

บันทึก

เรื่อง ผู้รักษาการตามกฎหมาย

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๒๓๒๓/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ แจ้งมายังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ท่านนายกรัฐมนตรีมีความประสงค์ใคร่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาช่วยจัดทำบันทึกว่า ตามกฎหมายทุกฉบับที่มีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น หมายความว่าอย่างไร และจะต้องปฏิบัติประการใดบ้าง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องสำคัญ จึงได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. ความหมายของการมีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ก็เพื่อที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ประโยชน์ในการที่มีบทบัญญัติเรื่องผู้รักษาการตามกฎหมายจึงมีดังต่อไปนี้

(๑) ทำให้มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องแน่นอนซึ่งถ้าจะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รักษาการตามกฎหมายแล้วก็ยากที่จะทราบได้ว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดจะเป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่น การเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกาเตรียมงบประมาณสั่งงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และวางระเบียบปฏิบัติเป็นรายละเอียด ตลอดจนการกำหนดแบบพิธีและแบบฟอร์ม และการติดต่อกับราษฎรผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามที่กฎหมายนั้น ๆ บังคับได้ ฉะนั้นถ้ากฎหมายจะไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายก็อาจมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลายกระทรวงรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดียวกัน และอาจปฏิบัติงานก้าวก่ายหรือซ้ำกัน หรืออาจไม่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นเลย เพราะเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของอีกกระทรวงหนึ่ง

(๒) ในชั้นการบัญญัติกฎหมาย บทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายยังทำให้สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยได้ว่า การปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ สมควรจะมีมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด จึงจะเป็นอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

(๓) ทำให้สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะที่จะควบคุมราชการแผ่นดินตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้สะดวกยิ่งขึ้น เพราะเมื่อการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นขาดตกบกพร่องหรือไม่เหมาะสม สมาชิกก็อาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายอาจเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นรายตัวได้

(๔) ทำให้ราษฎรสามารถติดต่อกับทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย

ได้ถูกต้อง เพราะบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายทำให้ทราบได้ทันทีว่ากระทรวงใดเป็นเจ้าหน้าที่

ข้อ ๒ การที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายใดให้มีรัฐมนตรีรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นหรือไม่ ก็แล้วแต่ว่ากฎหมายฉบับนั้นมีลักษณะซึ่งถ้าจะบัญญัติให้มีรัฐมนตรีรักษาการจะอำนวยความสะดวกดังกล่าวมาแล้วหรือไม่ กฎหมายบางฉบับนั้นมีลักษณะเช่นนั้นไม่ ดังเช่นกฎหมายที่บัญญัติวางหลักกลาง ๆ ทัว ไปไว้ อาทิ บัญญัติกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใดไม่ได้กำหนดภาระแก่ฝ่ายบริหารที่จะต้องดำเนินการอันใดเพื่อยังให้กฎหมายนั้นเกิดผล เช่นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะอาญา หรือกฎหมายที่บัญญัติหลักทั่วไปไว้และกำหนดว่าถ้ามีกรณีจะต้องปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น ก็จะต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะกรณีนั้นขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น กฎหมายที่มีลักษณะเช่นว่านี้ ห้ามเหตุผลและความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติให้มีรัฐมนตรีรักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ ไม่ อนึ่ง กฎหมายที่บัญญัติยกเลิกกฎหมายเดิมโดยมิได้มีบทบัญญัติกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการใดเพื่อผลแห่งการยกเลิกนั้นก็ดี กฎหมายที่ตราขึ้นหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมโดยบทบัญญัติกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเข้าไปอยู่ในกฎหมายเดิมโดยอัตโนมัติ และไม่มีบทบัญญัติเป็นเอกเทศอันทำให้ฝ่ายบริหารมีภาระใดขึ้นใหม่ และกฎหมายเดิมมีรัฐมนตรีรักษาการอยู่แล้ว หรือไม่มีเพราะด้วยเหตุเป็นกฎหมายที่มีลักษณะไม่ต้องด้วยความประสงค์ที่จะต้องมีการรักษาการดังกล่าวมาข้างต้นก็ดี กฎหมายเหล่านี้ก็ไม่ต้องมีบทบัญญัติให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการเช่นเดียวกัน

ข้อ ๓ เมื่อมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายแล้ว จะต้องปฏิบัติ ดังนี้

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องสั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในกรณีที่กฎหมายฉบับเดียวมีรัฐมนตรีว่าการหลายกระทรวง เป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีดังกล่าวที่จะดำเนินการไปเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในกรณีที่จะต้องมีการประสานงานกับกระทรวงทบวงกรมอื่น ก็ต้องมีการปรึกษากัน

(๒) ในกรณีที่มีการดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสภาผู้แทนราษฎร คือ กระตุกถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายใด โดยปกติเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของเรื่องที่จะต้องชี้แจงต่อสภา

อนึ่ง นายพิชาล บุลงย ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมายได้จัดทำบันทึกกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้ จึงเสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา