

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับ
โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว)

โดยที่ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายให้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายของ ประเทศหลายฉบับ เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งใน การดำเนินการนั้นปรากฏว่า นโยบายบางเรื่องเป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจำนวนมากที่มี หลักการเดียวกันหรือจำเป็นต้องแก้ไขให้สอดคล้องกัน เช่น การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้อง กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายฉบับหนึ่งแต่ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของ กฎหมายอื่นเพื่อให้มีเนื้อหาอย่างเดียวกันหรือสอดคล้องกันด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวถ้าจะดำเนินการ ตามแนวทางที่ผ่านมาจะต้องแก้ไขกฎหมายเป็นรายฉบับจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นการแก้ไขใน หลักการเดียวกัน จึงได้มีแนวความคิดว่าในการปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้น จะสามารถจัดทำเป็น กฎหมายกลางขึ้นฉบับหนึ่งและกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ที่ เกี่ยวข้องอยู่ในกฎหมายกลางฉบับเดียวกันทั้งหมด แทนการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมายในแต่ละฉบับได้เพียงใดหรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ (ประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ได้พิจารณาเอกสารสรุปแนวทางการ ดำเนินการเกี่ยวกับการตรากฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๑. แบบการร่างกฎหมายในปัจจุบันของประเทศไทย

แนวทางการตรากฎหมายของประเทศไทยที่ผ่านมา จะพิจารณาดำเนินการโดย แยกเป็นรายฉบับ ทั้งนี้ เป็นเพราะการกำหนดหลักการของกฎหมายฉบับใด ไม่ว่าจะเป็นการตรา กฎหมายใหม่หรือกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม จะกำหนดเฉพาะหลักการของกฎหมายฉบับนั้นว่ามี ความประสงค์ให้มีการดำเนินการในเรื่องใดที่เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว และถ้าจำเป็นต้องแก้ไข กฎหมายอื่นเพื่อให้สอดคล้องไปพร้อมกันด้วย ก็จะจัดทำเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งแยกต่างหาก โดยไม่บัญญัติรวมกันไปในกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้กฎหมายว่า

บทบัญญัติของกฎหมายใดได้ถูกแก้ไขโดยมีข้อความเป็นอย่างอื่นใช้บังคับแทนที่ไว้เป็นอย่างใด และสามารถค้นหาได้จากกฎหมายที่มีชื่อเดียวกันและใช้บังคับเป็นฉบับถัดมา

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักทั่วไปจะมีการตรากฎหมายแต่ละเรื่องแยกกันเป็นหลายฉบับก็ตาม แต่ในการตรากฎหมายหลายครั้งปรากฏว่าเคยมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายอื่นอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน ตัวอย่างเช่น

(๑) การแก้ไขถ้อยคำ

(๑.๑) รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๕๔๒

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

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

“มาตรา ๓ ให้เปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติตรียนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นพระราชบัญญัติตรียนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒

ให้แก้ไขคำว่า “รยยนต์” “รถจักรยานยนต์” และ “เครื่องยนต์” ในพระราชบัญญัติตรียนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นคำว่า “รยยนต์” “รถจักรยานยนต์” และ “เครื่องยนต์” ทุกแห่ง”

(๒) การยกเลิกกฎหมาย

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

(๒.๒) พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๘^๑ บัญญัติให้สามารถตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเลิกรัฐวิสาหกิจได้ และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ตัวอย่างเช่น

- พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ (ยกเลิกพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นต้นไป)

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

อนึ่ง การปีโตรเสื่อมแห่งประเทศไทย และการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้ถูกยกเลิกในทำนองเดียวกัน

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

^๑ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕๐/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๘ กำหนดว่า คณะรัฐมนตรีต้องมีมติให้ยุบรัฐวิสาหกิจและต้องตราพระราชกฤษฎีกาเลิก เมื่อครบเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว จึงมีผลยกเลิก ซึ่งการยกเลิกนี้ก็โดยผลของกฎหมายคือพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ยกเลิก จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

“มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแต่การเล่น
มหรสพ พระพุทธศักราช ๒๔๖๔”

(เป็นการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวและนำหลักการมาบัญญัติรวมไว้ใน
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒)

(๒.๔) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐

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

(๓) พระราชกฤษฎีกาที่มีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายอื่นตามมาตรา ๒๓๐
วรรคห้า^๒ ของรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่าง

- พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็น
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑

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

^๒ มาตรา ๒๓๐ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรือ
อัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม
ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่
ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม
ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสอง จะ
กำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือใน
กระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป มิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้น
ใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอน
ข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สิน เอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้ว ให้
ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน
พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ตั้งเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

(๔) พระราชกฤษฎีกาแก้ไขกฎหมายอื่นตามมาตรา ๕๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

ตัวอย่าง

- พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

๒. แนวทางการแก้ไขกฎหมายของต่างประเทศ

แบบการร่างกฎหมายของประเทศไทยข้างต้นนั้น แม้จะเคยกระทำโดยให้กฎหมายฉบับหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายฉบับอื่น แต่ก็กระทำในขอบเขตจำกัด และไม่ได้กระทำเป็นการทั่วไป แต่เมื่อศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายของต่างประเทศแล้ว พบวิธีการดังนี้

(๑) กลุ่มประเทศคอมมอนลอร์ มีการแก้ไขกฎหมาย ๓ วิธีการดังนี้

(๑.๑) ตระกกฎหมายฉบับใหม่แทนที่กฎหมายเดิมโดยตรง ซึ่งตรงกับวิธีการของประเทศไทย

(๑.๒) ตระกกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ให้มีผลเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับอื่นที่อาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายใหม่นั้นด้วย แต่นักกฎหมายเห็นว่าแม้สะดวกต่อผู้ร่างกฎหมาย แต่ก็ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการใช้กฎหมาย เพราะผู้ใช้กฎหมายอาจไม่ทราบกฎหมายใดบ้างที่แก้ไขกฎหมายนี้

(๑.๓) ตระกกฎหมายฉบับเดียวเพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายหรือบทบัญญัติกฎหมายหลายฉบับ จะมีบทบัญญัติสั้น ๆ ว่าให้แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายตามที่กำหนดในบัญชีท้ายแห่งพระราชบัญญัติ (Schedule) ซึ่งในบัญชีท้ายดังกล่าวนี้ จะแยกกันระหว่างบัญชีท้ายที่มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติอื่นทั้งฉบับหรือเฉพาะบางมาตรา กับบัญชีท้ายที่มีผลเป็นการแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอื่น โดยบัญชีท้ายที่มีผลเป็นการยกเลิก

^๓ มาตรา ๕๙ บรรดาอำนาจหน้าที่ที่มีบทกฎหมายกำหนดให้เป็นของส่วนราชการที่ถูกยุบเลิกตามมาตรา ๓ หรือของรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการนั้น ให้โอนไปเป็นของส่วนราชการ หรือของรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในการโอนอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการตามกฎหมายใด หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาให้ส่วนราชการที่ถูกโอนอำนาจหน้าที่ไป รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการนั้น ยังคงมีอำนาจหน้าที่เดิมต่อไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้มีความต่อเนื่องกันก็ได้

ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาตามมาตรานี้มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาบทกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

พระราชบัญญัติอื่นทั้งฉบับหรือเฉพาะบางมาตราจะระบุว่าให้ยกเลิกพระราชบัญญัติที่ปรากฏในบัญชีท้ายนี้

(๒) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ตัวอย่าง American Homeownership and Economic Opportunity Act of 2000 เป็นกฎหมายที่มีหลักการช่วยเหลือครอบครัวผู้มีรายได้น้อย คนสูงอายุ คนพิการ และคนพื้นเมือง ให้มีโอกาสมีบ้านที่อยู่อาศัยของครอบครัวตนเอง รวมทั้งสนับสนุนและช่วยเหลือทางด้านต่างๆ เกี่ยวกับการเงิน จัดหาแหล่งเงินกู้ 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 สามารถดำรงชีวิตอย่างปรกติในสังคม (participation à la vie sociale) และมีสภาพแวดล้อมต่อการที่จะทำให้การดำเนินชีวิตเป็นไปด้วยความสะดวกสบาย กฎหมายฯ ได้เสนอปรับปรุงแก้ไขในสามด้าน ดังนี้

- ให้หลักประกันแก่บุคคลผู้พิการที่จะมีเสรีภาพในการเลือกแนวทางการดำเนินชีวิตของตนตามความเหมาะสมจากเงินชดเชยจากรัฐหรือรายได้ของตนอย่างมีเกียรติศักดิ์ศรี
- ให้มีโอกาสใช้ชีวิตร่วมในสังคม โดยผ่านความช่วยเหลือขององค์กรในสังคม ไม่ว่าจะทางด้านการศึกษา การมีอาชีพ ความสะดวกในการเดินทาง ที่อยู่อาศัย หรือการมีส่วนร่วมทางด้านวัฒนธรรมและการพักผ่อนหย่อนใจ
- ให้ผู้พิการได้รับบริการจากรัฐ โดยมองว่าเป็นการให้บริการ ไม่ใช่การสงเคราะห์

จากหลักการของกฎหมายข้างต้นได้เสนอแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายสังคมและครอบครัว ประมวลกฎหมายสาธารณสุข ประมวลกฎหมายแรงงาน ประมวล

กฎหมายการศึกษา รัฐบัญญัติ หมายเลข ๘๓ - ๖๓๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๘๓ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ รัฐบัญญัติ หมายเลข ๘๔ - 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 ไม่ว่าจะแก้ไขไปเกี่ยวข้องกับแก้ไขพระราชบัญญัติใดก็ตาม ก็แก้ไขพระราชบัญญัตินั้นทุกฉบับแยกกัน หรือมีฉบับนั้นก็ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ แล้วร่างขึ้นมาใหม่ โดยการร่างกฎหมายตามแนวทางเช่นนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการใช้กฎหมายและอ้างอิงกฎหมาย ซึ่งผู้ใช้กฎหมายจะได้ทราบว่าพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมีเนื้อความการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายอย่างไร โดยตัวพระราชบัญญัตินั้นเอง มีฉบับนั้น เมื่อระยะเวลาผ่านไปผู้ใช้กฎหมายในระยะหลังอาจไม่ทราบว่าบทกฎหมายใดได้มีการแก้ไขหรือถูกยกเลิกแล้ว เพราะเหตุที่การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัตินั้นได้กระทำอยู่ในกฎหมายอื่น นอกจากนี้ ยังอาจมีปัญหาในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เพราะจะต้องพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือไม่ ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัติใดมีหลักการให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับรวมอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว หากรัฐสภาจะไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายบางฉบับซึ่งปรากฏอยู่ในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะเป็นปัญหาในการพิจารณา ในส่วนของกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีตัวอย่างว่ามีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว ก็ปรากฏว่ามีความยุ่งยากในการใช้กฎหมายเช่นกัน จึงต้องมีการรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ จัดทำเป็นประมวลกฎหมายในแต่ละเรื่องขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความยุ่งยากในการดำเนินการและการใช้กฎหมาย แต่มิได้มีข้อขัดข้องในทางกฎหมายว่าจะดำเนินการตรากฎหมายฉบับเดียวโดยให้มีการแก้ไขกฎหมายอื่นมิได้แต่อย่างไร เพราะเมื่อกฎหมายที่ตราขึ้นมีผลบังคับในฐานะเป็นพระราชบัญญัติด้วยกันหรือโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ จึงสามารถใช้แทนที่เนื้อความเดิมที่เป็นพระราชบัญญัติอื่นได้ และได้เคยมีการดำเนินการอยู่บ้างแล้วในกฎหมายไทย รวมทั้งมีการดำเนินการอยู่ในกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่แสดงถึงการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวสามารถกระทำได้ โดยหากรัฐสภาเห็นชอบกับการเสนอกฎหมายในลักษณะนี้ก็จะมิใช่บังคับเป็นกฎหมายและเป็นรูปแบบที่ใช้ในการอ้างอิงต่อไปได้

