

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๓/๖๔๔

สำเนา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๙ มีนาคม ๒๕๖๖

เรื่อง การเร่งรัดออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

เรียน/เรียน รอง – นรม. (ทุกท่าน), รัฐ – นร. (ทุกท่าน), กระทรวง กรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๑๓/๗
ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่อง การเร่งรัดออกกฎหมายหรือดำเนินการ
อย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดปรากฏตาม
สิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ลงมติ

๑. เห็นชอบแนวทางการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒
ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ

๒. มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยเร่งรัดออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด
ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์
ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามแนวทางการดำเนินการดังกล่าวโดยเร็ว

จึงเรียนยืนยันมา

ขอแสดงความนับถือ

ณัฐจักรี อนันตศิลป์

(นางณัฐจักรี อนันตศิลป์)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๑๓๕๒ (มาตยวรรณ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (ส.แจ้งมติ/เรียน/66-002)

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ : saraban@soc.go.th

บัญชีเวียน (ว)

รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ)
รองนายกรัฐมนตรี (นายสุพัฒนพงษ์ พันธ์มีเชาว์)
รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)
รองนายกรัฐมนตรี (นายดอน ปรมดีวินัย)
รองนายกรัฐมนตรี (นายจรินทร์ ลักษณวิศิษฎ์)
รองนายกรัฐมนตรี (นายอนุทิน ชาญวีรกูล)
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายธนากร วังบุญคงชนะ)
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอนุชา นาคาศัย)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม (พลเอก ชัยชาญ ช้างมงคล)
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม

หน่วยงานอิสระ

เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เลขาธิการวุฒิสภา

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

อัยการสูงสุด

หมายเหตุ

อัยการสูงสุด	:	จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ
รอง นรม., รัฐ-นร.	:	จึงเรียนยืนยันมา
กระทรวง	:	จึงเรียนยืนยันมา และขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไป
กรม	:	จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดแจ้งให้หน่วยงานในสังกัดทราบและถือปฏิบัติต่อไป
องค์การอิสระ	:	จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๙๑๓/๓



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

เรื่อง การเร่งรัดออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วน ที่ นร ๐๙๑๓/๒๖๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอ เรื่อง การเร่งรัดออกกฎหมายหรือดำเนินการ
อย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้
เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม
คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑) และรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติ
ราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีตามสิ่งที่ส่งมาด้วยแล้ว
ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

๑.๑ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน
ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ได้บัญญัติ
ในมาตรา ๒๒ วรรคสองว่า กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการ
ออกกฎหมาย หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตาม
กฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎหมายดังกล่าวหรือยังมิได้
ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้น
ก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่
บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีผลบังคับได้โดยไม่ต้อง
มีกฎหมายหรือดำเนินการดังกล่าว โดยระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้
แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรา ๓๙ (๑) กำหนดให้
ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้
มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (นับแต่วันที่
๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๔)

๑.๒ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๓ ให้นำหน่วยงานของรัฐทุกแห่งตรวจสอบกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบทุกฉบับเพื่อดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองให้ทันภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๒ ของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ อย่างเคร่งครัดเพื่อมิให้เกิดปัญหาข้อกฎหมาย

๑.๓ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๓ มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมาย เร่งตรวจสอบกฎหมายในความรับผิดชอบของตนว่า มีกรณีที่ต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๒ หรือไม่ หากมี ต้องเร่งออกกฎหรือดำเนินการใดให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา ดังนี้

(๑.๓.๑) ภายในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

(๑.๓.๒) ภายใน ๒ ปี นับแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป

ในการออกกฎดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระยะเวลาในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และระยะเวลาที่จะส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาด้วย โดยต้องไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน ก่อนวันครบกำหนดดังกล่าว

ทั้งนี้ หากมิได้มีการออกกฎหรือดำเนินการใดจนเป็นเหตุให้บทบัญญัติของกฎหมายต้องเป็นอันสิ้นผลบังคับลงตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง หน่วยงานของรัฐหรือผู้มีหน้าที่ย่อมต้องรับผิดชอบหากเกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดิน

๑.๔ ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมในเรื่องเสร็จที่ ๑๕๙๖/๒๕๖๓^{*} ว่า ถึงแม้บทบัญญัติมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ จะกำหนดเพียงให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติได้ แม้จะยังมิได้มีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวไม่ได้มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติแต่มิได้ดำเนินการนั้น หลุดพ้นจากความรับผิดตามกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากประชาชนได้รับความเสียหายจากกรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง แล้วแต่กรณี จึงสมควรที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเร่งรัดในการออกกฎหรือดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติและภายในระยะเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด

๑.๕ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๔ มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายตรวจสอบกฎหมายในความรับผิดชอบของตนว่า มีกรณีที่ต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายตามมาตรา ๒๒ หรือไม่ โดยให้มีการเร่งออกกฎหรือดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับสำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นต้นไป หรือภายในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน

^{*} บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกกฎภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (กรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘)

๒๕๖๖ สำหรับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ทั้งนี้ ในการออกกฎหรือดำเนินการดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระยะเวลาในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีรวมตลอดทั้งระยะเวลาที่เหมาะสมในการออกกฎนั้นด้วย เพื่อมิให้มีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีหรือส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นจำนวนมากในเวลาใกล้จะครบกำหนดระยะเวลาตามที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ กำหนด หากไม่อาจดำเนินการได้ทันและส่งผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎหรือต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นอันสิ้นผลบังคับ หรือส่งผลให้ประชาชนเรียกสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือการดำเนินการใด ย่อมก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดินอันเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐมิได้ทำหน้าที่ออกกฎหรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตน ในการนี้ หน่วยงานของรัฐหรือผู้มีหน้าที่ย่อมต้องรับผิดชอบและรับผิดชอบทั้งในทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง หากเกิดความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินหรือต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เพื่อมิข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ทั้งนี้ ตามความในมาตรา ๗ ที่กำหนดให้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายอาจเสนอแนะการดำเนินการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาได้

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

โดยที่บรรดากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ใช้บังคับ (วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒) จะครบกำหนดระยะเวลาการออกกฎหรือดำเนินการตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ หน่วยงานต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องเร่งสำรวจตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายในความรับผิดชอบของตน ว่ามีกรณีใดบ้างที่เข้าข่ายต้องออกกฎหรือต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ แต่ยังไม่มีการออกกฎหรือดำเนินการดังกล่าว เพื่อดำเนินการออกกฎหรือดำเนินการนั้นให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่ไม่ใช่กฎซึ่งหน่วยงานสามารถออกได้เอง อาจจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการเนื่องจากต้องผ่านขั้นตอนของหน่วยงานอื่น เช่น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนั้น หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยจึงต้องเร่งดำเนินการตั้งแต่บัดนี้เพื่อมิให้มีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีหรือส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นจำนวนมากในช่วงเวลาที่กระชั้นชิดหรือใกล้จะครบกำหนดในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๖

๔. สำคัญและแนวทางการดำเนินการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้รับผิดชอบการขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ขอเรียนเสนอแนวทางการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

๔.๑ ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยเร่งตรวจสอบกฎหมายในความรับผิดชอบของตน ซึ่งมีผลใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ ว่ามีบทอาศัยอำนาจหรือบทบัญญัติใดที่เข้าข่ายเป็นกรณีที่ต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ แต่ยังมีได้มีการออกกฎหรือดำเนินการดังกล่าวหลงเหลืออยู่หรือไม่ แล้วรวบรวมให้ครบถ้วนทุกฉบับและทุกมาตราที่ให้อำนาจในการออกกฎหรือดำเนินการดังกล่าว

๔.๒ ให้หน่วยงานของรัฐเร่งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎตามข้อ ๔.๑ ดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ ในกรณีที่กฎหมายที่หน่วยงานสามารถออกได้เองหรือดำเนินการได้เอง หรือสามารถเสนอรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงพิจารณาลงนามในร่างกฎหรือดำเนินการใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดได้เอง ให้เร่งรัดจัดทำร่างกฎหรือดำเนินการนั้นภายในขอบหน้าที่และอำนาจของตนโดยเร็ว ให้แล้วเสร็จไม่เกินวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ทั้งนี้ ให้หน่วยงานคำนึงถึงระยะเวลาในการส่งร่างกฎที่ต้องนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับด้วย

๔.๒.๒ ในกรณีที่ร่างกฎหรือการดำเนินการที่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ให้เร่งเสนอเรื่องต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว ทั้งนี้ ภายในเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๖

๔.๒.๓ ในกรณีที่ร่างกฎที่ต้องผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ดำเนินการตามข้อ ๔.๒.๒ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถส่งร่างกฎให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาได้ภายในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๖ เนื่องจากต้องคำนึงถึงระยะเวลาในการส่งร่างกฎไปนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

๔.๓ ในกรณีที่หน่วยงานใดดำเนินการตามข้อ ๔.๑ แล้วพบว่าต้องมีการออกกฎหรือการดำเนินการใด ๆ หลงเหลืออยู่จำนวนมาก ซึ่งอาจดำเนินการให้แล้วเสร็จไม่ทันภายในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ หรือเป็นกรณีที่อยู่ระหว่างดำเนินการตามข้อ ๔.๒ แล้วปรากฏในภายหลังว่า อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จหรือครบถ้วนไม่ทันกำหนดวันดังกล่าว ให้พิจารณาดำเนินการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอขยายระยะเวลาตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ออกไปอีกหนึ่งปี ทั้งนี้ โดยให้ระบุเหตุผลความจำเป็นของการขอขยายระยะเวลาดังกล่าวประกอบด้วย

๔.๔ โดยที่มาตรา ๒๒ วรรคสอง กำหนดให้มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบหรืออนุมัติการขยายระยะเวลานั้น จะต้องมิมติก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังนั้น (สำหรับกรณีนี้ คือ ก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖) ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานใดพิจารณาดำเนินการขอขยายระยะเวลาตามข้อ ๔.๓ ให้คำนึงถึงระยะเวลาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามติด้วย ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาในการเสนอเรื่องขอขยายระยะเวลาตามข้อ ๔.๓ ให้เป็นไปตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด

๔.๕ อนึ่ง ในการเสนอร่างกฎต่อคณะรัฐมนตรีตามข้อ ๔.๒.๒ หรือ ๔.๒.๓ นอกจากร่างกฎที่เสนอนั้น หากยังมีร่างกฎที่ต้องหรืออาจต้องออกหรือการดำเนินการอื่นที่ต้องดำเนินการให้ทันภายในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เหลือค้างอยู่อีก หน่วยงานผู้เสนออาจเสนอขอขยายระยะเวลาตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ตามข้อ ๔.๓ และ ๔.๔ ไปพร้อมกันด้วยก็ได้

๔.๖ ให้นำหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบกฎหมายซึ่งมีผลใช้บังคับภายหลังจากวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เร่งรัดออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ภายในสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ ทั้งนี้ ให้นำแนวทางในข้อ ๔.๑ ๔.๓ ๔.๔ และ ๔.๕ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

๕. ข้อเสนอของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบ และมอบหมายสั่งการให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยเร่งรัดออกกฎหมาย หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ตามแนวทางในข้อ ๔ โดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดิน หรือต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองพัฒนานกฎหมาย

ฝ่ายวิจัยและพัฒนานกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖ - ๙ ต่อ ๑๑๘๔ (นายปณตกรฯ)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๒ ๒๒๗๒

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@ocs.go.th

สำเนาถูกต้อง



(นายปณตกร จงธีโรติ)

นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

นางสาวกัญญาพร



นางสาวกัญญาพร พงษ์พานิช

นิติกร



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงานรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) โทร. ๐ ๒๒๘๘ ๔๑๕๗

ที่ นร ๐๔๐๓ (กร.๒)/๗๒๐๔

วันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖

เรื่อง การเร่งรัดออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอ เรื่อง การเร่งรัดออกกฎหมายหรือดำเนินการ
อย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย
และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเร่งรัด
ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของมาตรา ๒๒ วรรคสอง
ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่
การบริหารราชการแผ่นดิน หรือต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย
จึงเห็นสมควรให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(นายวิษณุ เครืองาม)

รองนายกรัฐมนตรี

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การออกกฎหมายโต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์
การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒
(กรณีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔)

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีหนังสือ ด่วน ที่ กษ
๑๒๐๔/๖๖๓๘ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหา
ข้อกฎหมาย สรุปความได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ มีบทบัญญัติ
บางมาตราที่ยังไม่ได้มีการออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติ
ตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง การประกาศกำหนดกิจการอื่น
นอกจากที่กำหนดไว้ในบทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม” ในมาตรา ๔ กรณีที่สอง การประกาศกำหนด
ชนิด จำนวน และเงื่อนไขของการประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามมาตรา ๓๐ (๒) และกรณีที่สาม
การออกกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข สำหรับการแบ่งแยก หรือโอนสิทธิ
ในที่ดินกรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก.
เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามมาตรา ๓๙ ส.ป.ก. จึงขอหารือว่าบทบัญญัติ
ทั้งสามกรณีดังกล่าว อยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ
ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่จะต้องมีการออกกฎหมายหรือ
ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์
จากกฎหมายได้ ภายในระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑)
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ
หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของ ส.ป.ก. โดยมีผู้แทน
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ส.ป.ก.) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง^๑
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วน ที่ นร ๐๔๑๓/๒๖๓๓ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๒๒ การจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มีโทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพ
บังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การขออนุญาตหรืออนุญาตหรือ
การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไข ที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่งจะออกในภายหลัง
ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัตินี้ในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าเจ้าหน้าที่
ของรัฐพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่าจะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้
รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จาก
กฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้น
(มีต่อหน้าถัดไป)

มุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดให้บทบัญญัติในเรื่องที่ก่อให้เกิดภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนเป็นอันสิ้นผลบังคับใช้ในกรณีที่มิได้มีการออกกฎหรือมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ แต่ถ้าบทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว โดยกฎหมาย^๒ ที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒ วรรคสอง ได้แก่ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย แต่ไม่รวมถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว หากจำเป็นต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน ประชาชนจึงจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติภายในระยะเวลาที่กำหนดในมาตรา ๒๒ วรรคสอง เว้นแต่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ จะได้รับการขยายระยะเวลาให้ตามมาตรา ๓๔ (๑)^๓

สำหรับปัญหาที่หาหรือมานั้น แยกพิจารณาได้เป็นรายกรณีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง การออกประกาศตามมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรม”^๔ เป็นกรณีที่กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดกิจการอื่นนอกจากการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์น้ำ ได้เป็นการเพิ่มเติม โดยให้ถือเป็นการประกอบเกษตรกรรม ซึ่งการประกาศกำหนดกิจการอื่นจะทำให้ผู้ซึ่งประกอบกิจการตามที่รัฐมนตรีประกาศ

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

มีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินี้มีผลเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชน ให้บทบัญญัตินี้มีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ และประมวลกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๓๔ ในวาระเริ่มแรก

(๑) ระยะเวลาสองปีตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง สำหรับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้นับแต่เมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ฯลฯ

ฯลฯ

กำหนดเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ตามความหมายของบทนิยามคำว่า “เกษตรกร”^๕ อันอาจได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีจึงเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่จะต้องมีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนจึงจะทำให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายได้ ดังนั้น การออกประกาศตามมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “เกษตรกร” จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงมีหน้าที่พิจารณาว่ากิจการใดนอกจากการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ และการเลี้ยงสัตว์น้ำ ที่สมควรกำหนดให้เป็นการประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพื่อให้ผู้ซึ่งประกอบกิจการดังกล่าวได้รับสิทธิประโยชน์จากพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ และโดยที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ปัจจุบันการประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้พัฒนารูปแบบและวิธีการแตกต่างไปจากที่เคยทำอยู่เมื่อ ๔๕ ปีที่แล้ว อันจะทำให้ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมในรูปแบบหรือวิธีการใหม่อาจไม่อยู่ในข่ายที่จะเป็นเกษตรกรตามที่บทนิยามไว้เดิม กรณีจึงเป็นการสมควรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องคอยติดตามดูแลเพื่อมิให้เกษตรกรต้องเสียสิทธิอันพึงมีตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดดำเนินการออกประกาศโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑)^๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ

กรณีที่สอง การออกประกาศตามมาตรา ๓๐ (๒)^๗ ซึ่งกำหนดให้เกษตรกรซึ่งประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด อาจได้รับการจัดที่ดินให้ได้ในจำนวนไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ จะเห็นได้ว่าการที่เกษตรกรซึ่งเลี้ยงสัตว์ใหญ่จะได้รับสิทธิดังกล่าวจะต้องมีการประกาศกำหนดเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่เสียก่อน การออกกฎดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ “ต้องออกกฎ” เพื่อที่ประชาชนจะได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมาย ดังนั้น การออกประกาศตามมาตรา ๓๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๓๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ

“มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และให้หมายความรวมถึงบุคคลผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

๖) ปรคตดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

“มาตรา ๓๐ บรรดาที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(๑) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (๒)

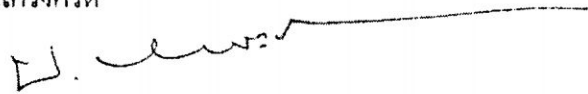
(๒) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกัน ซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

กรณีที่สาม การออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๓๙^๕ ซึ่งมีบทบัญญัติยกเว้นให้สามารถโอนที่ดินได้เฉพาะกรณีการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม และกรณีการโอนให้แก่สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. โดยการโอนดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง การออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวจึงมีความจำเป็นเพื่อให้ทายาทโดยธรรมของเกษตรกรสามารถรับโอนที่ดิน และเกษตรกรสามารถโอนที่ดินให้แก่สถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. ได้ กรณีจึงเข้าลักษณะของบทบัญญัติที่จะ “ต้องออกกฎ” เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ ส.ป.ก. จึงต้องเร่งรัดดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดเช่นเดียวกับการออกประกาศตามมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “เกษตรกรรวม” และการออกประกาศตามมาตรา ๓๐ (๒)

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า บทบัญญัติมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายฯ จะกำหนดเพียงให้ประชาชนได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติได้ แม้จะยังไม่มีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวไม่ได้มีผลทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายบัญญัติแต่มีได้ดำเนินการนั้น หลุดพ้นจากความรับผิดชอบตามกฎหมายแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากประชาชนได้รับความเสียหายจากกรณีดังกล่าว หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง แล้วแต่กรณี จึงสมควรที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเร่งรัดในการออกกฎหรือดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติและภายในระยะเวลาที่กำหนดอย่างเคร่งครัด



(นายปรกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๖๓

^๕มาตรา ๓๙ ที่ดินที่บุคคลได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมจะทำการแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง