

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๓/ร ๒๖๔



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม.๑๐๓๐๐

๒ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว)

เรียน กระทรวง ทบวง กรม

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๕๐๑/๑๒๑๕
ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๘ และบันทึกความเห็นฯ

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเรื่อง การวางแบบกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว) มาเพื่อดำเนินการ ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

ในคราวประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมายฯ) เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีประเด็นอภิปรายและมติ ดังนี้

ประเด็นอภิปราย

การแก้ไขกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียวไม่มีข้อห้ามในการจัดทำ แต่ขึ้นอยู่กับหลักการและเนื้อหาของกฎหมายนั้น ๆ ว่าจะสามารถดำเนินการรวมกัน เป็นฉบับเดียวกันได้หรือไม่ ซึ่งหากสามารถดำเนินการได้จะเป็นประโยชน์ในการเสนอกฎหมาย เพราะไม่ต้องเสนอกฎหมายเป็นรายฉบับที่จะเป็นภาระในการดำเนินการของส่วนราชการ ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา ในกรณีทำนองนี้ได้มีการตราพระราชบัญญัติ ยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกฎหมายกลาง ฉบับเดียวให้ยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยและไม่มีผลใช้บังคับแล้วจำนวน ๔๗ ฉบับ ซึ่งต่อมา

/หลักการ ...

หลักการนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘) เห็นชอบตามมติคณะกรรมการ
ประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติจัดการฝึก
และอบรมเด็กบางจำพวก พุทธศักราช ๒๔๗๙ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติยกเลิก
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๖ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๑๔ พ.ศ. ให้
คณะรัฐมนตรีรวบรวมเสนอในร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย
ในคราวเดียวกันจึงเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเฉพาะที่เสนอ
มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสอดคล้องกับแนวทางที่เคยปฏิบัติมาแล้วสมควรที่จะถือเป็น
แนวทางปฏิบัติต่อไปได้

มติคณะกรรมการกฤษฎีกา

เห็นควรให้ความเห็นชอบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเฉพาะเรื่อง
การวางแบบกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว)
ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ อนุมัติตามมติ
คณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๗ (ฝ่ายกฎหมาย)

จึงเรียนยืนยันมา/จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้โปรดแจ้งให้ส่วนราชการ
ในสังกัดทราบและถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- 1 S.A. 2548

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๖-๗

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘

(S814/D/ส)

ที่ นร ๐๙๐๑/ ๑๒๑๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๒๕ กันยายน ๒๕๕๘

เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว)

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว)

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมอบหมายให้พิจารณาแนวทางการยก
ร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวเพื่อแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เพื่อประโยชน์ในการเสนอและตรวจ
พิจารณาร่างกฎหมายให้สอดคล้องกันรวมในฉบับเดียวกัน นั้น

สำนักงานฯ ได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (ประธาน
กรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ) เพื่อพิจารณาวางแนวทางการร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าวแล้ว
ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ปรากฏตามเอกสารที่แนบมานี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักอำนวยการ

โทร. ๒๒๒๐๒๐๖-๙

โทรสาร ๒๒๖๖๒๐๔, ๒๒๔๑๓๔๙

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับ
โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว)

โดยที่ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายให้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายของประเทศหลายฉบับ เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งในการดำเนินการนั้นปรากฏว่า นโยบายบางเรื่องเป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจำนวนมากที่มีหลักการเดียวกันหรือจำเป็นต้องแก้ไขให้สอดคล้องกัน เช่น การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายฉบับหนึ่งแต่ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายอื่นเพื่อให้มีเนื้อหาอย่างเดียวกันหรือสอดคล้องกันด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวถ้าจะดำเนินการตามแนวทางที่ผ่านมาจะต้องแก้ไขกฎหมายเป็นรายฉบับจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นการแก้ไขในหลักการเดียวกัน จึงได้มีแนวความคิดว่าในการปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้น จะสามารถจัดทำเป็นกฎหมายกลางขึ้นฉบับหนึ่งและกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่ในกฎหมายกลางฉบับเดียวกันทั้งหมด แทนการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายในแต่ละฉบับได้เพียงใดหรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ (ประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ได้พิจารณาเอกสารสรุปแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการตรากฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๑. แบบการร่างกฎหมายในปัจจุบันของประเทศไทย

แนวทางการตรากฎหมายของประเทศไทยที่ผ่านมา จะพิจารณาดำเนินการโดยแยกเป็นรายฉบับ ทั้งนี้ เป็นเพราะการกำหนดหลักการของกฎหมายฉบับใด ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมายใหม่หรือกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม จะกำหนดเฉพาะหลักการของกฎหมายฉบับนั้นว่ามีความประสงค์ให้มีการดำเนินการในเรื่องใดที่เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว และถ้าจำเป็นต้อง

