



เอกสารประกอบการพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติ

การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

พ.ศ.

อ.พ. 3/2565 การประชุมร่วมกันของรัฐสภา สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง



อ.พ. 3/2565

การประชุมร่วมกันของรัฐสภา
สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง



เอกสารเพิ่มเติม

สำนักวิชาการ
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2242 5900 ต่อ 5730, 5740, 5750

ร่างพระราชบัญญัติ
การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

คำนำ

เอกสารประกอบการพิจารณา (อ.พ.) นี้ จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ
ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชกำหนด ญัตติ หรือหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ ที่เข้าสู่การประชุม
ของสภาผู้แทนราษฎร และที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา โดยศึกษา รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล สถิติ ข้อเท็จจริง
บทความทางวิชาการ และ/หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้กับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
สมาชิกรัฐสภา กรรมการ และบุคคลในวงงานรัฐสภา ใช้ในการประกอบการพิจารณา ตลอดจนเป็นข้อมูลอ้างอิง
สำหรับผู้สนใจทั่วไป

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้รับผิดชอบ

นายมานิช อินทนิม

ผู้อำนวยการสำนักวิชาการ

นายทงศักดิ์ สุระคำแหง

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบริการวิชาการ 1

ผู้จัดทำและรับผิดชอบ

นางสาวศรinya สีมา

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาวอุษณีย์ อินทองช่วย

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวเปรมฤดี วงศ์สาคร

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางเมณฑาทิพย์ กาญจนินทุ

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

กันยายน 2565

บทสรุปสำหรับสมาชิกรัฐสภา

“กฎหมาย” คือ กฎเกณฑ์ที่ผู้มีอำนาจตราขึ้นเพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตามเป็นการทั่วไป ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามย่อมได้รับผลร้าย และเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการควบคุมความประพฤติของคนในสังคมให้อยู่ร่วมกันได้โดยปกติสุขเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ที่ผ่านมามีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจำนวนมาก ทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาการมีกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็นหรือกฎหมายเพื่อ (Inflation of laws and regulations) ประกอบกับการที่บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องเดียวกันถูกบัญญัติกระจายอยู่ในหลายฉบับไม่เป็นระบบ และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นกฎหมายเทคนิคซึ่งมีความซับซ้อนยากแก่การทำความเข้าใจ อีกทั้งยังไม่มีศูนย์ข้อมูลที่รวบรวมกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไว้ในที่เดียวกัน จึงเป็นการยากที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงกฎหมายได้ เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการรับรู้และทำความเข้าใจกฎหมายของประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการมีกฎหมายมากเกินไปจนความจำเป็นและการเข้าถึงกฎหมายของประชาชน โดยมาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ประกอบกับแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในประเด็นปฏิรูปที่ 7 ที่กำหนดให้มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายโดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย รวมทั้งการพัฒนาระบบฐานข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือการตีความกฎหมายให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก จึงได้มีการศึกษาและยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎขึ้น โดยนำรูปแบบและวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้เป็นต้นแบบและปรับให้เหมาะสมกับประเทศไทย เพื่อแก้ไขปัญหา

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. ต่อรัฐสภา เพื่อให้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรวบรวมกฎหมายและกฎ และการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. “การรวบรวมกฎหมาย” คือ การนำกฎหมายและกฎที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกัน มารวบรวมไว้ในแหล่งเดียวกันในรูปแบบสิ่งพิมพ์ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือรูปแบบอื่น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ หรือเพื่อการใช้ประโยชน์ของประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐ

2. “การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ” คือ การนำกฎหมายและกฎที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกันที่บังคับใช้อยู่มาบัญญัติรวมไว้เป็นประมวลกฎหมายและกฎ โดยไม่เปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อหาสาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล เว้นแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ถ้อยคำที่บกพร่องผิดพลาด ถ้อยคำล้าสมัย ถ้อยคำฟุ่มเฟือย ถ้อยคำที่ประสงค์ให้มีความหมายเดียวกันแต่ใช้

ไม่สอดคล้องกัน หรือถ้อยคำกำกวมหรือก่อให้เกิดความไม่ชัดเจน หรือเป็นการแก้ไขโครงสร้างของบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎ เพื่อให้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายและกฎเข้าใจได้ง่ายและสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น

3. กำหนดให้มีคณะกรรมการ ดังนี้

1) คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ หรือคณะกรรมการนโยบาย มีหน้าที่และอำนาจ เช่น จัดทำแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและขอบเขตของเนื้อหาในการรวบรวม ตลอดจนพิจารณาเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายและกฎที่ดำเนินการแล้วเสร็จเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

2) คณะกรรมการรวบรวมกฎหมาย มีหน้าที่และอำนาจ เช่น ตรวจสอบ ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายหรือกฎที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกันเพื่อดำเนินการรวบรวมไว้ในแหล่งเดียวกัน และดำเนินการรวบรวมกฎหมายตามขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นชอบ

3) คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ มีอำนาจและหน้าที่ เช่น กำหนดขอบเขตเนื้อหาของประมวลกฎหมายและกฎเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อพิจารณาเห็นชอบ และจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นชอบ

4. การจัดเรียงเรียงมาตราใหม่ในประมวลกฎหมายและกฎ ให้ระบุชื่อย่อของกฎหมายหรือกฎดังต่อไปนี้หน้าเลขมาตรานั้นด้วย

(1) พระราชบัญญัติ ให้ใช้ชื่อย่อว่า “พรบ.”

(2) พระราชกำหนด ให้ใช้ชื่อย่อว่า “พรก.”

(3) พระราชกฤษฎีกา ให้ใช้ชื่อย่อว่า “พรฎ.”

(4) กฎหมายหรือกฎอื่นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

กำหนด

5. ประมวลกฎหมายและกฎตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับได้เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎ

6. คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบภายใน 60 วันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบ ให้ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎนั้นตกไป

7. เมื่อพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้กฎหมายและกฎ หรือบทบัญญัติของกฎหมายและกฎเฉพาะที่นำมาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นอันยกเลิก

8. ผู้รักษาการตามกฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมเป็นประมวลกฎหมายและกฎ ต้องจัดทำรายงานผลการบังคับใช้ประมวลกฎหมายและกฎและเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายและกฎในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตนให้คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎทราบปีละ 1 ครั้ง

9. คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ต้องพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของเนื้อหา โครงสร้าง และหมวดหมู่ของประมวลกฎหมายและกฎอย่างน้อยทุก 5 ปี และอาจเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงประมวลกฎหมายและกฎได้

ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. จะทำให้กฎหมายและกฎของประเทศไทยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นเอกภาพ เป็นระบบ เข้าใจได้ง่ายขึ้น และทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและกฎให้มีคุณภาพอยู่เสมอ อีกทั้งยังส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้สะดวก รวดเร็ว และเข้าใจกฎหมายมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนรับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายของตนและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเป็นการจัดโครงสร้างของกฎหมายและกำหนดเลขมาตราใหม่ ซึ่งแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงควรมีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนด้วย

เอกสารประกอบการพิจารณา

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้สมาชิกรัฐสภา	ก
ส่วนที่ 1 - หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	1-1
- สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)	1-2
ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์	2-1
ส่วนที่ 3 ข้อมูลประกอบการพิจารณา	3-1
- แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่และสาระสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ	3-1
- การจัดทำประมวลกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและการนำมาปรับใช้ในประเทศไทย	3-16
- ตัวอย่างประมวลกฎหมายและกฎตามร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ.	3-51

ส่วนที่ 1

หลักการและเหตุผล

ของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันมีบทบัญญัติกฎหมายใช้บังคับอยู่ในเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมากและกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกัน กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ อีกทั้งหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดมีความซับซ้อนทำให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายในแต่ละเรื่องได้ยาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงบัญญัติให้รัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งการส่งเสริมการเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายของประชาชนอาจดำเนินการ โดยการรวบรวมกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกัน ไว้ในแหล่งเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก หรือการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ โดยการรวบรวมกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน จัดหมวดหมู่บทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและเป็นเหตุเป็นผล โดยไม่มีการแก้ไขหลักการ เนื้อความ หรือสาระสำคัญเดิม และใช้บังคับแทนกฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมนั้น โดยจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมและปรับปรุงประมวลกฎหมายและกฎนั้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ซึ่งการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ จะช่วยให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้ง่าย อันจะช่วยให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สรุปลาระสำคัญ

ของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)

1. ชื่อร่าง (ร่างมาตรา 1)

พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ.”

2. วันที่มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา 2)

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

3. ขอบเขตการใช้บังคับ (ร่างมาตรา 3)

พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การจัดทำประมวลกฎหมายที่ต้องยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงประมวลกฎหมายดังกล่าว

4. บทนิยาม (ร่างมาตรา 4)

4.1 “กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติ

4.2 “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

4.3 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่ว่าจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือเป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ และให้หมายความรวมถึงองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และองค์กรอื่น ที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

4.4 “การรวบรวมกฎหมาย” หมายความว่า การนำกฎหมายและกฎที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกัน มารวบรวมไว้ในแหล่งเดียวกันในรูปแบบสิ่งพิมพ์ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือรูปแบบอื่น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ หรือเพื่อการใช้ประโยชน์ของประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐ

4.5 “การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ” หมายความว่า การนำกฎหมายและกฎที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกัน ที่บังคับใช้อยู่ มาบัญญัติรวมไว้เป็นประมวลกฎหมายและกฎ ทั้งนี้ โดยไม่เปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อความ สาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวลนั้น

4.6 “คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

4.7 “สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

4.8 “เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

5. ผู้รักษาการ (ร่างมาตรา 5)

ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

6. บททั่วไป (ร่างมาตรา 6 ถึง ร่างมาตรา 11)

6.1 วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ (ร่างมาตรา 6)

พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เป็นการรวบรวมกฎหมาย เพื่อจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ อันเป็นการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย อันจะช่วยให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจให้มีการรวบรวมกฎหมายก่อนการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหรือไม่ก็ได้

6.2 หลักการจัดทำประมวลกฎหมาย (ร่างมาตรา 7)

1) การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการนำกฎหมายและกฎมารวบรวมไว้เป็นประมวลกฎหมายและกฎ โดยจะรวมบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมายและกฎไว้ด้วยกัน หรือแยกกันก็ได้ และจัดโครงสร้างของบทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้เป็นหมวดหมู่และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ และเป็นเหตุเป็นผล โดยเมื่อประมวลกฎหมายและกฎดังกล่าวมีผลใช้บังคับ กฎหมายหรือกฎเดิมเป็นอันยกเลิก และต้องดำเนินการทบทวนความเหมาะสมอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

2) การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อความสาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล เว้นแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำที่บกพร่องผิดพลาด ถ้อยคำล้าสมัย ถ้อยคำฟุ่มเฟือย ถ้อยคำที่ประสงค์ให้มีความหมายเดียวกันแต่ใช้ไม่สอดคล้องกัน หรือถ้อยคำกำกวมหรือก่อให้เกิดความไม่ชัดเจน หรือเป็นการแก้ไขโครงสร้างของบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎ เพื่อให้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายและกฎเข้าใจได้ง่ายและสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น เช่น ยุบรวมบทบัญญัติหลายมาตราเป็นมาตราเดียว หรือแยกบทบัญญัติมาตราเดียวเป็นหลายมาตรา

6.3 การมีผลใช้บังคับของประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 8)

ประมวลกฎหมายและกฎตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับได้เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎ

6.4 หน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 9)

1) หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบข้อมูลกฎหมาย กฎ มติคณะรัฐมนตรี หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ แนวปฏิบัติในการดำเนินการของหน่วยงาน การตีความกฎหมาย การตอบข้อหารือ บรรดาที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย คำสั่ง คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาล คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือ

คณะกรรมการอื่น รวมทั้งข้อมูลกฎหมายอื่นซึ่งคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎกำหนด ต้องจัดส่งหรือเชื่อมโยงข้อมูลให้คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายและคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

2) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ติดตามการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐตามแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎกำหนด รวมทั้งมีอำนาจเรียกดู เข้าถึง หรือเชื่อมโยงข้อมูล เพื่อประโยชน์ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการ โดยในการดำเนินการดังกล่าว หากศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือหน่วยงานตุลาการเก็บรวบรวมคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยไว้ใช้ในการปฏิบัติงาน หรือเผยแพร่ในระบบสารสนเทศของตน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องรับฟังความคิดเห็นของศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือหน่วยงานตุลาการดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบการดำเนินการด้วย

3) ข้อมูลกฎหมายหรือกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ อาจกำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจเรียกดู เข้าถึง หรือเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ และเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นว่ามีความพร้อมเท่านั้นที่มีหน้าที่จัดส่งหรือเชื่อมโยงข้อมูลให้คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายและคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

6.5 เบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และบุคคลอื่น (ร่างมาตรา 10)

1) คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ คณะกรรมการรวบรวมกฎหมาย คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ และคณะอนุกรรมการ ได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2) บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติหน้าที่แทนหรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ได้รับประโยชน์ตอบแทนอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

6.6 สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ (ร่างมาตรา 11)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ปฏิบัติงานตุลาการ งานประชุม งานวิชาการ การศึกษาหาข้อมูล การสอบถามความคิดเห็น การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ คณะกรรมการรวบรวมกฎหมาย คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ และคณะอนุกรรมการ รวมทั้งให้มีหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อรับผิดชอบการดำเนินการดังกล่าวได้

7. คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 12 ถึง ร่างมาตรา 20)

7.1 องค์ประกอบ (ร่างมาตรา 12)

คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ประกอบด้วย

1) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน 6 คน ได้แก่ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และอัยการสูงสุด

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 8 คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) กรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ จำนวน 4 คน

(2) ผู้สอนหรือเคยสอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ หรือดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ จำนวน 4 คน

3) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการและเลขานุการ

4) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้ง จำนวน 2 คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิครบจำนวนแล้ว ให้กรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผลให้คณะรัฐมนตรีทราบ

7.2 ลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ร่างมาตรา 13)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

1) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

2) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

3) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

4) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ

5) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

7.3 วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

1) วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง (ร่างมาตรา 14)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ และเมื่อครบกำหนดตามวาระแล้วแต่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้ง

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชั้นใหม่ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

2) เหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา 15)

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย
- (4) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 13
- (5) พ้นจากการเป็นกรรมการกฤษฎีกา

3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ (ร่างมาตรา 16)

(1) คณะรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึง 90 วันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

(2) คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่ในระหว่างที่ยังไม่ได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการที่เหลือเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

7.4 หน้าที่และอำนาจ (ร่างมาตรา 17)

1) จัดทำแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ รวมทั้งพิจารณาเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายและกฎ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

2) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขอบเขตเนื้อหาในการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเผยแพร่การรวบรวมกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎต่อสาธารณะ

3) กำกับดูแล ให้คำแนะนำ และติดตามการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายและกฎ ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบ และแจ้งไปยังผู้รักษาการตามกฎหมายหรือกฎนั้นและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เพื่อให้การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

4) เสนอความเห็น ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งแนวทางแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ รวมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการ ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบปีละ 1 ครั้ง

5) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและผู้รักษาการตามกฎหมายหรือกฎ เพื่อพิจารณาให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎที่นำมารวบรวมจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎ ตามมาตรา 35

6) แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายและคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

7.5 การประชุมคณะกรรมการ

1) วิธีการประชุม (ร่างมาตรา 18)

(1) การประชุมคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

(2) ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

(3) การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

2) การเข้าร่วมประชุมของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (ร่างมาตรา 19)

ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายและคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายหรือกฎเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ เพื่อแสดงความคิดเห็นในคราวที่มีการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายหรือการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎที่ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะผู้นั้นได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ โดยไม่นับเป็นองค์ประชุมและไม่มีสิทธิลงมติ

7.6 การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (ร่างมาตรา 20)

คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการนโยบายหรือตามที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมายได้ โดยการประชุมคณะอนุกรรมการ ให้นำวิธีการประชุมของคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

8. การรวบรวมกฎหมาย (ร่างมาตรา 21 ถึง ร่างมาตรา 27)

8.1 คณะกรรมการรวบรวมกฎหมาย

1) องค์ประกอบ (ร่างมาตรา 21)

เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแล้ว คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องแต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายคณะหนึ่งหรือหลายคณะ โดยในแต่ละคณะประกอบด้วย

(1) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในกฎหมายเรื่องนั้น ซึ่งคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎคัดเลือก จำนวน 1 คนเป็นประธานกรรมการ

(2) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะนำมารวบรวม โดยให้ผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับมอบหมายผู้แทนฉบับละ 1 คน และกรณีที่กฎหมายใดมีผู้รักษาการหลายคน ผู้รักษาการทุกคนต้องมอบหมายผู้แทนในส่วนของตน 1 คน ทั้งนี้ กรณีที่กฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการ ให้ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการร่างกฎหมายประจำเป็นกรรมการแทน

(3) ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมกฎหมายนั้นตามที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎกำหนด

(4) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการร่างกฎหมายประจำ จำนวน 1 คน

(5) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้ง 1 คน เป็นเลขานุการและอีก 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนการรวบรวมกฎหมายเสร็จสิ้น คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในกฎหมายเรื่องนั้น เพื่อเป็นประธานกรรมการแทน

2) หน้าที่และอำนาจ (ร่างมาตรา 22)

(1) ตรวจสอบ ศึกษา และวิเคราะห์ กฎหมายหรือกฎที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อดำเนินการรวบรวมไว้ในแหล่งเดียวกัน

(2) กำหนดขอบเขตเนื้อหาและรูปแบบของการรวบรวมกฎหมายเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อพิจารณาเห็นชอบ

(3) ดำเนินการรวบรวมกฎหมายตามขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นชอบ

(4) เสนอความเห็น ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายหรือตามที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎมอบหมาย

3) วิธีการประชุม (ร่างมาตรา 23)

การประชุมคณะกรรมการรวบรวมกฎหมาย ให้นำวิธีการประชุมของคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่การประชุมที่ไม่ได้มีการลงมติ หากมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือเป็นองค์ประชุม

8.2 หลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมกฎหมาย (ร่างมาตรา 24 ถึง ร่างมาตรา 27)

1) คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายต้องพิจารณาขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวมและกำหนดรูปแบบของการรวบรวมกฎหมาย เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมาย

และกฎพิจารณาเห็นชอบ โดยจะจัดให้มีการสอบถามความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้ (ร่างมาตรา 24)

2) คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายดำเนินการรวบรวมกฎหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎกำหนด โดยต้องวิเคราะห์บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือเป็นที่มาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวม และขอบเขต เนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวมจะต้องประกอบด้วยเนื้อหาอย่างน้อยดังต่อไปนี้

- (1) บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้อง
- (2) มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลบังคับเป็นกฎ (ร่างมาตรา 25 วรรคหนึ่ง)

3) คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอาจกำหนดขอบเขตเนื้อหาของ กฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวมเพิ่มเติมก็ได้ เช่น หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ แนวปฏิบัติในการดำเนินการ ของหน่วยงานของรัฐ การตีความกฎหมาย การตอบข้อหารือ บรรดาที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย คำสั่ง คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาล คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือคณะกรรมการอื่น รวมทั้งข้อมูลกฎหมายอื่น ซึ่งคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎกำหนด (ร่างมาตรา 25 วรรคสอง)

4) การรวบรวมกฎหมายต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลา 1 ปีนับแต่วันที่คณะกรรมการนโยบาย จัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นชอบขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวม ในกรณีมีความ จำเป็นให้ขอขยายระยะเวลาต่อคณะกรรมการนโยบายจัดทำประมวลกฎหมายและกฎออกไปได้คราวละไม่เกิน 90 วัน (ร่างมาตรา 25 วรรคสาม)

5) คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายต้องเสนอรายงานและร่างการรวบรวมกฎหมายที่ดำเนินการ เสร็จแล้วพร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎว่าควรจัดทำเป็น ประมวลกฎหมายและกฎต่อไปหรือไม่ หรือควรดำเนินการอย่างใดต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำร่างประมวลกฎหมายและกฎเห็นชอบร่างการรวบรวม กฎหมาย ให้คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายส่งการรวบรวมกฎหมายนั้นให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ โดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวด้วย (ร่างมาตรา 26)

6) การรวบรวมกฎหมายที่จัดทำขึ้นเป็นลิขสิทธิ์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ร่าง มาตรา 27)

9. การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 28 ถึง ร่างมาตรา 45)

9.1 คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

1) องค์ประกอบ (ร่างมาตรา 28)

ให้คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำ ประมวลกฎหมายและกฎคณะหนึ่งหรือหลายคณะ โดยในแต่ละคณะประกอบด้วย

- (1) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในกฎหมายเรื่องนั้น จำนวนไม่เกิน 2 คน

(2) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะนำมาจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ โดยให้ผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับมอบหมายผู้แทนฉบับละ 1 คน และกรณีที่กฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการหลายคน ผู้รักษาการทุกคนต้องมอบหมายผู้แทนในส่วนของตน 1 คน ทั้งนี้ กรณีที่กฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการ ให้ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการร่างกฎหมายประจำเป็นกรรมการแทน

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ และผลงานเป็นที่ประจักษ์ และเป็นประโยชน์ในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎในเรื่องนั้น รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับกรรมการกฤษฎีกาหรือกรรมการพัฒนากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวนอย่างน้อย 3 คน แต่ไม่เกิน 5 คน

(4) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการร่างกฎหมาย-ประจำ จำนวน 1 คน

(5) คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอาจแต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายเป็นคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแทน โดยอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มด้วยก็ได้

(6) เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้ง 1 คนเป็นเลขานุการและอีก 2 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแต่งตั้งกรรมการ 1 คน เป็นประธานกรรมการ

2) คุณสมบัติ การได้มา ลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ร่างมาตรา 29)

(1) ให้นำลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายจัดทำประมวลกฎหมายและกฎมาใช้บังคับแก่ลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎด้วยโดยอนุโลม

(2) คุณสมบัติอื่น การได้มา และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎกำหนด

3) หน้าที่และอำนาจ (ร่างมาตรา 30)

(1) กำหนดขอบเขตเนื้อหาของประมวลกฎหมายและกฎเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อพิจารณาเห็นชอบ

(2) ดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นชอบ

(3) เสนอความเห็น ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกฎต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

(4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหรือตามที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎมอบหมาย

4) การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ (ร่างมาตรา 31)

คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือบุคคลเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหรือตามที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎมอบหมายได้

5) วิธีการประชุม (ร่างมาตรา 32)

การประชุมของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎและคณะอนุกรรมการ ให้นำวิธีการประชุมของคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลมเว้นแต่การประชุมที่ไม่ได้มีการลงมติ หากมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือเป็นองค์ประชุม

9.2 หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

1) วิธีการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 33)

(1) คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องนำกฎหมายและกฎที่เป็นเรื่องเดียวกันเกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกันที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งอยู่ในขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นชอบไปกำหนดเป็นบทบัญญัติของร่างประมวลกฎหมายและกฎ

(2) บทบัญญัติหรือบทเฉพาะกาลที่มีผลใช้บังคับเฉพาะภายในกำหนดระยะเวลาใดเวลาหนึ่งให้รวบรวมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎกำหนด

2) ข้อห้ามและระยะเวลาดำเนินการในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 34)

(1) ห้ามไม่ให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อหาสาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล เว้นแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำที่บกพร่องผิดพลาด ถ้อยคำล้าสมัย ถ้อยคำฟุ่มเฟือย ถ้อยคำที่ประสงค์ให้มีความหมายเดียวกันแต่ใช้ไม่สอดคล้องกัน หรือถ้อยคำกำกวมหรือก่อให้เกิดความไม่ชัดเจน หรือเป็นการแก้ไขโครงสร้างของบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎ เพื่อให้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายและกฎเข้าใจได้ง่ายและสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น เช่น ยุบรวมบทบัญญัติหลายมาตราเป็นมาตราเดียว หรือแยกบทบัญญัติมาตราเดียวเป็นหลายมาตรา

(2) คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎกำหนด ในกรณีมีความจำเป็นให้ขอขยายระยะเวลาต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎออกไปได้คราวละไม่เกิน 90 วัน

3) บทบัญญัติของกฎหมายมีความซ้ำซ้อนกัน ถูกยกเลิกโดยปริยาย หมดความจำเป็น เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (ร่างมาตรา 35)

ในกรณีที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎใดที่นำมารวบรวมจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎ มีความซ้ำซ้อน ขัดแย้ง ลักลั่นกัน หรืออาจถูกยกเลิกโดยปริยายแล้ว หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือ

การประกอบอาชีพของประชาชน หรือเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เสนอข้อสังเกตต่อ คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ หากคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นว่า มีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว ให้เสนอความเห็นต่อ คณะรัฐมนตรีและผู้รักษาการตามกฎหมายหรือกฎนั้นเพื่อพิจารณาให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก บทบัญญัติดังกล่าวต่อไป

4) การประกาศใช้บังคับกฎหมายหรือกฎในระหว่างการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 36)

ในระหว่างการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ หากมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายหรือกฎ ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับประมวลกฎหมายและกฎที่กำลังจัดทำนั้น และคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องนำมาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎให้นำกฎหมายหรือกฎนั้นมา จัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามพระราชบัญญัตินี้

5) การแสดงประเภทและลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 37)

เพื่อประโยชน์ในการแสดงประเภทและศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมไว้ใน ประมวลกฎหมายและกฎ การจัดเรียงเรียงมาตราใหม่เพื่อความสะดวกในการใช้ ให้ระบุชื่อย่อของกฎหมาย หรือกฎดังต่อไปนี้หน้าเลขมาตรานั้นด้วย

- (1) พระราชบัญญัติ ให้ใช้ชื่อย่อว่า “พรบ.”
- (2) พระราชกำหนด ให้ใช้ชื่อย่อว่า “พรก.”
- (3) พระราชกฤษฎีกา ให้ใช้ชื่อย่อว่า “พรฎ.”

(4) กฎหมายหรือกฎอื่นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมาย และกฎกำหนด

6) การรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 38)

เมื่อคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎดำเนินการจัดทำร่างประมวลกฎหมาย และกฎแล้วเสร็จ ต้องดำเนินการจัดให้มีการสอบถามความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องว่าครบถ้วน ถูกต้อง และสะดวกในการเข้าถึงและเข้าใจหรือไม่ และนำความคิดเห็นนั้นมาพิจารณาแก้ไขร่างประมวลกฎหมายและกฎ แล้วเสนอให้คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎพิจารณาเห็นชอบต่อไป

7) การเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 39)

(1) คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้วให้เสนอสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่เสนอมานั้น ภายใน 60 วันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติ ไม่เห็นชอบ ให้ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎนั้นตกไป ทั้งนี้ กำหนดวันดังกล่าว หมายความว่าวันในสมัยประชุม

(2) ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎให้รอการนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยไว้ 30 วัน

(3) รูปแบบและเอกสารประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎและร่างประมวลกฎหมายและกฎ เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎกำหนด

8) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 40)

(1) ภายในระยะเวลา 30 วันระหว่างรอนำร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายและกฎที่จัดทำขึ้นเป็นการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อความสาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล อาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(2) ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชกฤษฎีกาขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยไม่ได้

(3) ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าบทบัญญัตินั้นเป็นการแก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อความ สาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายหรือกฎที่นำมาประมวล คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องแก้ไขให้ถูกต้องตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

9) การใช้บังคับประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 41)

ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรหรือที่แก้ไขให้ถูกต้องตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

10) ผลของการใช้บังคับประมวลกฎหมายและกฎ

(1) เมื่อพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้กฎหมายและกฎ หรือบทบัญญัติของกฎหมายและกฎเฉพาะที่นำมาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นอันยกเลิก (ร่างมาตรา 42)

(2) เมื่อประมวลกฎหมายและกฎมีผลใช้บังคับแล้ว หากบทบัญญัติใดในประมวลกฎหมายและกฎได้อ้างถึงบทบัญญัติในกฎหมายอื่นหรือกฎอื่น บทบัญญัตินั้นจะมีผลเป็นการถูกแก้ไขโดยปริยายหากมีการแก้ไขบทบัญญัติที่ถูกอ้างถึงนั้น และกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายอื่นหรือกฎอื่นได้อ้างถึงบทบัญญัติใดที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายและกฎ ให้ถือว่าเป็นการอ้างถึงบทบัญญัติในประมวลกฎหมายและกฎนั้น (ร่างมาตรา 43)

11) การรายงานผลการบังคับใช้และการทบทวนประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 44)

(1) เมื่อประมวลกฎหมายและกฎมีผลใช้บังคับแล้ว ผู้รักษาการตามกฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมเป็นประมวลกฎหมายและกฎ ต้องจัดทำรายงานผลการบังคับใช้ประมวลกฎหมายและกฎ

และเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายและกฎในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตนให้คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎทราบปีละ 1 ครั้ง

(2) คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ต้องพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของเนื้อหา โครงสร้าง และหมวดหมู่ของประมวลกฎหมายและกฎอย่างน้อยทุก 5 ปี และหากมีความจำเป็นอาจเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงประมวลกฎหมายและกฎได้ โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

12) การแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุง หรือยกเลิกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 45)

เรื่องใดที่มีประมวลกฎหมายและกฎตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับอยู่ การแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุง หรือยกเลิกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายและกฎในเรื่องนั้น ให้กระทำได้ต่อไปนี้

- (1) บทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมาย ให้ดำเนินการโดยตรากฎหมาย
- (2) บทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎ ให้ดำเนินการโดยตรากฎซึ่งมีลำดับศักดิ์เดียวกันหรือสูงกว่า หรือโดยตรากฎหมาย

10. บทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา 46 ถึง ร่างมาตรา 48)

10.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎชุดแรก (ร่างมาตรา 46)

ให้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎภายใน 180 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

10.2 การจัดทำแผนงานหรือโครงการในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ (ร่างมาตรา 47)

ภายในระยะเวลา 2 ปีนับแต่วันที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎชุดแรก คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องจัดทำแผนงานหรือโครงการในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอย่างน้อยปีละ 2 เรื่อง

10.3 การจัดทำโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ร่างมาตรา 48)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) สำนักงานงบประมาณ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ต้องร่วมกันจัดทำโครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรอบอัตรากำลังข้าราชการ พนักงาน-ราชการ กำหนดงบประมาณ และการดำเนินการอื่นใดอันจำเป็น เพื่อรองรับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ภายใน 60 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ส่วนที่ 2

บทวิเคราะห์

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับจำนวนมากทั้งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากจำนวนของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนถึง 15,263 ฉบับ จำแนกเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 1 ฉบับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 10 ฉบับ พระราชบัญญัติ 907 ฉบับ พระราชกำหนด 36 ฉบับ ประมวลกฎหมาย 8 ฉบับ พระราชกฤษฎีกา 7,168 ฉบับ กฎกระทรวง 7,133 ฉบับ (ข้อมูล ณ วันที่ 30 เมษายน 2565)¹ การมีกฎหมายจำนวนมากเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาการมีกฎหมายมากเกินไปจนความจำเป็นหรือกฎหมายเพื่อ (Inflation of laws and regulations) ประกอบกับการที่บทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องเดียวกันถูกบัญญัติกระจายอยู่ในหลายฉบับ ไม่เป็นระบบ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นกฎหมายเทคนิคซึ่งมีความซับซ้อนยากแก่การทำความเข้าใจ อีกทั้งยังไม่มีศูนย์ข้อมูลที่รวบรวมกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไว้ในที่เดียวกัน จึงเป็นการยากที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงกฎหมายได้ เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการรับรู้และทำความเข้าใจกฎหมายของประชาชน

การนำแนวความคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายมาใช้แก้ไขปัญหากฎหมายเพื่อในประเทศไทย เริ่มต้นมาตั้งแต่ปี 2547 สืบเนื่องมาจากแนวความคิดในการพัฒนากฎหมายและการบูรณาการกฎหมาย ซึ่งยึดหลักว่าการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ จะต้องยึด “ภารกิจ” ที่ต้องดำเนินการหรือ “ปัญหา” ที่จะแก้ไขเป็นตัวตั้ง (agenda-base) โดยไม่ยึดติดกับโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นศึกษารูปแบบและวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของแต่ละประเทศ เพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศไทย แต่ผลจากความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเวลาต่อมา ทำให้การศึกษานี้แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายได้หยุดชะงักลง² จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหากฎหมายมากเกินไปจนความจำเป็น โดยมาตรา 77 กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และมาตรา 258 กำหนดให้การปฏิรูประบบราชการในด้านกฎหมายอย่างน้อยต้องมีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ

¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘รู้หรือไม่...ประเทศไทยมีกฎหมายกี่ฉบับ?’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565) <<https://www.ocs.go.th/council-of-state/#/public/ocsnews/detail/1>> สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2565.

