

บันทึก

เรื่อง การพิจารณาเปลี่ยนชื่ออำเภอและตำบลบางแห่ง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือที่ ๕๓๐๗/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๐๒ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในข้อกฎหมายเรื่องการพิจารณาเปลี่ยนชื่ออำเภอและตำบลบางแห่ง ซึ่งเป็นนโยบายที่รัฐบาลได้วินิจฉัยตกลงให้เปลี่ยนได้แล้ว

ข้อกฎหมายที่กระทรวงมหาดไทยหารือมีใจความว่า ขณะนี้ได้ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และไม่มีมาตราใดบัญญัติเกี่ยวกับพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับเดิม จึงเกิดปัญหาข้อกฎหมายขึ้นว่า การเปลี่ยนชื่ออำเภอและตำบลบางแห่งนี้ จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จะเป็นการชอบหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ในเบื้องต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้ระลึกว่า ในขณะที่ใช้รัฐธรรมนูญพุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ อยู่ นั้น ไม่อาจมีปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นได้ เพราะมาตรา ๙๕ แห่งรัฐธรรมนูญนั้นได้บัญญัติไว้ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” และยังคงกล่าวได้อีกว่า ข้อความในมาตรานี้ก็ได้รับการปฏิบัติตลอดมา โดยได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาออกมามากมายฉบับด้วยพระราชอำนาจที่รับรู้กันว่าทรงตราออกเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยอัตราค่าพาหนะและเบี้ยเลี้ยงเดินทาง พุทธศักราช ๒๔๗๙ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเบิกจ่ายเงินเดือน เงินที่จ่ายควบกับเงินเดือน เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และเงินประเภทอื่นที่จ่ายเป็นลักษณะเงินเดือน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๒ เหล่านี้ เป็นต้น

การที่มาเป็นปัญหาข้อกฎหมายขึ้นในขณะนี้ว่า จะตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่ นั้น ก็เพราะในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ใช้ไปพลางก่อนนั้นไม่มีบทบัญญัติทำนองเดียวกันหรือใกล้เคียงกันกับบทบัญญัติมาตรา ๙๕ ที่กล่าวมาแล้วแต่อย่างใดเลย รัฐบาลจึงขอความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่ออำเภอและตำบลว่าจะตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้หรือไม่ และจะนำวรรคแรกของมาตรา ๒๐ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ใช้ไปพลางก่อนซึ่งมีความว่า “ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้วินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย” มา

อ้างอิงได้เพียงไรหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้สังเกตไว้ว่า ในกรณีหนึ่งกรณีใดที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรซึ่งใช้ไปพลางก่อนไม่กล่าวถึงโดยเฉพาะเจาะจง ย่อมทำให้เกิดปัญหาว่าจะนำบทบัญญัติในมาตรา ๒๐ นี้มาใช้บังคับในกรณีนั้นได้หรือไม่ ที่บทบัญญัติมาตรา ๒๐ ไม่กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้อย่างชัดเจนเหมือนดังในบทบัญญัติมาตรา ๙๕ ของรัฐธรรมนูญ ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม นั้น อาจเป็นเพราะธรรมนูญฉบับนี้เป็นธรรมนูญชั่วคราว จึงได้ร่างกันไว้อัน ๆ ไม่ได้นำเอาเรื่องทั้งหมดมาบัญญัติเพราะจะยืดยาว จึงได้เขียนมาตรา ๒๐ ไว้กว้าง ๆ แต่ก็อาจเป็นไปได้เหมือนกันว่าการที่ธรรมนูญนี้ไม่กล่าวถึงเรื่องที่ได้มีเคยบัญญัติไว้อย่างชัดเจนดังในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนนั้น ก็เพราะธรรมนูญนี้ประสงค์จะยกเลิกบทบัญญัตินั้น ๆ เสียก็อาจเป็นได้

แต่อย่างไรก็ตาม เรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเรื่องสำคัญมาก มีประเพณีที่ยืนยันว่าทรงมีอำนาจมานาน ฉะนั้น เพียงการไม่มีบทบัญญัติในธรรมนูญกล่าวอ้างไว้ จะถือว่าพระราชอำนาจนั้นได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยปริยาย ย่อมไม่ชอบ ถ้าหากจะมีการยกเลิกจริง ๆ แล้วก็ต้องมีบทบัญญัติให้ยกเลิกไว้อย่างชัดเจนโดยไม่ให้มีการโต้เถียงหรือข้อสงสัยอีกต่อไป แต่ก็หาได้มีบทบัญญัติเช่นนั้นไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า ธรรมนูญนี้ไม่ได้ยกเลิกพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะตราพระราชกฤษฎีกาได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายตามที่มาตรา ๙๕ แห่งรัฐธรรมนูญกล่าวไว้แต่อย่างใด ตั้งแต่ปี ๒๔๗๙ ถึงปี ๒๕๐๒ พระมหากษัตริย์ได้ตราพระราชกฤษฎีกาออกมาใช้หลายฉบับ เช่น ๓ ฉบับที่ได้กล่าวข้างต้น ดังนั้น จึงถือได้ว่า การตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายเป็นประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยซึ่งได้ปฏิบัติมานานแล้ว และตรงกับข้อบัญญัติแห่งมาตรา ๒๐ ที่ได้กล่าวไว้

อนึ่ง บทบัญญัติในมาตรา ๑๘ วรรคแรกของธรรมนูญให้ใช้ไปพลางก่อนซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาบทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ” นั้น คำว่า “บทกฎหมาย” ในที่นี้ก็มุ่งถึง “พระราชกฤษฎีกา” ด้วย ดังนั้น ก็เท่ากับมาตรา ๑๘ นี้สนับสนุนพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมายได้

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าเรื่องเปลี่ยนชื่ออำเภอและตำบลนี้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้โดยชอบ

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