

# การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

โดย

นายสราวุธ สุทธพันธ์

นิติกร ๗ ๖

ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบวาระ

การประชุมวุฒิสภา

สำนักการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

โดย

นายสรายุทธ สุทธิพันธ์

นิติกร ๗ ๖

ผู้อำนวยการกลุ่มงานระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เอกสารประกอบแบบแสดงผลงานขอรับการประเมินเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง นิติกร ๘ ๖  
ด้านผู้ปฏิบัติงานที่มีประสบการณ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เค้าโครง  
เอกสารทางวิชาการ  
เรื่อง  
การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

๑. บทนำ

๒. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย

- ๒.๑ นิยามของกฎหมาย
- ๒.๒ ระบบกฎหมาย
- ๒.๓ ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย
- ๒.๔ การตรากฎหมาย
- ๒.๕ ประมวลกฎหมาย

๓. ประมวลกฎหมายในประเทศต่าง ๆ

- ๓.๑ ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส
- ๓.๒ ประมวลกฎหมายเยอรมัน
- ๓.๓ ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา

๔. การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทย

- ๔.๑ ความเป็นมา
- ๔.๒ ความหมายของคำว่า "ประมวลกฎหมายแบบใหม่"
- ๔.๓ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ
- ๔.๔ ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ....

๕. บทสรุปและข้อสังเกต

- ๕.๑ บทสรุป
- ๕.๒ ข้อสังเกต

๖. ข้อเสนอแนะ

๖. บรรณานุกรม

---

## คำนำ

"การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่" ฉบับนี้ เกิดขึ้นจากการศึกษาวิเคราะห์วิจัย เอกสาร บทความ ข้อเขียน หนังสือตำรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ ทางกฎหมาย แล้วนำมารวบรวมขึ้นเป็นเอกสารกึ่งวิชาการ ก็ด้วยหวังว่าจะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่ สนใจในวิทยาการทางกฎหมายในแนวคิดใหม่ ๆ บ้างตามสมควร เท่าที่ผู้เขียนจะพึงมีความรู้ ความสามารถ ซึ่งหากเอกสารฉบับนี้จะก่อเกิดเป็นประโยชน์ดังที่หวัง ผู้เขียนก็ขอให้เป็นคุณูปการ แต่ครูบาอาจารย์ ตลอดจนขอให้ เป็นพลวัตปัจจัยเกื้อหนุนให้ผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ตลอดจนผู้มีพระคุณทุก ๆ ท่าน ได้ประสบแต่สิ่งที่ดีงาม มีความสำเร็จในกิจการงานที่พึงประสงค์ จงทุกประการ และหากเอกสารฉบับนี้จะมีข้อบกพร่องผิดพลาดด้วยประการใด ผู้เขียนก็ขออน้อม รับความบกพร่องไม่สมบูรณ์นั้นไว้แต่ผู้เดียว.

มีนาคม ๒๕๔๙

## สารบัญ

	หน้า
๑. บทนำ	๒
๒. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย	๖
๒.๑ นิยามของกฎหมาย	๖
๒.๒ ระบบกฎหมาย	๗
๒.๓ ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย	๙
๒.๔ การตรากฎหมาย	๑๓
๒.๕ ประมวลกฎหมาย	๑๗
๓. ประมวลกฎหมายในประเทศต่าง ๆ	๒๑
๓.๑ ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส	๒๑
๓.๒ ประมวลกฎหมายเยอรมัน	๒๓
๓.๓ ประมวลกฎหมายประเทศสหรัฐอเมริกา	๒๕
๔. การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่	๒๙
๔.๑ ความเป็นมา	๒๙
๔.๒ ความหมายของคำว่า "ประมวลกฎหมายแบบใหม่"	๓๐
๔.๓ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ	๓๓
๔.๔ ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ....	๓๘
๕. บทสรุปและข้อสังเกต	๔๕
๕.๑ บทสรุป	๔๕
๕.๒ ข้อสังเกต	๔๖
๖. ข้อเสนอแนะ	๔๘
๗. บรรณานุกรม	๔๙

## การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

### บทนำ

ประเทศไทยเป็น นิติรัฐ (Legal State) ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) โดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และทรงใช้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ประกอบด้วยอำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) อำนาจบริหาร (Executive) และอำนาจตุลาการ (Jurisdiction) ผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้เป็นหลักในการบริหารปกครองประเทศ

ในขณะที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้น จัดอยู่ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Written Laws) หรือระบบประมวลกฎหมาย (Code Laws) มาตั้งแต่เริ่มต้น อันมีหลักฐานยืนยันจากหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมากกว่า ๗๐๐ ปีเศษแล้ว ซึ่งแต่เดิมเมื่อยังอยู่ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแต่ผู้เดียว บรรดาบทกฎหมายต่าง ๆ จึงย่อมได้แก่ประกาศพระราชโองการต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น หรือทรงกำหนดให้มีไว้สำหรับราษฎรใช้เป็นหลักเกณฑ์การอยู่ร่วมกันในสังคมประเทศนั้นเอง ซึ่งราษฎรผู้อยู่ขอบขัณฑสีมาต้องถือปฏิบัติตามโดยจะโต้แย้งหรือคัดค้านมิได้แต่ต่อมาเมื่อประเทศเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยดังเช่นในปัจจุบัน แนวความคิดเกี่ยวกับนิยามความหมายและความสำคัญของกฎหมายก็เปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการของสังคมการเมืองการปกครอง กล่าวคือ ในระบอบประชาธิปไตยนั้น ถือว่าอำนาจสูงสุดในการบริหารปกครองประเทศหรือที่เรียกว่า "อำนาจอธิปไตย" นั้น มาจากและเป็นของประชาชนพลเมืองแห่งรัฐ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นสถาบันที่เป็นศูนย์รวมจิตใจของคนในชาติเท่านั้น ในขณะที่อำนาจในการออกกฎหมายได้ถูกใช้ผ่านทางสถาบันทางนิติบัญญัติที่เรียกว่า "รัฐสภา" (Parliament) ซึ่งในประเทศไทย ประกอบด้วยสองสภา คือ วุฒิสภา (Senate) และสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) แต่แม้รูปแบบการปกครองของประเทศไทยจะถูกเปลี่ยนผ่านจากรบอบหนึ่งมาสู่อีกระบบหนึ่ง แต่ระบบกฎหมายของไทย ก็ยังคงจัดอยู่ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาโดยตลอด ดังนั้น จากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยจึงมีบทกฎหมาย (ที่เป็นลายลักษณ์อักษร) จัดกระจายอยู่ตามที่ต่าง ๆ มากมายและนับวันจะทวีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและความสับสน ทั้งแก่ผู้ซึ่งมีหน้าที่ในการออกกฎหมาย คือ รัฐสภา ผู้มีหน้าที่บังคับการใช้เป็นไปตามกฎหมาย คือ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ซึ่งต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งได้แก่ ราษฎรหรือประชาชนโดยทั่วไป

ในการแก้ไขหรือจัดปัญหาเกี่ยวกับการสังสมของกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น เหล่าบรรดาผู้ปกครองที่ดี นักปราชญ์ทางกฎหมายหรือนักนิติศาสตร์ที่ดี ต่างพยายามที่จะวางหลักเกณฑ์ หรือสร้างเครื่องมือเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาช้านาน ทั้งการวางหลักทั่วไปที่ว่า "บทบัญญัติในกฎหมายเก่าย่อมถูกยกเลิกโดยบทบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระเดียวกันโดยกฎหมายฉบับใหม่ หรือกฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลัง" หรือ หลักในทางอาญาที่ว่า "การกระทำความผิดจะผิดกฎหมายหลายบท ศาลย่อมลงโทษเฉพาะบทหนักเพียงบทเดียว" หรือ "กฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังย่อมไม่มีผลต่อการทำความผิดที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น เว้นแต่กฎหมายในภายหลังนั้นจะเป็นคุณยิ่งกว่า" เหล่านี้เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันการสังคายนารื้อหรือปรับปรุงกฎหมายก็เป็นวิธีการหนึ่งที่นิยมใช้ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศที่มีความซ้ำซ้อนเหลื่อมล้ำกัน ซึ่งการสังคายนานั้น จัดได้ว่า เป็นการรื้อแล้วปรับปรุงใหม่ให้มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นหมวดหมู่ มีความทันสมัย ซึ่งในตำราทางกฎหมายกระบวนการเหล่านั้นก็คือ การจัดทำประมวลกฎหมาย นั่นเอง

กฎหมายของไทยได้ผ่านการสังคายนารื้อปรับมาแล้วหลายครั้ง โดยเฉพาะที่สำคัญได้แก่ การชำระกฎหมายในตอนต้นราชวงศ์จักรี หรือช่วงรัตนโกสินทร์ตอนต้น พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ ๑ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ชำระกฎหมายตราสามดวงขึ้น เมื่อราว จ.ศ. ๑๑๖๖ (พ.ศ. ๒๓๔๗) เนื่องจากทรงเห็นว่า บรรดาบทกฎหมายได้ที่จารึกไว้ตามที่ต่าง ๆ กันนั้น มีความผิดเพี้ยนและบ้างก็สูญหายไปเมื่อครั้งสงครามเสียกรุง ครั้นเมื่อมีผู้จารึกขึ้นใหม่ก็ขีดเขียนเอาแต่อำเภอใจ หาได้อยู่ในหลักในเกณฑ์ไม่<sup>1</sup> ซึ่ง "กฎหมายตราสามดวง" นี้ ถือได้ว่า เป็น "ประมวลกฎหมาย" ฉบับแรกของไทย เพราะได้นำเอาบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายกันอยู่มารวบรวมไว้เป็นหมวดหมู่เดียวกัน แล้วจำแนกแบ่งออกเป็นลักษณะต่าง ๆ ที่มีความเชื่อมโยงสอดคล้องกัน อาทิ ลักษณะพยาน ลักษณะดำเนินอาชญากรรม ลักษณะอุทธรณ์ และลักษณะผิดเมีย เป็นต้น ประมวลกฎหมายในรัชกาลที่ ๑ ได้ใช้บังคับมากกว่า ๑๐๐ ปี จนกระทั่งมีการ "ชำระ" กฎหมายครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่งในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทั้งนี้ก็เนื่องจากประเทศไทยจำเป็นต้องเข้าสู่การเจรจาการค้า การเมืองระหว่างประเทศ มีการติดต่อค้าขายและสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ มากขึ้น โดยเฉพาะการทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับสหราชอาณาจักรอังกฤษ ทำให้ประเทศต้องมีการปรับปรุงระบบกฎหมายและจัดระเบียบการศาลเสียใหม่ให้มีความทันสมัยและเป็นสากลมากขึ้น โดยทรงเลือกแบบอย่างระบบกฎหมายจากประเทศในยุโรปเป็นหลัก และในที่สุดก็ได้มีการจัดทำประมวล

<sup>1</sup> ผู้สนใจโปรดดูเรื่องการจัดความคดีระหว่างนายบุญศรี ช่างเหล็กหลวง กับพระเกษม และนายราชอรอด ประกาศพระราชปราชญ์ในกฎหมายตราสามดวง เล่มที่ ๑ องค์การคำของตุลสภา พิมพ์ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๕.

กฎหมายขึ้นในเบื้องต้นจำนวน ๔ เล่ม ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ด้วยนโยบายของรัฐที่เล็งเห็นว่า บรรดาบทกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก และต่างกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรมที่มีหน้าที่บังคับการ ให้เป็นไปตามกฎหมายเสียเป็นส่วนใหญ่ จึงเป็นการยากที่ประชาชนจะได้รับรู้รับทราบ และเข้าถึงกฎหมายเหล่านั้นอย่างแท้จริง และนอกจากนี้ ด้วยสาเหตุที่กฎหมายจำนวนหนึ่งได้ถูกใช้บังคับมาเป็นเวลาช้านานแล้ว จึงมีบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับยุคสมัย และขัดแย้งกับกฎหมายในบริบทเดียวกันที่ตราขึ้นใหม่ในภายหลัง ประกอบกับการติดตามแก้ไขบรรดาบทกฎหมายเหล่านั้นที่ละฉบับ ก็กระทำได้ล่าช้าและมีความยุ่งยาก คณะรัฐมนตรี<sup>2</sup> จึงมีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ เห็นชอบในหลักการร่างแผนพัฒนากฎหมายแห่งชาติประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ตามที่ คณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ เสนอ ซึ่งมีสาระสำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. พัฒนาหลักการ เนื้อหาและการใช้บังคับกฎหมายหรือกฎระเบียบ  
อันประกอบด้วย

- |                                 |          |
|---------------------------------|----------|
| ๑.๑ กฎหมายหลัก <sup>3</sup>     | ๒๒๒ ฉบับ |
| ๑.๒ กฎหมายลำดับรอง <sup>4</sup> | ๑๕๕ ฉบับ |

๒. การพัฒนากระบวนการออกกฎหมาย โดยมีกิจกรรมหรือโครงการเพื่อบรรลุ  
วัตถุประสงค์ดังกล่าว ๔ กิจกรรม คือ

๒.๑ การปรับปรุงกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับกระบวนการตรา  
กฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยการปรับปรุงขั้นตอน วิธีการร่างและการเสนอกฎหมายของส่วน  
ราชการ รวมทั้งตรวจสอบความจำเป็นและความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

๒.๒ การจัดทำคู่มือแบบกฎหมายสำหรับส่วนราชการ เพื่อให้กฎหมาย  
ของส่วนราชการมีความเป็นเอกภาพและทำให้การตรวจร่างกฎหมายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

๒.๓ การจัดทำโครงการศึกษาเรื่อง แนวทางการกำหนดวันสิ้นสุดการใช้  
บังคับกฎหมายในพระราชบัญญัติ (sunset legislation) เพื่อให้กฎหมายที่ใช้บังคับ สอดคล้องกับ  
การพัฒนาประเทศและไม่เป็นการสร้างภาระโดยไม่จำเป็น

๒.๔ การปรับปรุงกฎหมาย กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการลดเรื่องที่เสนอ  
คณะรัฐมนตรี โดยปรับปรุงเรื่องผู้มีอำนาจอนุมัติ แต่งตั้งถอดถอน ให้เป็นอำนาจของ  
คณะรัฐมนตรีเฉพาะเรื่องที่มีความจำเป็นและเป็นนโยบายสำคัญเท่านั้น

<sup>2</sup> คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน ซึ่งมี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

<sup>3</sup> กฎหมายหลัก ได้แก่ กฎหมายขึ้น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และประกาศคณะปฏิวัติที่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย

<sup>4</sup> กฎหมายลำดับรอง หมายถึง กฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศและคำสั่ง



การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ ก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในนโยบายของรัฐ ที่ดำเนินการผ่านสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจัดระเบียบและปรับปรุงพัฒนาระบบกฎหมาย ตลอดจนรวบรวมบทบัญญัติแห่งกฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่ในบริบทเดียวกันเข้าด้วยกัน เพื่อความสะดวกต่อการใช้บังคับและเพื่อความสะดวกต่อการเข้าถึงกฎหมายของประชาชน และทำให้กฎหมายของประเทศมีความทันสมัยอยู่เสมอ

การศึกษาถึงกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ จึงเป็นความจำเป็นที่นักกฎหมายไทย จะพึงเรียนรู้และศึกษาด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ ในการนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานการศึกษาระบบการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ฉบับนี้ จะยังประโยชน์และเป็นแนวทางเบื้องต้นสำหรับนักกฎหมายและนักนิติบัญญัติโดยทั่วไป ที่จะใช้เป็นมูลฐานสำหรับการศึกษาในรายละเอียดต่อไป.

## ๒. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย

### ๒.๑ กฎหมาย คืออะไร

นิยามของคำว่า "กฎหมาย" (Laws /Lex หรือ Legis) นั้น ได้มีนักนิติศาสตร์หรือผู้รู้ในทางกฎหมายหลายท่านอธิบายความหมายไว้ต่าง ๆ กัน อาทิ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระบิดาแห่งวงการกฎหมายไทย ทรงให้คำจำกัดความไว้ว่า "กฎหมาย คือ คำสั่งของผู้ปกครองว่าการแผ่นดินต่อราษฎรทั้งหลาย เมื่อไม่ทำตามแล้วตามธรรมดาต้องมีโทษ" ซึ่งเป็นการให้คำจำกัดความตามแนวคิดของ John Austin นักกฎหมายชาวอังกฤษ ที่ถือว่า "กฎหมาย คือ คำสั่งของรัฐาธิปัตย์ที่กำหนดหน้าที่ให้บุคคลต่าง ๆ ปฏิบัติตาม"<sup>5</sup>

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย อธิบายไว้ในหนังสือความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ตอนหนึ่งว่า โดยเหตุที่กฎหมายแบ่งออกได้เป็นสองอย่างคือ กฎหมายตามเนื้อความ อย่างหนึ่ง กับ กฎหมายตามแบบพิธี อีกอย่างหนึ่ง ดังนั้น การที่จะจำกัดความของคำว่า "กฎหมาย" ได้ ต้องแยกพิจารณาเป็นอย่าง ๆ ไป กล่าวคือ

"กฎหมายตามเนื้อความ" หมายถึง กฎหมายซึ่งบทบัญญัติมีลักษณะเป็นกฎหมายแท้ ๆ อันได้แก่ ข้อบังคับของรัฐซึ่งกำหนดความประพฤติของมนุษย์ ถ้าฝ่าฝืน จะได้รับผลร้ายหรือลงโทษ

"กฎหมายตามแบบพิธี" หมายถึง กฎหมายที่ออกมาหรือตราขึ้นตามวิธีของการบัญญัติกฎหมาย โดยองค์กรหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ อาทิ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติ คำสั่ง ฯลฯ...<sup>6</sup>

ศาสตราจารย์ปรีดี เกษมทรัพย์ : กฎหมาย เป็นกฎเกณฑ์ที่เป็นแบบแผนความประพฤติของมนุษย์ในสังคม ซึ่งมีกระบวนการบังคับที่เป็นกิจจะลักษณะ<sup>7</sup>

รองศาสตราจารย์โกดิน พลกุล : กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่วางระเบียบแห่งการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ในสังคม โดยมีสภาพบังคับของสังคมนั้น ๆ<sup>8</sup>

<sup>5</sup> ฎริชญา วัฒนรุ่ง หลักกฎหมายมหาชน พิมพ์ครั้งที่ ๓ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ ๒๕๔๕ หน้า ๑.

<sup>6</sup> หยุด แสงอุทัย ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ ๑๖ สำนักพิมพ์ประกายพรึก : กรุงเทพฯ ๒๕๔๔ หน้า ๖๗ - ๖๘.

<sup>7</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์ กฎหมายแห่งหลักทั่วไป พิมพ์ครั้งที่ ๕ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ; กรุงเทพฯ ๒๕๒๖ หน้า ๑๓ -

๑๔. : ฎริชญา วัฒนรุ่ง ข้างในเรื่องเดียวกัน

<sup>8</sup> โกดิน พลกุล เอกสารการสอนหลักกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๕ หน้า ๓ ; ฎริชญา วัฒนรุ่ง ข้างในเรื่องเดียวกัน หน้า ๗.

จากบทนิยามของนักนิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิที่ยกมากล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การที่จะสรุปความหมายของคำว่า "กฎหมาย" มีความหมายเป็นอย่างไรนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับมุมมองและทัศนะของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ใช้กฎหมายโดยทั่วไป ซึ่งในส่วนของผู้เขียนเองนั้น เห็นว่า "กฎหมาย คือ เครื่องมือหรือกลไกของรัฐาธิปไตย ที่มีขึ้นหรือตราไว้เพื่อใช้ขับเคลื่อนสังคมให้เคลื่อนไหว รุดหน้าไปด้วยความสงบเรียบร้อย เพื่อประโยชน์สุขร่วมกันของมวลมนุษย์ในสังคมประเทศ" อันเป็นการมองกฎหมาย ในทัศนะที่เกี่ยวข้องกับ "รัฐ" (State) เป็นการยึดเอารัฐ เป็นที่ตั้ง และเป็นที่มาของกฎหมายในปัจจุบัน

## ๒.๒ ระบบกฎหมาย

ระบบกฎหมายที่สำคัญ ๆ ในปัจจุบัน จำแนกได้เป็น ๔ ระบบ ตามแหล่งที่มา (source) ดังนี้

๒.๒.๑ ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี เป็นระบบกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร อาศัยแหล่งที่มาของกฎหมายที่สำคัญ คือ จารีตประเพณีที่สั่งสมกันมาเป็นเวลาช้านาน จนกลายเป็นวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมนั้น เป็นที่รับรู้รับทราบของประชาชนโดยทั่วไปว่ามีหลักกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ อยู่ ซึ่งรัฐหรือศาลสถิตยุติธรรมหรือผู้บังคับใช้กฎหมายก็มักจะบังคับการให้เป็นไปตามตั้งนั้นเสมือนหนึ่งว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายไว้เช่นนั้นตลอดมา

ศาสตราจารย์หยุด แสงอุทัย<sup>9</sup> ให้คำอธิบายว่า เหตุที่จารีตประเพณีใช้บังคับเป็นกฎหมายได้นั้น เนื่องจาก

- ราษฎรทั้งปวง มีเจตจำนงที่จะให้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย
- ผู้มีอำนาจออกกฎหมาย ยอมรับให้จารีตประเพณีมีผลบังคับเป็นกฎหมายได้
- มีการใช้จารีตประเพณีนั้น ๆ เสมอเหมือนเป็นกฎหมายของบ้านเมือง
- ราษฎรผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย ยินยอมรับว่าจารีตนั้นมีผลเป็นกฎหมายใช้บังคับกับตนเองได้โดยดุษฎี

ระบบกฎหมายจารีตประเพณีนี้ เป็นระบบกฎหมายที่มีอิทธิพลสูงในกลุ่มประเทศแองโกล - แซกซอน หรือกลุ่มประเทศอาณานิคมของสหราชอาณาจักรเป็นส่วนใหญ่ โดยมีสหราชอาณาจักรอังกฤษ เป็นประเทศต้นแบบ

<sup>9</sup> ณัฐพงศ์ โปษะบุตร คำบรรยายวิชากฎหมายแพ่งเปรียบเทียบ เอกสารประกอบคำสอนชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๓๙.

<sup>10</sup> หยุด แสงอุทัย เรื่องเดียวกัน หน้า ๙๑.

๒.๒.๒ ระบบซีวิลลอว์ หรือโคดีลอว์ (Civil Law/Code Law) หรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร เป็นระบบกฎหมายที่อยู่ในมุมมองกันข้ามกับ Common Law อย่างชัดเจน กล่าวคือ สิ่งใดจกถือเป็นกฎหมายได้ สิ่งนั้นต้องได้รับการบัญญัติขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ให้เป็นที่ชัดเจนและรับทราบโดยทั่วกัน

แหล่งที่มาของกฎหมายในระบบ Civil Law อาจมาได้ทั้งจากจารีตประเพณี จากคำสั่ง (ที่ชัดเจน) ของรัฐอธิปัตย์ หรือจากบรรทัดฐานในคำพิพากษาของศาล แต่ทั้งหมดจะต้องได้รับการบัญญัติหรือตราไว้เป็นหมวดหมู่ เป็นเนื้อหาสาระที่ชัดเจน แน่นอน และโดยองค์กรผู้มีอำนาจในการออกกฎหมาย

ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรนี้ มีอิทธิพลสูงในกลุ่มประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป อันได้แก่ ฝรั่งเศส ลักเซมเบิร์ก เยอรมัน เบลเยียม อิตาลี สเปน เป็นต้น รวมถึงประเทศในภูมิภาคเอเชีย และประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ (Neo Country)

๒.๒.๓ ระบบกฎหมายสังคมนิยม (Socialism Law)

๒.๒.๔ ระบบกฎหมายศาสนา (Cannon Law)

สำหรับระบบกฎหมายสังคมนิยม (Socialism Law) และระบบกฎหมายศาสนา (Cannon Law) นั้น จัดเป็นระบบกฎหมายที่ได้รับความนิยมเฉพาะกลุ่มประเทศบางประเทศ กลุ่มประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ อาทิ สาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม เป็นต้น ส่วนระบบกฎหมายศาสนา ก็ได้แก่ กลุ่มประเทศรัฐอิสลามทั้งหลาย ที่ถือเอาหลักคำสอนในคัมภีร์ทางศาสนา เป็นหลักกฎหมายของบ้านเมืองด้วย เช่น ประเทศกาต้า สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ประเทศบรูไนดารุสซาลาม ฯลฯ เป็นต้น

เนื่องจาก ระบบกฎหมายทั้งสองระบบดังกล่าว มิได้มีอิทธิพลหรือมีนัยสำคัญต่อระบบกฎหมายโดยทั่วไปมากนัก ดังนั้น ในบางตำราจึงจึงใจละเว้นที่จะไม่กล่าวถึง หรือกล่าวถึงแต่เพียงจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโลกในยุคปัจจุบัน แนวโน้มของระบบกฎหมายอาจจัดกลุ่มได้เป็นสองระบบใหญ่ คือ Common Law กับ Civil Law เท่านั้น ระบบกฎหมายแบบสังคมนิยม อาจจัดเข้าได้กับกลุ่ม Civil Law ในขณะที่ระบบกฎหมายศาสนา อาจจัดเข้าได้กับกลุ่ม Common Law เป็นต้น

ในปัจจุบัน ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือ Civil Law และระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือ Common Law เป็นระบบกฎหมายที่สำคัญและได้ใช้เป็นหลักในประเทศต่าง ๆ เสมือนแบ่งออกเป็นสองค่าย แต่แท้จริงแล้ว ระบบทั้งสองก็สามารถเกื้อกูลซึ่งกันและกัน ประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษร ในบางครั้งบางกรณีก็เลือกที่จะยอมรับจารีตประเพณีเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายของบ้านเมือง ในขณะที่ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี ก็เริ่มมีการบัญญัติกฎหมายบางประเภทไว้เป็นลายลักษณ์อักษรมากขึ้น โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศที่เรียกตัวเองว่า "กลุ่มแองโกล-อเมริกา" (Anglo - America) ซึ่งมีสหรัฐอเมริกาเป็นแกนนำ

ตารางเปรียบเทียบระบบกฎหมายระหว่าง Common Law กับ Civil Law

Common Law	Civil Law
๑. ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร	๑. เป็นลายลักษณ์อักษร
๒. อาศัยจารีตประเพณี และบรรทัดฐานจากคำพิพากษาของศาลเป็นแหล่งที่มาของกฎหมาย	๒. แหล่งที่มาของกฎหมายโดยปกติ มักมาจากกฎหมายตามแบบพิธี ที่ออกโดยองค์กรผู้มีอำนาจ
๓. มีความยืดหยุ่นตัว สามารถปรับใช้กับข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้ง่าย	๓. มีความชัดเจนตรงตัว สิ่งใดต้องการการตีความ จะต้องตีความอย่างจำกัดตามลายลักษณ์อักษร
๔. มีความใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงกับปทัสถานของสังคม (social normative)	๕. ตราหรือบัญญัติขึ้นตามเจตนารมณ์ของสังคมและหรือองค์กรผู้มีอำนาจ