² วรรณารี สิงโต, ‘แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่และสาระสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ’ (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สิงหาคม 2562) <<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13419>> สืบค้น 1 สิงหาคม 2565.

ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตาม มาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดย คณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว ไม่สร้างภาระแก่ประชาชน ประกอบกับ แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในประเด็นปฏิรูปที่ 7 ที่กำหนดให้มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมาย โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย รวมทั้งการพัฒนากระบวนการข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือการตีความกฎหมายให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก จึงได้มีการศึกษาและยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำ ประมวลกฎหมายและกฎขึ้น โดยนำรูปแบบและวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแบบใหม่ของสาธารณรัฐ ฝรั่งเศสมาใช้เป็นต้นแบบและปรับให้เหมาะสมกับประเทศไทย

นอกจากนั้น ยังได้มีการศึกษาวิจัยในโครงการจัดทำตัวอย่างประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษา เพื่อให้เห็นถึงแนวทางการดำเนินการตามร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยรวบรวมกฎหมายและกฎเกี่ยวกับการศึกษา นำมาจัดโครงสร้างของกฎหมายใหม่ แบ่งเนื้อหาออกเป็นบรรพ ลักษณะ หมวด และส่วน รวมทั้งกำหนดเลข มาตราใหม่ ซึ่งเป็นแนวทางของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ในเบื้องต้น ดังนี้³

ตัวอย่างการกำหนดเลขมาตราในประมวลกฎหมายและกฎเกี่ยวกับการศึกษา

“มาตรา พรบ. 135-2” หมายความว่า มาตรานี้นำมาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็น บทบัญญัติในบรรพ 1 ลักษณะ 3 หมวด 5 และเป็นบทบัญญัติในลำดับที่ 2 ของหมวด 5

“มาตรา พรฎ. 114-15” หมายความว่า มาตรานี้นำมาจากกฎ ประเภทพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็น บทบัญญัติในบรรพ 1 ลักษณะ 1 หมวด 4 และเป็นบทบัญญัติในลำดับที่ 15 ของหมวด 4

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการมีกฎหมายมากเกินไปจนความจำเป็นและมีกลไกให้ประชาชนเข้าถึง กฎหมายโดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย คณะรัฐมนตรีจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวล กฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. ต่อรัฐสภา เพื่อให้มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการรวบรวมกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกัน ไว้ในแหล่งเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำประมวลกฎหมาย และกฎ โดยการรวบรวมกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน จัดหมวดหมู่บทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้

³ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘รายงานสรุป โครงการถ่ายทอดความรู้และซักซ้อมความเข้าใจในการจัดทำและการใช้ บังคับประมวลกฎหมายและกฎ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติการจัดทำ ประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงโดยสะดวก พ.ศ. วันพฤหัสบดีที่ 29 ตุลาคม 2563 เวลา 13.00-16.30 นาฬิกา ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ ชั้น 3 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา’ ใน สำนักนายกรัฐมนตรี, ‘หนังสือ ที่ นร 0530/19521 เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ.’ (9 สิงหาคม 2565). (รัฐสภา, 1 กันยายน 2565) <https://pis.parliament.go.th/PARWeb/doc/meeting-agenda/MeetingAgendaDetailForQRCode?meetingId=FkAMPukRYU6t_ZF80nw> สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2565.

เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและเป็นเหตุเป็นผล โดยไม่มีการแก้ไขหลักการ เนื้อความ หรือสาระสำคัญเดิม และใช้บังคับแทนกฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมนั้น รวมทั้งจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมและปรับปรุงประมวลกฎหมายและกฎนั้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น

1. การกำหนดให้การรวบรวมกฎหมายที่จัดทำขึ้นเป็นลิขสิทธิ์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 ที่กำหนดให้รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง คำชี้แจง หนังสือโต้ตอบของกระทรวง ทบวง กรมหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐหรือของท้องถิ่น คำพิพากษา คำสั่ง คำวินิจฉัย และรายงานของทางราชการไม่ถือเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์หรือไม่ ซึ่งในส่วนนี้ หากพิจารณาถึงรูปแบบการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องมีการรวบรวมกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นทั้งหมดมาจัดทำโครงสร้างของกฎหมายใหม่ ซึ่งต้องใช้ความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญของผู้จัดทำและใช้ระยะเวลาค่อนข้างมาก มิใช่เป็นเพียงการรวบรวมกฎหมายและกฎเข้ามารวมไว้ในประมวลกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว จึงไม่ขัดกับพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. 2537 แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้ประมวลกฎหมายและกฎเป็นงานอันมีลิขสิทธิ์นี้อาจส่งผลต่อการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนได้ แม้จะได้มีการนำประมวลกฎหมายและกฎเผยแพร่ในระบบกลางทางกฎหมายที่จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 และเว็บไซต์ของหน่วยงานรัฐ ตลอดจนอาจมีการเผยแพร่ผ่านแอปพลิเคชันต่าง ๆ ด้วยก็ตาม เนื่องจากประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกลขาดแคลนเทคโนโลยีอาจยังคงไม่สามารถเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

2. การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎ ซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารหลังจากที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ในประเด็นนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้แจงว่า หากเปรียบเทียบกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎของสาธารณรัฐฝรั่งเศสแล้วจะเห็นได้ว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้วิธีการวิธีการตรารัฐกำหนด (ordonnance) เพื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายและกฎ ซึ่งเทียบได้กับการตราพระราชกำหนดของประเทศไทย แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด จึงไม่สามารถตราพระราชกำหนดประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายได้ ต้องกำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎแทน

3. การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่คณะรัฐมนตรีเสนอมาภายใน 60 วันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบ ให้ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎนั้นตกไป แต่ไม่ได้กำหนดถึงผลในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถพิจารณาในทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าวไว้ จะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหรือไม่ ในประเด็นนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ชี้แจงว่า การพิจารณา ลงมติของสภาผู้แทนราษฎรมี 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) Affirmative Resolution คือ สภาผู้แทนราษฎรต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายจึงจะมีผลใช้บังคับ และ 2) Negative Resolution คือ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ไม่เห็นชอบ ร่างกฎหมายดังกล่าวก็มีผลใช้บังคับได้ ดังนั้น การกำหนดให้ “สภาผู้แทนราษฎร

พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่เสนอนั้น ภายใน 60 วันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบ ให้ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎนั้นตกไป” เป็นการกำหนดการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรให้เป็นลักษณะการพิจารณาให้ความเห็นชอบแบบ Affirmative Resolution เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างประมวลกฎหมายและกฎในภาพรวมด้วย

ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. จะทำให้กฎหมายและกฎของประเทศไทยมีความครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นเอกภาพ เป็นระบบ และเข้าใจได้ง่ายขึ้น การรวบรวมและจัดทำประมวลกฎหมายและกฎจะทำให้เห็นว่า กฎหมายและกฎที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่นั้น สอดคล้องหรือขัดแย้งกัน หรือก่อให้เกิดปัญหาในการใช้บังคับ หรือเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน หรือไม่ ทำให้เกิดการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายและกฎให้มีคุณภาพอยู่เสมอ อีกทั้งยังส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้สะดวก รวดเร็ว และเข้าใจกฎหมายมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนรับรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของตนและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเป็นการรวบรวมกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นมาจัดโครงสร้างของกฎหมายใหม่และกำหนดเลขมาตราใหม่ ซึ่งแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงควรมีการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนด้วย

บรรณานุกรม

บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, 'รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการจัดทำตัวอย่างประมวลกฎหมายและกฎเกี่ยวกับการกีฬา' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ม.ป.ป.).

วรรณารี สิงโต, 'แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่และสาระสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ' (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สิงหาคม 2562)

<<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13419>> สืบค้นเมื่อ

1 สิงหาคม 2565.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 'รายงานสรุป โครงการถ่ายทอดความรู้และซักซ้อมความเข้าใจในการจัดทำและการใช้บังคับประมวลกฎหมายและกฎ รวมถึงการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงโดยสะดวก พ.ศ.

วันพฤหัสบดีที่ 29 ตุลาคม 2563 เวลา 13.00-16.30 นาฬิกา ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ ชั้น 3

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา' ใน สำนักนายกรัฐมนตรี, 'หนังสือ ที่ นร 0530/19521 เรื่อง

ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ.'

(9 สิงหาคม 2565). (รัฐสภา, 1 กันยายน 2565) <https://pis.parliament.go.th/PARWeb/doc/meetingagenda/MeetingAgendaDetailForQRCode?meetingId=FkAMPukRYU6t_ZF80nw

สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2565.

_____, 'รู้หรือไม่...ประเทศไทยมีกฎหมายกี่ฉบับ?' (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2565)

<<https://www.ocs.go.th/council-of-state/#/public/ocsnews/detail/1>> สืบค้นเมื่อ

1 กันยายน 2565.

ส่วนที่ 3

ข้อมูลประกอบการพิจารณา

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่
และสาระสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ*

โดยที่มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นปฏิรูปที่ 7 กำหนดให้มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายและกฎโดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย รวมทั้งการพัฒนากระบวนการข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือการตีความกฎหมายหรือกฎให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก โดยกิจกรรมการปฏิรูปที่ (2) กำหนดให้จัดทำประมวลกฎหมายเพื่อรวบรวมกฎหมายในเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกันเพื่อความสะดวกในการทำงานและเผยแพร่แก่ประชาชน ซึ่งข้อ 2.1 กำหนดให้จัดทำกฎหมายว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และแนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายหรือรวบรวมกฎหมายและอนุบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาไว้ในที่เดียวกัน เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาเป็นเรื่องเร่งด่วนให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยให้ถือเป็นกฎหมายเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 270 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนจึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. และเสนอต่อรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นและตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ที่มีลักษณะเป็นการนำกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองที่เป็นเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวเนื่องกันและใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมาบัญญัติรวมไว้ด้วยกันโดยไม่เปลี่ยนแปลงหลักการ และการจัดทำแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมาย รวมถึงกำหนดกลไกติดตามตรวจสอบ และการประเมินผล การรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมาย

ทั้งนี้ ในการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการศึกษาข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ รวมถึงการอภิปรายของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องสาระสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ผู้เขียนจึงได้รวบรวมข้อมูลและศึกษาวิเคราะห์ข้อคิดเห็นที่เกี่ยวข้องไว้เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า

* เรียบเรียงจากรณารีย์ สิงโต, 'แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่และสาระสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ' (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, สิงหาคม 2562) <<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13419>> สืบค้น 1 สิงหาคม 2565.

เจตนารมณ์ในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ และประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีนัยสำคัญต่อการพัฒนาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

“ประมวลกฎหมาย (Code)”¹ หมายความว่า สิ่งที่รวบรวมหรือประกอบไปด้วยกฎหมายหนึ่งหรือหลายฉบับเข้าด้วยกัน โดยกฎหมายต่าง ๆ ประกอบด้วยเรื่องเดียวหรือหลายเรื่องมาเรียงกันอย่างเป็นระบบมากน้อยต่างกัน ซึ่งประมวลกฎหมายแต่ละฉบับมีลักษณะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับลักษณะหรือวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย โดยอาจเป็นเพียงการนำกฎหมายต่าง ๆ ที่มีแต่เดิมมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน หรืออาจเป็นการกำหนดหลักการใหม่ขึ้นมาหรือแก้ไขปรับปรุงหลักการเดิม จากความหมายของคำว่า “ประมวลกฎหมาย (Code)” ดังกล่าว อาจจำแนกประมวลกฎหมายจากลักษณะหรือวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย ซึ่งรูปแบบดั้งเดิมของการจัดทำประมวลกฎหมายมีลักษณะเป็นการรวบรวมหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร รวมทั้งทฤษฎีกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสร้างโครงสร้างของตัวบทกฎหมายที่มีลักษณะเชื่อมโยงและทำวความถึงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบและเป็นเอกภาพเดียวกัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นความหมายที่แท้จริงของคำว่า “ประมวลกฎหมาย (Code)”² โดยประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมฉบับแรกของประเทศไทย ได้แก่ กฎหมายลักษณะอาญา ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2451 และปัจจุบันประเทศไทยมีประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมรวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลรัษฎากร และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิม” และได้มีการริเริ่มจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด (ปัจจุบันประมวลกฎหมายยาเสพติดได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 ธันวาคม 2564) แต่ประมวลกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ยังมิได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้ตรากฎหมายใช้บังคับมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเกิดสภาวะกฎหมายเพื่อ (normative inflation) หรือการมีกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ประกอบกับกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับในเรื่องหนึ่งกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ จนเป็นที่มาของปัญหาความไร้ระบบระเบียบของกฎหมาย ทำให้การศึกษาค้นคว้าและทำความเข้าใจกฎหมายในเรื่องหนึ่งเป็นไปด้วยความยากลำบากและเกิดปัญหาในการ “เข้าถึงกฎหมาย (Access to Law)” ก่อผลเสียต่อทั้งประชาชนผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายที่ไม่อาจรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของตนได้ชัดเจน ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักว่าด้วยความมั่นคงในทางกฎหมาย (principe de sécurité juridique) และเจ้าหน้าที่ของรัฐประสบความยากลำบากในการทำความเข้าใจระบบกฎหมายเรื่องหนึ่งในภาพรวม ทำให้เกิดปัญหาในการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายมาบังคับแก่กรณีได้อย่าง

¹ ชาญชัย แสงศักดิ์ และคณะ, สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย, สำนักพิมพ์นิติธรรม กรุงเทพฯ 2543, หน้า 6

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 2

ถูกต้องเหมาะสม³ ด้วยเหตุนี้รูปแบบการจัดทำประมวลกฎหมายในระยะหลัง โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส จะเป็นเพียงการนำกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองมาเรียงลำดับให้เป็นหมวดหมู่ไว้ในที่เดียวกัน ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำ **“ประมวลกฎหมายแบบใหม่”**

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่เป็นเพียงการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่แล้วไว้ด้วยกัน โดยไม่มีการแก้ไขหลักการของกฎหมายฉบับที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย และมีได้กำหนดหลักการหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ แม้จะมีการจัดหมวดหมู่บทบัญญัติต่าง ๆ เสียใหม่ หรือแก้ไขถ้อยคำที่ล้าสมัยหรือยุบรวมข้อความที่ซ้ำซ้อน แต่เป็นเพียงการปรับปรุง **“ในเชิงรูปแบบ”** ที่ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของบทบัญญัตินั้นแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นใหม่⁴ นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายแบบใหม่จะมีความครบถ้วนสมบูรณ์ (Completeness) เนื่องจากการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องหนึ่ง แต่กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับนำมารวมไว้ในที่เดียวกันให้ครบถ้วนสมบูรณ์ รวมถึงมีความเป็นเอกภาพ (Unity) เพราะบทบัญญัติต่าง ๆ ที่จะนำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายจะต้องเป็นเรื่องเดียวกัน หรือมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในระดับที่สมควรนำมารวบรวมเข้าไว้ด้วยกัน อีกทั้งมีความเป็นระบบ (Systematic) เนื่องจากต้องมีการจัดรูปแบบการนำเสนอระบบกฎหมายในเรื่องนั้นใหม่ โดยต้องมีการผสมผสานเนื้อหาของกฎหมายฉบับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และจัดหมวดหมู่บทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่าง เป็นเหตุเป็นผล ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในเรื่องนี้จะทำให้บทบัญญัติที่นำมาประมวลเป็นระบบ ชัดเจน และง่ายแก่การทำความเข้าใจ⁵

ทั้งนี้ **“การจัดทำประมวลกฎหมาย (Codification)”** มีความแตกต่างจาก **“การรวบรวมกฎหมาย (Compilation)”** เนื่องจากการรวบรวมกฎหมายเป็นการบูรณาการกฎหมายอย่างไม่เป็นทางการ⁶ โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการรวบรวมกฎหมายไว้ในเอกสารฉบับเดียวและเรียงไปเป็นรายฉบับ หรือใช้วิธีการ **“ตัดปะ”** โดยนำบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับมารวมไว้ภายใต้หัวข้อที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น เพื่อความสะดวกในการค้นคว้าหรือปฏิบัติงาน โดยมีได้ปรับปรุงโครงสร้างให้บทบัญญัติผสมกลมกลืนกัน ซึ่งเอกสารการรวบรวมกฎหมายที่จัดทำขึ้นนั้นไม่มีผลเป็นการยกเลิกหรือใช้บังคับแทนกฎหมายที่นำมารวบรวม แต่เป็นเพียงเอกสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ในการปฏิบัติงานและเป็นคู่มือการค้นคว้ากฎหมายสำหรับประชาชนเท่านั้น ส่วนการจัดทำประมวลกฎหมาย นอกจากจะยุบรวมมาตรา แยกมาตราเดียวหรือหลายมาตรา หรือสลับมาตราแล้ว ยังมีการกำหนดเลขมาตราของประมวลกฎหมายขึ้นใหม่ และเมื่อจัดทำแล้วเสร็จจะเสนอต่อรัฐสภา ให้ความเห็นชอบและ

³ นิพนธ์ ฐะกิมิ และคณะ, รายงานการศึกษาวิจัยและจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย เสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมษายน 2549, หน้า 6

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 7

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8

⁶ รายละเอียดเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายโปรดดู วรรณชัย บุญบำรุง และคณะ, ข้อเสนอแนะสำหรับการรวบรวมกฎหมาย เรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกัน (Recommendations for Compilation of Law and Regulation), วารสารจตุรนิติ ปีที่ 2 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน-ธันวาคม 2548, หน้า 45-50

มีการประกาศใช้บังคับแทนบทบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย ซึ่งการจัดทำประมวลกฎหมาย เป็นการบูรณาการกฎหมายอย่างเป็นทางการ⁷

2. แนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทย

แนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทยเริ่มต้นจากแนวคิดที่จะมีการพัฒนากฎหมาย จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 174/2547 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานฯ ซึ่งมีหน้าที่ในการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบ และจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงและเข้าใจกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และต่อมาคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายได้มีคำสั่ง ที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2547 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจำนวน 8 คณะ ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย เพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมายหรือที่เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย” โดยมีแนวคิดที่จะยกร่างกฎหมายกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องสำคัญที่กระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางเพื่อความสะดวกในการค้นคว้าอ้างอิงและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ ซึ่งผลการดำเนินงาน ได้แก่

- (1) ศึกษารูปแบบประมวลกฎหมายและระบบการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศ
- (2) ศึกษาปัญหาในการจัดทำประมวลกฎหมายในประเทศไทย
- (3) ประสานงานความร่วมมือกับคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส
- (4) กำหนดแผนการดำเนินงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดทำประมวลกฎหมาย

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทยมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นเมื่อรัฐบาลมีแนวคิดในการ “บูรณาการกฎหมาย” ซึ่งรัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร กำหนดเป็นภารกิจสุดท้ายของนโยบายการบูรณาการการบริหารจัดการภาครัฐที่มีแนวคิดว่าการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ นั้นจะต้องยึด “ภารกิจ” ที่ต้องดำเนินการหรือ “ปัญหา” ที่จะแก้ไขเป็นตัวตั้ง (agenda-base) โดยไม่ยึดติดกับโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหานั้นแต่ละเรื่องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น การบริหารจัดการน้ำหรือการคุ้มครองเด็ก บทบัญญัติเหล่านั้นกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ บางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบว่ามิบบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้น ๆ อยู่ และสามารถนำมาใช้ในการดำเนินการได้ ด้วยเหตุนี้จึงได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนแนวทางในการพิจารณากฎหมายจากเดิมที่เคยพิจารณากฎหมายแยกรายฉบับไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กันเป็นการพิจารณากฎหมายแบบใหม่ในเชิงองค์รวมที่พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับภารกิจหนึ่งในแง่ที่เป็น “ระบบกฎหมาย” โดยมีได้พิจารณาเฉพาะกฎหมายแม่บทเท่านั้น แต่ยังคงคำนึงถึงกฎหมายลำดับรองด้วย

⁷ นิพนธ์ ฮะกิมิ และคณะ, หน้า 9

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2548 เห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอการบูรณาการกฎหมาย โดยรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกันแต่อยู่ในกฎหมายหลายฉบับให้เป็นหมวดหมู่หรืออยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อประโยชน์ในการใช้บังคับ อ่างอิง ศึกษา และปฏิบัติราชการ โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหรือภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ร่วมกันพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป เห็นได้ว่าจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวสามารถดำเนินการบูรณาการกฎหมายในสองรูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกันให้เป็นหมวดหมู่หรือที่เรียกว่า Compilation โดยในการดำเนินการบูรณาการกฎหมาย คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายได้มีมติเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายไว้ด้วยกัน (Compilation of Law and Regulation) เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการและเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย

รูปแบบที่สอง การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกันจากเดิมที่เคยอยู่ในกฎหมายหลายฉบับให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน พร้อมกับกำหนดเลขมาตราใหม่หรือที่เรียกว่า Codification ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้แล้วจะมีผลบังคับใช้แทนบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมตาม “โครงการศึกษาวิจัยและจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำประมวลกฎหมาย” ซึ่งได้ศึกษาการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย และร่างระเบียบว่าด้วยระเบียบวิธีในการยกร่างประมวลกฎหมาย แต่ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2549 ทำให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวหยุดชะงักลง

3. สาระสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. ตามที่คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนเสนอ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ ซึ่งในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ตามร่างกฎหมายนี้เป็นการนำ “กฎหมายและกฎ” ที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกันและใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมาบัญญัติรวมไว้โดยไม่เปลี่ยนแปลงหลักการ สาระสำคัญ เนื้อความ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวลประกอบกันเพื่อให้เกิดความแตกต่างจากประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิม ประมวลกฎหมายแบบใหม่ที่จัดทำตามร่างกฎหมายนี้จึงใช้ชื่อว่า “ประมวลกฎหมายและกฎ”

3.1 เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย

มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อกำหนดให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ เนื่องจากการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวล

กฎหมายและกฎเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้เองและเป็นเรื่องในทางนโยบาย ซึ่งอาจใช้การดำเนินการในทางบริหารเพื่อสั่งการหรือมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้จัดทำประมวลกฎหมายและกฎได้ ประกอบกับบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยค่อนข้างเป็นระบบระเบียบและไม่กระจัดกระจายมาก ทำให้เข้าถึงได้ง่ายกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส จึงอาจไม่จำเป็นต้องมีร่างพระราชบัญญัตินี้

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันปรากฏว่าประชาชนทั่วไปยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงตัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายระดับอนุบัญญัติ รวมถึงความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายในภาพรวม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน ซึ่งการดำเนินการในทางบริหารอาจทำให้การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากนโยบายในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎของผู้บริหารระดับสูงแต่ละหน่วยงานหรือของรัฐบาลแต่ละชุดอาจแตกต่างกัน ซึ่งหากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานนั้นหรือรัฐบาลชุดนั้นไม่เห็นความจำเป็นในการมีประมวลกฎหมายและกฎ ย่อมไม่มีการผลักดันในเรื่องดังกล่าว ซึ่งทำให้การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎในช่วงนั้นไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดหน่วยงานหลักที่มีภารกิจตามกฎหมายในการดำเนินการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานหลักในการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ โดยในขั้นแรกอาจเริ่มต้นด้วยการรวบรวมกฎหมายในลักษณะ Compilation ก่อน หากเรื่องใดพิจารณาแล้วมีความจำเป็นต้องจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎก็สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่หากเห็นว่าการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎจะไม่มีคุณค่าเพราะมีความยุ่งยากเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ จะไม่ดำเนินการจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎก็ได้ อนึ่ง แม้ว่าร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรวบรวมกฎหมายและจัดทำประมวลกฎหมาย โดยมีได้บังคับว่าต้องมีการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องใดโดยเฉพาะเจาะจง แต่ในส่วนของบทเฉพาะกาลได้กำหนดบทบัญญัติเร่งรัดการทำงานในช่วงระยะเวลาสองปีแรกว่า คณะกรรมการนโยบายการเจ้าหน้าที่ฐานข้อมูลกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎต้องจัดทำแผนงานหรือโครงการในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอย่างน้อยปีละสองเรื่อง เห็นได้ว่าเมื่อร่างกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับแล้ว จะต้องมีการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอย่างน้อย 4 เรื่อง

ความจำเป็นอีกประการหนึ่งที่ต้องมีบทบัญญัติของร่างกฎหมายนี้ สืบเนื่องจากภายหลังที่จัดทำประมวลกฎหมายและกฎเสร็จสิ้นแล้ว ต้องมีการประกาศให้ประมวลกฎหมายและกฎนั้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายและต้องยกเลิกกฎหมายและกฎที่ได้นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายและกฎ จึงมีความจำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายและกฎไว้ให้ชัดเจน

3.2 หลักการของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

หลักเกณฑ์การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามร่างกฎหมายดังกล่าวไม่ใช่บังคับแก่ประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมและประมวลกฎหมายที่ต้องยกกฎหมายขึ้นใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมหรือ

ปรับปรุงประมวลกฎหมายดั้งเดิมหรือประมวลกฎหมายที่ยกร่างขึ้นใหม่ดังกล่าว ซึ่งการจัดทำ “ประมวลกฎหมายแบบใหม่” ตามร่างกฎหมายนี้กำหนดตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศสที่เรียกว่า “codification à droit constant” หรือการจัดทำประมวลกฎหมายแบบรวบรวม “บทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว” (droit constant; existing laws) จึงมีข้อสังเกตเกี่ยวกับชื่อร่างพระราชบัญญัติที่มีการใช้ถ้อยคำว่า “ประมวลกฎหมายและกฎแบบต่อเนื่อง” ซึ่งคำว่า “แบบต่อเนื่อง” อาจมาจากคำว่า “constant” ซึ่งมีความหมายประการหนึ่งว่าหมายถึงอย่างสม่ำเสมอ แต่หากใช้คำว่า “แบบต่อเนื่อง” จะไม่ตรงตามความหมายที่แท้จริงของคำว่า “constant” ตามแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึงการรวบรวมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว จึงสมควรตัดคำว่า “แบบต่อเนื่อง” ออก อีกทั้งมีการกำหนดหลักการในร่างกฎหมายเพื่อความชัดเจนแล้วว่า “การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎต้องเป็นการรวบรวมกฎหมายและกฎที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น” อย่างไรก็ตาม ในแง่หนึ่งคำว่า “แบบต่อเนื่อง” ในที่นี้อาจเป็นการกำหนดให้ชัดเจนว่า การรวบรวมกฎหมายและจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎมิใช่การดำเนินการเพียงครั้งเดียว แต่หากมีการออกกฎหมายหรือกฎหมายภายหลัง ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายและกฎในเรื่องนั้น จะต้องนำบทบัญญัติดังกล่าวมารวมกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายและกฎที่จัดทำเสร็จแล้วด้วย ดังนั้น คำว่า “แบบต่อเนื่อง” จึงมิได้มุ่งเน้นที่การรวบรวมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่หมายถึงการทำข้อมูลในประมวลกฎหมายและกฎที่ได้จัดทำขึ้นแล้วให้เป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บทบัญญัตินี้มีความทันสมัยอยู่เสมอ จึงอาจคงคำว่า “แบบต่อเนื่อง” ไว้ แต่ทั้งนี้ โดยส่วนตัวผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายและกฎแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายและกฎนั้นเท่านั้น มิใช่ออกกฎหมายฉบับใหม่แล้วนำไปรวบรวมหรือประมวลในประมวลกฎหมายและกฎอีกครั้ง

นอกจากนี้ มีการแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติจากเดิม “ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ.” เป็น “ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎแบบต่อเนื่อง พ.ศ.” เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการเกี่ยวกับ “การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ” ซึ่งการรวบรวมกฎหมายเพื่อจัดทำประมวลในลักษณะ Compilation เป็นการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและเป็นขั้นตอนแรกก่อนการจัดทำประมวลในลักษณะ Codification จึงกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายเพิ่มเติมไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งฐานข้อมูลกฎหมายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของระบบกลางตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย แต่ในบทความนี้จะอธิบายเฉพาะการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเท่านั้น

3.3 สารสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

ร่างกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมกฎหมายและจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ โดยกฎหมายที่จะนำมารวบรวมหรือประมวล ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระบรมราชโองการ ประกาศคณะปฏิวัติ หรือคำสั่งคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และกฎที่จะนำมารวบรวมหรือประมวล ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมาย

ให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ การรวบรวมกฎหมายและจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยมีคณะกรรมการ 3 คณะ ได้แก่ (1) คณะกรรมการนโยบายการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎ ซึ่งเป็น คณะกรรมการนโยบาย (2) คณะกรรมการรวบรวมกฎหมาย และ (3) คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย และกฎ ซึ่งคณะกรรมการชุดที่สองและชุดที่สามเป็นคณะกรรมการปฏิบัติการ โดยกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมายและกฎในเรื่องนั้น ๆ ร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการนโยบายจะกำหนดให้มีผู้แทนจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ร่วมเป็น องค์ประกอบด้วย เพื่อความรอบด้านและจะทำให้การรวบรวมหรือการประมวลกฎหมายและกฎมีความ ครบถ้วน ในส่วนของคณะกรรมการปฏิบัติการอีก 2 คณะ มีข้อสังเกตว่า ได้กำหนดให้มีผู้แทนจากหน่วยงาน ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมหรือการจัดทำประมวลกฎหมายหรือกฎนั้น ร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ ซึ่งการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว สมควรที่ผู้แทนจากหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมหรือการจัดทำประมวลกฎหมายหรือกฎนั้น จะต้องเป็นบุคคลที่มีอำนาจเพียงพอที่จะ ตัดสินใจในนามของหน่วยงานต้นสังกัดของตนในการดำเนินการปรับโครงสร้างของกฎหมายและกฎได้ ในระดับหนึ่งเพื่อความรวดเร็วในการดำเนินการ ซึ่งผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวอาจไม่จำเป็นต้องเป็นผู้บริหาร ระดับสูง เนื่องจากเป็นเพียงการปรับปรุงกฎหมายและกฎในเชิงรูปแบบมิได้เป็นการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ในเชิงเนื้อหา

คณะกรรมการนโยบายการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎ ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบาย” มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการ รวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ เพื่อให้การรวบรวมกฎหมายและการจัดทำ ประมวลกฎหมายและกฎมีความต่อเนื่องและประสบความสำเร็จได้โดยเร็ว รวมทั้งพิจารณาเห็นชอบ ร่างประมวลกฎหมายและกฎ และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขอบเขตเนื้อหาในการรวบรวมกฎหมายและ การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้การรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเป็นไป ในแนวทางเดียวกัน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเผยแพร่การรวบรวมกฎหมายและประมวลกฎหมายและ กฎต่อสาธารณะ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้โดยสะดวก

3.3.1 การรวบรวมกฎหมาย

ขั้นตอนการรวบรวมกฎหมายเริ่มโดยคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายจะพิจารณา กำหนดขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวมและกำหนดรูปแบบของการรวบรวมกฎหมาย เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพิจารณาเห็นชอบ และดำเนินการรวบรวมกฎหมายตามขอบเขตเนื้อหาและ รูปแบบที่คณะกรรมการนโยบายเห็นชอบ โดยขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวม ได้แก่ บทวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือเป็นที่มาของกฎหมายหรือกฎที่จะ นำมารวบรวม (ถ้ามี) บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้อง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลบังคับ

เป็นกฎ นอกจากนี้ คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวมเพิ่มเติมก็ได้

เมื่อคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายดำเนินการรวบรวมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอรายงานและร่างการรวบรวมกฎหมายที่ดำเนินการเสร็จแล้ว พร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายว่า ควรจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎต่อไปหรือไม่ หรือควรดำเนินการอย่างไรต่อไป หากคณะกรรมการนโยบายเห็นชอบร่างการรวบรวมกฎหมาย คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายจะส่งการรวบรวมกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อนำไปรวบรวมในฐานะข้อมูลกฎหมาย และเผยแพร่การรวบรวมกฎหมายดังกล่าวต่อสาธารณะต่อไป

3.3.2 การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

ขั้นตอนการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเริ่มโดยคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎจะกำหนดขอบเขตเนื้อหาของประมวลกฎหมายและกฎเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาเห็นชอบ และดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ตามขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบายเห็นชอบ นำกฎหมายและกฎที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกันที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งอยู่ในขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบายเห็นชอบ ไปกำหนดเป็นบทบัญญัติของร่างประมวลกฎหมายและกฎ แต่อย่างไรก็ตามหากในระหว่างการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎปรากฏว่า มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายหรือกฎที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับประมวลกฎหมายและกฎที่กำลังจัดทำนั้น แม้ว่าคณะกรรมการนโยบายจะได้เห็นชอบกับขอบเขตเนื้อหาของบทบัญญัติของร่างประมวลกฎหมายและกฎแล้ว แต่หากคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องนำบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎ ก็สามารถนำกฎหมายหรือกฎนั้นมาจัดทำประมวลกฎหมายและกฎได้ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายอีกครั้ง นอกจากนี้มีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับบทบัญญัติหรือบทเฉพาะกาลที่มีผลใช้บังคับเฉพาะภายในกำหนดระยะเวลาใดเวลาหนึ่งซึ่งจะต้องนำมาประมวลไว้ด้วยกัน เนื่องจากบทเฉพาะกาลเป็นส่วนสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การโอนกองทุนหรือส่วนงานองค์ประกอบและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ รวมถึงการรับรองสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายเดิม ดังนั้นการไม่นำบทเฉพาะกาลมารวมไว้ในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอาจทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและกระทบสิทธิที่ได้รับมาแล้ว (Acquired Right) ซึ่งการนำบทเฉพาะกาลมาจัดทำประมวลกฎหมายและกฎควรมีลักษณะเป็นการทำให้เป็นปัจจุบันและทันสมัย โดยอาจกำหนดรูปแบบการรวบรวมบทเฉพาะกาลไว้เป็นพิเศษแยกต่างหากจากบทบัญญัติในส่วนอื่น ๆ ก็ได้

ในระหว่างการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ หากมีกรณีที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎใดที่นำมารวบรวมจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎมีความซ้ำซ้อน ขัดแย้ง ลักลั่นกัน หรืออาจถูกยกเลิกโดยปริยายแล้ว หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพของประชาชน หรือเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอาจเสนอข้อสังเกตต่อคณะกรรมการนโยบาย หากคณะกรรมการนโยบายเห็นว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิก

บทบัญญัติดังกล่าว จะเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและผู้รักษาการตามกฎหมายหรือภูนั้นเพื่อพิจารณาให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นกระบวนการควบคู่กับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ โดยไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

หลักการสำคัญของการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ได้แก่ การห้ามแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อความสาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล เว้นแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำหรือรูปแบบของถ้อยคำ ซึ่งมุ่งหมายถึงถ้อยคำทางกฎหมายที่มีรูปแบบเฉพาะ เช่น คำว่า “ห้ามมิให้” “ท่านว่า” หรือ “แล้วไซ้ไร” เมื่อนำกฎหมายและกฎมาจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแล้วสมควรแก้ไขถ้อยคำดังกล่าวให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบทบัญญัติอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎจะมีการปรับปรุงโครงสร้างของกฎหมายและกฎที่จะนำมาประมวลด้วย ทำให้ต้องมีการกำหนดเลขมาตราใหม่ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดเลขมาตรา แต่อาจพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวทางของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นการรวมกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองไว้ด้วยกัน ภายใต้โครงสร้างของประมวลกฎหมายซึ่งแบ่งเป็นหัวข้อ และเพื่อให้ทราบว่าบทบัญญัติในแต่ละหัวข้อมาจากบทบัญญัติของกฎหมายใดจึงมีการกำหนดรหัสไว้โดยตัวอักษร L จะเป็นกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ตัวอักษร R หรือ D จะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยแบ่งเนื้อหาของประมวลกฎหมายออกเป็นบรรพ (Livre) ลักษณะ (Titre) หมวด (Chapitre) ส่วน (Section) และส่วนย่อย (Sous-section)⁸ ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในบรรพ 1 ลักษณะ 1 หมวด 3 ส่วนที่ 1 แบบคำขอ (Formulaire administratif) เป็นบทบัญญัติกฎหมายของฝ่ายบริหาร ได้แก่ Articles D113-1 à D113-3 ดังนั้น เลขมาตรา “Article D113-1” จึงหมายถึง บทบัญญัติที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร และพิจารณาตัวเลขสุดท้ายไล่เรียงไปข้างหน้า ซึ่งเลขตัวสุดท้ายจะบ่งบอกว่ามาตรานี้เป็นมาตราในลำดับที่ 1 ของหมวด 3 ในลักษณะ 1 ของบรรพ 1 หรือเลขมาตรา “Article L113-4” จะหมายถึง บทบัญญัติที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นมาตราในลำดับที่ 4 ของหมวด 3 ในลักษณะ 1 ของบรรพ 1 เป็นต้น

นอกจากนี้ มีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาแก้ไขร่างประมวลกฎหมายและกฎแล้วเสนอให้คณะกรรมการนโยบายพิจารณาเห็นชอบต่อไป ซึ่งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของบุคคลที่เกี่ยวข้องและเป็นการประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบทราบ เพื่อเตรียมการรองรับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องเมื่อร่างประมวลกฎหมายและกฎดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว อีกทั้งเป็นการดำเนินการให้สอดคล้องกับมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า โดยหลักแล้วการรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความมุ่งหมายใช้กับร่างกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายซึ่งมีการกำหนดหลักการขึ้นใหม่ แต่ประมวลกฎหมายและกฎเป็นการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งบางส่วน

⁸ นิพนธ์ ะกะมี และคณะ, หน้า 26

เคยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นมาแล้ว ดังนั้น การกำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจึงอาจเป็นการเพิ่มขั้นตอนและทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎโดยไม่จำเป็นได้

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ได้แก่ **ขั้นตอนการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายและกฎ** ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายเสนอ “ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎ” ต่อคณะรัฐมนตรี และหากเปรียบเทียบกับ การจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งใช้วิธีการตรารัฐกำหนด (ordonnance) เพื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายแล้ว ในระบบกฎหมายไทยไม่สามารถกำหนดให้ออกพระราชกำหนดให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎได้ เนื่องจากขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดหัวเรื่องและเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดไว้ อย่างเคร่งครัดตามมาตรา 172⁹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับภาษีอากร หรือเงินตรา ตามมาตรา 174¹⁰ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือหากจะเสนอร่างพระราชบัญญัติ

⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 172 ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดและพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่มีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา และการยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

“มาตรา 174 ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

ให้ใช้ประมวลกฎหมายต้องมีการเสนอร่างประมวลกฎหมายและกฎไปด้วย ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถอภิปรายและแก้ไขเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎและร่างประมวลกฎหมายและกฎได้ทุกมาตรานั้น โดยที่ประมวลกฎหมายและกฎนำมาจากการประมวลบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองหลายฉบับทำให้มีหลายมาตรา อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวบางส่วนได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติมาก่อนแล้ว หากกำหนดให้ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติอีกครั้งอาจทำให้เกิดความยุ่งยากและล่าช้า และการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎย่อมไม่อาจประสบความสำเร็จได้โดยง่าย แต่หากจะกำหนดข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อห้ามอภิปรายเนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายและกฎย้อมขัดกับรัฐธรรมนูญ ในส่วนของกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายจึงใช้รูปแบบการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารแต่กำหนดเพิ่มขึ้นขั้นตอนการให้ความเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎร โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎแล้ว ให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ ให้ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ นั้นตกไป ซึ่งในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามีประเด็นอภิปรายเกี่ยวกับรูปแบบการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรจึงพิจารณาเทียบเคียงกับการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษ (House of Commons) และรูปแบบของบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง Affirmative Resolution Procedure¹¹ กล่าวคือ ร่างกฎหมายนั้นจะยังไม่เป็นกฎหมายจนกว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งในการพิจารณาต้องมีการเสนอและจัดเวลาเพื่ออภิปรายร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย ตัวอย่างเช่น มาตรา 6 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “มาตรา 6 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 44 มาตรา 46 มาตรา 60/1 มาตรา 66 มาตรา 70 มาตรา 75/1 มาตรา 75/2 และมาตรา 75/4 ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันทีอกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสัปดาห์นับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าว ให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้อยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น” ซึ่งการกำหนดให้นำระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบนั้น เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ให้นำความในมาตรา 172 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม แต่ถ้าเป็นการตราขึ้นในระหว่างสมัยประชุม จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

¹¹ Statutory Instruments: House of Commons Information Office; Factsheet L7: Legislative Series; Revised May 2008; <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/l07.pdf>

อาจกำหนดบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก จึงต้องมีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

รูปแบบที่สอง Negative Resolution Procedure¹² กล่าวคือ ร่างกฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายเว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรมิเห็นชอบ ซึ่งในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องจัดเวลาให้มีการอภิปรายร่างกฎหมายดังกล่าว แต่ฝ่ายค้านจะต้องเป็นผู้เสนอญัตติเอง

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาร่างประมวลกฎหมายและกฎรายมาตรา เนื่องจากการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎจะไม่มีผลกระทบต่อหลักการของกฎหมายและกฎ แต่สมควรที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาในภาพรวมของร่างประมวลกฎหมายและกฎ จึงได้กำหนดการให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในรูปแบบ Affirmative Resolution Procedure อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ ให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ ซึ่งระยะเวลาหกสิบวันเป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัด ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงปรับปรุงแบบการเขียนกฎหมาย โดยระบุผลทางกฎหมายของการลงมติต่อร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ ให้ชัดเจนว่า หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบต่อร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ ซึ่งกำหนดวันดังกล่าวหมายถึงวันในสมัยประชุม ให้ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ นั้นตกไป อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าการดำเนินการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ เมื่อร่างกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว ควรต้องมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกันด้วย

เมื่อผ่านกระบวนการในชั้นสภาผู้แทนราษฎรแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ และร่างประมวลกฎหมายและกฎขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ และกฎหมายและกฎหรือบทบัญญัติของกฎหมายและกฎเฉพาะที่นำมาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นอันยกเลิก โดยในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ เพื่อประกาศให้ประมวลกฎหมายและกฎมีผลใช้บังคับนั้น เนื้อหาของร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ ย่อมต้องกำหนดรายชื่อกฎหมายและกฎที่ต้องถูกยกเลิกด้วย ทำให้มีประเด็นพิจารณาว่า เหตุใดจึงกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารยกเลิกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ในประเด็นนี้อาจพิจารณาได้ว่า การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวมีแนวคิดเช่นเดียวกับการดำเนินการตามมาตรา 28 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดว่า เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 28 แล้ว ให้รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบโดยมิชักช้า ในกรณีนี้ไม่ใช่กรณีที่มติคณะรัฐมนตรีหรือพระราชกฤษฎีกายกเลิกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ แต่เป็นกรณีที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ กำหนดบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไว้ โดยเงื่อนไข

¹² Ibid.

ที่พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ กำหนดในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกรัฐวิสาหกิจและต้องตราพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น

โดยที่ประมวลกฎหมายและกฎเป็นการประมวลกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองไว้ด้วยกัน ดังนั้น การแก้ไขประมวลกฎหมายและกฎจึงต้องแยกพิจารณาบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมายให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมโดยตรากฎหมาย และบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมโดยตรากฎซึ่งมีลำดับศักดิ์เดียวกันหรือสูงกว่าหรือโดยการตรากฎหมาย ซึ่งมีข้อสังเกตว่าหากมีประมวลกฎหมายและกฎในเรื่องใดแล้ว เพื่อความเป็นเอกภาพของประมวลกฎหมายและกฎนั้นจะต้องไม่มีการออกกฎหมายและกฎในเรื่องดังกล่าวเป็นรายฉบับอีก แต่จะต้องดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายและกฎนั้น เช่น หากเป็นการแก้ไขประมวลกฎหมายและกฎในส่วนที่เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะต้องออก “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายและกฎว่าด้วย...” หรือบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎระดับกฎกระทรวงอาจจะออก “ร่างกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายและกฎว่าด้วย...” หรือกฎลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าหรือตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมได้

นอกจากนี้ ร่างกฎหมายนี้ยังกำหนดเกี่ยวกับการทบทวนประมวลกฎหมายและกฎภายหลังจากที่ประมวลกฎหมายและกฎมีผลใช้บังคับแล้ว ได้แก่

(1) ผู้รักษาการตามกฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมเป็นประมวลกฎหมายและกฎต้องจัดทำรายงานผลการบังคับใช้ประมวลกฎหมายและกฎ และเสนอแนะ แนวทางแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายและกฎในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตนให้คณะกรรมการนโยบายทราบปีละหนึ่งครั้ง

(2) คณะกรรมการนโยบายพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของเนื้อหา โครงสร้าง และหมวดหมู่ของประมวลกฎหมายและกฎอย่างน้อยทุกห้าปี หากมีความจำเป็นอาจเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงประมวลกฎหมายและกฎดังกล่าวได้

4. บทสรุป

ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานหรือสำนักพิมพ์ต่าง ๆ ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายในลักษณะของการรวบรวมกฎหมาย (Compilation) โดยรวบรวมกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองไว้ด้วยกัน โดยจัดทำเป็นรูปเล่มเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน แต่ยังไม่เคยมีหน่วยงานของรัฐใดจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่หรือ “ประมวลกฎหมายและกฎ” ตามร่างกฎหมายนี้มาก่อนเลย การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎในประเทศไทยจึงนับว่ายังเป็นสิ่งใหม่ เพราะนักกฎหมายและผู้ปฏิบัติงานภาครัฐยังไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎจึงเป็นความท้าทายใหม่ของนักกฎหมายไทย เพราะการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎมิใช่เพียงการรวบรวมกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนเท่านั้น แต่ผู้จัดทำต้องมีความเข้าใจต่อเรื่องที่จะนำมาจัดทำประมวลกฎหมายและกฎในภาพรวมเป็นอย่างดี จึงจะสามารถรวบรวมและปรับปรุงโครงสร้างของกฎหมายและกฎนั้น ๆ ได้ ซึ่งการลงมือปฏิบัติจริงจะทำให้ นักกฎหมายมีประสบการณ์และทราบถึงสภาพปัญหาในทางปฏิบัติ เพื่อพัฒนาเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎที่เหมาะสมสำหรับระบบกฎหมายของไทย ดังนั้น การดำเนินการตาม

ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎฉบับนี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นก้าวแรกที่เป็นรูปธรรมของประเทศไทยที่จะผลักดันให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอย่างจริงจัง ซึ่งประมวลกฎหมายและกฎดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เนื่องจากทำให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและครบถ้วน รวมถึงสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เนื่องจากมีการปรับโครงสร้างของกฎหมายโดยรวมระบบบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องได้อย่างครบถ้วนในการปฏิบัติงาน จึงสมควรที่จะมีการผลักดันให้ร่างกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

หมายเหตุ:-

1. “ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ.” ตามบทความฉบับนี้เทียบเคียงได้กับ “ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ.” ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา
2. “คณะกรรมการนโยบายการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎ” หรือ “คณะกรรมการนโยบาย” ตามบทความฉบับนี้เทียบเคียงได้กับ “คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ” ตามร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. ที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา

การจัดทำประมวลกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและการนำมาปรับใช้ในประเทศไทย*

1. การจัดทำประมวลกฎหมาย (Codification a droit constant) ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.1 แนวคิดและองค์การการจัดทำประมวลกฎหมาย

1) เหตุผลความจำเป็นในการจัดทำประมวลกฎหมาย

สภาพการณ์ที่มักพบได้ในทุก ๆ ระบบกฎหมายคือ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมักเป็นเรื่องทางเทคนิค มีความซับซ้อนและกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายมากมายหลายฉบับ ส่งผลให้ทั้งผู้ใช้บังคับกฎหมายและโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายยากที่จะทำความเข้าใจและเข้าถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายในเรื่องหนึ่งได้อย่างสะดวกและครบถ้วน ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดแนวคิดในการรวบรวมกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่บังคับใช้ในเรื่องเดียวกันเพื่อสะดวกแก่การค้นคว้า ที่เรียกว่า “การรวบรวมกฎหมาย” หรือ “การบูรณาการกฎหมาย” (Compilation)

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวคิดในการบูรณาการกฎหมายโดยวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย ด้วยวิธีการรวบรวมกฎหมายโดยไม่แก้ไขหลักการ (codification a droit constant) กล่าวคือ เป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องหนึ่งมารวบรวมไว้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ จัดหมวดหมู่ใหม่โดยไม่แก้ไขหลักการของกฎหมาย และเมื่อจัดทำแล้วเสร็จจะอยู่ในรูปของประมวลกฎหมายก็จะเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ และมีการประกาศใช้บังคับแทนบทบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย การจัดทำประมวลกฎหมายในลักษณะนี้อาจเรียกได้ว่า “การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่” (codification modern) หรือ “การจัดทำประมวลกฎหมายร่วมสมัยหรือสมัยใหม่” (Codification Contemporaine) ซึ่งแตกต่างจากประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมหรือประมวลกฎหมายคลาสสิกที่แนวคิดนิติศาสตร์รู้จักกันดี ซึ่งเริ่มจัดทำขึ้นในสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยเรียกขานกันทั่วไปว่า “code Napoleon” หรือในประเทศไทย ได้แก่ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายอาญา โดยประมวลกฎหมายแบบใหม่นี้มีได้มุ่งหมายสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย (principle) ขึ้นใหม่ แต่มีวัตถุประสงค์รวบรวมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ที่เดียวกันเพื่อให้การศึกษาค้นคว้าและใช้กฎหมายมีความสะดวกรวดเร็ว ถูกต้อง ครบถ้วนยิ่งขึ้น อันจะช่วยให้ประชาชนทราบถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของตนโดยชัดเจนและทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)¹

* เรียบเรียงจากบรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง โครงการจัดทำตัวอย่างประมวลกฎหมายและกฎเกี่ยวกับการกีฬา’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ม.ป.ป.) 13-62.

¹ นิพนธ์ ธะกิมิ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัยและจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำร่างกฎหมาย, เสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549, หน้า 1-2.

นอกจากนี้ แนวคิดการรวบรวมตัวบทกฎหมายในเรื่องหนึ่งไว้ในเอกสารฉบับเดียว โดยจัดโครงสร้างของบทบัญญัติในส่วนต่าง ๆ ให้เป็นระบบ มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันเป็นเอกภาพจะช่วยให้ประชาชนศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายในเรื่องหนึ่งในภาพรวม ซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยว่า การจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายและเข้าใจกฎหมายโดยง่าย (Taccessibilité et intelligibilité de la loi) ถือเป็นวัตถุประสงค์ที่มีลำดับศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญ (objectifs & Valeur Constitutionnelle) และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างแท้จริง² นอกจากนี้ ยังมีแนวคิดว่าการจัดทำประมวลกฎหมายสอดคล้องกับนโยบายลดความซ้ำซ้อนของกฎหมาย (Simplification du droit) เนื่องจากเป็นรูปแบบการนำเสนอกฎหมายที่ชัดเจนด้วยการจัดหมวดหมู่อย่างเป็นระบบ เชื่อมโยงกันอย่างเป็นเหตุเป็นผลซึ่งช่วยให้สามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายยิ่งขึ้น³ การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยครบถ้วนชัดเจนและสอดคล้องกันนี้ยังทำให้ประชาชนสามารถรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน อันเป็นการส่งเสริมหลักว่าด้วยความมั่นคงในทางกฎหมาย (Le principe de securite juridique) อีกด้วย⁴

2) ขอบเขตและลักษณะของประมวลกฎหมาย

ประมวลกฎหมายแบบใหม่นี้มีขอบเขตแตกต่างจากประมวลกฎหมายดั้งเดิมตรงที่ประมวลกฎหมายแบบใหม่เป็นเพียงการรวบรวมกฎหมายลายลักษณ์อักษรเรื่องเดียวกันที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมาไว้ในที่เดียวกันโดยไม่แก้ไขหลักการของกฎหมายที่นำมารวบรวมเหล่านั้น และมีลักษณะแตกต่างจากการบูรณาการกฎหมายรูปแบบอื่นตรงที่เป็น “การบูรณาการกฎหมายชั้นบริบูรณ์”

(1) ขอบเขตของประมวลกฎหมายแบบใหม่: การรวบรวมกฎหมายโดยไม่แก้ไขหลักการ
การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่เป็นเพียงการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่แล้วไว้ด้วยกัน โดยไม่มีการแก้ไขหลักการของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย และมีได้กำหนดหลักการหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นใหม่ แต่มีการจัดหมวดหมู่ของบทบัญญัติส่วนต่าง ๆ เสียใหม่ รวมทั้งแก้ไขถ้อยคำที่ล้าสมัย ยุบรวมข้อความที่ซ้ำซ้อนกันซึ่งถือเป็นเพียงการปรับปรุงในด้านรูปแบบ ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของบทบัญญัติต่าง ๆ แต่อย่างใด

ด้วยเหตุนี้ การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่จึงมีขอบเขตแตกต่างจากการจัดทำประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมหรือประมวลกฎหมายคลาสสิก เช่น การจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศสในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ 19 ซึ่งถือเป็นการจัดทำประมวลกฎหมายที่สร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นใหม่

² คำวินิจฉัยคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ Decision n° 99-421 DC - 16 décembre 1999 [ออนไลน์], <http://www.conseil-constitutionne.fr/decision/1999/99421/99421/dc.htm> (สืบค้นวันที่ 7 ตุลาคม 2563)

³ นิพนธ์ ฮะกิมิ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 7.

⁴ โปรตุเกสรายละเอียดเพิ่มเติมที่, ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย, การจัดทำประมวลกฎหมายโดยวิธีการรวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันและไม่มี การเปลี่ยนแปลงของเนื้อหาของฝรั่งเศส [ออนไลน์] <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act49.pdf> (สืบค้นวันที่ 7 ตุลาคม 2563).

หรือที่เรียกว่า “codification-innovation” ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบกฎหมายด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคมขึ้นใหม่ และแฝงด้วยเจตนารมณ์ที่จะสร้างเอกภาพและความเป็นปึกแผ่นของชาติ ให้บุคคลทุกชนชั้นและทุกแคว้นของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเดียวกัน⁵

(2) ลักษณะของประมวลกฎหมายแบบใหม่ : การบูรณาการกฎหมายชั้นบริบูรณ์ “Codification a droit constant” นั้น ได้ถูกให้นิยามความหมายไว้ในมาตรา 3 แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ 200-321 ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 2000 ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐว่า หมายถึง “การนำบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่จัดทำประมวลกฎหมายมารวบรวมและเรียบเรียงไว้ในประมวลกฎหมายตามเนื้อหาของเรื่อง การจัดทำประมวลกฎหมายดังกล่าวเป็นการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว เว้นแต่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงให้บทบัญญัติที่นำมารวบรวมมีความสอดคล้องกัน เพื่อจัดลำดับศักดิ์ของบทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้ถูกต้อง และเพื่อให้ระบบกฎหมายมีเอกภาพ”⁶

จากคำจำกัดความข้างต้น จึงสรุปได้ว่า การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่มีลักษณะเด่น 5 ประการ ได้แก่ เป็นการบูรณาการกฎหมายที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วน มีเอกภาพ เป็นระบบ ไม่แก้ไขหลักการของกฎหมาย และมีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการ

(ก) ความครบถ้วนสมบูรณ์ (Completeness) ลักษณะประการแรกของประมวลกฎหมายก็คือ การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องหนึ่ง แต่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายมากมายหลายฉบับรวมไว้ในที่เดียวกันให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เช่น ประมวลกฎหมายการเกษตรของฝรั่งเศส (Code rural) ที่รวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการเกษตรในทุก ๆ ด้านไว้โดยครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาและจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม สุขอนามัยสัตว์ การคุ้มครองพืช การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม การทำเกษตรกรรมในรูปแบบต่าง ๆ การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม องค์กรวิชาชีพเกษตรกร ผลผลิต การเกษตรและตลาดการเกษตร การคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการสังคมของเกษตรกร การศึกษาและการฝึกอบรมวิชาชีพการเกษตร การพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตร และวิทยาศาสตร์การอาหาร การที่ประมวลกฎหมายรวบรวมกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับในเรื่องหนึ่งไว้โดยครบถ้วนสมบูรณ์นี้ ย่อมทำให้การศึกษาค้นคว้าข้อกฎหมายในเรื่องหนึ่งเป็นไปโดยสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

(ข) ความเป็นเอกภาพ (Unity) โดยที่ประมวลกฎหมายเป็นการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน ประมวลกฎหมายจึงต้องมีความเป็นเอกภาพ กล่าวคือ บทบัญญัติต่าง ๆ ที่จะนำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายจะต้องว่าด้วยเรื่องเดียวกัน หรือมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในระดับที่สมควรนำมารวบรวมเข้าไว้ด้วยกัน หากบทบัญญัติใดไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับหัวข้อเรื่อง ที่จัดทำประมวลกฎหมาย หรือมีความสำคัญมากจนสมควรแยกออกไปจัดทำเป็นประมวลกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ก็ไม่สมควรนำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย เพราะจะทำให้ประมวลกฎหมายขาดเอกภาพ

⁵ นิพนธ์ ะกะมิ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 7.

⁶ ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย, อ้างแล้ว

(ค) **ความเป็นระบบ (Systematic)** ในการจัดทำประมวลกฎหมาย นอกจากจะรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายเข้าไว้ด้วยกันแล้ว จะมีการจัดรูปแบบการนำเสนอระบบกฎหมายในเรื่องนั้นใหม่ กล่าวคือ มีการผสมผสานเนื้อหาของกฎหมายฉบับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และจัดหมวดหมู่บทบัญญัติในส่วนต่าง ๆ ให้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นเหตุเป็นผล หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ปรับปรุงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องนั้นให้เป็นระบบ ชัดเจน และง่ายต่อการทำความเข้าใจ ด้วยเหตุนี้ การจัดทำประมวลกฎหมายจึงแตกต่างจากการรวบรวมกฎหมาย (Compilation of laws and regulations) ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการรวบรวมกฎหมายไว้ในเอกสารฉบับเดียวโดยเรียงไปเป็นรายฉบับ หรือใช้วิธี “ตัดแปะ” (Cut and paste) โดยนำบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ มารวบรวมไว้ภายใต้หัวข้อต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันกับเรื่องนั้น โดยมีได้ปรับปรุงโครงสร้างให้บทบัญญัติต่าง ๆ ผสมกลมกลืนกัน

(ง) **การไม่แก้ไขหลักการของกฎหมาย** หลักการที่สำคัญที่สุดของการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ คือ การไม่แก้ไขหลักการของกฎหมายหรือกำหนดหลักการใด ๆ ของกฎหมายขึ้นใหม่ ดังนั้น หากพิเคราะห์ในแง่ของเนื้อหาสาระแล้ว อาจกล่าวได้ว่าประมวลกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้นมิใช่กฎหมายฉบับใหม่แต่เป็นเพียงการนำกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่บังคับอยู่แต่เดิมมารวบรวมและนำเสนอภายใต้รูปแบบใหม่เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการค้นคว้าและทำความเข้าใจ อย่างไรก็ตามในการจัดทำประมวลกฎหมายอาจมีการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องรูปแบบได้ เช่น แก้ไขถ้อยคำที่ล้าสมัย ตัดทอนข้อความที่ซ้ำซ้อน ปรับปรุงรูปประโยคและถ้อยคำสำนวนต่าง ๆ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้ระบบกฎหมายในเรื่องนั้นมีความสอดคล้องกันและเป็นเอกภาพ แต่ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขว่าจะต้องไม่มีผลเปลี่ยนแปลงหลักการหรือความหมายของบทบัญญัติต่าง ๆ ที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย

(จ) **การมีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการ** ในการจัดทำประมวลกฎหมาย นอกจากจะรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายไว้ด้วยกันแล้ว ยังมีการยุบรวมมาตรา แยกมาตราเดียวเป็นหลายมาตรา สลับมาตรา และมีการกำหนดเลขมาตราของประมวลกฎหมายขึ้นใหม่ และเมื่อจัดทำเสร็จแล้วจะเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบและมีการประกาศใช้บังคับแทนที่บทบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การจัดทำประมวลกฎหมายแบบนี้จึงถือเป็นการบูรณาการกฎหมายอย่างเป็นทางการ ซึ่งแตกต่างจากการรวบรวมกฎหมาย หรือ Compilation ซึ่งเป็นการบูรณาการกฎหมายอย่างไม่เป็นทางการที่จัดทำโดยหน่วยงานของรัฐสำหรับใช้ในการปฏิบัติงานหรือโดยสำนักพิมพ์เอกชนจัดทำเพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าของนักกฎหมายและนักศึกษากฎหมาย

ด้วยความสมบูรณ์ครบถ้วน มีเอกภาพ เป็นระบบ และมีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การจัดทำประมวลกฎหมายจึงถือเป็นวิธีการบูรณาการกฎหมายขั้นบริบูรณ์ ซึ่งแตกต่างจากการรวบรวมกฎหมายในรูปแบบ Compilation ซึ่งเป็นการบูรณาการกฎหมายในขั้นตอนแรกหรือ “precodification” กล่าวคือ เป็นการเตรียมข้อมูลไว้สำหรับใช้เป็นฐานในการจัดทำประมวลกฎหมายต่อไปในภายหลัง⁷

⁷ นิพนธ์ ธีระกวี และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 7-9.

3) วัตถุประสงค์และประโยชน์ของการจัดทำประมวลกฎหมาย

การจัดทำประมวลกฎหมายที่ไม่มีการแก้ไขหลักการดังได้กล่าวไปข้างต้นนี้ มีวัตถุประสงค์รวมถึงประโยชน์ที่ได้รับหลายประการ ได้แก่

(1) การเข้าถึงและเข้าใจกฎหมาย (Accessibility and intelligibility of law)

โดยที่การจัดทำประมวลกฎหมายเป็นการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องหนึ่ง แต่อยู่กระจัดกระจายในกฎหมายหลายฉบับไว้ในประมวลกฎหมายฉบับเดียวโดยครบถ้วนสมบูรณ์ ประมวลกฎหมายจึงเป็นเอกสารที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายได้โดยสะดวก ซึ่งหากเผยแพร่ประมวลกฎหมายในเว็บไซต์ของทางราชการด้วยแล้วก็จะทำให้การเข้าถึงข้อมูลกฎหมายเป็นไปอย่างทั่วถึงและรวดเร็วยิ่งขึ้น นอกจากนี้การจัดทำประมวลกฎหมายยังมีการจัดหมวดหมู่บทบัญญัติในส่วนต่าง ๆ อย่างชัดเจน เชื่อมโยงกัน อย่างเป็นเหตุเป็นผล สอดคล้องกันเป็นระบบ จึงช่วยให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้ง่ายยิ่งขึ้น อันจะส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่ถูกต้อง มีประสิทธิภาพและเที่ยงธรรมยิ่งขึ้นไปด้วย

(2) การปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายในเบื้องต้น แม้ว่าการจัดทำประมวลกฎหมายจะมีได้มุ่งหมายปฏิรูปกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง แต่เนื่องจากการจัดทำประมวลกฎหมายนั้น มีการแก้ไขถ้อยคำที่ล้าสมัย ตัดทอนข้อความที่ซ้ำซ้อน ปรับปรุงรูปประโยคและถ้อยคำสำนวนต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้ระบบกฎหมายในเรื่องนั้นมีเอกภาพและสอดคล้องกัน จึงถือได้ว่าเป็นการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายในเบื้องต้น ซึ่งนับเป็น “ผลพลอยได้” ประการหนึ่งของการจัดทำประมวลกฎหมาย

(3) ฐานสำหรับการพัฒนากฎหมาย โดยที่การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่เป็นการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน โดยไม่มีการแก้ไขหลักการและเนื้อหาสาระของกฎหมาย การจัดทำประมวลกฎหมายจึงไม่จัดเป็นการพัฒนากฎหมาย (Legal reform) หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยและมีคุณภาพดียิ่งขึ้น แต่การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายจะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถเห็นภาพรวมเกี่ยวกับระบบกฎหมายในเรื่องนั้นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะข้อบกพร่องในเรื่องต่าง ๆ ที่จะปรากฏออกมา ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติที่ล้าสมัย ซ้ำซ้อน ลักลั่น ไม่สอดคล้องกัน หรือที่สร้างขั้นตอนหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินจำเป็น หรืออัตราโทษที่ไม่เหมาะสมกับยุคสมัย ด้วยเหตุนี้ ข้อมูลที่ได้จากการจัดทำประมวลกฎหมายย่อมสามารถนำไปใช้เป็นฐานในการพัฒนากฎหมายต่อไปได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีแนวคิดที่จะเสนอให้มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ หรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หากได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ไว้แล้ว ประมวลกฎหมายก็จะทำให้เห็นระบบกฎหมายในเรื่องนั้นในภาพรวมอย่างชัดเจน และสามารถใช้ประกอบการพิจารณาความจำเป็นและความเหมาะสมในการตรากฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้ จึงกล่าวได้ว่าประมวลกฎหมายถือเป็นเอกสารที่เป็นประโยชน์ต่องานร่างกฎหมายและงานพัฒนากฎหมาย⁸

เจตนารมณ์ในการจัดทำประมวลกฎหมายยังได้ปรากฏชัดเจนในหนังสือเวียนของนายกรัฐมนตรี (circulaire) ฉบับลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 (ค.ศ. 1995) เกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูประบบราชการ โดยการจัดทำประมวลกฎหมายเป็นงานส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

⁸ นิพนธ์ ษะกิมิ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 9-10.

และต่อมาในการสัมมนาเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 (ค.ศ. 1995) รัฐบาลฝรั่งเศสได้ตัดสินใจที่จะดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จใน 5 ปี โดยมอบหมายให้คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายจัดทำแผนหรือโครงการทั่วไปของการจัดทำประมวลกฎหมาย และคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเรื่องที่จะจัดทำประมวลกฎหมายเรียงลำดับตามความสำคัญรวมทั้งข้อเสนอของกระทรวงต่าง ๆ ถึงเรื่องที่มีความจำเป็น โดยการดำเนินงานนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญในการให้หลักการ “บุคคลใดจะปฏิเสธว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้” สามารถบังคับใช้ได้สะดวกยิ่งขึ้น และเพื่อช่วยให้ประชาชน สมาชิกรัฐสภา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตลอดจนผู้ประกอบการทางธุรกิจได้เข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตนได้ดียิ่งขึ้น การจัดทำประมวลกฎหมายจึงนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้กฎหมายมีความแน่นอนและชัดเจน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการดำเนิน ชีวิตประจำวันหรือการประกอบธุรกิจของประชาชน เนื่องจากเป็นที่ยอมรับในปัจจุบันว่ากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอยู่เป็นจำนวนมากอีกทั้งมีความซับซ้อน การบัญญัติกฎหมายเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ทำให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่ นักกฎหมายไม่ทราบ ไม่เข้าใจ ตลอดจนไม่สามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมายเหล่านั้นได้อย่างสะดวกนัก แม้ว่าจะมีนโยบายก่อนหน้านี้นี้ที่จะพยายามให้กฎหมายมีความง่ายต่อการทำความเข้าใจของประชาชนและบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่องที่เป็นจริง ๆ เท่านั้น รวมถึงยกเลิกบทบัญญัติที่ล้าสมัยก็ตาม แต่จากสภาพการณ์ของบ้านเมืองที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาจึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมหรือกำกับกิจกรรมบางอย่างที่เป็นเรื่องทางเทคนิค ไม่ว่าจะเป็นกิจการด้านอวกาศ การสื่อสาร โทรคมนาคม สิ่งแวดล้อม หรือพันธุชีววิทยา ดังนั้น รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้ความสำคัญกับการบัญญัติกฎหมายเหล่านี้ขึ้นเพื่ออุดช่องว่างของการดำเนินการเรื่องดังกล่าวมากกว่าความกังวลในการมีบทบัญญัติของกฎหมายมากเกินไป

อย่างไรก็ตาม ความจำเป็นในการควบคุมปริมาณกฎหมายก็ได้นำไปสู่การให้ความสำคัญกับการจัดโครงสร้างของกฎหมายให้ชัดเจนขึ้น การจัดทำหมวดหมู่ของกฎหมายอย่างมีเหตุมีผลเป็นความพยายามอันสำคัญที่จะทำให้กฎหมายมีความง่ายต่อการทำความเข้าใจ การจัดทำประมวลกฎหมายจะช่วยให้สามารถรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่นประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Code general des collectivités territoriales) ได้รวบรวมรัฐบัญญัติไว้กว่า 170 ฉบับ นอกจากนี้การจัดทำประมวลกฎหมายยังเป็นโอกาสให้สามารถแก้ไขบทบัญญัติที่อาจจะขัดต่อรัฐธรรมนูญ ข้อตกลงระหว่างประเทศที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีพันธผูกพัน ตลอดจนบทบัญญัติที่ล้าสมัยซึ่งหากไม่มีการจัดทำประมวลกฎหมายก็คงไม่ได้รับการแก้ไข จึงถือได้ว่าการจัดทำประมวลกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการรวบรวมกฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมาไว้ด้วยกันและกำหนดให้บทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ นั้นมีความสอดคล้องกัน เป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้เกิดความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย

เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าความแน่นอนและชัดเจนของกฎหมายนั้นเป็นสิ่งสำคัญสำหรับประชาชนในการมีนิติสัมพันธ์กัน หากมีแต่เพียงผู้ที่มีการศึกษาสูงหรือผู้เชี่ยวชาญบางคนที่สามารถเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายได้ ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐ นอกจากนี้ องค์การความร่วมมือและการพัฒนาเศรษฐกิจ (Organisation de Cooperation et de développement Economiques: OECD) ยังเห็นว่า การจัดทำประมวลกฎหมายเป็นปัจจัยที่ช่วยให้มีการเจริญเติบโตทาง

เศรษฐกิจ เนื่องจากช่วยให้เจ้าของกิจการต่าง ๆ ได้รับทราบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจการของตนได้ง่ายขึ้น และทำให้เกิดความมั่นใจในความแน่นอนของกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าว และผลดีอีกประการหนึ่งของการจัดทำประมวลกฎหมาย คือ ช่วยให้การแก้ไขกฎหมายในภายหลังเป็นไปได้ง่ายขึ้น สรุปได้ว่าในยุคปัจจุบันนี้ การจัดทำประมวลกฎหมายนับเป็นหัวใจสำคัญในการพัฒนาประเทศให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลง ตลอดจนเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับสังคมยุคข้อมูลข่าวสาร

นอกจากนี้วัตถุประสงค์หลักของการปฏิรูประบบราชการของฝรั่งเศสเองนั้นก็สอดคล้องกับการจัดทำประมวลกฎหมาย กล่าวคือ เป็นระบบราชการที่ง่ายขึ้น ไม่สลับซับซ้อนทั้งในเรื่องบทบาทปฏิบัติของกฎหมายและขั้นตอนการดำเนินการของระบบราชการ เป็นระบบราชการที่ใกล้ชิดกับประชาชนและผู้ประกอบกิจการค้ามากขึ้น และประการสุดท้ายเป็นระบบราชการที่ทันสมัยหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น จากวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำประมวลกฎหมายและทำให้สามารถเข้าถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ง่ายขึ้น การจัดทำประมวลกฎหมายจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการด้วยเช่นกัน⁹

1.2 โครงสร้างองค์กรจัดทำประมวลกฎหมาย

องค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำประมวลกฎหมายในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเรียกว่า “คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย” (la Commission supérieure de Codification) ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 89-647 ลงวันที่ 12 กันยายน 2532 (ค.ศ. 1989) (Décret n°89-647 du 12 Septembre 1989 relatif à la composition et au fonctionnement de la Commission supérieure de codification) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งล่าสุดโดยรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 2002-1064 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2545 (ค.ศ. 2002) ว่าด้วยการให้บริการข้อมูลทางกฎหมายแก่ประชาชน (Décret n°2002-1064 du 7 août 2002 relatif au service public et la diffusion du droit) ส่วนการจัดองค์กรและกลไกการทำงานนั้นได้มีการกำหนดไว้ใน หนังสือเวียนลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2539 (ค.ศ. 1996) ว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมาย (Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires)¹⁰

คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนการดำเนินงานจัดทำประมวลกฎหมาย วิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย รวมทั้งให้ความเห็นชอบต่อร่างประมวลกฎหมายและร่างแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการดังกล่าวมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีประธานคณะจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นรองประธาน นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบต่อแผนการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยที่ประชุมร่วมระหว่างกระทรวง (la réunion interministerielle) จะกำหนดเนื้อหาและขอบเขตของประมวลกฎหมาย และมีเลขานุการเจ้าของเรื่อง (rapporteur) ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดโครงสร้างของประมวลกฎหมาย จัดทำตัวร่าง และประสานการดำเนินงานระหว่าง

⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย (กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2543), หน้า 87-89.

¹⁰ นิพนธ์ ฮะกิมิ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 13.

คณะกรรมการและกระทรวงที่เกี่ยวข้องสำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายได้กำหนดไว้ในหนังสือเวียน ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2539 (ค.ศ. 1996) ว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมาย¹¹

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย

ตามมาตรา 2 ของรัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1989 คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีประธานองค์คณะหรือประธานองค์คณะกิตติมศักดิ์ประจำสภาแห่งรัฐ (Conset d'état) เป็นรองประธานกรรมการ คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ กรรมการถาวร และกรรมการเฉพาะกิจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) กรรมการถาวร ประกอบด้วย ผู้แทนสภาแห่งรัฐ ผู้แทนศาลฎีกา ผู้แทนศาลตรวจเงินแผ่นดิน ผู้แทนคณะกรรมการการกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนคณะกรรมการการกฎหมายของวุฒิสภา อธิบดีกรมกระบวนกรยุติธรรมทางแพ่ง อธิบดีกรมกระบวนกรยุติธรรมทางอาญา อธิบดีกรมบริหารรัฐกิจและระบบราชการ อธิบดีประจำสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี อธิบดีกรมกิจการรัฐกิจงานุเบกษา อธิบดีกรมการเมืองการปกครองและการเงินประจำกระทรวงที่ดูแลกิจการของดินแดนโพ้นทะเล

2) กรรมการเฉพาะกิจ เป็นกรรมการที่เข้าร่วมประชุมเฉพาะคราวประชุมที่มีวาระพิจารณาประมวลกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนเท่านั้น กรรมการเฉพาะกิจประกอบด้วย ผู้แทนองค์คณะที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของสภาแห่งรัฐ ผู้แทนคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องของวุฒิสภา อธิบดีของกรมที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจะประกอบด้วยเลขานุการคณะกรรมการ (rapporteur general) 1 คน และผู้ช่วยเลขานุการ (rapporteurs generaux adjoints) อีก 2 คน

สำหรับการแต่งตั้งกรรมการ มาตรา 3 ของรัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1989 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งกรรมการไว้ดังนี้

(ก) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ออกประกาศแต่งตั้งรองประธานกรรมการ สำหรับกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของสภาแห่งรัฐ ศาลฎีกา และศาลตรวจเงินแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะขององค์กรที่เกี่ยวข้องข้างต้นจะออกประกาศแต่งตั้งกรรมการดังกล่าว โดยรองประธานและกรรมการดังกล่าวข้างต้นจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ส่วนผู้แทนจากองค์กรและส่วนราชการอื่น ๆ นั้นถือเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง

(ข) ในส่วนของกรรมการเฉพาะกิจ รองประธานกรรมการจะขอความร่วมมือไปยังองค์กรและกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะจัดทำประมวลกฎหมายให้เสนอชื่อผู้แทนเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการ

(ค) นายกรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของรองประธานกรรมการจะเป็นผู้ออกประกาศแต่งตั้งเลขานุการคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อนึ่ง ในเรื่องเกี่ยวกับค่าตอบแทนสำหรับผู้ปฏิบัติงานให้คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายนั้น รัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1989 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

¹¹ ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย, อ้างแล้ว

(ก) รองประธานกรรมการ และเลขานุการคณะกรรมการได้รับเงินค่าตอบแทนแบบเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามจำนวนที่กำหนดในประกาศร่วมของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบระบบราชการและการปฏิรูประบบราชการ และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงบประมาณ (มาตรา 9)

(ข) ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการและเลขานุการเฉพาะเรื่องได้รับเงินค่าตอบแทนแบบเหมาจ่ายเป็นรายเดือนตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนดตามข้อเสนอแนะของรองประธานกรรมการ ทั้งนี้ ภายในวงเงินที่กำหนดในประกาศร่วมของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบระบบราชการและการปฏิรูประบบราชการ และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงบประมาณ (มาตรา 10)

(ค) ผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการแต่งตั้งเพื่อช่วยเหลือนายกร่างประมวลกฎหมายได้รับเงินค่าตอบแทนแบบเหมาจ่ายตามจำนวนที่รองประธานกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ภายในวงเงินที่กำหนดในประกาศร่วมของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบระบบราชการและการปฏิรูประบบราชการ และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบงบประมาณ (มาตรา 11)¹²

(2) การจัดองค์กรของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย

การจัดองค์กรของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเป็นไปตามรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 89-647 ลงวันที่ 12 กันยายน 2532 (ค.ศ. 1989) ซึ่งต่อมาได้ถูกแก้ไขโดยรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ 97-894 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2540 (ค.ศ. 1997) ได้กำหนดเรื่ององค์ประกอบและการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายไว้ ประกอบด้วยประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ เลขานุการคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ เลขานุการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่อง และสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการและเลขาธิการคณะกรรมการ ดังนี้

(ก) ประธานกรรมการ (Président) คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ซึ่งแม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีบทบาททั่วไปในทางพิธีการ แต่การที่นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งประธานของคณะกรรมการดังกล่าวเป็นประโยชน์อย่างมากต่อบทบาทของคณะกรรมการ เนื่องจากนายกรัฐมนตรีย่อมมีอิทธิพลสำคัญต่อการสนับสนุนและผลักดันให้การดำเนินงานของคณะกรรมการเป็นไปด้วยความรวดเร็วและได้รับความร่วมมือจากองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินการจนกระทั่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

(ข) รองประธานกรรมการ (Vice-président) จะเป็นผู้บริหารงานของคณะกรรมการในทางปฏิบัติและทำหน้าที่เป็นประธานในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่สามารถเข้าประชุมได้ รวมทั้งทำหน้าที่ประธานในการประชุมคณะกรรมการกำกับแผนงาน (comité de pilotage) และคณะทำงานกลุ่มย่อย (comités restreints) ซึ่งคณะกรรมการชุดใหญ่ตั้งขึ้นตามความจำเป็นของกรณี นอกจากนี้รองประธานกรรมการยังมีหน้าที่ติดตามกำกับดูแลให้การดำเนินงานตามแผนงานจัดทำประมวลกฎหมายของคณะกรรมการสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

(ค) เลขานุการคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ (Rapporteur général et rapporteur général adjoint) จะเป็นผู้ช่วยเหลือนรองประธานกรรมการในการเตรียมการและติดตาม

¹² นิพนธ์ ษะกิมิ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 14-16.

การประชุมต่าง ๆ และเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการกำกับแผนงานและการประชุมคณะทำงานกลุ่มย่อย รวมทั้งการประชุมคณะกรรมการชุดใหญ่ นอกจากนี้ยังเป็นผู้แทนของคณะกรรมการเข้าร่วมการประชุมร่วมระหว่างกระทรวง (reunion interministérielle d'arbitrage) รวมทั้งติดตามการทำงานของเลขานุการเฉพาะเรื่อง และช่วยเหลือรองประธานกรรมการในการจัดทำรายงานประจำปีของคณะกรรมการ

(ง) เลขานุการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่อง (Rapporteurs particuliers) ในการจัดทำประมวลกฎหมายในแต่ละเรื่อง คณะกรรมการจะมอบหมายให้เลขานุการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องเป็นผู้รับผิดชอบการจัดทำประมวลกฎหมายและเป็นผู้ประสานงานระหว่างคณะกรรมการและคณะทำงานกร่างประมวลกฎหมาย โดยเลขานุการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องแต่ละคนอาจได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบประมวลกฎหมายฉบับเดียวหรือหลายฉบับก็ได้ โดยส่วนใหญ่เลขานุการเฉพาะเรื่องจะเป็นผู้แทนจากสภาแห่งรัฐ ศาลตรวจเงินแผ่นดิน ศาลยุติธรรม ศาลปกครองชั้นต้นและชั้นอุทธรณ์ ศาลตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค หรืออาจารย์มหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เลขานุการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องจะมีบทบาทสำคัญในการติดตามการจัดทำประมวลกฎหมายตลอดกระบวนการตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนกระทั่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมาย มีหน้าที่ประสานงานกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประมวลกฎหมาย รวมทั้งให้คำแนะนำในเรื่องเทคนิคการร่างกฎหมายแก่กระทรวงต่าง ๆ คอยติดตามตรวจสอบว่าการยกร่างประมวลกฎหมายเป็นไปตามแนวปฏิบัติที่คณะกรรมการให้ไว้และดำเนินการแล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา และเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยประเด็นปัญหาต่าง ๆ ในการจัดทำประมวลกฎหมาย

ทั้งนี้ เมื่อมีการยกร่างประมวลกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว เลขานุการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่อง จะเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างประมวลกฎหมายเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่จะเสนอต่อนายกรัฐมนตรีและช่วยเหลือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการยกร่างรัฐบัญญัติให้ใช้บังคับประมวลกฎหมาย

อนึ่ง เลขานุการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องไม่มีอำนาจเหนือหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประมวลกฎหมาย แต่มีหน้าที่ดำเนินการให้การจัดทำประมวลกฎหมายเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยจะประสานงานติดต่อกันอย่างใกล้ชิดกับผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายหรือช่วยแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการจัดทำประมวลกฎหมาย นอกจากนี้ในกรณีที่รองประธานกรรมการร้องขอ เลขานุการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องจะเข้าร่วมประชุมกับกรรมการกลุ่มย่อยหรือคณะกรรมการกำหนดแผนงานของคณะกรรมการ และจะรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงาน รวมทั้งเสนอร่างประมวลกฎหมายต่อคณะกรรมการเป็นผู้ตรวจสอบร่างประมวลกฎหมายครั้งสุดท้ายก่อนจะส่งไปยังนายกรัฐมนตรี อีกทั้งยังเป็นผู้ช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการร่างรัฐบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย โดยเฉพาะบทบัญญัติในส่วนที่กำหนดให้ยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ที่จะได้มีการนำมากำหนดไว้ในประมวลกฎหมายรวมทั้งเหตุผลในการตรารัฐบัญญัติด้วย

(จ) สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการและเลขาธิการคณะกรรมการ ตามมาตรา 7 ของรัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1989 คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Secrétariat général du gouvernement) เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ และมีเลขาธิการคณะกรรมการ (secrétaire général de la Commission) ทำหน้าที่ดูแลงานบริหารทั่วไปของคณะกรรมการ

และติดต่อประสานงานกับสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี รวมทั้งรับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการกำกับแผนงาน และการประชุมคณะกรรมการชุดใหญ่¹³

(3) กลไกการทำงานของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย

โดยที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเป็นองค์กรกลุ่ม ดังนั้น วิธีการทำงานจึงเป็นการประชุมหารือเป็นหลัก ซึ่งอาจเป็นการประชุมคณะกรรมการชุดใหญ่ การประชุมคณะกรรมการกำกับแผนงาน หรือการประชุมคณะทำงานกลุ่มย่อย นอกจากนี้ ในการทำงานของคณะกรรมการจะมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐสภาด้วย

(ก) การประชุมคณะกรรมการชุดใหญ่หรือเต็มคณะ การที่คณะกรรมการจะมีมติในเรื่องต่าง ๆ จะต้องใช้การประชุมชุดใหญ่แบบเต็มคณะ โดยองค์ประชุมจะประกอบด้วย รองประธานกรรมการ กรรมการถาวร กรรมการเฉพาะกิจที่เกี่ยวข้องกับเรื่องซึ่งกำหนดในระเบียบวาระการประชุม เลขานุการ คณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ โดยปกติรองประธานกรรมการจะเรียกประชุมคณะกรรมการชุดใหญ่เดือนละหนึ่งครั้งหรือตามความคืบหน้าของการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ

ในการประชุมคณะกรรมการ เลขานุการเฉพาะเรื่องและหัวหน้าคณะทำงานของหน่วยงานเจ้าภาพจะเป็นผู้เสนอรายงานเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายที่ตนรับผิดชอบอยู่ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการปฏิบัติหน้าที่เลขานุการในการประชุม สำหรับผู้แทนของหน่วยงานที่เข้าร่วมประชุมนั้น จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ระดับอธิบดีของกรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องนั้น หรือรองอธิบดีในกรณีที่อธิบดีติดราชการ

โดยที่ประชุมคณะกรรมการชุดใหญ่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานในขั้นตอนต่าง ๆ ของการจัดทำประมวลกฎหมายกำหนดแนวปฏิบัติและระเบียบวิธีในการยกร่างประมวลกฎหมาย รวมทั้งพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแผนงานจัดทำประมวลกฎหมายและรายงานประจำปี

เลขานุการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องและหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายจะเป็นผู้เสนอเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายต่อคณะกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการทำหน้าที่เลขานุการที่ประชุม

(ข) คณะกรรมการกำกับแผนงาน (Comité de pilotage) ประกอบด้วย รองประธานกรรมการ เลขานุการคณะกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ เลขานุการคณะกรรมการ ที่ปรึกษาทางเทคนิคหนึ่งคน และผู้เชี่ยวชาญ คณะกรรมการกำกับแผนงานจะประชุมสัปดาห์ละหนึ่งครั้งเพื่อพิจารณาจัดทำแผนงานของคณะกรรมการและรายงานประจำปี รวมทั้งติดตามความคืบหน้าของการยกร่างประมวลกฎหมาย และการให้ความเห็นชอบประมวลกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่เตรียมการประชุมคณะทำงานกลุ่มย่อยและการประชุมคณะกรรมการชุดใหญ่อีกด้วย

(ค) คณะทำงานกลุ่มย่อย (comités restreints) องค์ประกอบของคณะทำงานกลุ่มย่อยขึ้นอยู่กับเนื้อหาของประมวลกฎหมายแต่ละฉบับ โดยอาจประกอบด้วย รองประธานกรรมการ เลขานุการ

¹³ นิพนธ์ ะกะมี และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 16-17 และ ชาญชัย แสงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, อ้างแล้ว, หน้า 98-101.

คณะกรรมการหรือผู้ช่วยเลขานุการ และกรรมการที่เป็นผู้แทน (หรือผู้แทนสำรอง) จากสภาแห่งรัฐ ศาลฎีกา หรือศาลตรวจเงินแผ่นดิน แล้วแต่กรณี เลขานุการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่อง และหัวหน้าคณะทำงานของหน่วยงานเจ้าภาพที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องนั้น คณะทำงานกลุ่มย่อยมีหน้าที่เตรียมเรื่องเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ตนรับผิดชอบเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการชุดใหญ่ โดยเตรียมประเด็นปัญหาที่สำคัญของการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องนั้นเสนอให้คณะกรรมการชุดใหญ่พิจารณา

(ง) การประสานงานกับรัฐสภา กระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายของฝรั่งเศสในปัจจุบันเน้นความร่วมมือระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เห็นได้จากการที่รัฐกฤษฎีกา ค.ศ. 1989 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายไว้ โดยให้มีผู้แทนคณะกรรมการการกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย ทำให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และทำให้การจัดทำประมวลกฎหมายตั้งอยู่บนฐานของความเข้าใจที่ตรงกันตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะในเรื่องขอบเขตและโครงสร้างของประมวลกฎหมาย

นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติรัฐบาลจะพยายามทำความเข้าใจกับรัฐสภาเกี่ยวกับหลักการในการจัดทำประมวลกฎหมายว่า เป็นเพียงการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายโดยไม่แก้ไขหลักการของกฎหมาย ซึ่งทำให้การพิจารณาประมวลกฎหมายในชั้นรัฐสภาสามารถดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว

อย่างไรก็ตาม นโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายก็มีอุปสรรคในชั้นพิจารณาของรัฐสภา โดยมีประมวลกฎหมายบางฉบับค้างการพิจารณาอยู่ที่รัฐสภาหลายปี เช่น ร่างบทบัญญัติบรรพ 5 ของประมวลกฎหมายชนบท (le code rural) ได้ค้างพิจารณาอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎรถึง 3 ปี ก่อนที่จะตกไปเนื่องจากการยุบสภา หรือในการพิจารณาประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งในระหว่างนั้นรัฐสภาได้พิจารณาผ่านพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมจำนวน 7 ฉบับ จึงมีผลให้คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายต้องนำประมวลกฎหมายดังกล่าวมาพิจารณากันใหม่ จึงเห็นได้ว่าการจัดทำประมวลกฎหมายที่ต้องใช้ระยะเวลานานนั้นจะมีผลเสียทำให้เกิดอุปสรรคต่าง ๆ ตลอดจนทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำประมวลกฎหมายขาดความมั่นใจได้ ดังนั้น นโยบายทางการเมืองหรือความตั้งใจจริงในการจัดทำประมวลกฎหมายจึงเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินการ¹⁴

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการจัดทำประมวลกฎหมายในสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้พัฒนารุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว เป็นที่พอใจของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีแต่ละสมัยก็ได้ให้การสนับสนุนนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายต่าง ๆ อย่างจริงจัง กระทั่งในสมัยนายกรัฐมนตรี Alain Juppé ได้มีการออกหนังสือเวียนของนายกรัฐมนตรี เรื่อง การจัดทำประมวลกฎหมาย ฉบับลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2539 (ค.ศ. 1996) (Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับรูปแบบและขั้นตอนการดำเนินการ การตระเตรียมการ และการจัดทำประมวลกฎหมายต่าง ๆ¹⁵

¹⁴ นิพนธ์ ฮะกีมี และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 17-18 และชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, อ้างแล้ว, หน้า 100-102.

¹⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, อ้างแล้ว, หน้า 92.

ในปัจจุบัน (ตุลาคม 2563) สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดทำประมวลกฎหมายแล้วเสร็จ และยังมีผลใช้บังคับทั้งสิ้น 75 ฉบับ แบ่งเป็นประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิม จำนวน 17 ฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายวิชาชีพช่างฝีมือ (Code de l'artisanat) ประมวลกฎหมายแพ่ง (Code civil) และประมวลกฎหมายแบบใหม่ (Codification a droit constant) จำนวน 58 ฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคมและครอบครัว (Code de l'action sociale et des familles) ประมวลกฎหมายประกันภัย (Code des assurances)

1.2 กระบวนการจัดทำประมวลกฎหมาย

1) การยกร่างประมวลกฎหมายโดยฝ่ายบริหาร

ขั้นตอนการยกร่างประมวลกฎหมายโดยฝ่ายบริหารนี้ได้กำหนดรายละเอียดกระบวนการไว้ในหนังสือเวียนลงนามโดยนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 30 พฤษภาคม 2539 (ค.ศ. 1996) เรื่อง การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ (Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires)¹⁶ กำหนดขั้นตอนในการจัดทำประมวลกฎหมายมีรายละเอียดสรุปในแต่ละขั้นตอนได้ดังนี้¹⁷

(1) แผนงานการจัดทำประมวลกฎหมาย

กระบวนการในการจัดทำประมวลกฎหมายเริ่มต้นจากการทำ “แผนงานการจัดทำประมวลกฎหมาย” (La programmation des travaux de codification Programmation générale)¹⁸ โดยคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย (la Commission Supérieure de codification) เป็นผู้รวบรวมข้อเสนอแนะจากกระทรวงต่าง ๆ และคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ (Commissariat à la réforme de l'Etat) โดยมีการปรึกษาหารือ รับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (le secrétariat général du Gouvernement) รัฐสภา (Parlement), สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat), ศาลฎีกา (Cour de cassation) ศาลบัญชี (Cour des comptes), สถาบันการศึกษาระดับอุดมศึกษา และหน่วยงานในระดับกระทรวง¹⁹

¹⁶ NOR : PRIMX9601534C ; JORF n°129 du 5 juin 1996, โปรดดูภาคผนวกที่ 3

¹⁷ สรุปจากรายละเอียดใน Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000742705>) และ โปรดดู นิพนธ์ ฮะกีมี และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 19-22

¹⁸ Article 1.1.1. Programmation Générale (1.1. Procédure de codification), Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

¹⁹ คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2538 (ค.ศ. 1995) ให้ความเห็นชอบกับแผนงานการจัดทำประมวลกฎหมาย ในช่วงปี ค.ศ. 1996-2000 ซึ่งปรากฏในภาคผนวกต่อท้ายหนังสือเวียนฉบับนี้ รัฐมนตรีของกระทรวงต่าง ๆ สามารถเสนอแผนงานการจัดทำประมวลกฎหมายอื่น ๆ เพิ่มเติมอีกด้วยก็ได้

(2) การตัดสินใจจัดทำประมวลกฎหมาย

ขั้นตอนการตัดสินใจจัดทำประมวลกฎหมาย (Décision de principe de lancement d'un code)²⁰ เป็นกระบวนการสำคัญเพื่อพิจารณากำหนดให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายฉบับใหม่หรือในกรณีที่มีการจัดทำประมวลกฎหมายแล้วเป็นการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมาย โดยการดำเนินการในขั้นตอนนี้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยข้อเสนอแนะของรองประธานกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย จะกำหนดให้มีการประชุมร่วมระหว่างกระทรวง (une réunion interministérielle) โดยบุคคลหนึ่งในคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

ในการประชุมดังกล่าวมีวาระในพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปในการคัดเลือกบทบัญญัติของกฎหมายที่จะนำมาจัดทำประมวลกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้กำหนดขอบเขตของประมวลกฎหมาย (le périmètre du code) ที่จะครอบคลุมเรื่องใดบ้าง การกำหนดขอบเขตของประมวลกฎหมายให้ชัดเจนดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะกรณีที่เรื่องซึ่งจะจัดทำประมวลกฎหมายมีความเกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วหรือประมวลกฎหมายที่อยู่ระหว่างการร่าง ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่าง ๆ ในภายหลัง และทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำประมวลกฎหมาย

อนึ่ง การประชุมร่วมระหว่างกระทรวงดังกล่าวจะกำหนดหน้าที่ของกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและพิจารณากำหนดหน่วยงานภายในกระทรวงให้เป็นผู้ประสานงานหลักในการจัดทำประมวลกฎหมาย (chef de file de l'opération) มีหน้าที่ในการเตรียมจัดทำร่างประมวลกฎหมาย (le projet de Code) และหน้าที่อื่น ๆ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการจัดทำประมวลกฎหมาย ทั้งในส่วนของรัฐบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง (parties Législative et Réglementaire)

โดยมติที่ประชุมในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นจะจัดทำเป็นรายงานการประชุมร่วมระหว่างกระทรวงที่เป็นเอกสารที่สามารถใช้อ้างอิงได้ (un compte rendu interministériel qui a valeur de référence) และเมื่อที่ประชุมร่วมระหว่างกระทรวงได้มีมติในหลักการในเรื่องใด ๆ แล้ว จะมีการตั้งคณะทำงานจัดทำประมวลกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วย คณะทำงานของหน่วยงานเจ้าภาพ (Mission de codification) และคณะทำงานยกร่างประมวลกฎหมาย (Groupe de travail) ซึ่งต้องปฏิบัติตามมติเกี่ยวกับหลักการในการจัดทำประมวลกฎหมายและคณะทำงานต้องเริ่มการจัดทำประมวลกฎหมายโดยทันที (sans délai)

(3) การเริ่มจัดทำประมวลกฎหมาย

ในการเริ่มจัดทำประมวลกฎหมาย (Mise en place de la mission de codification)²¹ หน่วยงานเจ้าภาพจะได้รับการจัดสรรบุคลากรและเครื่องมือที่จำเป็นในการเตรียมการจัดทำประมวลกฎหมายภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยจะมีการจัดตั้งคณะทำงานถาวรในการจัดทำประมวลกฎหมาย (une mission

²⁰ Article 1.1.2 Décision de principe de lancement d'un code (1.1. Procédure de codification), Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

²¹ Article 1.1.3. Mise en place de la mission de codification (1.1. Procédure de codification), Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

de codification, organe permanent) ที่รับผิดชอบการจัดทำประมวลกฎหมายตลอดทั้งกระบวนการ โดยหลักแล้วหัวหน้าคณะทำงานของหน่วยงานเจ้าภาพจะเป็นข้าราชการระดับสูง (เช่น ผู้อำนวยการกองนิติการ หรือผู้ตรวจราชการประจำกรม) โดยจะมีการกำหนดมาตรการในการทำงานเพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานจัดทำประมวลกฎหมาย

ในการทำงานยกร่างประมวลกฎหมาย คณะทำงานฯ จะได้รับความช่วยเหลือหรือประสานงานจากหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ คอมพิวเตอร์ หรือระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หากหน่วยงานเจ้าภาพที่มีประสบการณ์ในการจัดทำประมวลกฎหมายไม่มากนัก สามารถขอคำปรึกษาหรือข้อมูลจากคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย ซึ่งสามารถแนะนำตัวอย่างหรือประสบการณ์ในการดำเนินการของหน่วยงานอื่นที่ได้จัดทำประมวลกฎหมายเสร็จสิ้นไปแล้วได้ ทั้งนี้ คณะที่ปรึกษารัฐมนตรี (cabinet du ministre) ที่เกี่ยวข้องจะติดตามความคืบหน้าของการจัดทำประมวลกฎหมาย และให้ความช่วยเหลือในเรื่องต่าง ๆ แก่คณะทำงานฯ

(4) การตั้งคณะทำงานจัดทำประมวลกฎหมาย

หัวหน้าคณะทำงานของหน่วยงานเจ้าภาพจะจัดให้มีการประชุมคณะทำงานยกร่างประมวลกฎหมาย (Mise en place du groupe de travail)²² เป็นระยะ ๆ ตามความเหมาะสม คณะทำงานดังกล่าวประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ในคณะทำงานของหน่วยงานเจ้าภาพ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นภายในกระทรวงที่มีส่วนเกี่ยวข้องและผู้แทนของกระทรวงอื่น ๆ ที่แต่งตั้งโดยที่ประชุมร่วมระหว่างกระทรวง (la réunion interministerielle) รวมทั้งเลขานุการเฉพาะเรื่อง (le rapporteur particulier) ซึ่งคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแต่งตั้งให้รับผิดชอบการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องนั้น

อย่างไรก็ดี สมาชิกของคณะทำงานยกร่างประมวลกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจในนามของหน่วยงานต้นสังกัดของตน โดยผลของการตัดสินใจจะผูกพันหน่วยงานของตนด้วย อนึ่ง คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อช่วยเหลืองานของคณะทำงานยกร่างประมวลกฎหมายโดยการคัดเลือกจากคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย ทั้งนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งอาจได้รับค่าตอบแทนไม่เกินกว่าที่กำหนดและมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือคณะทำงานในการจัดทำประมวลกฎหมาย

(5) ขั้นตอนเบื้องต้นสำหรับการจัดทำประมวลกฎหมาย

เมื่อมีการตั้งคณะทำงานจัดทำประมวลกฎหมายตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว คณะทำงานจะดำเนินการในขั้นตอนเบื้องต้น (Travaux préliminaires)²³ โดยพลัน เริ่มจากการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายและรวบรวมบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะจัดทำประมวลกฎหมาย กำหนดขอบเขตของประมวลกฎหมายโดยละเอียด (fine du périmètre du code) และรายงานผลการดำเนินการเบื้องต้นและ

²² Article 1.1.4 Mise en place du groupe de travail (1.1. Procédure de codification), Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

²³ Article 1.1.5. Travaux préliminaires (1.1. Procédure de codification), Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

เสนอรอบระยะเวลาแล้วเสร็จ (un calendrier prévisionnel détaillé) ของการจัดทำประมวลกฎหมายในขั้นตอนต่าง ๆ ที่กำหนดโดยที่ประชุมร่วมระหว่างกระทรวง ต่อรองประธานกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย (vice-président de la Commission supérieure de codification) ภายใน 2 เดือนนับแต่มีการตั้งคณะทำงานฯ

จากนั้นคณะทำงานจะจัดทำเค้าโครงของประมวลกฎหมายโดยละเอียด (un projet de plan détaillé) โดยในขั้นตอนเบื้องต้นนี้จะมีการขอคำปรึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากคณะกรรมการระดับสูง (conseils supérieurs) สภาระดับสูง (conseils supérieurs) องค์กรอิสระทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะจัดทำประมวลกฎหมาย (les autorités administratives indépendantes concernées) นอกจากนี้ยังจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำประมวลกฎหมายจากตัวแทนผู้ใช้บริการสาธารณะ (représentants des usagers) ผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้อง อาจารย์สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัย โดยการประชุมหารือรับฟังความคิดเห็นนี้มีวัตถุประสงค์ในการหลีกเลี่ยงความเข้าใจคลาดเคลื่อนที่อาจเกิดขึ้นได้ในการจัดทำประมวลกฎหมาย

นอกจากนี้คณะทำงานฯ ต้องติดต่อประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำประมวลกฎหมายในบางส่วนด้วย เช่น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่มีโทษทางอาญา ในกรณีของบทบัญญัติที่มีโทษทางอาญา กระทรวงกิจการโพ้นทะเล (le ministère de l'outre-mer) ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกิจการโพ้นทะเล และสถาบันกฎหมายท้องถิ่นของอัลซาส-โมเซล (l'institut du droit local d'Alsace-Moselle)

ทั้งนี้ เมื่อคณะทำงานฯ ได้จัดทำเค้าโครงของประมวลกฎหมายเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอต่อคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายพิจารณาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

(6) กระบวนการภายหลังได้รับความเห็นชอบเค้าโครงของประมวลกฎหมาย

ภายหลังจากคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายได้ให้ความเห็นชอบเค้าโครงของประมวลกฎหมาย การจัดทำประมวลกฎหมายประกอบด้วยกระบวนการสำคัญ 2 ขั้นตอน ได้แก่ การยกร่างประมวลกฎหมายในส่วนบทบัญญัติระดับรัฐบัญญัติ (Préparation du projet de partie Législative) และการยกร่างประมวลกฎหมายในส่วนบทบัญญัติระดับอนุบัญญัติ (Préparation du projet de partie Réglementaire)

การยกร่างประมวลกฎหมายในส่วนบทบัญญัติระดับรัฐบัญญัติ (Préparation du projet de partie Législative)²⁴ หลังจากคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายได้ให้ความเห็นชอบเค้าโครงของประมวลกฎหมายแล้ว คณะทำงานยกร่างประมวลกฎหมายก็จะเริ่มต้นยกร่างประมวลกฎหมายในส่วนที่เป็นบทบัญญัติระดับรัฐบัญญัติหรือกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติก่อน ในการนี้จะมีการแจ้งให้คณะที่ปรึกษา รัฐมนตรีและกระทรวงที่เกี่ยวข้องทราบถึงปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ในกรณีที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ และเป็นปัญหาในทางเทคนิค หน่วยงานเจ้าภาพก็จะเสนอให้คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายวินิจฉัยชี้ขาด แต่หากเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนในเชิงนโยบายก็จะเสนอให้คณะที่ปรึกษารัฐมนตรีเพื่อจัดให้มีการประชุมร่วม

²⁴ Article 1.1.6. Préparation du projet de partie Législative (1.1. Procédure de codification), Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

ระหว่างกระทรวงเพื่อหาข้อยุติต่อไป ทั้งนี้ รองประธานกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายอาจร้องขอให้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาดปัญหาดังกล่าวได้

เมื่อคณะทำงานได้ยกร่างประมวลกฎหมายในส่วนของบทบัญญัติระดับรัฐบัญญัติ แล้วเสร็จ ก็จะเสนอให้คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายตรวจพิจารณา โดยคณะทำงานกลุ่มย่อย (un groupe restreint de la commission) ของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายจะศึกษาร่างในเบื้องต้น และเสนอความเห็นให้ที่ประชุมคณะกรรมการชุดใหญ่ (séance plénière) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างประมวลกฎหมาย

ภายหลังจากคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายได้ให้ความเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายแล้ว รองประธานกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายจะส่งร่างประมวลกฎหมายไปยังรัฐบาล โดยมีหนังสือชี้แจงหลักการทั่วไปของร่างประมวลกฎหมาย (l'économie générale du code) รวมทั้งอาจมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบกฎหมายบางเรื่องให้มีเอกภาพ (la mise en cohérence) เข้าใจและเข้าถึงได้ง่าย (la simplification) และพัฒนากฎหมาย (l'amélioration du droit existant) จากนั้นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (le secrétariat général du Gouvernement) จะส่งร่างประมวลกฎหมายให้สภาแห่งรัฐตรวจพิจารณา และเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับร่างประมวลกฎหมายแล้วก็ตรารัฐกำหนดเพื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายไปก่อน แล้วจึงเสนอร่างรัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดต่อรัฐสภาในภายหลัง²⁵

การยกร่างประมวลกฎหมายในส่วนบทบัญญัติระดับอนุบัญญัติ (Préparation du projet de partie Réglementaire)²⁶ เพื่อให้การประกาศใช้ประมวลกฎหมายทั้งฉบับและใช้บังคับพร้อมกัน และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความล่าช้าอันเกิดจากการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายในส่วน บทบัญญัติในระดับรัฐบัญญัติและส่งผลกระทบต่อกรณีที่บทบัญญัติทั้งสองส่วนประกาศใช้บังคับไม่พร้อมกัน

²⁵ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 การพิจารณาร่างประมวลกฎหมายโดยรัฐสภาจะใช้กระบวนการนิติบัญญัติปกติเช่นเดียวกับการพิจารณาร่างกฎหมายโดยทั่วไป โดยได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ประมวลกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดีโดยที่รัฐสภามีร่างกฎหมายสำคัญที่จะต้องพิจารณาเป็นจำนวนมากประกอบกับร่างประมวลกฎหมายมิใช่เรื่องเร่งด่วนที่ต้องบรรจุเข้าวาระการประชุมของรัฐสภาเมื่อเปรียบเทียบกับร่างกฎหมายที่เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาล หรือมีความสำคัญในทางการเมืองที่ต้องเร่งขึ้นบังคับใช้โดยเร็ว ร่างประมวลกฎหมายที่จัดทำเสร็จแล้วจึงรอการบรรจุเข้าสู่ระเบียบวาระการพิจารณาของรัฐสภาอยู่เป็นเวลานาน ซึ่งระหว่างนั้นก็ได้มีการตรากฎหมายใหม่ขึ้นบังคับใช้ในเรื่องเดียวกันมากมาย ทำให้บทบัญญัติจำนวนมากในประมวลกฎหมายล้าสมัยไปอย่างรวดเร็ว ในขั้นของการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายของรัฐสภา จึงจำเป็นต้องมีการเสนอคำแปรญัติเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติของประมวลกฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับกฎหมายในเรื่องเดียวกันที่เพิ่งตราขึ้นใช้บังคับ ทำให้กระบวนการพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อประมวลกฎหมายต้องล่าช้าออกไปอีก จนการจัดทำประมวลกฎหมายโดยรวมต้องชะงักงันในที่สุด

ดังนั้น นับแต่ปี ค.ศ. 1999 เป็นต้นมา รัฐบาลจะใช้วิธีการตรารัฐกำหนดเพื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายไปก่อน แล้วจึงเสนอร่างรัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดต่อรัฐสภาในภายหลัง, (โปรดดู นิพนธ์ ะกิมิ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 22)

²⁶ Article 1.1.7 Préparation du projet de partie Réglementaire (1.1. Procédure de codification), Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

ทำให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร จึงมีแนวปฏิบัติว่าคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายจะต้องตรวจสอบและรวบรวมอนุบัญญัติไปพร้อมกับบทบัญญัติระดับรัฐบัญญัติและต้องเริ่มกร่างประมวลกฎหมายในส่วนที่เป็นอนุบัญญัติอย่างช้าที่สุดในทันทีที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายได้ให้ความเห็นชอบโครงร่างประมวลกฎหมายในส่วนที่เป็นบทบัญญัติระดับรัฐบัญญัติแล้ว

การตรวจพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายในส่วนที่เป็นอนุบัญญัตินี้ คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายจะพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างบทบัญญัติส่วนที่เป็นอนุบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรองประธานกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายอาจมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีชี้แจงถึงปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้นได้ จากนั้นการประกาศบังคับใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีขั้นตอนในทำนองเดียวกับรัฐกฤษฎีกาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ (Décret en Conseil d'Etat)

ในกรณีหากมีการพิจารณาที่ล่าช้าขึ้น (Les retards supplémentaires) ภายหลังขั้นตอนนี้จะถือว่าไม่มีเหตุผลที่สมควร หน่วยงานเจ้าภาพต้องรีบดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการลงนาม โดยผู้มีอำนาจและประกาศบังคับใช้โดยเร็ว หากเกิดความล่าช้า ไม่ว่าจะเป็นอย่างใดในขั้นตอนการกร่าง การลงนาม หรือ การประกาศบังคับใช้ กรรมการเฉพาะเรื่อง (les rapporteurs particuliers) จะเป็นผู้แจ้งให้รองประธานกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายทราบ ซึ่งรองประธานฯ จะได้สอบถามไปยังนายกรัฐมนตรีต่อไป

2) การให้ความเห็นชอบประมวลกฎหมาย

(1) กลไกในการให้ความเห็นชอบโดยการตรารัฐกำหนด ตามมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญ

มาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ได้กำหนดให้รัฐสภาสามารถตราบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลตรารัฐกำหนด (ordonnance) ในเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจตราบัญญัติได้ โดยบัญญัติว่า

“เพื่อดำเนินการตามนโยบายของตน รัฐบาลอาจขออนุญาตรัฐสภาตรารัฐกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนดในเรื่องซึ่งโดยปกติอยู่ในเขตอำนาจตรากฎหมายของรัฐสภา รัฐกำหนดดังกล่าวต้องตราขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี หลังการตรวจพิจารณาโดยสภาแห่งรัฐ รัฐกำหนดนี้มีผลใช้บังคับย้อนหลังนับแต่วันที่ประกาศใช้ แต่จะไม่มีผลใช้บังคับต่อไป ถ้ารัฐบาลไม่ได้เสนอร่างบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดต่อรัฐสภาภายในระยะเวลาที่รัฐบัญญัติมอบอำนาจกำหนดไว้

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว การแก้ไขรัฐกำหนดจำต้องตราเป็นรัฐบัญญัติ”

จากบทบัญญัติมาตรา 38 ข้างต้น สามารถสรุปหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรารัฐกำหนดและสถานะทางกฎหมายของรัฐกำหนด กล่าวโดยสรุปดังนี้²⁷

ก. รัฐสภาต้องตรากฎหมายมอบอำนาจให้รัฐบาล โดยรัฐบาลจะต้องระบุอย่างชัดเจนว่าอนุญาตให้ตรารัฐกำหนดเพื่อวัตถุประสงค์ใด²⁸ โดยรัฐบัญญัติมอบอำนาจจะต้องกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 38

²⁷ นิพนธ์ ฮอร์มี และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 23-25

²⁸ เช่น ในรัฐบัญญัติฉบับที่ 99-1071 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2542 (ค.ศ. 1999) รัฐบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลตรารัฐกำหนดเพื่อให้ความเห็นชอบต่อบทบัญญัติ ในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายบางฉบับ การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนด บัญญัติไว้ในมาตรา 1

ไว้ 2 ช่วง ได้แก่ ระยะเวลาที่รัฐบาลได้รับอนุญาตให้ตรารัฐกำหนด และระยะเวลาที่รัฐบาลจะต้องเสนอร่าง รัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนด (projet de loi de ratification) ต่อรัฐสภา

ข. รัฐบาลต้องตรารัฐกำหนดภายในระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติมอบอำนาจ²⁹ โดยรัฐกำหนดต้องผ่านการตรวจพิจารณาของสภาแห่งรัฐและได้รับความเห็นชอบของ คณะรัฐมนตรี จากนั้นประธานาธิบดีจะเป็นผู้ลงนามประกาศใช้บังคับรัฐกำหนดและมีการลงนามกำกับโดย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ระหว่างวันประกาศใช้บังคับรัฐกำหนดและวันสิ้นสุดกำหนดเวลา อนุญาตให้ตรารัฐกำหนด รัฐกำหนดจะมีค่าบังคับเทียบทุกกฎของฝ่ายบริหาร กรณีนี้จึงอาจมีการยื่นฟ้องต่อ ศาลปกครองให้สั่งเพิกถอนรัฐกำหนดได้

“รัฐบาลได้รับมอบอำนาจให้รวบรวมบทบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นบังคับใช้เป็นประมวลกฎหมาย ดังต่อไปนี้ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญ

1° ประมวลกฎหมายการเกษตร บรรพ 7 บรรพ 9 และการปรับปรุงบรรพ 1 บรรพ 2 บรรพ 3 บรรพ 4 บรรพ 5 บรรพ 6 และบรรพ 8 ให้เป็นปัจจุบัน

2° ประมวลกฎหมายการศึกษา

3° ประมวลกฎหมายสาธารณสุข

4° ประมวลกฎหมายพาณิชย์

5° ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

6° พระธรรมนูญศาลปกครอง

7° ประมวลกฎหมายจราจร

8° ประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม

9° ประมวลกฎหมายการเงิน

ประมวลกฎหมายดังกล่าวข้างต้นให้จัดทำเป็นรัฐกำหนด โดยนำบทบัญญัติของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวมารวบรวมและจัดหมวดหมู่

บทบัญญัติของกฎหมายที่จะนำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย ได้แก่ บทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการประกาศใช้ รัฐกำหนด เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายให้ถูกต้อง เพื่อให้บทบัญญัติที่นำมารวบรวม มีความสอดคล้องกัน หรือเพื่อให้ระบบกฎหมายมีเอกภาพ ทั้งนี้ รัฐบาลมีอำนาจในการนำบทบัญญัติที่รวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายไปใช้บังคับแก่นิวคาสีโดเนีย บรรดาดินแดนโพ้นทะเล แซงต์ปีแอร์ และมีเกอลง และมายอต โดยปรับให้เหมาะสมแก่กรณี”

²⁹ เช่น ในรัฐบัญญัติฉบับที่ 99-1071 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2542 (ค.ศ. 1999) รัฐบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลตรารัฐกำหนด เพื่อให้ความเห็นชอบต่อบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายบางฉบับ การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนด บัญญัติไว้ในมาตรา 2

“ให้ตรารัฐกำหนดตามมาตรา 1 ภายในระยะเวลาดังต่อไปนี้

a) ภายในหกเดือนนับแต่วันประกาศบังคับใช้รัฐบัญญัติฉบับนี้สำหรับประมวลกฎหมายตามมาตรา 1 1° 2° และ 3°

b) ภายในเก้าเดือนนับแต่วันประกาศบังคับใช้รัฐบัญญัติฉบับนี้สำหรับประมวลกฎหมายตามมาตรา 14° 5° และ 6°

c) ภายในสิบสองเดือนนับแต่วันประกาศบังคับใช้รัฐบัญญัติฉบับนี้สำหรับประมวลกฎหมายอื่น ๆ ที่เหลือ

(...)”

ค. รัฐบาลต้องเสนอร่างรัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยเมื่อพ้นระยะเวลาที่รัฐบัญญัติมอบอำนาจฯ กำหนดให้รัฐบาลเสนอร่างรัฐบัญญัติอนุมัติรัฐกำหนดต่อรัฐสภา หากรัฐบาลไม่สามารถเสนอร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ รัฐกำหนดเป็นอันสิ้นผลบังคับ³⁰

สำหรับกรณีที่รัฐบาลเสนอร่างรัฐบัญญัติภายในระยะเวลาที่กำหนด สถานะทางกฎหมายของรัฐกำหนดจะขึ้นอยู่กับความคิดเห็นของรัฐสภา ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

(ก) ไม่มีการบรรจุร่างรัฐบัญญัติที่รัฐบาลเสนอเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของรัฐสภา ในกรณีดังกล่าวรัฐกำหนดจะมีค่าบังคับเทียบเท่ากฎหมายของฝ่ายบริหารต่อไป

(ข) รัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติแล้วมีมติไม่เห็นชอบกับรัฐกำหนด ในกรณีดังกล่าว รัฐกำหนดเป็นอันสิ้นผลบังคับ

(ค) รัฐสภาได้พิจารณาร่างรัฐบัญญัติแล้วมีมติเห็นชอบกับรัฐกำหนด ในกรณีดังกล่าว รัฐกำหนดจะมีค่าบังคับเป็นกฎหมาย กรณีนี้จึงไม่อาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้สั่งเพิกถอนรัฐกำหนดได้อีกต่อไป

(2) ตรารัฐกำหนดเพื่อให้ความเห็นชอบต่อบทบัญญัติที่นำมารวบรวมในประมวลกฎหมาย

การให้ความเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายที่ได้จัดทำขึ้น โดยใช้กลไกตามมาตรา 38 ของรัฐธรรมนูญตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ฝ่ายบริหารได้เริ่มใช้วิธีการตรารัฐกำหนดเพื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1999 โดยรัฐสภาได้ตรารัฐบัญญัติฉบับที่ 99-1071 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2542 (ค.ศ. 1999) รัฐบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลตรารัฐกำหนดเพื่อให้ความเห็นชอบต่อบทบัญญัติ ในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายบางฉบับ การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนด³¹ รัฐบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนดเพื่อให้ความเห็นชอบต่อบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในประมวลกฎหมายบางฉบับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 รวม 9 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายการเกษตร บรรพ 7 บรรพ 9 และการปรับปรุงบรรพ 1 บรรพ 2 บรรพ 3 บรรพ 4 บรรพ 5 บรรพ 6 และบรรพ 8 ให้เป็นปัจจุบัน ประมวลกฎหมายการศึกษา ประมวลกฎหมายสาธารณสุข ประมวลกฎหมายพาณิชย์ ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม พระธรรมนูญศาลปกครอง ประมวลกฎหมายจราจร ประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม และประมวลกฎหมายการเงิน

³⁰ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 วรรคสอง แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ 99-1071 ลงวันที่ 16 ธันวาคม 2542 (ค.ศ. 1999) รัฐบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลตรารัฐกำหนดเพื่อให้ความเห็นชอบต่อบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายบางฉบับ การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตรารัฐกำหนด ดังนี้

“ (...) ให้เสนอร่างรัฐบัญญัติให้สัตยาบันรัฐกำหนดแต่ละฉบับต่อรัฐสภาภายในสองเดือนนับแต่วันประกาศใช้รัฐกำหนดดังกล่าว และอย่างช้าที่สุดภายในวันสุดท้ายของเดือนที่สิบสี่ นับแต่วันประกาศใช้รัฐบัญญัติฉบับนี้สำหรับประมวลกฎหมายตาม c)”

³¹ โปรดดูภาคผนวกที่ 4, Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie Législative de certains codes

ทั้งนี้ ต่อมารัฐบัญญัติ ฉบับที่ 2003-591 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2546 (ค.ศ. 2003) ว่าด้วยการมอบอำนาจให้รัฐบาลดำเนินการลดความซับซ้อนของกฎหมาย³² ให้อำนาจฝ่ายบริหารตราข้อกำหนดเพื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเพิ่มเติมได้อีก เช่น ประมวลกฎหมายมรดกทางวัฒนธรรม ประมวลกฎหมายการศึกษาวิจัย ฯลฯ

สำหรับการตราข้อกำหนดในการให้ความเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายครั้งล่าสุด ได้แก่ การจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครอง (code des relations entre le public et l'administration-CRPA) โดยคณะกรรมการร่วมระหว่างกระทรวงเพื่อการพัฒนาการดำเนินงานของภาครัฐ (Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique-CIMAP) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้มีมติเห็นชอบกับการจัดทำประมวลกฎหมายในการประชุมเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2555 (ค.ศ. 2012) โดยการจัดทำประมวลกฎหมายนี้ได้ใช้วิธีการเช่นเดียวกับที่ผ่านมา โดยรัฐบาลได้ตราบัญญัติ ฉบับที่ 2013-1005 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2556 (ค.ศ. 2013)³³ มอบอำนาจให้รัฐบาลตราข้อกำหนดเพื่อให้ความเห็นชอบกับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายว่าด้วยการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครองภายในกำหนดเวลา 24 เดือนนับแต่วันประกาศใช้รัฐบัญญัติดังกล่าว

3) การดำเนินการภายหลังประกาศใช้ประมวลกฎหมายแล้ว

ภายหลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะจัดทำหนังสือเวียนเพื่ออธิบายสาระสำคัญของบทบัญญัติต่าง ๆ ในประมวลกฎหมาย และมีการนำประมวลกฎหมายลงเผยแพร่ในเว็บไซต์ของรัฐบาลที่ให้บริการข้อมูลทางกฎหมายแก่ประชาชน (www.legifrance.gouv.fr)

นอกจากนี้ ในกรณีที่หน่วยงานมีข้อสังเกตจากการจัดทำประมวลกฎหมายในการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายในเรื่องที่ได้จัดทำเป็นประมวลกฎหมายแล้ว หรือแก้ไขหลักการของประมวลกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็สามารถใช้กลไกในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ และหลีกเลี่ยงการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นใช้ซึ่งจะทำลายความเป็นเอกภาพของประมวลกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ เกิดปัญหาการไม่มีสภาพบังคับของประมวลกฎหมายและการขาดความเป็นระบบของประมวลกฎหมาย³⁴

³² Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, โปรดดูรายละเอียดของกฎหมายที่ <https://www.legifrance.gouv.fr/loca/id/JORFTEXT000000422094/2020-10-26/>

³³ Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens, โปรดดูรายละเอียดของกฎหมายที่ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000028183023/2020-10-26/>, และดูสาระสำคัญและกระบวนการในการจัดทำประมวลกฎหมายดังกล่าวได้ที่ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวงศ์, “ประมวลกฎหมาย “วิธปฏิบัติราชการทางปกครอง” ของฝรั่งเศส” ในหนังสือโอกาสอายุครบ 60 ปี ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563, หน้า 259-277.

³⁴ นิพนธ์ ะกะมี และคณะ, เพิ่งอ้าง, หน้า 27

1.3 เนื้อหาสาระของประมวลกฎหมาย

สำหรับเนื้อหาสาระของประมวลกฎหมายที่เรียกกันในระบบกฎหมายฝรั่งเศสว่า “codification à droit constant” มีสาระสำคัญที่ต้องพิจารณา ได้แก่ หลักการและเกณฑ์ในการจัดทำประมวลกฎหมาย โครงสร้างของประมวลกฎหมาย และรูปแบบการนำเสนอของประมวลกฎหมาย โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) หลักการและเกณฑ์ในการจัดทำประมวลกฎหมาย

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นแตกต่างจากการจัดทำประมวลแบบดั้งเดิมหรือแบบคลาสสิก (les codes classiques) ที่คุ้นเคยกันในภาพของประมวลกฎหมายที่ยิ่งใหญ่ห้าฉบับที่จัดทำขึ้นในยุคของนโปเลียน (les cinq grands codes napoléoniens) แต่ได้ถูกพัฒนามาเป็นรูปแบบของการประมวลบทบัญญัติกฎหมายและกฎ (textes législatifs et réglementaires) โดยการทำให้เข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย³⁵ กล่าวคือ เป็นการรวบรวมกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่มีมากมายหลายฉบับ ทั้งในระดับรัฐบัญญัติ (Loi) และระดับกฎ (réglementaire) ที่มีหลักการและสาระสำคัญไปในแนวทางเดียวกัน รวมเข้าไว้ด้วยกันโดยจัดโครงสร้างของบทบัญญัติในส่วนต่าง ๆ ขึ้นใหม่ เป็นหมวดหมู่ที่เป็นระบบและมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเหตุเป็นผลของเรื่องที่จะนำมาประมวล ทั้งนี้ โดยไม่มีการแก้ไขหลักการหรือสาระสำคัญเดิมตลอดจนคงไว้ซึ่งลำดับศักดิ์ของรัฐบัญญัติและกฎฉบับต่าง ๆ ที่นำมาประมวลกันไว้นั้น ซึ่งฝรั่งเศสเรียกการจัดทำประมวลโดยวิธี (la méthode) นี้ว่า “codification à droit constant” อันมีเป้าหมายคือการทำให้อ่านเข้าใจง่าย (simplification) และการปรับปรุง (amélioration) รูปแบบโครงสร้างให้เป็นระบบมากขึ้น ตลอดจนมีการประสานกันอย่างกลมกลืนสอดคล้องกัน (harmonisation) ของบทบัญญัติกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล³⁶ ดังนั้น จึงเป็นอีกรูปแบบหนึ่งของการประมวลกฎหมายที่ต่างไปจากรูปแบบที่ระบบกฎหมายไทยใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นรูปแบบดั้งเดิมคือประมวลกฎหมายยุคของนโปเลียน กล่าวคือ เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภาไม่ได้มีการเอากฎหมายลำดับรองหรือกฎประมวลเข้ามาไว้ด้วยแต่อย่างใด หลักการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่นี้ยังมีลักษณะเด่นที่แตกต่างจากรูปแบบเดิมที่จะต้องมีการติดตามทบทวนอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันสถานการณ์ปัจจุบันอยู่เสมอ ทั้งนี้ หากมีการออกกฎหมายหรือกฎเพิ่มเติมในเรื่องเดียวกันนี้ก็ต้องนำมารวมเพิ่มเติมในประมวลดังกล่าว สำหรับหลักในการจัดทำประมวลกฎหมาย มีสาระสำคัญแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) เนื้อหาและขอบเขตในการแก้ไขเนื้อหา

ดังที่กล่าวในข้างต้นแล้วว่าการจัดทำประมวลกฎหมายแบบ “à droit constant” มีหลักการสำคัญ คือ การห้ามมิให้แก้ไขหลักการอันเป็นสาระสำคัญ (fond) ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล เพราะมิใช่การปฏิรูปรูปเนื้อหาที่เป็นหลักการของกฎหมาย แต่เป็นการให้มีการปรับปรุง (amélioration) ได้นั้น หมายถึงเป็นเพียงการแก้ไขปรับปรุงในเรื่องรูปแบบ (forme) เท่านั้น หมายรวมถึง

³⁵ Textes généraux, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires. JORF n°129 du 5 juin 1996. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000742705/> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2563).

³⁶ 2. Méthodes, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

การปรับปรุงบทบัญญัติให้ชัดเจนขึ้นและให้มีความสอดคล้องเป็นเอกภาพไม่ขัดแย้งกัน ตลอดจนเปลี่ยนมาใช้ถ้อยคำหรือสำนวนกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบันแทนถ้อยคำเก่าที่ล้าสมัยแล้ว นอกจากนี้ผู้จัดทำประมวลจะต้องมีการตรวจสอบบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎที่จะนำมาประมวลว่ามีส่วนที่ถูกยกเลิกหรือสิ้นผลบังคับแล้ว กรณีนี้ไม่ต้องนำบทบัญญัตินั้นมาประมวล และถ้าหากมีบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎที่จะนำมาประมวลบางส่วนขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือข้อผูกพันระหว่างประเทศที่ฝรั่งเศสมีพันธกรณีผูกพัน ผู้จัดทำประมวลก็สามารถเสนอดำเนินการแก้ไขปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าได้³⁷

สำหรับกรณีปกติทั่วไป หากคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายมีความเห็นเกี่ยวกับความจำเป็นในการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายบางส่วนสามารถทำเป็นข้อสังเกตในเชิงรูปแบบและเนื้อหา (les observations de forme et de fond) ไปพร้อมกับเอกสารแนบร่างประมวลฉบับนั้นได้³⁸ อย่างไรก็ตามในกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งอาจเสนอโดยตรงเป็นบทบัญญัติใหม่ตามความเห็นของคณะกรรมการจัดทำประมวลในจุดที่ต้องการแก้ไข ทั้งนี้ โดยร่างประมวลกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย หากคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแก้ไขเนื้อหาสาระในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายในเรื่องใด รองประธานกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายสามารถเสนอความเห็นเป็นเอกสารต่อนายกรัฐมนตรีและรองการพิจารณาของคณะรัฐบาลในกรณีนี้หรือคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายอาจเสนอความเห็นในกรณีเดียวกันนี้โดยตรงต่อรัฐสภาในวาระที่มีการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการอภิปรายในรัฐสภานั้นก็จะนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาหรือหลักการบางกรณีที่เป็นไปได้โดยกระบวนการนิติบัญญัติที่เป็นอำนาจของรัฐสภา³⁹

(2) องค์ประกอบของประมวลกฎหมาย

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบ “à droit constant” เป็นการนำกฎหมายระดับรัฐบัญญัติและระดับกฎที่เป็นเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกันมาประมวลเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีองค์ประกอบของประมวลกฎหมายแบ่งเป็น 2 ส่วน (le reclassement en partie) ได้แก่ ส่วนกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (Partie Législative) และส่วนที่เป็นกฎต่าง ๆ (Partie Réglementaire)⁴⁰ ในปัจจุบันฝรั่งเศสมีประมวลกฎหมาย

³⁷ Textes généraux, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

³⁸ Paragraphe 5 du 2.1.1 Codification « à droit constant » et paragraphe 1.1.8 Présentation formelle des projets, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

³⁹ Paragraphe 5 du 2.1.1 Codification « à droit constant », Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

⁴⁰ Paragraphe 2.1.4 Déclassifications et reclassement, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

ทั้งสิ้น 75 ฉบับ ซึ่งมีประมวลกฎหมายบางส่วนยังคงอยู่ในรูปแบบคลาสสิกและใช้บังคับอยู่⁴¹ แต่ส่วนใหญ่ถูกจัดทำเป็นประมวลกฎหมายในรูปแบบใหม่ (codification à droit constant) โดยมีการจัดกลุ่มแยกเป็นสองส่วนดังกล่าว และเรียงเนื้อหาโดยใช้เค้าโครงที่เหมือนกันทั้งส่วนที่เป็นกฎหมายและส่วนที่เป็นกฎ ประมวลกฎหมายแต่ละฉบับจะเริ่มต้นด้วยส่วนที่เป็นกฎหมายระดับรัฐบัญญัติก่อน เมื่อจบเนื้อหาในส่วนกฎหมายแล้วก็จะขึ้นส่วนที่สองคือส่วนที่เป็นกฎในระดับรัฐกฤษฎีกาและกฎกระทรวง⁴² ซึ่งจะมีการระบุด้วยย่อเพื่อบอกลำดับศักดิ์ของกฎหมายหรือกฎที่นำมาประมวลไว้ด้วยกัน

อย่างไรก็ดี ในการจัดทำประมวลกฎหมายในลักษณะนี้มีข้อน่าสังเกตว่า การจัดทำประมวลในรูปแบบใหม่ได้เริ่มมีการจัดทำที่เป็นรูปแบบของการไม่แบ่งแยกกลุ่มของกฎหมายและกฎออกเป็น 2 ส่วน แต่จัดทำรวมกันอยู่ในเค้าโครงเดียว กล่าวคือ อาจมีบทบัญญัติทั้งที่มาจากกฎหมายระดับรัฐบัญญัติและระดับกฎที่เป็นเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกันมาประมวลเข้าไว้ด้วยกันในบรรพ หรือลักษณะ หรือหมวด หรือส่วนเดียวกัน ได้แก่ ประมวลกฎหมายความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรฝ่ายปกครอง (Code des relations entre le public et l'administration) ที่มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2559⁴³ ซึ่งการจัดทำในรูปแบบที่ไม่แยกเป็นสองส่วนดังกล่าวน่าจะเป็นการพิจารณาและเห็นชอบกำหนดเค้าโครง โดยคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและไม่ได้เป็นรูปแบบที่บังคับให้ต้องจัดทำเช่นนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นที่น่าสังเกตว่าประมวลกฎหมายที่มีการจัดทำแล้วเสร็จล่าสุด ได้แก่ ประมวลกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้เยาว์ (Code de la justice pénale des mineurs) ที่จะให้มีผลบังคับใช้ใน 31 มีนาคม พ.ศ. 2564⁴⁴ ก็ยังคงมีการจัดกลุ่มแยกเป็นสองส่วน โดยส่วนที่เป็นกฎหมายและส่วนที่เป็นกฎแยกออกจากกันเช่นเดียวกับรูปแบบที่ประมวลกฎหมายแบบใหม่ส่วนใหญ่ใช้กัน

⁴¹ ประมวลกฎหมายที่ยังคงอยู่ในรูปแบบคลาสสิกที่ยังบังคับใช้อยู่ อาทิ ประมวลกฎหมายแพ่ง (Code civil 1803) ประมวลกฎหมายวิชาชีพช่างฝีมือ (Code de l'artisanat 1952) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Code de procédure civile 1976) ประมวลจริยธรรมสถาปนิก (Code de déontologie des architectes 1980) ประมวลกฎหมายศุลกากร (Code des douanes 1949) ประมวลรัษฎากร (Code général des impôts 1952) ประมวลวิธีรัษฎากร (Code général des impôts, annexe 1 - annexe 4, 1967-1975) ฯลฯ

⁴² รายชื่อประมวลกฎหมาย (Codes) ของฝรั่งเศสในปัจจุบัน https://www.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF (สืบค้นเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2563).

⁴³ Code des relations entre le public et l'administration. JORF n° 0248 du 25 octobre 2015. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000031366350?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF. (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2563).

⁴⁴ Code de la justice pénale des mineurs. JORF n° 0213 du 13 septembre 2019. https://www.legifrance.gouv.fr/liste/code?etatTexte=VIGUEUR&etatTexte=VIGUEUR_DIFF. (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2563).

กล่าวโดยสรุป ประมวลกฎหมายฉบับหนึ่งจะประกอบด้วยบทบัญญัติของกฎหมายระดับ
รัฐบัญญัติและกฎหมายระดับอนุบัญญัติ โดยมีการระบุลำดับศักดิ์ของบทบัญญัติแต่ละประเภทด้วยตัวอักษร
ต่าง ๆ ดังนี้⁴⁵

อักษร L. หมายถึง รัฐบัญญัติ

อักษร R.* หมายถึง รัฐกฤษฎีกาที่ต้องเสนอให้สภาแห่งรัฐตรวจพิจารณา และต้องผ่าน
การพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

อักษร R. หมายถึง รัฐกฤษฎีกาที่ต้องเสนอให้สภาแห่งรัฐตรวจพิจารณา แต่ไม่ต้องผ่าน
การพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

อักษร D.* หมายถึง รัฐกฤษฎีกาธรรมดาที่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของ
คณะรัฐมนตรี

อักษร D. หมายถึง รัฐกฤษฎีกาธรรมดาที่ไม่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของ
คณะรัฐมนตรี

อักษร A. หมายถึง กฎหรือประกาศกระทรวง

การใช้อักษรกำกับมาตราของบทบัญญัติกฎหมายที่นำมาประมวลตามหลักเกณฑ์
ดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เกิดความชัดเจน เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายแต่ละ
ประเภทจะใช้กระบวนการที่แตกต่างกัน

(3) การยกเลิกบทบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบ “à droit constant” จะต้องมีการยกเลิกบทบัญญัติ
ของกฎหมายต่าง ๆ ที่นำมาประมวล และจะประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่จัดทำขึ้นแทนที่บทบัญญัติ
ที่นำมารวบรวมจัดทำประมวลนั้น ทั้งนี้ บทบัญญัติที่ล้าสมัยไปแล้วหรือไม่ได้มีการบังคับใช้มาเป็นเวลานานจน
กลายเป็นสิ่งที่ปฏิบัติไม่ได้หรือสิ้นผลไปโดยสภาพ ซึ่งต้องระบุว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวถูกยกเลิกโดยปริยาย⁴⁶ หรือ
บทบัญญัติบางส่วนเป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้ใช้ในเวลาที่จำกัดหรือเป็นเรื่องชั่วคราว บทบัญญัติเหล่านี้
ไม่ต้องนำมาประมวล⁴⁷

2) โครงสร้างของประมวลกฎหมาย

(1) ประเภทของกฎหมายที่นำมาประมวล

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่าประมวลกฎหมายแบบ “à droit constant” นั้น เป็นการนำ
กฎหมายระดับรัฐบัญญัติและระดับกฎที่เป็นเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวข้องกันมาประมวลเข้าไว้ด้วยกัน อย่างไรก็ตาม
ในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ได้มีประเด็นสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นเป็นคำถาม 3 เรื่อง ได้แก่ กฎหมาย

⁴⁵ นิพนธ์ ะกะมี และคณะ, อ้างแล้ว หน้า 26.

⁴⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27 และ le a) du paragraphes 2.1.6, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

⁴⁷ Le b) du paragraphe 2.1.6 Abrogations, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

ของสหภาพยุโรป (Le droit communautaire) กฎหรือการกระทำขององค์กรอิสระทางปกครอง (Les actes des autorités administratives indépendantes) กฎหรือการกระทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Les actes des collectivités territoriales) ว่าจะนำมาประมวลเข้าไว้ในประมวลกฎหมายหรือไม่⁴⁸

กรณีกฎหมายของสหภาพยุโรป ได้แก่ กฎ (règlements) และข้อกำหนด (directives) จะไม่นำมารวมในประมวลกฎหมาย อย่างไรก็ตามก็อาจมีการเสนอกฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่านำมาประมวลนั้น โดยอาจจัดทำเป็นภาคผนวกท้ายประมวลกฎหมายเพื่อเป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณาของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) และรัฐสภา (Parlement) สำหรับกรณีของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรอิสระทางปกครอง (AAI) นั้นจะไม่ถูกนำมาประมวลไว้ในประมวลกฎหมาย แต่หาก AAI ต้องการประมวลกฎต่าง ๆ ขององค์กรของตน สามารถนำเอาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย แบบ “à droit constant” ไปปรับใช้ได้ และในกรณีมติของสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประกาศของฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ นั้นมีหลักการว่าไม่ต้องนำมาประมวลในประมวลกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะเป็นกฎเกณฑ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นและใช้บังคับตามอำนาจหน้าที่ จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองที่จะรวบรวมกฎเกณฑ์และจัดทำประมวลกฎหมายของตนเอง⁴⁹

(2) เคাঁโครงของประมวลกฎหมาย

เคাঁโครงของประมวลกฎหมายเปรียบเสมือนสถาปัตยกรรมทางกฎหมายและเป็นเจตจำนงที่จะสร้างความแตกต่างที่สำคัญและมีประสิทธิภาพมากขึ้นดังเช่น ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเคাঁโครงที่แตกต่างจากเดิม โดยจะเน้นไปที่การแบ่งระดับหน่วยการปกครองหลัก ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไต่ระดับจากเทศบาล (commune) จังหวัด (department) และภูมิภาค (region) มากกว่าการจะแบ่งแยกตามภารกิจหน้าที่ (อำนาจหน้าที่ สถานะ เจ้าหน้าที่ การเงิน) และการจัดทำเคাঁโครงของประมวลกฎหมายจะประกอบด้วยบรรดาบรรพ (Livre) ลักษณะ (Titre) และหมวด (Chapitre) ต่าง ๆ เสมอ แต่ละหมวดหมู่ต้องไม่เกิน 9 หัวข้อย่อย อีกทั้งเคাঁโครงในส่วนของรัฐบัญญัติและกฎทั้งสองส่วนแม้แยกกลุ่มกันตามประเภทแต่จะต้องใช้เคাঁโครงเดียวกัน เพื่อง่ายต่อการอ่านบทบัญญัติทั้งสองส่วนที่เป็นเรื่องเดียวกัน นอกจากนี้ ในหัวข้อที่เรียก “ลักษณะ (Titre)” อาจประกอบด้วยเพียง “หมวด (Chapitre)” เดียวโดยใช้ชื่อว่า “Chapitre unique” ก็ได้ รวมถึงในแต่ละส่วน (partie) อาจประกอบด้วยบทบัญญัติแยกเป็นหลายบรรพ (Livre) ก็ได้⁵⁰

3) รูปแบบการนำเสนอของประมวลกฎหมาย

(1) การจัดชื่อหมวดหมู่

ประมวลกฎหมายจะเริ่มต้นด้วยหมวดหมู่ที่เรียกว่าส่วน (Partie) ได้แก่ ส่วนกฎหมาย (Partie Législative) หรือส่วนที่รวมบทบัญญัติของรัฐบัญญัติ (Lois) ต่าง ๆ ที่นำมาประมวล ส่วนถัดไป ได้แก่ บรรพ (Livre) ตามด้วยลักษณะ (Titre) ลักษณะย่อย (Sous-titre) ถ้ามี และต่อด้วยหมวด (Chapitre) ทั้งนี้

⁴⁸ Paragraphe 2.2.1 Champ, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires

⁴⁹ นิพนธ์ ะกะมี และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 25-26.

⁵⁰ Paragraphe 2.2.3 plan, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

ในส่วน (Partie) จะประกอบด้วยบทบัญญัติหลายบรรพได้และในแต่ละหมวดหมู่ย่อย (บรรพ ลักษณะ หมวด) สามารถประกอบด้วยหมวดหมู่ย่อยหลายหมวดหมู่ได้เช่นกัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 9 หมวดหมู่ย่อยดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อจบในส่วนกฎหมายส่วนแรกแล้วจะต่อด้วยส่วนที่สอง คือ ส่วนกฎ (Partie Réglementaire) หรือส่วนที่รวมบทบัญญัติระดับรัฐกฤษฎีกาและกฎกระทรวงต่าง ๆ ที่นำมาประมวล ในส่วนของกฎนี้จะต้องใช้เค้าโครงเดียวกันกับส่วนกฎหมาย กล่าวคือ ชื่อบรรพ ลักษณะ จะต้องตรงกัน แต่ชื่อหมวดย่อยอาจต่างกันได้บ้างตามเนื้อหา

นอกจากนี้การตั้งชื่อหมวดหมู่ (บรรพ ลักษณะ หมวด) ไม่ได้ถูกกำหนดในกฎหมาย แต่ก็มีความสำคัญในแง่ของการตีความบทบัญญัติที่ผู้อ่านหรือผู้ใช้จะพิจารณาว่าอยู่ในตำแหน่งแห่งที่ใดในประมวลกฎหมายนั้น อีกทั้งโครงสร้างของลักษณะ (Titre) และลักษณะย่อย (Sous-titre) จะเป็นสิ่งที่ต้องพึงระมัดระวังในการตั้งหมวดหมู่ย่อยเป็นหมวด (Chapitre) เพื่อไม่ให้เนื้อหาบทบัญญัติในหมวดคลาดเคลื่อนหรือผิดไปจากตำแหน่งที่ควรจะบัญญัติไว้ในประมวล อีกทั้งเพื่อไม่ให้เกิดการรวมบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎต่าง ๆ ในหมวดกลายเป็นการแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายโดยไม่ได้ตั้งใจ เพราะการจัดทำประมวลกฎหมายยึดหลักการอย่างเคร่งครัดที่จะต้องไม่เป็นการแก้ไขหลักการหรือสาระสำคัญของกฎหมายหรือกฎที่นำมาประมวล⁵¹

(2) เลขมาตราของประมวลกฎหมาย

โดยหลักการแล้วการกำหนดหมายเลขมาตราของประมวลกฎหมายจะประกอบด้วยตัวเลขสามหลักที่ระบุบรรพ (Livre) และหมวด (Chapitre) ตามด้วยเครื่องหมายยัติภังค์ (un tiret) หรือเครื่องหมายขีดสั้น (- เรียกว่า “hyphen” ในภาษาอังกฤษ) และตามด้วยหมายเลขมาตราตามลำดับดังตัวอย่างเช่น

“L.23-5 หมายถึง ลำดับศักดิ์เป็นรัฐบัญญัติ มาตรา 5 หมวด 3 ของบรรพ 2”

อย่างไรก็ตามกรณีที่ประมวลกฎหมายบางฉบับประกอบด้วยหัวข้อหมวดหมู่ย่อยหลายหมวดหมู่ก็สามารถเพิ่มตัวเลขที่ระบุหมวดหมู่ย่อยได้ เพื่อให้สอดคล้องกับเค้าโครงของประมวลกฎหมายนั้น ๆ⁵² ดังตัวอย่างเช่น

“L1234-5 หมายถึง ลำดับศักดิ์เป็นรัฐบัญญัติ มาตรา 5 หมวด 4 ลักษณะ 3 บรรพ 2 ของส่วนที่ 1”

(3) ตารางเปรียบเทียบ

ร่างประมวลกฎหมายที่ผ่านการเห็นชอบโดยคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแล้ว ในการเสนอร่างประมวลกฎหมายจะต้องมีการจัดทำตารางเปรียบเทียบ (Tables de concordance) ประกอบที่ต้องแสดงข้อมูลอย่างน้อย 3 ช่อง ได้แก่ บทบัญญัติของร่างประมวลกฎหมายพร้อมเลขมาตรา (le texte futur avec le numéro) บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันพร้อมการอ้างอิงที่

⁵¹ Paragraphe 2.3 Présentation du code, Titres des livres, titres et chapitres, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

⁵² Paragraphe 2.3 Présentation du code, Numérotation des articles, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

สมบูรณ์ครบถ้วน (le texte actuel avec ses références Complètes) ข้อสังเกตต่าง ๆ เกี่ยวกับรูปแบบ และเนื้อหาของร่างประมวลกฎหมาย (les observations de forme et de fond)⁵³ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับ เรื่องการจัดทำตารางเปรียบเทียบประกอบท้ายประมวลกฎหมายในปัจจุบัน ช่องแรกจะระบุเพียงเลขมาตรา ในประมวลกฎหมาย (Nouvelle référence) ช่องที่สองจะระบุชื่อกฎหมายหรือกฎที่เป็นที่มาของบทบัญญัติ ที่นำมาประมวล (Texte) และช่องที่สามจะระบุเลขมาตราเดิมของบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎที่นำมา ประมวล (Ancienne référence) ดังภาพตัวอย่างนี้

**Tables de concordance ของประมวลกฎหมายความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับองค์กรฝ่ายปกครอง
(Code des relations entre le public et l'administration)⁵⁴**

Légifrance, le service public de la diffusion du droit

Code des relations entre le public et l'administration

Parties législative et réglementaire au JO du 18/03/2016 (nouvelle / ancienne référence)

Dernière mise à jour : 28 novembre 2016

Nouvelle référence	Texte	Ancienne référence
L. 321-1	Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal	Art. 10, alinéa 1er
L. 321-2	Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal	Art. 10, alinéas 2 à 6
L. 322-1	Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal	Art. 12
L. 322-2	Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal	Art. 13
R. 322-3	Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des	Art. 40

⁵³ Paragraphe 1.1.8 Présentation formelle des projets, Circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires.

⁵⁴ Code des relations entre le public et l'administration, Tables de concordance,

<https://www.legifrance.gouv.fr/contenu/menu/autour-de-la-loi/codification/tables-de-concordance/code-des-relations-entre-le-public-et-l-administration> (สืบค้นเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2563).

Nouvelle référence	Texte	Ancienne référence
	informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978	
R.* 322-4	Nouvel article en partie, reprenant les dispositions de l'art. 2 du décret n° 2014-1264 du 23 octobre 2014 (tableau annexe, 4 dernières lignes).	
L. 322-5	Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal	Art. 25
L. 322-6	Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal	Art. 17
R. 322-7	Décret n° 2005-1755 du 30 décembre 2005 relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques, pris pour l'application de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978	Art. 36

2. การวิเคราะห์เหตุผลและความเหมาะสมในการปรับใช้ระบบการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของฝรั่งเศสกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแบบต่อเนืองของไทย

จากการศึกษาระบบการจัดทำประมวลกฎหมายในรูปแบบที่ต่างไปจากรูปแบบดั้งเดิมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ข้อสรุปว่า การจัดทำประมวลกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแบบต่อเนืองของประเทศไทย โดยมีเหตุผลประกอบการตัดสินใจดังต่อไปนี้

2.1 จุดเด่นของระบบการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

จากการศึกษาการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีข้อพิจารณาที่สำคัญและน่าสนใจที่เป็นจุดเด่นรวม 5 ประการ ดังนี้

ประการแรก ความครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นเอกภาพในเรื่องที่นำมาจัดทำเป็นประมวล

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความครบถ้วนสมบูรณ์และมีความเป็นเอกภาพ เนื่องจากการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง กล่าวคือ การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายและกฎในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่บังคับอยู่เป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายมารวมไว้ในประมวลกฎหมายฉบับเดียวกันให้ครบถ้วนสมบูรณ์

โดยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่จะนำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายเช่นว่านั้นจะต้องเป็นเรื่องเดียวกันหรือมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในระดับที่สมควรนำมารวบรวมเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งทำให้เกิดความเป็นเอกภาพของกฎเกณฑ์ในเรื่องนั้น ๆ หนึ่ง หากบทบัญญัติใดไม่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องที่จะทำประมวล

กฎหมายหรือมีความสำคัญมากจนสมควรแยกออกไปจัดทำเป็นประมวลกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ก็ไม่สมควรนำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายเรื่องดังกล่าวเพราะจะทำให้ประมวลกฎหมายขาดเอกภาพ⁵⁵ เช่นประมวลกฎหมายและกฎทางกีฬาของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Code du sport) ที่รวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องกับการกีฬาทุก ๆ ด้านไว้โดยครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นองค์การทางการกีฬาทั้งภาครัฐและภาคเอกชน บุคลากรทางการกีฬา (เช่น ผู้เล่นกีฬา ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน) ประเภทกีฬา อุปกรณ์ สถานที่เล่นกีฬา การจัดการแข่งขันกีฬา มาตรการในการคุ้มครองความปลอดภัยและสวัสดิภาพ การตรวจสอบการใช้สารกระตุ้น การศึกษาและฝึกอบรมทางการกีฬา

ประการที่สอง ความเป็นระบบและเข้าใจง่าย

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น นอกจากจะเป็นการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกันเข้าไว้ด้วยกันแล้ว จะต้องมีการจัดระบบกฎหมายและกฎในเรื่องนั้นใหม่ กล่าวคือ การผสมผสานเนื้อหาของกฎหมายและกฎฉบับต่าง ๆ เข้าด้วยกันและจัดหมวดหมู่บทบัญญัติในส่วนต่าง ๆ ให้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นเหตุเป็นผล⁵⁶ ในรูปแบบของโครงสร้างประมวลกฎหมายที่แบ่งออกเป็นบรรพ ลักษณะ หมวด ส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ประมวลกฎหมายที่จัดทำขึ้นนั้นเป็นระบบ ชัดเจน และง่ายแก่การทำความเข้าใจ มิใช่เป็นเพียงการรวบรวมกฎหมายและกฎไว้ในเอกสารฉบับเดียวโดยเรียงไปเป็นรายฉบับหรือใช้วิธีนำบทบัญญัติของกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องฉบับต่าง ๆ มารวบรวมไว้ภายใต้หัวข้อต่าง ๆ โดยไม่มีการจัดระบบและโครงสร้าง

ประการที่สาม การไม่แก้ไขหลักการของบรรดากฎหมายที่นำมาจัดทำประมวลเรื่องนั้น ๆ

หลักการสำคัญของการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ การไม่แก้ไขหลักการของกฎหมายหรือกำหนดหลักการของกฎหมายขึ้นใหม่ กล่าวคือ จะไม่เปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวลเข้าไว้ด้วยกันได้ อย่างไรก็ตามอาจมีการแก้ไขปรับปรุงในด้านรูปแบบ เช่น แก้ไขถ้อยคำที่ล้าสมัย ตัดทอนข้อความที่ซ้ำซ้อน ปรับปรุงรูปประโยคและถ้อยคำสำนวนต่าง ๆ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยจะไม่เปลี่ยนแปลงหลักการหรือความหมายของบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ประมวลไว้เพื่อให้ประมวลกฎหมายที่จัดทำขึ้นนั้นมีความสอดคล้องกันและมีความเป็นเอกภาพ⁵⁷

ประการที่สี่ ประมวลกฎหมายแบบใหม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายด้วยตัวประมวลกฎหมายนั่นเอง บรรดาบทบัญญัติตามกฎหมายหรือกฎที่นำมาประมวลให้เป็นอันยกเลิกไป

ประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นเมื่อจัดทำเสร็จแล้ว จะต้องมีการตรารัฐกำหนดให้ใช้บังคับประมวลกฎหมายแบบใหม่ในเรื่องนั้นแทนที่กฎหมายและกฎที่นำมาประมวลเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้ประมวลกฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการมิใช่เป็นเพียงเอกสารรวบรวมกฎหมายเท่านั้น

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าการที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้ตราเป็นรัฐกำหนดให้ใช้ประมวลกฎหมายแบบใหม่นั้นมีเหตุผลหลายประการ ได้แก่

⁵⁵ นิพนธ์ ะกะมี และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 8.

⁵⁶ เพิ่งอ้าง

⁵⁷ นิพนธ์ ะกะมี และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 9.

(1) รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้อำนาจในการตรารัฐกำหนดได้อย่างกว้างขวางซึ่งรัฐบาลสามารถตรารัฐกำหนดในเรื่องที่ไม่ได้เป็นอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาได้

(2) ในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่นี้เป็นเพียงการรวบรวมกฎหมายซึ่งรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบไปแล้วมาจัดระบบภายใต้ประมวลกฎหมายใหม่เท่านั้น โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการหรือเนื้อหาของกฎหมายแต่อย่างใด อีกทั้งเป็นการรวบรวมกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นมาจัดระบบและบัญญัติในประมวลกฎหมายอีกด้วย ซึ่งกฎหมายลำดับรองเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารไม่ใช่เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และ

(3) การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่นี้เป็นไปเพื่อความสะดวกในการใช้และการเข้าถึงกฎหมายเท่านั้นมิได้เป็นการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่ประการใด จึงไม่จำเป็นที่จะต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบประมวลกฎหมายดังกล่าวอีก

ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงตราเป็นรัฐกำหนดให้ใช้ประมวลกฎหมายแบบใหม่ เพื่อความรวดเร็วและให้มีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการ

ประการสุดท้าย กระบวนการจัดทำประมวลกฎหมาย (แต่ละเรื่อง) มีประสิทธิภาพ

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น เริ่มต้นจากการตั้งคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเป็นองค์กรกลางที่รับผิดชอบการจัดทำประมวลกฎหมายโดยตรง ทำให้การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่เป็นงานที่มีลักษณะต่อเนื่องและถาวร นอกจากนี้การที่องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการและมีกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงจากองค์กรและหน่วยงานสำคัญต่าง ๆ ทั้งในฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ย่อมช่วยให้เกิดการยอมรับในเบื้องต้นของประมวลกฎหมายและย่อมมีส่วนช่วยผลักดันให้การจัดทำประมวลกฎหมายได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่⁵⁸

ยิ่งไปกว่านั้นกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายของฝรั่งเศสเป็นระบบที่เน้นการมีส่วนร่วมขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายซึ่งเป็นองค์กรกลางในเรื่องดังกล่าว หน่วยงานเจ้าภาพและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ฝ่ายบริหาร (คณะทำงานของนายกรัฐมนตรีและคณะทำงานของรัฐมนตรี) ฝ่ายนิติบัญญัติ (ผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของสภาทั้งสองที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย) และฝ่ายตุลาการ (ผู้แทนสภาแห่งรัฐ ศาลฎีกาและศาลตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย) การมีส่วนร่วมในการยกร่างประมวลกฎหมายแบบใหม่ทำให้มีความคิดและมุมมองที่หลากหลาย⁵⁹ ทำให้กฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมนั้นมีความครบถ้วนสมบูรณ์มากขึ้น นอกจากนี้ยังทำให้เห็นปัญหาของกฎหมายและกฎที่อาจมีความทับซ้อนไม่สอดคล้องกันและความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ปัญหาการใช้อำนาจของหน่วยงานต่าง ๆ ตามกฎหมายและกฎที่นำมาประมวลไว้ ซึ่งจะนำไปสู่การเสนอในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไปในอนาคต

⁵⁸ นิพนธ์ ฮอร์มี และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 38-39.

⁵⁹ นิพนธ์ ฮอร์มี และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 39.

2.2 ความเหมาะสมของการนำระบบการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาใช้ในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแบบต่อเนื่องของประเทศไทย

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแบบต่อเนื่องของประเทศไทยด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ระบบกฎหมายที่คล้ายคลึงกันของประเทศไทยและสาธารณรัฐฝรั่งเศส

เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือ “ระบบ Civil law” เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งเป็นระบบกฎหมายที่เกิดจากการรวบรวมกฎเกณฑ์หรือจารีตประเพณีมาบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร อันเป็นรากฐานในการจัดทำประมวลกฎหมาย หรือ Codification ในความหมายดั้งเดิม โดยสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกในภาคพื้นยุโรปที่จัดให้มีการจัดทำประมวลกฎหมาย ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมด้วยเหตุที่ ระบบ Civil law เป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับกฎหมายลายลักษณ์อักษร คำพิพากษาของศาลเป็นเพียงการปรับใช้ต่อบทกฎหมายกับคดีเท่านั้นแต่ไม่ใช่เป็นกฎหมายส่งผลต่อการบัญญัติกฎหมายซึ่งเป็นการบัญญัติหลักการที่สำคัญ โดยเป็นหน้าที่ของศาลในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้ตรงกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่วนกฎเกณฑ์ในรายละเอียดนั้นจะไปบัญญัติในกฎซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรอง

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้รับแนวความคิดและระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาใช้และมีการจัดทำประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศสและเยอรมนี ทำให้ระบบกฎหมายและนิติวิธีในทางกฎหมายของประเทศไทยมีความคล้ายคลึงกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนั้นในการปรับใช้ระบบการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงเหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

ประการที่สอง การปรับใช้รูปแบบประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะทำให้ประมวลกฎหมายและกฎของประเทศไทยมีความเป็นเอกภาพ เป็นระบบและเข้าใจได้ง่าย

ดังที่กล่าวถึงจุดเด่นของประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้วนำมาจัดระบบโดยการผสมผสานเนื้อหาของกฎหมายและกฎฉบับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และจัดหมวดหมู่บทบัญญัติในส่วนต่าง ๆ ให้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันและจัดบทบัญญัติต่าง ๆ ตามโครงสร้างประมวลกฎหมายที่แบ่งออกเป็นบรรพ ลักษณะ หมวด ส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ประมวลกฎหมายที่จัดทำขึ้นนั้นเป็นระบบชัดเจนและง่ายแก่การทำความเข้าใจ

การที่ประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่รวบรวมกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้บังคับกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ในประมวลกฎหมายฉบับเดียว จะทำให้กฎหมายมีความครบถ้วนสมบูรณ์และเป็นเอกภาพ และเป็นระบบ ย่อมทำให้การใช้และการเข้าใจกฎหมายและกฎในเรื่องหนึ่งเป็นไปโดยง่ายและสะดวกขึ้น จึงมีความเหมาะสมและเป็นประโยชน์มากกว่าที่จะนำมาใช้กับประเทศไทย

อย่างไรก็ดี สำหรับประเด็นเรื่องการทำให้ประมวลกฎหมายแบบใหม่ให้มีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการนั้น ประเทศไทยไม่สามารถตราเป็นพระราชกำหนดให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎตั้งเช่นสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดอำนาจให้รัฐบาลในการตราพระราชกำหนดได้เพียงสองกรณีเท่านั้น กล่าวคือ กรณีทั่วไปตามมาตรา 172⁶⁰ และกรณีพิเศษตามมาตรา 174⁶¹ ซึ่งในกรณีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายแบบใหม่ไม่เข้าเหตุในการตราพระราชกำหนดทั้งสองกรณี ดังนั้น หากนำแนวคิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในเรื่องหลักการไม่แก้ไขหลักการของกฎหมายและการมีผลใช้บังคับอย่างเป็นทางการมาปรับใช้กับบริบทและระบบกฎหมายของประเทศไทย จึงสมควรจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายแบบใหม่

การที่เห็นสมควรให้ใช้รูปแบบ “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับประมวลกฎหมาย” ดังกล่าวข้างต้นนั้น ก็ด้วยเหตุผลความจำเป็น 3 ประการ ดังต่อไปนี้

เหตุผลประการที่หนึ่ง อาศัยเทียบเคียงการให้เหตุผลของศาลรัฐธรรมนูญตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 กรณีร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งคำวินิจฉัยได้มีประเด็นการพิจารณาโดยหลักกฎหมายทั่วไปที่การยกเลิกกฎหมายไม่ว่าจะยกเลิกทั้งฉบับหรือบางส่วนจะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า และให้เหตุผลว่าการที่ มาตรา 28 ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. บัญญัติให้ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียงเงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนไข และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนไขครบทั้งสองประการแล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยมาตรา 28 นี้ เมื่อการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือประกาศของคณะปฏิวัติได้ดำเนินการโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเดียวกัน

เหตุผลประการที่สอง การกำหนดให้การบังคับใช้ประมวลกฎหมายในส่วนที่เป็นกฎหมายให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับประมวลกฎหมายนั้น เนื่องจากว่าการจัดทำประมวลกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการ สาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมาย จึงถือว่าไม่ใช่

⁶⁰ มาตรา 172 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติ สาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้”

⁶¹ “มาตรา 174 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ...”

กระทบกระเทือนเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ได้ตรากฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงไม่จำเป็นต้องอาศัยเจตนารมณ์ของรัฐสภาใหม่ ดังนั้นจึงสามารถใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับประมวลกฎหมายได้

เหตุผลประการที่สาม เมื่อพิจารณาจากมาตรา 3 ของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วว่าบัญญัติว่า “มาตรา 3 พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การจัดทำประมวลกฎหมายที่ต้องยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงประมวลกฎหมายดังกล่าว” จึงเป็นที่ชัดเจนว่าการจัดทำประมวลกฎหมายตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการจัดทำประมวลกฎหมายรูปแบบใหม่ โดยไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการ สาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

ประการที่สาม การปรับใช้กระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส จะทำให้ประเทศไทยมีการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอย่างต่อเนื่อง มีประสิทธิภาพ และเป็นการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายและกฎ

จากการศึกษาจุดเด่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการมีองค์กรกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นกลไกสำคัญของความสำเร็จในการจัดทำประมวลกฎหมายดังกล่าวของสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกจากนี้กระบวนการดังกล่าวยังเป็นการส่งเสริมความรู้และประสบการณ์ในเรื่องการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ให้กับฝรั่งเศสมากกว่า 60 ปี จึงทำให้เป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติและเป็นต้นแบบที่ดีในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ให้กับประเทศต่าง ๆ

ดังนั้น จึงเห็นว่าประเทศไทยสามารถนำกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของฝรั่งเศสมาปรับใช้ได้ โดยการกำหนดให้มืองค์กรกลางที่ทำหน้าที่ในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ทั้งในระดับนโยบายและในระดับปฏิบัติการ กล่าวคือ การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ ซึ่งมีองค์ประกอบทั้งฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ ที่ช่วยผลักดันในระดับนโยบายให้เกิดการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ขึ้น โดยมีคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายและกฎและคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบอย่างเดียวกัน เป็นคณะกรรมการระดับปฏิบัติการที่จะนำไปสู่การรวบรวมและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎให้เกิดขึ้นได้เป็นผลสำเร็จได้

การรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎนั้น เป็นกระบวนการในการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายอย่างหนึ่งเนืองต้น เนื่องจากในการจัดทำประมวลกฎหมายนั้นมีการแก้ไขถ้อยคำที่ล้าสมัย ตัดทอนข้อความที่ซ้ำซ้อน ปรับปรุงรูปประโยคและถ้อยคำสำนวนต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้ระบบกฎหมายในเรื่องนั้นมีเอกภาพและสอดคล้องกัน

แม้ว่าการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่นี้จะเป็นเพียงการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน โดยไม่มีการแก้ไขหลักการและเนื้อหาสาระของกฎหมายและกฎนั้น ๆ ดังนั้น อาจทำให้

เข้าใจไปได้ว่าไม่ได้เป็นการพัฒนากฎหมายหรือกฎโดยตรง แต่หากพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่าการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่นี้ จะส่งผลในทางอ้อมในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายและกฎในอนาคต ทั้งนี้ เพราะในขั้นตอนของการรวบรวมและจัดทำประมวลกฎหมายและกฎนั้น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการรวบรวมกฎหมายและกฎหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎดังกล่าวย่อมเห็นปัญหาทางกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นผลมาจากการทำงานหรือการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ เช่น ความไม่สอดคล้องของกฎหมาย ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย หรือปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมาย คณะกรรมการสามารถเสนอปัญหาดังกล่าวและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อคณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ อันจะนำไปสู่การผลักดันในการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งเป็นการพัฒนากฎหมายและกฎในอนาคต

ประการสุดท้าย การนำระบบการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมาปรับใช้กับประเทศไทย จะทำให้ประชาชนและผู้ใช้กฎหมายเข้าใจและเข้าถึงกฎหมายได้ และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามครรลองแห่งธรรมาภิบาล

ในกรณีที่ประเทศไทยมีการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่เช่นเดียวกับกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ย่อมเป็นการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องหนึ่งที่อยู่กระจัดกระจายในกฎหมายและกฎหลายฉบับไว้ในประมวลกฎหมายฉบับเดียวโดยครบถ้วนสมบูรณ์ และมีการจัดหมวดหมู่บทบัญญัติในส่วนต่าง ๆ โดยชัดเจน เชื่อมโยงและสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ย่อมทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจข้อมูลทางกฎหมายได้ง่ายและสะดวกขึ้น นอกจากนี้ หากมีการจัดทำฐานข้อมูลกลางและการเผยแพร่ประมวลกฎหมายและกฎดังกล่าวในช่องทางต่าง ๆ อย่างทั่วถึงด้วยแล้ว ก็จะทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้อย่างทั่วถึงและสะดวกมากยิ่งขึ้น การเข้าใจและเข้าถึงกฎหมายได้ง่ายและสะดวกนั้นย่อมทำให้ประชาชนเข้าใจสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ในขณะเดียวกันประมวลกฎหมายและกฎดังว่านี้ จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐและการดำเนินภารกิจของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างสะดวก มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้

ตัวอย่างประมวลกฎหมายและกฎ
ตามร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงโดยสะดวก พ.ศ.

คณะผู้วิจัยจากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ได้จัดทำรายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ในโครงการวิจัยเรื่อง “โครงการจัดทำตัวอย่างประมวลกฎหมายและกฎเกี่ยวกับการกีฬา” เสนอต่อสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) โดยได้ศึกษารวบรวมกฎหมายและกฎว่าด้วยการกีฬาและจัดทำประมวลกฎหมายและกฎว่าด้วยการกีฬา บรรพ 1* เพื่อเป็นตัวอย่างในการจัดทำร่างประมวลกฎหมายและกฎตามร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงโดยสะดวก พ.ศ. ซึ่งในที่นี้ได้นำเสนอหนึ่งของประมวลกฎหมายและกฎว่าด้วยการกีฬา บรรพ 1 มาบางส่วนเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา

ประมวลกฎหมายและกฎว่าด้วยการกีฬา

ข้อความเบื้องต้น

มาตรา พรบ. 100-1 กฎหมายนี้ให้เรียกว่า ประมวลกฎหมายและกฎว่าด้วยการกีฬา

มาตรา พรบ. 100-2 ในประมวลกฎหมายและกฎนี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ใช้ประมวลกฎหมายและกฎนี้

มาตรา พรบ. 100-3 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายประมวลกฎหมายและกฎนี้ และกำหนดกิจการอื่น หรือออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายและกฎนี้

กฎกระทรวงหรือระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

* บรรเจติ ลิงคะเนติ, ‘รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “โครงการจัดทำตัวอย่างประมวลกฎหมายและกฎเกี่ยวกับการกีฬา” (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง ม.ป.ป.) 99-126.

บรรพ 1
องค์กรทางการกีฬา

ลักษณะ 1
องค์กรด้านการกีฬาของรัฐ

หมวด 1
คณะกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติ

มาตรา พรบ. 111-1 ในหมวดนี้

“การกีฬา” หมายความว่า การกระทำหรือการดำเนินการใดที่เกี่ยวข้องกับกีฬา

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

“สมาคมกีฬา” หมายความว่า สมาคมกีฬาตามกฎหมายว่าด้วยการกีฬาแห่งประเทศไทย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติ

ส่วนที่ 1
ที่มาและองค์ประกอบ

มาตรา พรบ. 111-2 ให้มีคณะกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “คกช.” ประกอบด้วย

(1) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(2) รัฐมนตรี เป็นรองประธานกรรมการ

(3) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสิบแปดคน ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิการบดีสถาบันการพลศึกษา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย นายกสมาคมองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย นายกสมาคมองค์กรบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ประธานกรรมการบริหารกีฬามหาวิทยาลัยแห่งประเทศไทย ประธานคณะกรรมการพาราลิมปิกแห่งประเทศไทย

ประธานคณะกรรมการโอลิมปิกแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ ประธานสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย และประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกินหกคน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคล ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านการศึกษา ด้านการบริหารจัดการกีฬา ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการศึกษา ด้านการแพทย์ ด้านวิทยาศาสตร์การกีฬา ด้านวิศวกรรม หรือด้านอื่นที่เป็น ประโยชน์ต่อการกีฬา

(5) ผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” จำนวนหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเอง ของนายกสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” เป็นกรรมการ

(6) ผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด จำนวนหนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของนายกสมาคม กีฬาแห่งจังหวัด เป็นกรรมการ

ให้ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นกรรมการและเลขานุการ และอธิบดีกรมพลศึกษา และผู้ว่าการการกีฬาแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติ กำหนด

แผนก 1

หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติ

มาตรา ร. 111-3 ผู้ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการนโยบาย การกีฬาแห่งชาติต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้ กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (5) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่ง ที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง
- (6) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือ เอกชนฐานทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา ร. 111-4 ให้รัฐมนตรีพิจารณาคัดเลือกบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือ ประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านการกีฬา ด้านการบริหารจัดการกีฬา ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้าน การศึกษา ด้านการแพทย์ ด้านวิทยาศาสตร์การกีฬา ด้านวิศวกรรม หรือด้านอื่น ที่เป็นประโยชน์ต่อการกีฬา และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ร. 111-3 จำนวนหกคนเพื่อนำเสนอต่อนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาตรวจสอบ คุณสมบัติของผู้ได้รับคัดเลือก

มาตรา ร. 111-5 ในกรณีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้นำความในมาตรา ร. 111-4 มาใช้บังคับแก่การพิจารณาคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่างลงโดยอนุโลม

มาตรา ร. 111-6 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการ ให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการหรือวินิจฉัย ชี้ขาด และให้ถือเป็นที่สุด

แผนก 2

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย”

มาตรา ร. 111-7 ในหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภท ผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” นี้

“คณะกรรมการดำเนินการเลือก” หมายความว่า คณะกรรมการดำเนินการเลือก กรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย”

“ประธานกรรมการดำเนินการเลือก” หมายความว่า ประธานกรรมการดำเนินการเลือก กรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย”

“กรรมการดำเนินการเลือก” หมายความว่า กรรมการดำเนินการเลือกกรรมการนโยบาย การกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย”

“คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนน” หมายความว่า คณะอนุกรรมการ ประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนในการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคม กีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย”

“อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนน” หมายความว่า อนุกรรมการประจำ สถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนในการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬา ที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย”

“สมาคมกีฬา” หมายความว่า สมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ตามกฎหมายว่าด้วยการกีฬาแห่งประเทศไทย

มาตรา ร. 111-8 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการหรือวินิจฉัยชี้ขาด และให้ถือเป็นที่สุด

ตอนที่ 1

คณะกรรมการดำเนินการเลือก

มาตรา ร. 111-9 ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการดำเนินการเลือก และกรรมการดำเนินการเลือกอีกจำนวนหกคน

ให้ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการจำนวนสองคน

มาตรา ร.111-10 ประธานกรรมการดำเนินการเลือกและกรรมการดำเนินการเลือกต้องไม่เป็นนายกสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” กรรมการสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย”

มาตรา ร. 111-11 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(1) จัดทำรายชื่อชื่อนายกสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ผู้มีสิทธิลงคะแนนและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือก

(2) ดำเนินการรับสมัครรับเลือก

(3) ตรวจสอบคุณสมบัติและหลักฐานการสมัครรับเลือก

(4) ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกและผู้มีสิทธิลงคะแนน

(5) กำหนดรูปแบบบัตรลงคะแนนที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับช่องลงคะแนน รายชื่อผู้สมัครรับเลือก

และหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือก

(6) กำหนดรูปแบบ ลักษณะ และรายละเอียดของเอกสารที่จำเป็นต้องใช้ในการเลือก

(7) พิจารณาตัดสินสิทธิลงคะแนนของผู้มีสิทธิลงคะแนนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้

(8) ประกาศผลการเลือก

(9) แต่งตั้งคณะกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนน หรือคณะกรรมการอื่น เพื่อช่วยดำเนินการตามระเบียบนี้

มาตรา ร. 111-12 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการดำเนินการเลือกโดยอนุโลม

ตอนที่ 2 การสมัครรับเลือก

มาตรา ร. 111-13 เมื่อจะมีการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกจัดทำบัญชีรายชื่อนายกสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย”

มาตรา ร. 111-14 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกจัดทำประกาศการรับสมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” โดยต้องกำหนด วัน เวลา สถานที่ และรายละเอียดการรับสมัครรับเลือก รวมทั้งวิธีการเลือก วันเลือก และสถานที่เลือก ไว้ด้วย ทั้งนี้ วันเลือกต้องเป็นวันหยุดราชการ

ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกปิดประกาศตามวรรคหนึ่งไว้ ณ ที่ทำการสำนักงาน ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา พร้อมทั้งเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้

มาตรา ร. 111-15 ผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” นอกจากต้องดำรงตำแหน่งนายกสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” แล้ว ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(6) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนฐานทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา ร. 111-16 นายกสสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ผู้ใดประสงค์จะสมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ให้สมัครต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือก

การสมัครรับเลือกตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ใบสมัครตามแบบท้ายระเบียบนี้ โดยยื่นใบสมัครต่อกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้

- (1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ทางราชการออกให้
- (2) ภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้าน
- (3) รูปถ่ายหน้าตรงไม่สวมหมวกขนาด 4X5 เซนติเมตร ถ่ายมาแล้วไม่เกินหกเดือนนับถึงวันสมัคร จำนวนสองรูป
- (4) หลักฐานแสดงการเป็นนายกสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ที่นายทะเบียนกลางสมาคมกีฬาตามกฎหมายว่าด้วยการกีฬาแห่งประเทศไทยรับรองหรือออกให้

มาตรา ร.111-17 เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกได้รับใบสมัครพร้อมด้วยเอกสาร และหลักฐานตามมาตรา ร. 111-16 แล้ว ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกตรวจสอบความถูกต้องของใบสมัคร และความครบถ้วนของเอกสารและหลักฐานประกอบใบสมัคร

ในกรณีที่ใบสมัครที่ยื่นไว้ไม่ถูกต้องหรือเอกสารหรือหลักฐานประกอบใบสมัครไม่ครบถ้วน ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกแนะนำให้ผู้สมัครรับเลือกแก้ไขเพิ่มเติมใบสมัครให้ถูกต้องหรือนำเอกสารหรือหลักฐานมายื่นเพิ่มเติมภายในเวลาที่คณะกรรมการดำเนินการเลือกกำหนด

ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกไม่แก้ไขเพิ่มเติมใบสมัครหรือไม่จัดส่งเอกสารหรือหลักฐานให้ถูกต้อง และครบถ้วนภายในเวลาตามวรรคสอง ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกไม่ประสงค์จะสมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย”

มาตรา ร. 111-18 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกจัดทำบัญชีรายชื่อและหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ตามลำดับการสมัครรับเลือกพร้อมบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนน ส่งไปยังสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก่อนกำหนดวันเลือกไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน

ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกปิดประกาศบัญชีรายชื่อและหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนไว้ ณ ที่ทำการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและสำนักงานการท่องเที่ยวและ

กีฬาจังหวัด พร้อมทั้งเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้

มาตรา ร. 111-19 ก่อนกำหนดวันเลือกไม่น้อยกว่าห้าวัน ถ้าผู้มีสิทธิลงคะแนนผู้ใดยังไม่ได้รับบัญชีรายชื่อและหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ให้ผู้นั้นแจ้งต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกเพื่อดำเนินการให้ตนทราบรายชื่อและหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือก

มาตรา ร. 111-20 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการเลือกพบว่าบัญชีรายชื่อหรือหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” หรือบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนมีข้อผิดพลาด ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องก่อนกำหนดวันเลือกไม่น้อยกว่าสามวัน เพื่อให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนนำไปปิดประกาศตามมาตรา ร. 111-21

ตอนที่ 3

การดำเนินการเลือก

มาตรา ร. 111-21 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการอีกจำนวนไม่เกินสิบคนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำบัตรลงคะแนน
- (2) จัดเตรียมสถานที่ลงคะแนน สถานที่ตรวจนับคะแนน และสถานที่สังเกตการณ์
- (3) จัดหาอุปกรณ์สำหรับใช้ลงคะแนน ดังต่อไปนี้
 - (ก) หีบบัตรลงคะแนน
 - (ข) คูหาลงคะแนน
 - (ค) เครื่องเขียน
 - (ง) กระดานดำ กระดาษ หรืออุปกรณ์อย่างอื่นที่คล้ายคลึงกันเพื่อใช้ในการตรวจนับคะแนน

(4) ปิดประกาศบัญชีรายชื่อ หมายเลขประจำตัวพร้อมรูปถ่ายของผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนน

(5) จัดระเบียบและควบคุมดูแลให้ความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนน เพื่อให้การลงคะแนนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งต้องมีให้ผู้ใดเข้าไปในสถานที่ลงคะแนน เว้นแต่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนน

(6) ตรวจสอบหลักฐานการแสดงตนของผู้มีสิทธิลงคะแนน บันทึกชื่อและหมายเหตุลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนน

(7) ส่งบัตรลงคะแนนให้กับผู้มีสิทธิลงคะแนนเพื่อใช้สิทธิลงคะแนน

(8) จัดระเบียบในการเข้าไปลงคะแนนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(9) ดำเนินการตรวจนับคะแนน

(10) รักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ตรวจนับคะแนน เพื่อให้การตรวจนับคะแนนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งต้องมีให้ผู้ใดเข้าไปในสถานที่ตรวจนับคะแนน เว้นแต่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจนับคะแนนในระหว่างที่มีการตรวจนับคะแนน

มาตรา ร. 111-22 ในกรณีที่ปรากฏต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกกว่า ผู้สมัครรับเลือกผู้ใดตายหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ร. 111-15 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกแจ้งให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนทราบ และให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนปิดประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ลงคะแนนเพื่อให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนทราบ

มาตรา ร. 111-23 ในวันลงคะแนน ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกมอบหมายให้กรรมการดำเนินการเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนมาประจำ ณ สถานที่ลงคะแนนและสถานที่ตรวจนับคะแนน เพื่อให้การดำเนินการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” เป็นไปตามระเบียบนี้

มาตรา ร. 111-24 สมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ที่ประสงค์จะส่งบุคคลใดมาเป็นผู้สังเกตการณ์ในการลงคะแนนหรือการตรวจนับคะแนน ให้อื่นหนังสือแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์จำนวนหนึ่งคนต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกก่อนวันเลือกไม่น้อยกว่าสามวัน

ผู้สังเกตการณ์ต้องอยู่ในสถานที่ที่คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนกำหนดไว้ โดยสามารถมองเห็นการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนได้

หากผู้สังเกตการณ์กระทำการอันเป็นอุปสรรคแก่การลงคะแนนหรือการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนน ให้ประธานอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากสถานที่สังเกตการณ์ได้

มาตรา ร. 111-25 ในวันลงคะแนน ให้ประธานอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนเปิดการลงคะแนน ตั้งแต่เวลา 09.00 นาฬิกา โดยเปิดหีบบัตรลงคะแนนในที่เปิดเผยแสดงให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนซึ่งอยู่ ณ สถานที่เลือก เห็นว่าหีบบัตรลงคะแนนเป็นหีบเปล่า แล้วให้ทำการบันทึกการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนไม่น้อยกว่าสองคนซึ่งอยู่ ณ สถานที่เลือกในขณะนั้นลงลายมือชื่อในบันทึกด้วย

มาตรา ร. 111-26 การลงคะแนนให้ลงคะแนนโดยวิธีการลงคะแนนลับ

ในการลงคะแนน ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนไปแสดงตนต่ออนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนโดยแสดงหลักฐานการเป็นนายกสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย”

ให้อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนตรวจสอบรายชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนน และให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนแล้ว ให้อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนมอบบัตรลงคะแนนที่มีลายมือชื่อของประธานกรรมการดำเนินการเลือกกำกับเป็นหลักฐานให้แก่ผู้นั้นเพื่อไปลงคะแนน

ในกรณีที่นายกสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” ซึ่งมีสิทธิลงคะแนนไม่สามารถมาใช้สิทธิด้วยตนเอง อาจมอบให้กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” นั้นมาใช้สิทธิลงคะแนนแทนได้

มาตรา ร. 111-27 เมื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนได้รับบัตรลงคะแนนแล้ว ให้ไปยังคูหาลงคะแนนที่ว่างคูหาละหนึ่งคน โดยให้ทำเครื่องหมายกากบาทในบัตรลงคะแนนในช่องทำเครื่องหมายให้ตรงกับหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกซึ่งตนต้องการเลือกหนึ่งหมายเลข หรือในกรณีที่ผู้มีสิทธิลงคะแนนไม่ประสงค์จะลงคะแนนให้ทำเครื่องหมายกากบาทในช่องทำเครื่องหมาย “ไม่ลงคะแนน” แล้วพับบัตรลงคะแนนเพื่อมิให้ผู้อื่นทราบว่าคุณลงคะแนนให้แก่ผู้ใด แล้วนำบัตรลงคะแนนนั้นใส่ลงในหีบบัตรลงคะแนนด้วยตนเองต่อหน้าอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนแล้วออกไปจากสถานที่ลงคะแนน ทั้งนี้ ต้องลงคะแนนให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร

มาตรา ร. 111-28 ผู้มีสิทธิลงคะแนนจะนำโทรศัพท์ อุปกรณ์สื่อสาร อุปกรณ์บันทึกภาพ หรืออุปกรณ์อื่นใดในลักษณะเดียวกันเข้าไปในสถานที่ลงคะแนนไม่ได้

ในขณะที่ลงคะแนน ผู้มีสิทธิลงคะแนนจะกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อสร้างหลักฐานการลงคะแนนของตนไม่ได้

มาตรา ร. 111-29 เมื่อถึงเวลา 12.00 นาฬิกา ให้ประธานอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนประกาศปิดการลงคะแนน เช่น กล่าวว่่า “บัดนี้ถึงเวลา 12.00 นาฬิกาแล้วให้ปิดการลงคะแนน” ถ้ามีผู้มีสิทธิลงคะแนนซึ่งประสงค์จะลงคะแนนได้มาอยู่ในสถานที่ลงคะแนนแล้วก่อนเวลา 12.00 นาฬิกา ให้ดำเนินการมอบบัตรลงคะแนนตามมาตรา ร. 111-26 ให้แก่ผู้นั้นและเมื่อผู้มีสิทธิลงคะแนน

นั้นลงคะแนนเสร็จสิ้นแล้วให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนลงลายมือชื่อในป้ายสำหรับปิดช่องใส่บัตรลงคะแนน และนำป้ายดังกล่าวไปปิดบนหีบบัตรลงคะแนน

มาตรา ร. 111-30 ให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนนำบัตรลงคะแนนที่เหลือมานับให้ทราบจำนวนและทำเครื่องหมายโดยเจาะบัตรลงคะแนนที่เหลือทุกบัตรหรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่สามารถป้องกันมิให้ใช้บัตรลงคะแนนที่เหลืออยู่ได้ แล้วทำรายงานเกี่ยวกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนและจำนวนบัตรลงคะแนนที่เหลือเมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนแล้ว และให้ลงชื่อกำกับรายงานนั้นไว้จำนวนสามชุด เพื่อ

- (1) ปิดประกาศไว้ ณ สถานที่ลงคะแนน
- (2) ส่งให้คณะกรรมการดำเนินการเลือก
- (3) เก็บไว้เป็นหลักฐาน

ตอนที่ 4

การตรวจนับคะแนน

มาตรา ร. 111-31 เมื่อปิดการลงคะแนนแล้ว ให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนดำเนินการตรวจนับคะแนน ณ สถานที่ตรวจนับคะแนนโดยเปิดเผยต่อหน้าผู้ซึ่งอยู่ในสถานที่ตรวจนับคะแนนและบริเวณโดยรอบสถานที่นั้น และให้ดำเนินการจนแล้วเสร็จในรวดเดียวภายในเวลา 14.00 นาฬิกา ของวันเลือก โดยห้ามมิให้เลื่อนหรือประวิงการตรวจนับคะแนน

มาตรา ร. 111-32 ในกรณีที่ผู้สังเกตการณ์กระทำการอันเป็นอุปสรรคแก่การตรวจนับคะแนนหรือการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนน ให้ประธานอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากสถานที่สังเกตการณ์ได้

มาตรา ร. 111-33 ในการตรวจนับคะแนน ให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนเปิดหีบบัตรลงคะแนน แล้วดำเนินการตรวจนับคะแนนตามลำดับ ดังต่อไปนี้

- (1) อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนหนึ่ง มีหน้าที่หีบบัตรลงคะแนนที่ละฉบับและคลี่บัตรส่งให้อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนที่สอง
- (2) อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนที่สอง มีหน้าที่วินิจฉัยบัตรลงคะแนนและอ่านผลการลงคะแนน

(3) อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนที่สาม มีหน้าที่เจาะบัตรลงคะแนนที่ได้วินิจฉัยและอ่านผลการลงคะแนนจากอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนที่สองแล้ว ส่งในภาชนะที่เตรียมไว้สำหรับใส่บัตรเสีย บัตรดี และบัตรที่ไม่ประสงค์ลงคะแนน แล้วแต่กรณี

(4) อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนที่สี่ มีหน้าที่ขานทวนคะแนนและขีดคะแนนในบันทึกการตรวจนับคะแนน โดยต้องให้บุคคลทั่วไปที่อยู่ในบริเวณโดยรอบสถานที่ตรวจนับคะแนนเห็นการขีดคะแนนอย่างชัดเจน

อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนที่เหลือมีหน้าที่ช่วยเหลือ อำนวยความสะดวกและคอยสับเปลี่ยน ในการปฏิบัติหน้าที่กับอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่

มาตรา ร. 111-34 บัตรลงคะแนนต่อไปนี้ ให้ถือเป็นบัตรเสียและไม่ให้นับคะแนน

(1) บัตรที่มีใช้บัตรฉบับที่อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนมอบให้หรือบัตรที่ไม่มีลายมือชื่อของประธานกรรมการดำเนินการเลือกกำกับเป็นหลักฐาน

(2) บัตรที่เขียนเครื่องหมายกากบาทในช่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเป็นสองเครื่องหมาย

(3) บัตรที่มีได้เขียนเครื่องหมายกากบาทในช่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเลย

(4) บัตรที่เขียนเครื่องหมายอื่นนอกจากเครื่องหมายกากบาทในช่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือก

(5) บัตรที่เขียนเครื่องหมายกากบาทในช่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกที่ตายหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามที่ได้ปิดประกาศไว้ตามมาตรา ร. 111-21

(6) บัตรที่เขียนเครื่องหมายในช่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกไม่ชัดเจนจนไม่สามารถทราบเจตนาอันแท้จริงของผู้เลือกได้

มาตรา ร. 111-35 ให้ประธานอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนสลักหลังบัตรเสียว่า “เสีย” และลงลายมือชื่อกำกับไว้

ตอนที่ 5

การประกาศผล

มาตรา ร. 111-36 เมื่อเสร็จสิ้นการตรวจนับคะแนน ให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนประกาศผลการตรวจนับคะแนน ณ สถานที่ตรวจนับคะแนน และให้จัดทำบัญชีรายชื่อ

ผู้ได้รับเลือก โดยเรียงลำดับผู้ได้รับคะแนนมากที่สุดจนถึงผู้ได้รับคะแนนน้อยที่สุด และให้ผู้ได้รับคะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือก

ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนมากที่สุดเท่ากันมากกว่าหนึ่งคน ให้ประธานกรรมการดำเนินการเลือกจับสลากโดยเปิดเผยเพื่อให้ได้ผู้ได้รับเลือกจำนวนหนึ่งคน

ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนลำดับอื่นเท่ากัน ให้ประธานกรรมการดำเนินการเลือกจับสลากโดยเปิดเผย เพื่อจัดเรียงลำดับในระหว่างผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน

ให้คณะกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนเก็บบัตรลงคะแนนที่ใช้ตรวจนับคะแนนใส่ซองปิดผนึกโดยลงลายมือชื่อคณะกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนกำกับไว้บนซองและแยกเก็บบัตรเสียหรือบัตรลงคะแนนที่เหลือไว้ต่างหาก และเก็บบัตรลงคะแนนทั้งหมดไว้ด้วยกันในหีบบัตรลงคะแนน โดยปิดหีบบัตรลงคะแนนใส่กุญแจไว้ แล้วส่งมอบให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกเพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา ร. 111-37 เมื่อคณะกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนประกาศผลการตรวจนับคะแนนแล้ว ถ้าผู้สมัครรับเลือกเห็นว่า การลงคะแนนหรือการตรวจนับคะแนนเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกภายในสามวันนับแต่วันเลือก

เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกได้รับคำคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้แล้วเสร็จภายในสามวัน

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดำเนินการเลือกให้เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา ร. 111-38 ในกรณีที่ไม่มีคำคัดค้านตามมาตรา ร. 111-37 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกประกาศผลการเลือก แล้วส่งรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมทั้งรายงานผลการเลือกต่อรัฐมนตรีในวันนับแต่วันเลือก

มาตรา ร. 111-39 ในกรณีที่มีการคัดค้าน ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกออกการประกาศผลการเลือกไว้จนกว่าจะได้วินิจฉัยคำคัดค้านแล้วเสร็จ

ในกรณีที่คำคัดค้านฟังขึ้นและทำให้ผู้ได้รับเลือกตามมาตรา ร. 111-36 เปลี่ยนแปลงลำดับไป ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกจัดส่งรายชื่อผู้ได้รับเลือกในลำดับถัดไปพร้อมทั้งให้รายงานผลต่อรัฐมนตรีภายในวันถัดจากวันที่ได้มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่คำคัดค้านฟังไม่ขึ้นหรือฟังขึ้นแต่ไม่ทำให้ผู้ได้รับเลือกเปลี่ยนแปลงลำดับไปก็ให้จัดส่งรายชื่อผู้ได้รับเลือกนั้นพร้อมทั้งรายงานผลต่อรัฐมนตรีภายในวันถัดจากวันที่ได้มีคำวินิจฉัย

มาตรา ร. 111-40 ก่อนรัฐมนตรีประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตามมาตรา ร. 111-41 หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ได้รับเลือกตาย หรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติพร้อมลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา

ร. 111-15 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกนํารายชื่อผู้ได้รับเลือกในลำดับถัดไปเสนอต่อรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา ร. 111-41 เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” แล้ว ให้บัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกในลำดับถัดไปยังคงมีผลอยู่ต่อไปจนกว่ากรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” นั้น ครบตามวาระ

ในกรณีที่กรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกในลำดับถัดไปจากบัญชีรายชื่อตามวรรคหนึ่ง เป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง

มาตรา ร. 111-42 เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” แล้ว หากไม่มีการฟ้องคดีคณะกรรมการดำเนินการเลือกจะทำลายบัตรลงคะแนนหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องก็ได้

มาตรา ร. 111-43 ในกรณีที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีความพร้อมด้านระบบดิจิทัล คณะกรรมการดำเนินการเลือกอาจให้ใช้วิธีสมัครรับเลือก ดำเนินการเลือก หรือตรวจนับคะแนนด้วยระบบดิจิทัลก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

แผนก 3

หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด

มาตรา ร. 111-44 ในหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดนี้

“คณะกรรมการดำเนินการเลือก” หมายความว่า คณะกรรมการดำเนินการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด

“ประธานกรรมการดำเนินการเลือก” หมายความว่า ประธานกรรมการดำเนินการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด

“กรรมการดำเนินการเลือก” หมายความว่า กรรมการดำเนินการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด

“คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนน” หมายความว่า คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนในการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด

“อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนน” หมายความว่า อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนในการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด

“สมาคมกีฬาแห่งจังหวัด” หมายความว่า สมาคมกีฬาแห่งจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการกีฬาแห่งประเทศไทย

มาตรา ร.111-45 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการให้รัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการหรือวินิจฉัยชี้ขาด และให้ถือเป็นที่ยุติ

ตอนที่ 1

คณะกรรมการดำเนินการเลือก

มาตรา ร. 111-46 ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการดำเนินการเลือกและกรรมการดำเนินการเลือกอีกจำนวนหกคน

ให้ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาเป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการจำนวนสองคน

มาตรา ร. 111-47 ประธานกรรมการดำเนินการเลือกและกรรมการดำเนินการเลือกต้องไม่เป็นนายกสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด กรรมการสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด

มาตรา ร. 111-48 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) จัดทำรายชื่อนายกสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด ผู้มีสิทธิลงคะแนน และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือก
- (2) ดำเนินการรับสมัครรับเลือก
- (3) ตรวจสอบคุณสมบัติและหลักฐานการสมัครรับเลือก
- (4) ประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกและผู้มีสิทธิลงคะแนน

(5) กำหนดรูปแบบบัตรลงคะแนนที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับช่องลงคะแนน รายชื่อผู้สมัครรับเลือก และหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือก

(6) กำหนดรูปแบบ ลักษณะ และรายละเอียดของเอกสารที่จำเป็นต้องใช้ในการเลือก

(7) พิจารณาตัดสินสิทธิลงคะแนนของผู้มีสิทธิลงคะแนนที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบนี้

(8) ประกาศผลการเลือก

(9) แต่งตั้งคณะกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนน หรือคณะกรรมการอื่น เพื่อช่วยดำเนินการตามระเบียบนี้

มาตรา ร. 111-49 ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการประชุมของคณะกรรมการดำเนินการเลือกโดยอนุโลม

ตอนที่ 2

การสมัครรับเลือก

มาตรา ร. 111-50 เมื่อจะมีการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด

ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกจัดทำบัญชีรายชื่อนายกสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด

มาตรา ร. 111-51 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกจัดทำประกาศการรับสมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด โดยต้องกำหนดวัน เวลา สถานที่ และรายละเอียดการรับสมัครรับเลือก รวมทั้งวิธีการเลือก วันเลือก และสถานที่เลือกไว้ด้วย ทั้งนี้ วันเลือกต้องเป็นวันหยุดราชการ

ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกปิดประกาศตามวรรคหนึ่งไว้ ณ ที่ทำการสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด พร้อมทั้งเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรด้วย

มาตรา ร. 111-52 ผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดนอกจากต้องดำรงตำแหน่งนายกสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดแล้ว ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5) ไม่เป็นข้าราชการการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(6) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ฐานทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา ร. 111-53 นายกสภาคกกิษาแห่งจังหวัดผู้ใดประสงค์จะสมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด ให้สมัครรับเลือกต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือก

การสมัครรับเลือกตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ใบสมัครตามแบบท้ายระเบียบนี้ โดยยื่นใบสมัครต่อสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาหรือสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดที่สมาคมกีฬาแห่งจังหวัดนั้นตั้งอยู่ พร้อมด้วยเอกสารและหลักฐาน ดังต่อไปนี้

(1) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ทางราชการออกให้

(2) ภาพถ่ายสำเนาทะเบียนบ้าน

(3) รูปถ่ายหน้าตรงไม่สวมหมวกขนาด 4X6 เซนติเมตร ถ่ายมาแล้วไม่เกินหกเดือนนับถึงวันสมัคร จำนวนสองรูป

(4) หลักฐานแสดงการเป็นนายกสภาคกกิษาแห่งจังหวัดที่นายทะเบียนกลางสมาคมกีฬานายทะเบียนสมาคมกีฬาประจำกรุงเทพมหานคร หรือนายทะเบียนสมาคมกีฬาประจำจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการกีฬาแห่งประเทศไทยออกให้

ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกยื่นใบสมัครผ่านทางสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดให้สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดที่ได้รับใบสมัครนั้นจัดทำหลักฐานการรับใบสมัครมอบให้แก่ผู้สมัครรับเลือก และให้จัดส่งใบสมัครพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานแก่คณะกรรมการดำเนินการเลือกภายในวันถัดจากวันที่ได้รับใบสมัคร

มาตรา ร. 111-54 เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกได้รับใบสมัครพร้อมด้วยเอกสารและหลักฐานตามมาตรา ร. 111-53 แล้ว ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกตรวจสอบความถูกต้องของใบสมัครและความครบถ้วนของเอกสารและหลักฐานประกอบใบสมัคร

ในกรณีที่ใบสมัครที่ยื่นไว้ไม่ถูกต้องหรือเอกสารหรือหลักฐานประกอบใบสมัครไม่ครบถ้วน ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกแนะนำให้ผู้สมัครรับเลือกแก้ไขเพิ่มเติมใบสมัครให้ถูกต้องหรือนำเอกสารหรือหลักฐานมายื่นเพิ่มเติมภายในเวลาที่คณะกรรมการดำเนินการเลือกกำหนด

ในกรณีที่ผู้สมัครรับเลือกไม่แก้ไขเพิ่มเติมใบสมัครหรือไม่จัดส่งเอกสารหรือหลักฐานให้ถูกต้องและครบถ้วนภายในเวลาตามวรรคสอง ให้ถือว่าผู้สมัครรับเลือกไม่ประสงค์จะสมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด

มาตรา ร. 111-55 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกจัดทำบัญชีรายชื่อและหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดตามลำดับตัวอักษรของชื่อจังหวัดที่นายกสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดนั้นสมัครรับเลือก พร้อมบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนส่งไปยังสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับก่อนกำหนดวันเลือกไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน

ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกปิดประกาศบัญชีรายชื่อและหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนไว้ ณ ที่ทำการสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัด พร้อมทั้งเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือจะประกาศทางสื่อมวลชนอื่นเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรด้วยก็ได้

มาตรา ร. 111-56 ก่อนกำหนดวันเลือกไม่น้อยกว่าห้าวัน ถ้าผู้มีสิทธิลงคะแนนผู้ใดยังไม่ได้รับบัญชีรายชื่อและหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด ให้ผู้นั้นแจ้งต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกเพื่อดำเนินการให้ตนทราบรายชื่อและหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือก

มาตรา ร. 111-57 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการเลือกพบว่าบัญชีรายชื่อหรือหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด หรือบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนมีข้อผิดพลาด ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องก่อนกำหนดวันเลือกไม่น้อยกว่าสามวัน เพื่อให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนนำไปปิดประกาศตามมาตรา ร. 111-58 (4)

ตอนที่ 3

การดำเนินการเลือก

มาตรา ร. 111-58 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกแต่งตั้งคณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการอีกจำนวนไม่เกินสิบคนมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำบัตรลงคะแนน
- (2) จัดเตรียมสถานที่ลงคะแนน สถานที่ตรวจนับคะแนน และสถานที่สังเกตการณ์
- (3) จัดหาอุปกรณ์สำหรับใช้ลงคะแนน ดังต่อไปนี้
 - (ก) หีบบัตรลงคะแนน
 - (ข) คูหาลงคะแนน
 - (ค) เครื่องเขียน
 - (ง) กระดานดำ กระดาษ หรืออุปกรณ์อย่างอื่นที่คล้ายคลึงกันเพื่อใช้ในการตรวจนับคะแนน
- (4) ปิดประกาศบัญชีรายชื่อ หมายเลขประจำตัวพร้อมรูปถ่ายของผู้สมัครรับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดและบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนน
- (5) จัดระเบียบและควบคุมดูแลให้ความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิลงคะแนน เพื่อให้การลงคะแนนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งต้องมีให้ผู้ใดเข้าไปในสถานที่ลงคะแนน เว้นแต่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการลงคะแนนในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนน
- (6) ตรวจสอบหลักฐานการแสดงตนของผู้มีสิทธิลงคะแนน บันทึกชื่อและหมายเหตุลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนน
- (7) ส่งบัตรลงคะแนนให้กับผู้มีสิทธิลงคะแนนเพื่อใช้สิทธิลงคะแนน
- (8) จัดระเบียบในการเข้าไปลงคะแนนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- (9) ดำเนินการตรวจนับคะแนน
- (10) รักษาความสงบเรียบร้อยในสถานที่ตรวจนับคะแนน เพื่อให้การตรวจนับคะแนนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รวมทั้งต้องมีให้ผู้ใดเข้าไปในสถานที่ตรวจนับคะแนน เว้นแต่ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจนับคะแนนในระหว่างที่มีการตรวจนับคะแนน

มาตรา ร. 111-59 ในกรณีที่ปรากฏต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกกว่า ผู้สมัครรับเลือกผู้ใดตายหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ร.111-52 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกแจ้งให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนทราบ และให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนปิดประกาศรายชื่อผู้สมัครรับเลือกผู้นั้นไว้ ณ สถานที่ลงคะแนน เพื่อให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนทราบ

มาตรา ร. 111-60 ในวันลงคะแนน ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกมอบหมายให้กรรมการดำเนินการเลือกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนมาประจำ ณ สถานที่ลงคะแนนและสถานที่ตรวจนับคะแนน เพื่อให้การดำเนินการเลือกกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดเป็นไปตามระเบียบนี้

มาตรา ร. 111-61 สมาคมกีฬาแห่งจังหวัดที่ประสงค์จะส่งบุคคลใดมาเป็นผู้สังเกตการณ์ในการลงคะแนนหรือการตรวจนับคะแนน ให้ยื่นหนังสือแต่งตั้งผู้สังเกตการณ์จำนวนหนึ่งคนต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกก่อนวันเลือกไม่น้อยกว่าสามวัน

ผู้สังเกตการณ์ต้องอยู่ในสถานที่ที่คณะกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนกำหนดไว้ โดยสามารถมองเห็นการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนได้

หากผู้สังเกตการณ์กระทำการอันเป็นอุปสรรคแก่การลงคะแนนหรือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนน ให้ประธานอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากสถานที่สังเกตการณ์ได้

มาตรา ร. 111-62 ในวันลงคะแนน ให้ประธานอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนเปิดการลงคะแนน ตั้งแต่เวลา 13.00 นาฬิกา โดยเปิดหีบบัตรลงคะแนนในที่เปิดเผยให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนซึ่งอยู่ ณ สถานที่เลือก เห็นว่าหีบบัตรลงคะแนนเป็นหีบเปล่า แล้วให้ทำการบันทึกการดำเนินการดังกล่าว โดยให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนไม่น้อยกว่าสองคนซึ่งอยู่ ณ สถานที่เลือกในขณะนั้นลงลายมือชื่อในบันทึกด้วย

มาตรา ร. 111-63 การลงคะแนนให้ลงคะแนนโดยวิธีการลงคะแนนลับ

ในการลงคะแนน ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนไปแสดงตนต่ออนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนโดยแสดงหลักฐานการเป็นนายกสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด

ให้อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนตรวจสอบรายชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนน และให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนลงลายมือชื่อในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนแล้วให้อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนมอบบัตรลงคะแนนที่มีลายมือชื่อของประธานกรรมการดำเนินการเลือกกำกับเป็นหลักฐานให้แก่ผู้นั้นเพื่อไปลงคะแนน

ในกรณีที่นายกสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดซึ่งมีสิทธิลงคะแนนไม่สามารถมาใช้สิทธิด้วยตนเองอาจมอบให้กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดนั้นมาใช้สิทธิแทนได้

มาตรา ร. 111-64 เมื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนได้รับบัตรลงคะแนนแล้ว ให้ไปยังคูหาลงคะแนนที่ว่างคูหาละหนึ่งคน โดยให้ทำเครื่องหมายกากบาทในบัตรลงคะแนนในช่องทำเครื่องหมายให้ตรงกับหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกซึ่งตนต้องการเลือกหนึ่งหมายเลข หรือในกรณีที่ผู้มีสิทธิลงคะแนนไม่ประสงค์จะลงคะแนนให้ทำเครื่องหมายกากบาทในช่องทำเครื่องหมาย “ไม่ลงคะแนน” แล้วพับบัตรลงคะแนน เพื่อมิให้ผู้อื่นทราบว่าเป็นคนลงคะแนนให้แก่ผู้ใด แล้วนำบัตรลงคะแนนนั้นใส่ลงในหีบบัตรลงคะแนนด้วยตนเองต่อหน้าอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนแล้วออกไปจากสถานที่ลงคะแนน ทั้งนี้ ต้องลงคะแนนให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร

มาตรา ร. 111-65 ผู้มีสิทธิลงคะแนนจะนำโทรศัพท์ อุปกรณ์สื่อสาร อุปกรณ์บันทึกภาพ หรือ อุปกรณ์อื่นใดในลักษณะเดียวกันเข้าไปในสถานที่ลงคะแนนไม่ได้

ในขณะที่ลงคะแนน ผู้มีสิทธิลงคะแนนจะกระทำด้วยประการใด ๆ เพื่อสร้างหลักฐานการลงคะแนนของตนไม่ได้

มาตรา ร.111-66 เมื่อถึงเวลา 16.00 นาฬิกา ให้ประธานอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนประกาศปิดการลงคะแนน เช่น กล่าวว่า “บัดนี้ถึงเวลา 16.00 นาฬิกาแล้วให้ปิดการลงคะแนน” ถ้าผู้มีสิทธิลงคะแนนซึ่งประสงค์จะลงคะแนนได้มาอยู่ในสถานที่ลงคะแนนแล้วก่อนเวลา 16.00 นาฬิกา ให้ดำเนินการมอบบัตรลงคะแนนตามมาตรา ร. 111-63 ให้แก่ผู้นั้นและเมื่อผู้มีสิทธิลงคะแนนนั้นลงคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนลงลายมือชื่อในป้ายสำหรับปิดช่องใส่บัตรลงคะแนน และนำป้ายดังกล่าวไปปิดบนหีบบัตรลงคะแนน

มาตรา ร. 121-67 ให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนนำบัตรลงคะแนนที่เหลือมานับให้ทราบจำนวนและทำเครื่องหมายโดยเจาะบัตรลงคะแนนที่เหลือทุกบัตรหรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดที่สามารถป้องกันมิให้ใช้บัตรลงคะแนนที่เหลืออยู่ได้ แล้วทำรายงานเกี่ยวกับจำนวนผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนและจำนวนบัตรลงคะแนนที่เหลือเมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนแล้ว และให้ลงชื่อกำกับรายงานนั้นไว้จำนวนสามชุด เพื่อ

- (1) ปิดประกาศไว้ ณ สถานที่ลงคะแนน
- (2) ส่งให้คณะกรรมการดำเนินการเลือก
- (3) เก็บไว้เป็นหลักฐาน

ตอนที่ 4

การตรวจนับคะแนน

มาตรา ร. 111-68 เมื่อปิดการลงคะแนนแล้ว ให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนดำเนินการตรวจนับคะแนน ณ สถานที่ตรวจนับคะแนนโดยเปิดเผยต่อหน้าผู้ซึ่งอยู่ในสถานที่ตรวจนับคะแนนและบริเวณโดยรอบสถานที่นั้น และให้ดำเนินการจนแล้วเสร็จในรวดเดียวภายในเวลา 18.00 นาฬิกาของวันเลือก โดยห้ามมิให้เลื่อนหรือประวิงการตรวจนับคะแนน

มาตรา ร. 111-69 ในกรณีที่ผู้สังเกตการณ์กระทำการอันเป็นอุปสรรคแก่การตรวจนับคะแนนหรือการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนน ให้ประธานอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนมีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากสถานที่สังเกตการณ์ได้

มาตรา ร. 111-70 ในการตรวจนับคะแนน ให้คณะอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนเปิดหีบบัตรลงคะแนน แล้วดำเนินการตรวจนับคะแนนตามลำดับ ดังต่อไปนี้

(1) อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนที่หนึ่ง มีหน้าที่หยิบบัตรลงคะแนนทีละฉบับและคลี่บัตรส่งให้อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนที่สอง

(2) อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนที่สอง มีหน้าที่วินิจฉัยบัตรลงคะแนนและอ่านผลการลงคะแนน

(3) อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนที่สาม มีหน้าที่เจาะบัตรลงคะแนนที่ได้วินิจฉัยและอ่านผลการลงคะแนนจากอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนที่สองแล้วใส่ลงในภาชนะที่เตรียมไว้สำหรับใส่บัตรเสีย บัตรดี และบัตรที่ไม่ประสงค์ลงคะแนน แล้วแต่กรณี

(4) อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนคนที่สี่ มีหน้าที่ขานทวนคะแนน และขีดคะแนนในบันทึกการตรวจนับคะแนน โดยต้องให้บุคคลทั่วไปที่อยู่ในบริเวณโดยรอบสถานที่ตรวจนับคะแนนเห็นการขีดคะแนนอย่างชัดเจน

อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนที่เลือกมีหน้าที่ช่วยเหลือ อำนวยความสะดวก และคอยสับเปลี่ยนในการปฏิบัติหน้าที่กับอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่

มาตรา ร. 111-71 บัตรลงคะแนนต่อไปนี้ ให้ถือเป็นบัตรเสียและไม่ให้นับคะแนน

(1) บัตรที่มีใช้บัตรฉบับที่อนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนมอบให้หรือบัตรที่ไม่มีลายมือชื่อของประธานกรรมการดำเนินการเลือกกำกับเป็นหลักฐาน

(2) บัตรที่เขียนเครื่องหมายกากบาทในช่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเป็นสองเครื่องหมาย

(3) บัตรที่มีได้เขียนเครื่องหมายกากบาทในช่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกเลย

(4) บัตรที่เขียนเครื่องหมายอื่นนอกจากเครื่องหมายกากบาทในช่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือก

(5) บัตรที่เขียนเครื่องหมายกากบาทในช่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกที่ตายหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม ตามที่ได้ปิดประกาศไว้ตามมาตรา ร. 121-60

(6) บัตรที่เขียนเครื่องหมายในช่องหมายเลขประจำตัวผู้สมัครรับเลือกไม่ชัดเจนจนไม่สามารถทราบเจตนาอันแท้จริงของผู้เลือกได้

มาตรา ร. 111-72 ให้ประธานอนุกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนสลักหลังบัตรเสียว่า “เสีย” และลงลายมือชื่อกำกับไว้

ตอนที่ 5 การประกาศผล

มาตรา ร. 111-73 เมื่อเสร็จสิ้นการตรวจนับคะแนน ให้คณะกรรมการประจำสถานที่เลือก และตรวจนับคะแนนประกาศผลการตรวจนับคะแนน ณ สถานที่ตรวจนับคะแนน และให้จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือก โดยเรียงลำดับผู้ได้รับคะแนนมากที่สุดจนถึงผู้ได้รับคะแนนน้อยที่สุด และให้ผู้ได้รับคะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือก

ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนมากที่สุดเท่ากันมากกว่าหนึ่งคน ให้ประธานกรรมการดำเนินการเลือกจับสลากโดยเปิดเผย เพื่อให้ได้ผู้ได้รับเลือกจำนวนหนึ่งคน

ในกรณีที่มีผู้ได้รับคะแนนลำดับอื่นเท่ากัน ให้ประธานกรรมการดำเนินการเลือกจับสลากโดยเปิดเผย เพื่อจัดเรียงลำดับในระหว่างผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน

ให้คณะกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนเก็บบัตรลงคะแนนที่ใช้ตรวจนับคะแนนใส่ซองปิดผนึกโดยลงลายมือชื่อคณะกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนกำกับไว้บนซอง และแยกเก็บบัตรเสียหรือบัตรลงคะแนนที่เหลือไว้ต่างหาก และเก็บบัตรลงคะแนนทั้งหมดไว้ด้วยกันในหีบบัตรลงคะแนน โดยปิดหีบบัตรลงคะแนนใส่กุญแจไว้ แล้วส่งมอบให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกเพื่อดำเนินการ ต่อไป

มาตรา ร. 111-74 เมื่อคณะกรรมการประจำสถานที่เลือกและตรวจนับคะแนนประกาศผลการตรวจนับคะแนนแล้ว ถ้าผู้สมัครรับเลือกเห็นว่าการลงคะแนนหรือการตรวจนับคะแนนเป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้มีสิทธิยื่นคำคัดค้านต่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกภายในสามวันนับแต่วันเลือก

เมื่อคณะกรรมการดำเนินการเลือกได้รับคำคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้แล้วเสร็จภายในสามวัน

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดำเนินการเลือกให้เป็นที่สิ้นสุด

มาตรา ร. 111-75 ในกรณีที่ไม่มีคำคัดค้านตามมาตรา ร. 111-73 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกประกาศผลการเลือกแล้วส่งรายชื่อผู้ได้รับเลือกพร้อมทั้งรายงานผลการเลือกต่อรัฐมนตรีภายในสี่วันนับแต่วันเลือก

มาตรา ร. 111-76 ในกรณีที่มีการคัดค้าน ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกออกการประกาศผลการเลือกไว้จนกว่าจะได้วินิจฉัยคำคัดค้านแล้วเสร็จ

ในกรณีที่คำคัดค้านฟังขึ้นและทำให้ผู้ได้รับเลือกตามมาตรา ร. 111-73 เปลี่ยนแปลงลำดับไป ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกจัดส่งรายชื่อผู้ได้รับเลือกในลำดับถัดไปพร้อมทั้งรายงานผลต่อรัฐมนตรีภายในวันถัดจากวันที่ได้มีคำวินิจฉัย

ในกรณีที่คำคัดค้านฟังไม่ขึ้นหรือฟังขึ้นแต่ไม่ทำให้ผู้ได้รับเลือกเปลี่ยนแปลงลำดับไปก็ให้จัดส่งรายชื่อผู้ได้รับเลือกนั้นพร้อมทั้งรายงานผลต่อรัฐมนตรีภายในวันถัดจากวันที่ได้มีคำวินิจฉัย

มาตรา ร. 111-77 ก่อนรัฐมนตรีประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกตามมาตรา ร. 111-78 หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ได้รับเลือกตายหรือเป็นผู้ขาดคุณสมบัติพร้อมลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ร. 121-53 ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกนารายชื่อผู้ได้รับเลือกในลำดับถัดไปเสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา ร. 111-78 เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดแล้ว ให้บัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกในลำดับถัดไปยังคงมีผลอยู่ต่อไปจนกว่ากรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดนั้นครบตามวาระ

ในกรณีที่กรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกในลำดับถัดไปจากบัญชีรายชื่อตามวาระหนึ่ง เป็นกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง

มาตรา ร. 111-79 เมื่อรัฐมนตรีได้ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการนโยบายการกีฬาแห่งชาติประเภทผู้แทนสมาคมกีฬาแห่งจังหวัดแล้ว หากไม่มีการฟ้องคดี คณะกรรมการดำเนินการเลือกจะทำลายบัตรลงคะแนนหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องก็ได้

มาตรา ร. 111-80 ในกรณีที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีความพร้อมด้านระบบดิจิทัล คณะกรรมการดำเนินการเลือกอาจให้ใช้วิธีสมัครรับเลือก ดำเนินการเลือก หรือตรวจนับคะแนนด้วยระบบดิจิทัลก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา พรบ. 111-81 กรรมการตามมาตรา พรบ. 111-2 (4) (5) และ (6) ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (3) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (4) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(6) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ฐานทุจริตต่อหน้าที่

มาตรา พรบ. 111-82 กรรมการตามมาตรา พรบ. 12-3 (4) (5) และ (6) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปีในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งหรือเลือกกรรมการใหม่ให้กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งหรือเลือกกรรมการใหม่

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งหรือเลือกใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระมิได้

มาตรา พรบ. 111-83 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระกรรมการตามมาตรา พรบ. 111-2 (4) (5) และ (6) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) นายกรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(4) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 5

กรรมการตามมาตรา พรบ. 111-2 (5) หรือ (6) นอกจากต้องพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่งแล้วให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งนายกสมาคมของสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” หรือนายกสมาคมของสมาคมกีฬาแห่งจังหวัด แล้วแต่กรณี

มาตรา พรบ. 111-84 ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา พรบ. 111-2 (4) (5) และ (6) พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้แต่งตั้งหรือเลือกกรรมการแทน และให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือเลือกให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน เว้นแต่วาระของกรรมการนั้นเหลือไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่แต่งตั้งหรือเลือกกรรมการแทนก็ได้ โดยให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการตามมาตรา พรบ. 111-2 (4) เพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

ส่วนที่ 2

หน้าที่และอำนาจ

มาตรา พรบ. 111-85 คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- (2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินการด้านการศึกษาของประเทศ รวมทั้งเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาอุปสรรคการปฏิบัติการตามนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติ และการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องให้เอื้อต่อการพัฒนาการศึกษาระดับชาติ
- (3) พิจารณาให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติ ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแผนปฏิบัติการพัฒนาการศึกษาให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติ
- (4) ส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมการศึกษา รวมทั้งให้มีการจัดทำมาตรฐานโครงสร้างพื้นฐานด้านการศึกษา
- (5) กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติ
- (6) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาระดับชาติ
- (7) เสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายและติดตามการดำเนินการของกองทุนพัฒนาการศึกษาระดับชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งประเทศไทย
- (8) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ หรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา พรบ. 111-86 การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา พรบ. 111-87 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งที่ปรึกษาและคณะอนุกรรมการ เพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้

ให้นำความในมาตรา พรบ. 111-86 มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะอนุกรรมการด้วย โดยอนุโลม

มาตรา พรบ. 111-88 ในการปฏิบัติกรตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการอาจขอความร่วมมือจากบุคคลใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น หรือคำแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการกีฬาได้เมื่อเห็นสมควร

มาตรา พรบ. 111-89 ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้ประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป

ในกรณีที่สถานการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติใช้บังคับ คณะกรรมการอาจดำเนินการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์นั้นได้ โดยให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ส่วนที่ 3

แผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ

มาตรา พรบ. 111-90 แผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติตามมาตรา พรบ. 111-88 ต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารและพัฒนาการกีฬา วิธีปฏิบัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจน และอย่างน้อยต้องมีแนวทางการดำเนินการในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) การส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนากีฬาขั้นพื้นฐาน กีฬาเพื่อมวลชน กีฬาเพื่อความเป็นเลิศ กีฬาเพื่อการอาชีพ กีฬาเพื่อคนพิการ และวิทยาศาสตร์การกีฬา

(2) การส่งเสริมและพัฒนากีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

(3) การจัดโครงสร้างพื้นฐานและบริการด้านการกีฬา ให้ครอบคลุมทั่วถึงและมีความพร้อมให้บริการแก่ประชาชนอย่างเป็นธรรม ทันสมัย และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ตลอดจนพิจารณาสรรหาและคัดเลือกพื้นที่สาธารณะในชุมชนหรือท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในการกีฬา รวมทั้งจัดให้มีการเข้าถึงบริการด้านการกีฬาอย่างทั่วถึง

(4) การส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมการกีฬา รวมทั้งกำหนดให้มีสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมเพื่อสนับสนุนผู้ประกอบการและผู้สนับสนุนทางด้านการกีฬา

(5) การพัฒนาการจัดการศึกษาด้านการกีฬาและพัฒนาบุคลากรด้านการกีฬาให้มีความสามารถ ศักยภาพ และคุณธรรม

(6) การจัดสรรและแสวงหาทรัพยากรเพื่อส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาการศึกษาในทุกภาคส่วน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(7) การใช้จ่ายงบประมาณด้านการศึกษาอย่างเป็นระบบและมีการบูรณาการในทุกระดับ

(8) การดำเนินการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติและการดำเนินการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ

(9) การประสานงานเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

(10) การประเมินผลการดำเนินการตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

มาตรา พรบ. 111-91 เมื่อได้มีการประกาศแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติแล้ว ให้หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการศึกษาและปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

มาตรา พรบ. 111-92 ให้สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาข้อมูลและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ รวมถึงศึกษาและประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นเสนอต่อคณะกรรมการ

(2) วิเคราะห์และเสนอแนะมาตรการเพื่อผลักดันและสนับสนุนการนำนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนพิจารณาเสนอแนะแนวทางและวิธีการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินการตามนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติต่อคณะกรรมการ

(3) เสนอแนะแนวทางการจัดสรรและแสวงหาทรัพยากรเพื่อส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาการศึกษาในทุกภาคส่วนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพต่อคณะกรรมการ

(4) รายงานผลการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติเสนอต่อคณะกรรมการ

(5) ประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

(6) สืบค้น เก็บรวบรวมข้อมูล และติดตามความเคลื่อนไหวสถานการณ์ด้านการศึกษา แนวโน้มการศึกษา รวมทั้งการจัดทำและเผยแพร่สถิติการศึกษาของประเทศ

(7) ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติในการจัดทำแผนปฏิบัติการพัฒนาการศึกษาหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามแผนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติ

(8) จัดหรือสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยและพัฒนาด้านการศึกษา

(9) จัดทำรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับการกีฬาและผลการดำเนินงานของคณะกรรมการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(10) จัดทำและพัฒนากลไกและระบบการประสานงานด้านการกีฬา เพื่อสร้างประสิทธิภาพการบริหารจัดการการกีฬาของประเทศ ตลอดจนร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการกีฬาของประเทศ ในการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(11) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการมอบหมาย

เอกสารเพิ่มเติม

เอกสารเพิ่มเติม

รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “โครงการจัดทำตัวอย่างประมวลกฎหมายและกฎเกี่ยวกับการกีฬา” เสนอโดย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เสนอต่อ สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.)



สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โทร. 0 2244 2070-2

Bureau of Academic Services

The Secretariat of the House of Representatives

Tel. 0 2244 2070-2

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร