



นายารชัย แสนสระ
นิติกร สำนักกฎหมาย



การนับระยะเวลาวันใช้บังคับ ของพระราชบัญญัติกรณีกำหนด ให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นช่วงระยะเวลาหนึ่ง

ความนำ

หากจะกล่าวถึงเรื่องการใช้บังคับกฎหมายแล้ว สิ่งหนึ่งที่จะขาดไปเสียมิได้ก็คือ “วันใช้บังคับกฎหมาย” ซึ่งนับเป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างกฎหมายทุกฉบับที่จะทำให้ทราบว่ากฎหมายแต่ละฉบับนั้นจะมีผลใช้บังคับเริ่มตั้งแต่เมื่อใด ซึ่งโดยหลักการทั่วไปแล้ว วันใช้บังคับกฎหมายจะกำหนดให้ใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายได้รับทราบล่วงหน้าว่ากฎหมายจะใช้บังคับหลังจากวันที่มีการลงประกาศกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาแล้ว โดยจะเริ่มต้นใช้บังคับกฎหมายตั้งแต่วันที่ ๐๐.๐๑ นาฬิกา เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม กฎหมายบางฉบับอาจมีความจำเป็นต้องกำหนดวันใช้บังคับเป็นวันอื่นนอกจากวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็นของกฎหมายฉบับนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบาย สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจหรือสังคม รวมทั้งสภาพการณ์ในปัจจุบัน เช่น กรณีกำหนดให้พระราชบัญญัติใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือกรณีกำหนดให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับในอนาคตโดยระบุวันเดือนปีที่พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับที่แน่นอน หรือกรณีกำหนดให้พระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นช่วงระยะเวลาหนึ่ง เป็นต้น^๑

ในกรณีดังกล่าวข้างต้นหากกฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือกฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือกฎหมายได้กำหนดวันเดือนปีที่ใช้บังคับที่แน่นอน ก็คงไม่ประสบกับปัญหาการตีความในเรื่องของการนับระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายมากนัก เนื่องจากมีความชัดเจนแน่นอนแล้วว่ากฎหมายจะมีสภาพบังคับหรือมีผลใช้บังคับแก่ผู้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายก็ต่อเมื่อถึงวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือตามวันเดือนปีที่ได้ระบุไว้ในกฎหมาย แล้วแต่กรณี แต่ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาหนึ่งก่อน ซึ่งในกรณีนี้จะต้องมีการคำนวณนับระยะเวลาที่ถูกต้องด้วย จนทำให้บางครั้งได้เกิดมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้นว่า

^๑สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๕๑). คู่มือแบบการร่างกฎหมาย. หน้า ๘๘ - ๑๒๓.



การนับระยะเวลาในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จะต้องนำหลักเกณฑ์การคำนวณนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเองตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานกันตามประเพณี” มาปรับใช้ด้วยหรือไม่ประการใด

ในประเด็นข้อกฎหมายในเรื่องนี้ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาของศาลฎีกาวางบรรทัดฐานไว้โดยมีการตีความออกเป็น ๒ แนวทาง กล่าวคือ แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่าการนับระยะเวลาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติกรณีที่กำหนดให้ใช้บังคับเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาหนึ่งก่อนนั้น ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ ส่วนแนวทางที่สอง เห็นว่าการนับระยะเวลาในการบังคับใช้พระราชบัญญัติกรณีที่กำหนดให้ใช้บังคับเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาหนึ่งก่อนนั้น จะต้องนำหลักเกณฑ์การคำนวณนับระยะเวลาคำนวณตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ มาปรับใช้ด้วย สรุปได้ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง การนับระยะเวลาวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ มีตัวอย่าง ดังนี้

(ก) กรณีวันเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. ๒๕๒๕ (การนับเวลา)^๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) มีความเห็นว่าบทกฎหมายที่กำหนดเรื่องระยะเวลานั้นปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๑ ลักษณะ ๕ มาตรา ๑๕๖ ว่า “วิธีการกำหนดนับระยะเวลาทั้งปวงท่านให้บังคับด้วยบทบัญญัติทั้งหลายแห่งลักษณะนี้ เว้นแต่จะมีกำหนดไว้เป็นประการอื่นโดยกฎหมายหรือกฎข้อบังคับโดยคำสั่งศาลหรือโดยนิติกรรม” ฉะนั้นในปัญหาแรกที่ว่าหรือว่าจะต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่เท่าใดนั้น เมื่อมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” **เช่นนี้แล้วการเริ่มนับกำหนดระยะเวลาจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา** คือวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๒๕ เป็นต้นไป



ส่วนปัญหาที่ว่าหรือว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่เท่าใดนั้น การคำนวณนับระยะเวลา ๑ เดือนก็ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการคำนวณเวลาสุดสิ้นลงนั้น ตามวรรคสองของมาตรา ๑๕๙ ได้บัญญัติว่า “ถ้าระยะเวลา

^๒ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๓๖๓/๒๕๒๕.

^๓“มาตรา ๑๕๙ ถ้าระยะเวลานับเป็นสัปดาห์ก็ดี เดือนหรือปีก็ดี ท่านให้คำนวณตามปฏิทินในราชการ ถ้าระยะเวลาไม่ได้กำหนดนับแต่วันต้นแห่งสัปดาห์ก็ดี วันต้นแห่งเดือนหรือปีก็ดี ท่านว่าระยะเวลาย่อมสุดสิ้นลงในวันก่อนหน้าจะถึงวันแห่งสัปดาห์เดือนหรือปีสุดท้ายอันเป็นวันตรงกับวันเริ่มระยะเวลานั้น ถ้าในระยะเวลานับเป็นเดือนหรือปีนั้นไม่มีวันตรงกันในเดือนสุดท้าย ท่านว่าวันสุดท้ายแห่งเดือนนั้นเป็นวันสุดสิ้นระยะเวลา”.



มิได้กำหนดนับแต่วันต้นแห่งสัปดาห์ก็ตีวันต้นแห่งเดือนหรือปีก็ตีท่านว่าระยะเวลาย่อมสุดสิ้นลงในวันก่อนหน้าจะถึงวันแห่งสัปดาห์เดือนหรือปีสุดท้ายอันเป็นวันตรงกับวันเริ่มระยะเวลานั้น ... ฯลฯ...” เมื่อวินิจฉัยตามที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าวันเริ่มนับกำหนดระยะเวลาเริ่มแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๒๕ ระยะเวลาสุดสิ้นลง คือ ครบ ๑ เดือน จึงเป็นวันก่อนหน้าจะถึงวันแห่งเดือนอันเป็นวันตรงกับวันเริ่มระยะเวลาตามที่กล่าวข้างต้น คือเป็นวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๕ เพราะฉะนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๒๕ อันเป็นวันพ้นกำหนด ๑ เดือน เป็นต้นไป

(ข) กรณีวันเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒^๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) มีความเห็นว่า ได้พิจารณาข้อหารื้อดงกล่าวข้างต้นแล้ว เห็นว่า กำหนดเวลาวันเริ่มใช้บังคับกฎหมายจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ เพราะมิใช่เป็นเรื่องการคำนวณระยะเวลาตามบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลา ในลักษณะ ๕ บรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๒๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น กำหนดระยะเวลา ๑๒๐ วันจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒ เป็นวันแรกหรือวันที่หนึ่ง และครบกำหนด ๑๒๐ วัน ในวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๒ เพราะฉะนั้น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๒ อันเป็นวันพ้นกำหนด ๑๒๐ วัน เป็นต้นไป



แนวทางที่สอง การนับระยะเวลาวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ มีตัวอย่าง ดังนี้

(ก) กรณีวันเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๔^๕

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๔ ที่แก้ไขใหม่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ว่าคดีประเภทใดบ้างที่คู่ความสามารถอุทธรณ์ในข้อเท็จจริงได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่แก้ไขใหม่ มาตรา ๒๒๔ ดังกล่าว ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๒ ว่า “ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๔ ดังนั้น จึงต้องเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น คือ วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๓๔ ซึ่งจะครบ ๖๐ วัน ในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๓๔ และจะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด

^๔ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๙๐/๒๕๔๓.

^๕คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๗๐/๒๕๓๘.



๖๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๔ เป็นต้นไป ดังนั้น การยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๔ เป็นต้นไปจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๒๔ ที่แก้ไขใหม่ด้วย

(ข) กรณีวันเริ่มใช้บังคับพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑^๖

ศาลฎีกาแผนกคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศวินิจฉัยว่า มีปัญหาต้องวินิจฉัยประการแรกตามอุทธรณ์ของโจทก์ว่า พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวีสดูโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ทั้งฉบับ มีผลใช้บังคับเมื่อใด เห็นว่า ตามมาตรา ๒ ของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” จากข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๔๒ ก เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ดังนั้น เมื่อมาตรา ๒ ของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป แต่ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป อันต้องมีการคำนวณนับกำหนด ๙๐ วัน การคำนวณนับจึงต้องเป็นไปตามหลักการคำนวณนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสองตอนต้นที่บัญญัติว่า “ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน... มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน” การเริ่มต้นนับระยะเวลา ๙๐ วันจึงไม่นับวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ต้องเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น คือวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๑ เป็นวันที่หนึ่งซึ่งจะครบ ๙๐ วัน ในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ การที่โจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้ในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยอ้างว่าจำเลยกระทำความผิดและขอให้ลงโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวีสดูโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับและให้เป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวีสดูโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงชอบแล้วที่ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลางยกฟ้องโจทก์ในข้อหาตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวีสดูโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยเห็นว่าโจทก์อ้างว่าจำเลยกระทำความผิดและขอให้ลงโทษตามกฎหมายที่ถูกยกเลิกไปแล้ว จึงเป็นการไม่ชอบ อุทธรณ์ของโจทก์ข้อนี้ฟังขึ้น



^๖ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๘๖/๒๕๕๓.



บทสรุป

จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการนับระยะเวลาวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ กรณีกำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งมีการตีความออกเป็น ๒ แนวทางดังกล่าว สรุปได้ว่าแนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า กำหนดเวลาเริ่มใช้บังคับกฎหมายจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ เพราะไม่ใช่เรื่องการคำนวณระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น หากกฎหมายบัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๒๐ วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” ก็ต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันแรก ซึ่งเป็นไปตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๓๖๓/๒๕๒๕ และเรื่องเสรีจที่ ๒๙๐/๒๕๔๓ ส่วนแนวทางที่สอง เห็นว่าการคำนวณนับวันใช้บังคับต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ โดยการเริ่มต้นนับระยะเวลาจะไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน แต่ต้องเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น ซึ่งเป็นไปตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๗๐/๒๕๓๘ และ ๒๐๘๖/๒๕๕๓

ทั้งนี้ ด้วยความเคารพต่อความเห็นทั้งสองแนวทางดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วย่อมมีผลกระทบต่อผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายและผู้ที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย ประกอบกับกฎหมายบางฉบับยังมีมาตรการลงโทษหรือมีผลเป็นการให้สิทธิประโยชน์บางอย่างกับบุคคล รวมถึงกฎหมายบางฉบับก่อให้เกิดภาระหน้าที่กับประชาชนหรือเจ้าพนักงาน ด้วยเหตุนี้ การกำหนดวันใช้บังคับจึงต้องมีความชัดเจนแน่นอน ไม่คลุมเครือ และไม่ใช้ถ้อยคำที่ทำให้ต้องมีปัญหาในการตีความอีกในภายหลัง ดังนั้น การที่กฎหมายบางฉบับกำหนดวันใช้บังคับเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาหนึ่งก่อน เช่น กำหนดว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด...วัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” เป็นต้น การนับวันจึงต้องแปลความโดยเคร่งครัด กล่าวคือ ควรเริ่มนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันที่หนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๓๖๓/๒๕๒๕ และ ๒๙๐/๒๕๔๓ ดังกล่าวที่มาแล้วข้างต้น **๑**