**๒.๓ ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย**

ลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law) เป็นการจัดลำดับความสำคัญของกฎหมายในระบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เพื่อให้ทราบว่า กฎหมายในลำดับใดออกหรือตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจใด โดยองค์กรใด อันจะมีผลถึงการบังคับใช้ระหว่างกฎหมายหลักกับกฎหมายในลำดับรอง

ในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร กฎหมายที่ออกใช้บังคับ อาจออกโดยอาศัยองค์กรที่ต่างกัน เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติ ออกโดยองค์กรนิติบัญญัติที่สูงที่สุดของประเทศ คือ รัฐสภา ในขณะที่ พระราชบัญญัติ ซึ่งออกโดยรัฐสภา ก็ได้ให้อำนาจองค์กรอื่นออกกฎหมายได้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร คือคณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกา หรือรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีออกกฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง ได้ เป็นต้น

ความสำคัญของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ก็เพื่อให้ได้ทราบถึงกระบวนการและที่มาของการตรากฎหมาย ซึ่งในทางตำรากฎหมายถือว่า กฎหมายในลำดับศักดิ์ที่ต่ำกว่าย่อมไม่อาจทับซ้อนหรือยกเลิกเพิกถอนกฎหมายที่อยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าได้ การแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายใด ต้องกระทำโดยกฎหมายที่มีศักดิ์เท่ากันหรือสูงกว่า เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ต้องกระทำโดยรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม การยกเลิกพระราชกฤษฎีกาต้องกระทำโดยการตราพระราชบัญญัติหรือออกพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ขึ้นมาทับซ้อน จะออกกฎกระทรวงมายกเลิกมิได้

ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประเทศไทยนั้น อาจแบ่งออกได้เป็นชั้น ๆ ตามลำดับ  
สูงต่ำ ก่อนหลังกัน ดังนี้<sup>11</sup>

๑. รัฐธรรมนูญ
๒. พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด พระบรมราชโองการ  
ตลอดจนประกาศ คำสั่งของคณะปฏิวัติ คณะรัฐประหาร ฯลฯ ที่มีผลบังคับ  
ใช้ตั้งเช่นพระราชบัญญัติ
๓. พระราชกฤษฎีกา
๔. กฎกระทรวง
๕. ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล

- **รัฐธรรมนูญ** เป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของการปกครองและระเบียบบริหาร  
ประเทศ แนวนโยบายของการบริหารประเทศ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของประชาชนพลเมืองใน  
ประเทศ รัฐธรรมนูญจึงเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์สูงสุด เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่งกว่ากฎหมาย  
ใด และเป็นกฎหมายที่ให้หลักประกันแก่ประชาชน กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้  
และหากกฎหมายขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายนั้นย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

- **พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย** เป็นกฎหมายที่ออกโดยกระบวนการนิติ  
บัญญัติ กล่าวอีกนัยหนึ่ง พระราชบัญญัติ คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดย  
คำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา นั้นเอง แต่หากกฎหมายฉบับใดมีลักษณะครอบคลุมเรื่อง  
ที่เกี่ยวพันกันหลายเรื่อง ก็อาจตราขึ้นในรูปของประมวลกฎหมาย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา  
ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลรัษฎากร เป็นต้น ซึ่งประมวลกฎหมายเหล่านี้เมื่อร่างเสร็จ  
เรียบร้อยแล้วจะต้องมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายนั้นอีกชั้นหนึ่ง<sup>12</sup>

- **พระราชกำหนด** หมายถึง กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของ  
คณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลใช้บังคับตั้งเช่น  
พระราชบัญญัติ ตราบเท่าที่รัฐสภายังมิได้พิจารณาว่าจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ (ตามเงื่อนไขที่  
กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ) และหากรัฐสภาพิจารณาแล้วลงมติไม่อนุมัติ พระราชกำหนดฉบับนั้นก็  
เป็นอันสิ้นผลบังคับใช้นับแต่นั้นเป็นต้นไป แต่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดของรัฐสภา จะไม่  
กระทบกระเทือนไปถึงสิ่งซึ่งได้ดำเนินการไปแล้วระหว่างที่พระราชกำหนดมีผลบังคับใช้

- **พระราชกฤษฎีกา** หมายถึง กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของ  
คณะรัฐมนตรี และพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีจะแนะนำหรือทูลเกล้าฯ ถวายความเห็นเพื่อ  
พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นนั้น โดยปกติมีสองกรณี คือ

<sup>11</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารภาควิชาสอนชุดวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป ปรับปรุงครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๘ หน้า  
๑๓๑.

<sup>12</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช อังแล้ว

กรณีแรก พระราชกฤษฎีกา ที่ตราขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อาทิ พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมแห่งรัฐสภา พระราชกฤษฎีกาขยายระยะเวลาในสมัยประชุม พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พระราชกฤษฎีกาเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

กรณีที่สอง พระราชกฤษฎีกา ที่ออกโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามที่มีกฎหมาย (พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด) ให้อำนาจไว้ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีสามารถถวายคำแนะนำเพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกากำหนดรายละเอียดบางประการในการบังคับใช้กฎหมายหลักเหล่านั้น อาทิ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตท้องที่ที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวง ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. .... เป็นต้น ซึ่งพระราชกฤษฎีกา จะใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ต่อเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด

- กฎกระทรวง เป็นกฎหมายที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ออกไว้เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดนั้น ๆ ซึ่งโดยปกติ การดำเนินการดังกล่าว มักเป็นเรื่องทั่วไปที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ตลอดจนประชาชนที่เข้ามาข้องเกี่ยวจะต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างเพื่อให้บรรลุซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อาทิ กฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย.....

- ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เทศบัญญัติ และ ข้อบังคับองค์การบริหารส่วนตำบล เหล่านี้ถือเป็นกฎหมายในระดับท้องถิ่น ตามรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ซึ่งในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ออกกฎหมายที่ใช้บังคับเฉพาะในท้องที่ที่อยู่ในเขตอำนาจได้ และถือเป็นกฎหมายในลำดับหนึ่งเช่นเดียวกัน

อนึ่ง การมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารออกข้อบังคับหรือกฎหมายลำดับรองนี้ ยังมีคำสั่งและข้อบังคับ ออกตามกฎอัยการศึกอีกด้วย และถือเป็นกฎหมายลำดับรองอีกประเภทหนึ่งเช่นกัน ส่วนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือ Organic Law นั้น ในบางประเทศจัดอยู่ในลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าพระราชบัญญัติและประมวลกฎหมาย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นกฎหมายที่ขยายรายละเอียดของบทบัญญัติต่าง ๆ ที่ตราไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นการทำให้กลไกต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญสามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างสมบูรณ์ มีรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งโดยปกติ กระบวนการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกระบวนการตรากฎหมายโดยทั่วไป อาทิ ในบาง

ประเทศบังคับให้รัฐสภาต้องนำออกขอประชามติจากประชาชนก่อนจึงจะใช้บังคับได้ หรือมีกระบวนการในการแก้ไขที่ยากกว่ากฎหมายธรรมดา เป็นต้น<sup>13</sup>

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทยนั้น เนื่องจากมิได้มีกระบวนการตราที่แตกต่างหรือพิเศษจากการตรากฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติทั่วไป หากแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้วางกรอบเนื้อหาสาระของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่จะให้มีขึ้นเอาไว้เท่านั้น โดยมีได้กำหนดถึงกระบวนการพิจารณาหรือกระบวนการตราที่เป็นพิเศษดังกล่าวแล้ว ฉะนั้น เมื่อพิจารณาถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายแล้ว จึงจัดอยู่ในลำดับเดียวกันกับพระราชบัญญัติ หรือประมวลกฎหมาย

### ตาราง ๒ ลำดับศักดิ์ของกฎหมายในประเทศไทย

กฎหมาย	องค์กรผู้ตรากฎหมาย
๑. รัฐธรรมนูญ	รัฐสภา
๒. พระราชบัญญัติ/พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/พระราชกำหนด <sup>14</sup> /พระบรมราชโองการ/ประกาศ คำสั่ง (ที่มีผลบังคับใช้เช่นพระราชบัญญัติ)	รัฐสภา/พระมหากษัตริย์ (ในระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์)/คณะปฏิวัติ คณะรัฐประหาร คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน คณะรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ
๓. พระราชกฤษฎีกา	คณะรัฐมนตรี
๔. กฎกระทรวง	รัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
๕. ข้อบัญญัติท้องถิ่น	องค์กรปกครองท้องถิ่น

<sup>13</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) : กรุงเทพฯ ๒๕๓๘ หน้า ๖.

<sup>14</sup> สำหรับพระราชกำหนด นั้น องค์กรผู้ตรา ได้แก่ คณะรัฐมนตรี แต่จัดว่ามีลำดับศักดิ์เสมอพระราชบัญญัติ



## ๒.๔ การตรากฎหมาย

ตั้งได้กล่าวแล้วว่า ความสำคัญของการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายประการหนึ่งก็เพื่อให้ทราบถึงฐานะของกฎหมายแต่ละฉบับว่า มีที่มาและมีลำดับการตราต่อกันอย่างไร เมื่อมีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเสีย ก็จะได้กระทำด้วยกฎหมายที่อยู่ในชั้นหรือลำดับที่ไม่ต่ำกว่ากัน ดังนั้น การตรากฎหมายในแต่ละลำดับศักดิ์ก็มีความสำคัญและจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาอย่างถ่องแท้ โดยเฉพาะการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือการตราพระราชบัญญัติ (และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ) ซึ่งจะมีนัยสำคัญต่อการตรากฎหมายในลำดับต่อ ๆ มา

การตรากฎหมายของประเทศหนึ่ง ๆ จะมีความเหมือนหรือแตกต่างกันขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และนิติประเพณีของรัฐสภาหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจตรากฎหมายของแต่ละประเทศ สำหรับการตรากฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทย นั้น มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้วางหลักไว้ ดังนี้

"มาตรา ๙๒ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

มาตรา ๙๓ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในสี่สิบวัน นับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้"

เมื่อพิเคราะห์ความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วพบว่า

๑. ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จะเป็นกฎหมายสำหรับใช้บังคับในบ้านเมืองได้ ต้องได้รับความยินยอม จาก "รัฐสภา" อันเป็นหลักในเบื้องต้นว่า รัฐสภาในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่มีสมาชิกประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของปวงชนชาวไทย มีหน้าที่และความรับผิดชอบต่อการมีขึ้นหรือคงอยู่ของบทกฎหมายที่ใช้บังคับภายในประเทศนี้

๒. โดยลำดับของกระบวนการ เมื่อ "รัฐสภา" ได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายฉบับใด ๆ แล้ว เป็นหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ที่จะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ในฐานะองค์พระประมุข เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งถือเป็นนิติประเพณีของชนชาติไทยมาแต่โบราณกาลว่า "กฎหมาย" นั้น เป็นตั้งพระบรมราชโองการหนึ่งของพระมหากษัตริย์ ที่ทรงให้ออก

ประกาศให้อาณาประชาราษฎร์ทราบทั่วกัน ดังนั้น พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุก ๆ ฉบับ โดยปกติจะต้องมี "พระปรมาภิไธย" ของพระมหากษัตริย์ลงไว้เสมอ<sup>15</sup>

๓. การจะใช้บังคับ "กฎหมาย" ที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วนั้น ต้องนำลงประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา ก่อน จึงจะใช้บังคับได้

ราชกิจจานุเบกษา คือ หนังสือของทางราชการ ที่ลงประกาศเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมาย ประกาศแต่งตั้งบุคคลสำคัญ ๆ ข้อกำหนด กฎ ระเบียบ ของทางราชการ ที่ประสงค์จะแจ้งหรือประกาศให้ประชาชนได้ทราบโดยทั่วกัน โดยปกติเมื่อได้มีการลงประกาศเรื่องใด ๆ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ถือว่าประชาชนได้รับทราบโดยทั่วกัน และเรื่องที่ลงประกาศก็จะมีผลใช้บังคับได้

ส่วนการตราพระราชกำหนด นั้น มาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า

"มาตรา ๒๑๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำเฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรื้อเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

<sup>15</sup> เว้นแต่พระมหากษัตริย์จะไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย และพระราชทานคืนมา ตามมาตรา ๙๔ ของรัฐธรรมนูญ กรณีดังนั้นก็จะมี "พระปรมาภิไธย" ลงกำกับไว้แต่อย่างใด

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา ในกรณียื่นรับการ อนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ"

และมาตรา ๒๒๐ ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่า

"มาตรา ๒๒๐ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษี อากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายใน สามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้ บังคับโดยอนุโลม"

ดังนั้น การตราพระราชกำหนด (Emergency Decree) จึงถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี ในอันที่จะเริ่มต้นการที่จะให้มีกฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นการเฉพาะหน้า เนื่องจากเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งยวด ที่ไม่อาจรอกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาที่มีความ ซับซ้อนและยืดเยื้อได้ ดังนั้น รัฐธรรมนูญของทุก ๆ ประเทศมักเปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถ ออกกฎหมายของตนเองเพื่อใช้บังคับแก่การใดการหนึ่งได้เสมอเหมือนพระราชบัญญัติ (Act) ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็เช่นเดียวกัน ใต้ให้อำนาจ คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร ที่จะขอให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราช กำหนดขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญก็มีได้ละทิ้งซึ่งอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะองค์กรผู้มี หน้าที่ในการออกกฎหมายของประเทศ ที่จะควบคุมตรวจสอบความชอบธรรมและความ สมเหตุสมผลของพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีออกใช้บังคับ โดยวางเงื่อนไขให้คณะรัฐมนตรี ต้องเสนอพระราชกำหนดนั้นให้รัฐสภา<sup>16</sup> พิจารณา อนุมัติหรือไม่อนุมัติ (Approve or Disapprove) อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งหากรัฐสภาลงมติ "อนุมัติ" พระราชกำหนดนั้นก็ยังคงสถานะเป็น กฎหมายใช้บังคับสืบต่อไปได้เสมือนเป็นพระราชบัญญัติ แต่หากรัฐสภาลงมติไม่อนุมัติ ผลก็จะ เป็นว่า พระราชกำหนดนั้นเป็นอันสิ้นผลไม่อาจใช้บังคับเป็นกฎหมายได้อีกต่อไป แต่กิจการใดที่ ได้ดำเนินไปด้วยผลบังคับของพระราชกำหนดฉบับนั้น ตั้งแต่เมื่อเริ่มต้นประกาศใช้ จนถึงวันถัด จากวันประกาศการไม่อนุมัติของรัฐสภา ในราชกิจจานุเบกษา การเหล่านั้นยังคงชอบและถูกต้อง อยู่มิได้เสียไป และการอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือรัฐสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ดังเช่นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ มิได้เลย คงกระทำได้ แต่เพียงตั้งข้อสังเกตหรือเสนอแนะความเห็นบางส่วนบางประการไว้เท่านั้น

<sup>16</sup> หมายถึง สภาทั้งสอง คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตราขึ้น หรือออกไว้ใช้บังคับเป็นกฎหมาย นั่นคือ พระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) ซึ่งตามมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน บัญญัติว่า "พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย"

พระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) โดยลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Hierarchy of Law) แล้ว จัดเป็นกฎหมายลำดับรอง ที่มีขึ้นออกได้ก็แต่โดยบทบัญญัติของกฎหมายหลัก ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนพระราชกำหนด แต่หากพิจารณาจากที่มาของกฎหมาย (source of law) แล้ว พระราชกฤษฎีกายังคงจัดเป็นกฎหมายที่ออกหรือตราขึ้นโดยอำนาจของฝ่ายบริหาร

แบบของพระราชกฤษฎีกา มีทั้งที่แบ่งออกเป็นมาตราเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตที่ดินที่จะเวนคืน พระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งทั่วไป เป็นต้น และแบบที่กล่าวความเรียงติดต่อกันไป โดยใช้วรรคตอนและย่อหน้าเป็นการแบ่งลำดับ เนื้อความ เช่น พระราชกฤษฎีกาเปิดสมัยประชุมแห่งรัฐสภา พระราชกฤษฎีกาปิดสมัยประชุมแห่งรัฐสภา เป็นต้น

ในการตรากฎหมายของประเทศไทยนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงลำดับศักดิ์ของกฎหมายที่จะออกใช้บังคับแล้ว สาระสำคัญอย่างยิ่งประการต่อมาก็คือ กระบวนการหรือแบบพิธีในการตรากฎหมายนั้น ๆ ซึ่งโดยปกติมักถูกกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง ไม่ว่าจะเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเสนอหรือพิจารณาร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง หรือข้อบังคับการประชุมของสภาว่าด้วยการเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาไปตามนิติประเพณีใน ส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวด้วย เช่น กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอ ต้องแบ่งเป็นรายมาตรา มีบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบ และหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้นต้องกำหนดโดยชัดแจ้ง<sup>17</sup> หรือการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ<sup>18</sup> เว้นแต่จะมีการกำหนดกระบวนการพิจารณาไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ดังเช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น

<sup>17</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐๐

<sup>18</sup> ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐๔ และ ข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๐๘

## ๒.๕ ประมวลกฎหมาย (Code Law)

บรรดากฎหมายในลำดับศักดิ์ที่รองจากรัฐธรรมนูญ นอกจากพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นไว้ด้วยความยินยอมของรัฐสภาแล้วนั้น ประมวลกฎหมายก็จัดเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่ต้องได้รับความเห็นชอบหรือยินยอมจากรัฐสภาด้วยเช่นกัน จึงจะใช้บังคับได้

ในทางวิชาการกฎหมาย คำว่า "ประมวลกฎหมาย" (Code Law) มีความหมายต่าง ๆ กัน ดังนี้

"ประมวลกฎหมาย หมายความว่า กฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น โดยรวบรวมบทบัญญัติเรื่องเดียวกันที่กระจัดกระจายกันอยู่เอามาปรับปรุงให้เป็นหมวดหมู่ วางหลักเกณฑ์ให้เป็นระเบียบเรียบร้อย มีข้อความแท้ถึงซึ่งกันและกัน"<sup>19</sup>

"ประมวลกฎหมาย เป็นผลสรุปความสำเร็จของการรวมชนชาติของอารยะธรรมมนุษย์ชาติ"<sup>20</sup>

"ประมวลกฎหมายแบบเก่า คือประมวลกฎหมายที่เราเรียกว่าคลาสสิกหรือดั้งเดิม เช่น ประมวลกฎหมายแพ่ง อาญา วิ. แพ่ง วิ.อาญา ซึ่งเป็นการรวบรวมจารีตประเพณีบ้างหรือหลักกฎหมายของต่างประเทศบ้าง เอามารวบรวมและกำหนดขึ้นเป็นกฎเกณฑ์มาใช้บังคับใหม่..."<sup>21</sup>

"คำว่า ประมวลกฎหมาย นี้ ในสมัยโรมัน หมายถึง กฎหมายที่ใช้สำหรับชาวเมืองคือ พลเมืองชาวโรมัน ซึ่งตั้งแต่เดิมมาได้นับถือจารีตประเพณีที่สืบทอดมาจากบรรพชน เป็นกฎร่วมกันของสังคม เป็นแบบอย่างที่ดีต่อ ๆ กันมานมนานในการทำกิจการต่าง ๆ และการตัดสินข้อพิพาทของสมาชิกในสังคมก็อาศัยจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมา..."<sup>22</sup> และ

"ประมวลกฎหมาย ถือเป็นผลงานทางวิชาการ ที่ผ่านการวิเคราะห์ สังเคราะห์มาอย่างเป็นระบบ เป็นการรวบรวมแก่นของหลักกฎหมายที่มีเนื้อหาเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน ทำให้การรวบรวมกฎหมายแต่ละบทบัญญัติเข้าด้วยกันไม่ ประมวลกฎหมาย เปรียบเสมือนเป็นกฎหมายกลาง หรือหลักทั่วไปในกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ในขณะที่กฎหมายรายฉบับ จัดเป็นกฎหมายเฉพาะ (Specific Laws) ที่ตราขึ้นตามเหตุผลและความจำเป็น ของแต่ละเรื่องแต่ละฉบับ

<sup>19</sup> หุุด แสงจุฑัย ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ ๑๖) สำนักพิมพ์ประกายพิริภักดิ์ ; กรุงเทพฯ ๒๕๔๘ หน้า ๓๔.

<sup>20</sup> พิธิณีย์ ไวยแสงสุภกุล นิติปรัชญา : ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ทฤษฎีกฎหมายบ้านเมือง และนิติปรัชญาไทย (พิมพ์ครั้งที่ ๑) สำนักพิมพ์สามเจริญพานิช ; กรุงเทพฯ ๒๕๑๓. หน้า ๒๑๓.

<sup>21</sup> ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ วารสารข่าว กฎหมายใหม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ; มกราคม ๒๕๔๙ หน้า ๔๑.

<sup>22</sup> สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (ปรับปรุงครั้งที่ ๑) ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ; กรุงเทพฯ ๒๕๔๘ หน้า ๖๓.

การที่ประเทศหนึ่งประเทศใดจะจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องใด ขึ้นอยู่กับเหตุผลและ  
 วิชาการและสังคมวิทยาทางกฎหมายของแต่ละประเทศ<sup>23</sup>.

โดยสรุป ประมวลกฎหมาย (Code Law) ตามนิยามความหมายต่าง ๆ ข้างต้น  
 จึงมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

๑. มีการตราขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร
๒. ที่มาของหลักกฎหมายที่ปรากฏในประมวลกฎหมาย มักมาจากจารีต  
 ประเพณีของคนในชาติ
๓. เป็นกฎหมายกลาง ที่รวบรวมแก่นของกฎหมายซึ่งมีสาระอย่างเดียวกันหรือ  
 ใกล้เคียงกัน เข้าไว้ในที่เดียวกัน โดยมีการจัดเป็นหมวดหมู่และเชื่อมโยงถึง  
 กันและกัน

ความเป็นมาของประมวลกฎหมาย นั้น ถือกันว่าเกิดขึ้นครั้งแรกในโลกตะวันตกเมื่อราว  
 ๒,๒๕๐ ปีก่อนคริสตกาลในรัชสมัยของกษัตริย์ฮัมมูราบี แห่งนครบาบิโลน พระองค์ได้บัญชาให้มี  
 การตราสิ่งที่เรียกว่ากฎเกณฑ์ (Rule) เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นเป็นครั้งแรก สำหรับประชาชนชาว  
 บาบิโลเนียนใช้เป็นหลักในการดำเนินชีวิตภายใต้การปกครองของพระองค์ เรียกว่า ประมวล  
 กฎหมายฮัมมูราบี (Code of Hammurabi)

สำหรับในประเทศโลกตะวันออก นั้น ถือเอาหลักพระธรรมศาสตร์ (Dharmasat Rules)  
 ของพระมนูที่ได้บันทึกไว้เมื่อ ๒,๐๐๐ ปี ก่อนคริสตกาล เป็นประมวลกฎหมายฉบับแรก เรียกว่า  
 Code Manu

อย่างไรก็ตาม ในการศึกษากฎหมายโรมัน อันถือได้ว่าเป็นรากเง้าของการศึกษากฎหมาย  
 ระบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) นั้น ได้ยอมรับเอาประมวลกฎหมายจัสติเนียน (Code of  
 Justinian) ของจักรพรรดิจัสติเนียน แห่งกรุงโรม เป็นแม่บทในการศึกษา

ประมวลกฎหมายจัสติเนียน นั้น เกิดขึ้นจากการที่อาณาจักรโรมันในยุคเริ่มต้นรวบรวม  
 เผ่าพันธุ์ ราว ๗๕๓ ปี ก่อนคริสตกาล ระเบียบ กฎเกณฑ์ในการปกครองบ้านเมือง และการอยู่  
 ร่วมกันเป็นสังคมยังไม่มีเป็นที่แน่ชัด ไม่มีการเขียนหรือจารึกไว้เป็นหลักฐานใด ๆ คงอาศัย  
 อำนาจหรืออำเภอใจของผู้ปกครองเป็นสำคัญ ประกอบกับการแบ่งแยกชั้นชนในสังคมอย่างสุด  
 ขั้ว ระหว่างผู้ปกครอง นักรบหรือทหาร พระหรือนักรบวช นายวานิช สามัญชนและทาส ซึ่งต่างมี  
 และไม่มีเขตแดนแห่งอำนาจของตน กล่าวอย่างง่ายคือ แม้กษัตริย์จะอยู่ในฐานะผู้ปกครองที่มี  
 อำนาจสูงสุดในรัฐ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับพิธีกรรมการติดต่อสื่อสารหรือบุขาส่งคดีสิทธิตามความ  
 เชื่อ กลับอยู่ในมือของชนชั้นนักรบวชหรือพระ ในขณะที่สามัญชนนั้นแทบไม่มีสิทธิหรือมีเกียรติภูมิ  
 ในสังคมมากนัก ยิ่งชนชั้นทาสแล้วยิ่งมีสถานะแทบไม่ต่างจากสัตว์เลี้ยงของพวกชนชั้นสูง ซึ่ง

<sup>23</sup> กิตติศักดิ์ ปภักดี ความเห็นจากคำให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ความแตกต่างกันทางชนชั้นเช่นนี้ ก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายขึ้นได้ง่าย และนำมาซึ่งความอ่อนแอของอาณาจักรโรมัน ดังนั้น ในปี ๔๖๑ ก่อนคริสตกาล ได้มีบุคคลในตระกูล Terentilius Arsa รวมตัวกันเรียกร้องเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและฐานะทางสังคมที่ดีขึ้นกว่าเดิม มีการเสนอให้ยกเลิกธรรมเนียมปฏิบัติที่ใช้เฉพาะชนชั้นสูง และให้มีระเบียบกฎหมายที่ใช้บังคับได้ทั้งสามัญชนและชนชั้นสูง จนกระทั่งถึงปี ๔๕๓ ก่อนคริสตกาล สมาชิกชั้นสูงได้ตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายจำนวน ๓ นาย ทำการตรวจสอบกฎหมายที่มีอยู่และเดินทางไปตรวจสอบระบบกฎหมายของรัฐกรีก ก่อนที่จะเดินทางกลับมาทำการรวบรวมกฎหมายขึ้นเป็นหมวดหมู่ และจารึกลงในแผ่นทองแดงจำนวน ๑๒ แผ่น ๆ ละ ๑ หมวด และนำไปติดปิดไว้กลางตลาดในกรุงโรม จารึกแผ่นทองแดงทั้ง ๑๒ แผ่นดังกล่าว ว่าด้วยสาระสำคัญ ดังนี้<sup>24</sup>

แผ่นที่ ๑ การไต่สวน (Tabular I : De in Jus vocando)

แผ่นที่ ๒ การพิจารณาคดี (Tabular II : De Jidiciis)

แผ่นที่ ๓ การเรียกร้องค่าสินไหม (Tabular III : De Jure confesso rebusque judicatis)

แผ่นที่ ๔ อำนาจพ่อบ้าน (Tabular IV : De Jure patsis)

แผ่นที่ ๕ ทายาทและผู้พิทักษ์ (Tabular V : De Haereditatibus et tutelis)

แผ่นที่ ๖ กรรมสิทธิ์และการครอบครอง (Tabular VI : De Dominio et possessione)

แผ่นที่ ๗ บ้านเรือนและที่ดิน (Tabular VII : De Jure aedium et agrorum)

แผ่นที่ ๘ ละเมิดหรือความผิดส่วนบุคคล (Tabular VIII : De Dilicto)

แผ่นที่ ๙ กฎหมายมหาชน (Tabular IX : De Jure publico)

แผ่นที่ ๑๐ กฎหมายว่าด้วยการสักการะ (Tabular X : De Jure sacro)

แผ่นที่ ๑๑ บทเสริม ๕ แผ่นแรก (Tabular XI : Supplementum V priorum tabularum)

แผ่นที่ ๑๒ บทเสริม ๕ แผ่นหลัง (Tabular XII : Supplementum V posteriorum tabularum)

จะเห็นได้ว่ากฎหมาย ๑๒ โต๊ะ (XII Tabularum Lex) หรือประมวลกฎหมายของจัสติเนียนี่ส่วนใหญ่เป็นการรวบรวมกฎหมายในทางแพ่ง ซึ่งในเวลาต่อมาได้กลายเป็นฐานที่มาของหลักกฎหมายแพ่งในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยด้วย

<sup>24</sup> พินิจ ไชยแสงสุกุล อ้างแล้ว หน้า ๕๑๕.

