



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การตรวจสอบพระราชกำหนดที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นนั้นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยทุกฉบับ โดยมีวิวัฒนาการในเรื่องของแนวความคิดในการตรวจสอบพระราชกำหนดเรื่อยมาดังนี้คือการตรวจสอบพระราชกำหนดในระยะที่หนึ่งนั้นเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา (Parliament) การตรวจสอบพระราชกำหนดในช่วงแรกนี้ถือหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament) ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารนำกฎหมายซึ่งตนได้จัดทำขึ้นนั้นเสนอต่อสภาเพื่อรับรอง เพื่อยืนยัน หรือเพื่อทราบ ในระยะที่สองรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติที่กำหนดถึง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบไม่ให้กฎหมายทั้งหลายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ดีบทบัญญัติที่กำหนดถึงอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ.2489, รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2492, รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2495, รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2511, รัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2517 และรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2521 นี้พบว่ามิได้กำหนดไว้โดยตรงถึงอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบพระราชกำหนด อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ตรวจสอบพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้จึงเป็นการตรวจสอบในทางเนื้อหาของพระราชกำหนดว่าขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ มิได้ตรวจสอบเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดแต่อย่างใด เพราะฉะนั้นการตรวจสอบของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในลักษณะทั่ว ๆ ไป¹ ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534 ที่ได้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดถึงอำนาจการตรวจสอบพระราชกำหนดโดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน ตามมาตรา 173² ซึ่งได้ให้อำนาจแก่

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งศาลปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 158.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.

“มาตรา 173 ก่อนที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใดตามมาตรา 172 วรรคสาม สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 172 วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยัง

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบพระราชกำหนดว่าเป็นไปตามมาตรา 172 วรรคหนึ่งหรือไม่ และได้บัญญัติถึงผลของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอาไว้ อย่างไรก็ดีเมื่อพิจารณาจากเนื้อหาของรัฐธรรมนูญตั้งแต่ฉบับแรกใน พ.ศ.2475 จนถึงธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2534 แล้วพบว่าไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใดที่จะมอบอำนาจอย่างชัดแจ้งให้ “องค์กรตุลาการ” ซึ่งถือเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด จนกระทั่งในระยะที่สาม ซึ่งเป็นระยะเวลาของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดโดยรัฐสภาและศาลรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้กับ “องค์กรตุลาการ” ซึ่งมีชื่อว่า “ศาลรัฐธรรมนูญ” ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด โดยบทบัญญัติที่กำหนดถึงอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบพระราชกำหนดนั้นมีลักษณะเฉกเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2534

เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่กำหนดถึงการตรวจสอบพระราชกำหนดดังกล่าวข้างต้นแล้วพบว่า การตรวจสอบพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นยังไม่มีคุณสมบัติเพียงพอสำหรับการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจในการตราพระราชกำหนดของฝ่ายบริหาร ซึ่งความไม่สมบูรณ์นี้เองทำให้เมื่อมีประเด็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาของพระราชกำหนดแล้ว การตรวจสอบพระราชกำหนดจะทำได้ก็แต่โดยอาศัยบทบัญญัติเท่าที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ทำให้การตรวจสอบพระราชกำหนดทั้งในส่วนของการตรวจสอบเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดและการตรวจสอบเนื้อหาของพระราชกำหนดนั้น ไม่มีการตรวจสอบอย่างครอบคลุมทั้งในช่วงระยะเวลาที่พระราชกำหนดยังไม่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาและในช่วงที่พระ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 172 วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้น ไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา 172 วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการรัฐธรรมนูญทั้งหมด”

ราชกำหนดได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ดังกล่าว จึงสมควรที่จะทำการศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นดังกล่าวอย่างยิ่งเพื่อให้ได้องค์กรที่มีความเหมาะสมในการทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด
2. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดทั้งของไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดตามรัฐธรรมนูญไทย

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1. ศึกษาถึงหลักการ แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้น โดยฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติ
2. ศึกษาเปรียบเทียบระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดทั้งของไทยและต่างประเทศ
3. ศึกษาถึงบทเรียนของต่างประเทศกรณีศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอื่นทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด
4. ศึกษาถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด
5. ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

1.4 สมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้คือ บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในส่วนของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดที่ยังไม่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาและพระราชกำหนดที่ผ่านการอนุมัติจากรัฐสภาแล้วนั้นยังไม่สมบูรณ์ เนื่องจากยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดถึงอำนาจขององค์กรที่เหมาะสมที่จะทำหน้าที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร โดยทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาของพระราชกำหนด จึงสมควรที่จะทำการศึกษาถึงการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดเพื่อให้ได้องค์กรที่เหมาะสมที่สุดสำหรับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนด

1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

คือ การวิจัยใช้วิธีวิจัยโดยการค้นคว้าวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

- ศึกษาจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดของประเทศไทยและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดของต่างประเทศ

- ศึกษาจากเอกสารภาษาไทย ในรูปแบบคำรากฎหมาย บทความในทางนิติศาสตร์ ตัวบทกฎหมาย รวมทั้งคำพิพากษาของศาลหรือคำสั่งขององค์กรที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการประชุมและเสวนาต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องที่มีมุ่งศึกษาประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งยังไม่มี ความสมบูรณ์ในเรื่องของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเงื่อนไขการตราพระราชกำหนดและการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของเนื้อหาของพระราชกำหนด และวิเคราะห์ถึงอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชกำหนดเพื่อให้ได้ข้อสรุปว่าแท้จริงแล้วควรเป็นอำนาจขององค์กรใด เพื่อนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง