

ด่วนที่สุด
ที่ นร ๐๔๐๑/ ๒๒๖



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

พศจิกายน ๒๕๕๐

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีขอรับมาพิจารณาก่อนรับหลักการ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๓/๑๔๕๗๑
ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๐

ตามหนังสือที่อ้างถึงควาว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติในคราวการประชุม
เมื่อวันพุธ ที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๐ อนุมัติให้คณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๒ ฉบับ ดังต่อไปนี้
ไปพิจารณาก่อนรับหลักการ

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายมนัส โกศล กับคณะ
เป็นผู้เสนอ)

๒. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาคริสต์ พ.ศ. (พลเอก ปรีชา โรจนเสน
กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมายังสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเชิญผู้แทนกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณ มาร่วมพิจารณา โดยให้แจ้งผล
การพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ความละเอียด
ทราบแล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนชี้แจงผลการพิจารณา ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการประชุมผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
(สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)
กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลางและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และกระทรวงแรงงาน (สำนักงาน
ปลัดกระทรวง กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน และสำนักงานประกันสังคม)) เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม
๒๕๕๐ โดยที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการหลายประการ ซึ่งมีทั้งกรณี
ที่สมควรรับหลักการและกรณีที่ไม่สมควรรับหลักการ ดังนี้

(๑) กรณีที่สมควรรับหลักการ เนื่องจากเป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงแรงงานเสนอและคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ได้แก่

(ก) แก้ไขการอ้างอิงบทบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนเงินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินสมทบที่ผู้ประกันตนต้องส่งเข้ากองทุน (ร่างมาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๔ วรรคสอง)

(ข) แก้ไขระยะเวลาการขาดส่งเงินสมทบซึ่งมีผลทำให้สิ้นสุดความเป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๔ (ร่างมาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๑ (๔) และ (๕))

(ค) การกำหนดให้ผู้ประกันตนที่มีอายุห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ไม่ต้องนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนในกรณีว่างงาน (ร่างมาตรา ๑๐ เพิ่มมาตรา ๔๖/๑)

(ง) กำหนดกรณียกเว้นการนำส่งเงินสมทบในเขตท้องที่ภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบต่อสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง (ร่างมาตรา ๑๑ เพิ่มมาตรา ๔๖/๒)

(จ) แก้ไขระยะเวลาการยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนทุกกรณีให้ยื่นภายในสองปีนับแต่วันที่มีสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทน เว้นแต่ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพให้ยื่นภายในห้าปีนับแต่วันที่มีสิทธิ (ร่างมาตรา ๑๒ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๖)

(ฉ) แก้ไขวิธีการคำนวณค่าจ้างรายวันในการจ่ายเงินทดแทนการขาดรายได้ให้แก่ผู้ประกันตน (ร่างมาตรา ๑๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง)

(ช) แก้ไขสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนกรณีที่ปรากฏว่าการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือการทุพพลภาพหรือการตายนั้นเกิดเพราะเหตุที่บุคคลดังกล่าวจงใจก่อให้เกิดขึ้นหรือยินยอมให้ผู้อื่นก่อให้เกิดขึ้น (ร่างมาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๑)

(ซ) กำหนดให้ผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ตามมาตรา ๖๔ และมาตรา ๗๑ ในช่วงเวลาเดียวกัน มีสิทธิขอรับเงินทดแทนการขาดรายได้เฉพาะประเภทที่สูงกว่าเพียงประเภทเดียว (ร่างมาตรา ๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๑ ทวิ)

(ฌ) กำหนดให้สิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนไม่อาจโอนกันได้และไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี (ร่างมาตรา ๑๖ เพิ่มมาตรา ๖๑/๒)

(ญ) กำหนดให้ใช้คำว่า “บุตร” แทน “บุตรชอบด้วยกฎหมาย” เป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ รวมทั้งกำหนดให้ผู้ประกันตนสามารถทำหนังสือระบุบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพได้ ในกรณีที่ผู้ประกันตนไม่มีทายาทผู้มีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดด้วย (ร่างมาตรา ๑๗ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๗ จัตวา วรรคสอง (๑)) และร่างมาตรา ๑๘ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๗ จัตวา วรรคสี่))

(๒) กรณีที่ไม่สมควรรับหลักการ ได้แก่

(ก) การแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการประกันสังคม (ร่างมาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘ และร่างมาตรา เพิ่มมาตรา ๘/๑)

ที่ประชุมเห็นว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการประกันสังคม ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเป็นระบบไตรภาคี โดยมีผู้แทนจากภาครัฐ ฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง ฝ่ายละห้าคน และมีผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการ แต่ไม่ใช่กรรมการซึ่งจะมีสิทธิในการออกเสียง ดังนั้น

หากเพิ่มกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นมาอีกฝ่ายตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จะทำให้มีลักษณะเป็นจตุภาคี อันเป็นการไม่สอดคล้องกับระบบสากล และมาตรา ๘๔ (๗) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เคยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๑/๒๑๑๔ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แจ้งผลการพิจารณาในประเด็นดังกล่าวไปด้วยแล้วในคราวแจ้งผลการพิจารณาหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (นายวัลลภ ตังคณานุกาษ์ กับคณะ เป็นผู้เสนอ)

(ข) การกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ร่างมาตรา ๕ เพิ่มมาตรา ๘/๔)

ที่ประชุมเห็นว่า การกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยนั้น เป็นการเพิ่มข้อจำกัดอันจะมีผลทำให้ไม่มีผู้ใดประสงค์จะเข้ามาเป็นผู้แทนฝ่ายนายจ้าง หรือฝ่ายลูกจ้างในคณะกรรมการประกันสังคม ซึ่งจะเป็นปัญหาและอุปสรรคต่อการทำงานได้

(ค) การพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการก่อนวาระ (ร่างมาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐)

ที่ประชุมเห็นว่า การกำหนดให้ประธานกรรมการและกรรมการอาจพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะกรรมการประกันสังคมมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการเท่าที่มีอยู่นั้น ไม่สอดคล้องกับอำนาจกำกับดูแลของรัฐมนตรี จึงเห็นว่า เมื่อรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการแล้ว ก็ควรเป็นอำนาจของรัฐมนตรีในการถอดถอนบุคคลดังกล่าวเช่นกัน

(ง) การกำหนดยกเว้นให้ผู้ประกันตนที่มีอายุตั้งแต่ห้าสิบห้าปีขึ้นไปไม่ต้องส่งเงินสมทบ (ร่างมาตรา ๙)

ที่ประชุมเห็นว่า การกำหนดยกเว้นให้ผู้ประกันตนที่มีอายุตั้งแต่ห้าสิบห้าปีขึ้นไปไม่ต้องส่งเงินสมทบนั้น ควรยกเว้นให้เฉพาะผู้ประกันตนที่มีอายุตั้งแต่ห้าสิบห้าปีขึ้นไปที่ไม่สามารถส่งเงินสมทบได้ในกรณีว่างงานเท่านั้น สำหรับกรณีทั่วไปที่ผู้ประกันตนดังกล่าวยังมีความสามารถที่จะส่งเงินสมทบได้ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะยกเว้นให้ต่างจากผู้ประกันตนทั่วไป ซึ่งก็จะสอดคล้องกับหลักการประกันสังคม ตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่บัญญัติให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์และไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ประกันตน และมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่บัญญัติให้ผู้ประกันตนต้องออกเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อการจ่ายประโยชน์ทดแทนกรณีต่างๆ ดังนั้น การได้รับประโยชน์ทดแทนจึงขึ้นอยู่กับ การส่งเงินสมทบดังกล่าวด้วย

อนึ่ง โดยที่ร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอนี้ มีหลายหลักการที่สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นควรชะลอร่างพระราชบัญญัติฯ ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ เพื่อรอร่างพระราชบัญญัติฯ ของรัฐบาลเพื่อพิจารณาไปพร้อมกัน โดยเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการแล้วเสร็จ จะได้ส่งผลการพิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

๒. ร่างพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาคริสต์ พ.ศ.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการประชุมผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และกระทรวงวัฒนธรรม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการศาสนา)) เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ และวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ โดยที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาคริสต์ พ.ศ. ที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ เป็นเพียงการออกกฎหมายรับรองฐานะขององค์กรศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิกและองค์กรศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ที่ปัจจุบันกรมการศาสนาได้รับรองให้อยู่ในความอุปถัมภ์ของทางราชการเท่านั้น สำหรับรูปแบบการบริหารองค์กรทางศาสนาคริสต์ทั้งสององค์กรตามร่างพระราชบัญญัตินี้ก็มีรูปแบบการบริหารตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีสาระสำคัญเพียงการรับรองสถานะและโครงสร้างการบริหารองค์กรศาสนาคริสต์ตามข้อเท็จจริง ณ ปัจจุบัน และเท่าที่มีการมาขอจดทะเบียนอยู่ในความอุปถัมภ์ของทางราชการเท่านั้น โดยไม่มีบทบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและสมควรได้รับการแก้ไข กล่าวคือ กรณีที่มีการแอบอ้างเรียกรับเงินโดยมีการนำตึกแถวมาจัดตั้งเป็นโบสถ์ และหนีหายไปเมื่อได้เงินพอสมควร จึงควรมีบทบัญญัติที่กำหนดกฎเกณฑ์การจัดตั้งโบสถ์ให้ทางราชการสามารถได้ข้อมูลของการจัดตั้งโบสถ์ที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ เพื่อคุ้มครองประชาชน

นอกจากนี้ แม้จะปรากฏว่าคณะกรรมการศาสนา คุณธรรม ศิลปะและวัฒนธรรม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ตั้งคณะอนุกรรมการศาสนาคริสต์ขึ้น โดยเชิญหัวหน้านิกายต่าง ๆ ของศาสนาคริสต์ในประเทศไทยที่ได้รับการรับรองจากรัฐบาลอยู่ก่อนแล้ว ให้ช่วยกันออกความเห็นและมติร่วมกัน รวมทั้งให้ช่วยกันหาประมาติจากสมาชิกโบสถ์ของแต่ละนิกายนำมาปรับความคิดเห็น แล้วจึงเสนอมาเป็นร่างพระราชบัญญัตินี้ นั้น แต่โดยที่เรื่องในทางศาสนาเป็นเรื่องละเอียดอ่อนและปัจจุบันยังมีกลุ่มต่าง ๆ ที่นับถือศาสนาคริสต์ซึ่งมิใช่ นิกายโรมันคาทอลิกและยังมิได้เข้าอยู่ในการกำกับดูแลขององค์กรศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์ ๕ องค์กรที่อยู่ในความอุปถัมภ์ของทางราชการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ กลุ่มต่าง ๆ ดังกล่าวก็ถือว่าเป็นผู้นับถือศาสนาคริสต์เช่นเดียวกัน จึงควรเปิดโอกาสให้กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้ได้แสดงความคิดเห็นด้วย เพื่อให้ได้ข้อมูลและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรอบด้าน และให้องค์กรทางศาสนาคริสต์ทั้งหลายอยู่ร่วมกันได้อย่างเป็นเอกภาพ และไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกกัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้

(๑) ศาสนาอื่นที่มีกฎหมายกำหนดการจัดระเบียบ ได้แก่ ศาสนาพุทธตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และศาสนาอิสลามตามพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อการจัดระเบียบบริหาร

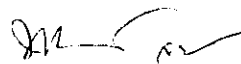
องค์กร และควบคุมการจัดตั้งศาสนสถานของแต่ละศาสนาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เพื่อให้
เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย สำหรับร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่มีบทบัญญัติส่วนใดที่กล่าวถึงการ
ควบคุมการจัดตั้งศาสนสถานของศาสนาคริสต์ ในทางปฏิบัติจึงทำให้เกิดการจัดตั้งศาสนสถานที่ไม่อยู่
ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรทางศาสนาคริสต์เกิดขึ้นมากมาย และทางราชการก็ไม่สามารถเข้าไป
ควบคุมการจัดตั้งได้เพราะไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจ อีกทั้งในปัจจุบันก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ใดเข้ามากำกับ
ดูแล ดังนั้น การกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารองค์กรทางศาสนาคริสต์ควรเป็นกฎหมายที่
สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นในปัจจุบันด้วย เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยและเป็นการคุ้มครอง
ประชาชนจะเหมาะสมกว่า

(ข) ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นการกำหนดรูปแบบการบริหารองค์กรศาสนาคริสต์
ซึ่งควรต้องรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านก่อน และพิจารณาว่า การกำหนดในลักษณะตายตัวเช่น
ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากเรื่องศาสนานั้นเป็นเรื่องของความเชื่อในทาง
ศาสนา และการแบ่งเป็นกลุ่มต่าง ๆ ยังมีความขัดแย้งกันอยู่ สมควรที่จะออกกฎหมายมากำหนด
รองรับชัดเจนเช่นนี้หรือไม่ นอกจากนี้ ร่างมาตรา ๔ ที่กำหนดว่า ศาสนาคริสต์ในประเทศไทยคือ
ศาสนาอะไร และประกอบด้วยองค์กรศาสนาคริสต์ใดบ้างนั้น เห็นว่า ลักษณะศาสนาคิสต์นั้นเป็นเรื่อง
ทางนามธรรมและเป็นไปตามความเชื่อแต่ละยุค แต่ละสมัย ไม่ควรอย่างยิ่งที่จะนำมากำหนดตายตัวไว้
ในกฎหมาย ควรปล่อยให้ไปไปตามข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ แต่กฎหมายควรกำหนดให้มีเนื้อหาสาระที่
สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงยัง
ไม่เห็นสมควรรับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฝ่ายกิจการนิติบัญญัติ

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๐๔๕๑-๘ ต่อ ๓๑๙๒ (นางสาวฉันทพิมพ์)

โทรสาร ๐ ๒๒๔๑ ๕๔๘๒

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th