



เอกสารประกอบการสัมมนา

วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑

โดยกองหลักนิติบัญญัติ

และสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

คำนำ

การร่างกฎหมาย (Legislative Drafting) เป็นเรื่องของการเขียนและเรียบเรียงข้อความในรูปแบบของกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่กำกับและควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐ งานร่างกฎหมายเป็นศาสตร์ที่นอกจากจะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์แล้ว ยังต้องใช้ทักษะเกี่ยวกับการเขียนเพื่อเรียบเรียงข้อความให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายได้และเพื่อป้องกันปัญหาในการใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย อย่างไรก็ตาม เอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของประเทศไทยนับว่ามีน้อยมาก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นหน่วยงานหลักของประเทศในด้านการร่างกฎหมายได้เล็งเห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับการร่างกฎหมายดังกล่าว ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำคู่มือแบบการร่างกฎหมายที่จะใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนการร่างกฎหมายให้แก่ผู้ปฏิบัติงานร่างกฎหมายเพื่อให้ร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นมีความถูกต้องทั้งในด้านโครงสร้าง เนื้อหา ถ้อยคำ และรูปแบบที่มีมาตรฐานเดียวกัน อันจะทำให้กระบวนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้อง ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๙ เห็นชอบให้แบบของการร่างกฎหมายให้ถือปฏิบัติตาม “คู่มือแบบการร่างกฎหมาย” ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำขึ้น

อย่างไรก็ดี ได้มีการใช้คู่มือแบบการร่างกฎหมายดังกล่าวมาเป็นระยะเวลา ๑๐ ปีแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตระหนักดีว่า แบบการร่างกฎหมายบางประการก็มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยและตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนยังมีแบบการร่างกฎหมายบางเรื่องที่ยังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยกองหลักนิติบัญญัติจึงมีโครงการปรับปรุงคู่มือแบบการร่างกฎหมายเพื่อกำหนดแบบกฎหมายให้ถูกต้องเหมาะสมและแก้ไขประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น

ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีโครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกาขึ้น จำนวน ๕ ครั้ง โดยมีเนื้อหาในการสัมมนาเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นเรื่องการกำหนดรูปแบบบทบัญญัติของกฎหมายในหัวข้อ

- ๑) บัญชีหลักการและเหตุผล
- ๒) คำปรารภและบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ
- ๓) มาตรการรักษาการ
- ๔) บทเฉพาะกาล และ
- ๕) บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ

ในการสัมมนามีผู้เข้าร่วมการสัมมนาประกอบด้วยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นักกฎหมายกฤษฎีกา ผู้ปฏิบัติงานของรัฐสภา และเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้นำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นมาใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงคู่มือแบบการร่างกฎหมายต่อไป



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแบบกฎหมายให้เป็นเอกภาพ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัดสัมมนาเพื่อสรุปผลโครงการฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกาครั้งนี้ขึ้น โดยมีความมุ่งหมายเพื่อเผยแพร่ผลการสัมมนาที่ผ่านมามีจำนวน ๕ ครั้ง และเพื่อระดมความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นแบบกฎหมายต่อไป โดยกองหลักนิติบัญญัติได้นำความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากการสัมมนาดังกล่าวข้างต้นมาจัดทำเป็นเอกสารฉบับนี้ขึ้นเพื่อประกอบการจัดสัมมนาครั้งนี้ โดยเอกสารฉบับนี้มีเนื้อหาเกี่ยวกับความเป็นมาและเหตุผลความจำเป็น รูปแบบบทบัญญัติของกฎหมาย และสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานร่างกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาแบบกฎหมายจากการสัมมนา

อนึ่ง กองหลักนิติบัญญัติมีโครงการที่จะจัดสัมมนาแบบกฎหมายในหัวข้ออื่น ๆ ให้ครบถ้วนต่อไปในอนาคต เพื่อจะระดมความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในงานร่างกฎหมายไปใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาคู่มือแบบการร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าจะได้รับความอนุเคราะห์ความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องในโอกาสต่อไป

กองหลักนิติบัญญัติ

กันยายน ๒๕๖๑

สารบัญ

บันทึกหลักการและเหตุผล	๑
คำปรารภของร่างพระราชบัญญัติ.....	๒๓
บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ.....	๓๑
มาตราวิชาการ.....	๓๖
บทเฉพาะกาล	๕๒
คณะกรรมการ.....	๘๕

ภาคผนวก

ข้อมูลเอกสารประกอบการสัมมนา

- บันทึกหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย
- คำปรารภและบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ
- มาตราวิชาการ
- บทเฉพาะกาล
- บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ

หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

ส่วนที่ ๑

หลักการของร่างพระราชบัญญัติ

๑. ความมุ่งหมายและความเป็นมาของหลักการของร่างพระราชบัญญัติ

(๑) ความมุ่งหมายในการมีบันทึกหลักการของร่างพระราชบัญญัติ

(ก) เพื่อให้ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นทราบถึงขอบเขตในการมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยเฉพาะกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหลักการที่กำหนดขึ้นและแสดงไว้จะเป็นข้อผูกมัดและขอบเขตของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทั้งในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(ข) เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภา ซึ่งผู้มีสิทธิเสนอกฎหมาย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิก หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งต้องถือปฏิบัติด้วย

(๒) ความเป็นมาในการกำหนดหลักการของร่างพระราชบัญญัติ

เดิมร่างพระราชบัญญัติที่ได้ตรา ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ไม่มีการเขียนบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่าง ต่อมาในข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรไว้อย่างชัดเจนขึ้น โดยในข้อ ๒๕^๑ ของข้อบังคับและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าว ได้กำหนดให้ผู้ตราพระราชบัญญัตินั้นต้องแบ่งเป็นมาตรา และให้มีบันทึกข้อความประกอบด้วย ก. หลักการของร่างพระราชบัญญัติ และ ข. คำชี้แจงแสดงเหตุผลว่ามีความจำเป็นอย่างไรจึงต้องตราพระราชบัญญัตินั้น และในการพิจารณาวาระที่หนึ่งยังคงกำหนดให้ที่ประชุมลงมติว่าควรจะได้รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาหรือไม่

ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๗ ถือว่าเป็นข้อบังคับฉบับแรกที่กำหนดให้ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรจำเป็นต้องมีหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอนั้นไว้อย่างชัดเจน และบทบัญญัติดังกล่าวได้ปรากฏอยู่ต่อมาในข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช ๒๔๘๐ ข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทน พุทธศักราช ๒๔๘๕ และข้อบังคับการประชุมปรึกษาของสภาผู้แทน พ.ศ. ๒๕๑๓ จนกระทั่งถึง พ.ศ. ๒๕๒๒ ในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีการกำหนดเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเขียนหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรให้

^๑ ข้อ ๒๕ ผู้ตราพระราชบัญญัตินั้นต้องแบ่งเป็นมาตราและให้มีบันทึกข้อความดังต่อไปนี้

ก. หลักการของร่างพระราชบัญญัติ

ข. คำชี้แจงแสดงเหตุผลว่ามีความจำเป็นอย่างไรจึงต้องตราพระราชบัญญัตินั้น

เมื่อประธานได้รับญัตติร่างพระราชบัญญัตินั้น และตรวจเห็นถูกต้องตามระเบียบ

ข้อบังคับแล้ว ให้ส่งสำเนาแก่สมาชิกล่วงหน้าอย่างน้อย ๓ วันก่อนวันประชุม เว้นแต่กิจการด่วน



ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยข้อ ๘๘^๒ ของข้อบังคับฯ นอกจากจะได้อำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตราและต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้ (๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ และ (๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นที่เคยกำหนดในข้อบังคับอื่น ๆ ที่ผ่านมาแล้ว ยังได้กำหนดให้การเขียนหลักกรณานั้น จะต้องกำหนดโดยชัดแจ้ง และในกรณีที่เป็นกรณีกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิม ให้ระบุมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้ ซึ่งต่อมาถ้อยคำว่า “ในกรณีที่เป็นกรณีกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิม ให้ระบุมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ด้วย” ได้มีการตัดออกในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา จนถึงข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๑๒ ได้กลับมามีผลบังคับใช้โดยมีผลย้อนหลังไปก่อนปี ๒๕๔๐ และต่อมาข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๙^๓ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคสองและวรรคสามของข้อ ๑๑๒ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยแก้ไขเพิ่มเติมเป็นความว่า “หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้แสดงไว้โดยสังเขปเพื่อให้ที่ประชุมสภาเข้าใจถึงความจำเป็นหรือเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ว่ามีความมุ่งหมายเพื่อการใด และในกรณีที่เป็นกรณีกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิม ให้ระบุเฉพาะมาตราที่เป็นหลักที่ต้องการจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการ หรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้ แต่มิให้ถือว่ามาตราที่ได้รับระบุไว้ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหลักการ” เพิ่มขึ้น

สำหรับข้อบังคับการประชุมในปัจจุบัน คือ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๐๗ กำหนดไว้ดังนี้

“ข้อ ๑๐๗ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภาต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

(๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

(๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

^๒ ข้อ ๘๘ ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบดังต่อไปนี้

(๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

(๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง ในกรณีที่เป็นกรณีกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิม ให้ระบุมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการหรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้

^๓ ข้อ ๑๔ ให้ยกเลิกความในวรรคสองและวรรคสามของข้อ ๑๑๒ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้แสดงไว้โดยสังเขปเพื่อให้ที่ประชุมสภาเข้าใจถึงความจำเป็นหรือเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ว่ามีความมุ่งหมายเพื่อการใด

ในกรณีที่เป็นกรณีกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิม ให้ระบุเฉพาะมาตราที่เป็นหลักที่ต้องการจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการ หรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้ แต่มิให้ถือว่ามาตราที่ได้รับระบุไว้ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหลักการ”



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(๓) บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ในกรณีที่มีการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติ ให้เสนอมาพร้อมกับบันทึกประกอบตามวรรคหนึ่ง และถ้าต้องจัดทำกฎหมายลำดับรองตามร่างพระราชบัญญัติให้เสนอแผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองที่แสดงกรอบเวลาและสาระสำคัญมาพร้อมกันด้วย

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้แสดงไว้โดยสังเขปเพื่อให้ที่ประชุมสภาเข้าใจถึงความจำเป็นหรือเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ว่ามีความมุ่งหมายเพื่อการใด

ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิม ให้ระบุเฉพาะมาตราที่เป็นหลักที่ต้องการจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการ หรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้ แต่มิให้ถือว่ามาตราที่ได้ระบุไว้ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหลักการ

ฯลฯ

ฯลฯ”

ดังนั้น ในปัจจุบันนี้ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภา หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิม ต้องระบุมาตราที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการด้วย โดยมาตราที่ระบุไว้ไม่ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักการ

๒. แบบการเขียนหลักการของร่างพระราชบัญญัติตามคู่มือแบบการร่างกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางแนวทางในการเขียนบันทึกหลักการของร่างพระราชบัญญัติไว้ว่าการเขียนบันทึกหลักการของร่างพระราชบัญญัติต้องยึดถือตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นประกอบกับแนวทางปฏิบัติของสำนักงานฯ โดยแนวทางเบื้องต้นในการเขียนบันทึกหลักการมี ๕ ประการ^๔ คือ

- ๑) ต้องใช้ถ้อยคำสั้น กระชับ และชัดเจน
- ๒) สรุปสาระสำคัญให้ชัดเจนว่า แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องอะไรหรือประเด็นใด
- ๓) เหตุผลที่ต้องแก้ไขในเรื่องดังกล่าวเพื่ออะไร
- ๔) ไม่ต้องเขียนบทเฉพาะกาลในบันทึกหลักการ
- ๕) ต้องสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

หลักการจะประกอบด้วย ๒ ส่วน คือ ส่วนแรก หลักการต้องกำหนดสาระให้พอเข้าใจว่าผู้เสนอมีความประสงค์จะแก้ไขบทบัญญัติเดิมให้เป็นอย่างไรและยึดหยุ่นพอที่จะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติได้โดยไม่ขัดกับสาระสำคัญของการแก้ไขของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง ส่วนที่สอง ระบุเลขมาตราภายในวงเล็บในตอนท้าย เพื่อให้ทราบว่าการแก้ไขมาตราใดบ้าง แต่เลขมาตรามีใช้สาระสำคัญของหลักการ

^๔ บันทึกการประชุมฝ่ายกฎหมาย ครั้งที่ ๓๐/๒๕๔๔ วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๔



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

รูปแบบการเขียนหลักการของร่างพระราชบัญญัติโดยแบ่งตามลักษณะของกฎหมาย
ได้ ดังนี้^๕

(๑) ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่^๖

หลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ใช้รูปแบบว่า

“ให้มีกฎหมายว่าด้วย.....(ระบุชื่อกฎหมาย).....”

โดยมีแนวทางการเขียน ดังนี้

- การระบุชื่อกฎหมายในส่วนของหลักการ ให้ตัดคำว่า “ร่างพระราชบัญญัติ” และคำว่า “พ.ศ.” ออก
- ในกรณีที่ชื่อกฎหมายมีคำว่า “ว่าด้วย” อยู่หน้าชื่อ ให้ตัดคำว่า “ว่าด้วย” ออก เพื่อให้เข้ากับคำว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วย...”
- ในกรณีที่ชื่อกฎหมายขึ้นต้นด้วยคำกริยา ให้ทำเป็นคำนามโดยเพิ่มคำว่า “การ”

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ.

“ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมกีฬาอาชีพ”

ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.

“ให้มีกฎหมายว่าด้วยการเงินการคลังของรัฐ”

ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม พ.ศ.

“ให้มีกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม”

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ พ.ศ.

“ให้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและจัดการใช้แรงงานบังคับ”

ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ.

“ให้มีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม”

^๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย (Legislative Drafting Manual), พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ), กันยายน ๒๕๕๑. น. ๓๒ - ๕๒

^๖ ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ คือ การกำหนดให้มีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยยังไม่เคยมีกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ มาก่อน



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

อนึ่ง หากเป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การจัดตั้งศาล การจัดตั้งจังหวัด หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะเขียนหลักการโดยใช้รูปแบบดังนี้

“.....(ระบุชื่อกฎหมาย).....”

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษสายศรีรัช – วงแหวน รอบนอกกรุงเทพมหานคร ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตทวีวัฒนา เขตตลิ่งชัน เขตบางพลัด เขตบางกอกน้อย เขตบางซื่อ เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร พ.ศ.

“เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางพิเศษสายศรีรัช – วงแหวน รอบนอกกรุงเทพมหานคร ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตทวีวัฒนา เขตตลิ่งชัน เขตบางพลัด เขตบางกอกน้อย เขตบางซื่อ เขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร”

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแพ่งตลิ่งชัน ศาลแพ่งพระโขนง ศาลแพ่งมีนบุรี ศาลอาญาตลิ่งชัน ศาลอาญาพระโขนง และศาลอาญามีนบุรี พ.ศ.

“จัดตั้งศาลแพ่งตลิ่งชัน ศาลแพ่งพระโขนง ศาลแพ่งมีนบุรี ศาลอาญาตลิ่งชัน ศาลอาญาพระโขนง และศาลอาญามีนบุรี”

(๒) ร่างพระราชบัญญัติฉบับปรับปรุง^๗

หลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับปรับปรุง ใช้รูปแบบว่า

“ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย
.....(ระบุชื่อกฎหมายที่จะยกเลิก)”

โดยมีแนวทางการเขียนเป็นเช่นเดียวกับกรณีร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

“ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ”

ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ.

“ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมง”

^๗ ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง คือ การยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมและกำหนดกฎหมายขึ้นใหม่ โดยกฎหมายฉบับใหม่จะใช้ชื่อเดิมหรือชื่อใหม่ก็ได้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ร่างพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ.

“ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์”

ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยการกีฬาแห่งชาติ พ.ศ.

“ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสถาบันการพลศึกษา”

ร่างพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ.

“ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่”

ร่างพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ.

“ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าวและกฎหมายว่าด้วยการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในต่างประเทศ”

(๓) ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

(ก) กรณีที่มีหลักการของเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหนึ่งหรือสองประเด็น

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ..... พ.ศ. เพื่อ...(ระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่แก้ไขเพิ่มเติม)..... (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา .. เพิ่มมาตรา .. และยกเลิกมาตรา ..)

โดยมีแนวทางการระบุเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่มหรือยกเลิก กรณีที่มีหนึ่งหรือสองประเด็นจะเขียนต่อเนื่องกัน

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

“แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อเพิ่มอัตราโทษกรณีความผิดที่กระทำต่อแรงงานเด็ก (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๔ และมาตรา ๑๔๘ และเพิ่มมาตรา ๑๔๘/๑ และมาตรา ๑๔๘/๒)”

ร่างพระราชบัญญัติเงินคคงคลัง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

“แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินคคงคลัง พ.ศ. ๒๕๙๑ เพื่อกำหนดให้กระทรวงการคลังสามารถส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคคงคลังบัญชีที่ ๒ เพื่อชำระเงินต้นของตัวเงินคลังที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อบริหารสภาพคล่องของเงินคคงคลัง (เพิ่มมาตรา ๘ (๕))”

ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

“แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ เพื่อกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดเกี่ยวกับการส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือออกไปนอกหรือนำเข้าในประเทศ และกำหนดให้เงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร (เพิ่มเติมมาตรา ๖/๑)”



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(ข) กรณีที่มีหลักการของเรื่องที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหลายประเด็น

การเขียนหลักการกรณีนี้จะมีการเขียนโดยจัดแบ่งเรื่องหรือกลุ่มเรื่องที่ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่ม หรือยกเลิก ออกเป็นวงเล็บ โดยมีรูปแบบดังนี้

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ..... พ.ศ. ดังต่อไปนี้
(๑) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา .. เพิ่มมาตรา .. และยกเลิกมาตรา ..)
(๒) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา .. เพิ่มมาตรา .. และยกเลิกมาตรา ..)
(๓) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา .. เพิ่มมาตรา .. และยกเลิกมาตรา ..)

โดยมีแนวทางการเขียน ดังนี้

- ใช้ถ้อยคำสั้น กะทัดรัด และชัดเจน
- ระบุสาระสำคัญที่ได้มีการเสนอแก้ไขเป็นกรอบกว้าง ๆ เพียงพอที่จะเข้าใจได้ชัดเจนว่าเป็นการแก้ไขเรื่องใด เพื่อให้มีการแปรญัติแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายละเอียดต่าง ๆ ได้ตามสมควร ซึ่งจะช่วยให้เรื่องที่แก้ไขนั้นมีความสมบูรณ์เหมาะสมแก่การใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ เว้นแต่ในกรณีที่ประเด็นเหตุผลหลักหรือเป็นสาระสำคัญของการเสนอแก้ไขครั้งนั้นก็ต้องระบุไว้ให้ชัดเจนและระบุเลขมาตราเป็นวงเล็บต่อท้ายข้อความ

- การระบุเลขมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ให้ระบุมาตราที่มีการแก้ไขเรียงตามลำดับ แต่หากเป็นการแก้ไขเฉพาะวรรคหรืออนุมาตราจะต้องระบุวรรคหรืออนุมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

- ไม่ต้องเขียนบทเฉพาะกาลในหลักการ เนื่องจากเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจะเป็นเรื่องซึ่งจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลหรือไม่ หากเขียนเรื่องบทเฉพาะกาลไว้ในหลักการแล้วและต่อมามีการแก้ไขร่างกฎหมายซึ่งจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลเพิ่มเติมจะทำให้เขียนเพิ่มไม่ได้เพราะไปจำกัดไว้ในหลักการแล้ว

- ไม่นำเนื้อหาที่เป็นรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ มาใส่ไว้ในหลักการ

- ต้องสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมสภาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

“แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดความคุ้มครองข้าราชการตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี (เพิ่มมาตรา ๖/๑)



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำที่อ้างถึงกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๓๓ วรรคสี่ มาตรา ๓๕ วรรคสอง (๔) และมาตรา ๓๙ (๕))

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมการได้มาซึ่งกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสอง และมาตรา ๓๗ และยกเลิกมาตรา ๓๘)”

(๔) ร่างพระราชบัญญัติฉบับยกเลิกกฎหมายอื่น

(ก) การยกเลิกกฎหมายฉบับเดียว

ใช้รูปแบบดังนี้

ยกเลิก.....(ระบุชื่อกฎหมาย).....

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๖ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๔ พ.ศ.

“ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๖ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๔”

(ข) การยกเลิกกฎหมายฉบับเดียว และมีกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

ใช้รูปแบบดังนี้

ยกเลิกกฎหมายว่าด้วย.....(ระบุชื่อกฎหมาย).....

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ.

“ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า”

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติการชลประทานราษฎร์ พุทธศักราช ๒๕๘๒ พ.ศ.

“ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการชลประทานราษฎร์”



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(ค) การยกเลิกกฎหมายสองฉบับหรือสามฉบับ
ใช้รูปแบบดังนี้

ยกเลิก.....(ระบุชื่อกฎหมาย).....(ระบุชื่อกฎหมาย).....และ.....(ระบุชื่อกฎหมาย)

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๐ และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๕ พ.ศ.

“ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๔ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๐ และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๕”

(ง) การยกเลิกกฎหมายหลายฉบับ

ใช้รูปแบบดังนี้ (ระบุเป็นกลุ่ม)

ยกเลิก.....(ระบุชื่อกฎหมาย).....

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ.

“ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน”

๓. ประเด็นปัญหาและผลการสัมมนาเกี่ยวกับหลักการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ณ โรงแรม รอยัลปรี๊นเซส หลานหลวง กรุงเทพมหานคร เพื่อนำความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ มาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และจัดทำแบบการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในส่วนของหลักการให้เป็นมาตรฐานกลาง และเป็นหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายของประเทศ รวมทั้งเป็นเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานด้านร่างกฎหมายเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นมีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน ในการสัมมนาได้มีการอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(๑) การเขียนหลักการของกฎหมายเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมในแต่ละยุคแต่ละสมัย ซึ่งมีทั้งการกำหนดว่าหลักการของร่างพระราชบัญญัติ “ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง” และ “ให้แสดงไว้โดยสังเขป” นั้น

โดยที่ปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๐๗ กำหนดว่า “หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้แสดงไว้โดยสังเขป เพื่อให้ที่ประชุมสภาเข้าใจถึงความจำเป็นหรือเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ว่ามีความมุ่งหมายเพื่อการใด ...” แม้การเขียนหลักการข้อบังคับการประชุมสภาฯ ปัจจุบันจะให้เขียนหลักการโดยสังเขปแต่ผู้ร่างกฎหมายก็ควรเขียนโดยชัดแจ้ง พร้อมทั้งเห็นว่าการกำหนดโดยชัดแจ้งเหมือนข้อบังคับการประชุมสภาฯ แบบเดิมนั้นเหมาะสมมากกว่าการระบุโดยสังเขป ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่ต้องค้นคว้าความเป็นมาของกฎหมายดังกล่าว ได้ทราบความเป็นมาของกฎหมายอย่างชัดเจน

(๒) การใช้คำว่า “เกินหลักการ” หรือ “ขัดหลักการ”

จากการตรวจสอบพบว่า ในข้อบังคับการประชุมสภาฯ ที่ผ่านมา เช่น ข้อ ๑๐๐ วรรคสาม แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑๐๐ วรรคสาม แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ข้อ ๙๙ วรรคสาม แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๑๐๒ วรรคสาม แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้อ ๑๑๐ วรรคสาม แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๑๕ วรรคสาม แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๑๒๓ วรรคสาม แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๒๑ วรรคสาม ของข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ และข้อ ๑๑๗ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้ถ้อยคำในลักษณะเดียวกันว่า “การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น” โดยไม่พบว่ามีการใช้คำว่า “เกินหลักการ” ในข้อบังคับการประชุมฯ ดังนั้น จึงต้องใช้คำว่า “ขัดหลักการ”

(๓) การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติในลักษณะใดบ้างที่เป็นการ “ขัดหลักการ” ไม่สามารถกระทำได้

กรณีปัญหานี้เนื่องจากสาระของกฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างหลากหลาย การวินิจฉัยว่าการแก้ไขเพิ่มเติมในลักษณะใดเป็นการขัดต่อหลักการบ้างจึงไม่อาจกำหนดเป็นหลักการตายตัวได้ จำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายกรณี อย่างไรก็ตาม สามารถพิจารณาเป็นหลักการเบื้องต้นจากแนวทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้

๑. กรณีกฎหมายฉบับใหม่หรือกฎหมายฉบับปรับปรุง หลักการของกฎหมายลักษณะนี้เป็นถ้อยคำกว้างๆ ว่า “ให้มีกฎหมายว่าด้วย...” หรือ “ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย...” ดังนั้น การขอแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างฯ จึงสามารถกระทำได้กว้างขวางกว่ากรณีที่เป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม อย่างไรก็ตาม บางกรณีอาจมีการแก้ไขที่ขัดต่อหลักการได้ เช่น การขอแก้ไขชื่อกฎหมาย หากหลักการ



ของกฎหมาย คือ “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม ...” แต่ในชั้นสภาจะขอแก้ไขชื่อกฎหมายเป็น “พระราชบัญญัติว่าด้วยการควบคุม ...” กรณีเช่นนี้ย่อมขัดต่อหลักการ เนื่องจากผลการแก้ไขทำให้ชื่อของกฎหมายไม่สื่อว่ามีหลักการสำคัญเป็นการส่งเสริมการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด แต่จะสื่อว่าเป็นกฎหมายซึ่งมีกลไกเป็นการควบคุมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามหากชื่อของกฎหมายและหลักการไม่สื่ออย่างชัดเจนว่าเป็นกฎหมายส่งเสริมหรือกฎหมายควบคุม เช่น กรณีที่หลักการ คือ “ให้มีกฎหมายว่าด้วยการค้าช้าง” แต่ขอแก้ไขชื่อกฎหมายเป็น “พระราชบัญญัติช้าง” กรณีเช่นนี้จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติซึ่งพบว่าครอบคลุมการครอบครอง การนำเข้า และการส่งออกซึ่งกว้างกว่าการค้าช้าง ดังนั้น การแก้ไขชื่อดังกล่าวจึงไม่ขัดกับเนื้อหาของร่าง และสามารถทำได้โดยไม่สื่อว่าขัดต่อหลักการ หรือกรณีที่หลักการ คือ “ให้มีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อความปลอดภัยจากมลพิษน้ำมัน” แต่ขอแก้ไขชื่อกฎหมายเป็น “พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางแพ่งต่อความปลอดภัยจากมลพิษน้ำมันอันเกิดจากเรือ พ.ศ.” เพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ย่อมไม่ขัดต่อหลักการ

ในส่วนกรณีที่มีการขอแก้ไขเพิ่มเติมมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลายเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน เช่น การเพิ่มสาระในเรื่องกองทุน มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ หรือการเพิ่มราชการส่วนภูมิภาคจากเดิมที่มีแต่เพียงราชการส่วนกลาง แม้จะไม่สื่อว่าเป็นการขัดต่อหลักการ แต่ก็มีผลให้สภาต้องส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้นายกรัฐมนตรีรับรองตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดต่อไป

๒. กรณีกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยที่หลักการของกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต้องระบุให้ชัดเจนว่าต้องการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องใดบ้าง การขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างฯ จึงอาจมีกรณีที่ขัดต่อหลักการของร่างฯ ได้มากกว่ากรณีกฎหมายฉบับใหม่หรือกฎหมายฉบับปรับปรุง ตัวอย่างเช่น หลักการของร่างฯ ระบุว่า “แก้ไขชื่อคณะกรรมการ” แต่ในชั้นสภาขอแก้ไขของค์ประกอบคณะกรรมการ ในทางกลับกันกรณีหลักการของร่างฯ ระบุว่า “แก้ไขอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ” แต่ในชั้นสภาขอแก้ไขชื่อคณะกรรมการใหม่ ย่อมมีผลให้คณะกรรมการชุดเดิมพ้นจากตำแหน่ง กรณีจึงขัดต่อหลักการที่ต้องการแก้ไขเพียงแต่อำนาจหน้าที่ หรือกรณีหลักการของร่างฯ เป็นการ “เพิ่มบทกำหนดโทษทางอาญาในกรณี...” แต่ในชั้นสภามีการขอแก้ไขเพิ่มเติม “โทษทางปกครอง” ก็ย่อมถือได้ว่าขัดต่อหลักการของร่างฯ ได้เช่นกัน หรือในกรณีของร่างพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (คณะกรรมการฯ พิจารณาเสร็จแล้ว) นั้น กรรมการฯ เสียงข้างน้อยได้เสนอร่างมาตรา ๒/๑ เพื่อเพิ่มเติมนิยามคำว่า “สาธารณูปโภค” แม้ว่าจะเป็นคำที่มีอยู่แล้วในพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เพียงแต่มีได้เคยกำหนดบทนิยามคำดังกล่าว ทั้งในหลักการของร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้มีหลักการที่จะแก้ไขบทนิยามศัพท์ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่อย่างไร โดยที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติให้งดใช้ข้อบังคับฯ ข้อ ๑๑๙ วรรคสี่ ประกอบข้อ ๒๒๑ เพื่อพิจารณาแก้ไขตามที่กรรมการฯ เสียงข้างน้อยเสนอ แม้ว่าโดยเนื้อแท้แล้วการขอแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะถือได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักการ



(๔) สภาพปัญหาเกี่ยวกับหลักการของร่างกฎหมายในชั้นการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ปรากฏในชั้นพิจารณา

- กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งมีหลายหลักการ สภาก็สามารถลงมติรับหลักการเฉพาะบางข้อและไม่รับหลักการบางข้อได้หรือไม่ เนื่องจากข้อบังคับการประชุมสภาฯ เช่น ข้อ ๑๑๒ ของข้อบังคับการประชุมสภาฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น จึงอาจมีผู้ใช้บังคับกฎหมายที่ดีความว่ากรณีดังกล่าวเป็นการจำกัดอำนาจสภาฯ ว่ามีอำนาจเพียงแต่ลงมติว่าจะรับหรือไม่รับหลักการ กล่าวคือ ต้องรับหรือไม่รับหลักการทั้งหมดที่เสนอมาในร่างพระราชบัญญัติ จะรับหรือไม่รับแต่เพียงบางส่วนไม่ได้

ทางปฏิบัติกรณีที่เป็นปัญหาที่ผ่านมาในกรณีในที่ประชุมสภาส่วนใหญ่มีความเห็นในทำนองที่จะรับหลักการร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมแต่เพียงบางข้อ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาของสภาฯ จะใช้วิธีการประสานให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบยื่นขอถอนร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวออกมาจากการพิจารณาของสภาฯ แล้วดำเนินการปรับปรุงสาระในร่างพระราชบัญญัติเพื่อนำเสนอเป็นฉบับใหม่โดยกำหนดแต่เพียงการแก้ไขเพิ่มเติมประเด็นที่สภาฯ พร้อมทั้งจะลงมติรับหลักการ เช่น กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ทำหนังสือแจ้งขอถอนร่างที่เสนอเดิมและดำเนินการเสนอร่างฯ ที่เป็นการแก้ไขเฉพาะในส่วนมาตรการเพื่ออนุวัติการตามพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention Against Corruption: UNCAC) ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แทนร่างฉบับเดิมที่มีหลักการเกี่ยวกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น เพิ่มเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการ ป.ช. บางประการ แก้ไขเพิ่มเติมกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน การฟ้องคดีและการดำเนินคดีในชั้นศาลรวมอยู่ด้วย เป็นต้น

- การระบุมাত্রาที่แก้ไขเพิ่มเติม เดิมไม่มีการกำหนดไว้ฝ่ายนิติบัญญัติจึงอาศัยเหตุนี้ไปแก้ไขร่างของฝ่ายบริหารในมาตราอื่น ๆ ด้วย ต่อมาข้อบังคับการประชุมสภาฯ สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดการระบุมাত্রาที่แก้ไขเพิ่มเติมไว้เพื่อแก้ไขปัญหาโดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขได้เท่าที่ฝ่ายรัฐบาลเสนอมาเท่านั้น ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นคือ หากฝ่ายนิติบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในมาตราที่ระบุไว้แต่มีผลไปกระทบกับมาตราอื่นที่รัฐบาลไม่ได้เสนอมา จะทำให้ไม่สามารถแก้ไขมาตราอื่นที่กระทบได้ การแก้ไขกฎหมายก็จะไม่สอดคล้องกันทั้งฉบับ ซึ่งจะเป็นการจำกัดมากเกินไป เช่น ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ระบุว่าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๓ เมื่อคณะกรรมาธิการพิจารณาและแก้ไขเพิ่มเติมพบว่ามาตรา ๒๓ เกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๕ ด้วย จะแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๕ ได้หรือไม่ นั้น



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ปัญหานี้ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๑๐๗ วรรคสี่ ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่เป็นกรแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายเดิม ให้ระบุเฉพาะมาตราที่เป็นหลักที่ต้องการจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไว้ในหลักการ หรือจะระบุไว้ในเหตุผลด้วยก็ได้ แต่มิให้ถือว่ามาตราที่ได้รับระบุไว้ดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของหลักการ” ทำให้การแก้ไขกฎหมายทั้งฉบับมีความสอดคล้องกัน

- การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติที่กระทบต่อหลักการในชั้นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่งแล้ว ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการธิการ ก่อนการพิจารณาในวาระที่สองของสภาผู้แทนราษฎรเป็นรายมาตรา โดยทั่วไปจะกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตราใด สามารถแปรญัตติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมมาตราในร่างพระราชบัญญัติได้ ปัญหาว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถแปรญัตติได้มากน้อยเพียงใด นั้น

ปัจจุบันข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในข้อ ๑๑๗ ดังนี้

“ข้อ ๑๑๗ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติชั้นคณะกรรมการธิการที่สภาตั้งขึ้น สมาชิกผู้ใดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติก็ให้เสนอคำแปรญัตติเป็นหนังสือต่อประธานคณะกรรมการธิการภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันถัดจากวันที่สภามีมติกำหนดเวลาแปรญัตติ เว้นแต่สภาจะได้อำหนดเวลาแปรญัตติเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ หากวันสุดท้ายของกำหนดเวลาแปรญัตติเป็นวันหยุดทำการตามประกาศเป็นทางการหรือตามประเพณี ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของกำหนดเวลาแปรญัตติ

การแปรญัตติ โดยปกติต้องแปรเป็นรายมาตรา และให้เป็นไปตามแบบที่เลขาธิการกำหนด

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น”

ขณะเดียวกัน คณะกรรมการธิการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ก็ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างให้ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติได้ ตามข้อ ๑๑๕ แห่งข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐

“ข้อ ๑๑๕ การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการธิการที่สภาตั้งหรือกรรมการเต็มสภา

ตามปกติ ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการธิการที่สภาตั้ง การพิจารณาโดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติโดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่าสิบคนและที่ประชุมสภานุมัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมการเต็มสภานั้น สภาจะตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาใดโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินั้นก็ได้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการอาจเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขมาตราเดิมได้ แต่ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น”

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติแม้ว่าตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะกำหนดไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขเพิ่มเติมมาตราเดิมที่ขัดกับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก็ตาม แต่หากมีความจำเป็นที่จะต้องมีการดำเนินการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขเพิ่มเติมมาตราเดิมที่ขัดกับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้น สภาผู้แทนราษฎรก็สามารถกระทำได้โดยอาศัยการเสนอญัตติให้มีการยกเว้นข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในข้อที่กำหนดห้ามการกระทำดังกล่าวไว้ ซึ่งหากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติให้ยกเว้นข้อบังคับดังกล่าวแล้ว ย่อมสามารถดำเนินการเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอน หรือแก้ไขเพิ่มเติมมาตราเดิมที่ขัดกับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ แต่ในการยกเว้นข้อบังคับนั้นก็อาจส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งที่ได้แปรญัตติไว้ รวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้แปรญัตติ สามารถอภิปรายเพื่อเพิ่มมาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมมาตราเดิมที่ขัดกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติได้อย่างกว้างขวาง และอาจทำให้กระทบต่อเจตนารมณ์และหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัตินั้นได้ อันอาจส่งผลต่อขอบเขตและวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติที่ผู้เสนอกฎหมายนั้นต้องการ

- ปัญหาคณะกรรมการที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้แก้ไขเพิ่มเติมตัดทอนร่างกฎหมายจนขัดกับหลักการ กรณีที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมตัดทอนร่างกฎหมายจนขัดกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับหลักการไว้ในวาระที่หนึ่ง

ปัจจุบันในกรณีที่คณะกรรมการแก้ไขเพิ่มเติมตัดทอนร่างกฎหมายจนขัดกับหลักการ จะมีการประสานงานตามมติของคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิปสนช.) เรื่องแนวทางการขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติขัดกับหลักการว่า คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะใดที่ประสงค์จะขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติขัดกับหลักการ ให้มีหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อน โดยเมื่อคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาฯ พิจารณาแล้วจะเป็นผู้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นไปยังคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (วิปรัฐบาล) เพื่อพิจารณาและเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ หากคณะกรรมการประสานงานฯ แจ้งผลการพิจารณากลับมายังคณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาฯ เป็นประการใดแล้ว คณะกรรมการวิสามัญกิจการสภาฯ จะแจ้งให้คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะนั้นได้รับทราบและพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้จะส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีรับทราบถึงการแก้ไขเพิ่มเติมที่ขัดหลักการ แต่เมื่อข้อบังคับการประชุมกำหนดไว้ว่าต้องไม่ขัดต่อหลักการ การพิจารณาร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาขัดต่อหลักการก็ควรยกเว้นโดยงดเว้นข้อบังคับการประชุมด้วย



ส่วนที่ ๒

เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

๑. ความมุ่งหมายและความเป็นมาของเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

(๑) ความมุ่งหมายในการมีเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

(ก) เพื่อแสดงให้เห็นสาธารณชนทราบถึงเหตุผลหรือความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายนั้น ซึ่งเมื่อมีการนำมาลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาทำกฎหมาย ก็จะกลายเป็นเครื่องมือประการหนึ่งในการพิจารณาหรือค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือใช้ประกอบในการใช้บังคับหรือตีความกฎหมายด้วย

(ข) เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภา

(ค) เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(๒) ความเป็นมาของเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

เดิมร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ซึ่งเรียกว่า “กรมร่างกฎหมาย” ในขณะนั้น) ในช่วง พ.ศ. ๒๔๖๓ – พ.ศ. ๒๔๗๖ ไม่มีการเขียนบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างฯ การเขียนบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติครั้งแรกมีขึ้นตามข้อบังคับการประชุมและการปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๖ ฉบับแรก โดยในข้อ ๑๘ กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติซึ่งรัฐบาลหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอมาต้องแบ่งเป็นมาตรา และมีบันทึกแสดงเหตุผลยื่นต่อประธานสภา และข้อ ๒๑ กำหนดให้การพิจารณาวาระที่หนึ่ง ที่ประชุมต้องลงมติว่าควรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณาหรือไม่ ซึ่งมีผลให้การเสนอร่างพระราชบัญญัติต้องมีการระบุหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมสภาดังกล่าวและข้อบังคับการประชุมสภาทุกฉบับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน

๒. แบบการเขียนเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติตามคู่มือแบบการร่างกฎหมาย

บันทึกเหตุผลจะเป็นส่วนสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากเป็นส่วนที่แสดงเจตนารมณ์ของการมีกฎหมาย ดังนั้น การพิจารณาถ้อยคำและรูปแบบของบันทึกเหตุผลจึงจะพิจารณาจากบันทึกเหตุผลของหน่วยงานในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นหลัก ประกอบกับเหตุผลของการมีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งก็เป็นเหตุเฉพาะของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ทำให้การเขียนเหตุผลมีเนื้อหาที่แตกต่างกันไปในกฎหมายแต่ละฉบับ แนวทางการเขียนบันทึกเหตุผลจึงไม่สามารถกำหนดในรายละเอียดของรูปแบบได้ สามารถทำได้เพียงกำหนดแนวทางในการเขียนบันทึกเหตุผลเป็นกรอบกว้าง ๆ เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากบันทึกหลักการที่สามารถกำหนดแนวทางได้ค่อนข้างชัดเจนกว่า



สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาได้วางแนวทางในเขียนบันทึกเหตุผล ดังต่อไปนี้

๑) เนื้อหาของบันทึกเหตุผลต้องเป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงที่แสดงถึงเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องตราพระราชบัญญัติขึ้น เช่น มีการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี การพัฒนาทางด้านแนวความคิดในทางกฎหมาย โดยเขียนให้เป็นรูปธรรมให้มากที่สุด และในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติม เพิ่ม หรือยกเลิกบทบัญญัติใด ๆ ก็ต้องเขียนให้ผู้อ่านทราบถึงสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติว่ามีการกำหนดหรือแก้ไขปรับปรุงประเด็นสำคัญในเรื่องใดที่แตกต่างไปจากเดิม ส่วนในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายอื่น ก็ต้องเขียนให้ผู้อ่านทราบว่ากฎหมายที่จะถูกยกเลิกนั้น มีข้อบกพร่องอย่างไร เช่น ล้าสมัย ไม่มีการปฏิบัติตาม

๒) การเขียนบันทึกเหตุผลต้องมีการกล่าวถึงเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ครบถ้วน ใช้ถ้อยคำสละสลวย กระชับ ชัดเจน และเข้าใจง่าย ไม่สั้นหรือยาวเกินไป โดยแนวทางที่เหมาะสมก็คือ ประมาณครึ่งหน้ากระดาษ

๓) ต้องกำหนดเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการหรือระบบอนุญาต รวมทั้งเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้โทษอาญาสำหรับความผิดร้ายแรงเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ ได้มีมติรับทราบและเห็นชอบแนวทางการจัดทำร่างกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เพิ่มเติม) ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในส่วนของแนวทางการเขียนบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบการเสนอร่างกฎหมายเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมาย สรุปหลักเกณฑ์ที่ต้องคำนึงในการเขียนเหตุผลประกอบร่างกฎหมาย ได้แก่

(๑) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายในเรื่องนั้น

(๒) หากกฎหมายนั้นมีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ควรระบุเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในเรื่องดังกล่าว

(๓) เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการหรือระบบอนุญาต รวมทั้งเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้โทษอาญาสำหรับความผิดร้ายแรง

การเขียนบันทึกเหตุผลในพระราชบัญญัติ ทั้งในกรณีพระราชบัญญัติฉบับใหม่ พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายอื่น มีแนวทางในการปฏิบัติอย่างเดียวกัน คือ ต้องเขียนบรรยายเหตุผลของการมีกฎหมาย การปรับปรุง การแก้ไขเพิ่มเติม และการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจว่าเหตุใดที่ต้องมีการตราพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไว้บังคับ ส่วนการเขียนบรรยายเหตุผลนั้นจะสั้นหรือยาวในวรรคเดียวหรือแยกเขียนเป็นเรื่องๆ ก็แล้วแต่ความเหมาะสม โดยมีรูปแบบ ดังนี้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

“เนื่องจาก/โดยที่

.....
.....
..... จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

สำหรับเนื้อหาของเหตุผลสามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่

กรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ เนื้อหาของบันทึกเหตุผลมักจะเป็นการเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความจำเป็นและเหตุผลที่ต้องมีการตราพระราชบัญญัตินั้น ๆ ขึ้น เช่น

ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.

“โดยที่รัฐวิสาหกิจเป็นกลไกของรัฐในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและการลงทุนของประเทศ รวมถึงเป็นผู้ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ดังนั้น ภาครัฐจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับมาตรการที่เป็นการยอมรับในระดับสากลซึ่งครอบคลุมถึงการกำหนดบทบาท หน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจให้ชัดเจน ตลอดจนให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นช่องทางในการส่งผ่านนโยบายของภาครัฐไปยังรัฐวิสาหกิจให้มีความชัดเจนและโปร่งใส รวมทั้งให้มีการเปิดเผยข้อมูล การประเมินผล การดำเนินงาน และการกำหนดกระบวนการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพและความรู้ความสามารถที่จำเป็นต่อการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ อันนำไปสู่สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการจัดทำบริการสาธารณะที่มีคุณภาพให้แก่ประชาชนและขับเคลื่อนเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และสมควรจัดตั้งบรรษัทวิสาหกิจแห่งชาติทำหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทแทนกระทรวงการคลัง เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจให้มีความพร้อมในการแข่งขันเชิงพาณิชย์และสามารถดำเนินการได้อย่างเต็มศักยภาพ โดยคงความเป็นรัฐวิสาหกิจไว้ ตลอดจนในการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการในระดับนโยบาย การบริหารจัดการ และการกลั่นกรองผู้มีความเหมาะสมในการดำรงตำแหน่งกรรมการรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้การกำหนดทิศทางการพัฒนารัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยสอดคล้องกันและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการกิจของรัฐวิสาหกิจ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(๒) ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

เนื้อหาของบันทึกเหตุผลจะมีข้อความกล่าวไว้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อบกพร่องบางประการอย่างไร จึงมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้น เช่น

ร่างพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

“โดยที่ในปัจจุบันได้มีการนำระบบการชำระเงินด้วยวิธีการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการชำระค่าสินค้าและบริการเพิ่มมากขึ้น สมควรเพิ่มช่องทางการชำระค่าปรับตามใบสั่งด้วยวิธีการดังกล่าวในกรณีที่เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่เรียกเก็บใบอนุญาตขับขี่ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถในการชำระค่าปรับตามใบสั่ง ประกอบกับได้มีการโอนกรมตำรวจไปเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว สมควรแก้ไขการระบุชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมตำรวจ” ตามกฎหมายว่าด้วยจราจรทางบก เป็น “ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” ในคราวเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

(๓) ร่างพระราชบัญญัติฉบับปรับปรุง

เนื้อหาของบันทึกเหตุผลจะมีข้อความกล่าวไว้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีเนื้อหาสาระสำคัญที่เกิดข้อบกพร่องอย่างไร จึงมีความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายนั้น โดยการยกเลิกกฎหมายเดิมแล้วกำหนดกฎหมายฉบับใหม่ที่มีสาระสำคัญแตกต่างจากกฎหมายเดิมอย่างมาก เช่น

ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.

“โดยที่กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณรายจ่าย การควบคุมงบประมาณ รวมถึงการประเมินผลและรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณของประเทศมีลักษณะที่มุ่งเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงบประมาณเป็นสำคัญ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

(๔) ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายอื่น

เนื้อหาของบันทึกเหตุผลจะมีข้อความกล่าวไว้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีข้อบกพร่องอย่างไร โดยเฉพาะการสร้างภาระแก่ประชาชน หรือไม่มีการบังคับใช้กฎหมายนั้นมาอย่างยาวนาน หรือมีกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับได้ดีกว่า จึงมีความจำเป็นต้องยกเลิกกฎหมายนั้น เช่น



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๘

“โดยที่กฎหมายหลายฉบับตราขึ้นเพื่อใช้บังคับเฉพาะในสถานการณ์ที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามและการฟื้นฟูประเทศหลังภาวะสงคราม ขณะที่กฎหมายหลายฉบับหมดความจำเป็นและไม่มีการใช้บังคับในสภาวะการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายอื่นที่ตราขึ้นใช้บังคับในภายหลังมีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากกว่า สมควรยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือที่ซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นเหล่านี้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

(๕) ร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อหาที่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการ ระบบอนุญาต และโทษอาญาสำหรับความผิดร้ายแรง

เนื้อหาของบันทึกเหตุผลจะมีข้อความกล่าวไว้ว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความจำเป็นที่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการหรือระบบอนุญาต รวมทั้งเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องใช้โทษอาญาสำหรับความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำร่างกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เพิ่มเติม) เช่น

- ร่างพระราชบัญญัติการยาสูบแห่งประเทศไทย พ.ศ.

“โดยที่โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ แต่ไม่เป็นนิติบุคคล ทำให้มีข้อจำกัดบางประการในการดำเนินกิจการ ประกอบกับการผลิตบุหรี่ซึ่งกาแรตเป็นกิจการผูกขาดของรัฐ สมควรดำเนินการโดยนิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ และกำหนดให้มีคณะกรรมการยาสูบแห่งประเทศไทยซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขาต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่และมีอำนาจวางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการอันจะส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพในเชิงอุตสาหกรรมและขีดอุปสรรคในการดำเนินธุรกิจรวมทั้งส่งเสริมด้านการวิจัยและพัฒนา การปรับปรุงและควบคุมมาตรฐานการผลิตโดยคำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

- ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.

“โดยที่ระบบการผังเมืองของประเทศจำเป็นต้องมีกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด เพื่อเป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ โดยการนำไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาทางด้านกายภาพและการดำรงรักษาเมือง กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการร่างกฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบการวางและจัดทำผังเมืองทุกระดับ พร้อมทั้งบริหารจัดการผังเมืองให้มีรูปแบบการดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสม สอดคล้องกับ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

สภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยการวางกรอบนโยบายการพัฒนาพื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง และระดับชนบท ตลอดจนกระจายอำนาจในการวางและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน และโดยที่การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์พื้นที่และการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีคณะกรรมการที่เป็นผู้กำหนดนโยบายในภาพรวมและคณะกรรมการที่เป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐให้ปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง ประกอบกับในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองบางกรณีจำเป็นที่รัฐต้องใช้สิทธิเหนือเคหสถานและทรัพย์สิน รวมถึงการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ และการจำกัดขอบเขตในการเลือกถิ่นที่อยู่หรือการประกอบกิจการของบุคคล อีกทั้งกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่หรือการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศกับนานาประเทศ สมควรปรับปรุงเสียในคราวเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

- ร่างพระราชบัญญัติการควบคุมสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง พ.ศ.

“โดยที่คณะรัฐมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ออกข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่ ๑๕๔๐ (๒๐๐๔) เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๗ และข้อมติฯ อื่นที่เกี่ยวข้องกำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ต้องมีมาตรการภายในประเทศในการป้องกันการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงที่ก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตมนุษย์จำนวนมากหรือต่อสิ่งแวดล้อมอย่างร้ายแรง ตลอดจนสินค้าทั่วไปที่สามารถนำไปประกอบ พัฒนา เสริมสร้าง และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถควบคุมสินค้าที่จับต้องไม่ได้และการเป็นนายหน้าเพื่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องใช้ระบบคณะกรรมการในการกำหนดนโยบายและแนวทางการควบคุมการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงเพื่อให้เกิดการบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ใช้ระบบอนุญาตหรือมาตรการอื่นใดสำหรับการกระทำกิจกรรมที่ควบคุมและสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงที่กำหนดเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงและปลอดภัยสาธารณะ กำหนดความรับผิดชอบทางแพ่งตลอดจนโทษทางปกครองและทางอาญาที่เหมาะสมเพื่อให้ประเทศไทยสามารถควบคุมการแพร่ขยายสินค้าที่เกี่ยวข้องกับอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”



๓. ประเด็นปัญหาและผลการสัมมนาเกี่ยวกับเหตุผล

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ณ โรงแรม รอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพมหานคร เพื่อจะนำความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ มาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และจัดทำแบบการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในส่วนของเหตุผลให้เป็นมาตรฐานกลาง และเป็นหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายของประเทศ รวมทั้งเป็นเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานด้านร่างกฎหมายเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นมีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน ในการสัมมนาได้มีการอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

(๑) โดยที่เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติเป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จึงไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติ การที่คณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วเห็นว่ามีจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างเพื่อให้ถูกต้อง คณะกรรมการจะต้องกลับมาตรวจสอบเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติด้วยว่าเป็นไปโดยสอดคล้องกับเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ หากจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคำในเหตุผล จะต้องทำเป็นข้อสังเกตแนบท้ายในรายงานของคณะกรรมการ เพื่อเสนอให้สภาพิจารณาเห็นชอบแล้วส่งไปยังคณะรัฐมนตรีว่าจะเห็นด้วยกับข้อสังเกตที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ ดังนั้น เมื่อสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติเป็นประการใด ซึ่งกระทบต่อถ้อยคำในเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ ย่อมต้องแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในเหตุผลให้สอดคล้องกันด้วย

(๒) เหตุผลของร่างพระราชบัญญัติเป็นการบ่งบอกถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งในการตีความกฎหมายไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือในกระบวนการพิจารณาของศาลก็ต้องอาศัยเหตุผลในการตีความของกฎหมาย ปัญหาคือกฎหมายบางฉบับมีการเขียนเหตุผลสั้นมาก หรือเป็นการนำตัวบทในกฎหมายฉบับนั้น ๆ มาเขียนเป็นเหตุผล ทำให้การค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นไปได้ยาก จากการสัมมนาผู้เข้าร่วมสัมมนามีข้อสังเกตว่าหน่วยงานเจ้าของร่างควรเขียนเหตุผลของร่างมาให้ครบถ้วนและชัดเจนให้มากที่สุด เพื่อเป็นประโยชน์ในการค้นคว้าแก่ผู้ที่อ่านกฎหมาย อีกทั้งทำให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถใช้กฎหมายได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(๓) การบัญญัติความจำเป็นที่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำร่างกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เพิ่มเติม) ในกรณีที่กฎหมายเดิมกำหนดคณะกรรมการไว้แล้วนั้น ในกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องมีการบัญญัติความจำเป็นที่ต้องใช้ระบบคณะกรรมการในเหตุผลด้วยหรือไม่ เห็นว่า ต้องแยกออกเป็นสองกรณี คือ หากกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม ก็ไม่ต้องระบุเหตุผลในการมีระบบคณะกรรมการเนื่องจากมีคณะกรรมการอยู่แล้ว กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเพียงแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการเพื่อให้เกิดความเหมาะสมขึ้นเท่านั้น กับอีกกรณีคือกฎหมายเดิมไม่มีระบบคณะกรรมการเลย แต่กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหรือกฎหมายฉบับ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ปรับปรุงได้กำหนดให้มีระบบคณะกรรมการขึ้นมา นั้น เห็นว่าต้องมีการระบุเหตุผลและความจำเป็นในการมีคณะกรรมการด้วย



คำปรารภของร่างพระราชบัญญัติ

คำปรารภเป็นส่วนที่แสดงพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ในการประกาศใช้บังคับกฎหมาย และเป็นส่วนที่แสดงว่ากฎหมายนั้นเป็นกฎหมายใหม่หรือเป็นเพียงกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ตลอดจนแสดงบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามมาตราใดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งแสดงเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น กฎหมายทุกฉบับจึงต้องมีคำปรารภ และเนื่องจากคำปรารภเป็นส่วนอารัมภบทของกฎหมาย จึงจะปรากฏอยู่ก่อนมาตรา ๑ ชื่อพระราชบัญญัติ

๑. หลักการทั่วไปของคำปรารภ

คำปรารภของร่างพระราชบัญญัติมีความมุ่งหมายเพื่อแสดงพระราชอำนาจของสถาบันพระมหากษัตริย์ในการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญด้วยความเห็นชอบขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยพระราชบัญญัตินั้นได้ผ่านการพิจารณาตามกระบวนการนิติบัญญัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ และเป็นการแจ้งให้ทราบว่าการตราขึ้นใช้บังคับนั้น เป็นกฎหมายใหม่ที่ไม่เคยมีการใช้บังคับมาก่อน หรือเป็นเพียงกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ โดยเริ่มด้วยถ้อยคำว่า “โดยที่เป็นการสมควร” ตลอดจนเพื่อให้ทราบว่าพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามมาตราใดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและทราบถึงเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. แบบการเขียนคำปรารภของร่างพระราชบัญญัติตามคู่มือแบบการร่างกฎหมาย^๑

(๑) รูปแบบหลัก

๑) กรณีคำปรารภของพระราชบัญญัติฉบับแรก

แบบที่ ๑

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วย

รูปแบบนี้จะนำมาใช้กับคำปรารภของกฎหมายที่ตราเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกหรือตราพระราชบัญญัติเพื่อยุบรวมกฎหมายหลายฉบับโดยกำหนดหลักการขึ้นใหม่ ซึ่งอาจมีการนำเนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับเดิมมากำหนดไว้ด้วย

ตัวอย่าง

^๑สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย (Legislative Drafting Manual), พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ), กันยายน ๒๕๕๑. หน้า ๖๗ – ๗๓.



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ

พ.ศ. ๒๕๖๐

“โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ”

แบบที่ ๒

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
.....

รูปแบบนี้นำมาใช้กับคำปรารภของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเนื่องจากแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำปรารภของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องระบุด้วยว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐
“โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง”

๒) กรณีพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

แบบที่ ๑

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย

รูปแบบนี้จะนำมาใช้กับคำปรารภของกฎหมายที่ตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๗
“โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า”

แบบที่ ๒

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

รูปแบบนี้จะนำมาใช้กับคำปรารภของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เนื่องจากแม้รัฐธรรมนูญจะกำหนดให้พระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในกรณีการแก้ไขกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงต้องกำหนดว่าเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓

“โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา”

แบบที่ ๓

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

รูปแบบนี้จะนำมาใช้กับคำปรารภของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันประมวลกฎหมาย ได้แก่ ประมวลรัษฎากร ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๕๘

“โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

๓) กรณีพระราชบัญญัติปรับปรุง

แบบที่ ๑

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย

รูปแบบนี้จะนำมาใช้กับคำปรารภของกฎหมายที่ตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อต้องการปรับปรุงกฎหมาย ซึ่งรวมทั้งพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ และคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๙

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์”



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

แบบที่ ๒

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย.....

รูปแบบนี้จะนำมาใช้กับคำปรารภของกฎหมายที่ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อต้องการปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

แบบที่ ๓

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย.....และกฎหมายว่าด้วย.....

รูปแบบนี้จะนำมาใช้กับคำปรารภของกฎหมายที่ตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อต้องการปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับ และนำมารวมเป็นกฎหมายฉบับเดียว ทั้งนี้ จะต้องคงหลักการตามกฎหมายเดิมไว้เพียงแต่ปรับปรุงหลักเกณฑ์ใหม่

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๖๐

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบและกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่”

๔) กรณีพระราชบัญญัติยกเลิก

โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกกฎหมาย.....

รูปแบบนี้จะนำมาใช้กับคำปรารภของกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อต้องการยกเลิกกฎหมาย

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๘

“โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น”

(๒) รูปแบบข้อยกเว้น

คำปรารภของกฎหมายที่เป็นข้อยกเว้นรูปแบบหลักนั้น ไม่อาจกำหนดรูปแบบที่แน่นอนได้ เนื่องจากเป็นเรื่องของข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสาระและหลักการของกฎหมายในแต่ละกรณีที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น คำปรารภจึงจำเป็นต้องมีความที่แสดงแตกต่างกัน รูปแบบของคำปรารภที่กำหนดจึงแตกต่างจากรูปแบบหลัก



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษศรีรัช – วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตทวีวัฒนา เขตตลิ่งชัน เขตบางพลัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๐

“โดยที่เป็นการสมควรให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางพิเศษศรีรัช – วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร ในท้องที่อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตทวีวัฒนา เขตตลิ่งชัน เขตบางพลัด เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร”

๓. ประเด็นปัญหาและผลการสัมมนาเกี่ยวกับคำปรารภ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ณ โรงแรมตรัง กรุงเทพมหานคร เพื่อจะนำความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ มาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และจัดทำแบบการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในส่วนของคำปรารภให้เป็นมาตรฐานกลาง และเป็นหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายของประเทศ รวมทั้งเป็นเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานด้านร่างกฎหมายเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นมีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน ในการสัมมนาได้มีการอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การเขียนคำปรารภในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

โดยที่มาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติว่า “ให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ ...” และไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญทั้งฉบับว่ามีการใช้ถ้อยคำ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย” แต่อย่างไรก็ดี จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การเขียนคำปรารภของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ควรใช้ถ้อยคำว่า “โดยที่เป็นการสมควรมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย.....” เพื่อให้สอดคล้องกับถ้อยคำในมาตรา ๑๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าว หรือควรใช้ถ้อยคำว่า “โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย” เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางการร่างกฎหมายในปัจจุบัน

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเห็นควรให้ใช้ถ้อยคำ “โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย” เนื่องจากในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎหมายรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่พระราชบัญญัติ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ หรือพระราชกำหนด การใช้ถ้อยคำ “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย” เป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง ซึ่งจะหมายความรวมถึงกฎหมายรูปแบบอื่นดังกล่าวด้วย

อนึ่ง ผู้เข้าร่วมการสัมมนามีข้อสังเกตว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น จะมีบทบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ถูกยกเลิกไป เช่น พระราชบัญญัติ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐ มีมาตรา ๓ ให้ยกเลิก (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ และ (๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนั้น จึงมีข้อสังเกตว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมก็ตาม แต่การเขียนคำปรารภก็จะไม่เขียนในลักษณะเป็นการปรับปรุงกฎหมายว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย...” แต่อย่างไรก็ดี ทั้งนี้ อาจเนื่องจากมาตรา ๒๗๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใช้ถ้อยคำว่า “ในระหว่างเวลาที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๒๖๗ การพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง” กรณีจึงจำเป็นต้องใช้ถ้อยคำให้สื่อว่ามีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นฉบับแรก

ประเด็นที่สอง แบบการเขียนคำปรารภกรณีการจัดตั้งองค์กร

จากการตรวจสอบแบบการเขียนคำปรารภกรณีการจัดตั้งองค์กร ปัจจุบันปรากฏแบบการเขียนที่แตกต่างกันเป็น ๒ แบบ ดังต่อไปนี้

๑) เขียนตามแบบการเขียนข้อยกเว้นของการเขียนคำปรารภ

“โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้ง...”

๒) เขียนแบบกรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติฉบับแรก

“โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วย”

จึงสมควรพิจารณากำหนดแบบการเขียนในเรื่องดังกล่าวของสำนักงานฯ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ผู้เข้าร่วมสัมมนาพิจารณาแบบการเขียนคำปรารภของกรณีจัดตั้งองค์กรมีสองความเห็น ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่ง การเขียนคำปรารภกรณีการจัดตั้งองค์กรสมควรเขียนตามแบบการเขียนข้อยกเว้นของการเขียนคำปรารภน่าจะเหมาะสมกว่าการใช้รูปแบบหลัก เนื่องจากคู่มือแบบการร่างกฎหมายได้กำหนดไว้แล้วว่า กรณีการออกกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ นั้นมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการควบคุมและการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแตกต่างกันตามลักษณะและประเภทของหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น คำปรารภจึงจำเป็นต้องมีความแตกต่างกัน รูปแบบของคำปรารภที่กำหนดจึงแตกต่างจากรูปแบบหลัก ประกอบกับ เมื่อพิจารณาจากการเขียนคำปรารภกรณีการจัดตั้งจังหวัด จะเขียนคำปรารภว่า “โดยที่เป็นการสมควรตั้งจังหวัด” กรณีการเขียนคำปรารภการจัดตั้งองค์กรจึงควรเขียนให้สั้นและกระชับเช่นเดียวกัน

ความเห็นที่สอง การเขียนคำปรารภกรณีการจัดตั้งองค์กรสมควรเขียนตามแบบทั่วไปกรณีเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกว่า “โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วย” เนื่องจากการกำหนดแบบกฎหมายไม่ควรกำหนดให้มีหลายแบบ หากกรณีไม่มีความแตกต่างในประการสำคัญแล้วก็ไม่ควรกำหนดแยกเป็นแบบข้อยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะอีก ประกอบกับการเขียนคำปรารภกรณี



จัดตั้งองค์กรนั้น ไม่ได้มีความแตกต่างในสาระสำคัญกับการเขียนคำปรารภแบบทั่วไป และกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรนั้น อาจมีเนื้อหาในกเรื่องอื่นนอกจากเรื่องจัดตั้งองค์กรด้วย เช่น การกำหนดให้มีกรรมการบริหาร การจัดการเรื่องทรัพย์สิน ดังนั้น จึงควรเขียนคำปรารภกรณีจัดตั้งองค์กรแบบทั่วไป เป็น “โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วย”

นอกจากนี้ หากกำหนดให้การเขียนคำปรารภของกรณีจัดตั้งองค์กรต้องใช้รูปแบบข้อยกเว้นแล้ว กรณีดังกล่าวก็จะใช้เฉพาะกรณีเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรก แต่หากเป็นกรณีของพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหรือฉบับปรับปรุงแล้ว ก็ยังจะต้องมาใช้รูปแบบทั่วไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสะดวกในการร่างกฎหมาย จึงเห็นควรเขียนคำปรารภกรณีจัดตั้งองค์กรแบบทั่วไป เป็น “โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วย”

ประเด็นที่สาม การเขียนเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้ในคำปรารภ

ผู้เข้าร่วมสัมมนาพิจารณากรณีนำเจตนารมณ์ของกฎหมายมาเขียนไว้ในคำปรารภหรือเขียนไว้ในเนื้อหาของกฎหมายด้วยเพื่อประโยชน์ในการตีความกฎหมาย ดังเช่น มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ที่บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์และรังสีในทางสันติ เพื่อให้เกิดความปลอดภัย ความมั่นคงปลอดภัย และการพิทักษ์ความปลอดภัย อย่างเพียงพอ ที่จะป้องกันอันตรายจากผลกระทบทางนิวเคลียร์และรังสีต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม”

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นสรุปได้ดังนี้

๑) มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติฯ เป็นการระบุวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ การเขียนบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดทิศทางของกฎหมาย ซึ่งมีการเขียนน้อยมาก ประกอบกับ การกำหนดบทบัญญัติในมาตรา ๖ ดังกล่าวก็เพื่อให้ผ่านการตรวจสอบจากทบวงการปรมาณูระหว่างประเทศ ที่ประสงค์ให้การใช้พลังงานนิวเคลียร์เป็นไปเพื่อใช้ในทางสันติเท่านั้น ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาประเด็นการเขียนบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวว่า ควรเขียนหรือไม่ และควรกำหนดไว้ในส่วนใดของกฎหมาย

๒) มาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติว่า บทบัญญัติแห่งพระราชกำหนดนี้มุ่งหมายเพื่อการจัดระเบียบการประมงในประเทศไทยและในน่านน้ำทั่วไป เพื่อป้องกันมิให้มีการทำการประมงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เป็นแหล่งอาหารของมนุษย์ชาติอย่างยั่งยืน และรักษาสภาพสิ่งแวดล้อมให้ดำรงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมตามแนวทาง กฎเกณฑ์และมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับนับถือในนานาประเทศ รวมทั้งคุ้มครองสวัสดิภาพของคนประจําเรือ และป้องกันการใช้แรงงานผิดกฎหมายในภาคการประมงภายใต้วัตถุประสงค์ต่าง ๆ ซึ่งการเขียนวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็จะช่วยในการกำหนดกรอบในการออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชกำหนดได้ อย่างไรก็ตาม พระราชกำหนดการประมงฯ ยังได้กำหนดวัตถุประสงค์ของแต่ละหมวดไว้ด้วย ดังนั้น จึงมีประเด็นว่า การเขียนวัตถุประสงค์ของกฎหมายใน



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

มาตรา ๔ ดังกล่าว จะนำไปใช้กับการตีความของแต่ละหมวดที่กำหนดวัตถุประสงค์ไว้แล้วได้หรือไม่อย่างไร

๓) การกำหนดวัตถุประสงค์ของกฎหมายจะเป็นประโยชน์ในการใช้ดุลพินิจของกรรมการตามกฎหมาย

๔) ในระบบกฎหมายเยอรมันการเขียนเจตนารมณ์ของกฎหมายจะเขียนอยู่ในส่วนต้นของกฎหมาย (preamble) หรืออาจกำหนดไว้ในมาตราต้น ๆ ของกฎหมายก็ได้ โดยมีคำเรียกได้หลายแบบ อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ แต่จะถูกนำไปใช้ในการตีความกฎหมายและเป็นกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๕) ในประเทศอังกฤษจะเขียนเจตนารมณ์ของกฎหมายรายมาตราไว้ในเอกสารที่เรียกว่า explanatory note ซึ่งเป็นเอกสารที่เผยแพร่ต่อสาธารณชน

๖) ในประเทศฝรั่งเศสจะมีการเขียนเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้ในเอกสารที่เรียกว่า “explosé des motifs” ซึ่งศาลก็จะใช้อีกสารฉบับนี้ในการตีความด้วย นอกจากนี้ เนื้อหาของบทบัญญัติของกฎหมายจะต้องเป็นบทบัญญัติที่ใช้บังคับได้ โดยจะไม่เขียนเนื้อหาที่ไม่มีสภาพบังคับ ทั้งนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยให้ตัดบทบัญญัติที่ไม่มีสภาพบังคับ (norms) ออกจากร่างกฎหมาย



บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของคำปรารภ ซึ่งเป็นส่วนที่แสดงว่าบทบัญญัติที่เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเป็นไปตามมาตราใดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งเป็นส่วนที่แสดงเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ด้วย

๑. หลักการทั่วไปของบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติมีความมุ่งหมายเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติให้การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเพื่อประกาศหรือแสดงให้ทราบโดยทั่วไปว่า พระราชบัญญัติที่ใช้บังคับนั้นมีบทบัญญัติบางมาตราที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้และให้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวในมาตราใด รวมทั้งระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

๒. แบบการเขียนบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในร่างพระราชบัญญัติ

(๑) พระราชบัญญัติฉบับแรก/พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/พระราชกำหนด

บทจำกัดสิทธิอยู่ในวรรคสองและวรรคสามของคำปรารภก่อนเนื้อหาของกฎหมาย ดังนี้

พระราชบัญญัติ/พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา .. มาตรา.. และมาตรา.. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อ (ให้อธิบายเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ) ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อกำหนดวิธีพิจารณาพิพากษาและการอุทธรณ์คำพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และรวดเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ซึ่งการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว”

พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐

“พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้การกำกับดูแลระบบการชำระเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลอันจะเป็นประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว”

(๒) พระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

บทจำกัดสิทธิและเสรีภาพอยู่ในวรรคสองและวรรคสามของคำปรารภเช่นเดียวกันโดยพิจารณาแต่เฉพาะเนื้อหาของบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา.. มาตรา.. และมาตรา.. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อ (ให้อธิบายเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ)ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๑

“พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ประสบภาวะวิกฤติทางการเงินอันอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจหรือระบบการเงินของประเทศสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอันจะเป็นการป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้น ซึ่งการตราพระราชบัญญัตินี้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว”

๓. สรุปผลการสัมมนาเกี่ยวกับประเด็นปัญหาในการกำหนดบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ณ โรงแรมตรัง กรุงเทพมหานคร เพื่อจะนำความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ มาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และจัดทำแบบการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในส่วนของบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้เป็นมาตรฐานกลางและเป็นหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายของประเทศ รวมทั้งเป็นเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานด้านร่างกฎหมายเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นมีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน ในการสัมมนาได้มีการอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกำหนดบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญในประมวลกฎหมาย

จากการตรวจสอบแนวทางการกำหนดบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญในประมวลกฎหมายของสำนักงานฯ ปรากฏว่า ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ระบอบบทบัญญัติจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ สำนักงานฯ มีการตรวจพิจารณาประมวลกฎหมายเพียงฉบับเดียว คือ ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. (เรื่องเสรีจที่ ๔๖๖-๔๘๐/๒๕๕๓) ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ และประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไม่มีการกำหนดบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้แต่อย่างใด

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเห็นว่า สำหรับการพิจารณาว่าประมวลกฎหมายนั้นนั้น มีบทบัญญัติใดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่นั้น เนื่องจากการจัดทำ



กฎหมายในลักษณะของประมวลกฎหมายต้องมีการจัดทำพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายแยกเป็นอีกฉบับหนึ่งซึ่งในร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายจะมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ใช้ประมวลกฎหมายท้ายพระราชบัญญัตินั้น ด้วยเหตุนี้ ประมวลกฎหมายจึงเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย ดังนั้น ในการพิจารณากำหนดบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพในประมวลกฎหมายจึงต้องพิจารณาว่าเนื้อหาของทั้งสองส่วน คือ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย และประมวลกฎหมายว่ามีเนื้อหาที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ และเป็นสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แล้วจึงอ้างบทบัญญัติมาตรานั้นในบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

การกำหนดบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญในประมวลกฎหมาย ต้องพิจารณาว่าเนื้อหาทั้งในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายและประมวลกฎหมายว่ามีเนื้อหาที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ และเป็นสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติมาตราใดของรัฐธรรมนูญซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แล้วจึงอ้างบทบัญญัติมาตรานั้นในบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญรวมทั้งระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ประเด็นที่สอง การกำหนดเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้กำหนดให้เพิ่มความขึ้นเป็นวรรคสามของคำปรารภ เพื่อระบุถึงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ก็ตาม รวมทั้งระบุด้วยว่ากฎหมายที่ตราขึ้นดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ตลอดจนกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

โดยผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเขียนเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล สรุปได้ดังนี้

๑) จากการตรวจสอบแนวทางการกำหนดเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านมา เห็นได้ว่า โดยส่วนใหญ่จะเป็นการให้เหตุผลอย่างกว้างเท่านั้น แต่จะไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตราที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญซึ่งได้มีการระบุไว้ในวรรคสองของคำปรารภแต่อย่างใด และกฎหมายบางฉบับยังได้นำเหตุผลและความจำเป็นใน



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

การออกกฎหมายมากำหนดไว้เป็นเหตุผลและความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญด้วย

๒) การเขียนเหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ไม่ควรเขียนเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ การให้เหตุผลก็ควรเกี่ยวข้องกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล เช่น หากกฎหมายกำหนดให้สามารถเข้าไปในเคหสถานของบุคคลได้แล้ว ก็ควรระบุเหตุผลให้ชัดเจนว่า เหตุใดจึงจำเป็นต้องกำหนดให้สามารถเข้าไปในเคหสถานของบุคคลได้

๓) บางกรณีก็ยังมีประเด็นว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือไม่ เช่น การเขียนลักษณะต้องห้ามของกรรมการจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือไม่ และบทบัญญัติเรื่องโทษทางอาญาจะต้องระบุเหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยในประเทศเยอรมัน บทบัญญัติที่เป็นการกำหนดโทษ จะไม่จำเป็นต้องมีการระบุมาตราตามรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจไว้ เนื่องจากเป็นกรณีที่เห็นโดยชัดแจ้งอยู่แล้วว่าเป็นการจำกัดสิทธิ

๔) ในประเทศเยอรมันกฎหมายจะต้องบัญญัติถึงสิทธิมูลฐานที่ถูกจำกัดรวมทั้งมาตราของสิทธิมูลฐานนั้นด้วย แต่ไม่จำเป็นต้องระบุเหตุผลในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้วย เนื่องจากไม่ใช่เรื่องสำคัญ



มาตรฐานรักษาการ

การกำหนดให้มีผู้รักษาการตามกฎหมายมีปรากฏอยู่ในกฎหมายไทยมาตั้งแต่แรกเริ่ม โดยจะกำหนดให้เสนาบดีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการให้เป็นที่ไปตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของหลายกระทรวง กฎหมายจะกำหนดให้เสนาบดีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรักษาการร่วมกัน ซึ่งที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย (นายเรอเน่ กียอง) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึก เรื่อง ผู้มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามกฎหมาย (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘/๒๕๕๗) ว่า การที่กำหนดให้รัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารเพื่อดูแลให้การเป็นที่ไปตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นที่ไปตามหลัก “การแบ่งแยกการงาน” อันนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการของเจ้าหน้าที่ภายในกระทรวง และเป็นผู้แก้ไขเมื่อมีการตีความหรือใช้กฎหมายนั้นผิดพลาดในเวลาอันสมควร ซึ่งการมอบหมายการบริหารราชการแก่รัฐมนตรีนั้นมิใช่ผลในทางปฏิบัติ ๒ ประการ ประการแรก ทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นมีอำนาจหน้าที่ในการสื่อสารแก่เจ้าหน้าที่ในกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นที่ไปตามกฎหมายภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง ประการที่สอง เป็นการป้องกันมิให้รัฐมนตรีคนอื่น ๆ เข้ามาแทรกแซงการบริหารราชการตามกฎหมาย และเพื่อหลีกเลี่ยงการขัดแย้งในการออกคำสั่งหรือตีความกฎหมายนั้น

ดังนั้น มาตรฐานรักษาการจึงเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญมาตราหนึ่งในพระราชบัญญัติซึ่งแสดงให้เห็นถึงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลการใด ๆ ให้เป็นที่ไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๑. หลักการทั่วไปของมาตรฐานรักษาการ

๑.๑ ความมุ่งหมายของมาตรฐานรักษาการ^๔

(๑) เพื่อให้ทราบว่ามีรัฐมนตรีกระทรวงใดรับผิดชอบปฏิบัติการให้เป็นที่ไปตามกฎหมายนั้น ๆ หากไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการอาจไม่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดปฏิบัติการให้เป็นที่ไปตามกฎหมายนั้นเลย เนื่องจากเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของอีกกระทรวงหนึ่ง หรืออาจทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อน เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลายกระทรวงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดียวกัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายบางฉบับมีการกำหนดให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย เช่น ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๕๑๙/๒๕๕๗) ที่กำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

^๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย (Legislative Drafting Manual), พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ), กันยายน ๒๕๕๑, หน้า ๒๑๖ – ๒๑๗.



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(๒) เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ เช่น ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นรายบุคคล ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นผู้ทำหน้าที่ชี้แจงและตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๓) เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อกับทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายทำให้ทราบได้ทันทีว่ากระทรวงใดเป็นเจ้าของเรื่องมีอำนาจหน้าที่และปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

๑.๒ แนวทางการเขียนมาตรารักษาราชการในร่างพระราชบัญญัติ

(๑) การกำหนดให้มีมาตรารักษาราชการในร่างพระราชบัญญัติ

แม้มาตรารักษาราชการจะเป็นบทบัญญัติหลักของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่อาจไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีมาตรารักษาราชการในพระราชบัญญัติทุกฉบับเสมอไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการใช้บังคับกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ

๑) กรณีที่ต้องมีมาตรารักษาราชการ

๑.๑ กฎหมายใดที่ตราขึ้นใหม่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายจำเป็นต้องกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดรับผิดชอบในการดำเนินการหรือปฏิบัติการดังกล่าวด้วย จึงต้องกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ แต่กฎหมายทุกฉบับไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการเสมอไปเพราะหากไม่ได้มีเนื้อหาที่กำหนดให้มีการปฏิบัติใด ๆ ตามกฎหมาย ก็ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติมาตรารักษาราชการ

๑.๒ กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม โดยหลักย่อมถือว่าเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติแทนที่บทบัญญัติเดิมในกฎหมายฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยอัตโนมัติ แต่ในกรณีที่ในกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเอง มีบทบัญญัติเป็นเอกเทศซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วย กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ต้องมีบทบัญญัติมาตราผู้รักษาการเช่นเดียวกัน

๑.๓ กฎหมายยกเลิกที่ตราขึ้นเพื่อยกเลิกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ถ้ามีบทบัญญัติในกฎหมายยกเลิกกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อผลแห่งการยกเลิกนั้น กฎหมายฉบับยกเลิกนั้นก็ต้องมีบทบัญญัติมาตรารักษาราชการ



๑.๔ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้รัฐมนตรีสองกระทรวงร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่พระราชบัญญัตินี้มีรัฐมนตรีรักษาการเพียงกระทรวงเดียวจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรารักษาการของพระราชบัญญัติโดยการกำหนดให้รัฐมนตรีสองกระทรวงร่วมกันรักษาการด้วย^{๑๐}

๒) กรณีที่ไม่ต้องมีมาตรารักษาการ

๒.๑ กฎหมายที่เป็นกฎหมายที่วางหลักทั่วไป ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ อาทิ บัญญัติกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใดโดยไม่ได้กำหนดภาระแก่ฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการอันใดเพื่อยังให้กฎหมายนั้นเกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา

๒.๒ กฎหมายที่บัญญัติหลักการทั่วไปโดยกำหนดว่า ถ้ามีกรณีที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นจะต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะไม่มีการกำหนดมาตราว่าด้วยผู้รักษาการไว้ แต่เมื่อได้มีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมาแล้ว กฎหมายเฉพาะนั้นก็ต้องระบุให้มีรัฐมนตรีรักษาการตามกฎหมายเฉพาะไว้เพื่อกำกับการตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติหลักการทั่วไปนั้น

๒.๓ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตาม ๒.๑ และ ๒.๒ ก็ไม่ต้องมีบทบัญญัติผู้รักษาการเช่นเดียวกัน

๒.๔ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายว่าด้วยเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่ไม่มีกรณีที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติการตามกฎหมายอีกต่อไปแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติผู้รักษาการ เพราะเมื่อกำหนดให้ยกเลิกกฎหมายฉบับใดหรือตัวบทกฎหมายในเรื่องใด กฎหมายฉบับนั้นหรือตัวบทกฎหมายในเรื่องนั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้อีกต่อไป

(๒) การกำหนดตำแหน่งผู้รักษาการในมาตรารักษาการ

การกำหนดว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับใด จะต้องพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายฉบับนั้นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจบริหารของกระทรวงใด และโดยทั่วไปจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดเพียงกระทรวงเดียวเป็นผู้รักษาการเท่านั้น อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีพิเศษที่การใช้บังคับกฎหมายเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบของหลายกระทรวง ในกรณีเช่นนี้ก็จำเป็นต้องบัญญัติมาตรารักษาการ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องทั้งหลายร่วมกันรักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น นอกจากนี้ยังมีกรณีพิเศษที่มีได้กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ แต่กำหนดให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายและมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายนั้น เช่น ประธานศาลฎีกา ประธาน

^{๑๐}ร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ และเพิ่มความเป็น (๖) ของมาตรา ๙ เพื่อให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดรัฐวิสาหกิจที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือน จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗ อันเป็นบทรักษาการของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อให้มีอำนาจออกประกาศกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๙ (๖) ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๒/๒๕๓๔)



รัฐสภา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครอง ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๓) ตำแหน่งของมาตรการรักษาการในร่างพระราชบัญญัติ

ตำแหน่งของมาตรการรักษาการจะปรากฏอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติ โดยแบ่งได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

กรณีแรก กรณีพระราชบัญญัติมีการแบ่งหมวดหมู่ ให้กำหนดมาตรการรักษาการไว้ในบททั่วไป โดยอยู่ต่อกับบทนิยามของพระราชบัญญัติและอยู่ก่อนการแบ่งหมวดหมู่

กรณีที่สอง กรณีพระราชบัญญัติไม่มีการแบ่งหมวดหมู่ ให้กำหนดไว้เป็นมาตราสุดท้ายของพระราชบัญญัติ

๓. แบบการเขียนมาตรการรักษาการของร่างพระราชบัญญัติ^{๑๑}

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๙ เห็นชอบให้แบบของการยกร่างกฎหมายให้ถือปฏิบัติตาม “คู่มือแบบการร่างกฎหมาย” ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำขึ้น ซึ่งคู่มือแบบการร่างกฎหมายได้กำหนดการเขียนมาตรการรักษาการไว้ ดังต่อไปนี้^{๑๒}

๑) กรณีมีผู้รักษาการคนเดียว มีรูปแบบการเขียนทั้งหมด ๔ แบบ ดังต่อไปนี้

แบบที่ ๑

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีผู้เดียว ไม่ว่าจะป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงใดทบวงหนึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยมีได้กำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น, น.๒๑๗-๒๑๙

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น, น. ๒๑๙-๒๒๓



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

แบบที่ ๒

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจ... กับออกกฎกระทรวง... เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีผู้เดียว ไม่ว่าจะป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงใดทบวงหนึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติ และกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย ทั้งนี้ การออกกฎเพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายนั้น หากมิได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแล้ว จะไม่ต้องกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎ เว้นแต่การให้อำนาจออกกฎเกี่ยวกับการกำหนด ลด หรือยกเว้นอัตราค่าธรรมเนียม

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐
“มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

แบบที่ ๓

มาตรา .. ให้ประธาน...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมิใช่ฝ่ายบริหารแต่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ เช่น ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา รักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยมีได้กำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราวโดยศาล พ.ศ. ๒๕๖๐
“มาตรา ๑๐ ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

แบบที่ ๔

มาตรา .. ให้ประธาน...รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจ... เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมิใช่ฝ่ายบริหาร แต่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ เช่น ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา รักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรือ อำนาจดำเนินการอื่นด้วย

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

“มาตรา ๖ ให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกข้อกำหนด ระเบียบ และประกาศของศาล เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

การออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามมติของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

๒) กรณีมีผู้รักษาการตั้งแต่สองคนขึ้นไป มีรูปแบบการเขียนทั้งหมด ๔ แบบ ดังต่อไปนี้

แบบที่ ๑

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยมีได้กำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรือ อำนาจดำเนินการอื่นด้วย

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติคุ้มครองการประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ครั้งที่ ๑๖ ในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๖

“มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

แบบที่ ๒

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของตน



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยมีได้กำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย ทั้งนี้ ในการรักษาการตามพระราชบัญญัติให้ดำเนินการเฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีแต่ละคนเท่านั้น

พระราชบัญญัติราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๙

“มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน”

แบบที่ ๓

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ... กับออกกฎกระทรวง...เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติ และกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจหรือการออกกฎจะต้องดำเนินการร่วมกัน

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

“มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบและประกาศ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

แบบที่ ๔

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง...และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง/ประธาน... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ... กับออกกฎกระทรวง... เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติ และกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย หรือกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีกับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมิใช่ฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ เช่น ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา ร่วมกัน



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

รักษาการตามพระราชบัญญัติ และกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎหรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจหรือการออกกฎไม่ต้องดำเนินการร่วมกัน แต่ให้ดำเนินการเฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการแต่ละคนเท่านั้น

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓

“มาตรา ๗ ให้ประธานศาลฎีกาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ประธานศาลฎีกาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศ หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

กฎกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศ หรือระเบียบ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

๓. ประเด็นปัญหาและผลการสัมมนาเกี่ยวกับมาตรการรักษาการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานร่างกฎหมาย เรื่อง มาตรการรักษาการ เมื่อวันศุกร์ ที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรมตรัง กรุงเทพมหานคร เพื่อจะนำความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ มาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และจัดทำแบบการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในส่วนของมาตรการรักษาการของร่างพระราชบัญญัติให้เป็นมาตรฐานกลาง และเป็นหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายของประเทศ รวมทั้งเป็นเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานด้านร่างกฎหมาย เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นมีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน ในการสัมมนาได้มีการอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การกำหนดในมาตรการรักษาการเพื่อให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้

แนวทางการเขียนมาตรการรักษาการของสำนักงานฯ ที่ผ่านมาจะกำหนดบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติ แต่โดยที่ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๘ ในวันพฤหัสบดี ที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เพื่อพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอยู่แล้ว และการบัญญัติอำนาจดังกล่าวไว้ในมาตราผู้รักษาการจะทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนตั้งแต่ต้นว่า รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมซึ่งอยู่ตอนท้ายของร่างพระราชบัญญัติ



ให้แตกต่างกันได้ จึงมีมติให้นำความในอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติมากำหนดไว้ในมาตรา
รักษาการ ซึ่งต่อมาได้มีกฎหมายหลายฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนด
รายละเอียดในการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ ในมาตรารักษาการ ได้แก่ ร่าง
พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติ
ธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ...

ดังนั้น ในเรื่องนี้จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ในการบัญญัติมาตรารักษาการนั้น
สมควรกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมท้าย
พระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้ในมาตรารักษาการของร่างพระราชบัญญัติตามแนวทางของสภานิติ
บัญญัติแห่งชาติหรือสมควรกำหนดไว้ในส่วนท้ายของบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้อภิปรายประเด็นปัญหาสรุปได้เป็นสี่แนวทาง ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรกำหนดข้อความที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออก
กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้ไว้ในมาตรา
รักษาการ เนื่องจากข้อความดังกล่าวเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการออกกฎกระทรวงกำหนด
ค่าธรรมเนียม ไม่ใช่เรื่องกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม จึงสมควรนำมากำหนดรวมไว้ในมาตรา
รักษาการซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมจะเหมาะสมกว่า
 อีกทั้งยังทำให้รัฐมนตรีผู้รักษาการทราบถึงเงื่อนไขในการออกกฎกระทรวงตามที่กำหนดไว้ในมาตรา
รักษาการโดยไม่ต้องไปดูบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติอีก และช่วยให้ประชาชน
สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกกฎกระทรวงของฝ่ายบริหารได้โดยดูจากเงื่อนไขการออก
กฎกระทรวงที่กำหนดไว้ในมาตรารักษาการ นอกจากนั้น การนำข้อความดังกล่าวไปกำหนดไว้ใน
บัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ หากต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีอัตราค่าธรรมเนียม
ท้ายพระราชบัญญัติอาจทำให้เกิดประเด็นปัญหาว่าจะเรียกข้อความดังกล่าวเป็น “วรรค” ของบัญชี
อัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติได้หรือไม่

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรกำหนดข้อความที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออก
กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้ไว้ในบัญชีอัตรา
ค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ เนื่องจากมาตรารักษาการมีความมุ่งหมายหลักเพื่อให้ทราบว่าผู้ใดมี
หน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่การกำหนดให้การออกกฎกระทรวงกำหนด
ค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันได้เป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดของการออกกฎกระทรวงเท่านั้น
จึงสมควรนำไปกำหนดรวมไว้กับบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติจะเหมาะสมกว่า
 นอกจากนั้น การนำข้อความดังกล่าวมากำหนดไว้ในมาตรารักษาการยังทำให้มาตรารักษาการมี
เนื้อหามากขึ้น และในอนาคตอาจมีการนำเงื่อนไขในการออกกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ มากำหนดไว้ใน
มาตรารักษาการด้วย จะทำให้มาตรารักษาการมีเนื้อหาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และไม่สอดคล้องกับความมุ่ง
หมายหลักของการมีมาตรารักษาการ

แนวทางที่สาม เห็นว่า ควรกำหนดข้อความที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออก
กฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้แยกเป็นอีกมาตราหนึ่ง



เป็นการเฉพาะในลักษณะที่เป็นบททั่วไป เพื่อให้ตรงตามความประสงค์ของการมีมาตรการรักษาการที่กำหนดแต่เพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดเป็นผู้มาตรการรักษาการเท่านั้น การนำบทบัญญัติส่วนอื่นมากำหนดรวมไว้ในมาตรการรักษาการ จะยิ่งทำให้มาตรการรักษาการมีเนื้อหาเรื่องอื่นที่มากเกินไปจนสมควรและในอนาคตจะยิ่งทำให้มาตรการรักษาการขยายเนื้อหาออกไปมากกว่านี้ เช่น อำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ การออกกฎกระทรวงในเรื่องต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติบางฉบับเอามาเขียนไว้ในมาตรการรักษาการ

แนวทางที่สี่ เห็นว่า ไม่ต้องกำหนดข้อความที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้ไว้ในพระราชบัญญัติ เพราะมาตรการรักษาการของพระราชบัญญัติได้ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ ดังนั้น ในการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม รัฐมนตรีผู้รักษาการย่อมมีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมแต่ละรายการให้แตกต่างกันได้ เพียงแต่จะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายฉบับที่ไม่กำหนดข้อความดังกล่าวไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ และมาตรการรักษาการ แต่รัฐมนตรีผู้รักษาการได้อาศัยอำนาจตามมาตรการรักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมแตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมสัมมนาบางท่านมีความเห็นแย้งว่า หากไม่มีข้อความกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันได้ไว้ในพระราชบัญญัติ รัฐมนตรีย่อมไม่มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันได้ เพราะจะเป็นการออกกฎกระทรวงเกินอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท

ประเด็นที่สอง การกำหนดมาตรการรักษาการในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางหลักในการบัญญัติมาตรการรักษาการในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่า โดยหลักย่อมถือว่าเป็นบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติแทนที่บทบัญญัติเดิมในกฎหมายฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยอัตโนมัติ แต่ในกรณีที่ในกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเองมีบทบัญญัติเป็นเอกเทศซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ต้องมีบทบัญญัติมาตราผู้รักษาการเช่นเดียวกัน

โดยที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการกำหนดมาตรการรักษาการในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่า หากร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมีบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลแล้วจะต้องกำหนดมาตรการรักษาการไว้ด้วยเสมอ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินและการก่อการร้าย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณา



ว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับที่มีบทบัญญัติเอกเทศหรือมีบทเฉพาะกาลต้องบัญญัติให้มีมาตรการรักษาการทุกกรณีหรือไม่

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้อภิปรายประเด็นปัญหาสรุปได้เป็นสองแนวทาง ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรกำหนดมาตรการรักษาการเฉพาะในกรณีที่บทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดเท่านั้น เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการมีมาตรการรักษาการคือการสั่งการและควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาล ดังนั้น หากในบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลมิได้กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารสั่งการและควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลดังกล่าวก็ไม่จำเป็นต้องมีมาตรการรักษาการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ (นายมีชัย ฤชุพันธ์) ได้เคยให้ไว้ในการสัมมนาเพื่อเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เมื่อวันศุกร์ ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ ว่า การพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องมีมาตรการรักษาการหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่าบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ หากบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ต้องมีมาตรการรักษาการด้วย ทั้งนี้ สำหรับร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสับสนุนทางการเงินและการก่อการร้าย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งกำหนดบทเฉพาะกาลว่า “มาตรา ๘ ให้ถือว่าประกาศรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนดมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งได้ประกาศไว้แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นประกาศรายชื่อบุคคลที่ถูกกำหนดตามมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้” นั้น มิได้มีเนื้อหาที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจสั่งการและควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาลกรณีจึงไม่จำเป็นต้องมีมาตรการรักษาการแต่อย่างใด

แนวทางที่สอง เห็นว่า สมควรกำหนดมาตรการรักษาการในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับที่มีบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาล ไม่ว่าจะบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ เพราะการกำหนดบทบัญญัติเอกเทศและบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติฉบับแรกจึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการรักษาการไว้เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย นอกจากนี้ การพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่นั้นอาจพิจารณาจาก และผู้ร่างกฎหมายแต่ละคนอาจตีความแตกต่างกัน และหากพิจารณาจากมุมมองของการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในสภา ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทเฉพาะกาลไม่ได้กำหนดมาตรการรักษาการไว้ แต่ต่อมา



สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประสงค์จะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับบทเฉพาะกาลดังกล่าวอาจมีปัญหาว่าใครจะเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม และในกรณีที่ต้องมีการตีความบทบัญญัติที่เป็นเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หากไม่กำหนดมาตรการรักษาการไว้อาจมีปัญหาว่าไม่มีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการตีความบทบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการกระทบต่อสิทธิของประชาชน เพราะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับแรกอาจปฏิเสธว่าตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ดังนั้นการกำหนดมาตรการรักษาการไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับที่มีบทบัญญัติที่เป็นเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลตามแนวทางของสภานิติบัญญัติแห่งชาติย่อมจะมีความรอบคอบและเป็นประโยชน์มากกว่า

ประเด็นที่สาม การตรวจสอบหรือควบคุมการดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่มาตราการรักษาการกำหนดให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

โดยที่ความมุ่งหมายประการหนึ่งของการกำหนดมาตรการรักษาการ คือ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ เช่น ตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นรายบุคคล ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นผู้ทำหน้าที่ชี้แจงและตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ผู้ที่จะถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจหรือถูกตั้งกระทู้ถาม ได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้น ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งกระทู้ถามซึ่งกำหนดให้ผู้ตั้งกระทู้ถามต้องระบุชื่อเรื่องที่จะถามพร้อมระบุวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดด้วย รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการในการอภิปรายไม่ไว้วางใจซึ่งกำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อชี้แจงด้วยตนเอง

ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย การตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ เช่น การตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินการตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่มาตราการรักษาการกำหนดให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นอย่างไร

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้อภิปรายประเด็นปัญหาสรุปได้เป็นสองแนวทาง ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง การตรวจสอบหรือควบคุมการดำเนินการตามกฎหมายผ่านทางการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อรัฐสภาตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจอภิปรายและเสนอข้อสังเกต คำแนะนำ หรือคำถามต่าง ๆ ไปถึงผู้รักษาการตามกฎหมายผ่านการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีดังกล่าว



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

แนวทางที่สอง การตรวจสอบหรือควบคุมการดำเนินการตามกฎหมายผ่านการหรือผู้รักษาการตามกฎหมาย โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจมีหนังสือขอหารือเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นไปยังผู้รักษาการตามกฎหมายผ่านทางประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้รักษาการตามกฎหมายจะมีหนังสือตอบข้อหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวผ่านมาทางประธานสภาผู้แทนราษฎร

ประเด็นที่สี่ ในกรณีที่มาตรการรักษาการกำหนดให้มีผู้รักษาการตามกฎหมายตั้งแต่สองคนขึ้นไปและประสงค์จะกำหนดให้ผู้รักษาการแต่ละคนใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน ควรใช้ถ้อยคำในมาตรการรักษาการอย่างไร

ปัจจุบันการเขียนมาตรการรักษาการในกรณีที่กำหนดให้มีผู้รักษาการตั้งแต่สองคนขึ้นไปและกำหนดให้ผู้รักษาการแต่ละคนใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน มีการใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน เช่น “ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตน” “ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงนั้น” “ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน” นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ใช้คำว่า “หน้าที่และอำนาจ” แทนคำว่า “อำนาจหน้าที่” และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีบันทึกข้อความ เรื่อง การใช้ถ้อยคำ “หน้าที่และอำนาจ” ในร่างกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ใช้คำว่า “หน้าที่และอำนาจ” แทนคำว่า “อำนาจหน้าที่” ในร่างกฎหมายทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ควรใช้ถ้อยคำในส่วนที่กำหนดให้ผู้รักษาการแต่ละคนใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน อย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกัน และควรแก้ไขถ้อยคำในมาตรการรักษาการจาก “ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน” เป็น “ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตน” เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ หรือไม่

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้อภิปรายประเด็นปัญหาสรุปได้เป็นสองแนวทาง ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรใช้ถ้อยคำให้สอดคล้องกับคู่มือแบบการร่างกฎหมายในหัวข้อ “มาตรการรักษาการ” จนกว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงคู่มือฯ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงแบบการเขียนมาตรการรักษาการบางประการโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นประเด็นปัญหาที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงคู่มือแบบการร่างกฎหมายให้ทันสมัยต่อไป

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรกำหนดถ้อยคำให้สอดคล้องกันเพราะในคู่มือแบบการร่างกฎหมายก็มีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน เช่น กรณีที่มีผู้รักษาการตั้งแต่สองคนขึ้นไป แบบที่ ๒ ใช้ถ้อยคำว่า “ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของตน” แต่แบบที่ ๔ ใช้ถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน” สำหรับการแก้ไขถ้อยคำว่า “ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวง” ในร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๑๙๘/๒๕๕๖) นั้น อาจ



เป็นเหตุผลจำเป็นเฉพาะเรื่องจึงไม่ควรนำมากำหนดเป็นแบบ เพราะคำว่า “อำนาจหน้าที่ของตน” กับ “ราชการของกระทรวง” มีความหมายแตกต่างกัน โดยคำว่า “อำนาจหน้าที่ของตน” หมายถึงอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ ส่วนคำว่า “ราชการของกระทรวง” หมายถึงอำนาจหน้าที่ทั้งหมดของกระทรวงนั้น ๆ

แนวทางที่สาม เห็นว่า ไม่ควรกำหนดถ้อยคำที่ให้ผู้รักษาการแต่ละคนใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนไว้ในมาตรารักษากร เพราะแม้จะกำหนดถ้อยคำดังกล่าวไว้ก็อาจเกิดปัญหาว่าผู้รักษาการไม่สามารถตกลงกันได้ว่าการดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องใดสมควรเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการคนใด ดังนั้น จึงควรให้เป็นดุลพินิจของผู้รักษาการร่วมกันที่จะตกลงกันว่าเรื่องใดเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการคนใด

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำ “หน้าที่และอำนาจ” แทน “อำนาจหน้าที่” เพื่อให้สอดคล้องกับถ้อยคำดังกล่าวในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น ที่ประชุมเห็นว่า กฎหมายในอดีตจะใช้คำว่า “อำนาจหน้าที่” มาโดยตลอด ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เปลี่ยนไปใช้คำว่า “หน้าที่และอำนาจ” ในชั้นการพิจารณา ร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีข้อสังเกตว่าสมควรแก้ไขถ้อยคำ “อำนาจหน้าที่” ในร่างกฎหมายอื่น ๆ เป็น “หน้าที่และอำนาจ” เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฯ ดังนั้นในกรณีที่เป็นกฎหมายฉบับใหม่ อาจใช้ถ้อยคำ “หน้าที่และอำนาจ” แต่ในกรณีที่เป็นกฎหมายเก่าก็ควรใช้ถ้อยคำเดิมเพื่อให้ถ้อยคำในกฎหมายสอดคล้องกันทั้งฉบับ

ประเด็นที่ห้า การบัญญัติมาตรารักษากรในกรณีที่มีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติตั้งแต่สองคนขึ้นไป และผู้รักษาการแต่ละคนมีอำนาจดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน สมควรกำหนดให้ชัดเจนในมาตรารักษากรว่าผู้รักษาการคนใดคนหนึ่งหรือแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่

มาตรารักษากรของร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่กำหนดให้มีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติ นอกจากจะกำหนดให้ผู้รักษาการแต่ละคนมีอำนาจดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนแล้ว ยังได้กำหนดให้ผู้รักษาการแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นไว้เป็นการเฉพาะด้วย เช่น ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๓๙/๒๕๕๘) ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๖/๒๕๕๙) ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การบัญญัติมาตรารักษากรในกรณีที่มีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติตั้งแต่สองคนขึ้นไป และผู้รักษาการแต่ละคนมีอำนาจดำเนินการเฉพาะที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน สมควรกำหนดให้ชัดเจนในมาตรารักษากรว่าผู้รักษาการคนใดคนหนึ่งหรือแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... มีอำนาจ...

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... มีอำนาจ...

(กฎหมายลำดับรอง) นั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้อภิปรายประเด็นปัญหาสรุปได้เป็นสองแนวทาง ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า สมควรกำหนดให้ผู้รักษาการคนใดคนหนึ่งหรือแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากการใช้ถ้อยคำที่กำหนดให้ผู้รักษาการแต่ละคนมีอำนาจดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนนั้นยังไม่ชัดเจนว่าผู้รักษาการคนใดมีอำนาจหรือออกกฎในเรื่องใดบ้าง จึงสมควรระบุให้ชัดเจนว่าผู้รักษาการแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นไว้เป็นการเฉพาะในมาตราการรักษาการ ซึ่งจะทำการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๗๓๙/๒๕๕๘) ร่างพระราชบัญญัติแพ พ.ศ. (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๖/๒๕๕๙) อย่างไรก็ตาม การกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน ผู้ร่างจึงต้องทราบนโยบายของฝ่ายบริหารที่ชัดเจนแน่นอน รวมทั้งต้องพิจารณาถึงภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบคอบเสียก่อน จึงจะสามารถกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวให้เป็นการถูกต้องเหมาะสม และไม่มีปัญหาการโต้แย้งในทางปฏิบัติได้

แนวทางที่สอง เห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้ผู้รักษาการคนใดคนหนึ่งหรือแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นไว้เป็นการเฉพาะในมาตราการรักษาการ เพราะหากในอนาคตอาจมีการแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายและทำให้ถ้อยคำที่กำหนดไว้มาตราการรักษาการไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของกฎหมายที่มีการแก้ไข แต่เห็นควรนำไประบุไว้ในเนื้อหาของกฎหมายแต่ละมาตราที่เกี่ยวข้องจะเหมาะสมกว่า เช่น มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งใช้ถ้อยคำว่า “ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรประกาศกำหนด” หรืออาจกำหนดในมาตราการรักษาการอย่างกว้างว่า ให้ผู้รักษาการคนใดมีอำนาจดำเนินการในส่วนใดของกฎหมาย เช่น มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดิบ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งใช้ถ้อยคำว่า “ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” และวรรคสองใช้ถ้อยคำว่า “ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการศุลกากร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย”



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ประเด็นที่หก การอ้างมาตรการรักษาการในบทอาศัยอำนาจของกฎหมายลำดับรอง
การอ้างมาตรการรักษาการในบทอาศัยอำนาจของกฎหมายลำดับรองควรอ้างเพียงมาตราเฉพาะที่กำหนดเนื้อหาในการออกกฎหมายลำดับรอง หรืออ้างทั้งมาตรการรักษาการและมาตราเฉพาะที่กำหนดเนื้อหาในการออกกฎหมายลำดับรอง และในกรณีที่มาตรการรักษาการกำหนดให้มีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและมีข้อความกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง แต่ไม่ได้กำหนดอำนาจในการออกระเบียบหรือกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องภายในไว้ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะอาศัยอำนาจตามมาตรการรักษาการเพียงมาตราเดียวในการออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องภายในซึ่งไม่กระทบสิทธิของประชาชนได้หรือไม่

ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนใหญ่เห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า โดยหลักในการอ้างบทอาศัยอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองจะต้องอ้างทั้งมาตรการรักษาการและมาตราเฉพาะที่กำหนดเนื้อหาในการออกกฎหมายลำดับรองควบคู่กันเสมอ โดยมาตรการรักษาการจะกำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายมีอำนาจกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนมาตราเฉพาะที่กำหนดเนื้อหาในการออกกฎหมายลำดับรองจะกำหนดให้ออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ในเรื่องใดบ้าง เว้นแต่กฎหมายเก่าบางฉบับซึ่งกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการไว้อย่างกว้างในมาตรการรักษาการ เช่น พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๘๗ ผู้รักษาการตามกฎหมายจะออกกฎหมายลำดับรองโดยอาศัยอำนาจจากมาตรการรักษาการเพียงมาตราเดียว โดยไม่ต้องมีมาตราเฉพาะที่กำหนดเนื้อหาในการออกกฎหมายลำดับรอง



บทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาลเป็นบทบัญญัติที่กำหนดไว้โดยมุ่งหมายจะบังคับกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง และหากพิจารณาจากหลักการและวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับจะเห็นได้ว่าบทเฉพาะกาลที่ปรากฏในเนื้อหาของกฎหมายส่วนใหญ่มีกำหนดขึ้นด้วยความมุ่งหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อรองรับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือขัดข้อขัดแย้งในเรื่องต่าง ๆ จากการใช้บังคับที่กฎหมายที่ตราขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายฉบับใหม่ การยกเลิกกฎหมาย การปรับปรุงกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ไม่ว่าจะผลกระทบดังกล่าวจะเป็นเรื่องใดก็ตาม

(๒) เพื่อรองรับการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของเอกชนที่มีขึ้นก่อนระหว่างที่ยังไม่เคยมีกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับ ให้เป็นการดำเนินการที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต่อไป หรือให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องต่อไปในช่วงที่มีการเริ่มใช้บังคับกฎหมาย

(๓) เพื่อให้การดำเนินการของรัฐหรือองค์กรที่เคยมีกฎหมายรองรับสามารถดำเนินการต่อเนื่องต่อไปโดยไม่หยุดชะงัก จนกว่ากลไกของกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่หรือประกาศใช้บังคับนั้น มีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้

(๔) เพื่อกำหนดกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในวาระแรกหรือในระยะแรกของการใช้บังคับกฎหมาย

(๕) เพื่อรับรองสิทธิประโยชน์ที่บุคคลได้รับมาโดยผลของกฎหมายฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไป ให้คงมีอยู่ต่อไป

บทเฉพาะกาลจึงถือเป็นบทบัญญัติที่สร้างการเชื่อมต่อระหว่างกฎหมายสองฉบับ เมื่อมีการตรากฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และผู้ร่างกฎหมายต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายกับเหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นก่อนหรือระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับนั้นเป็นการชั่วคราว^{๑๓}

๑. หลักการทั่วไปของบทเฉพาะกาล

ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะจะเป็นกฎหมายฉบับใหม่ กฎหมายปรับปรุงหรือกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในบางเรื่องบางมาตรา นอกเหนือไปจากการคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายจะต้องพิจารณาเสมอว่ากฎหมายนั้นมีความมุ่งหมายหรือความจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทเฉพาะกาลไว้ในเนื้อหาของกฎหมายด้วยหรือไม่ อย่างไร โดยเบื้องต้นจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าในการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นมีเรื่องอะไรยังค้างที่จำเป็นจะต้องทำ^{๑๔} หรือจำเป็นต้อง

^{๑๓} ธรรมนูญ สุมันตกุล, “การร่างกฎหมาย และแบบกฎหมาย”, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เมษายน ๒๕๕๔, น.๘๖.

^{๑๔} มีชัย ฤชุพันธุ์, “แนวความคิดและข้อสังเกตในการยกร่างกฎหมาย”, การอบรมโครงการหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๘ วันพุธที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๒



คงบัพัญญัติของกฎหมายในเรื่องใดไว้ หรือไม่ (ทั้งในส่วนของกรดำเนินการของประชาชนทั่วไปที่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย และในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมายเอง) ซึ่งถ้าหากยังมีอะไรค้างอยู่หรือจำเป็นต้องคงไว้ก็ต้องกำหนดบทเฉพาะกาลขึ้นเพื่อรองรับในเรื่องนั้น ๆ แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่าควรเขียนบทเฉพาะกาลให้มีรูปแบบหรือเนื้อหาสาระอย่างไรให้สอดคล้องกับหลักการและเหมาะสมกับการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ซึ่งในโครงสร้างของกฎหมายฉบับนี้อาจไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดบทเฉพาะกาลไว้เลยก็ได้หากเนื้อหาของกฎหมายนั้นสามารถบังคับใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ทันทีที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ

๒. แบบการเขียนบทเฉพาะกาลของร่างพระราชบัญญัติตามแบบคู่มือการร่างกฎหมาย^{๑๕}

จากเนื้อหาของบทเฉพาะกาลดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดแนวทางการร่างกฎหมายโดยจำแนกรูปแบบกฎหมายของบทเฉพาะกาลที่อาจแบ่งได้ออกเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้

(ก) กลุ่มที่ ๑ บทเฉพาะกาลรองรับการบริหาร

บทเฉพาะกาลกำหนดขึ้นเพื่อรองรับสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการดำเนินงาน ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร และทรัพย์สินที่ใช้ในการบริหาร ซึ่งมีการเขียน ๑๐ รูปแบบ ดังต่อไปนี้

แบบที่ ๑ ให้มีคณะกรรมการชั่วคราวปฏิบัติหน้าที่

มาตรา .. ในระยะเริ่มแรก ให้...(ชื่อคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับใหม่)...ประกอบด้วย ...(ระบุชื่อตำแหน่งของบุคคล)...เป็นประธานกรรมการ ...(ระบุกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ)...เป็นกรรมการ... และ...(ระบุชื่อตำแหน่งของบุคคล)...เป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มี...(ระบุชื่อคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับใหม่)...ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกิน...(ระยะเวลาที่คาดว่าจะสามารถดำเนินการให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับใหม่ได้)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครสวรรค์ พ.ศ. ๒๕๓๓

“มาตรา ๕๔ ในระยะเริ่มแรก ให้สภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยเป็นนายกสภามหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยเป็นอุปนายกสภามหาวิทยาลัย ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการ

^{๑๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมาย (Legislative Drafting Manual), พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ), กันยายน ๒๕๕๑, หน้า ๒๔๕ – ๒๔๖.



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ อธิการบดีมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก คณะกรรมการบริหารมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตพิษณุโลก จำนวนไม่เกินสี่คน ผู้ทรงคุณวุฒิที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยแต่งตั้งอีกจำนวนสามคน เป็นกรรมการสภามหาวิทยาลัย และผู้รักษาการในตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยนเรศวร เป็นกรรมการและเลขานุการสภามหาวิทยาลัย ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

แบบที่ ๒ รongรับกรรมการตามกฎหมายฉบับเดิมอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะถึงคราวออกตามวาระ

มาตรา .. ผู้ใดเป็น...(กรรมการตามกฎหมายฉบับเดิม)...อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะถึงคราวออกตามวาระ ในกรณีที่ตำแหน่งดังกล่าวว่างลงก่อนถึงคราวออกตามวาระ ให้ผู้ที่ได้คะแนนในลำดับถัดไปในการเลือกตั้งกรรมการนั้นเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน แต่กรรมการซึ่งเข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งเพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติครู (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๒๓ (ปัจจุบันถูกยกเลิกแล้ว)

“มาตรา ๑๐ ผู้ใดเป็นกรรมการอำนวยการครูสภาซึ่งได้รับเลือกตั้งจากข้าราชการครูส่วนจังหวัดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะถึงคราวออกตามวาระ ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการดังกล่าวว่างลงก่อนถึงคราวออกตามวาระ ให้ผู้ที่ได้คะแนนในลำดับถัดไปในการเลือกตั้งกรรมการนั้นเข้าดำรงตำแหน่งแทน แต่กรรมการซึ่งเข้ามาแทนให้อยู่ในตำแหน่งเพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน”

แบบที่ ๓ รongรับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตามกฎหมายฉบับเดิมอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษา คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งตามกฎหมายฉบับปรับปรุง

มาตรา .. ให้ผู้ดำรงตำแหน่ง...(ชื่อตำแหน่งตามกฎหมายฉบับเดิม)...ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะได้...(ดำเนินการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งตามวิธีการที่กฎหมายฉบับปรับปรุงกำหนด)...ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน...(ระยะเวลาในการดำเนินการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมของ...(ชื่อคณะกรรมการตามกฎหมายใหม่)...ตามมาตรา .. (ระบุเลขมาตราที่จัดตั้งคณะกรรมการ)... ให้นำบทบัญญัติแห่ง...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ว่าด้วยเรื่องนี้ใช้บังคับไปพลางก่อน

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๔๑

“มาตรา ๕๖ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาคงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีการเลือกกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมของสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๗ ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ว่าด้วยเรื่องนี้ใช้บังคับไปพลางก่อน”

แบบที่ ๔ รongรับกรรมการตามกฎหมายฉบับเดิมยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับใหม่

มาตรา .. ให้ผู้ดำรงตำแหน่ง...(ชื่อตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับเดิม)...อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยังคงปฏิบัติหน้าที่ของ...(ชื่อคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับใหม่)...อยู่ต่อไปจนกว่าจะ...(วิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับใหม่กำหนด)... ซึ่งต้องไม่เกิน...(ระบุระยะเวลา)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๓๐

“มาตรา ๕๕ ให้นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ยังคงปฏิบัติหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัยอยู่ต่อไปจนกว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๓ (๑) และ (๔) และได้มีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๓ (๕) และ (๖) ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ในระหว่างที่ยังไม่มีข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมของสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๑๗ ให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศิลปากร พ.ศ. ๒๕๑๑ ว่าด้วยเรื่องนี้ใช้บังคับไปพลางก่อน”

แบบที่ ๕ รongรับผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งอื่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งตามกฎหมายฉบับใหม่

มาตรา .. ให้...(ชื่อตำแหน่งตามกฎหมายฉบับเดิม)...อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา รักษาการในตำแหน่ง...(ชื่อตำแหน่งตามกฎหมายฉบับใหม่)...จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่ง...(ชื่อตำแหน่งตามกฎหมายฉบับใหม่)...ขึ้นใหม่ตามมาตรา .. (ระบุเลขมาตราที่กำหนดวิธีการได้มาซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งตามกฎหมายฉบับใหม่)...ซึ่งต้องไม่เกิน...(ระบุระยะเวลา)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓

“มาตรา ๕๓ ให้รองอธิการบดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตพิษณุโลก อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา รักษาการในตำแหน่งอธิการบดีจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอธิการบดีขึ้นใหม่ตามมาตรา ๑๘ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

แบบที่ ๖ รongรับตำแหน่งของบุคคลหรืออำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม แบ่งออกได้เป็น ๓ กรณี ดังนี้

(๑) กรณีกฎหมายการจัดตั้งองค์กร

มาตรา .. ให้...(ตำแหน่งของบุคคลตามกฎหมายฉบับเดิม)...ของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม)...ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็น...(ชื่อตำแหน่งใหม่ของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับใหม่)...ของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับใหม่)...ตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

“มาตรา ๙๒ ให้พรรคการเมืองซึ่งจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

รัฐธรรมนูญนี้ และในกรณีที่พรรคการเมืองดังกล่าวพรรคใดยังมีได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ ให้พรรคการเมืองพรรคนั้นดำเนินการให้ครบถ้วนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ”

ข้อสังเกต ในกรณีประสงค์จะรองรับองค์การตามกฎหมายฉบับเดิมให้มีสถานะเป็นองค์การตามกฎหมายฉบับใหม่ โดยกำหนดเงื่อนไขให้องค์กรตามกฎหมายฉบับเดิมต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับใหม่ภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อให้้องค์กรเดิมนั้นเปลี่ยนสถานะมาเป็นองค์การตามกฎหมายฉบับใหม่ตามวิธีการที่ตามกฎหมายฉบับใหม่กำหนดเสียก่อน

มาตรา .. ให้...(ชื่อองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม)...ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...เป็น...(ชื่อองค์กรตามกฎหมายฉบับใหม่)...ตามพระราชบัญญัตินี้ และในกรณีที่...(ชื่อองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม)...โดยยังมีได้ดำเนินการตาม...(บทบัญญัติมาตราเกี่ยวกับวิธีการที่องค์กรตามกฎหมายฉบับเดิมจะต้องดำเนินการเพื่อสถานะเป็นองค์การตามกฎหมายฉบับใหม่)... ให้...(ชื่อองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม)...นั้นดำเนินการให้ครบถ้วนภายใน...(ระยะเวลา)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

“มาตรา ๙๒ ให้พรรคการเมืองซึ่งจดทะเบียนพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นพรรคการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และในกรณีที่พรรคการเมืองดังกล่าวพรรคใดยังมีได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๙ ให้พรรคการเมืองพรรคนั้นดำเนินการให้ครบถ้วนภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ”

(๒) กรณีกฎหมายการบริหารงานขององค์กร

เป็นกรณีจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงตามกฎหมายฉบับเดิมให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงตามกฎหมายฉบับใหม่ เนื่องจากไม่สามารถแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงตามกฎหมายฉบับใหม่ได้ทันที ซึ่งมีรูปแบบดังนี้

มาตรา .. ให้...(ชื่อตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม)...ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่า...(ชื่อตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานหรือองค์กรที่จะได้มาตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายฉบับใหม่)...ของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม)...



ใหม่)...จะเข้ารับหน้าที่ ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าว...(ผู้มีอำนาจแต่งตั้งผู้บังคับบัญชาหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับใหม่)...มีอำนาจสั่งให้... (ชื่อตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม)...พ้นจากตำแหน่งและจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งแทนก็ได้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

“มาตรา ๑๓๑ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้รับเลือกตั้งตามมาตรา ๑๒๗ จะเข้ารับหน้าที่ ในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวเมื่อมีเหตุอันสมควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งและจะแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรดำรงตำแหน่งแทนก็ได้”

(๓) กรณีกฎหมายการบริหารบุคคลขององค์กร

เป็นกรณีจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับบุคลากรตามกฎหมายฉบับเดิม เนื่องจากเป็นบุคลากรเดียวกันกับบุคลากรตามกฎหมายฉบับปรับปรุง ซึ่งมีรูปแบบ ดังนี้

มาตรา .. ผู้ใดเป็น...(ชื่อประเภทของข้าราชการตามกฎหมายฉบับเดิม)...ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นเป็น...(ชื่อประเภทของข้าราชการ)...ตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

“มาตรา ๘๘ ผู้ใดเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการตุลาการตามพระราชบัญญัตินี้ต่อไป”

แบบที่ ๗ รongรับการโอนสิ่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิมไปเป็นของหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับใหม่

(๑) กรณีที่มีการโอนสิ่งที่ใช้ในการบริหารขององค์กรเดิมทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนไปเป็นขององค์กรใหม่ รวมทั้งข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรเดิมด้วย



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขในการโอนกำหนดไว้แต่อย่างใด ซึ่งมีรูปแบบ ๒ รูปแบบ ดังนี้

กรณีโอนทั้งหมด

มาตรา .. ให้โอนบรรดา...(สิ่งที่ใช้ในการบริหารขององค์กรเดิมที่มีอยู่)...ของ...(ชื่อองค์กรเดิมตามกฎหมายฉบับเดิม)...ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ไปเป็นของ...(ชื่อองค์กรเดิมหรือชื่อองค์กรใหม่ตามกฎหมายฉบับใหม่)...ตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗

“มาตรา ๔๓ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ทุน ความรับผิดชอบประมาณ พนักงานและลูกจ้างของการเคหะแห่งชาติที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปเป็นของ กคช. ตามพระราชบัญญัตินี้”

กรณีโอนบางส่วน

มาตรา .. ให้โอนบรรดา...(สิ่งที่ใช้ในการบริหารขององค์กรเดิมที่มีอยู่)...ของ...(ชื่อองค์กรเดิมตามกฎหมายฉบับเดิม)...ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของ...(ชื่อองค์กรย่อยขององค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม)... ไปเป็นของ...(ชื่อองค์กรตามกฎหมายฉบับใหม่)...ตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนเรศวร พ.ศ. ๒๕๓๓

“มาตรา ๕๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง เงินงบประมาณและรายได้ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๑๗ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของวิทยาเขตพิษณุโลก ไปเป็นของมหาวิทยาลัยนเรศวรตามพระราชบัญญัตินี้”

(๒) กรณีที่มีการโอนสิ่งที่ใช้ในการบริหารขององค์กรเดิมนอกจากข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างขององค์กรเดิมไปเป็นขององค์กรใหม่ โดยจะแยกการโอนข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างไปกำหนดไว้อีกบทบัญญัติหนึ่งต่างหาก

มาตรา .. ให้โอนบรรดาพนักงานและลูกจ้างของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม)... ไปเป็นของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรใหม่ตามกฎหมายฉบับใหม่)... แต่ทั้งนี้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ต้องไม่เกิน...(ระยะเวลา)... นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ
ให้พนักงานและลูกจ้างซึ่งโอนไปตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นพนักงานและลูกจ้างของ... (ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรใหม่ตามกฎหมายฉบับใหม่)... แล้วแต่กรณี โดยให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง รวมทั้งสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ เท่าที่เคยได้รับอยู่เดิมจนกว่าจะได้มีการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
มาตรา .. การโอนพนักงานและลูกจ้างตามมาตรา .. (เลขมาตราที่กำหนดให้โอนพนักงานและลูกจ้างไปเป็นของหน่วยงานหรือองค์กรใหม่) ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดและให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๒๘ ให้โอนบรรดาพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานธนกิจอุตสาหกรรมขนาดย่อม กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรมไปเป็นของบริษัท แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้พนักงานและลูกจ้างซึ่งโอนไปตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของบริษัท แล้วแต่กรณี โดยให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง รวมทั้งสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ เท่าที่เคยได้รับอยู่เดิมจนกว่าจะได้มีการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

มาตรา ๒๙ การโอนพนักงานหรือลูกจ้างตามมาตรา ๒๘ ให้ถือว่าเป็นการให้ออกจากงานเพราะทางราชการยุบตำแหน่งหรือเลิกจ้างโดยไม่มีความผิดและให้ได้รับบำเหน็จตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง”

(๓) การโอนการบริหารของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งตามกฎหมายเดิมบางส่วนไปเป็นของหน่วยงานใหม่ตามกฎหมายฉบับใหม่ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือเงื่อนไข

มาตรา .. ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง เงินงบประมาณ และรายได้ของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรเดิม)... ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)... เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้อง...(เรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ)...ไปเป็นของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรใหม่)...ตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๕๓ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

เงินงบประมาณ และรายได้ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๑๗ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของวิทยาเขตภาคใต้ และสถาบันทักษิณคดีศึกษาไปเป็นของมหาวิทยาลัยทักษิณตามพระราชบัญญัตินี้”

(๔) การโอนการบริหารของหน่วยงานตามกฎหมายเดิมบางส่วน ไปเป็นของหน่วยงานใหม่ตามกฎหมายใหม่ โดยมีเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลา

กรณีโอนโดยมีเงื่อนไข

มาตรา .. ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน เงินงบประมาณ และรายได้ของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรเดิม)...ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)... ไปเป็นของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรใหม่)...ตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่...(ชื่อเรื่องที่จะยกเว้น)... ให้โอนไปเป็นของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรใด)...

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๑

“มาตรา ๖๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน เงินงบประมาณ และรายได้ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๘ ไปเป็นของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เงินงบประมาณหมวดเงินเดือน และค่าจ้างประจำซึ่งมีผู้ครองอยู่ ให้โอนไปเป็นของสำนักงานปลัดทบวง ทบวงมหาวิทยาลัย”

กรณีโอนโดยมีเงื่อนไขเวลา

มาตรา .. ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิทั้งปวง หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง อัตรากำลัง เงินงบประมาณและรายได้ของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรเดิม)... เฉพาะส่วนของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรเดิม)...ไปเป็นของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรใหม่)...ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามรายการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยทำเป็นประกาศกระทรวง ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน...(ระบุจำนวนวัน)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๑

“มาตรา ๖๑ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน เงินงบประมาณ และรายได้ของสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีตามพระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยี



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

พระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ. ๒๕๒๘ ไปเป็นของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่เงินงบประมาณหมวดเงินเดือน และค่าจ้างประจำซึ่งมีผู้ครองอยู่ ให้โอนไปเป็นของสำนักงานปลัดทบวง ทบวงมหาวิทยาลัย”

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗

“มาตรา ๖๕ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิทั้งปวง หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง อัตรากำลัง เงินงบประมาณและรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา เฉพาะส่วนของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏไปเป็นของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่ง ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามรายการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยทำเป็นประกาศกระทรวง ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

แบบที่ ๘ ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิมคงอยู่ต่อไปจนกว่าจะจัดตั้งหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับใหม่

มาตรา(ชื่อของส่วนราชการย่อยหรือองค์กรย่อยตามกฎหมายฉบับเดิม)...ของ... (ชื่อส่วนราชการหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม)... ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)... ซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้คงอยู่ต่อไปจนกว่าจะได้... (มีการตราหรือออกกฎหมายลำดับรองเพื่อจัดตั้งส่วนราชการย่อยหรือองค์กรย่อยตามกฎหมายฉบับใหม่)...ตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. ๒๕๓๙

“มาตรา ๕๔ คณะ กงธูรการวิทยาเขต และส่วนราชการอื่นของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ วิทยาเขตภาคใต้ และสถาบันทักษิณคดีศึกษา ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้คงอยู่ต่อไปจนกว่าจะได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการตามพระราชบัญญัตินี้”

แบบที่ ๙ รองรับให้การดำเนินการเป็นไปตามที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งกำหนด เพื่อมิให้การดำเนินการตามกฎหมายฉบับใหม่ต้องหยุดชะงัก แยกออกได้เป็น ๓ กรณี ดังนี้



กรณีที่หนึ่ง

มาตรา .. การใดที่เคยดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วย...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้จะดำเนินการได้ประการใดให้เป็นไปตามที่...(ชื่อคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับปรับปรุง)...กำหนด ทั้งนี้...(ชื่อคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับปรับปรุง)...อาจมีมติให้ดำเนินการตาม...(ชื่อกฎหมายเดิม)...ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ก็ได้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๓

“มาตรา ๙๗ การใดที่เคยดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จะดำเนินการได้ประการใดให้เป็นไปตามที่ ก.ต. กำหนด ทั้งนี้ ก.ต. อาจมีมติให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

กรณีที่สอง

มาตรา .. การใดอยู่ในระหว่างการดำเนินการตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การดำเนินการต่อไปสำหรับการนั้นให้เป็นไปตามที่...(ชื่อคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับเดิม)...กำหนด

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

“มาตรา ๗๒ การใดที่เคยดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่มีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จะดำเนินการได้ประการใด ให้เป็นไปตามที่ ก.ค. กำหนดโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย”

แบบที่ ๑๐ รองรับให้บุคคลไปช่วยราชการในหน่วยงานหรือองค์กรอื่นตามกฎหมายฉบับใหม่

มาตรา .. ภายในระยะเวลา...(ระบุจำนวนวัน เดือน หรือปี)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ...(ผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับใหม่)...อาจสั่งให้...ผู้หนึ่งผู้ใด



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ไปปฏิบัติงานใน...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับใหม่)...อีกตำแหน่งหนึ่งได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของผู้นั้น โดยให้...มีสิทธิที่จะขอรับเงินเดือนในตำแหน่งเดิมหรือเงินเดือนในตำแหน่ง...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับใหม่)... เพียงแห่งเดียวก็ได้ และเพื่อการนี้มีให้นำข้อบังคับตามมาตรา .. (เลขมาตราที่เกี่ยวข้องกับข้อบังคับที่คณะกรรมการออกมาเพื่อใช้กับตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้างหรือเงินอื่นของพนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานตามกฎหมายฉบับใหม่ และข้อจำกัดของผู้บริหารหน่วยงานหรือองค์กรตาม กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ)มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนผู้นั้น

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๕๕ ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนผู้หนึ่งผู้ใดไปปฏิบัติงานใน กปภ. อีกตำแหน่งหนึ่งได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดของผู้นั้น โดยให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีสิทธิที่จะขอรับเงินเดือนในตำแหน่งเดิมหรือเงินเดือนในตำแหน่งใน กปภ. เพียงแห่งเดียวก็ได้ และเพื่อการนี้มีให้นำข้อบังคับตามมาตรา ๑๗ (๕) มาตรา ๒๐ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจมาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนผู้นั้น”

(ข) กลุ่มที่ ๒ บทเฉพาะกาลที่มีหลักการรองรับสิทธิประโยชน์ของบุคคล

มี ๗ รูปแบบ ดังนี้

แบบที่ ๑ รองรับคำร้องหรือคำขอที่ได้ยื่นไว้ตามกฎหมายฉบับเดิม

มาตรา .. คำขออนุญาตใด ๆ ที่ได้ยื่นไว้ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)... และยังคงอยู่ในระหว่างการพิจารณา ให้ถือว่าเป็นคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม และถ้าคำขออนุญาตดังกล่าวมีข้อความแตกต่างไปจากคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ... (ผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายฉบับใหม่)...มีอำนาจสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำขออนุญาตเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ได้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๑๖๘ คำขออนุญาตใด ๆ ที่ได้ยื่นไว้ตามพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๘ และยังคงอยู่ใน



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ระหว่างการพิจารณา ให้ถือว่าเป็นคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม และถ้าคำขออนุญาตดังกล่าวมีข้อความแตกต่างไปจากคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำขออนุญาตเพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ได้”

ในกรณีที่แบบคำขออนุญาตตามกฎหมายฉบับเดิมกับแบบคำขออนุญาตตามกฎหมายฉบับใหม่มีความที่ไม่แตกต่างกัน กรณีก็ไม่จำเป็นต้องให้แก้ไขคำขอดังกล่าว โดยอาจเขียนบทเฉพาะกาลรองรับในรูปแบบดังต่อไปนี้ได้

มาตรา .. ให้ถือว่า...(ชื่อคำขออนุญาตตามกฎหมายฉบับเดิม)...ที่ค้างพิจารณาอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็น...(ชื่อคำขออนุญาตตามกฎหมายฉบับใหม่)...ที่ยื่นไว้ตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐

“มาตรา ๕๙ ให้ถือว่าคำขอรับการส่งเสริมที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๒๗ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แล้ว เป็นคำขอรับการส่งเสริมที่ได้รับอนุมัติการส่งเสริมการลงทุนจากคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้”

แบบที่ ๒ รองรับใบอนุญาตที่ออกให้ตามกฎหมายฉบับเดิม

มาตรา .. บรรดาใบอนุญาตที่ออกให้ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปจนกว่าใบอนุญาตนั้น ๆ จะสิ้นอายุ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๑๖๕ บรรดาใบอนุญาตที่ได้ออกให้ตามพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุและถ้าจะต่ออายุใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ”

ในกรณีที่กฎหมายฉบับเดิมกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตเพียงไม่กี่ประเภทแล้วจะใช้รูปแบบ ดังนี้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

มาตรา(ชื่อของใบอนุญาตที่ออกให้ตามกฎหมายฉบับเดิม)...ที่ออกตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะสิ้นอายุใบอนุญาตนั้น แต่ทั้งนี้ ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตดังกล่าว ต้องปฏิบัติตามมาตรา .. (เลขมาตราที่กำหนดให้ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ชื่อในการประกอบธุรกิจ) ภายใน...(ระบุจำนวนวัน)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และในระหว่างเวลาดังกล่าวมิให้นำมาตรา .. (เลขมาตราที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษ) มาใช้บังคับ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘

“มาตรา ๙๕ ใบอนุญาตจัดหางานที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๑๑ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ใช้ได้จนกว่าจะสิ้นอายุใบอนุญาตนั้น แต่ทั้งนี้ ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตดังกล่าว ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖๔ ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และในระหว่างเวลาดังกล่าวมิให้นำมาตรา ๗๔ มาใช้บังคับ”

แบบที่ ๓ รongรับการใด ๆ ที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายฉบับเดิม

มาตรา .. การใดอยู่ในระหว่างการดำเนินการตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม) ...ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การดำเนินการต่อไปสำหรับการนั้นให้เป็นไปตาม...(กำหนดเงื่อนไขให้ปฏิบัติ)...

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

“มาตรา ๔๐ การใดอยู่ในระหว่างการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การดำเนินการต่อไปสำหรับการนั้นให้เป็นไปตามที่ ก.ก. กำหนด”

มาตรา(การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายฉบับเดิม)...ซึ่งมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็น...(การดำเนินการตามกฎหมายฉบับใหม่)...

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการจ้างงานเรือและบุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๗



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

“มาตรา ๓๐ การจํานองเรือไทยที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการจํานองตามพระราชบัญญัตินี้”

แบบที่ ๔ รับรองสิทธิของบุคคลตามกฎหมายฉบับเดิม

มาตรา .. (บุคคลที่เคยได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติเดิม)...อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิ...(กำหนดประเภทของสิทธิตามกฎหมายฉบับใหม่ที่บุคคลนั้นจะได้รับ)...ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติกอบทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

“มาตรา ๗ ผู้รับบำนาญซึ่งได้รับบำนาญอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จดำรงชีพตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย”

แบบที่ ๕ รองรับค่าตอบแทนที่ผู้ใดเคยได้รับอยู่แล้วตามกฎหมายฉบับเดิม

มาตรา .. ให้...(ระบุชื่อประเภทของผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามกฎหมายฉบับเดิม)...ที่โอนไปเป็น...(ระบุชื่อประเภทของผู้ที่มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามกฎหมายฉบับใหม่)...ของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับใหม่)...ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างรวมทั้งสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ เท่ากับที่เคยได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อน จนกว่า...(ชื่อผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายฉบับใหม่)...จะได้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง แต่จะแต่งตั้งให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่าเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่เดิมไม่ได้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๕๓ วรรคสอง ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างที่โอนไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของ ทอท. แล้วแต่กรณี ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้าง รวมทั้งสิทธิและประโยชน์ต่าง ๆ เท่ากับที่เคยได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อน จนกว่าผู้ว่าการจะได้บรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง แต่จะแต่งตั้งให้ได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างต่ำกว่าเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ได้รับอยู่เดิมไม่ได้”

แบบที่ ๖ รองรับค่าตอบแทนของบุคคล

มาตรา .. เพื่อประโยชน์ในการบรรจุบุคคลซึ่งเคยเป็นข้าราชการและออกจาก



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ราชการไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกลับเข้ารับราชการ ให้ปรับอัตราเงินเดือนที่ผู้นั้นได้อยู่ก่อนออกจากราชการให้เข้าขั้นและขั้นตามบัญชีอัตราเงินเดือน...(ชื่อประเภทข้าราชการตามกฎหมายฉบับใหม่)...ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่กลับเข้ารับราชการ

ในกรณีที่ผู้เข้ารับราชการเป็นผู้ซึ่งออกจากราชการก่อนมีการปรับอัตราเงินเดือนตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)... ให้ปรับเงินเดือนที่ผู้นั้นได้อยู่ก่อนออกจากราชการตาม...(ระดับศักดิ์ของกฎหมายฉบับเดิม)...นั้น ๆ เสียก่อน แล้วจึงปรับเงินเดือนตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่มีการปรับเงินเดือนของผู้ที่กลับเข้ารับราชการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองแล้วยังปรากฏว่าผู้เข้ารับราชการได้รับเงินเดือนไม่ถึงขั้นต่ำของขั้นตามบัญชีอัตราเงินเดือน...(ชื่อประเภทข้าราชการตามกฎหมายฉบับใหม่)...พระราชบัญญัติ...(ชื่อคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับใหม่)...เป็นผู้พิจารณาว่าผู้นั้นสมควรได้รับการบรรจุในขั้นหรือขั้นใด ทั้งนี้...(ชื่อคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับใหม่)...จะกำหนดให้ได้รับเงินเดือนในขั้นที่ต่ำกว่าขั้นต่ำของขั้นเป็นกรณีเฉพาะรายก็ได้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๗๔ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาบรรจุบุคคลซึ่งเคยรับราชการและออกจากราชการไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเข้ารับราชการ ให้ปรับเงินเดือนที่ผู้นั้นได้อยู่ก่อนออกจากราชการให้เข้าขั้น และขั้นตามบัญชีที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่กลับเข้ารับราชการ

ในกรณีที่ผู้เข้ารับราชการเป็นผู้ซึ่งออกจากราชการก่อนมีการปรับอัตราเงินเดือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๖๐ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้ปรับเงินเดือนที่ผู้นั้นได้อยู่ก่อนออกจากราชการ ตามพระราชบัญญัติและประกาศนั้น ๆ เสียก่อน แล้วจึงปรับเงินเดือนตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่มีการปรับเงินเดือนของผู้ที่กลับเข้ารับราชการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองแล้วยังปรากฏว่าผู้เข้ารับราชการได้รับเงินเดือนไม่ถึงขั้นต่ำของขั้นตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการอัยการท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้ ก.อ. เป็นผู้พิจารณาว่าผู้นั้นสมควรได้รับการบรรจุในขั้นหรือขั้นใด ทั้งนี้ ก.อ. จะกำหนดให้ได้รับเงินเดือนในขั้นที่ต่ำกว่าขั้นต่ำของขั้นเป็นกรณีเฉพาะรายก็ได้”



แบบที่ ๗ รองรับบุคคลซึ่งเป็นพนักงานของหน่วยงาน

มาตรา(ระบุชื่อตำแหน่งของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานตามกฎหมายฉบับเดิม)...ของ...(ชื่อหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายฉบับเดิม)...ผู้ใดมีอายุครบ...(จำนวนอายุที่กำหนดไว้สูงสุด)...ปีบริบูรณ์แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือจะมีอายุครบ...(จำนวนอายุที่กำหนดไว้สูงสุด)...ปีบริบูรณ์ภายในระยะเวลา...(ระบุจำนวนวัน)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้...(ระบุจำนวนวัน)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และถ้าไม่ได้รับการต่ออายุการทำงานตามความใน...(บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการต่ออายุการทำงานภายหลังจากที่อายุของบุคคลดังกล่าวครบกำหนดจำนวนอายุสูงสุด)... ก็ให้พ้นจากตำแหน่งในวันถัดจากวันครบกำหนด...(ระบุจำนวนวัน)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๒

“มาตรา ๕ ผู้อำนวยการ หรือพนักงานของการทำเรือแห่งประเทศไทยผู้ใดมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นคงอยู่ในตำแหน่งต่อไปได้เก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และถ้าไม่ได้รับการต่ออายุการทำงานตามความในมาตรา ๓๑ ทวิ ก็ให้พ้นจากตำแหน่งในวันถัดจากวันครบกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

(ค) กลุ่มที่ ๓ บทเฉพาะกาลรองรับกฎหมายลำดับรอง

เป็นกลุ่มที่ช่วยให้การปฏิบัติตามกฎหมายฉบับใหม่สามารถดำเนินการต่อไปได้อย่างต่อเนื่องไม่ติดขัด โดยกำหนดให้นำรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองที่ออกตามกฎหมายฉบับเดิมมาใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับใหม่ จนกว่าจะมีกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายฉบับใหม่ใช้บังคับ แต่ต้องไม่เกินระยะเวลาที่กำหนดนับแต่วันที่กฎหมายฉบับใหม่ใช้บังคับ ซึ่งมีรูปแบบมาตรฐาน ดังนี้

มาตรา .. บรรดา...(ประเภทกฎหมายลำดับรอง)...ที่ออกตาม... (ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมี...(ประเภทกฎหมายลำดับรอง)...ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การดำเนินการออก...(ประเภทกฎหมายลำดับรอง)...ตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน...ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรี



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

รายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๓๙ บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติการพลังงานแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๓๖ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพี่ยงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ หรือคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

(ง) กลุ่มที่ ๔ บทเฉพาะกาลที่มีหลักการพิเศษ

แบบที่ ๑ ยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติบางมาตราในกฎหมายฉบับใหม่มาใช้บังคับ

มาตรา .. มิให้นำบทบัญญัติตาม...(ระบุบทบัญญัติใดตามกฎหมายฉบับใหม่ที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ)...แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่...(ระบุการใดหรือบุคคลใด)...ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๑๑๙ มิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่ผู้ที่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ พนักงาน บุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการ หรือที่ปรึกษาของบริษัทตามมาตรา ๑๑๒ อยู่แล้วโดยชอบก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

แบบที่ ๒ กำหนดการสิ้นสุดลงของการใช้บังคับของบทบัญญัติใหม่ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาไว้ เนื่องจากหมดความจำเป็น

มาตรา .. เมื่อพ้น...(ระบุระยะเวลาเป็นวัน เดือน หรือปี)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มิให้นำ...(บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามกฎหมายฉบับใหม่)...มาใช้บังคับกับ...(หน่วยงานหรือองค์กรใด)...

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

“มาตรา ๘๗ เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติมาตรา ๔๘ ให้เป็นอันยกเลิก”

แบบที่ ๓ กำหนดระยะเวลาในการชะลอการใช้บังคับบทบัญญัติใหม่บางมาตราเมื่อกฎหมายฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ เนื่องจากยังไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการตามกฎหมายฉบับใหม่ได้

มาตรา .. ภายใต้บังคับ...(บทบัญญัติในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามกฎหมายฉบับใหม่)... บทบัญญัติ...(มาตราที่ประสงค์จะให้ให้ชะลอการใช้บังคับ)...ยังมีให้ใช้บังคับจนกว่าจะพ้นกำหนด...(ระบุจำนวนวัน เดือน หรือปี)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตัวอย่างเช่น

- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๔๗ ๑๓๑ ๑๓๑
๑๓๑ ๑๓๑

ภายใต้บังคับวรรคสอง บทบัญญัติมาตรา ๒๓ ยังมีให้ใช้บังคับจนกว่าจะพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

แบบที่ ๔ กำหนดให้ถือว่า การอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายฉบับเดิมเป็นการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายฉบับใหม่

มาตรา .. ให้ถือว่า...(เรื่องใดเรื่องหนึ่งตามกฏหมายฉบับเดิมให้การรับรองหรือคุ้มครอง)...ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็น...(เรื่องใดเรื่องหนึ่งตามกฏหมายฉบับใหม่รับรองหรือคุ้มครอง)...ตามพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๖๒ ให้ถือว่าสัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ ๑ และสัตว์ป่าคุ้มครองประเภทที่ ๒ ที่กำหนดขึ้นตามกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้”

มาตรา .. บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นใดอ้างถึง...(เรื่องใดเรื่องหนึ่งตามกฏหมายฉบับเดิมกำหนดหรือให้การรับรอง)...ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึง



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

...(เรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กฎหมายฉบับใหม่กำหนดหรือที่จะให้การรับรอง)...
ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๑๔๒ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งอื่นใดอ้างถึงศาลคดีเด็กและเยาวชน สถานพินิจตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชน และกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีเด็กและเยาวชน ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงศาลเยาวชนและครอบครัว สถานพินิจตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี”

แบบที่ ๕ รongรับการดำเนินการตามกฎหมายฉบับเดิมที่ยังไม่แล้วเสร็จ

มาตรา(การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับเดิมที่ค้างการดำเนินการอยู่ก่อนกฎหมายฉบับใหม่ใช้บังคับ)...ตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้อยู่ในบังคับของ...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...จนกว่าจะถึงที่สุด

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๑๒๑ การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของนายทะเบียนและการคัดค้านการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พุทธศักราช ๒๔๗๔ ที่ค้างพิจารณาอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้อยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พุทธศักราช ๒๕๓๔ จนกว่าจะถึงที่สุด”

แบบที่ ๖ รongรับการกระทำความผิดและการลงโทษให้มีอยู่ต่อไป

มาตรา .. ให้การกระทำความผิด...(ระบุนฐานความผิดตามกฎหมายฉบับเดิม)...ตาม...(ระบุชื่อกฎหมายฉบับเดิม)... ซึ่งได้กระทำก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงเป็นความผิดต่อไป

ตัวอย่างเช่น

พระราชกำหนดถอนคืนเหรียญกษาปณ์ชนิดทองขาว ราคาห้าบาท ลักษณะแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๒๑



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

“มาตรา ๕ ให้การกระทำความผิดฐานปลอมเงินตราตามประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับเหรียญกษาปณ์ตามมาตรา ๓ ซึ่งได้กระทำก่อนวันที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับยังคงเป็นความผิดต่อไป”

แบบที่ ๗ รองรับการดำเนินการลงโทษทางวินัย

มาตรา ... (ชื่อประเภทของข้าราชการตามกฎหมายฉบับเดิม)...ผู้ใดมีกรณีกระทำผิดวินัย หรือมีกรณีที่เหมาะสมควรให้ออกจากราชการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัตินี้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ไม่ต้องสอบสวน ให้พิจารณาตามพระราชบัญญัติแล้วส่งลงโทษหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่มีกรณีนั้น

(๒) ในกรณีที่จะต้องสอบสวน แต่ยังมีได้ส่งสอบสวน ให้ส่งสอบสวนและพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าพบว่ามีกรณีกระทำผิดวินัยหรือมีกรณีที่เหมาะสมควรให้ออกจากราชการ ให้ส่งลงโทษหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่มีกรณีนั้น

(๓) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเดิมได้สั่งให้สอบสวนโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น แต่ยังไม่สอบสวนเสร็จ ให้ผู้มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นดำเนินการสอบสวนตามกฎหมายนั้นต่อไปจนเสร็จ และให้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินั้น ถ้าพบว่ามีกรณีกระทำผิดวินัย หรือมีกรณีที่เหมาะสมควรให้ออกจากราชการ ให้ส่งลงโทษหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่มีกรณีนั้น

(๔) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเดิมได้สั่งให้สอบสวน และได้สอบสวนและพิจารณาโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเสร็จแล้วให้การสอบสวนและพิจารณานั้นเป็นอันใช้ได้ และให้นำผลการสอบสวนและพิจารณานั้นมาใช้ลงโทษหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่มีกรณีนั้น

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓

“มาตรา ๖๗ ข้าราชการครูผู้ใดมีกรณีกระทำผิดวินัยหรือกรณีที่เหมาะสมควรให้ออกจากราชการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัตินี้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ไม่ต้องสอบสวน ให้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้แล้วส่งลงโทษหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่มีกรณีนั้น

(๒) ในกรณีที่จะต้องสอบสวน และยังมีได้ส่งสอบสวน ให้ส่งสอบสวนและพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าพบว่ามีกรณีกระทำผิดวินัยหรือกรณีที่เหมาะสมควรให้ออกจากราชการ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ให้ส่งลงโทษหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่มีกรณีนั้น

(๓) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเดิมได้สั่งให้สอบสวนโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น แต่ยังไม่สอบสวนไม่เสร็จ ให้ผู้มีอำนาจสอบสวนตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ดำเนินการสอบสวนตามกฎหมายนั้นต่อไปจนเสร็จ และให้พิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าพบว่ามีกรณีกระทำผิดวินัยหรือมีกรณีที่เหมาะสมให้ออกจากราชการ ให้ส่งลงโทษหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่มีกรณีนั้น

(๔) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเดิมได้สั่งให้สอบสวน และได้สอบสวนและพิจารณาโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเสร็จแล้ว ให้การสอบสวนและพิจารณานั้นเป็นอันใช้ได้และให้นำผลการสอบสวนและพิจารณานั้นมาใช้ลงโทษหรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะที่มีกรณีนั้น”

แบบที่ ๘ รongรับอำนาจรัฐมนตรีในการขยายระยะเวลาที่กำหนดในบทเฉพาะกาล ตามกฎหมายฉบับใหม่ออกไปอีกได้

มาตรา .. ในกรณีที่มีเหตุผลอันจำเป็น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจขยายระยะเวลาที่กำหนดตาม...(ระบุเลขมาตราของบทเฉพาะกาลตามกฎหมายฉบับใหม่ที่มีการกำหนดระยะเวลาไว้)...แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้ เมื่อ...(ผู้มีสิทธิร้องขอขยายระยะเวลาตามบทเฉพาะกาล)...ร้องขอ โดยแสดงเหตุผลอันจำเป็นให้ปรากฏ แต่ระยะเวลาที่ขยายให้ดังกล่าวต้องไม่เกิน...(ระบุจำนวนวัน เดือน ปี)...นับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา .. (ระบุเลขมาตราของบทเฉพาะกาลตามกฎหมายฉบับใหม่ที่มีการกำหนดระยะเวลาไว้)

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๑๒๒ ในกรณีที่มีเหตุผลอันจำเป็น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจขยายระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ และมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้เมื่อบริษัทตามมาตรา ๑๑๒ ร้องขอโดยแสดงเหตุผลอันจำเป็นให้ปรากฏ แต่ระยะเวลาที่ขยายให้ดังกล่าวต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ และมาตรา ๑๑๗”

แบบที่ ๙ รongรับอำนาจศาลและเขตอำนาจศาล

(๑) กรณีกฎหมายฉบับหนึ่งอ้างถึงศาลพิเศษแต่ศาลพิเศษดังกล่าว ยังมิได้จัดตั้งขึ้น เป็นกรณีที่ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลพิเศษ ซึ่งมีให้อำนาจของศาลยุติธรรม แต่ศาลพิเศษนั้นยังไม่มีกฎหมายจัดตั้ง



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายทฤษฎี เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

มาตรา .. ในระหว่างที่ยังมิได้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง...(ชื่อศาลที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่)...ใช้บังคับ ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ...(ชื่อศาลที่จะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับใหม่)...

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

“มาตรา ๑๑๔ ในระหว่างที่ยังไม่มีศาลปกครอง ให้ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองยื่นคำฟ้องต่อศาลจังหวัดและถ้าเป็นการฟ้องคดีตามมาตรา ๒๙ ให้คำพิพากษาของศาลจังหวัดเป็นที่สุด”

(๒) กรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งศาลแล้ว แต่ศาลนั้นยังไม่ได้เปิดทำการ ซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายจัดตั้งศาลและกำหนดเขตอำนาจศาลแล้วแต่ศาลนั้นยังไม่ได้เปิดทำการ

มาตรา .. ในระหว่างที่ยังมิได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเปิดทำการตามมาตรา .. (เลขมาตราที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกาตามกฎหมายฉบับใหม่) ให้ศาล... (ชื่อศาลที่จะมีเขตอำนาจ)...มีเขตอำนาจตลอดจนถึงเขต...(ระบุชื่อจังหวัด)...

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดพะเยา พ.ศ. ๒๕๒๐

“มาตรา ๕ ๑๓๑ ๑๓๑

ในระหว่างที่ยังมิได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเปิดทำการตามมาตรา ๓ ให้ศาลจังหวัดเชียงรายมีเขตอำนาจตลอดจนถึงเขตจังหวัดพะเยาคด้วย”

(๓) กรณีที่คดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลที่เคยมีอำนาจหรือเขตอำนาจ

มาตรา .. บรรดาคดีของเขต...(ระบุรายชื่อเขตทางปกครอง)...ตามที่ระบุไว้ในวรรค... ซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาล...(ระบุชื่อจังหวัดของศาลตามกฎหมายฉบับเดิม)... ให้คงพิจารณาพิพากษาโดยศาล...(ระบุชื่อจังหวัดของศาลตามกฎหมายฉบับเดิม)...

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดที่อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๒๕

“มาตรา ๔ ๑๓๑ ๑๓๑



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

บรรดาคดีของเขตอำเภอท้องที่อำเภอที่ระบุไว้ในวรรคหนึ่ง ซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลจังหวัดเชียงใหม่ ให้คงพิจารณาพิพากษาในศาลจังหวัดเชียงใหม่”

แบบที่ ๑๐ รองรับให้ดำเนินการตามกฎหมายฉบับใหม่ โดยกำหนดให้บุคคลซึ่งเคยดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายฉบับเดิมในวันที่กฎหมายฉบับใหม่ใช้บังคับ หากประสงค์จะดำเนินการดังกล่าวต่อไปได้จะต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับใหม่ภายในระยะเวลาที่กำหนดจึงจะดำเนินการต่อไปได้

มาตรา .. ผู้ใด...(ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายฉบับเดิมกำหนดว่าต้องขออนุญาต)...อยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะ...(ดำเนินการดังกล่าวตามที่เคยได้รับอนุญาต)...ต่อไป ต้อง...(ดำเนินการขออนุญาตตามวิธีการที่กฎหมายฉบับใหม่กำหนด)... ภายใน...(ระบุจำนวนวัน)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อได้...(ดำเนินการขออนุญาตตามวิธีการที่กฎหมายฉบับใหม่กำหนด)...แล้ว ให้ผู้นั้น...(ดำเนินการตามที่กฎหมายฉบับใหม่อนุญาต)...ต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจาก...(ผู้มีอำนาจออกหนังสืออนุญาตตามกฎหมายฉบับใหม่)...

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๗๓ ผู้ใดเป็นมัคคุเทศก์อยู่แล้วก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะเป็นมัคคุเทศก์ต่อไป ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตเป็นมัคคุเทศก์ตามมาตรา ๓๙ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เมื่อได้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตแล้วให้เป็นผู้เป็นมัคคุเทศก์ต่อไปได้ จนกว่าจะได้รับแจ้งการไม่อนุญาตจากนายทะเบียน”

แบบที่ ๑๑ รองรับให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับกฎหมายฉบับใหม่ โดยกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้เป็นพิเศษ

มาตรา .. ให้...(ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่กฎหมายฉบับใหม่ประสงค์ให้ดำเนินการนั้นเป็นไปตามกฎหมายลำดับรองที่จะออกตามกฎหมายฉบับใหม่)...ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เสร็จสิ้นภายใน...(ระบุจำนวนวันที่ให้ดำเนินการ)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๙๒ ให้บทวนบรรดาวัตถุหรือสิ่งอื่นใดที่มีการประกาศกำหนดให้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

เป็นวัตถุประสงค์พิธีกรรมและวัตถุประสงค์ร้ายแรงตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุประสงค์ พิษ และดำเนินการออกประกาศกำหนดเป็นวัตถุประสงค์รายชนิดที่ ๑ ชนิดที่ ๒ ชนิดที่ ๓ หรือชนิดที่ ๔ ตามพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในหกเดือนนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

แบบที่ ๑๒ ยกเว้นการรับโทษในช่วงที่กฎหมายฉบับใหม่ใช้บังคับ เนื่องจากหลักการที่กำหนดในกฎหมายฉบับใหม่แตกต่างจากหลักการในกฎหมายฉบับเดิม

มาตรา .. ผู้ใด...(กระทำการใดที่กฎหมายฉบับใหม่กำหนดเป็นความผิดและกำหนดโทษสำหรับความผิดนั้นไว้)... ถ้าได้...(กระทำการตามที่กำหนด)...ภายใน...(ระบุจำนวนวัน)...นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๐

“มาตรา ๖ ผู้ใดมีอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนหรือวัตถุระเบิดไม่ว่าชนิดหรือขนาดใดซึ่งยังมิได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจอนุญาตได้ตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืนเครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน ถ้าได้นำอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนหรือวัตถุระเบิดดังกล่าวมามอบให้นายทะเบียนท้องที่ภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ”

แบบที่ ๑๓ รองรับให้สิ่งที่ต้องเสียภาษีตามกฎหมายฉบับเดิมไว้แล้ว เมื่อกฎหมายฉบับใหม่ใช้บังคับ ให้ได้รับยกเว้นการเสียภาษีตามกฎหมายฉบับใหม่จนกว่าจะหมดเวลาที่ได้เสียภาษีไว้แล้ว

มาตรา(ระบุสิ่งที่กฎหมายฉบับเดิมกำหนดว่าต้องเสียภาษี)...ตามกฎหมายว่าด้วย ...(ชื่อกฎหมายเดิม)...ไว้แล้วก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังไม่ถึงกำหนดเสียภาษีครั้งต่อไป ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะครบกำหนดเวลาที่ได้เสียภาษีไว้

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๑๖๗ ๖๓๖ ๖๓๖

รถที่ได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ไว้แล้วก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังไม่ถึงกำหนดเสียภาษีครั้งถัดไป ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามพระราชบัญญัตินี้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

จนกว่าจะครบกำหนดเวลาที่ได้เสียภาษีไว้”

แบบที่ ๑๔ รองรับให้บุคคลที่ได้เสียภาษีตามกฎหมายฉบับเดิมไว้เกิน ให้มีสิทธิได้รับคืนภาษีส่วนที่ชำระไว้เกินเมื่อกฎหมายฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ

มาตรา .. ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้มีหน้าที่เสีย ... (ชื่อภาษี)... ผู้ใดชำระ... (ชื่อภาษี)... ไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เกินจำนวนที่ตนต้องเสีย ให้ผู้นั้นยื่นหลักฐานการชำระภาษีดังกล่าวเพื่อขอรับภาษีส่วนที่เกินคืน ต่อ... (ชื่อตำแหน่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายฉบับใหม่กำหนดให้มีหน้าที่ในการคืนภาษีส่วนที่เกิน)...
เมื่อ... (ผู้มีอำนาจสั่งคืนภาษี)... ได้ตรวจสอบหลักฐานว่าผู้มีหน้าที่เสีย... (ชื่อภาษี)... ชำระภาษีเกินจำนวนที่ตนต้องเสียจริง ให้คืนภาษีส่วนที่เกินภายใน... (ระบุจำนวนวัน)... นับแต่วันที่ผู้มีหน้าที่เสีย... (ชื่อภาษี)... ยื่นคำขอรับภาษีส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่ง

ตัวอย่างเช่น

พระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ถึง พ.ศ. ๒๕๒๘

แบบที่ ๑๕ รองรับคำสั่งทางปกครองที่ได้ออกไว้ก่อนวันที่กฎหมายฉบับใหม่มีผลใช้บังคับ ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น

มาตรา .. บรรดาคำสั่งของ... (ผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง)... ที่ออกไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงมีผลใช้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้ว

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๗

“มาตรา ๒๕ บรรดาคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับการอนุญาตส่งออกปศุสัตว์หรือสัตว์ปีก ซึ่งสินค้าใด ๆ ที่ผู้ส่งออกต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออกและในส่วนที่เกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการส่งออก ที่ออกไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงมีผลใช้ได้ต่อไปจนกว่าจะได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นแล้ว”

แบบที่ ๑๖ รองรับการแบ่งส่วนราชการในวาระเริ่มแรก



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

มาตรา .. ในวาระเริ่มแรก ให้...(ชื่อส่วนราชการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับใหม่)...มีส่วนงาน ดังนี้

- (๑) ...(ชื่อของส่วนงานตามกฎหมายฉบับใหม่)...
- (๒) ...(ชื่อของส่วนงานตามกฎหมายฉบับใหม่)...
- (๓) ...(ชื่อของส่วนงานตามกฎหมายฉบับใหม่)...
- (๔) ...(ชื่อของส่วนงานตามกฎหมายฉบับใหม่)...

ตัวอย่างเช่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๕๖ ในวาระเริ่มแรก ให้มหาวิทยาลัยมีส่วนงานดังนี้

- (๑) สำนักงานอธิการบดี
- (๒) สำนักวิชาเทคโนโลยีการเกษตร
- (๓) สำนักวิชาเทคโนโลยีทรัพยากร
- (๔) สำนักวิชาเทคโนโลยีอุตสาหกรรม
- (๕) สำนักวิชาวิทยาการจัดการ
- (๖) สำนักวิชาวิทยาศาสตร์
- (๗) สำนักวิชาวิทยาศาสตร์สุขภาพ
- (๘) สำนักวิชาศิลปศาสตร์
- (๙) สำนักวิชาสารสนเทศศาสตร์
- (๑๐) สถาบันวิจัยและพัฒนา
- (๑๑) ศูนย์คอมพิวเตอร์
- (๑๒) ศูนย์เครื่องมือวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (๑๓) ศูนย์บรรณสารและสื่อการศึกษา
- (๑๔) ศูนย์บริการการศึกษา
- (๑๕) ศูนย์บริการวิชาการ”

๓. ประเด็นปัญหาและผลการสัมมนาเกี่ยวกับการกำหนดบทบาทเฉพาะกาล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานร่างกฎหมาย เมื่อวันพุธ ที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร เพื่อจะได้นำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับบทบาทเฉพาะกาลมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และกำหนดเป็นแนวทางในการเขียนร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้เป็นมาตรฐานกลาง และเป็นหลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมายของประเทศ รวมทั้งเป็นเครื่องมือสนับสนุนการ



ปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานร่างกฎหมายเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นมีความถูกต้อง เหมาะสม และ
เป็นไปในรูปแบบเดียวกัน โดยในการสัมมนาได้มีการอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้

ประเด็นที่หนึ่ง การกำหนดบทเฉพาะกาลรองรับกฎหมายลำดับรอง

โดยหลักการแล้วเมื่อยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับกฎหมายลูกบทตามกฎหมายเดิมก็ต้อง
ถูกยกเลิกไปด้วย เว้นแต่มีบทเฉพาะกาลรองรับให้ใช้บังคับได้ต่อไปได้เพื่อให้ในระหว่างที่ยังไม่มีการออก
กฎกระทรวงตามกฎหมายฉบับใหม่ การใช้บังคับกฎหมายสามารถนำกฎหมายลำดับรองที่มีอยู่เดิมมาใช้
บังคับไปพลางก่อนได้ ซึ่งการรองรับกฎหมายลำดับรองนั้น คู่มือแบบการร่างกฎหมายของสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดแบบไว้ ดังนี้

“มาตรา .. บรรดา...(ประเภทกฎหมายลำดับรอง)...ที่ออกตาม...(ชื่อกฎหมายฉบับเดิม)...
ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับ
พระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมี...(ประเภทกฎหมายลำดับรอง)...ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การดำเนินการออก...(ประเภทกฎหมายลำดับรอง)...ตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการให้
แล้วเสร็จภายใน...ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรี
รายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ”

ผู้เข้าร่วมสัมมนาพิจารณาการเขียนบทเฉพาะกาลรองรับกฎหมายลำดับรองแล้ว
มีความเห็นและข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

๑) ถ้อยคำการเขียนบทเฉพาะกาลรองรับกฎหมายลำดับรองที่ว่า “อยู่ในวันที่
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” นั้น หมายถึงวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับหนึ่งวันเท่านั้น

๒) การเขียนบทเฉพาะกาลรองรับกฎหมายลำดับรองจะกำหนดสองส่วน กล่าวคือ
กำหนดรองรับให้กฎหมายลำดับรองตามกฎหมายเดิมยังมีผลใช้บังคับและกำหนดระยะเวลาในการออก
กฎหมายลำดับรองตามกฎหมายใหม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยว่า ระยะเวลาในการออก
กฎหมายลำดับรองตามกฎหมายใหม่เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัดการดำเนินการ หากพ้นระยะเวลาดังกล่าว
แล้วก็ยังสามารถออกกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายใหม่หรือนำกฎหมายลำดับรองที่มีอยู่เดิมมาใช้บังคับ
ต่อไปได้ แล้วแต่กรณี

๓) การเขียนบทเฉพาะกาลตามคู่มือแบบการร่างกฎหมายจะทำให้เกิดความชัดเจนว่า
วรรคหนึ่งเป็นการรองรับกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายเดิมให้ใช้บังคับถึงเมื่อใด และวรรคสองเป็นการ
เร่งรัดให้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายใหม่ภายในเวลาที่กำหนด หากไม่สามารถ
ดำเนินการได้ทันจะต้องดำเนินการอย่างไร

๔) การเขียนบทเฉพาะกาลโดยกำหนดให้ดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองภายใน
เวลาที่กำหนด แต่ไม่สามารถแล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจ



ดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ นั้น มีผลบังคับทางบริหารเท่านั้นทำให้ไม่มีการเร่งรัดการดำเนินการภายในเวลาที่กำหนดได้

ประเด็นที่สอง การเขียนบทเฉพาะกาลรองรับกฎหมายลำดับรองกรณีกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

กรณีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง หากการแก้ไขเพิ่มเติมมาตราดังกล่าวเปลี่ยนหลักการอันเป็นผลให้บรรดากฎหมายลำดับรองสิ้นผลไปนั้น รูปแบบการเขียนบทเฉพาะกาลกรณีกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมมาตราที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองยังเขียนแตกต่างกัน กล่าวคือ

๑) กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมบางฉบับเขียนรองรับกฎหมายลำดับรองโดยไม่ระบุกฎหมายลำดับรองที่ออกตามมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม เช่น มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๓ บรรดากฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ใช้อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะได้มีกฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้”

๒) กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมบางฉบับเขียนรองรับกฎหมายลำดับรองโดยระบุกฎหมายลำดับรองออกตามมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม เช่น มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๕ บรรดากฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกักพืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ในเรื่องนั้น ๆ ใช้บังคับ”

ผู้เข้าร่วมสัมมนาพิจารณาเปรียบเทียบการเขียนบทเฉพาะกาลที่รองรับกฎหมายลำดับรองกรณีกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมีสองความเห็น ดังนี้

ความเห็นที่หนึ่ง การเขียนบทเฉพาะกาลรองรับกฎหมายลำดับรองโดยไม่ระบุมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองนั้นก็สามารถเข้าใจได้ว่าเป็นการรองรับกฎหมายลำดับรองเฉพาะในเรื่องที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น และการระบุเฉพาะมาตราที่แก้ไขเพิ่มเติมอาจมีผลเสียหลายประการ เช่น



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

๑) กรณีกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจหลายมาตราซึ่งบางมาตราไม่ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมแต่บางมาตราถูกแก้ไขเพิ่มเติม การรองรับกฎหมายลำดับรองโดยระบุมตราที่แก้ไขเพิ่มเติมจะมีผลถึงกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจหลายมาตราดังกล่าว

๒) กฎหมายลำดับรองอาจมีการอ้างอิงการดำเนินการตามกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น การเขียนรองรับกฎหมายลำดับรองโดยระบุว่า “...เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ... ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้” จึงมีความหมายครอบคลุมถึงกฎหมายลำดับรองอื่นซึ่งมิได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติม แต่อ้างอิงการดำเนินการตามกฎหมายลำดับรองซึ่งออกโดยมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

๓) กรณีมาตราที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น หากปัจจุบันไม่เคยมีการออกกฎหมายลำดับรองตามมาตราดังกล่าวมาก่อน โดยยังคงใช้กฎหมายลำดับรองเดิมโดยผลของบทเฉพาะกาล ทำให้ไม่มีกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยมาตราที่แก้ไขเพิ่มเติม การไม่ระบุมตราที่แก้ไขเพิ่มเติมจึงครอบคลุมถึงกฎหมายลำดับรองที่ใช้บังคับโดยผลของบทเฉพาะกาลด้วย

ความเห็นที่สอง การเขียนบทเฉพาะกาลรองรับกฎหมายลำดับรองโดยระบุมตราที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองจะชัดเจน และเป็นไปตามหลักของการเขียนบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับผลกระทบที่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ การเขียนบทเฉพาะกาลไม่ระบุมตราที่แก้ไขเพิ่มเติมอาจทำให้เข้าใจต้องมีการออกกฎหมายลำดับรองใหม่ทั้งหมด

ประเด็นที่สาม บทเฉพาะกาลที่มีผลเป็นการโอนสิ่งที่เกี่ยวข้องการบริหารงานของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมไปยังหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายใหม่

กรณีที่กฎหมายใหม่มีเนื้อหาเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมและมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายขึ้นใหม่ย่อมเป็นผลให้หน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมนั้นสิ้นสภาพไปซึ่งโดยทั่วไปจะเขียนบทเฉพาะกาลรองรับบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ทุน ความรับผิดชอบ ประมาณ พนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมไปเป็นของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายใหม่ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับนอกจากจะเขียนบทเฉพาะกาลรองรับบรรดากิจการ ทรัพย์สิน ฯลฯ ของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมไปเป็นของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายใหม่ยังเขียนกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมเป็นหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายใหม่ด้วย เช่น มาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๗๖ ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

บรรดาสินทรัพย์ หนี้ และความผูกพันใด ๆ ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีอยู่กับ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

บุคคลใดในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้”

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้พิจารณาแบบการเขียนบทเฉพาะกาลที่มีผลเป็นการโอนสิ่งที่เกี่ยวข้องการบริหารงานของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมไปยังหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายใหม่แล้วมีความเห็นและข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

๑) กรณีที่กฎหมายฉบับใหม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิม เช่น ให้นำหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมเป็นหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายใหม่ กรณีเช่นนี้หน่วยงานหรือองค์กรนั้นมิได้ยุบไปหรือมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์กรขึ้นใหม่เพื่อมาแทนที่ เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงสถานะตามกฎหมาย ดังนั้น บรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ภาระผูกพัน และงบประมาณ บุคลากร หรือสิ่งอื่นใดที่ใช้สำหรับการบริหารองค์กรยังคงมีอยู่ตามเดิม กรณีที่เขียนให้หน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมเป็นหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายใหม่แล้ว จึงอาจไม่จำเป็นต้องกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการโอนสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมไว้อีก

๒) การเขียนให้หน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมเป็นหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายใหม่บางกรณีประสงค์ให้ทราบว่าหน่วยงานหรือองค์กรนั้นเป็นหน่วยงานหรือองค์กรเดียวกันและดำเนินการต่อเนื่องกัน

๓) เมื่อกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเดิม หน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมย่อมสิ้นไปเพราะกฎหมายใหม่ได้ยกเลิกกฎหมายเดิมแล้ว กรณีจึงไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรนั้นแล้ว การเขียนให้หน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมเป็นหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายใหม่เป็นการเขียนถึงหน่วยงานหรือองค์กรที่สิ้นสภาพไปแล้วจึงไม่เหมาะสม ด้วยเหตุนี้ เมื่อกฎหมายใหม่กำหนดให้มีหน่วยงานหรือองค์กรจึงจำเป็นต้องเขียนบทเฉพาะกาลให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้สิน ภาระผูกพัน และงบประมาณ บุคลากร หรือสิ่งอื่นใดของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายเดิมไปเป็นของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายใหม่

ประเด็นที่สี่ การใช้คำย่อหรือคำตามบทนิยามในบทเฉพาะกาล

ในกรณีที่กฎหมายหากกำหนดการเรียกชื่อย่อหรือบทนิยามไว้ เช่น “คณะกรรมการ” “สำนักงาน” “สถาบัน” เป็นต้น เมื่อมีการเขียนบทเฉพาะกาล จะต้องใช้เขียนเต็มหรือเขียนคำย่อตามชื่อย่อหรือบทนิยาม เช่น มาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๔ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบ งบประมาณของ กทพ. ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ไปเป็นของ กทพ. ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ”

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้พิจารณาการเขียนคำย่อหรือคำตามบทนิยามในบทเฉพาะกาลแล้วมีความเห็นและข้อสังเกต ดังต่อไปนี้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

๑) เมื่อกฎหมายได้กำหนดชื่อย่อหรือคำนิยามแล้ว กรณีย่อมสามารถนำชื่อย่อหรือคำนิยามดังกล่าวมาใช้ในบทเฉพาะกาลได้เช่นกัน เนื่องจากบทเฉพาะกาลก็ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่สามารถอ้างอิงถ้อยคำในบทนิยามหรือชื่อย่อได้ อย่างไรก็ตาม หากดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวอาจมีปัญหาต่อกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งจะมีได้กำหนดชื่อย่อหรือคำนิยาม ดังนั้น การเขียนบทเฉพาะกาลกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมจึงควรเขียนคำเต็มเพราะบทเฉพาะกาลของกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมมิได้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติม อันมีผลทำให้รูปแบบการเขียนบทเฉพาะการของกฎหมายใหม่และกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมแตกต่างกัน

๒) การกำหนดชื่อย่อหรือบทนิยามเป็นการใช้กับบทบัญญัติหลักของกฎหมายนั้นๆ เพื่อให้ถ้อยคำในเนื้อหาของกฎหมายสั้นและกระชับ ส่วนบทเฉพาะกาลแม้จะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายแต่ก็เป็นบทบัญญัติเพื่อรองรับการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติหลักเท่านั้น ดังนั้น การเขียนรองรับการดำเนินการใด ๆ ซึ่งมีใช้บทบัญญัติหลักของกฎหมายนั้น ๆ จึงสมควรต้องใช้คำเต็ม

๓) เมื่อกฎหมายใหม่ยกเลิกกฎหมายเดิมแล้ว ชื่อย่อหรือบทนิยามตามกฎหมายเดิมน้อยมถูกยกเลิกไปด้วย ดังนั้น การเขียนอ้างอิงกฎหมายเดิมจึงต้องเขียนคำเต็ม ทั้งนี้ เมื่อการเขียนอ้างอิงถึงกฎหมายเดิมต้องใช้คำเต็มแล้ว การเขียนอ้างอิงถึงกฎหมายใหม่จึงต้องเขียนคำเต็มด้วย เพื่อให้เนื้อหาของบทเฉพาะกาลชัดเจน



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายทฤษฎี เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการ

คณะกรรมการ คือ กลุ่มบุคคลที่กำหนดขึ้นเพื่อให้ดำเนินการด้านบริหารหรือกระทำการบางอย่างโดยมีเป้าหมายร่วมกัน มีความสัมพันธ์ร่วมกันอย่างใดอย่างหนึ่ง ความเป็นอิสระในการแลกเปลี่ยนแนวความคิดระหว่างกรรมการด้วยกัน รวมทั้งต่างมีอิทธิพลซึ่งกันและกัน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายเดียวกัน โดยสมาชิกในคณะกรรมการมักจะถูกกำหนดให้การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการเป็นพิเศษจากการทำงานตามปกติ ซึ่งในทางการบริหารนั้นเราถือว่า คณะกรรมการเป็นการกระทำของกลุ่ม และถือว่าคณะกรรมการเป็นกลุ่มก่อให้เกิดการรวมพลัง (synergy) ผลรวมของงานที่เกิดขึ้นจากการทำงานเป็นกลุ่มย่อมมีมากกว่าผลรวมของงานที่เกิดจากต่างคนต่างทำ ในทางทฤษฎีคณะกรรมการเป็นกลุ่มบุคคลที่เกิดจากการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการ มีหน้าที่และอำนาจหรือภาระที่ได้รับมอบหมายอย่างชัดเจน อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการถาวร (standing committee) หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจ (temporary committee) ก็ได้^{๑๖}

๑. แบบเกี่ยวกับคณะกรรมการที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

โครงสร้างบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการประกอบด้วยเรื่องต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องคำนึงถึง ดังต่อไปนี้

- ๑.๑ องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการ
- ๑.๒ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- ๑.๓ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นหรือแทนที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น
- ๑.๔ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- ๑.๕ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ
- ๑.๖ การประชุม
- ๑.๗ การมีส่วนได้เสียของกรรมการ
- ๑.๘ การแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะอนุกรรมการ
- ๑.๙ ประโยชน์ตอบแทนของกรรมการ
- ๑.๑๐ การกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา
- ๑.๑๑ คณะกรรมการระดับจังหวัด

อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ อาจจะมีไม่ครบทั้ง ๑๑ เรื่องตามที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกลไกในกฎหมายแต่ละเรื่องว่าจำเป็นต้องมีเรื่องใดบ้าง เช่น กรณีเกี่ยวกับ

^{๑๖} สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือแบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ, กันยายน ๒๕๕๔, หน้า ๒ - ๑๐



ประโยชน์ตอบแทนของกรมการก็จะมิมีในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ หรือในกฎหมายที่ประสงค์จะให้มิค่าตอบแทนเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากโดยปกติค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอื่นของคณะกรรมการจะมีกำหนดไว้เป็นกฎหมายทั่วไปใช้กับทุกคณะกรรมการตามกฎหมายอยู่แล้ว เป็นต้น

๑.๑ องค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการ

แบบบทบัญญัติเรื่ององค์ประกอบคณะกรรมการ

แบบ ก

มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ...” ประกอบด้วย (ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง/ข้าราชการประจำ/ผู้ทรงคุณวุฒิ) เป็นประธานกรรมการ (...เป็นรองประธานกรรมการ)...เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรี/รัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวน...คน/จำนวนไม่น้อยกว่า...คน แต่ไม่เกิน...คน/จำนวนไม่เกิน...คน เป็นกรรมการ ให้...เป็นกรรมการและเลขานุการ และ...เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด พ.ศ.

๒๕๖๑

มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการบริหารการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำผิด” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมคุมประพฤติ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และเลขาธิการสำนักงานส่งเสริมการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ เป็นที่ประจักษ์ด้านการคุ้มครองเด็ก ด้านการศึกษา ด้านจิตวิทยา ด้านสังคมสงเคราะห์ ด้านสาธารณสุข และด้านสิทธิเด็ก ด้านละหนังก เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

แบบ ข

มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ...” ประกอบด้วย
(๑) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง/ข้าราชการประจำ/ผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธาน
กรรมการ

*(..)

(..) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน...คน ได้แก่ ...

() กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ในด้าน...จำนวน...คน/จำนวนไม่น้อยกว่า...คน แต่ไม่เกิน...คน/จำนวนไม่เกิน...คน เป็นกรรมการ

ให้...เป็นกรรมการและเลขานุการ และ...เป็นผู้ช่วยเลขานุการ**

*ในกรณีที่มีรองประธานกรรมการให้ใช้ว่า

“(..) ...เป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง

(..) ...เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สอง”

**ในกรณีที่คณะกรรมการ/ประธานกรรมการ/ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานของรัฐเป็นผู้แต่งตั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการให้ใช้ว่า

“ให้คณะกรรมการ/ประธานกรรมการ/ปลัดกระทรวง/อธิบดี...แต่งตั้งข้าราชการของกรม...เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ”

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการราชทัณฑ์”

ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนเก้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม อัยการสูงสุด และเลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนเจ็ดคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านนิติศาสตร์ ด้านศาสนา ศิลปะ หรือวัฒนธรรม ด้านอาชีวศึกษา ด้านทันตวิทยา ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านจิตวิทยา และด้านอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการราชทัณฑ์ ด้านละหนึ่งคน

ให้อธิบดีเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมราชทัณฑ์ จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

การเรียงลำดับกรรมการโดยตำแหน่ง

(๑) กรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการจากหน่วยงานของรัฐหลายประเภท การจัดลำดับกรรมการให้เริ่มจากการแยกกรรมการเป็นกลุ่มตามลำดับของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้ (ก) ส่วนกลาง (ข) ส่วนภูมิภาค (ค) ส่วนท้องถิ่น (ง) รัฐวิสาหกิจ (จ) องค์การมหาชน (ฉ) การศึกษา และ (ช) เอกชน

(๒) ในกลุ่มกระทรวง ทบวง กรม ให้จัดลำดับ ดังนี้

ปลัดกระทรวง/ผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า

ทหาร ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
ผู้บัญชาการทหารบก
ผู้บัญชาการทหารเรือ
ผู้บัญชาการทหารอากาศ

ตำรวจ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

อธิบดี/ผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า

(๒.๑) ในกลุ่มปลัดกระทรวงหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า ให้เริ่มจากปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อด้วยปลัดกระทรวงเรียงตามลำดับตัวอักษร ปลัดทบวง ผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าไม่ว่าจะเรียกตำแหน่งว่าเลขาธิการหรือผู้อำนวยการ โดยเริ่มจากเลขาธิการและผู้อำนวยการ โดยเรียงลำดับตามตัวอักษร

ในกรณีที่มิใช่ผู้พิพากษาหรืออัยการในกลุ่มนี้ด้วยให้เรียงลำดับต่อจากเลขาธิการและผู้อำนวยการ โดยเรียงลำดับตามตัวอักษรเช่นกัน

(๒.๒) ในกรณีที่ทหาร ตำรวจ ข้าราชการตุลาการหรือข้าราชการอัยการ ให้เรียงตามอาวุโสตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(๒.๓) ในกลุ่มอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าให้เรียงตามลำดับตามตัวอักษรเริ่มจากกลุ่มอธิบดี ตามด้วยกลุ่มเลขาธิการและกลุ่มผู้อำนวยการ โดยในแต่ละกลุ่มไม่ต้องคำนึงถึงว่าเป็นอธิบดีเลขาธิการ หรือผู้อำนวยการของกระทรวงใด



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(๓) หากในคณะกรรมการดังกล่าวมีกลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน มหาวิทยาลัย และผู้แทนองค์กรเอกชน ให้เรียงลำดับตามตัวอักษรในแต่ละกลุ่ม^{๑๗}

(๔) ในกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เรียงลำดับดังนี้ คือ

(๔.๑) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด

(๔.๒) เทศบาล

(๔.๓) องค์กรบริหารส่วนตำบล

(๔.๔) กรุงเทพมหานคร

(๔.๕) เมืองพัทยา และ

(๔.๖) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นตามที่มีกฎหมาย

จัดตั้ง^{๑๘}

๑.๒ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

แบบบทบัญญัติเรื่องคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

<p>มาตรา .. *ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม**ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) มีสัญชาติไทย</p> <p>(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า...ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน...ปีบริบูรณ์</p> <p>(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ</p> <p>(๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ</p>
--

^{๑๗} การกำหนดแบบกฎหมาย เรื่อง การเรียงลำดับตำแหน่งผู้เป็นกรรมการในคณะกรรมการ (เรื่อง เสร็จที่ ๑/๒๕๔๔)

^{๑๘} การจัดเรียงลำดับในกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียงลำดับตามที่กฎหมายดังต่อไปนี้ กำหนดไว้

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

***(..)

*ในกรณีที่ประธานกรรมการเป็นผู้ทรงคุณวุฒิต้องกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตรฐานนี้ด้วย

**คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายและวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายแต่ละฉบับว่าจะให้มีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามประการใดบ้าง

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

“มาตรา ๑๘ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกินเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมืองสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(๖) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับกองทุน หรือในกิจการที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของกองทุนหรือได้รับประโยชน์ในกิจการที่ขัดหรือแย้งกับวัตถุประสงค์ของกองทุน ทั้งนี้ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์และมีได้แสดงหากำไร”

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาได้มีข้อสังเกตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาถึงการเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ว่าควรเขียนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามแยกคนละมาตรา โดยให้เหตุผลว่าการเขียนคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้ในมาตราเดียวกันทำให้เข้าใจยากว่าการผิดใดเป็นคุณสมบัติและกรณีใดเป็นลักษณะต้องห้าม ซึ่งหากเขียนแยกกรณีคุณสมบัติไว้มาตราหนึ่ง และกรณีลักษณะต้องห้ามไว้อีกมาตราหนึ่งจะทำให้เข้าใจได้ง่ายกว่า



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

สำหรับข้อสังเกตดังกล่าวนั้น หากพิจารณาโดยถ่วงแท้แล้วบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการก็ย่อมสามารถเข้าใจได้ว่ากรณีใดเป็นคุณสมบัติและกรณีใดเป็นลักษณะต้องห้าม ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลธรรมดาสามัญผู้ใช้กฎหมายหรือจะเป็นนักกฎหมายก็ตาม ข้อสังเกตดังกล่าวจึงไม่น่าจะเป็นปัญหาอันเกี่ยวกับการร่างกฎหมายแต่อย่างใด แต่อาจเป็นปัญหาอันเกิดจากการไม่ได้อ่านกฎหมายโดยถ่วงแท้ทำให้ไม่สามารถเข้าใจได้ว่ากรณีใดเป็นคุณสมบัติและกรณีใดเป็นลักษณะต้องห้าม นอกจากนี้ การเขียนบทบัญญัติดังกล่าวแยกคนละมาตรา นั้น อาจมีปัญหาตามมา กล่าวคือ เมื่อเขียนแยกกรณีดังกล่าวแล้วปรากฏว่า จะมีคุณสมบัติเพียง ๑ - ๒ กรณีเท่านั้น ซึ่งทำให้เห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องแยกเป็นคนละมาตราแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เกิดข้อข้องใจตามข้อสังเกตดังกล่าวและมีความชัดเจนมากขึ้น กรณีนี้อาจเขียนไว้ในมาตราเดียวกัน แต่แยกกรณีคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามออกจากกัน^{๑๙} ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

แบบกรณีแยกคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามออกจากกัน

มาตรา .. ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติทั่วไป

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า...ปีบริบูรณ์

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๒) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๓) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

*(..)

^{๑๙} มติที่ประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๒๑/๒๕๕๑ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๑



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๓๖ ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติทั่วไป

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์

(๓) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถคนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

(๓) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

(๔) เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม

(๕) เป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(๖) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๗) เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญาเว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๘) เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๙) เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก หรือปลดออก เพราะกระทำความผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

(๑๐) เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก เพราะกระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น

(๑๑) เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการ หรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ



ในกรณีของกฎหมายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนมักมีบทบัญญัติว่าด้วยการไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสีย (Conflict of Interests) ด้วย โดยอาจกำหนดในลักษณะที่เป็น **มาตรการควบคุมก่อนที่จะเป็นกรรมการ** ในรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนซึ่งจะกำหนดไว้ในเรื่องคุณสมบัติของกรรมการ สำหรับข้อห้ามนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

(๑) การห้ามมิให้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่ได้ทำสัญญาหรือกระทำร่วมกับรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม สำหรับการมีส่วนได้เสียในทางตรง หมายถึงการเป็นคู่สัญญาหรือได้รับประโยชน์ในทางธุรกิจโดยตรง ส่วนการมีส่วนได้เสียในทางอ้อม หมายถึงการมีส่วนได้เสียโดยผ่านบุคคลอื่น ๆ หรือใช้วิธีการอื่นใดอันกระทำให้เกิดการขัดกันผลประโยชน์ได้เสีย

(๒) การห้ามเป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม สำหรับการที่จะพิจารณาว่าอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นกิจการหรือธุรกิจที่เป็นการแข่งขันกับรัฐวิสาหกิจไม่อาจกำหนดเป็นการตายตัวได้ จึงจำเป็นต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป อีกทั้งยังอาจจำเป็นต้องมีข้อยกเว้นที่มีลักษณะเป็นการผ่อนปรนที่สมควรกำหนดไว้ด้วย

แบบการเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับการเป็นผู้มีส่วนได้เสีย

มาตรา .. ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับ... หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ... นั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่...เป็นผู้ถือหุ้น

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๒๑ ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนใดจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การมหาชนนั้น หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่องค์การมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น”

๑.๓ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นหรือแทนที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น

การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น โดยหลักแล้วขึ้นอยู่กับนโยบายและวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นเป็นสำคัญว่าจะให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งยาวนานแค่ไหนเพียงใด และให้คำนึงด้วยว่ากรรมการดังกล่าวเป็นกรรมการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐเพราะวาระการดำรงตำแหน่งต้องสอดคล้องกับ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ภารกิจของกรรมการในหน่วยงานนั้น ๆ โดยกรรมการต้องปลอดจากการแทรกแซงทางการเมืองและมีความเป็นอิสระในการทำงานดังกล่าวด้วย

แบบบทบัญญัติเรื่องวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรา .. ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ...ปี

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ * (หรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรี/คณะกรรมการ/ประธานกรรมการ แต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง) ให้ผู้ได้รับตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่าง (หรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้น) อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันสองวาระไม่ได้

*ความในวงเล็บใช้ในกรณีที่องค์ประกอบของกรรมการกำหนดจำนวนคนที่ไม่แน่นอน ดังนี้ “จำนวนไม่น้อยกว่า...คน แต่ไม่เกิน...คน/จำนวนไม่เกิน...คน

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๒๒ ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งมีวาระการดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละสี่ปี

ในกรณีที่ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือกรรมการขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ามารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้”

ในกรณีที่กฎหมายใดต้องการให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีความต่อเนื่อง หรือต้องการสร้างความเป็นอิสระให้แก่กรรมการค่อนข้างสูง จึงไม่ต้องการให้กรรมการพ้น



จากตำแหน่งไปพร้อมกันทั้งคณะในคราวเดียวกัน แต่ให้พ้นจากตำแหน่งไปเพียงคราวละกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่านั้น โดยให้กรรมการชุดแรกจับฉลากจากตำแหน่งกึ่งหนึ่ง ซึ่งหากได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์เช่นนี้แล้ว กรรมการจะพ้นจากตำแหน่งตามวาระครึ่งละกึ่งหนึ่งสลับกันไป และการจับฉลากออกจากตำแหน่งจำนวนกึ่งหนึ่งจะใช้บังคับกับคณะกรรมการชุดแรกเพียงชุดเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตาม โดยที่กฎหมายส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการสามารถใช้อำนาจให้กรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะได้ ก็จะมีผลทำให้ระบบที่มีอยู่เดิมที่ต้องการให้การบริหารกิจการเป็นไปอย่างต่อเนื่องโดยการให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งคราวละกึ่งหนึ่งที่ต้องเสียไป^{๒๐} ด้วยเหตุนี้ หากกฎหมายใดต้องการให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งไม่พร้อมกัน อาจกำหนดให้กรรมการจำนวนกึ่งหนึ่งหรือหนึ่งในสามพ้นจากตำแหน่งโดยวิธีการจับฉลาก และการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุนี้เป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ความในมาตรานี้อาจเขียนได้ดังนี้

แบบกรณีต้องการให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีความต่อเนื่องหรือความเป็นอิสระสูง

“มาตรา .. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ...ปี
ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด...ปี ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนกึ่งหนึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยวิธีการจับฉลากตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด และให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งนี้เป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ” หรือ

“มาตรา .. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ...ปี
ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนด...ปี ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมดโดยวิธีจับฉลาก และเมื่อครบกำหนด... ปี ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในจำนวนที่เหลือจากการจับฉลากเมื่อครบกำหนด... ปี พ้นจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของจำนวนดังกล่าวโดยวิธีจับฉลาก และให้ถือว่าพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยวิธีจับฉลากเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ”

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

“มาตรา ๑๓ กรรมการมีวาระอยู่ในตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบกำหนดสามปี ให้ กสช. ออกจากตำแหน่งจำนวนสามคนโดยวิธีจับฉลาก และให้ถือว่าการออกจากตำแหน่งโดยการจับฉลากดังกล่าวเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ

^{๒๐} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๗๓๔/๒๕๓๕)



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่

เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการคนใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการคนเดิมให้ดำเนินการคัดเลือกและเลือกกรรมการคนใหม่เป็นการล่วงหน้าตามสมควร”

๑.๔ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวาระแล้ว ยังมีกรณีเหตุอื่นที่เป็นอุปสรรคทำให้กรรมการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แม้ว่าจะยังไม่ครบวาระการดำรงตำแหน่ง เช่น ตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดไว้

แบบบทบัญญัติเรื่องการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

มาตรา .. นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรี/คณะกรรมการ/ประธานกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ
- (๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา .. หรือกระทำการอันมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ..

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๒๓ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระประธานกรรมการและกรรมการซึ่งมิใช่กรรมการโดยตำแหน่งพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันมีคุณลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๑”

๑.๕ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ

สำหรับบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนั้นจะมีแนวทางเขียนเป็น ๒ แนวทางด้วยกัน คือ (๑) วางเรียงต่อจากองค์ประกอบของคณะกรรมการ และ (๒) วางเรียงต่อจากการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ซึ่งยังไม่เป็นที่ยุติ แต่เห็นว่า การกำหนดหน้าที่และ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

อำนาจของคณะกรรมการวางเรียงต่อจากการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการน่าจะเป็นการเหมาะสม เพราะเป็นการกล่าวถึงคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการให้เสร็จสิ้นก่อนถึงจะกล่าวถึงเรื่องหน้าที่และอำนาจ

แบบบทบัญญัติเรื่องหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ

มาตรา .. คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

- (๑) ...
- (๒) ...
- (๓) ...
- (๔) ...
- (๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรี/นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีมอบหมาย

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกรและการฟื้นฟูและการพัฒนาเกษตรกร

(๒) พิจารณาเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) กำหนดนโยบายและการออกแบบ ข้อบังคับและประกาศ ในการบริการกิจการของกองทุน

(๔) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินการเก็บรักษาเงิน และการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

(๕) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับขึ้นทะเบียนและการเพิกถอนทะเบียนองค์กรเกษตรกร

(๖) ออกระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาขององค์กรเกษตรกร การติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามแผนและโครงการ

(๗) ออกระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินของกองทุนตามแผนและโครงการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และการใช้คืนเงินให้แก่กองทุน

(๘) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน แลรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนเกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(๙) กำกับ ให้คำปรึกษา และแนะนำแก่คณะกรรมการบริหารและสำนักงานในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๑๐) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดภาระผูกพันของกองทุน

(๑๑) กำหนดมาตรการ ส่งเสริม สนับสนุน องค์กรเกษตรกร

(๑๒) แต่งตั้ง ถอดถอน คณะกรรมการบริหารและคณะอนุกรรมการ

(๑๓) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้คณะกรรมการอาจมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารหรือเลขาธิการเป็นผู้ปฏิบัติหรือเตรียมข้อเสนอไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป”

แบบกรณีกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจเข้าไปในสถานที่หรือสั่งให้บุคคลให้ข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสาร

มาตรา .. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่งข้อมูลหรือเอกสารใด ๆ ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ในการนี้อาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงด้วยก็ได้

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

“มาตรา ๑๕ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้คณะกรรมการการจัดสรรที่ดินกลางและคณะกรรมการ มีอำนาจเรียกเป็นหนังสือให้บุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง คำอธิบายความเห็น คำแนะนำทางวิชาการหรือให้ส่งเอกสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการจัดสรรที่ดินตามที่เห็นสมควร”

การใช้ถ้อยคำกำหนด “หน้าที่และอำนาจ” ของคณะกรรมการ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ใช้ถ้อยคำว่า “หน้าที่และอำนาจ” แทน “อำนาจหน้าที่” ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีบันทึกข้อความเรื่อง การใช้ถ้อยคำ “หน้าที่และอำนาจ” ในร่างกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยวางแนวทางให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานฯ ให้ใช้คำว่า “หน้าที่และอำนาจ” แทนคำว่า “อำนาจหน้าที่” ในร่างกฎหมายทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองสำหรับในบางกรณีอาจมีหน้าที่เพียงอย่างเดียวโดยไม่มีอำนาจตามมาด้วย แต่เมื่อใดก็ตามถ้ากฎหมายให้อำนาจต้องเขียน “หน้าที่และอำนาจ” เสมอ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ตัวอย่าง เช่น

ร่างพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. (เรื่องเสรีจที่ ๓/๒๕๖๑)

“มาตรา ๑๑ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แผนงานและมาตรการเกี่ยวกับการสาธารณสุข และพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการสาธารณสุขตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

(๒) ศึกษา วิเคราะห์และให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการสาธารณสุข

(๓) ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง และต่อราชการส่วนท้องถิ่นในการออกข้อกำหนดของท้องถิ่น

(๔) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่เจ้าพนักงานท้องถิ่นในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) กำหนดโครงการและประสานงานระหว่างส่วนราชการและราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ควบคุม สอดส่องการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติการตามกฎหมายเกี่ยวกับการสาธารณสุขเพื่อรายงานต่อรัฐมนตรี

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ”

๑.๖ การประชุม

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นส่วนใหญ่เป็นไปในรูปแบบการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาหรือมีมติในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ ดังนั้น การบัญญัติบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมจึงต้องครบถ้วนเพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งในทางปฏิบัติ ซึ่งสาระของการประชุมคณะกรรมการที่กำหนดประกอบด้วยกรณีดังต่อไปนี้ องค์กรประชุม ประธานในที่ประชุม (โดยปกติประธานจะเป็นผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมและดำเนินการประชุมจนเสร็จสิ้น แต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ ในกรณีที่ประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ในกรณีนี้ก็ต้องกำหนดให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม) การเป็นผู้มีส่วนได้เสียของประธานกรรมการหรือกรรมการและการวินิจฉัยชี้ขาด เป็นต้น

(ก) แบบบทบัญญัติเรื่องการประชุมของคณะกรรมการ

มาตรา .. การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบและให้ที่ประชุมพิจารณาว่ากรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมและหรือมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

“มาตรา ๒๒ การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการคนหนึ่งไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองเป็นประธานในที่ประชุม ถ้ารองประธานกรรมการทั้งสองคนไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการปฏิบัติหน้าที่ กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องที่คณะกรรมการพิจารณา ให้กรรมการผู้นั้นแจ้งให้ที่ประชุมทราบและให้ที่ประชุมพิจารณาว่ากรรมการผู้นั้นสมควรจะอยู่ในที่ประชุมและหรือมีมติในการประชุมเรื่องนั้นได้หรือไม่ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด”

(ข) การเขียนให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมโดยอนุโลม

ในปัจจุบันได้มีกฎหมายบางฉบับที่บัญญัติให้นำเรื่องการประชุมของคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๖ ร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. (เรื่องที่เสร็จที่ ๔๑๒/๒๕๖๐ ซึ่งในการประชุมฝ่ายร่างกฎหมาย ครั้งที่ ๒๕/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๙ ได้มีมติให้ใช้แนวทางในการเขียนบทบัญญัติดังกล่าว ดังนี้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

มาตรา .. ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการโดยอนุโลม

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑

“มาตรา ๑๑ ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแก่การประชุม ก.พ. โดยอนุโลม เว้นแต่กรณีตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง”

๑.๗ การมีส่วนได้ส่วนเสียของกรรมการ

การมีส่วนได้ส่วนเสียของกรรมการจะกำหนดไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์และมีได้แสวงหากำไรรวมทั้งในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ผู้ที่เป็นกรรมการเป็นบุคคลที่ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์กรหรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์กรนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมอันจะเป็นหลักประกันอันหนึ่งเกี่ยวกับความเป็นกลางในการดำเนินงานในฐานะกรรมการของบุคคลนั่นเอง

แบบบทบัญญัติเรื่องการมีส่วนได้ส่วนเสียของกรรมการ

มาตรา .. ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกิจการที่กระทำกับ... หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการของ... นั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด...เป็นผู้ถือหุ้น

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๒๑ ประธานกรรมการและกรรมการขององค์การมหาชนใดจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในกิจการที่กระทำกับองค์การมหาชนนั้น หรือในกิจการที่เป็นการแข่งขันกับกิจการขององค์การมหาชนนั้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่เป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการหรือกรรมการในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่องค์การมหาชนเป็นผู้ถือหุ้น”

๑.๘ การแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะอนุกรรมการ

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการเองตามกฎหมายได้ทั้งหมด ก็ควรมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการสามารถมอบหมายให้องค์กรอื่นเป็นผู้ปฏิบัติแทน โดยอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ซึ่งในกรณีเช่นนี้กฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดให้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะอนุกรรมการ หรือการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เฉพาะเรื่องไว้ด้วย

แบบบทบัญญัติเรื่องการแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะอนุกรรมการ

มาตรา .. คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญให้เป็น ที่ปรึกษาของคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำมาตรา .. มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

“มาตรา ๒๓ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญให้เป็น ที่ปรึกษาของคณะกรรมการและมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่ คณะกรรมการมอบหมายได้

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำมาตรา ๒๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

แบบบทบัญญัติเรื่องการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะเรื่อง

“มาตรา .. คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ... เพื่อพิจารณาวินิจฉัยหรือ ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำมาตรา .. มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗

“มาตรา ๔๑ คณะกรรมการหรือคณะกรรมการการแพทย์จะแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา หรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการ การแพทย์มอบหมายก็ได้”

๑.๙ ประโยชน์ตอบแทนของกรรมการ

โดยปกติประโยชน์ตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายของคณะกรรมการจะมีกำหนดไว้ใน กฎหมายทั่วไปใช้กับทุกคณะกรรมการตามกฎหมายอยู่แล้ว แต่ก็มีบางกรณีที่กฎหมายมีความ จำเป็นต้องกำหนดกรณีประโยชน์ตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอื่นเป็นกรณีพิเศษ ส่วนใหญ่กฎหมายที่มี บทบัญญัติที่ว่าด้วยประโยชน์ตอบแทนของกรรมการเป็นกรณีพิเศษนั้น จะเป็นกรณีของกฎหมายที่ เกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน กองทุน หรือการสาธารณประโยชน์



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

แบบบทบัญญัติเรื่องประโยชน์ตอบแทนของกรรมการ

มาตรา .. ให้ประธานกรรมการ กรรมการที่ปรึกษา และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

“มาตรา ๒๔ ให้ประธานกรรมการ กรรมการที่ปรึกษา และอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุมหรือประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด”

๑.๑๐ การกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

บทบัญญัติที่กำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา หรือให้มีอำนาจสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น ต้องพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายนั้นด้วยว่ากำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการสอบสวนสืบสวนอันมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การเข้าไปในสถานที่หรือเคหสถานของบุคคลใด ๆ หรือการยึดทรัพย์สินหรือสิ่งของใด ๆ หรือไม่ ถ้าไม่มีก็ไม่ต้องมีบทบัญญัติดังกล่าว แต่ถ้ามีก็ต้องกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวไว้ด้วย แต่กรณีนี้ก็ยังไม่เป็นที่ยุติและมีแนวการเขียนเป็น ๒ กรณีคือ กรณีแรก กำหนดให้เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเพียงอย่างเดียว (ตัวอย่าง ก) กรณีที่สอง กำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย แต่ก็จะมีกำหนดกรอบในการใช้อำนาจไว้ด้วย (ตัวอย่าง ข)

แบบบทบัญญัติกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา .. ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

ตัวอย่าง ก เช่น

พระราชบัญญัติความลับทางการค้า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘

“มาตรา ๒๖ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา”

ตัวอย่าง ข เช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

“มาตรา ๗๑ ให้กรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วยคือ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(๑) เรียกให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือห้างหุ้นส่วน บริษัทฯ แข็งข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่จะสอบสวน

(๒) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสาร และหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่จะสอบสวน”

๑.๑๑ คณะกรรมการระดับจังหวัด

คณะกรรมการระดับจังหวัดจะมีการกำหนดองค์ประกอบในลักษณะที่ไม่แตกต่างไปจากคณะกรรมการ ดังนั้น การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการระดับจังหวัดก็สมควรให้มีลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการ กล่าวคือ

(๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการระดับจังหวัด

คณะกรรมการระดับจังหวัดจะประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(ก) ประธานกรรมการ

ประธานกรรมการในคณะกรรมการระดับจังหวัดโดยทั่วไปแล้วจะกำหนดให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการเนื่องจากว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทำให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ

(ข) กรรมการโดยตำแหน่ง

การที่กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการโดยตำแหน่งซึ่งมาจากหน่วยงานของรัฐก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการประสานนโยบายของทางราชการให้เข้ากับการทำงานหรือการตัดสินใจของคณะกรรมการ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการผลักดันการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(ค) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

การที่กฎหมายกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในด้านต่าง ๆ ก็เพื่อให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ในด้านต่าง ๆ ร่วมพิจารณาหรือให้ความเห็น

(ง) เลขาธิการ

เลขาธิการก็เป็นกลไกหนึ่งที่จะเป็นปัจจัยให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ การกำหนดเลขาธิการจึงควรกำหนดให้เป็นตำแหน่งที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจจะต้องดำเนินการให้มากที่สุด



(๒) การเรียงลำดับคณะกรรมการระดับจังหวัด

สำหรับการเรียงลำดับกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการระดับจังหวัดเห็นควรให้เรียงลำดับตามแนวทางที่กำหนดไว้ในกรณีของคณะกรรมการดังกล่าวแล้วข้างต้น ซึ่งจะเป็นไปตามการกำหนดแบบกฎหมาย เรื่อง การเรียงลำดับตำแหน่งผู้เป็นกรรมการในคณะกรรมการ (เรื่องเสรีจที่ ๑/๒๕๕๔) กล่าวคือ

(๑) กรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานของรัฐหลายประเภท การจัดเรียงลำดับกรรมการให้เริ่มจากการแยกกรรมการเป็นกลุ่มตามลำดับของหน่วยงานของรัฐ ดังนี้ (ก) ส่วนกลาง (ข) ส่วนภูมิภาค (ค) ส่วนท้องถิ่น (ง) รัฐวิสาหกิจ (จ) องค์การมหาชน (ฉ) การศึกษา และ (ช) เอกชน^{๒๑}

(๒) กรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นผู้แทนของส่วนราชการ ให้เริ่มจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้แทนกระทรวงเรียงตามลำดับตัวอักษร ถ้ามีผู้แทนระดับกรมด้วยให้เรียงลำดับตามตัวอักษรโดยไม่ต้องคำนึงถึงกระทรวง

(๓) กรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหลายประเภทปะปนกันให้จัดลำดับกลุ่มของหน่วยงานของรัฐตาม (๑) ก่อน แล้วตามด้วยผู้แทนของหน่วยงานแต่ละกลุ่ม โดยให้เรียงลำดับตามตัวอักษรเป็นลำดับกันไปในแต่ละกลุ่ม^{๒๒}

(๔) กรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นผู้แทนจากราชการส่วนภูมิภาค ให้แยกกรรมการออกเป็นสองกลุ่ม ดังนี้ (ก) กรณีที่ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางได้มีการแบ่งส่วนราชการให้มีส่วนภูมิภาค ให้จัดเรียงลำดับตามตัวอักษรโดยไม่คำนึงถึงกระทรวง และ (ข) กรณีที่เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ ปลัดจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอตามลำดับ ทั้งนี้ ในการจัดเรียงลำดับนั้นให้เรียงตามกลุ่ม (ก) ก่อน แล้วตามด้วยกลุ่ม (ข)

แบบองค์ประกอบและจัดเรียงกรรมการโดยตำแหน่งในคณะกรรมการระดับจังหวัด

(ก) ประธานกรรมการ

ผู้ว่าราชการจังหวัด

(ข) กรรมการโดยตำแหน่ง

^{๒๑} ในกลุ่มองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน มหาวิทยาลัย และผู้แทนองค์กรเอกชน ให้เรียงลำดับตามตัวอักษรในแต่ละกลุ่ม

^{๒๒} ในกรณีที่มึทหาร ตำรวจ ข้าราชการตุลาการ หรือข้าราชการอัยการให้เรียงตามอาวุโส ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม กฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(๑) ราชการส่วนกลาง

- ผู้แทนกระทรวง ทบวง กรม
- ผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

(๒) ราชการส่วนภูมิภาค

- (๒.๑) กรณีที่ได้มีการแบ่งส่วนราชการให้มีราชการส่วนภูมิภาค
- (๒.๒) กรณีที่เป็นไปตามระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

(๓) ราชการส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- เทศบาล
- องค์การบริหารส่วนตำบล
- กรุงเทพมหานคร
- เมืองพัทยา
- องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นตามที่มีกฎหมายจัดตั้ง

(๔) รัฐวิสาหกิจ

(๕) องค์กรมหาชน

(๖) การศึกษา

- มหาวิทยาลัย
- หน่วยงานอื่นของรัฐ

(๗) เอกชน – ผู้แทนองค์กรเอกชน

(ค) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๓ ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดทุกจังหวัด ดังนี้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

(๑) ในกรุงเทพมหานคร ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมโยธาธิการและผังเมือง ผู้แทนสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้ผู้แทนกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ

(๒) ในจังหวัดอื่น ให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกรมชลประทาน อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานอัยการจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด ปลัดจังหวัด นายกองบังคับการตำรวจจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสี่คนซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ”

ทั้งนี้ สำหรับแบบการร่างกฎหมายของคณะกรรมการระดับจังหวัดในเรื่องเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นหรือแทนที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่น การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ การประชุม การมีส่วนร่วมได้ส่วนเสียของกรรมการ การแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะอนุกรรมการ ประโยชน์ตอบแทนของกรรมการ และกำหนดให้กรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาหรือให้มีอำนาจสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นั้น สามารถนำแบบบทบัญญัติของคณะกรรมการในหัวข้อที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นมาใช้กับกรณีของคณะกรรมการระดับจังหวัดได้

๒. การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ ผู้ร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการด้วย หากประสงค์ให้คณะกรรมการชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ก็ต้องมีบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับให้คณะกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติเดิมใช้บังคับให้คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติใหม่

แบบบัญญัติบทเฉพาะกาลกรณีแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ

มาตรา .. ให้คณะกรรมการซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติ... ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้



ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖

“มาตรา ๘ ให้ประธานกรรมการและกรรมการซึ่งอยู่ในตำแหน่งก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้”

๓. สรุปประเด็นปัญหาและผลการสัมมนาเกี่ยวกับบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ณ โรงแรมรอยัลริเวอร์ กรุงเทพมหานคร เพื่อนำความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ มาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และจัดทำแบบการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการให้เป็นมาตรฐานกลาง และเป็นหลักเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมายของประเทศ รวมทั้งเป็นเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานของผู้ปฏิบัติงานด้านร่างกฎหมายเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติที่จัดทำขึ้นมีความถูกต้องเหมาะสม และเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน ในการสัมมนาได้มีการอภิปรายในประเด็นต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง แบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการในส่วนของมาตราที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมาย

แม้ว่าในปัจจุบันคู่มือแบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ จะได้กำหนดแบบในส่วนของมาตราที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ ไว้แล้วก็ตาม แต่จากการตรวจสอบยังพบว่ามีความหลากหลายในการร่างกฎหมายในประเด็นดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งจากการตรวจสอบกฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๐ – พ.ศ. ๒๕๖๑ พบว่า มีแนวทางในการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการในส่วนของมาตราที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมาย จำนวน ๕ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง	มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)...” ประกอบด้วย ...
แนวทางที่สอง	มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)... ประกอบด้วย ...
แนวทางที่สาม	มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)...คณะหนึ่ง ประกอบด้วย ...
แนวทางที่สี่	มาตรา .. ให้คณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)... ประกอบด้วย ...
แนวทางที่ห้า	มาตรา .. ในสำนักงาน... ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการ...” ประกอบด้วย ...

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาประเด็นที่หนึ่ง ดังต่อไปนี้



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า การเขียนตามแนวทางที่หนึ่งเป็นแนวทางที่ใช้เป็นจำนวนมาก โดยการเขียนแบบแนวทางที่หนึ่งจะมีความชัดเจนว่าคณะกรรมการมีชื่อว่าอะไร และทำให้สะดวกในการอ้างอิงชื่อคณะกรรมการ นอกจากนี้ การเขียนว่า “คณะหนึ่ง” ยังทำให้เกิดความชัดเจนว่า คณะกรรมการชุดนั้นมีได้แค่คณะเดียว ไม่อาจตั้งคณะกรรมการขึ้นมาหลายชุดได้ และเป็นถ้อยคำที่เหมาะสมกับการเขียนในกรณีที่เป็นคณะกรรมการที่มีชื่อย่อกำกับอีกด้วย เช่น “มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า...(ชื่อเต็ม)... เรียกโดยย่อว่า “...”” รวมทั้งเป็นไปในแนวทางเดียวกับที่คู่มือแบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกำหนดไว้ด้วย

อย่างไรก็ดี ถ้ากฎหมายฉบับนั้นมีคณะกรรมการหลายชุดอาจจะมีปัญหาได้ว่าควรมีถ้อยคำว่า “คณะหนึ่ง” ด้วยหรือไม่ เพราะถ้อยคำว่า “คณะหนึ่ง” ทำให้เข้าใจได้ว่าในกฎหมายนั้นให้มีคณะกรรมการได้เพียงชุดเดียว ทั้งนี้ ถ้อยคำว่า “คณะหนึ่ง” มักจะหมายถึงคณะกรรมการชุดใหญ่ซึ่งเป็นคณะกรรมการหลัก ส่วนคณะกรรมการคณะย่อย ๆ ซึ่งมีหลายชุดจะไม่ใช้ถ้อยคำว่า “คณะหนึ่ง” เช่น คณะกรรมการจังหวัดจะไม่ใช้ถ้อยคำว่า “คณะหนึ่ง” เพราะมีคณะกรรมการหลายคณะในหลายจังหวัด

แนวทางที่สอง เห็นว่า การเขียนตามแนวทางที่สอง ที่กำหนดว่า “มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)... ประกอบด้วย ...” นั้น เป็นการกำหนดแต่เพียงให้มีคณะกรรมการ แต่ไม่ได้กำหนดว่ามีกี่คณะ ซึ่งอาจมีประเด็นปัญหาโต้แย้งว่า สามารถตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้หลายคณะ ดังนั้น การเขียนตามแนวทางที่สอง จึงเหมาะสำหรับกรณีที่สามารถตั้งคณะกรรมการนั้น ได้หลายชุด

แนวทางที่สาม เห็นว่า การเขียนตามแนวทางที่สาม ที่กำหนดว่า “มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)...คณะหนึ่ง ประกอบด้วย ...” นั้น แม้ว่าจะกำหนดไว้ครบถ้วนเช่นเดียวกับรูปแบบที่หนึ่ง ว่าให้มีคณะกรรมการ... และกำหนดว่าคณะกรรมการคณะหนึ่ง แต่แนวทางที่สามนี้จะไม่เหมาะสำหรับการกำหนดชื่อคณะกรรมการที่มีชื่อย่อกำกับ

แนวทางที่สี่ เห็นว่า การเขียนตามแนวทางที่สี่ที่ใช้ถ้อยคำว่า “ให้คณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)... ประกอบด้วย ...” น่าจะใช้กับกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการอยู่แล้วและต่อมามีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิม จึงใช้คำว่า “ให้คณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)... ประกอบด้วย ...” ส่วนกรณีตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่เป็นครั้งแรกใช้คำว่า “ให้มีคณะกรรมการ”

แนวทางที่ห้า เห็นว่า การเขียนตามแนวทางที่ห้า ซึ่งมีรูปแบบว่า “มาตรา .. ในสำนักงาน... ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการ...” ประกอบด้วย ...” นั้น เป็นรูปแบบเฉพาะที่มีลักษณะให้คณะกรรมการอยู่ภายใต้สำนักงานฯ และมีใช้เป็นจำนวนน้อย จึงไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นแบบกรณีโดยทั่วไป

สรุป โดยหลักควรใช้ตามแนวทางที่หนึ่ง เพราะมีความชัดเจนในเรื่องชื่อของคณะกรรมการซึ่งมีข้อดีคือทำให้อ้างอิงชื่อคณะกรรมการได้อย่างถูกต้อง โดยในกรณีที่สามารถตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้หลายคณะ ให้ตัดคำว่า “คณะหนึ่ง” ออก อย่างไรก็ตาม



ในประเด็นนี้ยังไม่มีข้อสรุปว่าสมควรใช้แนวทางใด โดยกองหลักนิติบัญญัติจะได้นำข้อมูลและเหตุผลที่ได้รับจากผู้เข้าร่วมอภิปรายเพื่อใช้ในการพิจารณาวางแบบการร่างกฎหมายต่อไป

ประเด็นที่สอง แบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการในส่วนของมาตราที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งมีชื่อย่อกำกับ

โดยที่แนวทางการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการในส่วนของมาตราที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ ยังมีรูปแบบการเขียนที่แตกต่างกัน จึงควรมีการวางแนวทางในการร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำร่างกฎหมายและการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป

ซึ่งจากการตรวจสอบกฎหมายพบว่า มีแนวทางการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการในส่วนของมาตราที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งมีชื่อย่อกำกับ จำนวน ๖ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง	มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)...” เรียกโดยย่อว่า “...(ชื่อย่อ)...” ประกอบด้วย ...
แนวทางที่สอง	มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)...” หรือเรียกโดยย่อว่า “...(ชื่อย่อ)...” ประกอบด้วย...
แนวทางที่สาม	มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)...คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “...(ชื่อย่อ)...” ประกอบด้วย...
แนวทางที่สี่	มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)... เรียกโดยย่อว่า “...(ชื่อย่อ)...” ประกอบด้วย ...
แนวทางที่ห้า	มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)... เรียกโดยย่อว่า “...(ชื่อย่อ)...” ประกอบด้วย ...
แนวทางที่หก	- มาตรา .. ให้มีคณะกรรมการ...(ชื่อเต็ม)... เรียกโดยย่อว่า “...(ชื่อย่อ)...” มีหน้าที่และอำนาจ... - มาตรา .. ให้...(ชื่อย่อ)... ประกอบด้วย (๑) ...

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้ร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาประเด็นที่สองว่า การร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการในส่วนของมาตราที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายซึ่งมีชื่อย่อกำกับไม่จำเป็นต้องเขียนในทุกครั้งที่มิบบัญญัติที่กำหนดถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการ แต่จะเขียนเมื่อเป็นกรณีที่คณะกรรมการมีชื่อยาว การใช้คำย่อก็จะมีเหมาะสม ดังนั้น การวาง



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

แบบในประเด็นนี้จึงควรเป็นไปในแนวทางเดียวกับแบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการในส่วน
ของมาตราที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายในประเด็นที่หนึ่ง

สรุป ควรใช้แนวทางให้สอดคล้องกับแบบการร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการใน
ส่วนของมาตราที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตามกฎหมายในประเด็นที่หนึ่ง

ประเด็นที่สาม รูปแบบการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ
แนวทางการเขียนกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของ
กรรมการมี ๓ แนวทาง ได้แก่

แนวทางที่หนึ่ง

มาตรา .. ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติ และไม่มี
ลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า...ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน...ปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ
ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือ
เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(..)

แนวทางที่สอง

มาตรา .. ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่
มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติทั่วไป

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า...ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน...ปีบริบูรณ์

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๒) เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษ
สำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๓) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมืองหรือ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(..)

แนวทางที่สาม

มาตรา .. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (๑)
- (๒)
- (๓)
- (..)

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาประเด็นที่สาม ดังต่อไปนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า เป็นแนวการเขียนมาตั้งแต่เริ่มแรกแต่มีข้อเสียที่อาจจะทำให้สับสนได้ว่าสิ่งใดเป็นคุณสมบัติและสิ่งใดเป็นลักษณะต้องห้าม และอาจมีประเด็นปัญหาการใช้ถ้อยคำปฏิเสธซ้อนปฏิเสธ กล่าวคือ ในตอนต้นกำหนดว่าไม่มีลักษณะต้องห้ามแล้วแต่ยังใช้คำว่า “ไม่” ไว้หน้าลักษณะต้องห้ามอีก จึงเป็นการใช้คำว่า “ไม่” ซ้อนคำว่า “ไม่” ซึ่งอาจมีผลต่อการแปลความหมายที่แตกต่างกันได้ อย่างไรก็ตาม ภารกิจกำหนดคุณสมบัติไว้เพียงข้อเดียวซึ่งจะมีปัญหาว่าไม่สามารถเขียนแบบแนวทางที่สองได้เพราะไม่มีอนุมาตราย่อยหลายข้อก็สามารถแก้ปัญหาโดยเขียนแบบแนวทางที่หนึ่งนี้ได้

แนวทางที่สอง เห็นว่า เนื่องจากบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ นักกฎหมายอาจจะสับสนว่าสิ่งใดเป็นคุณสมบัติและสิ่งใดเป็นลักษณะต้องห้าม ดังนั้น การเขียนแยกหัวข้อคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามแนวทางที่สองจะมีความชัดเจนมากกว่า ประกอบกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐพึงดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งการเขียนตามแนวทางที่สองก็จะทำให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายได้ง่ายกว่าแนวทางอื่น อย่างไรก็ตาม แนวทางที่สองจะมีปัญหากรณีที่กำหนดคุณสมบัติไว้เพียงหนึ่งข้อซึ่งไม่เหมาะสมที่จะเขียนแยกเป็นอนุมาตราย่อยในหัวข้อคุณสมบัติ ทั้งนี้ มีผู้เข้าร่วมสัมมนาเสนอความเห็นว่าการกำหนดคุณสมบัติไว้เพียงข้อเดียวอาจจะเขียนแบบแนวทางที่สองได้โดยในหัวข้อคุณสมบัติก็ไม่ต้องแยกอนุมาตรา โดยใช้ถ้อยคำว่า “คุณสมบัติ คือ ...”

แนวทางที่สาม เห็นว่า กรณีกำหนดคุณสมบัติไว้เพียงข้อเดียวมักจะเขียนตามแนวทางที่สาม อย่างไรก็ตาม การเขียนตามแนวทางที่สามจะเกิดปัญหาในกรณีมีบทบัญญัติอื่นอ้างอิงโดยใช้ถ้อยคำว่า “คุณสมบัติ” เช่น การกำหนดการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการว่าขาดคุณสมบัติ แต่แนวทางที่สามกลับไม่มีถ้อยคำว่า “คุณสมบัติ” ในกรณีนี้การเขียนตามแนวทางที่หนึ่งจึงอาจจะเหมาะสมกว่าเพราะมีถ้อยคำว่า “คุณสมบัติ” ชัดเจน



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

อนึ่ง มีผู้เข้าร่วมสัมมนาเสนอความเห็นว่ กรณีกำหนดคุณสมบัติไว้เพียงข้อเดียว อาจใช้แนวทางที่สามได้แต่ให้เพิ่มถ้อยคำว่ามีคุณสมบัติไปด้วย เพื่อป้องกันปัญหากรณีมีบทบัญญัติอื่น อ้างถึงโดยใช้ถ้อยคำว่ “คุณสมบัติ” เช่น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้มีสัญชาติไทย และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

สรุป โดยหลักควรเขียนตามแนวทางที่สองเพราะการเขียนตามแนวทางที่สองมีความชัดเจนว่สิ่งใดคือคุณสมบัติและสิ่งใดคือลักษณะต้องห้าม แต่การเขียนตามแนวทางที่สองจะมีปัญหากรณีกำหนดคุณสมบัติไว้เพียงข้อเดียวซึ่งจะไม่สามารถแยกเป็นอนุมาตราในหัวข้อคุณสมบัติได้ จึงยังไม่ได้ข้อสรุปว่จะใช้แนวทางใดในกรณีกำหนดคุณสมบัติไว้เพียงข้อเดียว

ประเด็นที่สี่ รูปแบบและตำแหน่งของบทบัญญัติในการกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการแต่งตั้งคณะกรรมการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น คณะกรรมการมีอาจปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินการได้เองทั้งหมด หรือในบางกรณีจำเป็นต้องมีการพิจารณากลับกรองหรือให้ความเห็นเบื้องต้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น กฎหมายจึงมักกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการหรือคณะอนุกรรมการเฉพาะขึ้น เพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ

แบบที่ ๑ บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเฉพาะเรื่อง ไว้ในมาตราเฉพาะแตกต่างหากจากบทบัญญัติที่บัญญัติหน้าที่และอำนาจทั่วไป (คู่มือแบบการร่างกฎหมายว่ด้วยคณะกรรมการ) เป็นดังนี้

มาตรา .. คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยหรือ ปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้
การประชุมคณะอนุกรรมการ ให้นำมาตรา .. มาใช้บังคับโดยอนุโลม

แบบที่ ๒ บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ รวมไปถึงอำนาจในการแต่งตั้งที่ปรึกษาของคณะกรรมการ ดังนี้

มาตรา .. คณะกรรมการจะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญให้เป็นที่ปรึกษา ของคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างใดอย่าง หนึ่ง ตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้
การประชุมคณะอนุกรรมการ ให้นำมาตรา .. มาใช้บังคับโดยอนุโลม



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายทฤษฎี เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

แบบที่ ๓ บัญญัติเป็นอนุมาตราหนึ่งในมาตราเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจทั่วไปของคณะกรรมการ

กฎหมายหลายฉบับกำหนดเรื่องหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเป็นอนุมาตราหนึ่งในมาตราเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กล่าวคือ กำหนดรวมไว้กับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการเรื่องอื่น ๆ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตสำคัญของการกำหนดในลักษณะนี้ว่า กฎหมายดังกล่าวมักไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ เช่น องค์ประกอบ การประชุมและมติ ค่าตอบแทน เป็นต้น

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. ๒๕๖๑

“มาตรา ๑๑ คณะกรรมการนโยบายมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๑๐) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจหรือคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

แบบที่ ๔ บัญญัติเป็นวรรคสองในมาตราเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจทั่วไปของคณะกรรมการ

กฎหมายบางฉบับกำหนดเรื่องหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเป็นวรรคสองในมาตราเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ตัวอย่าง เช่น

พระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๔๐ นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๓๖ ให้คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลที่สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลจัดทำตามมาตรา ๓๕ (๑)

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ในการปฏิบัติงานตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา เสนอแนะ และดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลมอบหมายได้”

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาประเด็นที่สี่ ดังต่อไปนี้

ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนมากเห็นด้วยกับแนวทางที่หนึ่งที่บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไว้ในมาตราเฉพาะแยกต่างหากจากบทบัญญัติที่บัญญัติ



หน้าที่และอำนาจทั่วไป เนื่องจากมาตราหลักที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจะกำหนดเกี่ยวกับภารกิจของคณะกรรมการโดยทั่วไป แต่การแต่งตั้งอนุกรรมการเป็นเพียงวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการ ไม่ใช่หน้าที่และอำนาจโดยตรงของคณะกรรมการ จึงไม่ควรเขียนเรื่องการแต่งตั้งอนุกรรมการไว้ในมาตราหลักที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการโดยทั่วไป ดังนั้น การเขียนตามแนวทางที่หนึ่งซึ่งแยกเป็นมาตราเฉพาะอีกมาตราหนึ่งจึงมีความเหมาะสมและชัดเจนว่าเป็นมาตราในเรื่องการแต่งตั้งอนุกรรมการโดยเฉพาะ ไม่ปะปนกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในเรื่องอื่น ๆ

สรุป เห็นควรเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตามแนวทางที่หนึ่งที่กำหนดให้เป็นมาตราเฉพาะแยกต่างหากจากบทบัญญัติที่บัญญัติหน้าที่และอำนาจทั่วไปหรือหน้าที่และอำนาจในเรื่องอื่น ๆ

ประเด็นที่ห้า การกำหนดให้หน่วยงานทำหน้าที่เลขานุการหรือธุรการของคณะกรรมการ

การเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้หน่วยงานทำหน้าที่เลขานุการหรืองานธุรการของคณะกรรมการ ยังมีหลายแนวทาง ดังต่อไปนี้

- ให้...(หน่วยงาน)...ทำหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานธุรการให้แก่คณะกรรมการ
- ให้...(หน่วยงาน) ... ทำหน้าที่เกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการ รวมทั้ง

ดำเนินการเกี่ยวกับงานธุรการ

- ให้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- ให้ทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ
- ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ รับผิดชอบงานธุรการงานวิชาการ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับงานของคณะกรรมการ

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาประเด็นที่ห้า ดังต่อไปนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า อาจจะไม่ต้องระบุว่าให้หน่วยงานเป็นหน่วยธุรการหรือสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ แต่ควรระบุขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบว่าให้หน่วยงานรับผิดชอบเรื่องใดต่อคณะกรรมการบ้างก็น่าจะเพียงพอได้เช่น มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กำหนด ให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการ งานประชุม งานวิชาการ การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการวินิจฉัย คณะกรรมการราคากลาง คณะกรรมการ ค.ป.ท. คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และคณะอนุกรรมการที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการดังกล่าว รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การจะกำหนดให้หน่วยงานทำหน้าที่เลขานุการหรือธุรการของคณะกรรมการ นั้น ต้องพิจารณาตามความหมายโดยทั่วไปของคำว่า “เลขานุการ” และ “ธุรการ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งได้ให้ความหมาย คำว่า



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

“เลขานุการ” หมายความว่า ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับหนังสือหรืออื่น ๆ ตามที่ผู้บังคับบัญชาสั่ง ส่วนคำว่า “ธุรการ” หมายความว่า การจัดกิจกรรมงานโดยส่วนรวมของแต่ละหน่วย ซึ่งมีใช่งานวิชาการ ดังนั้น งานเลขานุการจึงมีขอบเขตกว้างกว่างานธุรการ เนื่องจากงานธุรการจะไม่รวมงานวิชาการ ในขณะที่งานเลขานุการอาจรวมถึงงานวิชาการด้วยได้ ซึ่งการจะใช้ถ้อยคำอย่างไร คงต้องพิจารณาว่าร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ มีเจตนารมณ์อย่างไร และใช้ถ้อยคำให้ตรงตามความหมายของคำว่า “เลขานุการ” และ “ธุรการ”

สรุป ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการและประสงค์จะกำหนดให้มีหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ควรใช้ถ้อยคำทำนองว่าเป็นสำนักงานเลขานุการหรือหน่วยงานธุรการ นั้น ขึ้นอยู่กับเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับว่าประสงค์ให้หน่วยงานมีขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบเพียงใดแล้วจึงเลือกใช้ถ้อยคำให้สอดคล้องกับขอบเขตหน้าที่และความรับผิดชอบ กล่าวคือ ถ้าประสงค์จะให้หน่วยงานทำหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการทั้งในด้านวิชาการและด้านธุรการ ควรใช้ถ้อยคำทำนองว่าเป็นสำนักงานเลขานุการ แต่ในกรณีที่ประสงค์จะให้หน่วยงานทำหน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะด้านธุรการโดยไม่รวมด้านวิชาการ ควรใช้ถ้อยคำทำนองว่าเป็นหน่วยงานธุรการหรือรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ



โครงการสัมมนาฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง “เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย” วันพุธ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร

ภาคผนวก

สามารถดาวน์โหลดเอกสารประกอบการสัมมนาทั้งหมดได้ที่

๑. บันทึกหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย



๔. บทเฉพาะกาล



๒. คำปรารภและบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ



๕. บทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ



๓. มาตราวิชาการ



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐๒ ๒๒๒ ๐๒๐๖-๙

โทรศัพท์ ๐๒ ๒๒๖ ๖๒๐๑

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

