

## การเขียนบทเฉพาะกาลในกฎหมายลำดับรอง

นายยงยุทธ ชื่นประเสริฐ<sup>๑</sup>

“บทเฉพาะกาล” เป็นถ้อยคำที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายเกือบทุกระดับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ รวมถึงกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายไว้ว่า “บทเฉพาะกาล” หมายถึง “บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้ใช้เฉพาะในช่วงเวลาหนึ่งหรือกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับบทกฎหมายนั้น” บทเฉพาะกาลจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการรองรับการเปลี่ยนผ่าน เมื่อมีการตรากฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย นอกเหนือจากความหมายของบทเฉพาะกาลดังกล่าว ยังพบว่าข้อกำหนดบทเฉพาะกาลมีขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ ดังนี้<sup>๒</sup>

(๑) เพื่อให้การดำเนินการของรัฐหรือองค์กรที่เคยมีกฎหมายรองรับ สามารถดำเนินการต่อเนื่องไปโดยไม่หยุดชะงัก จนกว่ากลไกของกฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่หรือใช้บังคับนั้นมีความพร้อมหรือสามารถดำเนินการได้

(๒) เพื่อรองรับผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือขัดข้อขัดแย้งในเรื่องต่าง ๆ จากการบังคับกฎหมายที่ตราขึ้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายฉบับใหม่ การยกเลิกปรับปรุงกฎหมาย (ยกเลิกฉบับเก่าแล้วตราใหม่) หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

(๓) เพื่อรองรับการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของเอกชนที่มีขึ้นก่อนกฎหมายตราขึ้นใช้บังคับ ให้เป็นการดำเนินการอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายต่อไป หรือให้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องต่อไปในช่วงที่มีการเริ่มใช้บังคับกฎหมาย

(๔) เพื่อกำหนดกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในวาระแรก หรือในระยะแรกของการบังคับใช้กฎหมาย

(๕) เพื่อรองรับสิทธิประโยชน์ที่บุคคลได้รับมาโดยผลของกฎหมายฉบับเดิมที่ถูกยกเลิกไปให้คงมีอยู่ต่อไป

จึงอาจกล่าวได้ว่าการเขียนบทเฉพาะกาลนั้น เป็นบทบัญญัติที่มีไว้เพื่อเตรียมความพร้อมในการดำเนินการก่อนกฎหมายใช้บังคับ หรือกรณีที่มีช่วงระยะเวลาก่อนการบังคับใช้กฎหมาย และการเริ่มมีผลของกฎหมาย หรือ กรณีที่เป็นการส่งผ่านระหว่างกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ ซึ่งมีความสำคัญต่อการร่างกฎหมายเป็นอย่างยิ่ง

ธรรมนิติย์ สุมันตกุล ได้กล่าวถึงความยุ่งยากในการเขียนบทเฉพาะกาลว่า<sup>๓</sup> การร่างบทเฉพาะกาลนั้นเป็นเรื่องที่ยากมาก ความยากมีเหตุเนื่องมาจากการที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องเข้าใจโครงสร้างของทั้งกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่แล้วนำมาพิจารณาว่าถ้ามีความแตกต่างในกฎหมายแล้ว จะต้องสร้างจุดเชื่อมโยงหรือไม่ จะต้องคิดก่อนว่าการเริ่มดำเนินการตามกฎหมายใหม่จะต้องทำอะไรก่อน เช่น การสร้างหน่วยงานของรัฐขึ้นมาใหม่จะต้องโอนภาระหน้าที่ งบประมาณ ทรัพย์สินใดมาดำเนินการหรือไม่ บุคลากรจะมาจากที่ใด ด้วยวิธีการอย่างไร หรือถ้าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมหรือการอนุญาต จะให้ผู้ที่ได้รับอนุญาตอยู่แล้วตามกฎหมายเดิมมีสิทธิต่อไปเพียงใด หรือถ้าเขยื้อนคำขอแล้วแต่ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ จะให้ดำเนินการอย่างไร รวมทั้งอะไรเป็นหลักการใหม่ที่กฎหมายต้องการให้บังคับใช้ทันที โดยไม่ต้องมีบทเฉพาะกาล

<sup>๑</sup> นิติกรชำนาญการพิเศษ รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย สำนักกฎหมาย สป.

<sup>๒</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.คู่มือแบบการร่างกฎหมาย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.๒๕๕๑

<sup>๓</sup> สุนิตย์ สุมันตกุล.การเขียนบทเฉพาะกาล.<https://www.krisdika.go.th/data/activity/act๓๙.htm>

การเขียนบทเฉพาะกาลจึงเป็นการวิเคราะห์กฎหมายนั้นทั้งในปัจจุบันที่กำลังจะเปลี่ยนแปลงแก้ไขและต่อการใช้กฎหมายนั้นในภายหน้า ที่จะไม่ให้มีปัญหาขาดความต่อเนื่องในการใช้กฎหมาย

การเขียนบทเฉพาะกาลจึงเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญไม่น้อยไปกว่าบทบัญญัติอื่น ๆ ในกฎหมายฉบับนั้น ๆ โดยในบทความฉบับนี้ ผู้เขียนจะขอเสนอในส่วนของการเขียนบทเฉพาะกาล ในกฎหมายลำดับรอง และประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานแก่ผู้สนใจต่อไป

กฎหมายลำดับรอง อาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ เป็นต้น โดยกฎหมายลำดับรองจะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติเพื่อให้กฎหมายสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น โดยปกติในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะให้อำนาจฝ่ายบริหารในฐานะผู้ปฏิบัติ หรือผู้มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไปกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย การยกร่างกฎหมายจึงมีความสำคัญไม่น้อยกว่าการยกร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และการเขียนบทเฉพาะกาลในกฎหมายลำดับรองจึงมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าการเขียนบทเฉพาะกาลในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

### ๑. การพิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องเขียนบทเฉพาะกาลหรือไม่

การพิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใดจะต้องมีบทเฉพาะกาลกำหนดไว้หรือไม่นั้น สามารถนำแนวทางตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกามาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาได้ ดังนี้<sup>๔</sup>

“พระราชบัญญัติฉบับใดจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากโครงสร้างของกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ ถ้ามีความแตกต่างในกฎหมายแล้ว และต้องการให้มีความต่อเนื่องของการบังคับใช้กฎหมาย ก็ต้องมีบทเฉพาะกาล พระราชบัญญัติบางฉบับไม่มีบทเฉพาะกาล ผู้ร่างไม่ประสงค์ให้เป็นเช่นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นในกรณีดังกล่าว ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิบัตรขึ้นใหม่แทน มีการเพิ่มคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและเพิ่มจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน เมื่อยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวโดยไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุดเดิมไว้ จึงมีผลทำให้คณะกรรมการชุดเดิมต้องพ้นจากตำแหน่ง และต้องแต่งตั้งใหม่ (บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิทธิบัตร - คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๔๓)

(๒) กฎหมายใหม่ไม่มีบทเฉพาะกาล ยกเว้นในเรื่องคุณสมบัติให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามกฎหมายเก่าซึ่งมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอไว้ ดังนั้น ผู้ยื่นคำขอไว้ตามกฎหมายเก่า แต่ไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายใหม่ ย่อมขาดคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตรหรือประทานบัตรที่จะได้รับการพิจารณาอนุญาต (บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (คุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราวและประทานบัตร) คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๖) เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๑๖)”

## ๒. รูปแบบของการเขียนบทเฉพาะกาล

### ๒.๑ แนวทางการเขียนบทเฉพาะกาล

การเขียนบทเฉพาะกาลในกฎหมายลำดับรองแต่ละฉบับ ผู้ร่างจะต้องพิจารณาสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนั้น ๆ และการเขียนบทเฉพาะกาลก็ได้มีรูปแบบแน่นอน แต่มีแนวทางในการ

<sup>๔</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือการร่างกฎหมาย (การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย). [http://changpi.go.th/UserFiles/File/link-doc/drafting\\_law.pdf](http://changpi.go.th/UserFiles/File/link-doc/drafting_law.pdf)

เขียนบทเฉพาะกาลสำหรับร่างพระราชบัญญัติที่ผู้ร่างกฎหมายสามารถนำมาพิจารณาประกอบในการร่างกฎหมายลำดับรองได้ ดังนี้<sup>๕</sup>

