

(สำเนา)  
บันทึกข้อความ

ที่ ๔๗๙/๒๕๖๙

วันที่ ๑๘ กรกฎาคม พ.ศ.๒๕๖๙

เรื่อง เสนอความเห็นของที่ปรึกษากฎหมายเรื่องหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม  
ในสภาผู้แทนราษฎร

หนังสือที่ ฎ. ๑๑๘๑๖/๒๕๖๘ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๘ ให้นาย อาร์. กียอง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายแสดงความเห็นเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐมนตรีที่จะแถลงและอภิปรายชี้แจงร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งมีหลักการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีได้อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ (เช่น ประมวลกฎหมายต่าง ๆ) ว่าควรจะอยู่ในหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นใดโดยละเอียด พร้อมทั้งระเบียบแบบแผนที่ปฏิบัติในต่างประเทศ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป นั้น

บัดนี้ ได้รับรายงานจากนายอาร์.กียอง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายว่าได้ตรวจพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่าการตอบกระทู้ถามหรือแถลงและอภิปรายชี้แจงร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ในสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะให้ถือว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดนั้นไม่เป็นการสมควร เพราะถึงแม้ว่าเวลานี้ตามหลักของการร่างกฎหมายในประเทศไทยร่างพระราชบัญญัติย่อมมีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการและปฏิบัติกรตามกฎหมายนั้นก็ดี แต่ตราบใดกฎหมายฉบับนั้นยังอยู่ในระหว่างพิจารณาก็ย่อมเป็นฉบับร่างอยู่นั่นเอง จึงไม่แน่ว่ารัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ในร่างบทบัญญัติฉบับนั้นจะได้เป็นผู้รักษาการเสมอไป และแม้ถึงว่าการแก้ไขประมวลกฎหมาย เช่นในการเพิ่มเติมใช้ความใหม่แทน หรือแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ดี และตราบใดเท่าที่ยังเป็นร่างอยู่ จะไปวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมควรเป็นผู้สนับสนุนนั้นก็ยังไม่สมควรอีก ความพิศดารปรากฏในคำแปลรายงานของนาย อาร์.กียอง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายที่ได้เสนอมาร่วมกับบันทึกนี้ ๖๐ ฉบับ

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค  
(นายเดือน บุนนาค)  
เลขาธิการ

## บันทึก

### ห้องที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๙

จาก ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

ถึง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามหนังสือของท่านลงวันที่ ๑๘ เมษายน ศกนี้ แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ข้าพเจ้าเสนอความเห็นปัญหาว่า ร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ซึ่งมีหลักการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ อันไม่อยู่ในหน้าที่ของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด โดยเฉพาะ (เช่น ประมวลกฎหมายต่าง ๆ) นั้น ควรอยู่ในหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นใด นั้น ข้าพเจ้าได้รับทราบแล้ว

เท่าที่มีกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศหรือข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาในต่างประเทศ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ Question (กระทู้ถาม) หรือ Interpellations (การเปิดอภิปรายทั่วไป) เรื่องนี้ไม่มีประโยชน์ในกรณีที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในสภาผู้แทนราษฎร เพราะในกรณีนี้

(๑) ตามข้อบังคับของสภาแชมเบอร์ฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๙๐๙ (ข้อ ๔๗ และ ๔๙) สมาชิกมีอำนาจที่จะตั้งกระทู้ถาม (question) ต่อเสนาบดีคนใดคนหนึ่งแต่ต้องแจ้งให้เสนาบดีผู้นั้นทราบล่วงหน้าและในสภาเซนต์ฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกัน ในส่วนเรื่องการเปิดอภิปรายทั่วไป (interpellation) ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญยิ่งกว่า เพราะสภาแชมเบอร์จะต้องมีการลงมตินั้น ถ้าการเปิดอภิปรายนี้เกี่ยวกับการกระทำหรือคำวินิจฉัยของเสนาบดีคนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะแล้วเสนาบดีคนนั้นต้องตอบด้วยตนเอง แต่อาครมหาเสนาบดีมีสิทธิที่จะสอดเข้ามีส่วนในการตอบด้วยเมื่อเห็นสมควรและอาจมีผู้เชี่ยวชาญในทางเทคนิคเฉพาะเรื่องเข้าช่วยให้คำแนะนำแก่เสนาบดีผู้นั้นในการที่จะให้คำตอบ ในประเทศอังกฤษตามที่ปฏิบัติได้ใช้วิธีตั้งกระทู้ถาม (question) มาก กระทู้ถามทั้งหลายนี้ตั้งถามแก่เสนาบดีเจ้าหน้าที่ทั้งสิ้น แต่การขอให้เปิดอภิปราย (interpellation) อย่างแท้จริงนั้นไม่มี แต่คำนี้ก็ใช้ได้เรียกกันเป็นการผิดพลาดสำหรับประเทศญี่ปุ่นรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า เมื่อสมาชิกคนใดตั้งกระทู้ถามแล้ว “เสนาบดีว่าการกระทรวงจะต้องตอบทันที หรือมิฉะนั้นจะต้องกำหนดวันที่จะให้คำตอบ” แต่อาจจะมีการลงมติได้ ฉะนั้นวิธีของญี่ปุ่นจึงเป็นการสมานรูปในระหว่างวิธีของฝรั่งเศสและอังกฤษรัฐบาลจะต้องถูกร้องขอ หรือต้องให้คำอธิบายประกอบร่างนั้น เห็นได้ชัดว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามหรือในกฎหมายสยามใด ๆ หาได้วางหลักเกณฑ์ไว้ให้ปฏิบัติไม่ เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายภายในมากกว่าปัญหาทางกฎหมายหรือทางบริหาร ด้วยเหตุนี้แหละจึงปรากฏว่า ในประเทศต่าง ๆ ซึ่งมี

