

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติหลักการร่างอนุบัญญัติ
ที่เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๖๗๔๑ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่ได้แจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เรื่อง การแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ไปเพื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทราบ นั้น

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่า ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ในประเด็นที่วินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจพิจารณาแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ตลอดจนการแต่งตั้งผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝากจนกว่าพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ จะมีผลใช้บังคับนั้น จะส่งผลต่อการเตรียมการเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ในทันทีที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ เช่น การพิจารณาและเสนอประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่ส่วนราชการอาจจำเป็นต้องเตรียมการโดยเสนอมาเพื่อพิจารณาตามลำดับขั้นตอนไว้ล่วงหน้า นอกจากนี้ บางกรณี ที่กฎหมายให้มีการออกอนุบัญญัติ ซึ่งทางปฏิบัติส่วนราชการอาจเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการร่างอนุบัญญัติโดยเสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติหรือเสนออนุบัญญัติมาภายหลังที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแล้ว และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ทั้งนี้ เพื่อให้อนุบัญญัติสามารถใช้บังคับต่อเนื่องกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติ ดังนั้น หากปฏิบัติตามความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังกล่าวอย่างเคร่งครัดจะทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติเดิมได้อีกต่อไป สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาความเห็นดังกล่าวของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและขอความเห็นเพิ่มเติมเกี่ยวกับขอบเขตในการเตรียมการสำหรับเรื่องในลักษณะนี้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) และผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประสงค์จะขอหารือว่า คณะรัฐมนตรีสามารถ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๑/๐๗๙๗ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พิจารณาอนุมัติหลักการร่างอนุบัญญัติที่เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้อนุบัญญัติสามารถบังคับใช้ต่อเนื่องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา ๗๕^๑ มาตรา ๗๖^๒ ประกอบกับมาตรา ๑๗๖^๓ และมาตรา ๑๗๘^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินสำหรับกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปี โดยคณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรวจกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ จะเห็นได้ว่า การตรวจกฎหมายเป็นภารกิจอย่างหนึ่งซึ่งต้องดำเนินการตามกรอบการบริหารราชการแผ่นดินและตามระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินไปตามเป้าหมายและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ส่วนราชการในฐานะองค์กรทางบริหารจึงมีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร

^๑ มาตรา ๗๕ บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรวจกฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง

^๒ มาตรา ๗๖ คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการและรายละเอียดของแนวทางในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรวจกฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

^๓ มาตรา ๑๗๖ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา ๗๕ โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตามมาตรา ๗๖

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้

^๔ มาตรา ๑๗๘ ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๑๗๖ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อร่วมกันต่อรัฐสภานโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

ราชการแผ่นดินที่จะต้องศึกษา เตรียมการ รวมทั้งประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันให้การตรวจกฎหมายตามนโยบายของรัฐบาลนั้นสามารถบรรลุผลได้

เมื่อกรณีปรากฏว่า ทางปฏิบัติที่ผ่านมา ส่วนราชการอาจเสนอร่างอนุบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการพร้อมกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้อนุบัญญัตินั้นสามารถบังคับใช้ได้ต่อเนื่องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติ ซึ่งในกรณีเช่นนี้แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติในหลักการของร่างอนุบัญญัติก็ได้ทำให้ร่างอนุบัญญัตินั้นมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายในทันทีแต่อย่างไรก็ตาม เป็นแต่เพียงการให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างกฎหมายเท่านั้น โดยร่างอนุบัญญัติจะมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายก็ต่อเมื่อได้ผ่านกระบวนการออกกฎหมายจนเสร็จสิ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่า การเสนอร่างอนุบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นขั้นตอนการเตรียมการอันเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการในการบริหารราชการแผ่นดินประการหนึ่งที่ยังไม่มีผลเสร็จเด็ดขาด เพื่อให้การตรวจกฎหมายสามารถประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน มิใช่การดำเนินการตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งจำเป็นต้องรอการมีผลเป็นกฎหมายก่อน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงสามารถพิจารณาอนุมัติในหลักการร่างอนุบัญญัติที่เสนอมาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติได้ อย่างไรก็ดี หากกฎหมายแม่บทได้บัญญัติขั้นตอนการออกอนุบัญญัติไว้เป็นพิเศษ เมื่อกฎหมายแม่บทนั้นยังไม่มีผลบังคับใช้ การดำเนินการตามขั้นตอนนั้นจึงยังไม่อาจกระทำได้

สำหรับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑^๕ ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอ้างถึงนั้น เป็นการให้ความเห็นทางกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับการเตรียมการเพื่อแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า แม้ก่อนที่พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ จะมีผลบังคับใช้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและคณะรัฐมนตรีจะยังไม่มี

อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๙^๖ วรรคสอง และมาตรา ๒๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ ก็ตาม แต่โดยที่พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากฯ มิได้กำหนดขั้นตอนการ

^๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๔๘ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๒๓๔/๒๕๕๑)

^๖ มาตรา ๑๙ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก” ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ โดยในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลังและด้านกฎหมายอย่างน้อยด้านละหนึ่งคน และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ

แต่งตั้งบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ การเสนอรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้อำนวยการต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเป็นการล่วงหน้านั้น จึงเป็นกระบวนการภายในทางบริหารที่สามารถดำเนินการได้อยู่แล้วเพื่อเตรียมความพร้อมในการพิจารณาบุคคลที่เหมาะสมสำหรับการดำรงตำแหน่งดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ การให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑^๔ จึงไม่มีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อเท็จจริงที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียกขึ้นแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๑

ให้รัฐมนตรีเสนอชื่อประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

^๓ มาตรา ๒๘ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้อำนวยการโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น