

**การวางแบบกฎหมาย
โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา**

บันทึก

เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (ชื่อของกฎกระทรวง)

เนื่องจากในขณะนี้มีปัญหาการกำหนดชื่อของกฎกระทรวง สืบเนื่องจากกรณีการแบ่งส่วนราชการของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งมาตรา ๘ ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้ออกเป็นกฎกระทรวง โดยเมื่อหากใช้ชื่อของกฎกระทรวงตามแนวทางปฏิบัติ ในขณะนี้ จะต้องใช้ชื่อเหมือนกัน ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งส่วนราชการใดก็ตามว่า “ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔” การใช้ชื่อ กฎกระทรวงข้างต้นนี้ จะไม่อาจทราบได้เลยจากชื่อของกฎกระทรวงว่าเป็นการแบ่งส่วนราชการของ ส่วนราชการใด จนกว่าจะพิจารณาในเนื้อหา รวมทั้งหากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมการแบ่งส่วนราชการของ ส่วนราชการนั้นต่อไปอีกหลายครั้งแล้ว กฎกระทรวงเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการของหน่วยงานนั้นก็ จะจัดกระจายอยู่หลายแห่งตามฉบับการออกกฎกระทรวง ซึ่งจะมีแต่ตัวเลขเรียงลำดับต่อไปเรื่อย ๆ โดยไม่รู้ว่าฉบับใดแก้ไขฉบับใด

จากปัญหาข้างต้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาชื่อของ กฎกระทรวงนี้ มิได้มีแต่เฉพาะกฎกระทรวงเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการดังกล่าวเท่านั้น แต่เป็นปัญหา ของชื่อกฎกระทรวงทั้งหมดที่จะใช้อย่างไรให้เกิดความเหมาะสม และทราบเนื้อหาเพื่อความสะดวกในการ ตรวจค้น เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๑^๑ แห่งระเบียบคณะกรรมการ กฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ขอให้กรรมการกฤษฎีกาจากคณะ ต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ^๒ เพื่อพิจารณาแนวทางการกำหนดชื่อของกฎกระทรวง ดังกล่าว

^๑ ข้อ ๑๑ ในกรณีจำเป็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านหรือต้องปฏิบัติราชการโดยรับด่วน เลขานุการ คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายจากคณะต่าง ๆ ประกอบเป็นกรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ เป็นการชั่วคราวเพื่อประชุมปรึกษาหารือกันเฉพาะเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

^๒ คำสั่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๑๖๔/๒๕๕๓ เรื่อง การแต่งตั้งกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๓ ซึ่งกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ประกอบด้วย ๑. นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาคานต์ ๒. นายธงทอง จันทรางศุ ๓. นายปลั่ง มีจุล ๔. นางสาวพรทิพย์ จาละ ๕. นายไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ๖. นายมีชัย ฤชุพันธ์ ๗. นายรองพล เจริญพันธ์ ๘. นายวรพจน์ วิศวพิชญ์ ๙. นายวัฒนา รัตนวิจิตร ๑๐. นายวิษณุ เครืองาม ๑๑. นายสรรเสริญ ไกรจิตติ ๑๒. นายโสภณ รัตนกร ๑๓. นายอมร จันทสมบุรณ์ ๑๔. นายอรุณ ภาณุพงษ์ ๑๕. นายเอนก สิทธิประศาสน์ ซึ่งที่ประชุมมีมติเลือกให้นายสรรเสริญ ไกรจิตติ เป็นประธานกรรมการ

วารสารกฎหมายปกครอง

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว มีความเห็นดังนี้

ในปัจจุบัน ชื่อของกฎกระทรวง นิยมปฏิบัติอยู่เป็น ๒ แบบ กล่าวคือ

แบบที่ ๑ กำหนดว่าเป็นกฎกระทรวงลำดับที่เท่าใด ออกปี พ.ศ. ใด และออกตามความในพระราชบัญญัติใด ตัวอย่างเช่น

- กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แบบที่ ๒ มีแบบเช่นเดียวกับแบบที่ ๑ แต่มีชื่อที่แสดงสาระของเนื้อหากฎกระทรวงนั้น ๆ ไว้ด้วย ตัวอย่างเช่น

- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๘ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการขายสินค้าหรือการให้บริการอื่นตามมาตรา ๘๖/๕(๔) แห่งประมวลรัษฎากร

- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๙๙ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร

- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๐๑ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร

- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้

การใช้ชื่อกฎกระทรวงตามแบบที่ ๑ มีปัญหาในการค้นหากฎกระทรวงแต่ละฉบับที่ไม่อาจทราบได้ว่าเป็นกฎกระทรวงที่มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับเรื่องใด แต่การใช้ชื่อกฎกระทรวงตามแบบที่ ๒ ที่กำหนดให้ชื่อมีสาระสะท้อนถึงเนื้อหา ทำให้การค้นหาง่ายกว่า

คณะกรรมการกฤษฎีกา(คณะพิเศษ) ได้พิจารณาแล้วเห็นควรวางรูปแบบกฎกระทรวงดังนี้

๑. รูปแบบกฎหมายของประเทศไทยทุกประเภท ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อบังคับท้องถิ่น จะกำหนดชื่อของกฎหมายให้เข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนั้นว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องใด ซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนในการค้นหากฎหมายได้ง่าย ในปัจจุบันคงมีแต่เพียงกฎหมายในรูปแบบกฎกระทรวงเท่านั้น ที่ส่วนใหญ่ยังไม่มีชื่อกำกับไว้ให้ทราบว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับเรื่องใด ทำให้ยุ่งยากในการค้นหากฎกระทรวงที่จะนำมาใช้ได้ครบถ้วน และมีความสับสนเมื่อมีการแก้ไขกฎกระทรวงเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม เนื่องจากได้เคยมีกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายบางฉบับ เช่น ประมวลรัษฎากร ได้ใช้รูปแบบการกำหนดชื่อกฎกระทรวงไว้แล้ว จึงควรกำหนดรูปแบบกฎกระทรวงให้มีชื่อที่แสดงเนื้อหาสาระ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกับกฎหมายในรูปแบบอื่น ๆ

๒. เมื่อได้กำหนดชื่อที่เป็นเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงไว้แล้ว กฎกระทรวงแต่ละฉบับ จึงมีเนื้อหาสาระเป็นเอกเทศจากกัน และไม่ควรระบุฉบับที่ของกฎกระทรวงเรียงลำดับต่อเนื่องกันไปดังที่ ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน เพราะฉบับที่ของกฎกระทรวงในลักษณะดังกล่าวจะไม่มีความสัมพันธ์กับชื่อที่แสดง เนื้อหาสาระของกฎกระทรวงแต่ละฉบับอีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ จึงควรใช้ระบบเดียวกับพระราชบัญญัติและ พระราชกฤษฎีกา โดยถือว่ากฎกระทรวงที่มีการระบุชื่อเนื้อหาสาระในเรื่องใดไว้เป็นครั้งแรกเป็นฉบับที่หนึ่ง และหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องเดียวกันนั้นต่อไปก็จะเป็นฉบับที่สอง ฉบับที่สาม ฯลฯ ตามลำดับ

๓. โดยปกติกฎกระทรวงฉบับหนึ่งควรจะกำหนดเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่มอบหมาย ใดของพระราชบัญญัติให้อำนาจออกกฎกระทรวงในเรื่องนั้นไว้ และการใช้ชื่อของกฎกระทรวงให้ใช้ตรงกับ เนื้อหาสาระที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น แต่ถ้ามีกรณีทั้งหลายเรื่องมีความสัมพันธ์กันสมควรที่จะนำมา กำหนดรวมไว้ด้วยกัน เพื่อให้ผู้อ่านกฎกระทรวงเกิดความเข้าใจได้ง่ายในความเชื่อมโยงกัน แม้ว่าจะมีฐาน ที่มาในการให้ออกกฎกระทรวงจากหลายมาตราในพระราชบัญญัตินั้น ก็อาจนำมากำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับเดียวกันได้ (ทางปฏิบัติก็ได้ดำเนินการเช่นนี้อยู่แล้ว) และในกรณีเช่นนี้ การใช้ชื่อกฎกระทรวงควรมีให้มีความหมายครอบคลุมทุกเรื่องที่อยู่ในเนื้อหาสาระ แต่ต้องให้มีความสะดวกในการอ้างอิงชื่อกฎกระทรวงนั้น และให้มีความยืดหยุ่นเพียงพอในการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงนั้นในภายหลังด้วย และ ในการแก้ไขเพิ่มเติมภายหลัง แม้จะแก้ไขเพียงบางเรื่องอันมีฐานที่มาเพียงบางมาตรา ก็ให้ใช้ชื่อกฎกระทรวง ตามฉบับที่หนึ่ง เพื่อคงความเป็นกฎกระทรวงฉบับเดียวกันไว้