(๑) ผู้ร่างกฎหมายต้องพิจารณาก่อนว่า เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นมีผลใช้บังคับแล้วจะทำให้สิทธิ หน้าที่ หรือประโยชน์ของบุคคล การปฏิบัติหรือการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งสิ้นสุดลงหรือไม่ และถ้าหากเห็นว่าสิ่งเหล่านี้จะต้องสิ้นสุดลงแต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีความจำเป็นที่จะต้องให้สิ่งเหล่านี้คงมีอยู่ต่อไปเมื่อร่างพระราชบัญญัติใช้บังคับ หรือมีอยู่ต่อไปชั่วระยะเวลาหนึ่งจนกว่ากลไกหรือมาตรการที่กำหนดขึ้นตามร่างพระราชบัญญัติจะเกิดหรือมีขึ้นแล้ว ย่อมเป็นกรณีที่จะต้องเขียนบทเฉพาะกาล

(๒) การพิจารณาเพิ่มบทเฉพาะกาลในร่างกฎหมายใหม่ต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับที่จัดทำขึ้นเสมอ เพื่อมิให้มีการร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระขัดแย้งกันเอง (เรื่องเสรีจที ๗๓๐/๒๕๔๑) เพราะอาจมีผลทำให้การใช้บังคับกฎหมายไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับใหม่ได้

(๓) กรณีที่ต้องกำหนดบทเฉพาะกาลไว้หลายเรื่องโดยต้องกำหนดเป็นหลายมาตราด้วยกันแล้ว ต้องจัดเรียงลำดับมาตราเหล่านั้นให้เป็นไปตามความสำคัญของเรื่อง

(๔) ต้องการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาไว้สำหรับการใช้บังคับบทเฉพาะกาลด้วย เพราะบทเฉพาะกาลดังกล่าวมีผลใช้บังคับเพียงในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น การไม่กำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาในบทเฉพาะกาลไว้ อาจทำให้บทเฉพาะกาลนั้นใช้บังคับได้ตลอดไปในฐานะบทบังคับเป็นการถาวร มิใช่ในฐานะบทเฉพาะกาล

สำหรับการกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาในบทเฉพาะกาลนั้น ควรใช้ถ้อยคำที่แสดงให้เข้าใจอย่างชัดเจนว่า เมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาดังกล่าวแล้วจะมีผลทำให้บทเฉพาะกาลนั้นสิ้นสุดลง เช่น “...จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้” หรือ “ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ” เป็นต้น

(๕) การมีผลใช้บังคับของบทเฉพาะกาล ต้องพิจารณาประกอบกับวันใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัติด้วย เนื่องจากวันที่กฎหมายใช้บังคับกับวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยทั่วไปแล้วมักจะเป็นคนละวัน จึงอาจทำให้เกิดช่องว่างในการใช้กฎหมายหรือปัญหาการตีความขึ้นได้

ในกรณีของสถานะของบุคคลหรือกรรมการที่สิ้นสุดลงพร้อมกับการยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมหรือการแก้ไขเพิ่มเติม ถ้อยคำที่ใช้ในบทเฉพาะกาลจะต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ โดยยึดวันสุดท้ายที่สถานะหรือการดำรงตำแหน่งของบุคคลเป็นหลัก เพราะเมื่อกฎหมายใหม่ใช้บังคับวันใดแล้ว สถานะหรือการดำรงตำแหน่งของบุคคลที่เคยมีอยู่ตามกฎหมายเดิมย่อมสิ้นสภาพ หากไม่มีการเขียนบทเฉพาะกาลไว้ ซึ่งสามารถเลือกใช้ได้ ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบที่หนึ่ง ใช้คำว่า “...ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งจะใช้กับกรณีที่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติกำหนดว่าเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือรูปแบบที่สอง ใช้คำว่า “...ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” ซึ่งจะใช้บังคับกับกรณีที่กำหนดวันใช้บังคับพระราชบัญญัติหลังพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ นับแต่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ แนวทางดังกล่าวก็นำไปใช้ในกรณีการเขียนบทเฉพาะกาลรองรับการใช้บังคับกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายเดิมด้วยเช่นกัน

(๖) ในกรณีที่มีการกำหนดบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ต้องมีการเขียนบทบัญญัติมาตรการรักษาการด้วยเสมอ เนื่องจากจะต้องมีผู้รักษาการรับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติฉบับนั้น

(๗) การเขียนบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายเดิม ต้องเขียนในลักษณะที่ว่า ให้ยังคงใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายใหม่จนกว่าจะได้มีกฎหมายลำดับรองตาม

<sup>๕</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือแบบการร่างกฎหมาย. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ๒๕๕๑

กฎหมายใหม่ (เรื่องเสรีจที่ ๑๐๖/๒๕๑๓) มิใช่เขียนแต่เฉพาะว่าให้กฎหมายลำดับรองตามกฎหมายเดิมยังคงใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายใหม่เท่านั้น เพราะการเขียนเช่นนี้มีผลทำให้กฎหมายลำดับรองซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายเดิมมีผลใช้บังคับตลอดไป มิใช่เพียงช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่มีกฎหมายใหม่ใช้บังคับแล้ว

นอกจากนั้น ในกรณีที่มาตราการรักษาการตามกฎหมายฉบับเดิมกำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการสามารถออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หรือข้อบังคับได้ แต่ในมาตราที่เป็นเนื้อหาสาระตามกฎหมายฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงและประกาศกระทรวงเพียงสองประเภทเท่านั้น เมื่อกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกมาตราดังกล่าวย่อมมีผลทำให้กฎกระทรวงและประกาศที่ได้เคยออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตราดังกล่าวสิ้นสุดลงไปด้วย ซึ่งหากยังมีได้มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าวในช่วงรอยต่อนี้อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นต่อเจ้าหน้าที่และประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องกำหนดให้นำกฎกระทรวงและประกาศที่ออกตามกฎหมายฉบับเดิมมาใช้บังคับไปพลางก่อนเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายใหม่ โดยมีบทเฉพาะกาลกำหนดให้กฎกระทรวงและประกาศที่ออกตามกฎหมายฉบับเดิมมีผลใช้บังคับต่อไปได้ต่อไป แต่ไม่กำหนดรายชื่อของกฎหมายลำดับรองให้ครบถ้วนตามมาตราการรักษาการที่มีรายชื่อกฎหมายลำดับรองที่ต้องออกมาใช้บังคับหลายประเภท

(๘) ในช่วงเปลี่ยนผ่านการใช้กฎหมายใหม่บางครั้งจำเป็นต้องเขียนบทเฉพาะกาลเรื่องกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อดำเนินการบริหารชั่วคราว โดยกำหนดให้มีการเลือกคณะกรรมการบริหารตามกฎหมายใหม่ภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อให้คณะกรรมการบริหารตามกฎหมายใหม่เข้ามาดำเนินการบริหารได้โดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อมิให้บริการสาธารณะของรัฐต้องหยุดชะงัก (เรื่องเสรีจที่ ๕๓๘ - ๕๔๐/๒๕๔๐)

(๙) การกำหนดให้บุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งใดตามกฎหมายเดิมอยู่ก่อนวันที่กฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับ ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามกฎหมายฉบับเดิม และหากตำแหน่งดังกล่าวว่างลงก่อนครบวาระแล้ว ต้องกำหนดให้มีการแต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างเพื่อปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะครบวาระของผู้ที่ตนแทนได้ โดยกำหนดผู้มีอำนาจแต่งตั้งไว้ด้วย

กรณีเคยมีปัญหาเกิดขึ้นว่า กฎหมายใหม่มีบทเฉพาะกาลกำหนดให้บุคคลซึ่งเคยดำรงตำแหน่งใดตามกฎหมายเดิมอยู่ก่อนวันที่กฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ซึ่งหากตำแหน่งดังกล่าวว่างลงก่อนครบวาระแล้ว จะแต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างเพื่อปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะครบวาระของผู้ที่ตนแทน แต่กฎหมายใหม่มิได้กำหนดผู้มีอำนาจแต่งตั้งไว้ จึงมีปัญหาว่าการแต่งตั้งบุคคลอื่นขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างเป็นอำนาจของผู้ใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นว่า เมื่อกฎหมายใหม่ระบุให้มีการแต่งตั้งตำแหน่งดังกล่าวได้ แต่มิได้ระบุโดยชัดแจ้งว่าเป็นอำนาจของผู้ใด จะถือว่าแต่งตั้งไม่ได้นั้นย่อมไม่ถูกต้อง เพราะการแต่งตั้งเป็นวิธีการอย่างหนึ่งซึ่งรวมอยู่ในอำนาจทั่วไปที่ให้ไว้แก่รัฐมนตรีในมาตราการรักษาการ มิฉะนั้นแล้วกฎหมายก็จะมีผลใช้บังคับได้เลย ซึ่งย่อมไม่ใช่ความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมาย (เรื่องเสรีจที่ ๑๓๒/๒๕๐๐)