สำหรับในประเทศไทยการที่จะถือว่ามีประมวลกฎหมายขึ้นใช้เมื่อใดนั้น อาจต้องพิจารณาไปถึงประวัติศาสตร์กฎหมายไทย ซึ่งมีความเห็นของนักประวัติศาสตร์กฎหมายว่า หากไม่นับรวมถึงตำรากฎหมายของพระมนูสาราจารย์ ที่เรียกว่า "พระธรรมศาสตร์" แล้ว ประมวลกฎหมายของไทยฉบับแรก น่าจะได้แก่ หลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช แห่งราชวงศ์สุโขทัย หรือจารึกมังรายศาสตร์ของพระเจ้ามังรายมหาราช แห่งราชวงศ์เชียงใหม่ เนื่องจากอายุของจารึกทั้งสองอยู่ในยุคเดียวกัน แต่มีการค้นพบและได้รับการศึกษาตีความในเวลาที่แตกต่างกัน แต่เหตุผลหนึ่งที่ยอมรับกันว่า จารึกทั้งสองน่าจะเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของชนชาติไทย ก็ด้วยมีการจดจารไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่แน่ชัดเป็นครั้งแรก และมีการศึกษาเรียนรู้กันโดยทั่วไปทั้งชนชั้นสูง และสามัญชน ส่วนในตำรากฎหมายบางแห่งอาจนับเอาว่า "กฎหมายลักษณะอาญา" เป็นประมวลกฎหมายแรกของวงการกฎหมายไทย โดยถือหลักว่าเป็นการเริ่มต้นระบบกฎหมายยุคใหม่ ที่มีการพัฒนาแล้ว ซึ่งเหตุผลและความจำเป็นในการจัดให้มีการรวบรวมและพัฒนาาระบบกฎหมายขึ้นเป็นหลักเป็นฐานในสมัยนั้น ก็เนื่องจากภายหลังที่ประเทศสูญเสียเอกราชทางการศาล หรือที่เรียกว่า การสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ พระองค์และคณะที่ปรึกษาราชการของพระองค์ต่างมีความพยายามที่จะแสวงหาความเป็นไททางด้านศาล และการปรับปรุงและพัฒนาาระบบกฎหมายของประเทศ ก็เป็นหนึ่ง ในวิเทโศบายที่รัชกาลที่ ๕ ทรงเลือกที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองกับมหาอำนาจตะวันตก เพื่อให้มาซึ่งสิทธิทางศาลนั้น โดยมีการว่าจ้างนายยอร์ช ปาดู (Georges Padoux) นักกฎหมายผู้ทรงคุณวุฒิชาวฝรั่งเศส เข้ามาเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำและยกร่างประมวลกฎหมายขึ้น

นายยอร์ช ปาดู ได้มีบทบาทสำคัญในการร่างประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย คือ "กฎหมายลักษณะพยาน" จนแล้วเสร็จและนำขึ้นทูลเกล้าถวายพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อครั้งเสด็จกลับพระนครในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ ซึ่งพระองค์ได้ทรงตรวจทานแก้ไขด้วยพระองค์เองอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่ทรงปรึกษากับรัฐมนตรีสภาแล้ว ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๔๕๑<sup>๒๕</sup>

ต่อมาในรัชสมัยของรัชกาลที่ ๖ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงโปรดให้มีการริเริ่มจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นอีก โดยมีการทยอยประกาศใช้เป็นบรรพเรื่อยมา.

<sup>25</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๑๒๐ ปี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๑ - พ.ศ. ๒๕๖๗ พิมพ์ที่ บริษัท ประชาชน จำกัด : กรุงเทพฯ ๒๕๖๗ หน้า ๑๕.



### ๓. ประมวลกฎหมายในประเทศต่าง ๆ

#### ๓.๑ ประมวลกฎหมายฝรั่งเศส

##### ๓.๑.๑ ความเป็นมาของการจัดทำประมวลกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส<sup>26</sup>

การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เพื่อโค่นล้มการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้การปกครองของพระเจ้าหลุยส์ ที่ ๑๖ แห่งราชวงศ์บูร์บง (Bourbon) ส่วนหนึ่งเกิดจากการแพร่หลายทางความคิดใหม่ ๆ ตามแนวปรัชญาแสงสว่างในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ ที่มีวอลแตร์ มองเตสกิเออร์ และชองส์ ฌากส์ รูโซ เป็นแกนนำ ได้ปลุกเร้าให้ประชาชนสำนึกในความเสมอภาค มีความรักและเชื่อมั่นในสิทธิและเสรีภาพของตน ประกอบกับเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่แร้นแค้น ยากลำบาก ในขณะที่ฝ่ายเจ้าหรือฝ่ายกษัตริย์และบริวารกลับมีความเป็นอยู่ที่สุขสบาย มีการใช้จ่ายเงินของประเทศอย่างฟุ่มเฟือย

ในปี ๑๗๙๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (L'Assemblée Constituante) ได้ยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกแล้วเสร็จ มีการกำหนดให้มีการปกครองในระบอบที่กษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และในปีถัดมาก็ได้มีการสถาปนาประเทศฝรั่งเศสขึ้นเป็นสาธารณรัฐ (De Republic) และล้มเลิกระบอบกษัตริย์ลง การปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศสในระยะเริ่มแรกภายหลังการล้มล้างระบอบกษัตริย์ ได้ประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ทำให้รัฐบาลในเวลานั้นไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ ประชาชนยังมีความมอดอยาก ภาวะเศรษฐกิจฝืดเคือง รวมทั้งมีปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเกิดขึ้นมากมาย ส่งผลให้เกิดการปฏิวัติใหญ่อีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๑๗๙๙ โดยคณะทหารและประชาชน ภายใต้การนำของนายทหารหนุ่มที่ชื่อ นโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte)

นโปเลียน ได้เลิกล้มระบบการบริหารประเทศที่กระทำโดยคณะ Directeurs<sup>27</sup> แล้วจัดตั้งรัฐบาลในระบบกงสุล (Consulat) ขึ้น โดยมีกงสุล จำนวน ๓ คน เป็นผู้ว่าการบริหารประเทศ กงสุล ๓ คนแรกในระบบการปกครองแบบกงสุลนี้ ได้แก่ Sieyès, Roger, Ducos และ Napoléon Bonaparte และในเวลาต่อมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงตัวกงสุลเสียใหม่ โดยนโปเลียนได้รับการแต่งตั้งเป็น กงสุล คนที่หนึ่ง ซึ่งเขาได้แต่งตั้งให้ Cambacérès และ Lebrun เป็นกงสุลคนที่สอง และคนที่สามตามลำดับ

ภายหลังจากการทำรัฐประหาร Brumaire นโปเลียน ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตุลาการจำนวน ๔ คน ประกอบด้วยตุลาการที่เป็นตัวแทนของกฎหมายจารีตประเพณี ๒ คน คือ Tronchet ประธานศาลฎีกา และ Bigot de Préameneu ข้าหลวงประจำศาลฎีกา (Commissaire du gouvernement près le Tribunal de cassation) ตุลาการอีก ๒ คนเป็นตัวแทนของกฎหมาย

<sup>26</sup> ธนกร วรปรัชญากุล การร่างประมวลกฎหมายแห่งฝรั่งเศสในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต วารสารจตุรนิติ ฉบับที่ ๑ ปีที่ ๓ มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ; สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กรุงเทพฯ ; หน้า ๓๓.

<sup>27</sup> การบริหารประเทศด้วยคณะ Directeurs หมายถึง การบริหารโดยคณะผู้บริหารประเทศ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจำนวน ๕ คน

ลายลักษณ์อักษร คือ Portalis ข้าหลวงประจำศาล Tribunal des prises (Commissaire du gouvernement près le Tribunal des prises) การเลือกคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายแพ่งของนโปเลียน แสดงให้เห็นถึงความประสงค์ของนโปเลียนที่ต้องการให้ประมวลกฎหมายแพ่งเป็นสิ่งที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง โดยคณะกรรมการร่างกฎหมายแต่ละคนล้วนเป็นผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายที่มีประสบการณ์และมีความรอบรู้กฎหมายเป็นอย่างดี นอกจากนี้โปเลียนยังต้องการให้ประมวลกฎหมายแพ่งดำรงถึงเจตนารมณ์ของการปฏิวัติฝรั่งเศสในช่วงเวลาที่ผ่านมาก็ด้วย เนื่องจากนโปเลียนให้ความสำคัญกับการร่างประมวลกฎหมายในครั้งนี้เป็นอย่างมาก ดังที่เขาได้กล่าวไว้ที่ Sainte - Hélène ว่า "เกียรติยศชื่อเสียงของข้าพเจ้าไม่ใช่การชนะศึกสงคราม ๔๐ ครั้ง การพ่ายแพ้สงครามที่วอเตอร์ลูว์ ได้ลบเลือนความทรงจำแห่งชัยชนะที่ผ่านมาของข้าพเจ้าจนหมดสิ้น แต่สิ่งที่ไม่อาจถูกลบเลือนไปได้และจะคงอยู่ชั่ววันรัตนกาล คือ ประมวลกฎหมายแพ่งของข้าพเจ้า" (Ma vraie gloire n'est pas d'avoir gagné quarant batailles : Waterloo effacera le souvenir de tant de victoires ; ce que rien n'effacera, ce qui vivra éternellement, c'est mon Code civil)

ร่างประมวลกฎหมายแพ่งของฝรั่งเศส ได้รับความเห็นชอบจากสภา le Tribunat และสภานิติบัญญัติ (le Corps législatif) และประกาศใช้เป็นกฎหมายใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๐๔ โดยมีกฎหมายทั้งสิ้น ๓๖ ฉบับ หรือ ๓๖ ตอน จำนวนทั้งสิ้น ๒,๒๔๑ มาตรา เรียกว่า "ประมวลกฎหมายแพ่งของชาวฝรั่งเศส" (Code civil des Français) หรือที่นักกฎหมายมักเรียกกันว่า "ประมวลกฎหมายนโปเลียน"<sup>๒๘</sup> (Code Napolion) และในปีเดียวกันนั้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แก้ไขรัฐธรรมนูญเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบจักรวรรดิ โดยมีนโปเลียน โบนาปาร์ต ขึ้นครองราชย์เป็นพระจักรพรรดิ พระองค์แรก

### ๓.๑.๒ สาระสำคัญของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส (ประมวลกฎหมายนโปเลียน)

ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ปี ๑๘๐๔ มีรูปแบบการใช้ภาษาที่ชัดเจนแน่นอน สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้ โดยในส่วนของเนื้อหาของประมวลนั้น ได้ช่วยเสริมให้เจตนารมณ์ของการปฏิวัติฝรั่งเศสให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นด้วยการนำเอาหลักสำคัญของกรปฏิวัติมาบรรจุไว้ในประมวล นั่นก็คือ หลักเสรีภาพ ความเสมอภาค และการแบ่งแยกฝ่ายศาสนจักรออกจากอาณาจักร ด้วยการกำหนดถึงความเท่าเทียมกันของบุคคล เสรีภาพในการทำสัญญาของบุคคล การยกเลิกระบบไพร่ที่ดิน และในส่วนที่เป็นกฎหมายว่าด้วยบุคคล ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสได้ยอมรับเรื่องกรรมสิทธิ์และการหย่า การให้อำนาจสามีเหนือภรรยา หญิงที่สมรสแล้วต้องเชื่อฟังสามีและจะไม่มีความสามารถตามกฎหมายในเรื่องการจัดการทรัพย์สินระหว่างสามีและภรรยา ในเรื่อง

<sup>๒๘</sup> แท้จริงแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสถือเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายนโปเลียน ซึ่งยังมีประมวลกฎหมายอื่นที่ถูกเรียกว่าเป็นประมวลกฎหมายนโปเลียนอีก คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ค.ศ. ๑๘๐๗ ประมวลกฎหมายพาณิชย์ ค.ศ. ๑๘๐๘ ประมวลกฎหมายการไต่สวนคดีอาญาและประมวลกฎหมายอาญา ค.ศ. ๑๘๑๑

ความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดาและบุตรนั้น ได้รับรองสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดาและบุตรโดยสายโลหิตไว้ โดยให้บิดามีอำนาจปกครองเหนือบุตรจนกว่าบุตรจะมีอายุครบ ๒๑ ปี สำหรับมรดกนั้น ประมวลกฎหมายได้กำหนดให้มีการแบ่งทรัพย์สินมรดกที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีสิทธิด้วยกัน และจำกัดสิทธิในการรับมรดกสำหรับบุตรนอกกฎหมาย

ในส่วนที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือทรัพย์สินนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ได้กำหนดและยอมรับให้ปัจเจกชนมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินโดยเด็ดขาด อันเป็นการยืนยันเรื่องเสรีภาพของบุคคล ตามหลักปัจเจกชนนิยม (Individualism) ส่วนที่ว่าด้วยสัญญาและหนี้ มีการยอมรับว่าบ่อเกิดแห่งหนี้เกิดขึ้นจากสัญญา และการทำสัญญาเกิดขึ้นได้ด้วยความสมัครใจระหว่างบุคคล ตามหลักที่ว่าบุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการทำสัญญา และเมื่อได้ตกลงทำสัญญากันแล้วย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญานั้น (les contrats font la loi des parties)

อิทธิพลของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ได้แผ่ขยายไปอย่างกว้างไกล โดยมีการยอมรับนับถือเป็นต้นแบบของประมวลกฎหมายแพ่งในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งประเทศที่อยู่ภายใต้จักรวรรดินิยมฝรั่งเศสแล้ว ยังถูกใช้บังคับในเบลเยียมและลักเซมเบิร์กมาจนถึงปัจจุบันนี้ และที่สำคัญยังมีอิทธิพลต่อหลักกฎหมายแพ่งในประเทศไทยอีกด้วย

หลักการสำคัญในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ยังคงได้รับการยอมรับและถูกใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมบางประการเพื่อให้เข้ากับกาลสมัยแต่หลักการสำคัญนั้นยังคงอยู่ดังเช่นเมื่อเริ่มต้นประกาศใช้เมื่อกว่า ๒๐๐ ปีที่ผ่านมา

ปัจจุบัน สาธารณรัฐฝรั่งเศสประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายว่าด้วยเรื่องต่าง ๆ กว่า ๕๐ ฉบับ ครอบคลุมทั้งเรื่อง การพาณิชย์ การอุตสาหกรรม การสวัสดิการสังคม การเลือกตั้ง การปกครองท้องถิ่น ฯลฯ

### ๓.๒ ประมวลกฎหมายเยอรมัน

#### ๓.๒.๑ ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์<sup>๒๙</sup>

สหพันธรัฐเยอรมัน เป็นประเทศหนึ่งที่มีภูมิหลังทางประวัติศาสตร์มายาวนาน ตั้งแต่เมื่อจักรวรรดิโรมันล่มสลายลงในราวปี ค.ศ. ๔๗๖ ชนเผ่าต่าง ๆ ในแคว้นแคว้นทางตอนเหนือของยุโรปได้รวมตัวกันเป็นอาณาจักรเล็ก ๆ กระจัดกระจายอยู่ตามลุ่มน้ำไรน์ ใจกลางทวีปยุโรป จนกระทั่งในสมัยของบิสมาร์ค (Frederic von Bismarck) มีการก่อตั้งอาณาจักรไรซ์ที่ ๑ ในปี ค.ศ. ๑๘๗๑ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ เยอรมันและกลุ่มอักษะประเทศ เป็นฝ่ายแพ้สงคราม จนต้องเสียค่าปฏิกรรมสงครามให้แก่ฝ่ายสัมพันธมิตร ก็มีการก่อตั้งอาณาจักรไรซ์ที่ ๒ ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๑๙

<sup>๒๙</sup> ณัฐพงษ์ ปิงกะบุตร ตำบารายวิชากฎหมายแพ่งเปรียบเทียบ ชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปี ๒๕๓๙

ปี ค.ศ. ๑๙๓๓ ฮอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ นำเยอรมันเข้าสู่การก่อสงครามอีกครั้งหนึ่ง ด้วยการยกทัพบุกโปแลนด์ ในปี ๑๙๔๐ และสงครามได้ขยายวงกลายเป็นมหาสงครามโลก ครั้งที่ ๒ มีการรบพุ่งกันระหว่างเยอรมันและกลุ่มอักษะประเทศ กับฝ่ายสัมพันธมิตร นานกว่า ๕ ปี จนถึงปี ค.ศ. ๑๙๔๕ เยอรมัน ประกาศยอมแพ้ต่อประเทศสัมพันธมิตร ฮอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ทำอัตวินิบาตกรรมก่อนเยอรมันพ่ายสงครามเพียงเล็กน้อย หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เยอรมันถูกปกครองโดยกลุ่มสัมพันธมิตร โดยมีสหรัฐอเมริกา อังกฤษ และฝรั่งเศส เข้าครอบครองทางฝั่งตะวันตก และรัสเซีย เข้าครอบครองทางฝั่งตะวันออก นครเบอร์ลิน ซึ่งเป็นเมืองหลวงของเยอรมัน ก็ถูกแบ่งแยกออกเป็นสองส่วน เช่นกัน และภายหลังการเข้ายึดครองเยอรมันตะวันตก ก็มีการรวบรวมแคว้นต่าง ๆ ทางฝั่งตะวันตกของประเทศ จัดตั้งขึ้นเป็น "สหพันธรัฐเยอรมัน" (The Federal state of German)

### ๓.๒.๒ การเมืองการปกครองของเยอรมัน

สหพันธรัฐเยอรมัน ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยในแบบสหพันธรัฐ โดยเป็นการรวมแคว้นหรือมลรัฐต่าง ๆ ทางฝั่งตะวันตกของประเทศ มีรัฐธรรมนูญหรือที่ชาวเยอรมันเรียกว่า "Basic Law" เป็นหลักในการบริหารจัดการประเทศ ส่วนฝั่งตะวันออกของประเทศ ซึ่งอยู่ภายใต้การครอบครองของโซเวียตรัสเซีย นั้น ได้รับการจัดตั้งเป็น "สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน" (The Democracy Republic of German) โดยเลือกการปกครองในระบอบสังคมนิยมตามแบบฉบับของรัสเซีย<sup>30</sup>

ระบอบการปกครองของเยอรมันตะวันตก แยกออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสภาล่าง หรือสภาสหพันธรัฐ เรียกว่า "บุนเดสติก" (Bundestag) ซึ่งเป็นสภาที่มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของแต่ละมลรัฐ จาก ๒๙๙ เขตเลือกตั้งจำนวน ๖๐๐ คนเศษ ส่วนสภาสูงนั้น เรียกว่า "บุนเดสรัท" (Bundesrat) ซึ่งเป็นสภาของตัวแทนมลรัฐทั้ง ๑๖ มลรัฐของเยอรมัน

สำหรับฝ่ายบริหารนั้น มีนายกรัฐมนตรี<sup>31</sup> เป็นหัวหน้า เรียกว่า "Chancellor" ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของรัฐสภาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีที่นั่งมากที่สุดในสภาล่าง จากนั้นจึงเสนอชื่อให้ประธานาธิบดี ลงนามแต่งตั้ง ส่วนคณะรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรี หรือ Chancellor จะเป็นผู้คัดเลือกและเสนอรายชื่อให้ประธานาธิบดีลงนามแต่งตั้งอีกชั้นหนึ่ง

<sup>30</sup> ภายหลังจากล่มสลายของสหภาพโซเวียตรัสเซีย ในยุคปลายศตวรรษที่ ๒๐ เยอรมันได้มีความพยายามรวมประเทศเป็นหนึ่งเดียว โดยมีการทลายกำแพงเบอร์ลิน ที่รัสเซียจัดสร้างขึ้นเพื่อแบ่งแยกนครเบอร์ลินและเยอรมันออกเป็นสองส่วน และประกาศการรวมเป็นเยอรมันเดียวเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๑๙๙๐.

<sup>31</sup> นายกรัฐมนตรีเยอรมันคนปัจจุบัน คือ นางอังเกลา แมร์เคิล จากพรรคคริสเตียนเดโมเครท (CDU) ซึ่งนับเป็นนายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของเยอรมัน

### ๓.๒.๓ ระบบกฎหมายเยอรมัน

ระบบกฎหมายของเยอรมัน มีความคล้ายคลึงกันกับระบบกฎหมายของฝรั่งเศส และประเทศในภาคพื้นยุโรปโดยทั่วไป กล่าวคือ เยอรมัน เป็นประเทศที่ใช้ระบบลายลักษณ์อักษร หรือระบบประมวลกฎหมาย (civil law/code law) มาตั้งแต่ต้นโดยมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือ Basic Law เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เหมือนกัน ส่วนกฎหมายลายลักษณ์อักษร อย่างอื่นนั้นเรียกว่า "Gesetz" สำหรับกฎหมายเอกชนนั้น เยอรมัน มีประมวลกฎหมายแพ่ง เป็นหลักว่าด้วยสิทธิเสรีภาพและนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และแยกกฎหมายพาณิชย์ออกจากประมวลกฎหมายแพ่ง

ประมวลแพ่งเยอรมัน แบ่งออกเป็นบรรพ รวม ๕ บรรพ

- บรรพ ๑ ว่าด้วยบททั่วไป เป็นเรื่องของอายุความ โมฆะกรรม โมฆียกรรม และนิติกรรม
- บรรพ ๒ ว่าด้วยหนี้และสัญญา ในประมวลแพ่งเยอรมัน ถือว่า หนี้ คือผลที่เกิดขึ้นตามสัญญา หนี้และสัญญาเป็นเรื่องเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย ที่แยกส่วนว่าด้วยหนี้ไว้ในบรรพ ๒ และนิติกรรมสัญญาไว้ในบรรพ ๓
- บรรพ ๓ ทรัพย์สิน
- บรรพ ๔ ครอบครัว และ
- บรรพ ๕ มรดก

ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน แท้จริงแล้วมีรากฐานมาจากประมวลกฎหมายแพ่งปรัสเซีย<sup>32</sup> ซึ่งร่างขึ้นครั้งแรกในสมัยพระเจ้าเฟรเดอริคมหาราช ที่ ๒ (ราวปี ค.ศ. ๑๗๔๐ - ๑๗๘๖) โดยนักทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ชื่อ Christian Wolff และนำออกตีพิมพ์ครั้งแรกในปี ๑๗๔๙ แม้ว่าจะยังไม่สมบูรณ์และยังมิได้มีการประกาศใช้ ต่อภายหลังเมื่อพระเจ้าเฟรเดอริค ที่ ๒ สิ้นพระชนม์ลง ประมวลกฎหมายแพ่งฉบับนี้ จึงเสร็จสมบูรณ์และได้รับการประกาศใช้บังคับในปี ค.ศ. ๑๗๙๔ เรียกว่า "ประมวลกฎหมายหลักทั่วไปแห่งปรัสเซีย" (All gemeines Landrecht für die Preussischen Staeten) ซึ่งได้ถูกใช้บังคับเรื่อยมาจนถึงปี ค.ศ. ๑๙๐๐ จึงมีการยกร่างขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง เป็น "ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน"

ปัจจุบัน สหพันธรัฐเยอรมัน มีกฎหมายในรูปของ "ประมวลกฎหมาย" อยู่มากมาย หลายฉบับ และแต่ละฉบับ ต่างก็จัดเป็นกฎหมายที่รวบรวมหลักเกณฑ์สำคัญที่ว่าด้วยเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้เป็นหมวดหมู่ แยกต่างหากจากกันโดยเฉพาะ อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา (Strafgeszbuch) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Strafprozessordnung) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Die Verwaltungsgerichtsordnung) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (Zivilprozessordnung)

<sup>32</sup> พิธีชัย ไชยแสงสุกุล อ้างแล้ว หน้า ๑๐๖ - ๑๐๗.

### ๓.๓ ประมวลกฎหมายสหรัฐอเมริกา

#### ๓.๓.๑ ภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และระบอบการเมืองการปกครอง

สหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ตอนกลางของทวีปอเมริกา ระหว่างเม็กซิโกกับแคนาดา แต่เดิมเป็นประเทศในอาณานิคมของสหราชอาณาจักรอังกฤษ แต่ในเวลาต่อมา ผู้คนที่อพยพไปอยู่ที่นั่นมีความเห็นร่วมกันว่า รัฐบาลของกษัตริย์อังกฤษทำการชู้ริตภาคีและบีบบังคับในเรื่องการนับถือศาสนา ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม จึงมีการต่อต้านและไม่ยินยอมที่จะอยู่ภายใต้บังคับของกษัตริย์อังกฤษอีกต่อไป จนเกิดมีการทำสงครามขึ้นระหว่างชาวอาณานิคม (ภายใต้การสนับสนุนอย่างลับ ๆ ของรัฐบาลฝรั่งเศส ในขณะนั้น) กับกองทหารของกษัตริย์อังกฤษ สงครามดำเนินไปอยู่หลายปี จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ผลเมืองชาวอาณานิคมภายใต้การนำของ ยอร์จ วอชิงตัน มีชัยชนะเด็ดขาดเหนือกองทัพอังกฤษ และได้สถาปนาประเทศสหรัฐอเมริกาขึ้นในปีเดียวกันนั้น

สหรัฐอเมริกา เมื่อครั้งประกาศอิสรภาพจากอังกฤษ ในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ ประกอบด้วยมลรัฐต่าง ๆ รวม ๑๓ มลรัฐ ที่มารวมตัวกันอย่างหลวม ๆ เป็น Federal States ซึ่งแต่ละมลรัฐก็ยังคงมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนอาณาเขตของมลรัฐตน มีกฎหมายและรัฐบาลของมลรัฐที่เป็นอิสระจากกัน แต่ภายหลังเมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า "การประชุมฟีลาเดลเฟีย" (Philadelphia Congress) ปี ค.ศ. ๑๗๘๗ มีการยอมรับว่า แต่ละมลรัฐจะเข้าร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว ดังความที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาที่ว่า "เพื่อสร้างสหพันธ์ที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพื่อสถาปนาความยุติธรรม เพื่อประกันความสงบเรียบร้อยภายใน เพื่อจักให้มีการป้องกันร่วมกัน เพื่อส่งเสริมสวัสดิการทั่วไป และเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสุขสวัสดิ์แห่งเสรีภาพสำหรับมวลชนชาวเราและสำหรับอนุชนรุ่นหลัง เราประชาชนแห่งสหรัฐ จึงบัญญัติและจัดตั้งรัฐธรรมนูญนี้ขึ้นไว้สำหรับสหรัฐอเมริกา"

สำหรับการปกครองของสหรัฐอเมริกานั้น จัดว่า เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบพิเศษที่ไม่ใคร่จะเหมือนหรือคล้ายกับประเทศใด ๆ มากนัก ทั้งนี้ ด้วยอิทธิพลทางแนวความคิดว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของรูสโซ และหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออร์ ทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ได้ออกแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี (Presidential System) ขึ้นมาเป็นประเทศแรก ซึ่งในระบบนี้ จะแบ่งแยกหน้าที่ (separate function) ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนฝ่ายตุลาการออกจากกันอย่างเด็ดขาด ประธานาธิบดี (The President) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนชาวสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นทั้งประมุขแห่งรัฐ (Head of State) และเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร (Executive Leader) แต่ผู้เดียว ในขณะที่สภาองเกรส (Congress) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (Senate) ซึ่งมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนเช่นเดียวกัน

มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนิติบัญญัติ หรือเกี่ยวกับการออกกฎหมายทั้งปวงที่ใช้บังคับตลอด สหรัฐ (united) ส่วนฝ่ายตุลาการ นั้น เป็นแบบผสมผสาน กล่าวคือ ในองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ มีทั้งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่น ตำแหน่งอัยการใหญ่แห่งมลรัฐ (General Attorney) และมาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดี โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา เช่น ตำแหน่งประธานศาลฎีกา เป็นต้น

ระบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา แม้จะมีลักษณะแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ อยู่มาก แต่ก็ยังเป็นระบบการปกครองที่สามารถใช้ได้ผลดีและได้รับการยอมรับในกลุ่มประเทศ ละตินอเมริกา และอีกหลาย ๆ ประเทศทั่วโลก มาจนทุกวันนี้

### ๓.๓.๒ ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกา แม้จะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law หรือระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร มาแต่เก่าก่อนเมื่อครั้งแยกตัวเป็นอิสระจากอาณานิคมอังกฤษ แต่อิทธิพลของกฎหมายอังกฤษยังคงติดตามมาและมีอยู่เหนือมวลหมู่นักกฎหมายชาวอเมริกัน แต่ในช่วงปลายศตวรรษที่ ๑๙ ถึงศตวรรษที่ ๒๐ เป็นต้นมา สหรัฐอเมริกา เริ่มมีการบัญญัติกฎหมายขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรและใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรบังคับกับการกระทำต่าง ๆ ของสังคมมากขึ้น และกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับแรกและมีความสำคัญยิ่ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐนั้น ก็ได้รับการตราขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร แต่สำหรับกฎหมายอื่น ๆ โดยเฉพาะกฎหมายภายในมลรัฐ จะอยู่ในรูปของกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เป็นส่วนใหญ่ แต่โดยสรุปแล้วระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็ยังมีความเหมือนกับระบบกฎหมายอังกฤษอยู่มาก ซึ่งอาจจำแนกกฎหมายต่าง ๆ ออกเป็นดังนี้

#### ๑. กฎหมายของรัฐบาลกลาง ประกอบด้วย

๑.๑ กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา (Act of Congress)

๑.๒ กฎหมายของฝ่ายบริหาร (Administrative Law)

#### ๒. กฎหมายตามลักษณะกฎหมายอังกฤษ ได้แก่

๒.๑ จารีตประเพณี

๒.๒ คำพิพากษาของศาลสูง (Supreme Court)

๒.๓. กฎหมายที่มาจากหลักความยุติธรรม (Equality Rule)

#### ๓.๓.๓ ประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา<sup>33</sup>

ภายหลังจากที่รัฐสภา (Congress) ได้ให้ความเห็นชอบกฎหมายแล้ว จะถูกส่งไปยังหน่วยงานที่เรียกว่า "Office of Law Registration Council" เพื่อตรวจดูว่า กฎหมายที่รัฐสภา

<sup>33</sup> อภิวัฒน์ จิระศิริโสภณ การจัดทำประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ราชสารข่าว กฎหมายใหม่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙

ให้ความเห็นชอบแล้วนั้น เป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสาธารณะ (Public Law) หรือว่ากระทบต่อบุคคลบางกลุ่มบางจำพวก (Private Law) ภายหลังจากแยกกฎหมายได้แล้ว ก็จะกำหนดหมายเลขให้กับกฎหมายที่ได้รับมานั้น เช่น กฎหมาย Public Law ที่ ๑๐๘ - ๑ ตัวเลข ๑๐๘ หมายถึงสมัยประชุมของรัฐสภาที่ผ่านกฎหมายนั้นมา คือสมัยที่ ๑๐๘ ส่วนตัวเลขข้างหลังหมายถึงลำดับของกฎหมายที่ออกมาในสมัยประชุมนั้น คือ ฉบับแรกของสมัยประชุมที่ ๑๐๘ จากนั้นกฎหมายก็จะถูกนำไปจัดพิมพ์รวบรวมไว้ใน Statue Atlas เรียงตามลำดับก่อนหลังของวันที่กฎหมายนั้นใช้บังคับ ซึ่งประชาชนสามารถเข้าถึงและรับรู้ได้ คล้ายกับการพิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษาของไทย แต่การรวบรวมกฎหมายลงประกาศใน Statue Atlas นี้ มีข้อจำกัดอยู่ที่ว่า ประชาชนไม่อาจรับรู้ได้ว่า กฎหมายนั้น ๆ ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงให้มีความทันสมัยหรือไม่อย่างไร

ปัญหาดังกล่าวนำมาซึ่งแนวความคิดที่จะจัดให้มีการรวบรวมกฎหมายในรูปแบบประมวลกฎหมายขึ้น โดยหน่วยงานที่เรียกว่า "Office of Law Revision" (OLR.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของสภาผู้แทนราษฎร โดยเมื่อกฎหมายผ่านความเห็นชอบของสภาแล้วจะถูกส่งมายังหน่วยงานดังกล่าวนี้ ซึ่งมี Revision Council เป็นผู้ทำหน้าที่ในการเตรียมและเสนอร่างกฎหมายเป็น "ประมวล" (Codification) เสนอต่อคณะกรรมการยุติธรรม ประจำสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาจัดทำเป็น "ประมวลกฎหมายของสหรัฐ" (U.S. Code) ในลักษณะที่เป็นกฎหมาย สารบัญญัติ (Positive Law) นอกจากนี้ OLR. ยังมีหน้าที่ในการเสนอยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย ต่อคณะกรรมการยุติธรรม และทำการรวบรวม จัดพิมพ์กฎหมายใหม่ทุก ๆ ๖ ปี

การจัดทำ U.S. Code นี้ แท้จริงแล้ว มีลักษณะเป็นการรวบรวม (Compilation) กฎหมายที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปและถาวร นำมาเรียบเรียงตามเนื้อหาสาระของกฎหมายปัจจุบัน เพื่อความสะดวกในการเข้าถึงและรับรู้ของประชาชนผู้ใช้และผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย มากกว่าที่จะเป็นการจัดทำ "ประมวลกฎหมาย" ที่เป็น Codification ในความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส หรือประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ซึ่งถือเป็นวรรณกรรมทางกฎหมายที่แสดงถึงวิถีชีวิตและความเป็นมาของชนในชาติ.



## ๔. การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

### ๔.๑ ความเป็นมาของประมวลกฎหมายแบบใหม่

สืบเนื่องจากนโยบายการพัฒนากฎหมาย ตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๖ก. ในแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (๒๕๔๘ - ๒๕๕๑) ของรัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งได้ริเริ่มให้มีการดำเนินการพัฒนากฎหมายของประเทศ มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ต่อเนื่องมาจนถึงปี ๒๕๕๙ โดยในขั้นต้น ได้มีการแต่งตั้ง "คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย" ขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๙๔/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน มีรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ข้าราชการระดับสูง และผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย ร่วมเป็นกรรมการ<sup>๓๔</sup> คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

๑. ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะ การยกเลิก หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมทั้งการจัดให้มีกฎหมายหรือกฎระเบียบขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือส่งเสริมการพัฒนาประเทศ หรือสร้างความเป็นธรรม ให้เกิดขึ้นในสังคม

๒. ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะ การให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจกฎหมาย และระบบการอำนวยความสะดวกของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน

๓. ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะ ให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และต่อเนื่อง

๔. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ทั้งนี้ หากข้อเสนอดำเนินการไปสู่การยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ หรือการจัดให้มีกฎหมายหรือกฎระเบียบใหม่ ก็ให้ยกร่างกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้น เสนอมาเพื่อพิจารณาด้วย

นอกจากนี้ คณะกรรมการยังมีหน้าที่แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือให้บุคคลดำเนินการในเรื่องใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือขอให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐส่งเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือแสดงความเห็น ตลอดจนขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงแสดงความเห็นต่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการหรือบุคคลที่ได้แต่งตั้งขึ้น

จากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๙๔/๒๕๔๘ ดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการและบุคคลเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรวม ๑๐ คณะอนุกรรมการ และแต่งตั้ง นายจรัญ ภักดีธนากุล เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย (Rapporteur) เพื่อแยกกฎหมายพาณิชย์ออกจากกฎหมายแพ่ง<sup>๓๕</sup> และหนึ่งใน

<sup>๓๔</sup> ดูคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๙๔/๒๕๔๘ ในภาคผนวก ก.

<sup>๓๕</sup> ดูคำสั่งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายที่ ๑/๒๕๔๘ ในภาคผนวก ข

คณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าว มีคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย ซึ่งมีนายสุรนนท์ เวชชาชีวะ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานอนุกรรมการ นายอัคร จารุจินดา รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นรองประธานอนุกรรมการ และกรรมการอื่นอีก จำนวน ๑๖ คน

คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. ศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องสำคัญที่กระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง เพื่อความสะดวกในการค้นคว้าอ้างอิงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

๒. จัดทำเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายตามข้อ ๑ และเสนอหลักการสำคัญของร่างกฎหมายให้คณะกรรมการนโยบายฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ

๓. จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการ รายละเอียด เนื้อหาของร่างกฎหมายสรุปสาระสำคัญที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งยกร่างกฎหมายที่สมบูรณ์เสนอคณะกรรมการนโยบายฯ

๔. แต่งตั้งคณะทำงานหรือคัดเลือกบุคคลหรือหน่วยงานให้เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย (Rapporteur)

๕. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายฯ มอบหมาย

สำหรับเหตุผลประการสำคัญที่คณะกรรมการนโยบายฯ ใช้เป็นหลักในการพิจารณาถึงความจำเป็นในการจัดให้มีการทำประมวลกฎหมายนั้น ก็เนื่องจาก "ในปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในเรื่องต่าง ๆ มากมาย ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ใช้เรื่องหนึ่งมักมีความซ้ำซ้อนและกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทำให้บุคคลทั่วไปยากที่จะเข้าถึงและเข้าใจปัญหาการล้าสมัยของการใช้กฎหมายจึงเป็นที่มาในการคิดจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อจะเอากฎหมายที่มีใช้อยู่มารวบรวมจัดไว้เป็นหมวดหมู่"<sup>36</sup>

#### ๔.๒ ความหมายของคำว่า "ประมวลกฎหมายแบบใหม่"

ประมวลกฎหมายแบบเก่า คือ ประมวลกฎหมายดั้งเดิมที่เป็นการรวบรวมเอาจารีตประเพณีบ้าง แก่นของหลักกฎหมายของต่างประเทศบ้าง รวมเข้าไว้ด้วยกันแล้วกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาใช้บังคับใหม่ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลรัษฎากร ประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น ซึ่งประมวลกฎหมายเหล่านี้ อาจเรียกได้ว่าเป็นประมวลกฎหมายแบบ Classic หรือเป็นที่รวบรวมกฎหมายที่เป็น "กฎหมายแกน" (Core) ของบ้านเมืองไว้ในที่เดียวกัน ส่วน "ประมวลกฎหมายแบบใหม่" นั้น หมายถึง การที่มีได้กำหนดสิ่งใด หรือกฎเกณฑ์

<sup>36</sup> สัมมนาพิเศษ เรื่อง การจัดทำประมวลกฎหมายแบบบูรณาการ วารสารข่าว กฎหมายใหม่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๑ มกราคม ๒๕๔๙ หน้า ๔๐.

ใหม่ขึ้นมา แต่เป็นการนำเอากฎหมายที่มีอยู่แล้วมารวบรวมและจัดเรียงให้เป็นระบบ อย่างที่ในสหรัฐอเมริกา เรียกว่าทำ Compilation

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศแรก ๆ ที่ริเริ่มจัดทำขึ้นอย่างจริงจังในราวปี ค.ศ. ๑๙๐๐ โดยในระยะแรกยังไม่มีระบบ หรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน การบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่รวบรวมได้ ยังคงมีความสับสน บางครั้งก็ประกาศเป็นพระราชบัญญัติ บางครั้งก็ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา หรือประกาศของกระทรวง จนกระทั่งต่อมาเมื่อปี ๑๙๕๕ มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายขึ้น การทำประมวลกฎหมายของฝรั่งเศสจึงมีแนวทางเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเป็นระบบมากขึ้น โดยเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๐ จึงมีการให้คำจำกัดความของคำว่า "ประมวลกฎหมายแบบใหม่" อย่างเป็นทางการว่า "เป็นการนำบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับมารวบรวมและจัดหมวดหมู่เป็นประมวลกฎหมายตามเนื้อหาของเรื่อง โดยไม่มีการแก้ไขหลักการ เว้นแต่จะปรับปรุงในเรื่องถ้อยคำ เพื่อให้บทบัญญัติต่าง ๆ สอดคล้องกันหรือเพื่อจัดลำดับบทบัญญัติ หรือทำให้ระบบกฎหมายเป็นเอกภาพ"<sup>37</sup> และในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศส มีประมวลกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้วทั้งสิ้น ๕๙ ฉบับ อาทิ ประมวลกฎหมายองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น ประมวลกฎหมายความมั่นคง ประมวลกฎหมายการเงินการธนาคาร ประมวลกฎหมายการท่องเที่ยว เป็นต้น

สำหรับการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายของคณะกรรมการดังกล่าว โดยมีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินงานทางธุรการและทางวิชาการให้แก่คณะกรรมการ นั้น ได้ดำเนินการตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศสเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ เป็นการจัดทำประมวลกฎหมายโดยวิธีการรวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันเข้าไว้ด้วยกันและไม่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหา ที่ฝรั่งเศสเรียกว่า "codification a droit constant" ซึ่งมีหลักเกณฑ์และสาระสำคัญ ดังนี้

#### ๑. วัตถุประสงค์ของการจัดทำประมวลกฎหมาย<sup>38</sup>

คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของฝรั่งเศส ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ว่า "โดยที่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมักกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายมากมายหลายฉบับ ทำให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายยากที่จะเข้าใจระบบกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ การจัดทำประมวลกฎหมายจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการรวบรวมตัวบทกฎหมายในเรื่องหนึ่งไว้ในเอกสารฉบับเดียว โดยจัดโครงสร้างของบทบัญญัติ ในส่วนต่าง ๆ ให้เป็นระบบ มีความเชื่อมโยง

<sup>37</sup> ความในมาตรา ๓ แห่งรัฐบัญญัติฉบับที่ ๒๐๐๐ - ๓๒๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๐ ว่าด้วยสิทธิของประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ

<sup>38</sup> วัตถุประสงค์ของการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของฝรั่งเศส ได้ถูกนำไปเป็นเหตุผลปรากฏในร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. .... ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ด้วย.

ต่อเนื่องกันเป็นเอกภาพ ซึ่งการนำเสนอในรูปแบบดังกล่าวนี้ จะช่วยให้ประชาชนศึกษาค้นคว้า ข้อมูลทางกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายในเรื่องหนึ่งในภาพรวม”

อนึ่ง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสเคยมีคำวินิจฉัยไว้ว่า การจัดให้ประชาชน สามารถเข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายและเข้าใจกฎหมายโดยง่าย (l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi) ถือเป็นวัตถุประสงค์ที่มีลำดับศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญ และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชน ในการใช้สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อย่างแท้จริง<sup>39</sup>

นอกจากนี้คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของฝรั่งเศส ยังเห็นว่าการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดไว้โดยครบถ้วน ชัดเจนและสอดคล้องกัน ทำให้ประชาชนสามารถรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน อันเป็นการส่งเสริมหลักการที่ว่า ด้วยความมั่นคงทางกฎหมาย (le principe de sécurité juridique) อีกด้วย

## ๒. กระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของฝรั่งเศส

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๒๐๐๐-๓๒๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย (La Commission supérieure de codification) มีฐานะ เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการกำหนดแผนการดำเนินงานจัดทำประมวลกฎหมาย วิธีการดำเนินการ จัดทำ รวมทั้งให้ความเห็นชอบต่อร่างประมวลกฎหมายและร่างแก้ไขเพิ่มเติม เสนอต่อ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายนี้ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมี ประธานคณะจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นรองประธานคณะกรรมการ

ในการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมาย นั้น เริ่มต้นจากนายกรัฐมนตรีจะเป็น ผู้ให้ความเห็นชอบต่อแผนการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งที่ประชุมร่วมกัน ระหว่างกระทรวง (la réunion interministérielle) จะกำหนดเนื้อหาและขอบเขตของประมวล กฎหมายขึ้น โดยมีเลขานุการเจ้าของเรื่อง (rapporteur) ซึ่งคณะกรรมการเป็นผู้แต่งตั้ง เป็น ผู้รับผิดชอบและจัดทำโครงสร้างของประมวลกฎหมาย ตัวร่าง และเป็นผู้ประสานงานระหว่าง คณะกรรมการกับกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

หลักสำคัญของการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ ก็คือ จะต้องไม่มีการแก้ไข หลักการของกฎหมายเดิม แต่อาจปรับปรุงถ้อยคำให้ทันสมัยหรือให้เป็นถ้อยคำที่มีความหมาย อย่างเดียวกันได้ และลักษณะอีกประการหนึ่งของประมวลกฎหมายแบบใหม่ คือ เมื่อจัดทำ ประมวลกฎหมายเสร็จแล้ว ก็จะมีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ โดยในร่างกฎหมายให้ใช้ ประมวลกฎหมาย จะมีบทมาตราที่บ่งบอกว่าประมวลกฎหมายที่จะใช้นั้น มีผลถึงการยกเลิก บทกฎหมายใดบ้าง และเมื่อประมวลกฎหมายมีผลบังคับใช้แล้ว บทบัญญัติในประมวลกฎหมาย นั้นเองก็จะไปแทนที่บทบัญญัติที่ถูกยกเลิกและนำมารวมไว้ในประมวลนั้นเอง

<sup>39</sup> คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ที่ ๙๙-๔๒๑ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๑๙๙๙.

### ๓. ประโยชน์ที่สำคัญของประมวลกฎหมายแบบใหม่

ประมวลกฎหมายแบบใหม่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนทั่วไปได้เข้าถึงและเข้าใจกฎหมายของบ้านเมืองได้มากขึ้นและง่ายขึ้น เพราะประมวลกฎหมายได้รวบรวมบรรดากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกันอย่างเป็นหมวดหมู่และเป็นระบบ

นอกจากนี้ประมวลกฎหมายแบบใหม่ยังสามารถช่วยให้เกิดการพัฒนาและติดตามการบังคับใช้กฎหมายได้เป็นอย่างดี ทำให้กฎหมายมีความทันสมัย (update) อยู่เสมอ

### ๔.๓ ความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

ฯพณฯ โภคิน พลกุล อดีตประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้ให้ทัศนะต่อการปรับปรุงระบบกฎหมายของไทยไว้ว่า "กฎหมายย่อมมีการวิวัฒนาการไปตามพัฒนาการของสังคม ตามความเชื่อทางเศรษฐกิจ การเมือง ศาสนา ตลอดจนวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ เมื่อสิ่งเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายซึ่งเป็นกติกาของสังคมก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย เมื่อสภาพของสังคมเปลี่ยนไปหรือมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเป็นระยะ ๆ เพื่อให้กฎหมายมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป

ประมวลกฎหมายแบบเดิม ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา นั้น เป็นการนำเอาเรื่องเดียวกันมาไว้ด้วยกันและทำถึงกัน แต่ประมวลกฎหมายสมัยใหม่จะมีหลักการอีกแบบหนึ่ง เป็นการรวบรวมเรื่องเดียวกันมาไว้ด้วยกัน รวบรวมตั้งแต่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติไปจนถึงกฎหมายระดับรองให้มาอยู่ในที่เดียวกัน จะได้ดูที่เดียวและใช้ที่เดียวกัน บางทีในเรื่องเดียวกันมีกฎหมาย ๑๐ ฉบับ อาจมีถึง ๑๐ คณะกรรมการ ถ้าเอามารวมกันแล้วเขียนใหม่ และยุบคณะกรรมการให้น้อยลงการบังคับใช้กฎหมายมันจะได้บูรณาการมากขึ้น"<sup>40</sup>

ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นว่า "การจัดทำประมวลกฎหมาย ที่เรียกว่า "Codification" นั้น คือ การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกัน หรือมีความมีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างไรก็จัดเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งจะสามารถใช้อ้างอิงในศาลได้ และทำให้การค้นคว้ากฎหมายที่มีหลักการหรือเนื้อความเกี่ยวเนื่องกัน เป็นไปโดยง่ายสำหรับประชาชนโดยทั่วไปและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้กฎหมายนั้น ๆ ส่วนแนวความคิดว่าด้วยการจัดทำ Compilation of Laws and Regulations เพื่อนำไปสู่การจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศไทยนั้นเกิดจากแนวคิดที่ว่า ในบางครั้งการแก้ไขปัญหาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ มักอ้างว่าตนไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการที่จะปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดได้ ทั้งที่ความเป็นจริงแล้ว มีกฎหมายที่ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่อยู่เป็นจำนวนมาก แต่กระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ กัน นายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) จึงมี

<sup>40</sup> จากบทสัมภาษณ์พิเศษเรื่อง บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย ตีพิมพ์ลงในวารสาร จุลนิติ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓

ดำริที่จะให้รวบรวมกฎหมายขึ้นเป็นประมวลเพื่อให้เป็นที่สะดวกในการใช้บังคับกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ

ประโยชน์ของการจัดทำประมวลกฎหมายนั้น ประการหนึ่งก็คือเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้อย่างโดยสะดวก สมบูรณ์ ครบถ้วน ประโยชน์ประการที่สอง คือเป็นประโยชน์แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีความมั่นใจในการปฏิบัติภารกิจในความรับผิดชอบของตน ทำให้สามารถสืบค้นกฎหมายที่ให้อำนาจในที่เดียวกันได้อย่างสะดวกรวดเร็ว ถูกต้องและสมบูรณ์ ประการที่สาม ยังเป็นฐานในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยโดยรวมต่อไปในอนาคต"

นอกจากนี้ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ยังให้ทัศนะถึงการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศไทยว่า ปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการทำ Compilation มีอยู่หลายประการด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก การรวบรวมกฎหมายไว้ในที่เดียวกันนั้นไม่ใช่งานประจำของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง แต่ถือเป็นงานที่เพิ่มเติมนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอยู่เดิม ดังนั้นจึงต้องมีการจัดงบประมาณไว้เพื่อการนี้เป็นการเฉพาะ หรืออาจต้องมีการทำงานล่วงเวลา หรือนอกเวลาราชการ ประการต่อมา เป็นปัญหาเกี่ยวกับรูปแบบด้านการจัดทำ เนื่องจากการทำ Compilation กฎหมายนั้น ยังไม่มีรูปแบบที่ชัดเจนและแน่นอน ดังนั้น ในระยะแรกอาจจะมีการลองผิดลองถูกอยู่บ้าง แต่เมื่อได้ต้นแบบที่แน่นอนแล้วก็คงไม่ใช่เรื่องยุ่งยากอีกต่อไป ปัญหาในประการที่สาม เมื่อประเทศไทยยังไม่เคยทำ Compilation มาก่อน ความวุ่นวายสับสนเกี่ยวกับการกำหนดสถานภาพของกฎหมายก็ดี การพิสูจน์กฎหมายว่ามีผลบังคับอยู่หรือถูกยกเลิกไปแล้ว หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ตลอดจนการสืบสายกฎหมายว่ามีอนุบัญญัติเรื่องใด อยู่ในที่ใดบ้างก็คงเป็นเรื่องยุ่งยากสำหรับผู้ที่จะทำ Compilation อย่างเป็นหมวดหมู่ เป็นระบบและเป็นระเบียบได้ในเวลาอันรวดเร็ว กว่าที่จะเข้าระบบก็คงใช้เวลาอยู่มีใช้น้อย ประการสุดท้าย หากระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่จะเชื่อมโยงหน่วยงานหลักทางกฎหมายเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีความสมบูรณ์และเชื่อมโยงกันเป็นระบบแล้ว การจัดทำ Compilation กฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งก็จะสามารถเผยแพร่แก่ประชาชนบนเครือข่ายข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้ามาตรวจสอบและเสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกบทกฎหมายต่าง ๆ ได้สะดวกยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรียังได้เสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการดำเนินการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายไว้ในที่เดียวกัน ดังนี้

๑. พึงถือเป็นหน้าที่ของส่วนราชการทุกส่วนที่จะต้องเป็นผู้ร่วมกันจัดทำขึ้น และเมื่อได้จัดทำขึ้นแล้วก็ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขและติดตามให้มีความทันสมัยอยู่เสมอ

๒. การประสานงานหรือขอความร่วมมือจากรัฐสภาก็เป็นสิ่งสำคัญ เพราะถ้าการประสานงานระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาเป็นไปได้อย่างดี ก็จะทำให้การ modernize law และกระบวนการพัฒนากฎหมายของประเทศเป็นไปได้อย่างดี

๓. สำหรับประชาชนในฐานะผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย ก็สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้ได้ ด้วยการแนะนำหรือเสนอความเห็นผ่านสื่อสารต่าง ๆ ว่า ประมวลกฎหมายหรือ Compilation ที่จัดทำขึ้นนั้น มีความสมบูรณ์ครบถ้วนหรือมีความทันสมัยมากน้อยเพียงใด<sup>41</sup>

ส่วน ศาสตราจารย์ จริญ ภักดีธนากุล เลขาธิการประธานศาลฎีกา มองสภาพปัญหาและอุปสรรคในการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายไว้ในที่เดียวกัน เป็น ๒ ประการ คือ