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นรูปแบบกฎกระทรวงจะเป็นไปตามตัวอย่าง ดังนี้

๑. กรณีที่เป็นกฎกระทรวงใหม่

๑.๑ กฎกระทรวงฉบับแรก

(๑) ร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

พ.ศ. . . .

(๒) ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยึด

หรืออายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ.

(๓) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการเก็บรักษา การขนส่ง การใช้ การจำหน่าย

การแบ่งบรรจุน้ำมันเชื้อเพลิง และการควบคุมเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.

๑.๒ กฎกระทรวงฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

(๑) ร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี.

(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(๒) ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยึดหรือ

อายัดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

(๓) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการเก็บรักษา การขนส่ง การใช้ การจำหน่าย

การแบ่งบรรจุน้ำมันเชื้อเพลิง และการควบคุมเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ ..) .พ.ศ.

ทั้งนี้ โดยไม่ต้องระบุว่าเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามกฎหมายใดไว้ในชื่อกฎกระทรวง เพราะจะทำให้ชื่อกฎกระทรวงยืดเยื้อยาวมาก และได้มีการระบุบทอาศัยอำนาจไว้ในอารัมภบทอยู่แล้ว และจะเป็นการสอดคล้องกับแนวทางร่างพระราชกฤษฎีกาที่ถือปฏิบัติกันอยู่

๒. กรณีเป็นกฎกระทรวงเดิม

โดยที่กฎกระทรวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังมีรูปแบบที่แตกต่างกัน และยังใช้ระบบการเรียงลำดับฉบับที่ติดต่อกันไปโดยต่อเนื่อง ทำให้การใช้รูปแบบกฎกระทรวงที่กำหนดใหม่ยังไม่อาจนำไปใช้บังคับได้ทันที เพราะจะกระทบกระเทือนถึงกฎกระทรวงทั้งหมด ฉะนั้น แนวทางที่ปฏิบัติจึงควรเป็น ดังนี้

๒.๑ ในกรณีที่กฎกระทรวงฉบับเดิมมีอยู่แล้ว ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับนั้นในภายหลัง ให้ใช้รูปแบบเดิมที่มีได้ระบุชื่อกฎกระทรวงและเรียงลำดับฉบับที่ต่อเนื่องกันไป เช่น

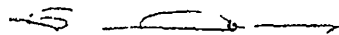
(๑) กฎกระทรวงฉบับแรก คือ “กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑๘ (พ.ศ. ๒๕๔๖) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้” และต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงในเรื่องอื่นเป็นฉบับที่ ๒๑๙ และฉบับที่ ๒๒๐ หลังจากนั้นมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๑๘ ดังกล่าวให้ใช้เป็น “กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๒๑ (พ.ศ. ๒๕๕๓) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้”

(๒) กฎกระทรวงฉบับแรกคือ “กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕” ถ้ามีการแก้ไขกฎกระทรวงที่เคยออกไว้แล้ว ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขกฎกระทรวงฉบับใดตั้งแต่ ฉบับที่ ๑ ถึงฉบับที่ ๔ การกำหนดรูปแบบกฎกระทรวงฉบับที่แก้ไขให้ใช้เป็น “กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๒ กรณีมีการออกกฎกระทรวงรูปแบบเดิมเป็นฉบับที่ต่าง ๆ ไว้แล้ว แต่ต่อมากจะมีการออกกฎกระทรวงเรื่องใหม่ที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎกระทรวงที่เคยใช้บังคับอยู่เดิม กรณีนี้ให้ใช้กฎกระทรวงแบบใหม่ที่มีการกำหนดชื่อกฎกระทรวง

๒.๓ ในกรณีที่มีการยกเลิกกฎกระทรวงเดิมและกำหนดกฎกระทรวงขึ้นใหม่ในเรื่องนั้น ให้ใช้รูปแบบกฎกระทรวงที่กำหนดใหม่โดยให้กำหนดชื่อของกฎกระทรวงนั้น และถ้าต่อมากมีการแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าวก็กำหนดเป็นฉบับที่ ๒ เรียงตามลำดับต่อไปสำหรับกฎกระทรวงในเรื่องนั้น

ทั้งนี้ เพื่อให้กฎกระทรวงเข้ารูปแบบใหม่ให้มากที่สุด ในการแก้ไขกฎกระทรวงในเนื้อหาสาระจำนวนมาก สมควรพิจารณาปรับปรุงทั้งฉบับ โดยใช้รูปแบบกฎกระทรวงแบบใหม่ที่มีการกำหนดชื่อ



(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๕๓

เรื่องเสร็จที่ ๖๓๒/๒๕๕๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับ
โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว)

โดยที่ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีนโยบายให้มีการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายของ
ประเทศหลายฉบับ เพื่อให้กฎหมายมีความทันสมัยและเป็นประโยชน์ในการพัฒนาประเทศ ซึ่งใน
การดำเนินการนั้นปรากฏว่า นโยบายบางเรื่องเป็นเรื่องที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจำนวนมากที่
มีหลักการเดียวกันหรือจำเป็นต้องแก้ไขให้สอดคล้องกัน เช่น การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้อง
กับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายฉบับหนึ่งแต่ต้องมีการแก้ไขบทบัญญัติของ
กฎหมายอื่นเพื่อให้มีเนื้อหาวางอย่างเดียวกันหรือสอดคล้องกันด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวถ้าจะดำเนินการ
ตามแนวทางที่ผ่านมาจะต้องแก้ไขกฎหมายเป็นรายฉบับจำนวนมาก ทั้ง ๆ ที่เป็นการแก้ไขใน
หลักการเดียวกัน จึงได้มีแนวความคิดว่าในการปรับปรุงกฎหมายเหล่านั้น จะสามารถจัดทำเป็น
กฎหมายกลางขึ้นฉบับหนึ่งและกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้องอยู่ในกฎหมายกลางฉบับเดียวกันทั้งหมด แทนการที่จะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติม
หรือยกเลิกกฎหมายในแต่ละฉบับได้เพียงใดหรือไม่

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา
คณะพิเศษ (ประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางการ
แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ ได้พิจารณาเอกสารสรุปแนวทางการ
ดำเนินการเกี่ยวกับการตรากฎหมายทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศที่สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๑. แบบการร่างกฎหมายในปัจจุบันของประเทศไทย

แนวทางการตรากฎหมายของประเทศไทยที่ผ่านมา จะพิจารณาดำเนินการโดย
แยกเป็นรายฉบับ ทั้งนี้ เป็นเพราะการกำหนดหลักการของกฎหมายฉบับใด ไม่ว่าจะเป็นการตรา
กฎหมายใหม่หรือกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม จะกำหนดเฉพาะหลักการของกฎหมายฉบับนั้น
ว่ามีความประสงค์ให้มีการดำเนินการในเรื่องใดที่เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว และถ้าจำเป็นต้อง

แก้ไขกฎหมายอื่นเพื่อให้สอดคล้องไปพร้อมกันด้วย ก็จะจัดทำเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งแยกต่างหาก 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) พระราชบัญญัติตรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

“มาตรา ๓ ให้เปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติตรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นพระราชบัญญัติตรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒

ให้แก้ไขคำว่า “รถยนตร์” “รถจักรยานยนตร์” และ “เครื่องยนตร์” ในพระราชบัญญัติตรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นคำว่า “รถยนต์” “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

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

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

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

อนึ่ง การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย และการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ได้ถูกยกเลิกในทำนองเดียวกัน

(๒.๓) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓

“มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยอันตรายอันเกิดแต่การเล่นมหรสพ พระพุทธศักราช ๒๕๖๕”

(เป็นการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวและนำหลักการมาบัญญัติรวมไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๖๒)

(๒.๔) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐

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

(๓) พระราชกฤษฎีกาที่มีผลเป็นการแก้ไขกฎหมายอื่นตามมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า^๖ ของรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่าง

- พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๑

^๖ มาตรา ๒๓๐ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ 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 ๕๙^๓ 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 กระทำการทั่วไป แต่เมื่อศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายของต่างประเทศแล้ว พบวิธีการดังนี้

(๑) กลุ่มประเทศคอมมอนลอร์ มีการแก้ไขกฎหมาย ๓ วิธีการดังนี้

(๑.๑) ตรากฎหมายฉบับใหม่แทนที่กฎหมายเดิมโดยตรง ซึ่งตรงกับ วิธีการของประเทศไทย

(๑.๒) ตรากฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ให้มีผลเป็นการ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับอื่นที่อาจเกี่ยวข้องกับกฎหมายใหม่นั้นด้วย แต่นักกฎหมายเห็นว่า แม้สะดวกต่อผู้ร่างกฎหมาย แต่ก็ก่อให้เกิดความยุ่งยากในการใช้กฎหมาย เพราะผู้ใช้กฎหมาย อาจไม่ทราบว่ากฎหมายใดบ้างที่แก้ไขกฎหมายนี้

^๓ 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 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

- ให้มีโอกาสนำชีวิตร่วมในสังคม โดยผ่านความช่วยเหลือขององค์กรในสังคม ไม่ว่าจะเป็นด้านการศึกษา การมีอาชีพ ความสะดวกในการเดินทาง ที่อยู่อาศัย หรือการมีส่วนร่วมทางด้านวัฒนธรรมและการพักผ่อนหย่อนใจ

- ให้ผู้พิการได้รับบริการจากรัฐ โดยมองว่าเป็นการให้บริการ ไม่ใช่การสงเคราะห์

จากหลักการของกฎหมายข้างต้นได้เสนอแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายสังคมและครอบครัว ประมวลกฎหมายสาธารณสุข ประมวลกฎหมายแรงงาน ประมวลกฎหมายการศึกษา 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 ไม่ว่าจะเป็นหลักการไปเกี่ยวข้องกับแก้ไขพระราชบัญญัติใดก็ตาม ก็แก้ไขพระราชบัญญัตินั้นทุกฉบับแยกกัน หรือมีฉบับนั้นก็ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับก่อน ๆ ทุกฉบับ แล้วร่างขึ้นมาใหม่ โดยการร่างกฎหมายตามแนวทางเช่นนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการใช้กฎหมายและอ้างอิงกฎหมาย ซึ่งผู้ใช้กฎหมายจะได้ทราบว่าพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมีเนื้อความการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายอย่างไร โดยตัวพระราชบัญญัตินั้นเอง มิฉะนั้น เมื่อระยะเวลาผ่านไปผู้ใช้กฎหมายในระยะหลังอาจไม่ทราบว่าบทกฎหมายใดได้มีการแก้ไขหรือถูกยกเลิกแล้ว เพราะเหตุที่การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัตินั้นได้กระทำอยู่ในกฎหมายอื่น นอกจากนี้ ยังอาจมีปัญหาในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา เพราะจะต้องพิจารณาว่าจะรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอหรือไม่ ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัติใดมีหลักการให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ หลายฉบับรวมอยู่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว หากรัฐสภาจะไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายบางฉบับซึ่งปรากฏอยู่ในหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะเป็นปัญหาในการพิจารณา ในส่วนของกฎหมายต่างประเทศซึ่งมีตัวอย่างว่ามีการดำเนินการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับอยู่ในกฎหมายฉบับเดียว ก็ปรากฏว่ามีความยุ่งยากในการใช้กฎหมายเช่นกัน จนต้องมีการรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ จัดทำเป็นประมวลกฎหมายในแต่ละเรื่องขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความยุ่งยากในการดำเนินการและการใช้กฎหมาย แต่มิได้มีข้อขัดข้องในทางกฎหมายว่าจะดำเนินการตรากฎหมายฉบับเดียวโดยให้มีการแก้ไขกฎหมายอื่นมิได้แต่อย่างไร เพราะเมื่อกฎหมายที่ตราขึ้นมีผลบังคับในฐานะเป็นพระราชบัญญัติด้วยกันหรือโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ จึงสามารถใช้แทนที่เนื้อความเดิมที่เป็นพระราชบัญญัติอื่นได้ และได้เคย

มีการดำเนินการอยู่บ้างแล้วในกฎหมายไทย รวมทั้งมีการดำเนินการอยู่ในกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งเป็นตัวอย่างที่แสดงถึงการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวสามารถกระทำได้ โดยหากรัฐสภาเห็นชอบกับการเสนอกฎหมายในลักษณะนี้ก็จะมิผลใช้บังคับเป็นกฎหมายและเป็นรูปแบบที่ใช้ในการอ้างอิงต่อไปได้

แต่โดยที่การแก้ไขกฎหมายหลายฉบับในกฎหมายฉบับเดียวนั้นมีข้อจำกัดในการใช้บังคับและในการพิจารณาของรัฐสภาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ จึงเห็นว่า การดำเนินการในรูปแบบการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว ควรมิชอบเขตในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

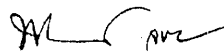
(๑) การแก้ไขกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว ควรดำเนินการเมื่อการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีหลักการร่วมกันเป็นหลักการเดียว ซึ่งจะมีผลทำให้การแก้ไขบทบัญญัติต่างๆ เป็นไปโดยอยู่ในแนวทางเดียวกันหรือมีข้อความในลักษณะเดียวกันได้ทั้งหมดแม้จะเป็นการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งรัฐสภาเห็นชอบและประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว หรือการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติทั้งหมดที่มีการแก้ไขจะเป็นการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่มีข้อความไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ เนื้อหาสาระของการแก้ไขจึงเป็นอย่างเดียวกัน เช่น การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นจากศาล ซึ่งควรจะกำหนดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันในกฎหมายทุกฉบับ กรณีดังกล่าวก็สามารถกำหนดเป็นหลักการอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวและให้แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ให้มีข้อความเป็นทำนองเดียวกันทั้งหมดได้

สำหรับการแก้ไขกฎหมายบางเรื่องที่มีข้อแตกต่างกันในรายละเอียดของเนื้อหาในบทบัญญัติ แม้ว่าหลักการที่เป็นวัตถุประสงค์หลักจะเป็นอย่างเดียวกัน เช่น การแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นนั้น มีความจำเป็นต้องบัญญัติรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกันตามหลักการและเนื้อหาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะของกฎหมายแต่ละฉบับนั้น กรณีเช่นนี้ก็มิอาจแก้ไขกฎหมายทุกฉบับรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันได้ เพราะมีการแก้ไขในรายละเอียดแตกต่างกันมาก และจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายฉบับว่าการแก้ไขนั้นสอดคล้องกับเนื้อหาของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นเพียงใดหรือไม่

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

ส่วนรูปแบบของร่างพระราชบัญญัตินั้น เห็นว่า เนื่องจากมีความเห็นว่าการกระทำด้วยความจำเป็นและไม่ใช้ทุกกรณีไป ประกอบกับหากจะมีการเสนอร่างในลักษณะนี้ขึ้นมาแล้ว ก็จะมีปัญหาให้พิจารณาแบบการร่างกฎหมายตั้งแต่การตั้งชื่อร่างพระราชบัญญัติที่เหมาะสม การเขียนหลักการ การเขียนคำปรารภ การลำดับมาตราและเรียบเรียงเนื้อหา การกำหนดรัฐมนตรีผู้รักษาการ การอ้างอิงกฎหมาย และการแก้ไขเพิ่มเติมในภายหลัง คณะกรรมการฯ จึงยังไม่กำหนดแบบไว้เป็นการทั่วไป แต่หากมีร่างกฎหมายแล้ว ก็จะพิจารณากำหนดแบบเป็นรายกรณีต่อไป

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



(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