงเป็นมติในการประชุมสภา

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนด ๔ ฉบับไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนั้น ได้อ้างเหตุผลในการเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้น เพื่อวินิจฉัย (ตามเอกสารลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑) ว่าพระราชกำหนดดังกล่าว “มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วน” ซึ่งน่าจะหมายความว่า ด้วยข้อคัดค้านนี้คณะรัฐมนตรีจึงไม่สามารถดำเนินการตราพระราชกำหนด

ตามอำนาจที่มีอยู่ในมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งได้ เพราะการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้นั้น จะต้องเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

เนื่องจากดุลยพินิจที่จะอนุมัติให้มีการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ เป็นเอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจึงได้ดำเนินการครบถ้วนตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ แล้ว และการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับก็ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ กล่าวคือ เป็นไปตามเงื่อนไขเพื่อประโยชน์อันที่รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งคณะรัฐมนตรียังได้เสนอเหตุผลในการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ตามหมายเหตุประกอบท้ายพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ สาธยายให้เหตุผลถึงการเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้อย่างชัดเจน ตามที่ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๒๓ ก วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ และก็ยังได้แสดงเหตุผลดังกล่าวต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมวันที่ ๒๐ - ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๑ โดยเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายโต้แย้งแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางอีกด้วย

การที่มาตรา ๒๑๕ ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเข้าเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๑๘ เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาตราเป็นพระราชบัญญัติโดยเร็วนั้น ก็เพื่อเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามมาตรา ๒๑๘ พร่ำเพรื่อในเรื่องที่ไม่จำเป็น จะต้องรวบรัดรีบออกกฎหมาย โดยถ้าไม่มีเหตุสุดวิสัยที่เป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันหลีกเลี่ยงไม่ได้แล้ว ก็จะต้องดำเนินการตามกระบวนการปกติ ซึ่งต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบ รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง จึงได้ระบุสภาพการณ์ เหตุการณ์ ปรากฏการณ์ เฉพาะเรื่องการรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะไว้เท่านั้น จึงเป็นการกำหนดลักษณะหรือประเภทของเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว

การดำเนินการตามมาตรา ๒๑๘ ของคณะรัฐมนตรี เป็นการดำเนินการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ ในเรื่องความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ในกรอบเงื่อนไขของเรื่องตามมาตรา ๒๑๘ พระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ จึงเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ โดยคณะรัฐมนตรีได้แสดงเหตุผลว่า เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ไว้ด้วยแล้ว

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐ คน ซึ่งยังมีความข้องใจในดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความเร่งด่วนของพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับอยู่นั้น ก็ยังมีโอกาสที่จะลงมติไม่อนุมัติพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับนี้ ได้โดยดำเนินการตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม ซึ่งหากผลจะปรากฏออกมาเป็นเช่นใด

สภาผู้
เหล่านี้
พระรา
แต่พิง
ดังเช่น

เงื่อนไข

ออกจ

ตรวจ

ประช

กษัตริ

ฝ่ายนี้

ของ

เพียง

จะไม่

ตรา

เสนอ

วรรค

ให้ใ

เกี่ยว

ในท

เมื่อ

เอก

คว

ถ่วง

สภาผู้แทนราษฎรและมติมหาชนจะเห็นด้วยกับเหตุผลที่คณะรัฐมนตรียกขึ้นอ้างว่า การตราพระราชกำหนดเหล่านี้ มีความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่ว่าอย่างนั้น คณะรัฐมนตรีผู้เสนอพระราชกำหนดนั้น ก็จะต้องรับผิดชอบตามครรลองของการปกครองในระบอบรัฐสภา ซึ่งเป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่พิจารณาได้ว่าคณะรัฐมนตรี ได้ดำเนินการตามองค์ประกอบแห่งการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติได้ครบถ้วนตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งและวรรคสองแล้ว

จึงวินิจฉัยได้ว่าการตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ แล้ว

ในการวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว ข้าพเจ้ามีข้อสังเกตว่าการเขียนรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ โดยแยกเงื่อนไขของกรณีที่จะเข้าข่ายการตราพระราชกำหนด กับเงื่อนไขของการดำเนินการตราพระราชกำหนดออกจากกันเป็นสองวรรคนั้น อาจก่อให้เกิดการแปลเจตนารมณ์ของหลักการแบ่งอำนาจ และการถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติผิดไปจากหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ การแยกเงื่อนไขของกรณีกับเงื่อนไขของการดำเนินการตามกรณีออกจากกัน อาจนำไปสู่กษัตริย์อันใหญ่หลวงที่ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจพร่ำเพรื่อตามอำเภอใจ โดยปราศจากการทัดทานจากฝ่ายนิติบัญญัติได้ เพราะการอาศัยมาตรา ๒๑๘ วรรคสองแยกเงื่อนไขของกรณี ออกจากเงื่อนไขของการดำเนินการ และตีความว่าฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีสิทธิท้วงติงเงื่อนไขการดำเนินการ มีสิทธิเพียงแต่ท้วงติงเงื่อนไขของกรณีเท่านั้น จะส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเด็ดขาด เพราะฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่มีสิทธิในการท้วงติงเงื่อนไขของการดำเนินการ ซึ่งเป็นองค์ประกอบอันมิอาจแยกออกได้จากการตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘

ข้าพเจ้ามีความเห็นว่า สิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ในการเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งนั้น น่าจะหมายถึงการไม่เป็นไปตามองค์ประกอบทั้งสองด้านของการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติ มิใช่หมายถึงสิทธิในการท้วงติงเฉพาะแต่เพียงว่าพระราชกำหนดนั้นเกี่ยวข้องกับประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือไม่เท่านั้น

อนึ่ง กรณีการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ เมื่อพิจารณาโดยองค์รวมแล้ว มีข้อสังเกตว่าสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๒๑๕ เป็นเอกสิทธิ์ที่มีความสำคัญ ซึ่งควรมีใช้อย่างระมัดระวังและรอบคอบ โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมและคุณธรรมควบคู่กันไป เพราะตามระบอบการปกครองแบบระบอบประชาธิปไตย โดยมีรัฐสภาเป็นองค์กรตรวจสอบถ่วงดุล เหนียวแน่น การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ในรัฐธรรมนูญ เป็นเครื่องมือ

สำคัญในการจรรโลงรักษาความมั่นคงยั่งยืนของระบอบประชาธิปไตย กระบวนการนิติบัญญัติ เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจหน้าที่และทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ ได้ใช้ทั้งสติปัญญา วิจารณญาณ ประสบการณ์ ไหวพริบ ดำเนินการตรวจสอบถ่วงดุล เหนี่ยวรั้งซึ่งกันและกัน การแสดงออกดังกล่าว จึงควรเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ที่กว้างกว่าประโยชน์อันคับแคบ เมื่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง ให้เอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๕ วรรคหนึ่ง จึงให้เอกสิทธิ์ในการใช้ดุลยพินิจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการตรวจสอบถ่วงดุล เหนี่ยวรั้งฝ่ายบริหารเช่นกัน ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าว โดยมีทั้งนิติธรรมและคุณธรรม หาไม่แล้วเอกสิทธิ์ที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ ก็จะเป็นเครื่องบั่นทอนผลประโยชน์ของประเทศไทย และประชาชน และหากนิติธรรม และคุณธรรมแยกจากกันเมื่อใด ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนได้สูญเสียสละ เรียกร้อง และต่อสู้จนได้มา ในระดับหนึ่ง ก็จะไม่ยืนยาวยั่งยืน

นายชัชอนันต์ สมุทวณิช
ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

