

## คำวินิจฉัยของ นายสุจินดา ยงสุนทร ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๑/๒๕๕๑

วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานสภาผู้แทนราษฎรขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

ด้วยประธานสภาผู้แทนราษฎร อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ นำส่งความเห็นตามหนังสือลงวันที่เดียวกัน ของนายชิงชัย มงคลธรรม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่น อีกรวม ๕๐ คน มายังศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดจำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามที่คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัตินั้น มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีมติให้รับความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณา และในเวลาต่อมาได้วินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ ดังกล่าว เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๕

ข้าพเจ้าเห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยดังกล่าวของศาลรัฐธรรมนูญและขอชี้แจงเหตุผลของข้าพเจ้าดังต่อไปนี้

#### ปัญหาการรับความเห็นของผู้เสนอไว้พิจารณา

ปัญหาที่ศาลรัฐธรรมนูญจำเป็นต้องตัดสินในตอนเริ่มแรกของกรณีนี้ ได้แก่ ปัญหาที่ว่า เป็นสมควรที่ศาล ฯ จะรับความเห็นดังกล่าวไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งศาล ฯ ได้ลงมติให้รับเรื่องไว้พิจารณา ข้าพเจ้าเห็นชอบด้วยกับมติดังกล่าว ทั้งนี้ด้วยเหตุผล ดังนี้

ประการแรก ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๕๐ คน ซึ่งเกินกึ่งหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ได้เข้าชื่อเสนอความเห็นดังกล่าว



LIRT

คือประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งการดำเนินการตามขั้นตอนที่กล่าวมานี้เป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในชั้นหนึ่งแล้ว กรณีย่อมจะต่างกันไปหากสมมติว่าบุคคลหรือองค์กรอื่นใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอความเห็นไปให้ศาล ฯ พิจารณาวินิจฉัย และในกรณีเช่นว่านี้ ศาล ฯ ชอบที่จะปฏิเสธไม่ยอมรับเรื่องไว้พิจารณาเสียตั้งแต่เริ่มต้น เพราะผู้เสนอความเห็นในกรณีดังกล่าวจะไม่สามารถอ้างสิทธิที่จะเสนอความเห็นตามมาตราใด ๆ ของรัฐธรรมนูญได้

ประการที่สอง ปัญหาที่ว่าสิทธิของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในการที่จะคัดค้านพระราชกำหนดมีขอบเขตหรือข้อจำกัดเพียงไร หรืออยู่ภายใต้เงื่อนไขใดบ้างตามมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญนี้ น่าจะถือว่าเป็นเรื่องของเนื้อหาที่ศาล ฯ จะต้องพิจารณาตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะให้คำวินิจฉัยได้ ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นที่ศาลจะต้องรับเรื่องไว้พิจารณาเพื่อทำการตีความต่อไป

ประการที่สาม เรื่องความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นนั้น เป็นเรื่องที่เสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเป็นครั้งแรก และยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาล ฯ ที่จะยกขึ้นอ้างอิงได้เกี่ยวกับเรื่องการตีความมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรแล้วที่ศาล ฯ จะได้พิจารณา และทำคำวินิจฉัย เพื่อกำหนดเป็นบรรทัดฐานต่อไป

ปัญหาที่ว่าพระราชกำหนด ๔ ฉบับ นั้น ได้ตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่  
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เกี่ยวข้องมีความเห็นว่าพระราชกำหนด ๔ ฉบับ ที่ตนคัดค้านนั้น “มิใช่กฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนแต่อย่างใด” จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ “ตีความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕”

แต่เมื่อพิจารณามาตรา ๒๑๕ ที่อ้างถึงทั้งมาตราแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีข้อความที่เกี่ยวข้องกับกรณีเร่งด่วนในการตราพระราชกำหนดแต่อย่างใด ตามความเห็นของข้าพเจ้าน่าจะสันนิษฐานได้ว่าผู้เสนอความเห็น หมายถึง “กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วน อันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้ในมาตรา ๒๑๕ วรรคสอง ฉะนั้น ปัญหาที่จะต้องพิจารณา น่าจะได้แก่ปัญหาที่ว่า ผู้เสนอสิทธิเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ว่า พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะเหตุที่ไม่เป็นกฎหมายอันเป็นกรณีเร่งด่วนตามนัยมาตรา ๒๑๕ วรรคสอง

ในการพิจารณาปัญหานี้ ข้าพเจ้าเห็นสมควรชี้แจงหลักการขั้นพื้นฐานในการตราพระราชกำหนดไว้ดังนี้

การตราพระราชกำหนดอันมีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัตินั้น เป็นเรื่องที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๑๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นมาตราที่ให้อำนาจนิติบัญญัติแก่ฝ่ายบริหาร เฉพาะในกรณีที่พิเศษหรือ

ที่ไม่เป็นปกติ โดยมีเงื่อนไขหลักสองประการ คือ ประการแรก การตราพระราชกำหนดจะต้องกระทำเฉพาะ “กรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ” (มาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง) และประการที่สอง การตราพระราชกำหนดให้กระทำได้ “เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” (มาตรา ๒๑๘ วรรคสอง)

ในขณะเดียวกัน มาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ ยังระบุให้มีการจำกัดหรือถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารในการตราพระราชกำหนดอีกทางหนึ่งด้วย โดยการให้สิทธิแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาที่จะคัดค้านพระราชกำหนดใดก็ตาม ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดนั้น แต่การคัดค้านเช่นว่านี้ จะกระทำได้อีกก็ต่อเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในจำนวนที่ระบุไว้เห็นว่า พระราชกำหนดนั้น “ไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง” กล่าวคือ การตราพระราชกำหนดไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ

สำหรับเงื่อนไขประการที่สองในการตราพระราชกำหนดตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๑๘ วรรคสอง กล่าวคือ “คณะรัฐมนตรีจะต้องเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” นั้น ไม่ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิแก่บุคคลหรือองค์กรใดที่จะคัดค้านหรือตรวจสอบ การตราพระราชกำหนดด้วยเหตุผลที่ว่าไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าว ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้มอบให้อยู่ในดุลยพินิจอันเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรีแต่เพียงองค์กรเดียวที่จะพิจารณาว่ากรณีหรือสถานการณ์ใดจะเข้าข่ายเงื่อนไขดังกล่าวหรือไม่ ฉะนั้น บุคคลหรือองค์กรอื่นจึงไม่มีสิทธิที่จะทักท้วง หรือก้าวก่ายการใช้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรี นอกเสียจากตามวิถีทางทางการเมืองเท่านั้น

ฉะนั้น ข้าพเจ้าจึงเห็นว่า ตามมาตรา ๒๑๘ แห่งรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยแต่เพียงประเด็นเดียวเท่านั้น คือว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่งหรือไม่ ข้าพเจ้าเห็นว่า รัฐธรรมนูญมิได้ให้อำนาจศาล ฯ ที่จะพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของพระราชกำหนดในกรณีอื่นใดอีกทั้งสิ้น

ข้าพเจ้าจึงมีข้อสรุปว่า ตามมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ดีหรือสมาชิกวุฒิสภาที่ดี ไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็น (โดยผ่านประธานสภาที่เกี่ยวข้อง) ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดได้กระทำขึ้น “เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้” หรือไม่ แต่ประการใด



LIRT

การตีความ มาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ นอกจากจะเป็นไปตามหลักการตีความกฎหมายโดยทั่วไปแล้ว ยังน่าจะสอดคล้องกับหลักการขั้นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย ซึ่งหลักการสำคัญข้อหนึ่งได้แก่การแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรต่างๆ โดยเฉพาะระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร

การที่ผู้เสนอความเห็นว่าพระราชกำหนด ๔ ฉบับ ที่ได้ตราขึ้นไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มิได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีเดียวที่ผู้เสนอจะยกขึ้นอ้างอิงเพื่อคัดค้านพระราชกำหนดได้นั้น ข้าพเจ้าสันนิษฐานว่าคงเป็นเพราะผู้เสนอเห็นเองว่าพระราชกำหนดดังกล่าวได้ตราขึ้นเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อันเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็นต้องนำสืบ เพราะเป็นที่ประจักษ์แก่ทั่วโลกอยู่แล้วและเป็นเรื่องที่ไม่มิบุคคลหรือองค์กรใดสามารถปฏิเสธได้เลย ฉะนั้น จึงเท่ากับเป็นการยอมรับโดยปริยายว่าการตราพระราชกำหนด ๔ ฉบับดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง อยู่แล้ว

โดยอาศัยเหตุผลตามที่กล่าวข้างต้นข้าพเจ้าจึงวินิจฉัยว่า การตราพระราชกำหนดทั้ง ๔ ฉบับ นั้น เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

นายสุจินดา ยงสุนทร

ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

เล่ม

ที่ ๑

จำน

เสน

กระ

กระ

พ.ศ

แห่ง

บรร

พิช

“ใน

ใน

ให้

นุร

พร

ไว้