

บันทึก

เรื่อง อำนาจผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีในการสั่งการหรือกระทำการใด ๆ
ตามมาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ตามที่ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก บุญชัย บำรุงพงษ์) ผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้มีบัญชาให้ ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โทตระกิตย์) พิจารณาว่า ผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ตามมาตรา ๒๐๐^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทนนายกรัฐมนตรีได้หรือไม่ นั้น โดยที่ปัญหานี้เป็นเรื่องสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่จะต้องพิจารณาสั่งการโดยรีบด่วน ฯพณฯ รองนายกรัฐมนตรี(นายสมภพ โทตระกิตย์) จึงได้สั่งให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำเรื่องนี้เสนอที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาให้ความเห็นเป็นการด่วน

ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมาย (จำนวน ๒๕ ท่าน) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นโดยมติเสียงข้างมากกว่า ผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ตามมาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ ทั้งนี้โดยมีรายละเอียด ดังนี้

กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างน้อย (๗ ท่าน) มีความเห็นว่า โดยที่มาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “... ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับหรือปราบปราม...” การสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ตามมาตรา ๒๐๐ นี้ จึงต้องเริ่มจาก “ความเห็น” ของบุคคลซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีนั่นเองว่า กรณีมี

^๑ มาตรา ๒๐๐ นับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนั้นจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศหรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพพลานามัยของประชาชน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้รัฐธรรมนูญนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภานโยบายแห่งชาติดำเนินการสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำของนายกรัฐมนตรีรวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้รัฐสภาทราบ

เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว บรรดาคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรานี้ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไป และการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าว ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

ความสมควรหรือจำเป็นเพียงใด ความเห็นในการริเริ่มเสนอเรื่องนี้ต่อคณะรัฐมนตรีและสภานโยบายแห่งชาติ จึงมีความสำคัญที่จะเป็นเงื่อนไขในการพิจารณาต่อไป ถ้าเป็นความเห็นของบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่นายกรัฐมนตรีก็ย่อมถือว่าเป็นความเห็นของนายกรัฐมนตรีไม่ได้ ผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีจึงจะใช้ดุลพินิจแสดงความเห็นในเรื่องนี้ไม่ได้ อนึ่ง บทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้เป็นบทบัญญัติให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีที่จะสั่งการใด ๆ ก็ได้ ซึ่งอำนาจนี้มีใช้อำนาจตามปกติที่มีในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เมื่อบทบัญญัตินี้เป็นเพียงบทเฉพาะกาล ปัญหาว่าผู้ใดสมควรเป็นผู้ใช้อำนาจตามบทบัญญัตินี้ จึงต้องตีความโดยเคร่งครัด จะขยายความให้ผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ด้วย ย่อมเป็นการไม่ชอบ

ส่วนกรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมาก (๑๖ ท่าน) มีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนี้มีใช้อำนาจเฉพาะตัวของผู้เป็นนายกรัฐมนตรี หากแต่เป็นอำนาจเฉพาะของตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เพราะการใช้อำนาจตามมาตรา ๒๐๐ หาได้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยเด็ดขาดไม่คือยังต้องได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและสภานโยบายแห่งชาติอีกด้วย อำนาจนี้จึงเป็นเช่นเดียวกับอำนาจอื่น ๆ บางกรณีในรัฐธรรมนูญ เช่นอำนาจตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๗๘ ในการนำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาขึ้นทูลเกล้า ฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หรือนำออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรืออำนาจตามมาตรา ๑๒๕ ในการให้คำรับรองพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ เป็นต้น ถ้าถือว่าอำนาจเหล่านี้เป็นอำนาจโดยเฉพาะตัวของผู้เป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ความขัดข้องในการบริหารราชการแผ่นดินย่อมเกิดขึ้นสำหรับกรณีที่อาจมีการใช้อำนาจสั่งการตามมาตรา ๒๐๐ นั้น จะเห็นว่าเหตุการณ์อันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือการบั่นทอนสุขภาพพลานามัยของประชาชนนั้นอาจเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ เมื่อประเทศอยู่ในภาวะที่ต้องให้มีอำนาจพิเศษตามมาตรา ๒๐๐ นี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงควรให้ผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้เช่นเดียวกันด้วย ในการบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อผู้มีหน้าที่รับผิดชอบไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ก็ต้องให้มีผู้รักษาราชการแทน และโดยหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ผู้รักษาราชการแทนย่อมต้องมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการทั่วไป หรืออำนาจเฉพาะตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่เป็นการเฉพาะโดยแท้เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริการราชการแผ่นดินดำเนินไปโดยไม่ติดขัดและไม่กระทบถึงความรับผิดชอบเฉพาะตัวในการบริหาร เมื่อได้พิจารณามาแล้วว่าอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๐๐ นี้เป็นอำนาจเฉพาะตำแหน่ง จึงเห็นว่าผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนโดยชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญและโดยสอดคล้องกับบทบัญญัติในข้อ ๘ วรคหำ แห่งประกาศ

ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ นั้น^๒ มีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ แทนนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีตามมาตรา ๒๐๐ นั้นได้

(ลงชื่อ) ประเสริฐ นาสกุล

(นายประเสริฐ นาสกุล)

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

รักษาราชการแทน รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒

^๒ข้อ ๘ สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

ฯลฯ

ฯลฯ

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรี มอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ฯลฯ

ฯลฯ