รัฐสภา แท้ที่จริงเป็นแต่เพียงวิธีปฏิบัติซึ่งรัฐบาลได้วางขึ้นไว้และได้รับความเห็นชอบของสภาตามระเบียบโดยปริยายเสมอมา

ตามปัญหาที่ถามมา มีกรณีที่จะต้องพิจารณา ๒ ประการ ดังต่อไปนี้

๑. การปฏิบัติการตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในข้อที่ว่ารัฐมนตรีคนใดจะต้องตอบคำถามอันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามบทกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งนั้นไม่เป็นการยากและยิ่งกว่านั้น คณะรัฐมนตรีหาได้ถามถึงปัญหาข้อนี้ไม่

๒. ร่างพระราชบัญญัติ ความลำบากจะมีขึ้นก็ในเมื่อสภาจะต้องพิจารณาหรือปรึกษาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสมาชิกสภาหรือรัฐบาลเป็นผู้เสนอไม่จำเป็นว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นจะเป็นเรื่องใหม่ทั้งเรื่องหรือว่าจะใช้ความอย่างอื่นแทนข้อความบางอย่างซึ่งยังคงใช้อยู่ในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งยังคงใช้อยู่ ฉะนั้นจึงอาจยอมรับได้ว่าในบรรดากรณีที่กำลังกล่าวมาแล้วนั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นประมุขในคณะรัฐบาลเป็นผู้ที่สมควรมีอำนาจให้คำอธิบายหรือคำตอบหรือกำหนดให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งตอบแทน เหตุผลก็คือร่างพระราชบัญญัตินั้นยังคงเป็นร่างอยู่ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่ารัฐมนตรีคนใดจะเป็นผู้รักษาการตามบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งยังมีได้ผ่านสภาหรือยังมิได้ใช้บังคับ ไม่มีใครรู้ได้ว่าในที่สุดรัฐมนตรีคนใดจะเป็นผู้รักษาการในเมื่อร่างนั้นประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว มีบ่อย ๆ ที่ร่างเดิมได้ระบุให้รัฐมนตรีคนหนึ่งเป็น “ผู้รักษาการ” แล้วในที่สุดได้เปลี่ยนไปเป็นรัฐมนตรีคนอื่น

เนื่องจากเหตุผลทางเทคนิคบางประการ

หลักทั่วไปที่ว่านายกรัฐมนตรีเป็นผู้ให้คำตอบหรือกำหนดให้รัฐมนตรีคนใดตอบแทนดังกล่าวนี้ ควรใช้ในทุกกรณี โดยปกติย่อมใช้ในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) เวลานี้ตามหลักของการร่างกฎหมายในประเทศไทย ร่างพระราชบัญญัติย่อมมีบทบัญญัติกำหนดให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการและปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น และซึ่งตามธรรมดาก็ให้อำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามนั้น ในกรณีนี้ เหตุผลก็เป็นเช่นเดียวกัน กล่าวคือ บทบัญญัตินั้นก็ยังคงเป็นเพียงร่างอยู่นั่นเอง และถ้าร่างนั้นมีบทบัญญัติระบุให้รัฐมนตรีคนใดเป็นผู้รักษาการแล้ว โดยปกตินายกรัฐมนตรีก็จะแต่งตั้งรัฐมนตรีคนนั้นให้เป็นผู้สนับสนุนและให้คำอธิบายเกี่ยวร่างพระราชบัญญัตินั้น แต่ทั้งนี้ก็เป็นแต่เพียงอนุমানเอาว่าน่าจะเป็นดังนี้เท่านั้น

(ข) สำหรับกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติไม่มีบทบัญญัติระบุให้รัฐมนตรีคนใดเป็นผู้รักษาการ ควรใช้หลักที่วางนี้ได้เต็มที่ คือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดซึ่งนายกรัฐมนตรีได้กำหนดตัวไว้ตามที่เห็นสมควรจะต้องเป็นผู้สนับสนุนและให้คำอธิบายประกอบร่างพระราชบัญญัตินั้น เรื่องเช่นนี้อาจจะเกิดขึ้นได้โดยมากในกรณีซึ่งมีการเพิ่มเติมใช้ความใหม่แทนหรือแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย ในต่างประเทศบางประเทศ (มีฝรั่งเศส อิตาลี เบลเยียม) ปรากฏบ่อย ๆ ว่าประมวลกฎหมายหรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ใช้อยู่นั้น ได้มอบหมายให้อยู่ในหน้าที่คณะกรรมการซึ่งดำเนินงานอยู่ในความอำนวยการของกระทรวงยุติธรรม และบางครั้งเสนอบัติกระทรวงยุติธรรมก็เข้าเป็นประธานคณะกรรมการนั้นเอง สำหรับกรณีเช่นนี้แล้วเป็นธรรมดาอยู่เองที่เสนอบัติกระทรวงยุติธรรมจะต้องรับผิดชอบใน

กิจการงานนั้นและจำจะต้องเป็นผู้สนับสนุน แต่ในประเทศสยาม กรณีหาเป็นเช่นนั้นไม่ โดยเหตุที่การทำประมวลกฎหมายทั่วๆ ไปเป็นงานฝ่ายร่างกฎหมายซึ่งโดยปกติมีคณะผู้ร่างกฎหมายหลายคนเป็นผู้ดำเนินงาน คณะผู้ร่างกฎหมายต่างทำการติดต่อกับรัฐบาลทั้งสิ้น หาได้ติดต่อกับกระทรวงยุติธรรมไม่ ในกรณีเช่นนี้จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า มีรัฐมนตรีคนใดโดยเฉพาะเป็นผู้รักษาการตามประมวลกฎหมาย ประมวลกฎหมายเป็นเรื่องนโยบายทั่วไป และเมื่อนายกรัฐมนตรีเองหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีได้กำหนดตัวโดยตรงหรือโดยปริยาย เพื่อการนั้นอาจให้คำตอบในหลักการสำหรับคำถามใดๆ อันเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติได้ ดังได้กล่าว

มาข้างต้นเช่นนี้แล้ว จึงไม่ต้องสงสัยสำหรับกรณีประมวลกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้ระบุรัฐมนตรีคนใดเป็นผู้รักษาการ (ประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญา) ก็ต้องใช้หลักนี้เหมือนกัน

อาจมีข้อคัดค้านได้ว่า ประมวลกฎหมายบางฉบับระบุรัฐมนตรีคนหนึ่งไว้ โดยเฉพาะให้เป็นผู้รักษาการ (เช่น ม. ๕ แห่งพระราชบัญญัติ ให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ระบุรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และ ม. ๕ แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ระบุรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติแต่เพียงว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงเท่านั้น เพราะยากที่จะสังเกตเห็นได้ว่า รัฐมนตรีคนอื่นมีหน้าที่รักษาในกระบวนการวิธีพิจารณาความแพ่งซึ่งดำเนินอยู่ในศาลยุติธรรมทั้งหลาย) ยิ่งกว่านั้น บางครั้งในประมวลกฎหมายยังมีระบุให้รัฐมนตรีคนนั้นคนนี้ โดยเฉพาะมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามบทมาตราใดมาตราหนึ่ง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ตามความในมาตรา ๑๖๗๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ว่าด้วยพินัยกรรม) แม้สำหรับประมวลกฎหมายที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ถ้าตราบใดที่ประมวลกฎหมายนั้นยังคงเป็นร่างอยู่ ก็ควรใช้หลักที่กล่าวแล้วบังคับได้ การที่ได้มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้ใช้บทบัญญัตินั้น ๆ และออกกฎกระทรวงได้ (เช่น มาตรา ๑๖๗๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น) เช่นนี้ จะให้ไปวินิจฉัยว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมควรเป็นผู้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการแก้ไขประมวลกฎหมายเช่นในการเพิ่มเติม, ใช้ความใหม่แทน, หรือแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตราบเท่าที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ยังเป็นแต่เพียงร่างอยู่ได้อย่างไร? ฉะนั้นจึงเห็นว่าควรใช้หลักซึ่งได้เสนอมานี้แล้วข้างต้นดีกว่า ซึ่งจะไม่เป็นทางเสียหายแต่ประการใดทั้งเป็นการเหมาะสมกับลักษณะของประมวลกฎหมายด้วย

ขอแสดงความนับถือ

(ลงนาม) อาร์ . กียอง