(๑๐) การเปลี่ยนสถานะของนิติบุคคลซึ่งเป็นองค์กรตามกฎหมายลำดับรองไปเป็นนิติบุคคลซึ่งเป็นองค์กรตามกฎหมายแม่ (พระราชบัญญัติ) ไม่ถือว่าเป็นการยกเลิกองค์กรนั้น หากเป็นการเปลี่ยนสถานะของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น การยกเลิกกฎหมายลำดับรองดังกล่าวจึงจำเป็นต้องเขียนบทเฉพาะกาลรองรับการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือสิทธิประโยชน์ไว้ในพระราชบัญญัติฉบับใหม่เสนอ (เรื่องเสรีจที่ ๕๗๖/๒๕๔๑)

(๑๑) การเขียนบทเฉพาะกาลเพื่อให้มีการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อเร่งรัดการดำเนินการให้พระราชบัญญัติฉบับใหม่มีผลใช้บังคับได้เร็วขึ้นสามารถกระทำได้ เช่น ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ พ.ศ. .... นอกจากนั้น ยังอาจ

เขียนบทเฉพาะกาลเพื่อกำหนดให้พระราชบัญญัติเดิมเป็นอันยกเลิกไปได้โดยไม่ต้องมีบทบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๔/๒๕๔๑)

(๑๒) การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทเฉพาะกาลนั้นสามารถกระทำได้กับกรณีของการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติทั่วไปของกฎหมาย

การแก้ไขบทเฉพาะกาลมีขึ้นได้ในกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาลได้ หรือมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไขรายละเอียดหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ หรือขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในบทเฉพาะกาล”

## ๒.๒ รูปแบบของการเขียนบทเฉพาะกาล

(๑) การกำหนดบทเฉพาะกาลให้มีคณะกรรมการชั่วคราวเพื่อปฏิบัติหน้าที่

### ตัวอย่าง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดทำแผนและประสานแผนพัฒนาพื้นที่ในระดับอำเภอและตำบล พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อ ๓๒ ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการบริหารงานอำเภอ (กบอ.) ที่นายอำเภอแต่ละอำเภอมีคำสั่งแต่งตั้งตามหนังสือกรมการปกครอง ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๐๕.๑/ว ๙๗๔๕ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๒ เรื่อง การจัดทำแผนพัฒนาอำเภอ ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๕) ฉบับทบทวนในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (ก.บ.อ.) ตามระเบียบนี้ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานอำเภอแบบบูรณาการ (ก.บ.อ.) ตามระเบียบนี้ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

(๒) การกำหนดบทเฉพาะกาลให้คณะกรรมการตามกฎหมายเดิมอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนถึงความออกตามวาระ

### ตัวอย่าง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๗ ให้กรรมการตาม (๕) และ (๖) ของข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการอยู่ก่อนหรือในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับให้ยังคงเป็นกรรมการต่อไปจนกว่าจะครบวาระสี่ปี นับแต่วันที่ดำรงตำแหน่งกรรมการ

### ตัวอย่าง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยคณะกรรมการชุมชนของเทศบาล พ.ศ. ๒๕๖๔

ข้อ ๓๒ วรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการชุมชนที่มีอยู่ก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่ง แต่ในกรณีที่ไม่มีกำหนดวาระไว้ให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปก็ ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

(๓) การกำหนดบทเฉพาะกาลให้รองรับคำร้องหรือคำขอที่ได้ยื่นไว้ตามกฎหมายเดิม

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๑๐ การดำเนินการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตรคนใดที่ได้ยื่นไว้ก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ แต่ยังไม่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าได้ยื่นไว้ตามระเบียบนี้

