

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การนำกฎหมายมาใช้ในการออกเสียงประชามติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๗๗๖๓ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ เห็นชอบให้มีการออกเสียงประชามติเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แต่โดยที่ยังมีประเด็นปัญหาว่าจะนำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติที่จะออกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรือกฎหมายอื่นใดมาใช้ในการออกเสียงประชามติในเรื่องนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีจึงมีมติมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณา แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยมีผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และมีปัญหาว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ ในเมื่อได้มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ไปแล้ว ซึ่งเรื่องทำนองนี้ ได้เคยมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ ๓-๕/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ในเรื่องที่ย้ายการสูงสุดขอให้มีการยุบพรรคการเมือง โดยได้วินิจฉัยในประเด็นที่ว่า การที่ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอันสิ้นสุดลง จะมีผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ สิ้นผลใช้บังคับไปด้วยหรือไม่ ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยโดยสรุปว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติทั่วไปในระบบกฎหมายไทยมีกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกันตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ บัญญัติไว้ ทั้งยังมีกระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันด้วย จึงมีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติทั่วไป การ

ยกเลิกหรือการทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นผลบังคับจึงต้องใช้กระบวนการเดียวกัน กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายยกเลิกหรือมีกฎหมายใหม่ออกมาใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อคณะปฏิรูปการปกครองฯ มิได้มีคำสั่งให้ยกเลิกหรือออกกฎหมายใหม่มาใช้บังคับแทน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจึงยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไป มิได้สิ้นผลบังคับไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมีปัญหาคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะนำมาใช้กับกรณีที่เป็นปัญหานี้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ในการวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้นได้ถือหลักสำคัญที่ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติทั่วไป เพราะในขณะนั้น กระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติทั่วไป แต่เมื่อในขณะนี้得有รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับแล้ว ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยสำคัญหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะในเรื่องของคะแนนเสียงในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบ หรือการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ โดยได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างหากจากกระบวนการตราพระราชบัญญัติทั่วไป ด้วยเหตุนี้ จึงมีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายและกระบวนการตราที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป นอกจากนั้นในกรณีใดที่ประสงค์จะให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดที่ออกใช้บังคับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังมีผลบังคับต่อไปอย่างไร ด้วยเงื่อนไขอย่างไร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้บัญญัติรองรับไว้ดังที่ปรากฏในมาตรา ๓๐๒ วรรคหนึ่ง^๑ ส่วนกรณีใดที่จะต้องจัดให้ขึ้นใหม่ก็ได้บัญญัติไว้เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่าง

^๑มาตรา ๓๐๒ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(๔) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ยิ่งกรณีของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ นั้น มาตรา ๓๐๒ วรรคหก^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำขึ้นใหม่ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้สิ้นผลไปแล้ว เพราะมิได้ผ่านกระบวนการตราตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อนึ่ง การที่มาตรา ๓๐๓ วรรคสอง^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่

ให้ถือว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยพระราชบัญญัติที่ได้ประกาศใช้บังคับในระหว่างวันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ มีผลใช้บังคับ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญนี้

ให้ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ดำเนินการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่ยังไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ระยะเวลาหนึ่งปีให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่ที่มีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามมาตรานี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และให้วุฒิสภาพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

การลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ โดยให้นำความในวรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓มาตรา ๓๐๓ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ ดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๔ บทบัญญัติในส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน ส่วนที่ ๘ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา ส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา ๕๖ ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภคที่เป็นอิสระตามมาตรา ๖๑ วรรคสอง กฎหมายว่าด้วยสภาพพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗๔ (๗) กฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา ๘๑ (๔) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาเกษตรกรตามมาตรา ๘๔ (๘) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองตามมาตรา ๘๗ (๔) และกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๖ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖

(๒) กฎหมายเพื่อการพัฒนาการศึกษาของชาติตามมาตรา ๘๐ โดยส่งเสริมการศึกษาในระบบการศึกษานอกโรงเรียน การศึกษาตามอัธยาศัย การเรียนรู้ด้วยตนเอง การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาลัย

ปรากฏว่ากฎหมายใดที่ตราขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มีเนื้อหาสาระเป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ถือเป็นการยกเว้นที่จะไม่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้^๑ ก็ไม่สามารถนำมาใช้กับกรณีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ เพราะกรณีตามมาตรา ๓๐๓^๒ นั้น เป็นบทบัญญัติที่ใช้ เฉพาะสำหรับกฎหมายต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๐๓ (๑) ถึง (๕) เท่านั้น ไม่รวมถึง กฎหมายที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๐๒^๓ ซึ่งมีบทบัญญัติเป็นการเฉพาะไว้แล้ว

สำหรับปัญหาที่ว่าจะนำกฎหมายอื่นใดมาใช้ในการออกเสียงประชามติเพื่อแก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คณะที่ ๑) เห็นว่าไม่อาจกระทำ ได้เนื่องจากมาตรา ๑๖๕ วรรคหก^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ บัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติที่จะจัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้น จึง ไม่อาจนำกฎหมายอื่นใด หรือตราพระราชบัญญัติทั่วไปออกมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้

ชุมชน หรือรูปแบบอื่น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบการจัดการศึกษาที่เหมาะสม และสอดคล้องกับระบบการศึกษาทุกระดับของการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อ รัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖

(๓) กฎหมายตามมาตรา ๑๙๐ วรรคห้า โดยอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอน และวิธีการดำเนินการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา มีความ โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง รวมทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยที่มี ความเป็นอิสระซึ่งดำเนินการก่อนการเจรจาทำหนังสือสัญญา โดยไม่มีการขัดกันระหว่างประโยชน์ของรัฐกับ ผลประโยชน์ของผู้ศึกษาวิจัยไม่ว่าในระยะเวลาใดของการบังคับใช้หนังสือสัญญา ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่แถลง นโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖

(๔) กฎหมายตามมาตรา ๘๖ (๑) และมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ภายในสองปีนับแต่วันที่ แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖

(๕) กฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น กฎหมายรายได้ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการ ส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นตามหมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญนี้ ภายในสองปีนับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา ๑๗๖ ในการนี้ จะจัดทำเป็น ประมวลกฎหมายท้องถิ่นก็ได้

ในกรณีที่ปรากฏว่ากฎหมายใดที่ตราขึ้นก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มีเนื้อหาสาระ เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แล้ว ให้ถือเป็นการยกเว้นที่จะไม่ต้องดำเนินการตามมาตรานี้^๑

^๑โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๒โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓มาตรา ๑๖๕ ๑๒๓

๑๒๓

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นสมควรกล่าวไว้ด้วยว่า โดยที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้การตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป อันมีผลทำให้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายที่ต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป ประกอบกับมาตรา ๑๘๔^๗ ได้บัญญัติให้พระราชกำหนดที่ตราขึ้นมีผลบังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติ ทั่วไป ดังนั้น จึงไม่อาจตราพระราชกำหนดให้มีผลบังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญได้ คงทำได้แต่เพียงการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติ ทั่วไปเท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๑

^๗มาตรา ๑๘๔ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดั่งเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณี ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้