แต่โดยที่การแก้ไขกฎหมายหลายฉบับในกฎหมายฉบับเดียวนั้นมีข้อจำกัดในการใช้บังคับและในการพิจารณาของรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ จึง

เห็นว่า 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 ให้มีข้อความเป็นการทำนองเดียวกันทั้งหมดได้

สำหรับการแก้ไขกฎหมายบางเรื่องที่มีข้อแตกต่างกันในรายละเอียดของเนื้อหาในบทบัญญัติ แม้ว่าหลักการที่เป็นวัตถุประสงค์หลักจะเป็นอย่างเดียวกัน เช่น การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น มีความจำเป็นต้องบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกันตามหลักการและเนื้อหาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น กรณีเช่นนี้ก็มิอาจแก้ไขกฎหมายทุกฉบับรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันได้ เพราะมีการแก้ไขในรายละเอียดแตกต่างกันมาก และจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายฉบับว่าการแก้ไขนั้นสอดคล้องกับเนื้อหาของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นเพียงใดหรือไม่

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

ส่วนรูปแบบของร่างพระราชบัญญัตินั้น เห็นว่า เนื่องจากมีความเห็นว่าควรกระทำด้วยความจำเป็นและไม่ใช้ทุกกรณีไป ประกอบกับหากจะมีการเสนอร่างในลักษณะนี้ขึ้นมาแล้ว ก็จะมีปัญหาให้พิจารณาแบบการร่างกฎหมายตั้งแต่การตั้งชื่อร่างพระราชบัญญัติที่เหมาะสม การเขียนหลักการ การเขียนคำปรารภ การลำดับมาตราและเรียบเรียงเนื้อหา การกำหนดรัฐมนตรีผู้รักษาการ การอ้างอิงกฎหมาย และการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง คณะกรรมการฯ จึงยังไม่กำหนดแบบไว้เป็นการทั่วไป แต่หากมีร่างกฎหมายแล้ว ก็จะมีการพิจารณา กำหนดแบบเป็นรายกรณีต่อไป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในกระบวนการตรากฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้มีอำนาจตรากฎหมาย ดังนั้น การวางแบบของพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติจะควรมีรูปแบบเป็นอย่างไร รวมทั้งการยอมรับให้มีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับในกฎหมายฉบับเดียว ย่อมอยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นผู้กำหนดด้วย ข้อเสนอของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ จึงเป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินการในการตรากฎหมายลักษณะดังกล่าว และโดยที่ร่างกฎหมายจะเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติและอ้างอิงพระราชบัญญัติอื่นอีกหลายฉบับ ฉะนั้น เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอกฎหมาย (ประชาชน คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา) และผู้ใช้กฎหมาย (ประชาชน พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานอัยการ และศาล) เห็นภาพรวมของหลักการและขอบเขตของการเสนอแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะที่แก้ไขกฎหมายหลายฉบับนี้ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติจึงควรจัดทำ “บันทึกประกอบร่างฯ” แนบไปกับร่างพระราชบัญญัติฯ ด้วยทุกขั้นตอน และจัดพิมพ์ควบคู่ไปกับการประกาศใช้เป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายจะได้ทราบหลักการ ความเป็นมา และบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกแก้ไข ทำนองเดียวกับแนวทางการเสนอร่างกฎหมายของต่างประเทศซึ่งก็ได้จัดทำบันทึก (Explanatory Note หรือ Exposé des motifs)^๔ อีกส่วนหนึ่งต่างหากจากร่างกฎหมาย ซึ่งเอกสารดังกล่าวจะระบุเหตุผลของการเสนอกฎหมายต่อสภาฯ รวมทั้งเจตนารมณ์ของกฎหมาย กลไกกฎหมายที่ต้องการ และอธิบายแต่ละมาตราอย่างสั้น ๆ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๘

^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