(๔) การกำหนดบทเฉพาะกาลให้รองรับขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายเดิม

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๔๐ วิธีการงบประมาณที่อยู่ระหว่างดำเนินการ และยังไม่แล้วเสร็จ ในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปตามระเบียบ หรือหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิมจนกว่าจะแล้วเสร็จ

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๓

ข้อ ๔๑ บรรดารูปแบบและเอกสารใด ๆ ตลอดจนระบบ และวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ระหว่างการดำเนินการและยังไม่แล้วเสร็จ ให้ใช้แบบเดิมไปพลางก่อนจนกว่าจะได้กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบนี้

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยรายได้และการจ่ายเงินของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อ ๒๔ การใดที่ได้ดำเนินการไปก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับและยังไม่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้ดำเนินการต่อไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ จนกว่าจะแล้วเสร็จ

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อ ๑๙ การเบิกจ่ายค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายที่อยู่ระหว่างดำเนินการก่อนหรือในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยในเรื่องนั้น ๆ ต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

## (๕) การกำหนดบทเฉพาะกาลให้รองรับหลักเกณฑ์ที่ออกตามกฎหมายเดิม

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยคณะกรรมการชุมชนของเทศบาล พ.ศ. ๒๕๖๔  
 ข้อ ๓๒ วรรคสอง ให้บรรดาระเบียบ ประกาศ หรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวกับ  
 คณะกรรมการชุมชนดังกล่าวที่ยังใช้บังคับในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือ  
 แแย้งกับระเบียบนี้

(๖) การกำหนดบทเฉพาะกาลให้รองรับการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่มีอยู่ก่อนกฎหมายใช้  
 บังคับ**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินตอบแทนเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยบริการ  
 สาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อ ๑๑ ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่ได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนก่อน  
 วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และได้ดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนไปตามหนังสือสั่งการของ  
 กระทรวงมหาดไทย หรือประกาศคณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือประกาศ  
 คณะกรรมการกลางพนักงานเทศบาล หรือประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล หรือหนังสือสั่ง  
 การที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี และไม่เกินอัตราที่กำหนดตามข้อ ๗ ณ เวลานั้น ให้ถือว่าการดำเนินการนั้น  
 เป็นไปตามระเบียบนี้

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดดำเนินการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนยังไม่แล้วเสร็จก่อน  
 วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปตามหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย หรือประกาศ  
 คณะกรรมการกลางข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือประกาศคณะกรรมการกลางพนักงาน  
 เทศบาล หรือประกาศคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล หรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี  
 ที่ใช้อยู่ในขณะนั้นจนกว่าจะแล้วเสร็จ

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจ  
 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๒๒ กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้ช่วยเหลือประชาชนตามระเบียบ  
 กระทรวงมหาดไทย หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องแล้วแต่กรณี  
 ก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นรายจ่ายที่จ่ายได้ตามระเบียบนี้

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจ  
 หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๒๓ สำหรับการเบิกค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ที่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของหนังสือกระทรวงมหาดไทย หรือหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องก่อนวันที่  
 ระเบียบนี้ ใช้บังคับและยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้ดำเนินการต่อไปได้ตามหลักเกณฑ์นั้นจนกว่าจะแล้ว  
 เสร็จ

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๐

ข้อ ๑๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดตั้งงบประมาณเพื่อจัดหาวัสดุเครื่องแต่งกายไว้ใงบประมาณรายจ่ายประจำปีและได้เบิกจ่ายไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับโดยถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๗/ว ๓๘๗ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๘.๒/ว ๓๗๙๕ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ให้ถือว่าเป็นการเบิกจ่ายตามระเบียบนี้

สำหรับกรณีที่ยังมิได้มีการเบิกจ่ายเงินให้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๗) การกำหนดบทเฉพาะกาลให้การดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายเดิมเป็นการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายใหม่

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยรายได้และการจ่ายเงินของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อ ๒๓ ในกรณีสถานศึกษาใดมีเงินรายได้สะสมตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ถือเป็นเงินรายได้สะสมของสถานศึกษาตามระเบียบนี้

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยรายได้และการจ่ายเงินของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อ ๒๕ สถานศึกษาใดที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานซึ่งจัดหลักสูตรพัฒนาผู้เรียนสู่ความเป็นเลิศ ตามคำนิยาม คำว่า “สถานศึกษาที่มีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษ” ตามระเบียบนี้ อยู่ก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับให้ถือว่าเป็นสถานศึกษาที่มีการจัดการศึกษาลักษณะพิเศษ ตามระเบียบนี้

รายจ่ายของสถานศึกษาตามวรรคหนึ่งซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามข้อ ๒๐ ของระเบียบนี้ที่ได้ดำเนินการไปแล้วและได้กระทำโดยสุจริตก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับให้ถือเป็นการกระทำที่ชอบตามระเบียบนี้



(๘) การกำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการดำเนินการก่อนมีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายใหม่ใช้บังคับ

#### ตัวอย่าง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยรายได้และการจ่ายเงินของสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๒

ข้อ ๒๖ การจัดทำบัญชีและรูปแบบบัญชีของสถานศึกษาตามข้อ ๑๙ หากกระทรวงการคลังยังไม่ได้กำหนดไว้ ให้นำการจัดทำบัญชีและรูปแบบบัญชีตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการนำเงินรายได้ของสถานศึกษาไปจัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาในสถานศึกษาสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้โดยอนุโลม จนกว่ากระทรวงการคลังจะกำหนด

(๙) การกำหนดบทเฉพาะกาลรับรองการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนมีกฎหมายใหม่

#### ตัวอย่าง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ พ.ศ. ๒๕๕๙

ข้อ ๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดได้จ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่น ผู้รับบำนาญ ลูกจ้าง และพนักงานจ้าง แล้วแต่กรณีไปแล้วก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ หากการดำเนินการ ดังกล่าวสอดคล้องและไม่เกินอัตราตามที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้ ให้ถือว่าการดำเนินการนั้นเป็นไปตาม ระเบียบนี้

ในกรณีที่มีการจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นตามวรรคหนึ่งเกินอัตราที่คณะกรรมการตามข้อ ๕ กำหนด ให้เบิกได้ไม่เกินอัตราดังกล่าว

#### ตัวอย่าง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการกำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นเป็นรายจ่ายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายได้ พ.ศ. ๒๕๕๙

ข้อ ๗ เงินทุนการศึกษาสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ได้เบิกจ่ายไปแล้ว ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการตั้งงบประมาณเพื่อให้ทุนการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ หากการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องและไม่เกินอัตราตามที่คณะกรรมการ ตามข้อ ๕ กำหนด ให้ถือว่าการดำเนินการนั้นเป็นไปตามระเบียบนี้

ในกรณีที่มีการจ่ายเงินทุนการศึกษาสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นตามวรรคหนึ่งเกินอัตราตามที่ คณะกรรมการตามข้อ ๕ กำหนด ให้เบิกได้ไม่เกินอัตราดังกล่าว

## (๑๐) การกำหนดบทเฉพาะกาลรองรับสิทธิที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายเก่า

**ตัวอย่าง**

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเข้มเครื่องหมายวิทยฐานะของสถาบันพัฒนาบุคลากร  
ท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑

ข้อ ๔ ผู้มีสิทธิระดับเข้มเครื่องหมายวิทยฐานะของสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรม  
ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้คงมีสิทธิระดับเข้มตามที่มีอยู่เดิมหรือตาม  
ระเบียบนี้

**เอกสารอ้างอิง**

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. คู่มือการร่างข้อกำหนดของท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด  
และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

[http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2018/10/2226\\_6010.pdf](http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2018/10/2226_6010.pdf)

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ : จีระวิชาการพิมพ์,  
๒๕๔๐.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย. กรุงเทพฯ:

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา; ๒๕๕๑.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือแบบการร่างกฎหมาย Legislative Drafting Manual.

<http://web.krisdika.go.th/data/legalform/lawSubform/pdf-kidsadeeka.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย Legislative Drafting guideline.

<https://law.dit.go.th/Upload/NewsEvent/คู่มือจัดทำร่าง63.pdf>

สุนิตย์ สุมนันตกุล. การเขียนบทเฉพาะกาล. <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act39.htm>

.....