แก้ไขกฎหมายอื่นเพื่อให้สอดคล้องไปพร้อมกันด้วย ก็จะจัดทำเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งแยกต่างหาก โดยไม่บัญญัติรวมกันไปในกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้กฎหมายว่า บทบัญญัติของกฎหมายใดได้ถูกแก้ไขโดยมีข้อความเป็นอย่างอื่นใช้บังคับแทนที่ไว้เป็นอย่างใดและสามารถค้นหาได้จากกฎหมายที่มีชื่อเดียวกันและใช้บังคับเป็นฉบับถัดมา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักทั่วไปจะมีการตรากฎหมายแต่ละเรื่องแยกกันเป็นหลายฉบับก็ตาม แต่ในการตรากฎหมายหลายครั้งปรากฏว่าเคยมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายอื่นอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ตัวอย่างเช่น

(๑) การแก้ไขถ้อยคำ

(๑.๑) รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๕๔๒

“มาตรา ๓ นามประเทศนี้ให้เรียกว่า ประเทศไทย และบทแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใด ซึ่งใช้คำว่า สยาม ให้ใช้คำว่า ไทย แทน”

(๑.๒) พระราชบัญญัติรณนต (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

“มาตรา ๓ ให้เปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติรณนต พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นพระราชบัญญัติรณนต พ.ศ. ๒๕๒๒

ให้แก้ไขคำว่า “รณนต” “รถจักรยานยนต์” และ “เครื่องยนต์” ในพระราชบัญญัติรณนต พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นคำว่า “รณนต” “รถจักรยานยนต์” และ “เครื่องยนต์” ทุกแห่ง”

(๒) การยกเลิกกฎหมาย

(๒.๑) พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติ จำนวน ๔๗ ฉบับ โดยบัญญัติให้พระราชบัญญัติ

(๒.๒) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๔^{*} บัญญัติให้สามารถตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเลิกรัฐวิสาหกิจได้ และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ตัวอย่างเช่น

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ (ยกเลิกพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นไป)

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ (ยกเลิกพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นไป)

^{*} คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๐/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๔ กำหนดว่า คณะรัฐมนตรีต้องมีมติให้ยุบรัฐวิสาหกิจและต้องตราพระราชกฤษฎีกาเลิก เมื่อครบเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว จึงมีผลยกเลิก ซึ่งการยกเลิกนี้ก็โดยผลของกฎหมายคือพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ยกเลิก จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้ถูกยกเลิกในทำนองเดียวกัน

(๒.๓) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓

“มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพ พระพุทธศักราช ๒๔๖๕”

(เป็นการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวและนำหลักการมาบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒).

(๒.๔) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐

“มาตรา ๓ ให้ยกเลิกหมวด ๕ ภาษีป้ายในลักษณะ ๒ แห่งประมวลรัษฎากร บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน”

(๓) พระราชกฤษฎีกาที่มีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายอื่นตามมาตรา ๒๓๐ วรคห^๖ ของรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่าง

- พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑

^๖ มาตรา ๒๓๐ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่ได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสอง จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป มิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน เอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ตั้งเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

- พระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็น กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการ ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๖

(๔) พระราชกฤษฎีกาแก้ไขกฎหมายอื่นตามมาตรา ๕๙^๖ แห่ง พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

ตัวอย่าง

- พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจ หน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

๒. แนวทางการแก้ไขกฎหมายของต่างประเทศ

แบบการร่างกฎหมายของประเทศไทยช่วงต้นนั้น แม้จะเคยกระทำโดยให้ กฎหมายฉบับหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายฉบับอื่น แต่ก็กระทำในขอบเขตจำกัด และไม่ได้ กระทำเป็นการทั่วไป แต่เมื่อศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายของต่างประเทศแล้ว พบวิธีการดังนี้

(๑) กลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ มีการแก้ไขกฎหมาย ๓ วิธีการดังนี้

(๑.๑) ตรากฎหมายฉบับใหม่แทนที่กฎหมายเดิมโดยตรง ซึ่งตรงกับ วิธีการของประเทศไทย

(๑.๒) ตรากฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ให้มีผลเป็นการ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับอื่นที่อาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายใหม่นั้นด้วย แต่นักกฎหมายเห็นว่า แม้สะดวกต่อผู้ร่างกฎหมาย แต่ก็ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการใช้กฎหมาย เพราะผู้ใช้กฎหมาย อาจไม่ทราบว่ากฎหมายใดบ้างที่แก้ไขกฎหมายนี้

^๖ มาตรา ๕๙ บรรดาอำนาจหน้าที่ที่มีบทกฎหมายกำหนดให้เป็นของส่วนราชการที่ถูก ยุบเลิกตามมาตรา ๓ หรือของรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการนั้น ให้โอนไปเป็น ของส่วนราชการ หรือของรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่นตามที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกา

ในการโอนอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของ คณะกรรมการตามกฎหมายใด หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้อง กับการโอนอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาให้ส่วนราชการที่ถูกโอนอำนาจหน้าที่ไป รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการนั้น ยังคงมีอำนาจหน้าที่เดิมต่อไปเพื่อประโยชน์ ในการบริหารราชการให้มีความต่อเนื่องกันก็ได้

ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาตามมาตรานี้มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาบทกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

(๑.๓) ตรากฎหมายฉบับเดียวเพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายหรือบทบัญญัติกฎหมายหลายฉบับ จะมีบทบัญญัติสั้น ๆ ว่าให้แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายตามที่กำหนดในบัญชีท้ายแห่งพระราชบัญญัติ (Schedule) ซึ่งในบัญชีท้ายดังกล่าวนี้ จะแยกกันระหว่างบัญชีท้ายที่มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติอื่นทั้งฉบับหรือเฉพาะบางมาตรา กับบัญชีท้ายที่มีผลเป็นการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอื่น โดยบัญชีท้ายที่มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติอื่นทั้งฉบับหรือเฉพาะบางมาตราจะระบุว่าให้ยกเลิกพระราชบัญญัติที่ปรากฏในบัญชีท้ายนี้

(๒) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ตัวอย่าง American Homeownership and Economic Opportunity Act of 2000 เป็นกฎหมายที่มีหลักการช่วยเหลือครอบครัวผู้มีรายได้น้อย คนสูงอายุ คนพิการ และคนพื้นเมือง ให้มีโอกาสมีบ้านที่อยู่อาศัยของครอบครัวตนเอง รวมทั้งสนับสนุนและช่วยเหลือทางด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงิน จัดหาแหล่งเงินทุน จัดหาหลักประกันและการจำนอง การส่งเสริมอุตสาหกรรมบ้านสำเร็จรูปเพื่อการสร้างหรือมีที่อยู่อาศัยได้ ทั้งยังสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีโอกาสได้รับความช่วยเหลือในการดำเนินการเพื่อจัดหาที่อยู่อาศัยดังกล่าวด้วย จากหลักการดังกล่าวนี้ กฎหมายฉบับนี้ได้แก้ไขพระราชบัญญัติฉบับอื่นอีกเป็นจำนวนมาก เช่น Housing Opportunity Program Extension Act of 1996, United States Housing Act of 1937, Home owners Protection Act of 1998 (เพื่อขยายการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน) Housing Act of 1949 (เพื่อปรับปรุงระบบการให้สินเชื่อ) National Manufactured Housing Construction and Safety Standards Act of 1974 (เพื่อปรับปรุงมาตรฐานการผลิตบ้านสำเร็จรูป) ฯลฯ ซึ่งการแก้ไขกฎหมายอื่นกระทำเป็นเนื้อความส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติ ไม่ได้ทำเป็นบัญชีท้าย และกฎหมายจะมีความยาวมาก

(๓) กลุ่มประเทศซีวิลลอว์ ศึกษากรณีกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

ตัวอย่าง รัฐบัญญัติหมายเลข 2005 - 120 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2005 ว่าด้วยความเท่าเทียมกันแห่งสิทธิและโอกาส การมีส่วนร่วม และความเป็นพลเมืองของบุคคลผู้พิการ (LOI n° 2005 - 102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées)

กฎหมายมีหลักการช่วยเหลือคนพิการให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้มากขึ้น สามารถดำรงชีวิตอย่างปกติในสังคม (participation à la vie sociale) และมีสภาพแวดล้อมต่อการที่จะทำให้การดำเนินชีวิตเป็นไปด้วยความสะดวกสบาย กฎหมายฯ ได้เสนอปรับปรุงแก้ไขในสามด้าน ดังนี้

- ให้หลักประกันแก่บุคคลผู้พิการที่จะมีเสรีภาพในการเลือกแนวทางการดำเนินชีวิตของตนตามความเหมาะสมจากเงินชดเชยจากรัฐหรือรายได้ของตนอย่างมีเกียรติศักดิ์ศรี

- ให้มีโอกาสใช้ชีวิตร่วมในสังคม โดยผ่านความช่วยเหลือขององค์กรในสังคม ไม่ว่าทางด้านการศึกษา การมีอาชีพ ความสะดวกในการเดินทาง ที่อยู่อาศัย หรือการมีส่วนร่วม ทางด้านวัฒนธรรมและการพักผ่อนหย่อนใจ

- ให้ผู้พิการได้รับบริการจากรัฐ โดยมองว่าเป็นการให้บริการ ไม่ใช่การสงเคราะห์

จากหลักการของกฎหมายข้างต้นได้เสนอแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายสังคมและครอบครัว ประมวลกฎหมายสาธารณสุข ประมวลกฎหมายแรงงาน ประมวลกฎหมายการศึกษา รัฐบัญญัติ หมายเลข ๘๓ - ๖๓๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๘๓ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ รัฐบัญญัติ หมายเลข ๘๕ - ๑๖ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๑๙๘๔ ว่าด้วยสถานะของข้าราชการ รัฐบัญญัติ หมายเลข ๘๕ - ๕๓ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๑๙๘๔ ว่าด้วยสถานะของข้าราชการท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งการแก้ไขกระทำเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบัญญัติ ไม่ได้จัดทำเป็นบัญชีท้าย

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ได้พิจารณาแนวทางการร่างกฎหมายที่มีมาแต่เดิม และได้พิจารณาตัวอย่างการร่างกฎหมายของต่างประเทศข้างต้นแล้ว เห็นว่า โดยปกติแนวทางการตราพระราชบัญญัติของประเทศไทยที่ผ่านมา จะแยกแก้ไขกฎหมายเป็นรายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นหลักการไปเกี่ยวข้องแก้ไขพระราชบัญญัติใดก็ตาม ก็แก้ไขพระราชบัญญัตินั้นทุกฉบับแยกกัน หรือมีฉะนั้นก็ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ แล้วร่างขึ้นมาใหม่ โดยการร่างกฎหมายตามแนวทางเช่นนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการใช้กฎหมายและอ้างอิงกฎหมาย ซึ่งผู้ใช้กฎหมายจะได้ทราบว่าพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมีเนื้อความการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายอย่างไร โดยตัวพระราชบัญญัตินั้นเอง มีฉะนั้น เมื่อระยะเวลาผ่านไปผู้ใช้กฎหมายในระยะหลังอาจไม่ทราบว่าบทกฎหมายใดได้มีการแก้ไขหรือถูกยกเลิกแล้ว เพราะเหตุที่การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัตินั้นได้กระทำอยู่ในกฎหมายอื่น นอกจากนี้ ยังอาจมีปัญหาในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เพราะจะต้องพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือไม่ ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัติใดมีหลักการให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับรวมอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว หากรัฐสภาจะไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายบางฉบับซึ่งปรากฏอยู่ในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะเป็นปัญหาในการพิจารณา ในส่วนของกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีตัวอย่างว่ามีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว ก็ปรากฏว่ามีความยุ่งยากในการใช้กฎหมายเช่นกัน จนต้องมีการรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ จัดทำเป็นประมวลกฎหมายในแต่ละเรื่องขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความยุ่งยากในการดำเนินการและการใช้กฎหมาย แต่ไม่ได้มีข้อขัดข้องในทางกฎหมายว่าจะดำเนินการตรากฎหมายฉบับเดียวโดยให้มีการแก้ไขกฎหมายอื่นมิได้แต่อย่างใด เพราะเมื่อกฎหมายที่ตราขึ้นมีผลบังคับในฐานะเป็นพระราชบัญญัติด้วยกันหรือโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ จึงสามารถใช้แทนที่เนื้อความเดิมที่เป็นพระราชบัญญัติอื่นได้ และได้เคย

มีการดำเนินการอยู่บ้างแล้วในกฎหมายไทย รวมทั้งมีการดำเนินการอยู่ในกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่แสดงถึงการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวสามารถกระทำได้ โดยหากรัฐสภาเห็นชอบกับการเสนอกฎหมายในลักษณะนี้ก็จะมิผลใช้บังคับเป็นกฎหมายและเป็นรูปแบบที่ใช้ในการอ้างอิงต่อไปได้

แต่โดยที่การแก้ไขกฎหมายหลายฉบับในกฎหมายฉบับเดียวนั้นมีข้อจำกัดในการใช้บังคับและในการพิจารณาของรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ จึงเห็นว่า การดำเนินการในรูปแบบการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว ควรมิชอบเขตในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) การแก้ไขกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว ควรดำเนินการเมื่อการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีหลักการร่วมกันเป็นหลักการเดียว ซึ่งจะมีผลทำให้การแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ เป็นไปโดยอยู่ในแนวทางเดียวกันหรือมีข้อความในลักษณะเดียวกันได้ทั้งหมดแม้จะเป็นการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งรัฐสภาเห็นชอบและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว หรือการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติทั้งหมดที่มีการแก้ไขจะเป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่มีข้อความไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เนื้อหาสาระของการแก้ไขจึงเป็นอย่างเดียวกัน เช่น การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นจากศาล ซึ่งควรจะกำหนดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันในกฎหมายทุกฉบับ กรณีดังกล่าวก็สามารถกำหนดเป็นหลักการอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวและให้แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ให้มีข้อความเพี้ยนกันทั้งหมดได้

สำหรับการแก้ไขกฎหมายบางเรื่องที่มีข้อแตกต่างกันในรายละเอียดของเนื้อหาในบทบัญญัติ แม้ว่าหลักการที่เป็นวัตถุประสงค์หลักจะเป็นอย่างเดียวกัน เช่น การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น มีความจำเป็นต้องบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกันตามหลักการและเนื้อหาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น กรณีเช่นนี้ก็ไม่อาจแก้ไขกฎหมายทุกฉบับรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันได้ เพราะมีการแก้ไขในรายละเอียดแตกต่างกันมาก และจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายฉบับว่าการแก้ไขนั้นสอดคล้องกับเนื้อหาของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นเพียงใดหรือไม่

(๒) การตรากฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายหลายฉบับในกฎหมายฉบับเดียวกันนั้น ควรเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อแสดงให้เห็นลักษณะของกฎหมายที่เป็นกฎหมายกลางที่รวมการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ มิใช่เป็นการแก้ไขกฎหมายฉบับหนึ่งแล้วให้มีบทบัญญัติเป็นการแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ ด้วย เช่น อาจตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายบางฉบับที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.

ส่วนรูปแบบของร่างพระราชบัญญัตินั้น เห็นว่า เนื่องจากมีความเห็นว่า ควรกระทำด้วยความจำเป็นและไม่ใช้ทุกกรณีไป ประกอบกับหากจะมีการเสนอร่างในลักษณะนี้ ขึ้นมาแล้ว ก็จะมีปัญหาให้พิจารณาแบบการร่างกฎหมายตั้งแต่การตั้งชื่อร่างพระราชบัญญัติ ที่เหมาะสม การเขียนหลักการ การเขียนคำปรารภ การลำดับมาตราและเรียบเรียงเนื้อหา การกำหนดรัฐมนตรีผู้รักษาการ การอ้างอิงกฎหมาย และการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง คณะกรรมการฯ จึงยังไม่กำหนดแบบไว้เป็นการทั่วไป แต่หากมีร่างกฎหมายแล้ว ก็พิจารณา กำหนดแบบเป็นรายกรณีต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในกระบวนการตรากฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็น ผู้มีอำนาจตรากฎหมาย ดังนั้น การวางแบบของพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติควรมี รูปแบบเป็นอย่างไร รวมทั้งการยอมรับให้มีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับในกฎหมายฉบับเดียว ย่อมอยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นผู้กำหนดด้วย ข้อเสนอของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ จึงเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการ ในการตรากฎหมายลักษณะดังกล่าว และโดยที่ร่างกฎหมายจะเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติและอ้างอิงพระราชบัญญัติอื่นอีกหลายฉบับ ฉะนั้น เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการ เสนอกฎหมาย (ประชาชน คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา) และผู้ใช้ กฎหมาย (ประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานอัยการ และศาล) เห็นภาพรวมของหลักการ และขอบเขตของการเสนอแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะที่แก้ไขกฎหมายหลายฉบับนี้ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจึงควรจัดทำ “บันทึกประกอบร่างฯ” แนบไปกับร่าง พระราชบัญญัติฯ ด้วยทุกขั้นตอน และจัดพิมพ์ควบคู่ไปกับการประกาศใช้เป็นกฎหมายในราช กิจจานุเบกษา เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายจะได้ทราบหลักการ ความเป็นมา และบทบัญญัติของกฎหมายที่ ถูกแก้ไข ทำนองเดียวกับแนวทางการเสนอร่างกฎหมายของต่างประเทศซึ่งก็ได้จัดทำบันทึก (Explanatory Note หรือ Exposé des motifs)^๔ อีกส่วนหนึ่งต่างหากจากตัวร่างกฎหมาย ซึ่ง เอกสารดังกล่าวจะระบุเหตุผลของการเสนอกฎหมายต่อสภาฯ รวมทั้งเจตนารมณ์ของกฎหมาย กลไกกฎหมายที่ต้องการ และอธิบายแต่ละมาตราอย่างสั้น ๆ



(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๔

^๔ เช่น Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre