เรื่องเสร็จที่ ๕๕๔/๒๕๔๒

บันทึก

เรื่อง การวางแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ครั้งที่สอง)

กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้เสนอร่างประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน ที่ตรวจพิจารณาแล้ว ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา โดยมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๒๙[๑] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เสนอวินิจฉัยในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. กฎหรือข้อบังคับที่ออกตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น จะต้องมีลักษณะเป็นอย่างใด และจะวางรูปแบบอย่างไร

๒. บทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑)[๒] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความหมายว่าอย่างไร และ

๓. ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เป็น “กฎ” ที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีเป็นปัญหาที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการร่างกฎหมายลำดับรองของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอันเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาโดยรอบคอบและเร่งด่วน เลขาธิการคณะกรรมการ

---

[๑] มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

[๒] มาตรา ๓๓๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๙ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

กฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๑[๓] แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ขอให้ประธานกรรมการร่างกฎหมาย รวม ๑๐ คณะ เป็นกรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ[๔] เพื่อประชุมปรึกษาหารือและให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวข้างต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กฎหรือข้อบังคับที่ออกตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะต้องมีลักษณะเป็นอย่างใด และวางรูปแบบอย่างไรนั้น เห็นว่า กฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคสาม กล่าวอ้างถึงนั้นไม่ว่าจะออกโดยองค์กรใด โดยหลักแล้วจะต้องเข้าลักษณะเป็น “กฎ” กล่าวคือ จะต้องเป็นมาตรการที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะและไม่ว่าจะใช้ชื่อเรียกมาตรการนั้นเช่นใด ทำนองเดียวกับบทนิยามคำว่า “กฎ” ตามมาตรา ๕[๕] แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กฎหรือข้อบังคับตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม จึงได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นใด

สำหรับความในบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะมีความหมายเช่นใด นั้น อาจพิจารณาได้เป็นสองนัย ดังนี้

นัยที่หนึ่ง หมายความว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและ

---

[๓] ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรีบด่วน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษเป็นการชั่วคราว เพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการร่างกฎหมายเลือกกรรมการร่างกฎหมายคนใดคนหนึ่งซึ่งมาประชุมเป็นประธานในที่ประชุม และให้นำความในข้อ ๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

[๔] คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๖๐/๒๕๔๒ เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วยนายประพจน์ ถิระวัฒน์ นายประยูร กาญจนดุล นายปรีชา สุมาวงศ์ นายปลั่ง มีจุล นายมีชัย ฤชุพันธุ์ นายวัฒนา รัตนวิจิตร นายสรรเสริญ ไกรจิตติ นายอมร จันทรสมบูรณ์ นายอรุณ ภาณุพงศ์ และนายโอสถ โกศิน

[๕] มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

ฯลฯ ฯลฯ

เสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งคำว่า “กฎหมายเฉพาะ” ในวรรคหนึ่งนี้ย่อมเป็นที่เข้าใจตรงกันโดยทั่วไปว่าต้องหมายถึงพระราชบัญญัติเฉพาะเท่านั้น กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำได้ก็แต่เมื่อได้มีการตราไว้ในพระราชบัญญัติโดยตรง มิใช่กำหนดเป็นบทบัญญัติในกฎหมายลำดับรองโดยการมอบอำนาจให้กำหนดรายละเอียดต่อไป การที่บทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้นำบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง มาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลมนั้นจึงไม่ได้หมายความว่า ให้ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ในกฎหมายลำดับรองด้วย หากแต่ให้นำหลักการดังต่อไปนี้ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม คือ (๑) ต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพียงเท่าที่จำเป็น (๒) ต้องไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ (๓) ต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยมิใช่ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง และ (๔) ต้องระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายลำดับรองไว้ด้วย กล่าวคือระบุบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทมิใช่บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพราะเป็นการใช้บังคับโดยอนุโลม

นัยที่สอง หมายความว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” ในวรรคหนึ่งนี้ย่อมเป็นที่เข้าใจกันว่าหมายถึง “กฎหมายทั่วไป” ที่ตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่กฎหมายแม่บทอาจมอบอำนาจให้กำหนดรายละเอียดในเรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายลำดับรองก็ได้ คำว่า “เฉพาะ” มิได้ขยายคำว่า “กฎหมาย” แต่เป็นความต่อไปที่จำกัดวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายต่างหากว่ากฎหมายดังกล่าวจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองได้ “เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้” ดังนั้น กฎหมายลำดับรองจึงอาจจะมีเนื้อหาสาระเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ บทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงกำหนดให้ต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ในกฎหมายลำดับรองดังกล่าวด้วย สำหรับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา “กฎหมาย” ตามนัยที่สองนี้ ได้แก่ มาตรา ๓๖ วรรคสอง มาตรา ๓๗ วรรคสอง มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๔ วรรคสอง มาตรา ๔๕ วรรคสอง มาตรา ๕๐ วรรคสอง มาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๖๔ เป็นต้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสามมีความหมายตามนัยที่สอง

สำหรับประเด็นในเรื่องรูปแบบของกฎหรือข้อบังคับที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น เห็นว่า เนื่องจากกฎหรือข้อบังคับอาจมีที่มาจากกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกกฎหรือข้อบังคับเพียงมาตราเดียวหรือหลายมาตราก็ได้ นอกจากนั้น บทบัญญัติเพียงมาตราเดียวหรือหลายมาตราของกฎหมายแม่บทดังกล่าวก็อาจมีที่มาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพียงมาตราเดียวหรือหลายมาตราก็ได้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะเห็น

ได้ว่าการจัดทำกฎหรือข้อบังคับทั้งกรณีของฉบับแรกและฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นหากจะต้องตรวจสอบเนื้อหาของกฎหรือข้อบังคับเป็นรายฉบับในการอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแล้วก็จะยุ่งยากที่จะวินิจฉัย และจะก่อให้เกิดความล่าช้า เพราะเนื้อหาสาระอาจเป็นการผสมผสานจากที่มาของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหลายมาตราโดยมีส่วนเกี่ยวข้องมากน้อยต่างกันก็ได้ และโดยที่เจตนารมณ์การให้อ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นไปเพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการทำความเข้าใจกฎหมายเท่านั้นจึงสมควรให้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทุกมาตราที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายแม่บทฉบับนั้นไว้ในบทอาศัยอำนาจในการออกกฎหรือข้อบังคับ โดยไม่ต้องพิเคราะห์เนื้อหาของกฎหรือข้อบังคับฉบับนั้นว่าจะเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่อ้างทุกมาตราหรือไม่ และโดยที่การอ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ขณะนี้จะกำหนดแยกเป็นรายฉบับอยู่แล้ว โดยกรณีของพระราชบัญญัติฉบับแรกจะอ้างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างหนึ่ง ส่วนพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมก็จะอ้างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอีกอย่างหนึ่งตามสาระโดยเฉพาะของพระราชบัญญัติฉบับนั้น แนวปฏิบัติดังกล่าวจะสอดคล้องกับการอ้างกฎหมายแม่บทที่ถือปฏิบัติอยู่แล้วในขณะนี้ โดยความที่อ้างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะมีสภาพเป็นส่วนขยายการอ้างพระราชบัญญัติแต่ละฉบับในตัว เช่น

๑. กรณีพระราชกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทฉบับต้นฉบับเดียว

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา... แห่งพระราชบัญญัติ ..... พ.ศ. .... อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ดังต่อไปนี้”

๒. กรณีพระราชกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับเดียว

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ ..... พ.ศ. .... ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้”

๓. กรณีพระราชกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทหลายฉบับ

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ ..... พ.ศ. .... อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประกอบกับมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ ..... พ.ศ. ....

อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา .. มาตรา .. และมาตรา .. ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้”

สำหรับกฎหมายลำดับรองอื่น ไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ก็สามารถปฏิบัติในแนวทางเดียวกันได้

ในกรณีที่กฎหมายแม่บทได้ใช้บังคับอยู่แล้วในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะยังไม่ได้มีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้นั้น การวางรูปแบบของกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทดังกล่าวก็สมควรปฏิบัติเช่นเดียวกับวิธีการที่กล่าวข้างต้น แต่ผู้จัดทำร่างกฎหรือข้อบังคับนั้นต้องพิจารณาเองว่ากฎหมายแม่บทนั้นสมควรมีที่มาตามบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญ แล้วระบุบทบัญญัติมาตราดังกล่าวลงไว้ตามนั้น

ประเด็นที่สอง บทเฉพาะกาลมาตรา ๓๓๕ (๑)[๖] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความหมายว่าอย่างไรสำหรับการตรากฎหรือข้อบังคับ นั้น เห็นว่า กฎหรือข้อบังคับเดิมที่ใช้บังคับอยู่แล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้คงมีผลทางกฎหมายต่อไปโดยไม่ถูกกระทบกระเทือน แต่กฎหรือข้อบังคับใดที่ตราขึ้นใหม่เท่านั้นที่จะต้องจัดทำโดยอ้างถึงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกฎหรือข้อบังคับฉบับแรกหรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นแล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องย้อนไปแก้ไขฉบับแรกเสมอไป ทั้งนี้ ตามแนวปฏิบัติอย่างเดียวกับการตราพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมต่าง ๆ ในขณะนี้

ประเด็นที่สาม ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เป็น “กฎ” ที่จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ นั้น เห็นว่าประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นประกาศที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยประกาศดังกล่าวมิใช่มีผลใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่เวนคืนเท่านั้น แต่จะมีผลในทางกฎหมายเป็นการบังคับให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น ต้องยินยอมให้เจ้าหน้าที่เวนคืนเข้าไปครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์ได้ก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืน ดังนั้น ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็น “กฎ” ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ อันจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม

---

[๖] มาตรา ๓๓๕ ในวาระเริ่มแรก มิให้นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้ มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ ภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสองและวรรคสาม มาใช้บังคับกับกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว การดำเนินการนั้นต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๙ ทั้งนี้ ให้นำไปใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย

(ลงชื่อ) อักขราทร จุฬารัตน
(นายอักขราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๔๒