“ประการแรก คือ ผู้บริหารหน่วยงานหรือส่วนราชการที่ต้องใช้กฎระเบียบเหล่านั้นยังไม่ได้ให้ความสำคัญ ไม่ว่าผู้บริหารคนนั้นจะเป็นนักกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ด้านผู้บริหารที่เป็นนักกฎหมายอาจจะคิดว่าตนรู้แล้วจึงไม่จำเป็นต้องทำ เรากลับพบว่าผู้บริหารที่ไม่ใช่ นักกฎหมายกลับมีความกระตือรือร้นที่จะทำการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกันมากกว่า อาจเป็นเพราะเกิดความสับสนในการบริหารงานว่า เมื่อจะกระทำการใด ๆ ก็จะต้องไปติดขัดที่ตัวบทกฎหมายไปเสียทั้งหมด และไม่รู้ว่ากฎหมายเหล่านั้นมีอยู่ หรือไม่รู้ว่าอยู่ที่ไหน ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นที่ง่ายที่สุดคือเอาตัวบทกฎหมายเหล่านั้นมารวมเสียให้สามารถอ่านและทำความเข้าใจหรือสืบค้นได้โดยง่าย สมมุติว่าผมดูแลกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ผมก็จะรวบรวมกฎหมายที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานซึ่งเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคทั้งระบบมารวมไว้ในที่เดียวกัน เพราะประโยชน์จากการรวบรวมมิได้ตกอยู่แก่ผู้บริหาร หรือข้าราชการที่ดูแลเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคเท่านั้น การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคในเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกันยังทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ได้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้บริโภคอีกด้วย กล่าวโดยสรุปก็คือ ถ้าผู้บริหารหน่วยงานไม่ให้ความสำคัญสิ่งเหล่านี้ ก็จะไม่มีการริเริ่มจัดทำขึ้น ประการที่สอง เรายังขาดผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายในสาขาต่าง ๆ อย่างแท้จริง เพราะถ้าขาดผู้เชี่ยวชาญก็จัดทำ Compilation ขึ้นได้ยาก แม้ว่าผู้บริหารหน่วยงานจะเสนอให้มีการจัดทำขึ้นก็ตาม ดังเช่น กฎหมายภาษีอากร ในประมวลรัษฎากรซึ่งบรรพบุรุษของเราได้เห็นความสำคัญและได้จัดวางระบบขึ้น แต่ในปัจจุบันเรามีความจำเป็นที่จะต้องแยกระบบกฎหมายภาษีอากรออกมาเป็นพระราชบัญญัติศุลกากรหรือพระราชกำหนดพิกัดอัตราภาษีอากร ข้อกำหนดเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออก นอกจากนี้ยังมีกฎหมายสรรพสามิต กฎหมายภาษีท้องถิ่นเหล่านี้ควรจะทำเป็นประมวลกฎหมายภาษีอากรได้ตั้งนานแล้ว ในขั้นแรกถ้ายังไม่สามารถจัดทำเป็นประมวลกฎหมายภาษีอากรได้ ก็ควรที่จะจัดทำ Compilation เป็นภาพรวมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและสามารถรับรู้หรือค้นหาได้โดยง่ายว่า ระบบภาษีอากรทั้งระบบของประเทศไทยนั้นเป็นอย่างไร การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะเช่นนี้สามารถทำได้ง่ายกว่าการจัดทำโดย

<sup>41</sup> จากบทสัมภาษณ์พิเศษเรื่อง ปัญหาและแนวทางในการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกัน (Compilation of Laws and Regulations) และการจัดทำประมวลกฎหมาย (Codification) ของประเทศไทย ตีพิมพ์ลงในวารสาร จุลนิติ ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพราะถ้าให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งจัดทำ เขาก็จะจัดทำเฉพาะกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้นๆ เท่านั้น แต่ไม่อาจเกิด Compilation ในลักษณะที่ใหญ่ทั้งระบบได้ เพราะการจำกัดการจัดทำเฉพาะภายในกรมหรือกระทรวง อาจทำให้มองเห็นภาพไม่หมดทั้งระบบได้ เพราะยังมีภาษีประเภทอื่น เช่น ภาษีท้องถิ่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนที่ไม่ขึ้นอยู่กับการจัดเก็บของฝ่ายบริหารราชการส่วนกลาง แต่ขึ้นอยู่กับการจัดเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น"

อย่างไรก็ตามเลขาธิการประธานศาลฎีกา ยังเห็นว่าในอนาคตประเทศไทยมีความเป็นไปได้ที่จะมีการจัดทำประมวลกฎหมายฉบับใหม่ขึ้น โดยถือเป็นที่ตั้งของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันจัดทำ โดยอาจจะเริ่มจากการจัดทำและรวบรวมแบบ Compilation ขึ้นมาก่อนแล้วค่อยพัฒนาเป็นแบบ Codification ต่อไป ทั้งนี้ ได้มีข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานราชการแต่ละหน่วยควรจัดให้มีการรวบรวมกฎหมาย กฎ ระเบียบ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนให้มีความสมบูรณ์เสียก่อนแล้วจึงทำ Compilation กฎหมายนั้นไว้ให้สมบูรณ์ที่สุด ต่อมาก็อาจให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกลางของประเทศขึ้นคณะหนึ่งเพื่อเข้ามาดูแลและรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายของแต่ละหน่วยราชการเข้าไว้ด้วยกัน แล้วรวบรวมขึ้นเป็น Compilation ใหม่ที่ใหญ่กว่าหรือกว้างขึ้นทั้งระบบ จากนั้นก็ให้มีการศึกษาวิจัยและพัฒนากฎหมายที่ได้รวบรวมไว้นั้นตามลำดับความสำคัญ (Priority) ของกฎหมายว่า ประเทศกำลังต้องการกฎหมายใดมากที่สุดและรองลงไปเป็นลำดับ

การบัญญัติกฎหมายนั้นถือเป็นรัฐประศาสนโยบายของรัฐที่ต้องมีทั้งผลดีและผลเสียในทุก ๆ ด้านหรือทุกประเด็นของปัญหา หรือตกผลึกแล้วจึงจะนำมาเขียนเป็นกฎหมายได้<sup>42</sup>

สำหรับฝ่ายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักคณะกรรมการกฤษฎีกา นายนิพนธ์ ะกะมี ได้แสดงทัศนะต่อการยกพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. .... ในฐานะผู้ร่างและฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฯ มีใจความว่า "แนวความคิดของผู้ร่างคือ

๑. มาจากปัญหากฎหมายไม่บูรณาการเพราะทำอย่างไรที่จะให้กฎหมายซึ่งเกี่ยวข้องเรื่องเดียวกันสามารถมารวบรวมไว้ที่เดียวกันโดยไม่คำนึงถึงกระทรวง ทบวง กรมนั้น ยกตัวอย่างเช่น ท่านอยุณครสวรรค์มีท่าเรือที่สร้างโดยบริษัทแห่งหนึ่งเป็นเงินประมาณสามพันกว่าล้านบาท ทำเรือใช้ขนส่งข้าวขนส่งทางน้ำ ถามว่าทำเสร็จแล้วใช้ขนส่งได้ไหม ใช้ขนส่งได้ ช่วงเวลาน้ำมาก แต่ช่วงหน้าแล้งไม่สามารถขนส่งได้น้ำตื้นเขินใช้ไหม คือว่าให้ปล่อยน้ำจากเขื่อนได้ไหม น้ำจากเขื่อนก็ปล่อยไม่ได้เพื่อเอามาใช้ในการขนส่งก็ไม่ได้ น้ำจากเขื่อนต้องใช้ไว้เพื่อการเกษตร ฉะนั้นจึงมองเห็นภาพใหม่ว่า กฎหมายหรือการทำงานไม่เกิดการบูรณาการ ตรงนี้เงินสามพันล้านที่ลงไปกับท่าเรือแห่งนั้นใช้ในเชิงเฉพาะหน้าฝนเท่านั้นเอง และหน้าฝนการเดินทาง

<sup>42</sup> จรัญ ภักดีธนากุล บทสัมภาษณ์พิเศษเรื่องเดียวกันดังข้างแล้ว



โดยเรียกไม่ค่อยสะดวก การไม่ประสานกันการไม่บูรณาการก็มีสมมุติฐานขึ้นมาจากกฎระเบียบที่ใช้บังคับแยกกันอยู่

๒. ความล่าช้าในการร่างกฎหมายรูปแบบเดิม ๆ เรากำลังเสนอรูปแบบใหม่ให้สภา คือการจัดทำประมวลกฎหมายรูปแบบใหม่ นำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแห่งชาติ โดยเสนอให้มืองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ คือมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็จะมีสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในฝ่ายสภา ก็จะมี สมาชิกสภานิติบัญญัติ วุฒิสภาและก็นำฝ่ายค้านในสภาแทนราษฎรหรือบุคคลผู้ที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผู้นำฝ่ายค้านแต่งตั้ง และนอกจากนี้ยังมีฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระ นักวิชาการในมหาวิทยาลัย เป็นต้น เรียกว่าให้ทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นตุลาการ นักวิชาการและฝ่ายบริหารมานั่งรวบรวมอยู่ด้วยกัน กำหนดนโยบายไปในทางเดียวกัน เพื่อร่างกฎหมายไปสู่สภา แนวทางนี้คาดว่าจะช่วยให้การออกกฎหมายรวดเร็วขึ้น และโดยเฉพาะขณะนี้ประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติก็เป็นคนที่จบฝรั่งเศสและเคยเป็นประธานของอนุกรรมการชุดนี้ และเห็นชอบกับการดำเนินการอย่างนี้อยู่แล้วก็อาจจะคุยได้ง่ายขึ้น อันนี้เป็นที่มาของการมีคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแห่งชาติขึ้น"<sup>43</sup>

ในส่วนของนักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษานั้น ดร. กิตติศักดิ์ ปกติ อาจารย์จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ให้ทัศนะเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ว่า "ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายกร่างขึ้นนั้น เห็นว่า น่าจะไม่ใช้การจัดทำประมวลกฎหมาย ในความหมายที่เป็น "ประมวลกฎหมาย" แท้ ๆ หากแต่อาจเป็นการชำระกฎหมาย หรือเป็นการพัฒนากฎหมายให้มีความทันสมัยและสะดวกต่อการใช้มากกว่า (ศ.อมร จันทรมบูรณ์ เรียกว่า การทำ "Compilation") ในทางสังคมวิทยากฎหมาย กฎหมายจำเป็นต้องมีพัฒนาการ ต้องมีการชำระและปรับปรุงเพื่อให้มีความทันสมัย มีความสะดวกต่อการเข้าถึงของประชาชนและผู้ใช้ การจัดทำประมวลกฎหมายก็ถือเป็นการพัฒนากฎหมายอย่างหนึ่ง แต่การที่จะพิจารณาว่ากฎหมายใดควรทำเป็นประมวลกฎหมายหรือไม่อย่างไรนั้น มีข้อคำนึงว่า หลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ถึงที่สุดแล้วหรือยัง มีความแน่นอนในทางวิชาการแล้วหรือไม่ หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ เป็นแก่นแท้แล้วหรือยัง และในประการสำคัญมีผู้เชี่ยวชาญ มีผู้ทรงความรู้ในหลักกฎหมายเรื่องนั้น ๆ แท้จริงแล้วและเพียงพอแล้วหรือไม่"

<sup>43</sup> ทัศนะจากการสัมภาษณ์พิเศษ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. .... วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ณ ห้องประชุมสมภพ โหตระกิตย์ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ตึกพิมพ์ในวาระการประชุม กฎหมายใหม่ ๑ มกราคม ๒๕๔๔ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>44</sup> ถอดความจากการสนทนาพิเศษระหว่างผู้เขียนกับ ดร. กิตติศักดิ์ ปกติ เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๔ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำหรับรัฐสภากับการจัดทำประมวลกฎหมายนั้น ดร. กิตติศักดิ์ ฯ เห็นว่า "การที่รัฐสภาจะติดตามดูแลการจัดทำประมวลกฎหมายได้ จำเป็นต้องมีองค์ความรู้ มีผู้เชี่ยวชาญที่เพียงพอ มีการศึกษาวิจัย วิเคราะห์ผลดีผลเสียของกฎหมายที่อยู่ในรูปประมวลกฎหมายอย่างแท้จริง ตลอดจนต้องมี Counter Research เพื่อศึกษาวิจัยข้อบกพร่องของรายงานการวิจัยเกี่ยวกับประมวลกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ"

แต่อย่างไรก็ตามยังมีผู้ทรงคุณวุฒิบางท่านเห็นว่าการทำประมวลกฎหมายของประเทศไทยนั้น หากจะเอาอย่างประเทศฝรั่งเศสที่มีนักวิชาการจำนวนมาก ก็เป็นเรื่องยากที่จะทำได้สำเร็จ ประเทศไทยควรเริ่มต้นแบบอเมริกา คือทำประมวลกฎหมายที่เป็นแบบ Compilation ก็เพียงพอแล้ว ซึ่งเพียงเท่านี้ก็อาจต้องใช้เวลาถึง ๒๐ ปี ที่เดียว<sup>45</sup>

#### ๔.๕ ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ....

(ฉบับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย ได้ดำเนินการยกร่าง "พระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ...." ขึ้นฉบับหนึ่ง โดยได้ยึดแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ ร่างพระราชบัญญัตินี้ประกอบด้วยบทบัญญัติ จำนวน ๔๑ มาตรา แบ่งออกเป็น ๓ หมวด และบทเฉพาะกาล

ก. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ....

๑. บทนิยาม ในร่างพระราชบัญญัตินี้ให้ความหมายของคำว่า "การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่" หมายความว่า การนำบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ในลำดับศักดิ์ของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดหรือกฎหมายอื่นที่อยู่ในลำดับศักดิ์เดียวกันที่เป็นเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกันและใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมาย มาบัญญัติรวมไว้อย่างเป็นระบบในรูปแบบของประมวลกฎหมาย โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของกฎหมายเว้นแต่เป็นการแก้ไขตามที่พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนด และกำหนดให้ยกเลิกบทบัญญัติของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการค้นหาและเข้าใจกฎหมาย (ร่างมาตรา ๔)

๒. ผู้รักษาการ ร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ มีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>45</sup> อมร จันทรมนุญ . วารสารข่าว กฎหมายใหม่ ๑ มกราคม ๒๕๔๙ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓. บททั่วไป ประกอบด้วยบทบัญญัติรวม ๔ มาตรา เป็นการบัญญัติถึงเงื่อนไขในการกำหนดให้ใช้บังคับประมวลกฎหมาย โดยให้ตราเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย และพระราชบัญญัติดังกล่าวต้องประกอบด้วย

มาตราที่ว่าด้วยการใช้บังคับประมวลกฎหมายที่อยู่ท้ายพระราชบัญญัติ  
บทมาตราที่ว่าด้วยการยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายแล้ว

บทมาตราที่ว่าด้วยการแสดงถึงวันที่มีการเสนอร่างต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นวันสุดท้ายในการจัดทำประมวลกฎหมาย

มาตราที่กำหนดให้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่อ้างถึงบทบัญญัติในกฎหมายอื่นจะมีผลเป็นการถูกแก้ไขโดยปริยายหากได้มีการแก้ไขบทบัญญัติที่ถูกอ้างถึง

มาตราที่กำหนดให้บทบัญญัติกฎหมายอื่นที่อ้างถึงบทบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย ให้ถือว่าเป็นการอ้างถึงบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย

นอกจากนี้ในบททั่วไปยังกล่าวถึงกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้หรือการตีความบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย (ร่างมาตรา ๖) และการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายซึ่งต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (ร่างมาตรา ๗)

๔. คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่แห่งชาติ ร่างมาตรา ๙ บัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่แห่งชาติ" เรียกโดยย่อว่า "ปมช." ซึ่งประกอบด้วย

๑. นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

๒. กรรมการจากฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเสนอรายชื่อ สภาละ ๑ คน และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย ๑ คน

๓. กรรมการจากฝ่ายบริหาร ประกอบด้วย เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม และอัยการสูงสุด

๔. กรรมการจากฝ่ายตุลาการ ประกอบด้วย ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง และตุลาการศาลทหาร ที่ประธานของแต่ละศาลดังกล่าวเสนอรายชื่อ ศาลละ ๑ คน

๕. กรรมการผู้แทนหน่วยงานอิสระหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง ผู้แทนกรมพระธรรมนูญ ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนสภานายความ และผู้แทนเนติบัณฑิตยสภา หน่วยงานละ ๑ คน

๖. กรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร และ กรรมการวิสามัญในคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากประธาน ของคณะกรรมการหรือประธานคณะกรรมการ คณะละ ๑ คน

๗. กรรมการจากคณาจารย์ประจำซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จากอาจารย์ ประจำที่สอนในสาขาวิชานิติศาสตร์ ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ หรือของเอกชน ที่มีการสอน ระดับปริญญาในสาขาวิชาดังกล่าว จำนวน ๒ คน

๘. กรรมการเฉพาะกิจ ได้แก่บุคคลที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ให้เป็น กรรมการเฉพาะกิจ จากรายชื่อบุคคลผู้มีความเชี่ยวชาญในสาขากฎหมายที่จะได้มีการจัดทำ ประมวลกฎหมายในเรื่องนั้น และได้รับการสรรหาจากกรรมการตามข้อ ๑ ถึง ๗ ตามหลักเกณฑ์ที่ กำหนด

คณะกรรมการ ปมช. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (ร่างมาตรา ๑๓)

๑. จัดทำแผนงานหรือโครงการทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำประมวล กฎหมายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑
๒. วางระเบียบว่าด้วยกระบวนการ รูปแบบและวิธีการจัดทำประมวล กฎหมาย
๓. กำหนดขอบเขตการจัดทำประมวลกฎหมายในแต่ละเรื่อง
๔. ติดตามผลการจัดทำประมวลกฎหมาย และปัญหาที่เกิดจากการ จัดทำประมวลกฎหมาย รวมทั้งดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมาย
๕. ติดตาม เร่งรัด กำกับดูแล และให้คำแนะนำการดำเนินการตาม แผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมาย
๖. จัดทำและพิจารณาร่างประมวลกฎหมายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี
๗. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและพิจารณาให้ ความเห็นในเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
๘. เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดทำ ประมวลกฎหมาย
๙. ตรวจสอบ ติดตาม เร่งรัด กำกับดูแล และให้คำแนะนำในการ ปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ได้ประกาศบังคับใช้แล้ว
๑๐. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ปมช.

ในการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ ปมช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้น พิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนก็ได้ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำ หน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการ รับผิดชอบงานธุรการ งานการประชุม งานวิชาการและกิจการ ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่ ปมช. (ร่างมาตรา ๒๐)

## ข. ขั้นตอนการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

เมื่อมีกรณีที่จะต้องมีการจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใด เป็นหน้าที่ของ ปมช. ที่จะเป็นผู้จัดทำแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายโดยกำหนด เนื้อหาและขอบเขตของกฎหมายต่าง ๆ ที่จะนำมารวบรวมเป็นประมวลกฎหมาย รวมทั้งกำหนด ระยะเวลาของแผนงานหรือโครงการ เสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการจัดทำประมวลกฎหมายตามที่ ปมช. เสนอแล้ว ให้ ปมช. แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ยกร่างประมวลกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ เรียกว่า "คณะกรรมการยกร่างประมวลกฎหมาย" (กยร.)

### กยร. ประกอบด้วย

๑. กรรมการเฉพาะกิจซึ่งได้รับแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญในกฎหมาย เรื่องนั้น

๒. ผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรอิสระ ที่รับผิดชอบหรือ เกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ มีจำนวนตามที่ ปมช. กำหนด

๓. ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญที่จะจัดทำ ประมวลกฎหมายในเรื่องนั้นได้ อย่างน้อย ๓ คน แต่ไม่เกิน ๕ คน

ส่วนอำนาจหน้าที่ของ กยร. นั้น ร่างมาตรา ๒๓ บัญญัติให้ กยร. มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการดำเนินการยกร่างประมวลกฎหมาย ตามที่ ปมช. มอบหมาย กำหนดตัวบุคคล ผู้รับผิดชอบในการจัดทำรายงาน (reporter) ตลอดจนจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับร่างประมวล กฎหมายที่จะนำเสนอต่อ ปมช. ตามที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้โดยให้หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอิสระ ที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับกฎหมายในเรื่องนั้นเป็นประธาน กยร. และให้ ปมช. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวนั้นเป็นกรรมการและเลขานุการ รวมทั้งให้ หน่วยงานนั้นรับผิดชอบในการยกร่างประมวลกฎหมายเสนอต่อ ปมช.

สำหรับขั้นตอนการจัดทำประมวลกฎหมายของ กยร. นั้น บัญญัติไว้ในร่างมาตรา ๒๔ ถึง มาตรา ๒๗ ซึ่งสรุปสาระสำคัญโดยย่อได้ดังนี้

๑. เมื่อ กยร. ได้รับมอบหมายจาก ปมช. ให้ทำการยกร่างประมวล กฎหมายในเรื่องใด ให้ กยร. จัดทำโครงร่างของประมวลกฎหมายในเรื่องนั้นไว้เป็นเบื้องต้น ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหัวข้อหลักและหัวข้อย่อย และต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น จากผู้ที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบของ ปมช. เพื่อให้ได้ข้อมูล ข้อเท็จจริงจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและใช้กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อยู่ สำหรับใช้เป็นฐานในการ ปรับปรุงกฎหมาย ก่อนที่จะเสนอขอความเห็นชอบโครงร่างประมวลกฎหมาย ต่อ ปมช.

๒. เมื่อ ปมช. ให้ความเห็นชอบโครงร่างประมวลกฎหมายตามที่ กยร. นำเสนอแล้ว ให้ กยร. จัดทำร่างประมวลกฎหมาย (ฉบับเต็ม) ซึ่งต้องประกอบด้วย

๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดให้มีการใช้บังคับประมวล กฎหมายในเรื่องนั้น ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ต้องมีรายละเอียดดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว

๒.๒ ร่างประมวลกฎหมาย (ฉบับเต็ม) ที่ได้จัดทำขึ้น

๒.๓ ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติระหว่างร่างประมวล

กฎหมาย กับบทบัญญัติของกฎหมายปัจจุบัน

๒.๔ บัญชีรายชื่อของบทบัญญัติของกฎหมายที่นำมารวบรวม  
ขึ้นเป็นประมวลกฎหมาย

๓. ในกรณีที่ ปมช. เห็นว่า ร่างประมวลกฎหมายที่ กยร. นำเสนอนั้น มีความครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ปมช. จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือใช้บังคับกฎหมายในเรื่องนั้นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อนำผลที่ได้จากการรับฟังมาปรับปรุงร่างประมวลกฎหมายให้มีความละเอียดรอบคอบและสมบูรณ์มากที่สุด จากนั้นจึงให้ ปมช. เสนอร่างประมวลกฎหมายนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติหลักการ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกชั้นหนึ่งว่าบทบัญญัติที่ได้นำมารวบรวมขึ้นเป็นประมวลกฎหมายนั้น มีการแก้ไขหรือไม่เป็นไปตามที่ได้นำมารวบรวมขึ้นเป็นประมวลกฎหมายนั้น ๆ หรือไม่

๔. เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณารายละเอียดของร่างประมวลกฎหมายในขั้นที่สุดแล้ว จึงให้ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการเสนอต่อรัฐสภาต่อไป ตามขั้นตอนและกระบวนการตราพระราชบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการพิจารณาไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภาโดยทั่วไปกล่าวคือ ในร่างมาตรา ๒๘ ห้ามมิให้สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา แก้ไขเพิ่มเติมหลักการในร่างประมวลกฎหมาย แต่จะอนุญาตให้พิจารณาเพียงว่า ร่างประมวลกฎหมายที่ได้รับมานั้นมีขอบเขตเกินไปจากที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้หรือไม่ กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงหลักการของบทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายมาตราใด แตกต่างไปจากหลักการเดิมที่ปรากฏตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รวบรวมมาเป็นประมวลกฎหมายหรือเห็นว่ายังมีบทบัญญัติอื่นในกฎหมายที่รวบรวมมาหรือที่มีได้รวบรวมแต่มีหลักการที่เกี่ยวข้องกับหลักการของร่างประมวลกฎหมายนั้น ร่างมาตรา ๒๙ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยินยอมให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาก่อการได้แต่เพียงดังข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ในตารางเปรียบเทียบท้ายประมวลเท่านั้น

ค. หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ ปรากฏอยู่ในส่วนที่ ๒ ของหมวดที่ ๓ ของร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. .... ดังนี้

ในการจัดทำประมวลกฎหมายนั้น ให้รวบรวมเฉพาะกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่เทียบเท่าพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักการของร่างประมวลกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น โดยห้ามมิให้แก้ไขหลักการหรือถ้อยคำเว้นแต่

๑. เป็นการแก้ไขถ้อยคำหรือหลักการเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือ
  ๒. เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรูปแบบของถ้อยคำที่บกพร่องผิดพลาด ล้ำสมัย ฟุ่มเฟือย คลุมเครือ หรือ
  ๓. เป็นการแก้ไขถ้อยคำเพื่อให้บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายเป็นที่น่าสนใจและสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น
- การแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำดังกล่าวจะต้องระบุถึงความแตกต่างของการแก้ไขรวมทั้งเหตุผลไว้ในตารางเปรียบเทียบ ด้วย
- นอกจากนี้ การจัดทำร่างประมวลกฎหมายจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ที่สำคัญดังต่อไปนี้

๑. มีลักษณะของประมวลกฎหมายที่ดี ได้แก่ ความเป็นเอกภาพ ความเป็นระบบ และสอดคล้องกัน ความสมบูรณ์ ความกระชับ ความชัดเจน และความสะดวกในการค้นหาและทำความเข้าใจ
๒. ไม่ควรจัดทำประมวลกฎหมายที่มีขอบเขตเนื้อหาสาระกว้างเกินไปหรือแคบเกินไป
๓. เป็นการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อประโยชน์สำหรับผู้ใช้กฎหมาย ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ
๔. ไม่ควรมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่อ้างถึงประมวลกฎหมายอื่นที่ยังไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย
๕. ไม่ควรรำบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะกาลมาบัญญัติรวมไว้ในประมวลกฎหมายหรือบัญญัติให้ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว
๖. ควรกำหนดขอบเขตของเรื่องที่จะจัดทำประมวลกฎหมายให้ชัดเจนว่ามีขอบเขตเพียงใด
๗. ควรแบ่งเค้าโครงเป็นหัวข้อหลักและหัวข้อย่อยให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องและเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบและเป็นเอกภาพ

ในการจัดทำร่างประมวลกฎหมายนี้ อาจนำเอาบทบัญญัติในหลายมาตรามารวมกันหรือแยกบทบัญญัติในมาตราหนึ่งมาตราใดออกเป็นหลายมาตราก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๖) และในกรณีที่เป็นการจัดหมวดหมู่ของบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย ให้แบ่งลำดับดังนี้

- ก. บรรพ
- ข. ลักษณะ
- ค. หมวด
- ง. ส่วน มาตรา และ
- จ. ส่วนย่อยของมาตราตามระเบียบที่ ปมช. กำหนด

ง. บทเฉพาะกาล ในร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ... ผู้ร่างยังได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับระบบกฎหมายปัจจุบันไว้ กล่าวคือ บรรดา กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง อันเป็นกฎหมายอนุบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย ที่มีอยู่ก่อนวันที่มีประมวลกฎหมายใช้บังคับ ยังคงให้ใช้บังคับต่อไปได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อประมวลกฎหมายนั้น ทั้งนี้จนกว่าจะมีกฎข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่ง ที่ออกตามประมวลกฎหมายใช้บังคับแทน

บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือคำสั่งใดที่อ้างถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายฉบับใด ให้ถือว่าบทบัญญัติเหล่านั้นอ้างถึงบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายฉบับนั้น ในบทมาตราที่มีนัยเดียวกัน.



๕. บทสรุปและข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทย และ ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ....

### ๕.๑ บทสรุป

๕.๑.๑ จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายทั้งของไทยและ ต่างประเทศตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่า แต่เดิมนั้น "ประมวลกฎหมาย" จัดเป็นเอกสารทาง วิชาการหรือวรรณกรรมทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ ที่แสดงถึงความเป็นมา หลักเกณฑ์ วิธีชีวิต ของชนในชาติเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ที่มีรากฐานมาจากจารีตประเพณี ความเชื่อ วิธีปฏิบัติที่ ยึดถือเป็นกฎเกณฑ์สำหรับบังคับใช้ร่วมกัน อาทิเช่น ประมวลกฎหมายแพ่งก็เป็นการรวบรวม หลัก หรือแก่นของกฎหมายที่เกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล สิทธิของบุคคล ที่มีเหนือ ทรัพย์สิน การจัดการทรัพย์สิน นิติกรรมสัญญา สถาบันครอบครัว รวมทั้งมรดกของผู้ตาย หรือใน ประมวลกฎหมายอาญา ก็จะพบว่าเป็นการรวบรวมหลัก หรือแก่นของกฎหมายที่เกี่ยวกับ ความผิด การกระทำความผิด โทษ และการลงโทษ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ บุคคลและสังคมในด้านความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย

๕.๑.๒ ส่วนการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่นั้น เป็นการรวบรวมกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่ง ตลอดจนหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวเนื่อง เชื่อมโยงกัน รวมเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อประโยชน์แก่การที่จะให้ประชาชนสามารถเข้าถึง เข้าใจและใช้ กฎหมายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้สะดวกและง่ายขึ้น อันเป็นการมุ่งคุ้มครองสิทธิในหน้าที่ของ ประชาชน ทำให้ประชาชนทราบถึงสิทธิในหน้าที่ตามกฎหมายของตนได้ชัดเจน ตลอดจนทำให้ การบริหารรัฐกิจมีความโปร่งใส บริสุทธิ์และยุติธรรม ตามหลักการบริหารแบบ "ธรรมาภิบาล" (good governance) ซึ่งประมวลกฎหมายแบบใหม่นี้ แท้จริงแล้วมีความใกล้เคียงหรือ คล้ายคลึงกับกระบวนการรวบรวมกฎหมายเพื่อจัดระบบ ระเบียบ หมวดหมู่ ให้ง่ายต่อการบังคับ ใช้ ที่เรียกว่า "compilation" มากกว่าที่จะเป็นการทำ "codification"

๕.๑.๓ โดยที่การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่นี้ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า มีลักษณะเป็น การรวบรวมกฎหมายที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกัน ดังนั้น จึงอาจเป็นการสะดวกและ ง่ายต่อการดำเนินการ รวมทั้งสามารถใช้ประโยชน์ได้ในเวลาอันรวดเร็วกว่าการที่จะจัดทำประมวล กฎหมายแบบดั้งเดิมหรือแบบ classic ที่ต้องอาศัยระยะเวลาและการสั่งสมวิถีปฏิบัติของสังคม เป็นเวลานานจนกลายเป็นจารีตประเพณีหรือวิถีชีวิตของคนในสังคม แม้ว่าคุณค่าทางวรรณกรรม จะแตกต่างกันก็ตาม

**๕.๒ ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทย และร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ....**

๕.๒.๑ ข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทย แม้ว่าในปัจจุบัน รัฐบาลจะมีนโยบายเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนากระบวนการกฎหมายของประเทศไทยให้มีความทันสมัย ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการตลอดจนคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าวหลายชุดหลายคณะ แล้วก็ตาม แต่การพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายด้วยวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่นี้ นับว่าเป็นนวัตกรรมในวงการกฎหมายของไทย ที่จำเป็นต้องสร้างความรู้ความเข้าใจร่วมกันในหมู่นักกฎหมายตลอดจนนักวิชาการทางกฎหมาย และประชาชนโดยทั่วไปเป็นอย่างมาก ซึ่งในสภาพความเป็นจริงของสังคมไทยปัจจุบันอาจเป็นการยากที่จะทำความเข้าใจ หรือแสวงหาผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขากฎหมายใดกฎหมายหนึ่งโดยเฉพาะได้มากเพียงพอที่จะให้เป็นที่ยอมรับได้ว่า ผู้ทรงคุณวุฒิเหล่านั้นจะสามารถจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้อย่างสมบูรณ์ ปราศจากข้อบกพร่องอย่างแท้จริง

นอกจากนี้การที่กระบวนการตรากฎหมายในลำดับศักดิ์เดียวกับพระราชบัญญัติอย่างประมวลกฎหมาย นั้น ถือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐสภา ดังนั้น จึงเป็นข้อพึงตระหนักในประการต่อมาว่า รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสองสภาย่อมมีความหลากหลายในความคิด ความรู้ ความสามารถ และมีทัศนคติต่อระบบกฎหมายของประเทศไทยที่แตกต่างกัน อันอาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายทั้งในเชิงบวกและลบได้เช่นกัน

๕.๒.๒ การที่คณะอนุกรรมการฯ ได้ทำการศึกษาและนำเอาแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของประเทศฝรั่งเศส ตามรัฐบัญญัติที่ ๒๐๐๐-๓๒๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๐๐๐ เป็นแบบอย่างในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทย รวมทั้งการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. .... ซึ่งก็เป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีแนวทางการดำเนินการเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจมีความเป็นไปได้ที่จะได้รับการยอมรับจากวงการกฎหมายของไทย เนื่องจากระบบการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นที่ยอมรับกันมานานประเทศทั้งในภาคพื้นทวีปและดินแดนโพ้นทะเลว่าเป็นระบบที่มีกระบวนการจัดการที่ดี และมีประสิทธิภาพ แม้จะมีข้อเห็นแย้งจากอดีตเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ศาสตราจารย์ อมรจันทร์สมบูรณ์ ที่ได้แสดงทัศนะไว้ในระหว่างการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ณ ห้องประชุม สมภพ โหตระกิตย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า "การที่เราจะเอาอย่างการทำประมวลกฎหมายของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่มีนักวิชาการทั้งประเทศ ผมว่ามันเป็นความฝันจริงๆ แล้วต้องเริ่มต้นแบบอเมริกา คือทำประมวลกฎหมายหรือ Codification แบบที่เป็น Compilation (การรวบรวม) แค่นี้ก็เป็นประโยชน์มากแล้ว แต่ว่าจะทำแบบไหนสารบัญจะเป็นอย่างไร และยังเข้าไปในรัฐสภา แม้ว่าเราจะเขียนให้มีคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแห่งชาติก็ตาม แต่

ถามว่าคนที่เป็นกรรมการมีความรู้พอหรือเปล่า ฉะนั้น โดยสภาพการณื เราควรตั้งต้นทำประมวลแบบ Compilation ก่อน..."<sup>46</sup>

๕.๒.๓ สำหรับร่างพระราชบัญญัติการจ้ดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

พ.ศ. .... ฉบับที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาฯร่างขึ้นและนำเสนอเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อสาธารณชน เห็นว่า โดยรูปแบบแล้วนับว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีความสมบูรณ์เพียงพอที่จะทำให้รัฐสภาพิจารณาได้ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ร่างร่างบทบัญญัติจำกัดอำนาจของรัฐสภา กรณีตามร่างมาตรา ๒๘ และร่างมาตรา ๒๙ นั้น เห็นว่า อาจเป็นการกระทบและจำกัดต่ออำนาจของรัฐสภาในการพิจารณากฎหมาย กล่าวคือ ความในร่างมาตรา ๒๘ ที่บัญญัติว่า "ในการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในร่างประมวลกฎหมาย แต่ให้พิจารณาว่าร่างประมวลกฎหมายนั้นมีขอบเขตเกินไปจากที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้หรือไม่"

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เฉพาะถ้อยคำ แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาไม่ได้ นอกจากเป็นเนื้อหาที่เห็นว่าขัดแย้งกันอยู่หรือเป็นกรณีตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๕

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอาจนำบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกันกับร่างประมวลกฎหมายซึ่งประกาศบังคับใช้ภายหลังจากวันที่เสนอร่างประมวลกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรมาบัญญัติรวบรวมไว้ในร่างประมวลกฎหมายได้"

ซึ่งต่อประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า อาจล่อแหลมต่อการที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะลงมติไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติหรือไม่รับร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้พิจารณา เพราะเหตุที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีความเห็นว่าเป็นต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการหรือถ้อยคำในร่างประมวลกฎหมายที่เสนอนั้น การที่ร่างมาตรา ๒๘ บัญญัติให้บันทึกความเห็นของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณีไว้เป็นข้อสังเกตในตารางเปรียบเทียบท้ายประมวลกฎหมายนั้น อาจไม่เป็นการเพียงพอที่จะอธิบายความว่า เหตุผลใดรัฐสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายของประเทศได้ถึงเพียงนั้น ซึ่งกรณีจะแตกต่างจากอำนาจการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีทีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ..... ที่วุฒิสภามีอำนาจแต่เพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ที่สภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบแล้วนั้น ดังนั้น ในกรณีบทบัญญัติตามร่างมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ ดังกล่าว ผู้ร่างพึงต้องทำความเข้าใจ และแสดงเหตุและผลต่อรัฐสภาให้เป็นที่ประจักษ์ คงไม่เพียงแต่อ้างหลักเกณฑ์ การทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของต่างประเทศ(ฝรั่งเศส) เท่านั้น เนื่องจากพื้นฐานความรู้ความเข้าใจในกระบวนการพัฒนากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา ตลอดจนวงการกฎหมายของไทย ยังมีความแตกต่างจากฝรั่งเศสอยู่มาก.

<sup>46</sup> จารสารข่าว กฎหมายใหม่ อ้างแล้ว หน้า ๔๔

## ๖. ข้อเสนอแนะ

เพื่อความสมบูรณ์ของการศึกษาเรื่อง “การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่” ประกอบกับ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการศึกษาและพัฒนากฎหมายของไทย ผู้เขียนจึงใคร่ขอเสนอแนวทางสำหรับการดำเนินการดังกล่าว ไว้บางประการ โดยเฉพาะสำหรับในส่วน ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน่วยธุรการขององค์กรวุฒิสภาที่มีภารกิจอย่างสำคัญต่อ กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของประเทศ ดังนี้

๖.๑ สำนักงานฯ ควรจัดให้มีการศึกษาและรวบรวมข้อมูลทางกฎหมายที่มีอยู่ใน ความดูแลของหน่วยงานหรือสำนักต่าง ๆ ไว้ในที่เดียวกันอย่างเป็นระบบ ด้วยการจัดตั้งคณะ ทำงานขึ้นคณะหนึ่ง เป็น Monitoring Team ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่นิติกรจากสำนักกฎหมาย สำนักกรรมการ ๑, ๒ และ ๓ สำนักวิชาการ และสำนักการประชุม เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมอบหมาย ให้มีอำนาจหน้าที่ในการวิเคราะห์ ติดตาม รวบรวม และเรียบเรียง ข้อมูลเกี่ยวกับบรรดาร่าง กฎหมายต่าง ๆ จัดเข้าเป็นหมวดหมู่ นับตั้งแต่เมื่อร่างกฎหมายเรื่องนั้น ๆ เริ่มต้นเข้าสู่ กระบวนการพิจารณาชั้นสภาผู้แทนราษฎร ไปถึงขั้นการประกาศใช้เป็นกฎหมาย

๖.๒ ควรจัดให้มีการประชุม ปรีกษาหารือระหว่างสำนักต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการใช้และให้บริการทางกฎหมาย ในการวางระบบการจัดเก็บและกำหนดดัชนีสืบค้น กฎหมายโดยละเอียด และสามารถเชื่อมโยงเข้ากับระบบการสืบค้นข้อมูลกฎหมายของหน่วยงาน หรือส่วนราชการต่าง ๆ ด้วยระบบคอมพิวเตอร์ที่เป็นมาตรฐานเดียวกันกับหน่วยงาน ส่วนราชการ อื่น อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

๖.๓ จัดให้มีการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรในส่วนงานที่เกี่ยวข้องกับ กระบวนการจัดเก็บและติดตามรวบรวมข้อมูลทางกฎหมายอย่างต่อเนื่อง และเข้มข้น ทั้งในส่วน เจ้าหน้าที่นิติกร และเจ้าหน้าที่วิทยากร ภายในสำนักที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตราและการใช้ กฎหมาย เพื่อให้ บุคลากรเหล่านี้ มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนากฎหมายไป ในทิศทางเดียวกัน และสามารถปฏิบัติงานต่อเนื่องเชื่อมโยงกันได้ทั้งระบบ ตลอดจนปลูกฝังให้มี ทัศนคติที่ดี และมีความรักในการติดตามและเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการของกฎหมาย แต่ละเรื่อง

เนื่องจากผลงานทางวิชาการในเรื่องนี้ ถือเป็นงานนำเสนอองค์ความรู้เฉพาะทาง เกี่ยวกับวิทยาการกฎหมาย ที่มุ่งหมายจะแสดงให้เห็นถึง Functional competency ของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานฯ โดยความรับผิดชอบของสำนักพัฒนาศึกษาบุคคล อาจนำข้อเสนอแนะนี้ จัดทำ เป็นโครงการฝึกอบรมความรู้เกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย การยกร่างกฎหมาย และการ จัดทำประมวลกฎหมาย ทั้งในส่วนของประเทศไทยและศึกษาเปรียบเทียบของต่างประเทศ ให้แก่ เจ้าหน้าที่นิติกร และวิทยากรของสำนักงานฯ ในระดับต่าง ๆ อย่างเข้มข้น และต่อเนื่อง ภายใต้ การแสวงหาความร่วมมืออันดีจากพันธมิตรทางวิชาการ หรือสถาบันการศึกษาอบรมชั้นสูงต่าง ๆ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานศาลยุติธรรม และสถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น

หลักสูตรการศึกษาอบรมเกี่ยวกับหัวข้อเรื่องดังกล่าวนั้น ควรต้องครอบคลุมทั้งภาคทฤษฎี ภาคปฏิบัติ รวมทั้งมีการทดสอบความรู้ความเข้าใจอย่างเป็นรูปธรรม และทั้งนี้ ควรมีมากกว่าหนึ่งหลักสูตร โดยอาจจำแนกตามระดับความรู้ความชำนาญในสายงานของผู้เข้ารับการอบรม อาทิ หลักสูตรเฉพาะผู้อำนวยการกลุ่มงาน หลักสูตรสำหรับนิติกรหรือวิทยากรผู้ปฏิบัติงานมาแล้ว ๑ - ๔ ปี หลักสูตรสำหรับนิติกรหรือวิทยากรผู้ปฏิบัติงานมาแล้วเกินกว่า ๔ ปี หรือหลักสูตรสำหรับนิติกรหรือวิทยากรอาวุโส ซึ่งไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่มงาน เป็นต้น

๖.๔ ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคลากรฝ่ายที่เกี่ยวข้อง มีโอกาสเข้ารับการศึกษาดูงาน หรือเข้าร่วมการอบรมสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ตามวาระโอกาสต่าง ๆ อย่างทั่วถึง และสม่ำเสมอ ทั้งในส่วนที่ดำเนินการโดยสถาบันการศึกษา องค์กรภาคเอกชน ตลอดจนสมาคมวิชาชีพต่าง ๆ

นอกจากนี้ ยังควรเปิดโอกาสให้มีการเผยแพร่ผลงาน ข้อเขียน บทความทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว อย่างกว้างขวาง ผ่านทางบรรณสารของสำนักงาน อาทิ สารวุฒิสภา ของสำนักประชาสัมพันธ์ วารสารจูลินิตี ของสำนักกฎหมาย หรือบรรณสารอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้ผู้ที่มีความสนใจทั้งในส่วนบุคลากรของสำนักงานฯ และบุคคลภายนอก ได้รับทราบ ความก้าวหน้าเกี่ยวกับวิทยาการทางกฎหมายใหม่ ๆ อยู่เสมอ

๖.๕ ส่งเสริม และสนับสนุนให้มีการเฝ้าติดตามและประสานงาน ตลอดจนแลกเปลี่ยนข้อมูลความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับกระบวนการพัฒนากฎหมายของไทย ทั้งจากคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร รวมถึงองค์กรทางกฎหมาย และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ.

## บรรณานุกรม

- ณัฐพงศ์ โปษกะบุตร. เอกสารถอดเทปคำบรรยายวิชากฎหมายแพ่งเปรียบเทียบ  
ประกอบการสอนชั้นปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.  
กรุงเทพมหานคร : ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, ๒๕๓๙.
- พิธินัย ไชยแสงสุขกุล. นิติปรัชญา ทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ ทฤษฎีกฎหมาย  
บ้านเมือง และนิติปรัชญาไทย. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล  
สามเจริญพานิช, ๒๕๓๓.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. หลักกฎหมายมหาชน. (พิมพ์ครั้งที่ ๓) กรุงเทพมหานคร :  
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๕.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชา ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ  
กฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,  
๒๕๕๗.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำ  
ข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย.  
กรุงเทพมหานคร : บริษัท เคล็ดไทย จำกัด, ๒๕๓๘.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. ๑๒๐ ปี เคน์ซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษา  
ราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๑๗ - พ.ศ. ๒๕๓๗.  
กรุงเทพมหานคร : พิมพ์ที่ บริษัท ประชาชน จำกัด, ๒๕๓๗.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. วารสารข่าว กฎหมายใหม่ ฉบับวันที่ ๑ มกราคม  
๒๕๕๙. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๙.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. เอกสารประกอบการสัมมนาการจัดทำ  
แผนพัฒนากฎหมายประจำปี ๒๕๕๙ ของหน่วยงานของรัฐและ  
คณะอนุกรรมการการพัฒนากฎหมายและการรับฟังความคิดเห็นการ  
พัฒนากฎหมายปี ๒๕๕๘ ระหว่างวันที่ ๒๓ - ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘.  
กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๕๘.
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา. ระบบงานรัฐสภาไทย. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **การเมือง การปกครอง และระบบงานนิติบัญญัติของ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในมุมมองของคณะข้าราชการสำนักงาน**

**เลขาธิการวุฒิสภา** เอกสารรายงานการศึกษาดูงาน ตามโครงการเยือนและ ศึกษาดูงานด้านระบบงานนิติบัญญัติของรัฐสภาสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประจำปี ๒๕๕๖ ของคณะข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๑๙ - ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๖.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. **การอบรมการจัดทำประมวลกฎหมาย ณ สาธารณรัฐ ฝรั่งเศส** เอกสารรายงานการศึกษาดูงาน ตามโครงการศึกษาและฝึกอบรมการจัดทำ ประมวลกฎหมายของคณะข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๒๑ - ๒๙ มกราคม ๒๕๕๘. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๘.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. วารสาร **จูนิตี** ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๒ มีนาคม - เมษายน ๒๕๕๙. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา, ๒๕๕๙.

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. วารสาร **จูนิตี** ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม ๒๕๕๘. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา, ๒๕๕๘

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. วารสาร **จูนิตี** ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ มกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา, ๒๕๕๙.

หยุด แสงอุทัย. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.** (พิมพ์ครั้งที่ ๑๖)  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริก, ๒๕๕๘.

อบรม สันนิบาต. **ประวัติสังเขป ๕๑ ประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา.**  
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, ๒๕๓๕.

<http://www.bepress.com/gi/frontiers/vol1/iss1/art5>. **Global Juris : Basic Issues of Private Law Codification in Europe : Trust.**

ภาคผนวก

ก.

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๙๔/๒๕๔๘

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย

และ

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๓๑๕/๒๕๔๘

เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย





คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๑๕ / ๒๕๔๘

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย

โดยที่ในปัจจุบัน ยังมีกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป บางครั้งก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หรือสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม จึงสมควรมีคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนากฎหมาย

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีจึงแต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย” ขึ้น ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

- |     |   |                          |
|-----|---|--------------------------|
| ๑.๑ | นายกรัฐมนตรี  | ประธานกรรมการ            |
| ๑.๒ | รองนายกรัฐมนตรี<br>ที่นายกรัฐมนตรีกำหนดคนหนึ่ง          | รองประธานกรรมการ คนที่ ๑ |
| ๑.๓ | รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ<br>กระทรวงมหาดไทย      | รองประธานกรรมการ คนที่ ๒ |
| ๑.๔ | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม                           | รองประธานกรรมการ คนที่ ๓ |
| ๑.๕ | รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี                          | กรรมการ                  |
| ๑.๖ | เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา                              | กรรมการ                  |
| ๑.๗ | เลขาธิการนายกรัฐมนตรี                                   | กรรมการ                  |
| ๑.๘ | เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ<br>เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ                  |
| ๑.๙ | ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี                                   | กรรมการ                  |

๑.๑๐	ปลัดกระทรวงยุติธรรม	กรรมการ
๑.๑๑	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
๑.๑๒	เลขาธิการเนติบัณฑิตยสภา	กรรมการ
๑.๑๓	ประธานกรรมการพัฒนากฎหมาย	กรรมการ
๑.๑๔	อัยการสูงสุด	กรรมการ
๑.๑๕	ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	กรรมการ
๑.๑๖	เลขาธิการ ก.พ.ร.	กรรมการ
๑.๑๗	คณบดีคณะนิติศาสตร์ หรือ เทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ	กรรมการ
๑.๑๘	ผู้แทนคณบดีคณะนิติศาสตร์ ของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน สองคน ซึ่งตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร คนหนึ่ง และต่างจังหวัดคนหนึ่ง ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด	กรรมการ
๑.๑๙	นายกลัภทา นายความ	กรรมการ
๑.๒๐	นายมีชัย ฤชุพันธุ์	กรรมการ
๑.๒๑	นายศิริ เกวลินสฤทธ์	กรรมการ
๑.๒๒	นายปรีดี เกษมทรัพย์	กรรมการ
๑.๒๓	นายสุวรรณ วลัยเสถียร	กรรมการ
๑.๒๔	นายไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม	กรรมการ
๑.๒๕	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี	กรรมการและเลขานุการ
๑.๒๖	นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ อธิบดีกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๒๗	นายอชพร จารุจินดา กรรมการร่างกฎหมายประจำ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๒๘	นางโฉมศรี อารยะศิริ รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

## ๒. หน้าที่และอำนาจ

### ๒.๑ ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ ดังนี้

๒.๑.๑ ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะ การยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ รวมทั้งการจัดให้มีกฎหมายหรือกฎระเบียบขึ้นใหม่ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือส่งเสริมการพัฒนาประเทศ หรือสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

๒.๑.๒ ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะ การให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจกฎหมาย และระบบการอำนวยความสะดวกของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเท่าเทียมกัน

๒.๑.๓ ศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะ ให้การใช้บังคับกฎหมาย เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และต่อเนื่อง

๒.๑.๔ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

ทั้งนี้ หากข้อเสนอใดนำไปสู่การยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ หรือการจัดให้มีกฎหมายหรือกฎระเบียบใหม่ ก็ให้ยกร่างกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้นเสนอมาเพื่อพิจารณาด้วย

๒.๒ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย ให้คณะกรรมการมีอำนาจ ดังนี้

๒.๒.๑ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือบุคคลให้ดำเนินการเรื่องอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ แล้วรายงานให้คณะกรรมการทราบหรือให้ความเห็นชอบ

๒.๒.๒ ขอให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ส่งเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือความเห็น ตลอดจนขอให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือบุคคลที่แต่งตั้งตามข้อ ๒.๒.๑ ได้

๓. วิธีดำเนินการ

๓.๑ ในกรณีที่คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการตามคำสั่งนี้มีกรรมการหรืออนุกรรมการมาประชุม ตั้งแต่จำนวนหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม


๓.๒ ให้มีการนัดประชุมคณะกรรมการอย่างน้อยหนึ่งครั้งในสามเดือน เพื่อรายงานความคืบหน้าของการดำเนินการ

๓.๓ ในการดำเนินงาน ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งตามข้อ ๒.๒.๑ รับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย ตามความจำเป็นและเหมาะสม

สำหรับการเบิกจ่ายเบี้ยประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการแต่งตั้งให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

พันตำรวจโท 

(ทักษิณ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๙๔/๒๕๔๘

เรื่อง ปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย

ตามที่ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๙๔/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายขึ้นคณะหนึ่งเพื่อกำหนดนโยบายและแนวทางในการพัฒนากฎหมาย นั้น

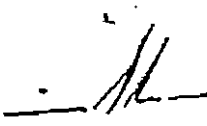
โดยที่ได้มีการปรับปรุงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางตำแหน่งสมควรปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกัน อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีจึงปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๙๔/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ ดังนี้

๑. ให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (พลตำรวจเอก ชิตชัย วรรณสถิตย์) เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ ๒ แทนรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลตำรวจเอก ชิตชัย วรรณสถิตย์)

๒. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่ ๓ แทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

พันตำรวจโท 

(ทักษิณ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก

ข.

คำสั่งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย  
ที่ ๑/๒๕๕๘  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการและบุคคลเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่  
ของคณะกรรมการ



คำสั่งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย  
ที่ ๑/๒๕๔๘

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการและบุคคลเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ตามที่คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายชุดเดิมได้มีคำสั่ง  
แต่งตั้งคณะกรรมการและบุคคลเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ นั้น

โดยที่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย  
ชุดใหม่ ประกอบกับคณะกรรมการและบุคคลที่คณะกรรมการชุดเดิมแต่งตั้งไว้ยังมีภารกิจ  
ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่จะต้องดำเนินการต่อไปตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น  
เพื่อให้การปฏิบัติงานของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายในการศึกษา  
วิเคราะห์ และเสนอแนะการยกเลิกหรือปรับปรุง แก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบการจัดทำกฎหมายใหม่  
การให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจกฎหมาย ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ เป็นไป  
อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๙๔/๒๕๔๘  
ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๘ จึงให้แต่งตั้งคณะกรรมการและบุคคลเพื่อดำเนินการตามอำนาจ  
หน้าที่ของคณะกรรมการ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็น  
เอกภาพ

๑.๑ องค์ประกอบ

- |       |  |                  |
|-------|--|------------------|
| ๑.๑.๑ | นายศิริ เกวลินสุฤษดี                               | ประธานคณะกรรมการ |
| ๑.๑.๒ | เลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือผู้แทน                     | คณะกรรมการ       |
| ๑.๑.๓ | เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน<br>เพื่อเกษตรกรรม | คณะกรรมการ       |

๑.๑.๔	ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารการแปลง สินทรัพย์เป็นทุน	อนุกรรมการ
๑.๑.๕	นายนิกร เวชภูติ	อนุกรรมการ
๑.๑.๖	นายเอนก เกษมสุข	อนุกรรมการ
๑.๑.๗	นายไพโรจน์ เผือกวิไล	อนุกรรมการ
๑.๑.๘	นายถวัลย์ ทิมसार	อนุกรรมการ
๑.๑.๙	นายอุดร บุญศรีโรจน์	อนุกรรมการ
๑.๑.๑๐	ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์	อนุกรรมการ
๑.๑.๑๑	ว่าที่ ร.ต.ชั้นชัย วิจักขณะ	อนุกรรมการ
๑.๑.๑๒	นายวราวุธ วราภรณ์	อนุกรรมการและ เลขานุการ
๑.๑.๑๓	นายประภัสสร สิบเหล่าน	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๑.๑๔	นางสุริศา ไชว์พันธ์	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๑.๑.๑๕	ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

## ๑.๒ อำนาจหน้าที่

๑.๒.๑ ศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ การแบ่งแยกสิทธิของรัฐบาลและเอกชนให้เกิดความชัดเจนและเป็นธรรม

๑.๒.๒ จัดทำเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายตามข้อ ๑.๒.๑ และเสนอหลักการสำคัญของร่างกฎหมายให้คณะกรรมการนโยบาย ฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ

๑.๒.๓ จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการ รายละเอียด เนื้อหาของร่างกฎหมาย สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งยกร่างกฎหมายที่สมบูรณ์เสนอคณะกรรมการนโยบายฯ



๑.๒.๔ แต่งตั้งคณะทำงานหรือคัดเลือกบุคคลหรือหน่วยงานให้เป็น  
ผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย (Rapporteur)

๑.๒.๕ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการนโยบาย ฯ มอบหมาย

๒. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาค่าความยากจน

๒.๑ องค์ประกอบ

๒.๑.๑	รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย (พล.ต.อ ชิตชัย วรรณสถิตย์)	ประธานอนุกรรมการ
๒.๑.๒	เลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๒.๑.๓	นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์	อนุกรรมการ
๒.๑.๔	รองศาสตราจารย์ชงทอง จันทรางศุ	อนุกรรมการ
๒.๑.๕	นายไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม	อนุกรรมการ
๒.๑.๖	นายไพสิฐ พานิชกุล	อนุกรรมการ
๒.๑.๗	นายกิตติศักดิ์ ลินธวนิช	อนุกรรมการ
๒.๑.๘	นายวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ	อนุกรรมการ
๒.๑.๙	นางสีลาภรณ์ บัวสาย	อนุกรรมการ
๒.๑.๑๐	นายศักดิ์ดา ธนิตกุล	อนุกรรมการ
๒.๑.๑๑	นายสุรชัย พันธุมาศ	อนุกรรมการ
๒.๑.๑๒	ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์	อนุกรรมการ
๒.๑.๑๓	นายอัชพร จารุจินดา	อนุกรรมการ
๒.๑.๑๔	นายพงษ์ภักดิ์ เรียงเครือ	อนุกรรมการและ เลขานุการ
๒.๑.๑๕	ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

## ๒.๒ อำนาจหน้าที่

๒.๒.๑ ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณาการปรับปรุงกฎหมายทั้งปวง เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมให้คนจน ตลอดจนเพิ่มความเข้มแข็งให้ชุมชนท้องถิ่น

๒.๒.๒ จัดทำเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายตาม ข้อ ๒.๒.๑ และเสนอหลักการสำคัญของร่างกฎหมายให้คณะกรรมการนโยบาย ฯ พิจารณา ให้ความเห็นชอบ

๒.๒.๓ จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการ รายละเอียด เนื้อหาของ ร่างกฎหมาย สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นพร้อมทั้งยกร่างกฎหมายที่สมบูรณ์ เสนอคณะกรรมการนโยบาย ฯ

๒.๒.๔ แต่งตั้งคณะทำงานหรือคัดเลือกบุคคลหรือหน่วยงานให้เป็น ผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย (Rapporteur)

๒.๒.๕ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการนโยบาย ฯ มอบหมาย

๓. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันเพื่อ การพัฒนาประเทศ

### ๓.๑ องค์ประกอบ

๓.๑.๑	นายสุวรรณ วลัยเสถียร	ประธานอนุกรรมการ
๓.๑.๒	เลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๓.๑.๓	นายพิษณุ เหริยญมหาสาร	อนุกรรมการ
๓.๑.๔	นางสาววิไลพร ลีวเกษมคานต์	อนุกรรมการ
๓.๑.๕	นางเบญจวรรณ รัตนประยูร	อนุกรรมการ
๓.๑.๖	นายอาทิตย์ วุฒิศะโร	อนุกรรมการ
๓.๑.๗	นายอรรัง มหัจฉริยวงศ์	อนุกรรมการ
๓.๑.๘	นายเกียรติพงศ์ น้อยใจบุญ	อนุกรรมการ
๓.๑.๙	นายธวัชชัย ยงกิตติกุล	อนุกรรมการ
๓.๑.๑๐	นายบดินทร์ อัสวานิชย์	อนุกรรมการ
๓.๑.๑๑	นางสุชาพร ผดุงสุนทร	อนุกรรมการ

๓.๑.๑๒ นายสงคราม สกุลพราหมณ์	อนุกรรมการ
๓.๑.๑๓ นายพันธ์ พะเนียงเวทย์	อนุกรรมการ
๓.๑.๑๔ นายศานิต ศรีสังข์	อนุกรรมการ
๓.๑.๑๕ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	อนุกรรมการ
๓.๑.๑๖ นายสกล หาญวิสุทธิวารินทร์	อนุกรรมการและ เลขานุการ
๓.๑.๑๖ นายชวลิต นิมละออบ	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๓.๑.๑๗ นายทวีลาภ ฤทธาภิรมย์	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๓.๑.๑๘ นางสาวอัสนี อัครโสภณ	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๓.๑.๑๙ ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

### ๓.๒ อำนาจหน้าที่

๓.๒.๑ ศึกษา วิเคราะห์และพิจารณาการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ  
การผลิต การตลาด การภาษีอากร การนำเข้าและส่งออก และการถ่ายทอดเทคโนโลยีเพื่อสร้าง  
ศักยภาพในการแข่งขันของประเทศโดยรวม

๓.๒.๒ จัดทำเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายตาม  
ข้อ ๓.๒.๑ และเสนอหลักการสำคัญของร่างกฎหมายให้คณะกรรมการนโยบาย ฯ พิจารณา  
ให้ความเห็นชอบ

๓.๒.๓ จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการ รายละเอียด เนื้อหาของ  
ร่างกฎหมาย สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งยกร่างกฎหมายที่สมบูรณ์  
เสนอคณะกรรมการนโยบาย ฯ

๓.๒.๔ แต่งตั้งคณะทำงานหรือคัดเลือกบุคคลหรือหน่วยงานให้เป็น  
ผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย (Rapporteur)

๓.๒.๕ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการนโยบาย ฯ มอบหมาย

๔. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย

๔.๑ องค์ประกอบ

๔.๑.๑	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม	ประธานอนุกรรมการ
๔.๑.๒	เลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๔.๑.๓	พลตำรวจโท วันชัย ศรีนวลนัต	อนุกรรมการ
๔.๑.๔	รองศาสตราจารย์กมลชัย รัตนสกาววงศ์	อนุกรรมการ
๔.๑.๕	นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์	อนุกรรมการ
๔.๑.๖	นายจรัญ ภักดีธนากุล	อนุกรรมการ
๔.๑.๗	นางสาวจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย	อนุกรรมการ
๔.๑.๘	นายชัช ชลวร	อนุกรรมการ
๔.๑.๙	นายชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ	อนุกรรมการ
๔.๑.๑๐	ผู้ช่วยศาสตราจารย์เตชา สังขารรณ	อนุกรรมการ
๔.๑.๑๑	นายบุญเชษฐ์ พุ่มทิพย์	อนุกรรมการ
๔.๑.๑๒	รองศาสตราจารย์ประธาน วัฒนวาณิชย์	อนุกรรมการ
๔.๑.๑๓	นายรังสรรค์ วิจิตรไกรสร	อนุกรรมการ
๔.๑.๑๔	นายสมชาย หอมละออ	อนุกรรมการ
๔.๑.๑๕	นางสายสุรี จุติกุล	อนุกรรมการ
๔.๑.๑๖	ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	อนุกรรมการ
๔.๑.๑๗	นายพรชัย อิศววัฒนาพร	อนุกรรมการและ เลขานุการ
๔.๑.๑๘	ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

๔.๒ อำนาจหน้าที่

๔.๒.๑ ศึกษา วิเคราะห์และพิจารณาการปรับปรุงกฎหมายให้เกิดความเท่าเทียม ความรวดเร็วและเป็นธรรมในการเข้าถึงกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมรวมทั้งติดตามการบังคับใช้กฎหมายให้มีความจริงจังและสม่ำเสมอ

๔.๒.๒ จัดทำเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายตาม  
ข้อ ๔.๒.๑ และเสนอหลักการสำคัญของร่างกฎหมายให้คณะกรรมการนโยบาย ฯ พิจารณา  
ให้ความเห็นชอบ

๔.๒.๓ จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการ รายละเอียด เนื้อหาของ  
ร่างกฎหมาย สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งขกร่างกฎหมายที่สมบูรณ์  
เสนอคณะกรรมการนโยบายฯ

๔.๒.๔ แต่งตั้งคณะทำงานหรือคัดเลือกบุคคลหรือหน่วยงานให้เป็น  
ผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย (Rapporteur)

๔.๒.๕ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายฯ มอบหมาย

#### ๕. คณะอนุกรรมการลดและเลิกกฎหมายที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชน

##### ๕.๑ องค์ประกอบ

๕.๑.๑	นายมีชัย ฤชุพันธุ์	ประธานอนุกรรมการ
๕.๑.๒	เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	รองประธานอนุกรรมการ
๕.๑.๓	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี	อนุกรรมการ
๕.๑.๔	เลขาธิการ ก.พ.ร.	อนุกรรมการ
๕.๑.๕	นายกสภาทนายความ	อนุกรรมการ
๕.๑.๖	ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๕.๑.๗	ผู้แทนสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๕.๑.๘	นายทักษพล เจียมวิจิตร	อนุกรรมการ
๕.๑.๙	ศาสตราจารย์พิเศษสมชัย ฤชุพันธุ์	อนุกรรมการ
๕.๑.๑๐	พลตำรวจเอก ตรุณ โสทธิพันธุ์	อนุกรรมการ
๕.๑.๑๑	รองศาสตราจารย์เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์	อนุกรรมการ
๕.๑.๑๒	ศาสตราจารย์นันทวัฒน์ ประมานันท์	อนุกรรมการ
๕.๑.๑๓	รองศาสตราจารย์ศักดิ์ดา ธนิตกุล	อนุกรรมการ
๕.๑.๑๔	นายชาติชาย ณ เชียงใหม่	อนุกรรมการ
๕.๑.๑๕	นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร	อนุกรรมการ

๕.๑.๑๖	รองศาสตราจารย์ศรีราชา เจริญพานิช	อนุกรรมการ
๕.๑.๑๗	นายปกรณ์ นิลประพันธ์	อนุกรรมการและ เลขานุการ
๕.๑.๑๘	นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๕.๑.๑๙	นางสาวชนันท์ ศรีทองสุข	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๕.๑.๒๐	ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

## ๕.๒ อำนาจหน้าที่

๕.๒.๑ ศึกษาวิเคราะห์และพิจารณากฎหมายทั้งระบบ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ แบบฟอร์ม ตลอดจนวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นตอนและแนวทางปฏิบัติที่สร้างภาระแก่ประชาชน รวมทั้งการสร้างความเข้าใจให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในการดำเนินงานดังกล่าว

๕.๒.๒ จัดทำเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายตามข้อ ๕.๒.๑ และเสนอหลักการสำคัญของร่างกฎหมายให้คณะกรรมการนโยบาย ฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ

๕.๒.๓ จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการ รายละเอียด เนื้อหาของร่างกฎหมาย สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งยกร่างกฎหมายที่สมบูรณ์เสนอคณะกรรมการนโยบาย ฯ

๕.๒.๔ แต่งตั้งคณะทำงานหรือคัดเลือกบุคคลหรือหน่วยงานให้เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย (Rapporteur)

๕.๒.๕ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการนโยบาย ฯ มอบหมาย

๖. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายและพัฒนา  
บุคลากรทางกฎหมาย

๖.๑ องค์ประกอบ

๖.๑.๑	รองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม)	ประธานอนุกรรม
๖.๑.๒	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี	รองประธานอนุกรรม
๖.๑.๓	เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	อนุกรรมการ
๖.๑.๔	เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	อนุกรรมการ
๖.๑.๕	เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	อนุกรรมการ
๖.๑.๖	เลขาธิการวุฒิสภา	อนุกรรมการ
๖.๑.๗	เลขาธิการเนติบัณฑิตยสภา	อนุกรรมการ
๖.๑.๘	นายกสภาทนายความ	อนุกรรมการ
๖.๑.๙	เลขาธิการสำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา	อนุกรรมการ
๖.๑.๑๐	คณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	อนุกรรมการ
๖.๑.๑๑	คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	อนุกรรมการ
๖.๑.๑๒	คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง	อนุกรรมการ
๖.๑.๑๓	ประธานสาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช	อนุกรรมการ
๖.๑.๑๔	ผู้แทนสำนักงานประมาณ	อนุกรรมการ
๖.๑.๑๕	ผู้อำนวยการสำนักงานกองทุน สนับสนุนการวิจัย	อนุกรรมการ
๖.๑.๑๖	ศาสตราจารย์อมร จันทรมบูรณ์	อนุกรรมการ
๖.๑.๑๗	นายปรีดี เกษมทรัพย์	อนุกรรมการ

- |  |                                   |
|--|-----------------------------------|
| ๖.๑.๑๘ นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์         | อนุกรรมการ                        |
| ๖.๑.๑๙ นางศิริลักษณ์ ปั้นบำรุงกิจ      | อนุกรรมการ                        |
| ๖.๑.๒๐ นางสาวสุภา ปิยะจิตติ            | อนุกรรมการ                        |
| ๖.๑.๒๑ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา | อนุกรรมการและ<br>เลขานุการ        |
| ๖.๑.๒๒ ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี | อนุกรรมการและ<br>ผู้ช่วยเลขานุการ |

๖.๒ อำนาจหน้าที่

๖.๒.๑ ศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาปรับปรุงกระบวนการออกกฎหมาย ทั้งโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร การลดจำนวนเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา การลดจำนวนกฎหมายที่เสนอเข้าสู่สภา การพัฒนาและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่บุคลากรทางกฎหมาย ในภาครัฐและการจัดการศึกษากฎหมาย

๖.๒.๒ จัดทำเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายตาม ข้อ ๖.๒.๑ และเสนอหลักการสำคัญของร่างกฎหมายให้คณะกรรมการนโยบายฯ พิจารณา ให้ความเห็นชอบ

๖.๒.๓ จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการ รายละเอียด เนื้อหาของ ร่างกฎหมาย สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งยกร่างกฎหมายที่สมบูรณ์ เสนอคณะกรรมการนโยบายฯ

๖.๒.๔ แต่งตั้งคณะทำงานหรือคัดเลือกบุคคลหรือหน่วยงานให้เป็น ผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย (Rapporteur)

๖.๒.๕ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายฯ มอบหมาย

๗. คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนใน การค้นคว้ากฎหมาย

๗.๑ องค์ประกอบ

- |  |                     |
|--|---------------------|
| ๗.๑.๑ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี<br>(นายสุรนนท์ เวชชาชีวะ) | ประธานอนุกรรมการ    |
| ๗.๑.๒ นายอัษฎพร จารุจินดา                                      | รองประธานอนุกรรมการ |



๗.๑.๓	เลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๗.๑.๔	นายสุจริต ปัจฉิมนันท์	อนุกรรมการ
๗.๑.๕	รองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์	อนุกรรมการ
๗.๑.๖	นายสงขลา วิชัยชัทคะ	อนุกรรมการ
๗.๑.๗	นายธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล	อนุกรรมการ
๗.๑.๘	นายนิพนธ์ สะกิมี่	อนุกรรมการ
๗.๑.๙	ศาสตราจารย์นันทวัฒน์ บรมานันท์	อนุกรรมการ
๗.๑.๑๐	นายสุนทร มณีสวัสดิ์	อนุกรรมการ
๗.๑.๑๑	นายยุทธนา คิวรักษ์	อนุกรรมการ
๗.๑.๑๒	นายอนุชา สุนสวัสดิ์ติกุล	อนุกรรมการ
๗.๑.๑๓	นายวิเชียร ชาลิต	อนุกรรมการ
๗.๑.๑๔	นายธนา เบญจาทิกุล	อนุกรรมการ
๗.๑.๑๕	นายวรรณชัย บุญบำรุง	อนุกรรมการและ เลขานุการ
๗.๑.๑๖	นายกิตติศักดิ์ จุลสำรวล	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๗.๑.๑๗	นายศุภวัฒน์ สิงห์สุขงษ์	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ
๗.๑.๑๘	ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

๗.๒ อำนาจหน้าที่

๗.๒.๑ ศึกษาวิเคราะห์และพิจารณาจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องสำคัญที่กระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง เพื่อความสะดวกในการค้นคว้าอ้างอิงให้ทันสมัยอยู่เสมอ

๗.๒.๒ จัดทำเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายตามข้อ ๗.๒.๑ และเสนอหลักการสำคัญของร่างกฎหมายให้คณะกรรมการนโยบาย ฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบ

๗.๒.๓ จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินการ รายละเอียด เนื้อหาของ ร่างกฎหมาย สรุปสาระสำคัญที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งร่างกฎหมายที่สมบูรณ์ เสนอคณะกรรมการนโยบายฯ

๗.๒.๔ แต่งตั้งคณะทำงานหรือคัดเลือกบุคคลหรือหน่วยงานให้เป็น ผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย (Rapporteur)

๗.๒.๕ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการนโยบาย ฯ มอบหมาย

๘. คณะอนุกรรมการดำเนินการจัดทำข้อเสนอการแยกคดีพาณิชย์ออกจาก คดีแพ่ง

๘.๑ องค์ประกอบ

๘.๑.๑	นายปิ่นทิพย์ สุจริตกุล	อนุกรรมการที่ปรึกษา
๘.๑.๒	นายปัญญา ถนอมรอด	อนุกรรมการที่ปรึกษา
๘.๑.๓	เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม	อนุกรรมการที่ปรึกษา
๘.๑.๔	นายเจริญ ภักดีธนากุล	ประธานอนุกรรมการ
๘.๑.๕	นายปริญญา ตีมตุง	รองประธานอนุกรรมการ
๘.๑.๖	นายชลอ ว่องวัฒนาภิกุล	อนุกรรมการ
๘.๑.๗	นายกำชัย จงจักรพันธ์	อนุกรรมการ
๘.๑.๘	นายพรชัย สุนทรพันธ์	อนุกรรมการ
๘.๑.๙	อธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง	อนุกรรมการ
๘.๑.๑๐	อธิบดีผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลาง	อนุกรรมการ
๘.๑.๑๑	นายธีชพันธ์ ประพุทธนิตินิสาร	อนุกรรมการ
๘.๑.๑๒	นางพิมลรัตน์ วรรณะหทัย	อนุกรรมการ
๘.๑.๑๓	นายฉันทวิธน์ วรรทัด	อนุกรรมการ
๘.๑.๑๔	นายวิชัย อริยะนันทกะ	อนุกรรมการ
๘.๑.๑๕	นายชาญณรงค์ ปราณีจิตต์	อนุกรรมการ

๘.๑.๑๖	นายสีบพงษ์ ศรีพงษ์กุล	อนุกรรมการ
๘.๑.๑๗	นางอภิรดี โพธิ์พร้อม	อนุกรรมการ
๘.๑.๑๘	นายบวรศักดิ์ ทวีพัฒน์	อนุกรรมการ
๘.๑.๑๙	นายวรวิทย์ ทวาทคิน	อนุกรรมการ
๘.๑.๒๐	นายจักรกฤษณ์ เจนเจษฎา	อนุกรรมการ
๘.๑.๒๑	นายตุล เมฆยงค์	อนุกรรมการ
๘.๑.๒๒	นายพงษ์เดช วานิชกิตติกุล	อนุกรรมการ
๘.๑.๒๓	นายธรรมบุญ พิทยาภรณ์	อนุกรรมการ
๘.๑.๒๔	นายณัฐพร ณ กาฬสินธุ์	อนุกรรมการ
๘.๑.๒๕	นายเรืองสิทธิ์ ตันกาญจนานุรักษ์	อนุกรรมการ
๘.๑.๒๖	นายสุรสิทธิ์ แสงวิโรจน์พัฒน์	อนุกรรมการ
๘.๑.๒๗	นางสาวสุนทรียา เหมือนนพะวงศ์	อนุกรรมการ
๘.๑.๒๘	นายสมบัติ พฤติพงษ์ศักดิ์	อนุกรรมการ
๘.๑.๒๙	นางสาวจิรฉวี อินทजार	อนุกรรมการ
๘.๑.๓๐	นางเตือนใจ เจริญพงษ์	อนุกรรมการ
๘.๑.๓๑	นายนรินทร์ ตั้งศรีไพโรจน์	อนุกรรมการและเลขานุการ
๘.๑.๓๒	นายฉันทน อินทนนท์	อนุกรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ
๘.๑.๓๓	นางสาวกนกภรณ์ ตั้งตรงจิตต์	อนุกรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ
๘.๑.๓๔	นางสาวอุทุมพร เผ่าสุวรรณ	อนุกรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ
๘.๑.๓๕	นางอรสา เลิศลักษณ์พันธุ์	อนุกรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ
๘.๑.๓๖	นางสาววังสุภา เพ็ญรัตน์	อนุกรรมการและผู้ช่วย เลขานุการ



๙.๑.๙	ปลัดกระทรวงคมนาคม	อนุกรรมการ
๙.๑.๑๐	ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	อนุกรรมการ
๙.๑.๑๑	ปลัดกระทรวงพาณิชย์	อนุกรรมการ
๙.๑.๑๒	ปลัดกระทรวงมหาดไทย	อนุกรรมการ
๙.๑.๑๓	ปลัดกระทรวงสาธารณสุข	อนุกรรมการ
๙.๑.๑๔	ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม	อนุกรรมการ
๙.๑.๑๕	เลขาธิการ ก.พ.ร.	อนุกรรมการ
๙.๑.๑๖	โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี	อนุกรรมการ
๙.๑.๑๗	ประธานสภาอุตสาหกรรมหรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๙.๑.๑๘	ประธานสภาหอการค้าหรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๙.๑.๑๙	นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์	อนุกรรมการ
๙.๑.๒๐	นายกิตติพงษ์ อรุณีพัฒน์พงศ์	อนุกรรมการ
๙.๑.๒๑	นางสาวไชศรี อภัยวรรณ	อนุกรรมการ
๙.๑.๒๒	นายไชยวัฒน์ บุนนาค	อนุกรรมการ
๙.๑.๒๓	นายบดินทร์ อัครวานิช	อนุกรรมการ
๙.๑.๒๔	นายสุชาติ ธรรมาพิทักษ์กุล	อนุกรรมการ
๙.๑.๒๕	นางสาวรีนาตี สุวรรณมงคล	อนุกรรมการ
๙.๑.๒๖	นายสุรัชย์ ภูประเสริฐ	อนุกรรมการและเลขานุการ
๙.๑.๒๗	นางพงษ์ทอง ตั้งชูพงศ์	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๙.๑.๒๘	นายศิริ เลิศธรรมเทวี	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๙.๑.๒๙	นายนิสิต จันทร์สมวงศ์	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๙.๑.๓๐	นายอำนาจ พัวเวส	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๙.๑.๓๑	นายเสรี นนทสูต	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

๙.๒ อำนาจหน้าที่

ให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๙.๒.๑ ติดตาม เร่งรัดให้กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงาน  
ของรัฐจัดทำแผนพัฒนาภาคภูมิภาค และดำเนินการตามแผนดังกล่าว

๙.๒.๒ กำกับ ติดตาม เร่งรัดให้กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ และ  
หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามมติคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย  
และคณะกรรมการ

๙.๒.๓ ขอให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และบุคคล  
ส่งเอกสาร ข้อมูล และความเห็นมาประกอบการพิจารณาหรือเชิญผู้แทนส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ  
หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลมาให้ความเห็นในเรื่องต่าง ๆ

๙.๒.๔ ประเมินผลการดำเนินการตามข้อตกลงคำรับรองการปฏิบัติราชการ  
ของส่วนราชการ

๙.๒.๕ แต่งตั้งบุคคลให้ดำเนินการต่าง ๆ ที่คณะกรรมการมอบหมาย

#### ๑๐. คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและการประชาสัมพันธ์

##### ๑๐.๑ องค์ประกอบ

๑๐.๑.๑	เลขาธิการคณะรัฐมนตรี	ประธานอนุกรรมการ
๑๐.๑.๒	รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ	รองประธานอนุกรรมการ
๑๐.๑.๓	อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๔	ผู้แทนสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๕	ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๖	ผู้แทนสภาทนายความ	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๗	ผู้แทนสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๘	ผู้แทนสภาหอการค้าไทย	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๙	รองศาสตราจารย์ประณต นันทิยะกุล	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๑๐	พลตำรวจตรี พงศพัศ พงษ์เจริญ	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๑๑	นายสุทธิชัย บุนนาค	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๑๒	นางมุสดี คีตะวรนาถ	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๑๓	นายสมชาย แสวงการ	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๑๔	นายพนา ทองมีอาคม	อนุกรรมการ
๑๐.๑.๑๕	นายปราโมช รัฐวินิจ	อนุกรรมการ

/๑๐.๑.๑๖ . . .

๑๐.๑.๑๖ นายนิธิ เปรมรัศมี

อนุกรรมการและ  
เลขานุการ

๑๐.๑.๑๗ นายธีระพงษ์ วงศ์ศิระวิลาส

อนุกรรมการและ  
ผู้ช่วยเลขานุการ

๑๐.๑.๑๘ นายจามร โสมานันท์

อนุกรรมการและ  
ผู้ช่วยเลขานุการ

## ๑๐.๒ อำนาจหน้าที่

๑๐.๒.๑ พิจารณากำหนดแนวทางและวิธีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการสัมมนา ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ การบังคับใช้กฎหมาย การให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมาย รวมทั้งข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการอำนวยความสะดวกของรัฐ ทั้งนี้ ให้กำหนดหรือสร้างรูปแบบและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นที่เป็นสากลและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

๑๐.๒.๒ ประมวลความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับตามข้อ ๑๐.๒.๑ โดยสรุป และจำแนกเรื่องส่งให้คณะอนุกรรมการกลุ่มกฎหมายด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑๐.๒.๓ ดำเนินการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข้อมูลและผลการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายและคณะอนุกรรมการคณะต่าง ๆ รวมทั้งการสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวให้แก่ประชาชน

๑๐.๒.๔ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายฯ มอบหมาย

๑๑. แต่งตั้งนายเจริญ ภักดีธนากุล เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำรายงานและร่างกฎหมาย (Rapporteur) เพื่อแยกกฎหมายพาณิชย์ออกจากกฎหมายแพ่ง โดยให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๑๑.๑ ศึกษาว่าสมควรแยกกฎหมายพาณิชย์ออกจากกฎหมายแพ่งหรือไม่ เพียงใด ทั้งกฎหมายสารบัญญัติ กฎหมายวิธีสบัญญัติ ตลอดจนการแยกศาลพาณิชย์ออกจากศาลแพ่ง และขอบเขตการใช้กฎหมายบางฉบับ อาทิ กฎหมายล้มละลายว่าสมควรจะใช้เฉพาะผู้ประกอบการธุรกิจเท่านั้นหรือไม่

๑๑.๒ จัดทำรายงานการศึกษาดังกล่าวเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย ในกรณีที่สมควรแยกกฎหมายพาณิชย์ออกจากกฎหมายแพ่ง หรือในกรณีที่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม หรือจัดให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ตามรายงาน ก็ให้จัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเสนอมาพร้อมรายงานด้วย

๑๑.๓ ขอความร่วมมือให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ส่งเอกสาร ข้อเท็จจริง หรือความเห็น ตลอดจนขอให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงแสดงความคิดเห็นในเรื่องตามข้อ ๑๑.๑ และข้อ ๑๑.๒ ได้

๑๑.๔ แต่งตั้งคณะผู้ศึกษาเรื่องตามข้อ ๑๑.๑ โดยมีผู้รับผิดชอบจัดทำรายงาน และร่างกฎหมายตามคำสั่งนี้เป็นหัวหน้าคณะผู้ศึกษาได้ตามความจำเป็น

๑๑.๕ เสนอขออนุมัติงบประมาณค่าใช้จ่ายที่จำเป็นแก่การศึกษาและการจัดทำ รายงานและยกร่างกฎหมายต่อคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายได้

๑๑.๖ ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุภารกิจตามข้อ ๑๑.๑

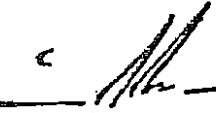
๑๒. ในกรณีที่คณะอนุกรรมการหรือบุคคลในคำสั่งนี้จะพิจารณาปรับปรุงกฎหมายใด ที่มีความจำเป็นต้องใช้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือมีความรู้เชี่ยวชาญในศาสตร์อันเป็นเนื้อหาของกฎหมาย ฉบับนั้น ๆ เช่น เศรษฐศาสตร์ วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี การศึกษา แพทยศาสตร์ เป็นต้น ก็ให้คณะอนุกรรมการหรือบุคคลมีอำนาจเสนอแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นอนุกรรมการเพิ่มเติม เฉพาะเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้การดำเนินการของคณะอนุกรรมการหรือบุคคลมีลักษณะเป็นสหสาขาวิชา อย่างแท้จริง

๑๓. ให้ฝ่ายเลขานุการของคณะอนุกรรมการทุกคณะ ปรึกษาหารือปัญหาและอุปสรรค ร่วมกันโดยสม่ำเสมอ และให้ออกจดหมายข่าวแจ้งเวียนความคืบหน้าในการปฏิบัติงานให้ คณะอนุกรรมการทุกคณะและบุคคลตามคำสั่งนี้ทราบอย่างน้อยเดือนละหนึ่งครั้ง

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

พันตำรวจโท



(ทักษิณ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย



ภาคผนวก

ค.

ร่าง

พระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ....  
(ฉบับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

# ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ...

(ร่างเสนอเพื่อรับฟังความคิดเห็นในวันเสาร์ที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

## ร่าง

พระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ....

### บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ พ.ศ. ....

### หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

### เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันได้มีการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ในเรื่องต่าง ๆ มากมาย ซึ่งหลักเกณฑ์ที่บังคับใช้ในเรื่องหนึ่งมักมีความซับซ้อนและกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ทำให้บุคคลทั่วไปซึ่งมิใช่นักกฎหมายยากที่จะเข้าใจระบบกฎหมายในแต่ละเรื่อง ด้วยเหตุนี้ ในต่างประเทศ เช่น ในประเทศฝรั่งเศสจึงมีแนวคิดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ (code à droit constant) ซึ่งได้แก่การนำบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องหนึ่งมารวบรวมเป็นประมวลกฎหมาย และจัดโครงสร้างของบทบัญญัติในส่วนต่าง ๆ เสียใหม่ให้เป็นหมวดหมู่และมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นเหตุเป็นผล ทั้งนี้ โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการ การจัดทำประมวลกฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่ายขึ้น อันจะช่วยให้ประชาชนทราบถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของตนโดยชัดเจนและทำให้การบริหารรัฐกิจเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล(good governance) จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



หมวด ๑  
บททั่วไป

มาตรา ๕ ในการกำหนดให้ใช้บังคับประมวลกฎหมายนั้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายซึ่งต้องประกอบด้วยบทบัญญัติอย่างน้อยจำนวนห้ามาตราดังต่อไปนี้ (พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย)

- (๑) มาตราที่บัญญัติให้ใช้บังคับประมวลกฎหมายที่อยู่ท้ายพระราชบัญญัติ
- (๒) มาตราที่บัญญัติให้ยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายที่นำมารวบรวมและให้ใช้บังคับบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย
- (๓) มาตราที่ระบุถึงวันที่ได้มีการเสนอร่างต่อสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นวันสุดท้ายในการจัดทำประมวลกฎหมาย
- (๔) มาตราที่กำหนดให้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่อ้างถึงบทบัญญัติในกฎหมายอื่นจะมีผลเป็นการถูกแก้ไขโดยปริยายหากได้มีการแก้ไขบทบัญญัติที่ถูกอ้างถึง และ
- (๕) มาตราที่กำหนดให้บทบัญญัติกฎหมายอื่นที่อ้างถึงบทบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย ให้ถือว่าเป็นการอ้างถึงบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย

มาตรา ๖ การนำบทบัญญัติกฎหมายมารวบรวมและมีการแก้ไขถ้อยคำในกฎหมายทำให้เกิดปัญหาในการใช้หรือการตีความบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย ให้ถือตามบทบัญญัติกฎหมายที่นำมารวบรวมเป็นประมวลกฎหมาย (กรณีมีปัญหาการบังคับใช้หรือตีความ)

มาตรา ๗ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย)

มาตรา ๘ ในการจัดทำร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใด ให้พิจารณาตรวจสอบด้วยว่าหลักการในร่างกฎหมายนั้นมีอยู่หรือสมควรอยู่ในประมวลกฎหมายที่ได้มีการประกาศบังคับใช้แล้วหรือไม่ ในกรณีที่เห็นว่าหลักการในร่างกฎหมายนั้นมีอยู่หรือสมควรอยู่ในประมวลกฎหมาย ให้ดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

## หมวด ๒

## คณะกรรมการการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่แห่งชาติ

มาตรา ๙ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่แห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “ปมช.” ประกอบด้วย (องค์ประกอบ ปมช. และเลขานุการ)

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ

(๒) กรรมการจากฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่

(ก) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเสนอรายชื่อ สภาละหนึ่งคน

(ข) ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอื่นซึ่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรมอบหมาย

(๓) กรรมการจากฝ่ายบริหาร ได้แก่ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ปลัดกระทรวงยุติธรรม และอัยการสูงสุด

(๔) กรรมการจากฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร ซึ่งประธานของแต่ละศาลเสนอรายชื่อ ศาลละหนึ่งคน

(๕) ผู้แทนหน่วยงานอิสระหรือหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานศาลปกครอง ผู้แทนกรมพระธรรมนูญ ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ผู้แทนสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทน สภานายความ และผู้แทนเนติบัณฑิตยสภา หน่วยงานละหนึ่งคน

(๖) กรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรในคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการวิสามัญในคณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา ซึ่งประธานของแต่ละคณะกรรมการเสนอรายชื่อ คณะละหนึ่งคน

(๗) ผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งจากอาจารย์ประจำที่สอนสาขาวิชานิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่มีการสอนระดับปริญญาในสาขาวิชาดังกล่าว จำนวนสองคน

(๘) กรรมการเฉพาะกิจตามจำนวนที่กำหนดในมาตรา ๑๐

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา ๑๐ เมื่อ ปมช. มีมติให้จัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องใดแล้ว ให้กรรมการตาม มาตรา ๙ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) สรรหารายชื่อบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญในกฎหมายใน เรื่องนั้นจำนวนสองคนต่อหนึ่งเรื่องเพื่อเสนอรายชื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งเป็นกรรมการเฉพาะ กิจ (ที่มาของกรรมการเฉพาะกิจ)

การสรรหารายชื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กรรมการตาม มาตรา ๙ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) กำหนด

มาตรา ๑๑ ในระหว่างที่ยังไม่มีกรรมการเฉพาะกิจตามมาตรา ๙ (๘) ให้ ปมช. ประกอบด้วยกรรมการตามมาตรา ๙ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) (องค์ประกอบ ปมช. ในระหว่างที่มีกรรมการไปครบด้วย)

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาลิ้นสุดลงทำให้ไม่มีกรรมการ จากฝ่ายนิติบัญญัติตามมาตรา ๙ (๒) หรือ (๖) ให้ ปมช. ประกอบด้วยกรรมการตามมาตรา ๙ (๑) (๓) (๔) (๕) และ (๗)

มาตรา ๑๓ ให้ ปมช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (อำนาจหน้าที่)

- (๑) จัดทำแผนงานหรือโครงการทั่วไปเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายเสนอต่อ คณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๑
- (๒) วางระเบียบว่าด้วยกระบวนการ รูปแบบและวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย
- (๓) กำหนดขอบเขตการจัดทำประมวลกฎหมายในแต่ละเรื่อง
- (๔) ติดตามผลการจัดทำประมวลกฎหมาย และปัญหาที่เกิดจากการจัดทำประมวล กฎหมาย รวมทั้งดำเนินการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมาย
- (๕) ติดตาม เร่งรัด กำกับดูแล และให้คำแนะนำการดำเนินการตามแผนงานหรือ โครงการเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมาย
- (๖) จัดทำและพิจารณาร่างประมวลกฎหมายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี
- (๗) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและพิจารณาให้ความเห็น ในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- (๘) เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมาย
- (๙) ตรวจสอบ ติดตาม เร่งรัด กำกับดูแล และให้คำแนะนำในการปรับปรุงประมวล กฎหมายที่ได้ประกาศบังคับใช้แล้ว
- (๑๐) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ปมช. ระเบียบตาม (๒) ให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ

มาตรา ๑๔ ให้กรรมการตามมาตรา ๙ (๗) อยู่ในตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ (วาระกรรมการจากคณาจารย์ประจำ)

มาตรา ๑๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๑๔ กรรมการตามมาตรา ๙ (๗) พ้นจากตำแหน่ง เมื่อ (การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการจากคณาจารย์ประจำ)

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้

กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๖) เป็นบุคคลล้มละลาย

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

มาตรา ๑๖ ให้กรรมการเฉพาะกิจเข้าร่วมประชุม ปมช. เฉพาะในคราวที่มีการพิจารณาในเรื่องเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่กรรมการเฉพาะกิจผู้นั้นได้รับแต่งตั้งเข้ามา

ให้นำมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับแก่การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการเฉพาะกิจ โดยอนุโลม (การปฏิบัติหน้าที่กรรมการเฉพาะกิจและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการเฉพาะกิจ)

มาตรา ๑๗ ในการประชุม ปมช. ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การประชุมคณะกรรมการทุกคราวต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าห้าคนจึงจะเป็นองค์ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งรวมทั้งกรรมการเฉพาะกิจในเรื่องที่ตนรับผิดชอบ ให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (การประชุม ปมช).

มาตรา ๑๘ ป.ม. จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ คณะกรรมการมอบหมายก็ได้ (การตั้งอนุกรรมการ)

การประชุมของคณะกรรมการให้นำมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๙ ประธานกรรมการ และกรรมการ ป.ม. ย่อมได้รับค่าตอบแทน ตาม ระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (ค่าตอบแทน ป.ม.)

ระเบียบตามวรรคหนึ่งในส่วนที่เป็นค่าตอบแทนของกรรมการเฉพาะกิจให้กำหนดโดย คำวินิจฉัยส่วนที่เหมาะสมกับค่าตอบแทนของกรรมการ ป.ม. อื่น

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ ป.ม. รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของ ป.ม. (หน่วยงานธุรการของ ป.ม.)

เพื่อให้งานตามวรรคหนึ่งดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาจัดหน่วยงานขึ้นหน่วยงานหนึ่งเป็นการเฉพาะเพื่อรับผิดชอบงานดังกล่าว

#### หมวด ๓

#### การจัดทำประมวลกฎหมาย

#### ส่วนที่ ๑

#### ขั้นตอนการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

มาตรา ๒๑ ให้ ป.ม. จัดทำแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมาย โดยให้กำหนดเนื้อหาและขอบเขตในสาระของกฎหมายต่าง ๆ ที่จะนำมากำหนดเป็นประมวลกฎหมายและ กำหนดระยะเวลาของแผนงานหรือโครงการ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงความสะดวกของเจ้าหน้าที่และประชาชน ที่จะใช้กฎหมายหรือเข้าถึงข้อมูลนั้นได้โดยง่าย และเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรี (การเริ่มทำ ประมวลกฎหมาย)

มาตรา ๒๒ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการตามมาตรา ๒๑ แล้ว ให้ ป.ม. กำหนดให้จัดทำประมวลกฎหมายตามแผนงานหรือโครงการดังกล่าวและให้แต่งตั้ง คณะกรรมการยกร่างประมวลกฎหมายขึ้นคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “กยร.” ประกอบด้วย (การแต่งตั้ง คณะกรรมการยกร่างและองค์ประกอบของคณะกรรมการยกร่างตลอดจนคุณสมบัติ)



(๑) กรรมการเฉพาะกิจซึ่งได้รับแต่งตั้งเนื่องจากมีความเชี่ยวชาญในกฎหมายเรื่องนั้น ตามมาตรา ๙ (๘)

(๒) ผู้แทนจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอิสระ ที่รับผิดชอบกฎหมายทางด้าน นั้นมีจำนวนตามที่ ปมช. กำหนด

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญที่จะจัดทำประมวล กฎหมายในเรื่องนั้น จำนวนอย่างน้อยสามคน แต่ไม่เกินห้าคน

(๔) ผู้แทนจากกลุ่มประชาชนผู้ใช้กฎหมายทางด้านนั้น มีจำนวนตามที่ ปมช. กำหนด ให้หัวหน้าส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรอิสระที่รับผิดชอบในกฎหมายเรื่องนั้นตาม (๒) เป็นประธานกรรมการ และให้ ปมช. แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวเป็นกรรมการและ เลขานุการ และให้หน่วยงานดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบในการร่างประมวลกฎหมายในเรื่องนั้นเพื่อเสนอ ต่อ ปมช.

คุณสมบัติ และการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายตามวรรค หนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่ ปมช. กำหนด ทั้งนี้ ระเบียบดังกล่าวอาจกำหนดคุณสมบัติและการพ้นจาก ตำแหน่งของกรรมการให้มีความแตกต่างกันตามความเชี่ยวชาญก็ได้

มาตรา ๒๓ กยร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่าง)

(๑) ดำเนินการร่างประมวลกฎหมายตามที่ ปมช. มอบหมาย

(๒) จัดทำรายละเอียดตามที่กำหนดในมาตรา ๒๔ วรรคสอง เพื่อนำเสนอต่อ ปมช.

(๓) กำหนดบุคคลที่จะรับผิดชอบในการจัดทำรายงานและร่างประมวลกฎหมาย

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ปมช. มอบหมาย

ในการดำเนินการของ กยร. ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับร่างประมวลกฎหมายนั้นมีหน้าที่ สนับสนุนช่วยเหลือในการร่างประมวลกฎหมาย

มาตรา ๒๔ ให้ กยร. จัดทำโครงร่างของประมวลกฎหมายเบื้องต้น ซึ่งประกอบด้วยหัวข้อ หลักและหัวข้อย่อย และดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ กฎหมายในเรื่องนั้น โดยวิธีการตามที่กำหนดในระเบียบตามมาตรา ๑๓ เพื่อให้ได้ข้อมูลจากผู้ที่มีส่วน เกี่ยวข้องมาดำเนินการปรับปรุง จากนั้นจึงเสนอขอความเห็นชอบจาก ปมช. (รายละเอียดของโครงร่าง ประมวลกฎหมาย)

เมื่อ ปมช. ให้ความเห็นชอบโครงร่างของประมวลกฎหมายแล้ว ให้ กยร. จัดทำร่าง ประมวลกฎหมาย ซึ่งจะต้องประกอบด้วย

(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่กำหนดให้มีการใช้บังคับประมวลกฎหมายตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๕

(๒) ร่างประมวลกฎหมายที่จัดทำขึ้น

(๓) ตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติของร่างประมวลกฎหมายใหม่กับบทบัญญัติของ กฎหมายปัจจุบันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔

(๔) บัญชีรายชื่อบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕

มาตรา ๒๕ เมื่อ กยร. ดำเนินการยกร่างประมวลกฎหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ปมช. กำหนดในส่วนที่ ๒ เสร็จแล้ว ให้เสนอ ปมช. พิจารณาความครบถ้วนของประมวลกฎหมายที่ กยร. ได้จัดทำขึ้น และมอบหมายให้กรรมการเฉพาะกิจคนหนึ่งใน กยร. เป็น ผู้ติดตามชี้แจงรายละเอียดในร่างประมวลกฎหมายนั้น (การดำเนินการเสนอร่างประมวลกฎหมาย)

เมื่อ ปมช. เห็นว่าร่างประมวลกฎหมายที่ กยร. จัดทำขึ้นมีความครบถ้วนแล้ว ให้ดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายในเรื่องนั้นอีกครั้งหนึ่ง และนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาปรับปรุงร่างประมวลกฎหมายนั้น

มาตรา ๒๖ เมื่อได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๕ แล้ว ให้ ปมช. เสนอคณะรัฐมนตรีหรือนุมัติหลักการ และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาว่าบทบัญญัติที่นำมารวบรวมจัดทำเป็นประมวลกฎหมายนั้นมีการแก้ไขที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายที่นำมารวบรวมจัดทำเป็นประมวลกฎหมายหรือไม่ (การขออนุมัติหลักการและส่งสำนักงาน สดก. ตรวจสอบพิจารณา)

มาตรา ๒๗ เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาในรายละเอียดของร่างประมวลกฎหมายแล้วให้ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาดำเนินการเสนอสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาต่อไป

รายละเอียดของร่างประมวลกฎหมายที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาให้ประกอบด้วยรายการตามมาตรา ๒๔ วรรคสอง

มาตรา ๒๘ ในการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการในร่างประมวลกฎหมาย แต่ให้พิจารณาว่าร่างประมวลกฎหมายนั้นมีขอบเขตเกินไปจากที่กฎหมายปัจจุบันกำหนดไว้หรือไม่

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เฉพาะถ้อยคำ แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาไม่ได้ นอกจากเป็นเนื้อหาที่เห็นว่าขัดแย้งกันอยู่หรือเป็นกรณีตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๔

สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอาจนำบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นเรื่องเดียวกันหรือเกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกันกับร่างประมวลกฎหมายซึ่งประกาศบังคับใช้ภายหลังจากวันที่เสนอร่างประมวลกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎรมาบัญญัติรวบรวมไว้ในร่างประมวลกฎหมายได้

มาตรา ๒๙ กรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงหลักการของบทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายมาตราใดให้แตกต่างไปจากหลักการเดิมที่ปรากฏตามบทบัญญัติในกฎหมายที่รวบรวมมา เพื่อให้หลักการดังกล่าวมีความสอดคล้องกับหลักการของร่างประมวลกฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่มากยิ่งขึ้น หรือกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาเห็นว่ายังมีบทบัญญัติอื่นในกฎหมายที่รวบรวมมาหรือในกฎหมายอื่นที่มีหลักการเกี่ยวข้องกับหลักการของร่างประมวลกฎหมายที่กำลังพิจารณาอยู่ ให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีข้อสังเกตเกี่ยวกับการเสนอขอแก้ไขหลักการของบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในตารางเปรียบเทียบท้ายประมวลกฎหมาย

มาตรา ๓๐ ให้ ปมช. จัดทำรายงานผลการดำเนินการตามแผนงานหรือ โครงการให้ คณะรัฐมนตรีทราบปีละหนึ่งครั้ง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินการตามแผนงานหรือ โครงการ (การทบทวนการจัดทำประมวลกฎหมาย)

มาตรา ๓๑ ให้ ปมช. พิจารณาทบทวนการจัดทำประมวลกฎหมายภายหลังที่ได้ใช้บังคับ ประมวลกฎหมายไปแล้ว โดยต้องพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการใช้บังคับ ประมวลกฎหมายนั้น และจะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมของเนื้อหาสาระของประมวลกฎหมายที่จัดทำ ไปแล้ว ความสะดวกในการใช้ และหากจำเป็นก็อาจมีการกำหนดเนื้อหาสาระของประมวลกฎหมายในแต่ ละเรื่องกันใหม่

## ส่วนที่ ๒

### หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

มาตรา ๓๒ ในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ ให้รวบรวมกฎหมายหรือบทบัญญัติ ของกฎหมายในลำดับศักดิ์ที่เทียบเท่าพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักการของ ร่างประมวลกฎหมายที่จะจัดทำขึ้น เพื่อนำไปกำหนดเป็นบทบัญญัติของร่างประมวลกฎหมาย (การ รวบรวม)

ในการรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมาย ห้ามมิให้แก้ไข หลักการและถ้อยคำ เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา ๓๔

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่จำเป็นต้องบัญญัติบทยกเลิกกฎหมายบางฉบับหรือบทบัญญัติหนึ่ง บทบัญญัติใดของกฎหมายที่นำมารวบรวม ให้บัญญัติบทยกเลิกกฎหมายหรือบทบัญญัติดังกล่าวใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย

กฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมายที่จะถูกยกเลิกตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีลักษณะอย่าง หนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (เหตุในการยกเลิก)

- (๑) เป็นกฎหมายที่อาจขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ
- (๒) เหตุในการออกกฎหมายหรือบทบัญญัติในกฎหมายนั้นได้สิ้นสุดไปแล้ว
- (๓) กฎหมายหรือบทบัญญัติในกฎหมายที่ถูกสละทิ้งไปโดยหลักทั่วไปแล้วว่าสิ้นผล
- (๔) กฎหมายเก่าที่มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับกฎหมายใหม่หรือไม่มีผลเนื่องจากมีกฎหมาย

ใหม่แล้ว

- (๕) กฎหมายที่ไม่ได้มีการบังคับใช้ในทางปฏิบัติตลอดมาหรือไม่สามารถบังคับใช้ได้ตาม

ความจริง

(๖) กฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะภายในกำหนดระยะเวลาใดเวลาหนึ่งหรือเป็นบทเฉพาะกาล

ทั้งนี้ จะต้องระบุให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกยกเลิกเนื่องจากได้นำมาบัญญัติรวมไว้ในประมวลกฎหมาย และบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกยกเลิกโดยเหตุผลอื่นตามวรรคสองไว้ในตารางตามมาตรา ๒๔

มาตรา ๓๔ ในการจัดทำประมวลกฎหมาย ให้มีการแก้ไขหลักการและถ้อยคำของบทบัญญัติกฎหมายที่นำมารวบรวมได้เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้ (ห้ามแก้ไขหลักการ)

(๑) แก้ไขถ้อยคำหรือหลักการเพื่อมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมรูปแบบของถ้อยคำที่บกพร่องผิดพลาด ลำสมัย ฟุ่มเฟือย ไม่ชัดเจน หรือแก้ไขรูปแบบของถ้อยคำในลักษณะอื่นทำนองเดียวกันเพื่อให้บทบัญญัติในร่างประมวลกฎหมายเข้าใจได้ง่ายและสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องไม่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของบทบัญญัติกฎหมาย

ทั้งนี้ จะต้องระบุให้เห็นถึงความแตกต่างของการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งเหตุผลของการแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในตารางตามมาตรา ๒๔ ด้วย

มาตรา ๓๕ ในการจัดทำร่างประมวลกฎหมาย ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (ข้อควรคำนึง)

(๑) มีลักษณะของประมวลกฎหมายที่ดี ได้แก่ ความเป็นเอกภาพ ความเป็นระบบและสอดคล้องกัน ความสมบูรณ์ ความกระชับ ความชัดเจน และความสะดวกในการค้นหาและทำความเข้าใจ

(๒) ไม่ควรจัดทำประมวลกฎหมายที่มีขอบเขตเนื้อหาสาระกว้างเกินไปหรือแคบเกินไป

(๓) เป็นการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อประโยชน์สำหรับผู้ใช้กฎหมายไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ

(๔) ไม่ควรมีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่อ้างถึงประมวลกฎหมายอื่นที่ยังไม่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

(๕) ไม่ควรรนำบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะกาลมาบัญญัติรวมไว้ในประมวลกฎหมายหรือบัญญัติให้ยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว

(๖) ควรกำหนดขอบเขตของเรื่องที่จะจัดทำประมวลกฎหมายให้ชัดเจนว่ามีขอบเขตเพียงใด

(๗) ควรแบ่งเค้าโครงเป็นหัวข้อหลักและหัวข้อย่อยให้มีความเชื่อมโยงสอดคล้องและเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบและเป็นเอกภาพ

มาตรา ๓๖ ในการจัดทำร่างประมวลกฎหมาย อาจนำบทบัญญัติในหลายมาตรามาบูรณาการกันหรือแยกบทบัญญัติในมาตราหนึ่งออกเป็นหลายมาตรา รวมทั้งจัดลำดับของบทบัญญัติต่าง ๆ และจัดเป็นหมวดหมู่เป็นหัวข้อหลักและหัวข้อย่อยให้เป็นระบบสอดคล้องกัน (การจัดลำดับและหมวดหมู่)

มาตรา ๓๗ การจัดหมวดหมู่ของบทบัญญัติในประมวลกฎหมายให้คำนึงถึงความสอดคล้องกันของหลักการของบทบัญญัติ โดยให้แบ่งตามลำดับดังนี้ (ชื่อหมวดหมู่)

- (๑) บรรพ
- (๒) ลักษณะ
- (๓) หมวด
- (๔) ส่วน
- (๕) มาตรา
- (๖) ส่วนย่อยของมาตราตามที่กำหนดในระเบียบตามมาตรา ๑๓ (๒)

ในกรณีที่ประมวลกฎหมายใดไม่มีความจำเป็นจะต้องแบ่งหมวดหมู่ตาม (๑) - (๕) ก็ให้เริ่มต้นลำดับใดก่อนตามความเหมาะสมได้ และเรียงตามลำดับกันไป

มาตรา ๓๘ ในตอนท้ายของประมวลกฎหมาย ให้มีตารางเปรียบเทียบจำนวนสามช่องดังต่อไปนี้ (ตารางเปรียบเทียบ)

- (๑) ช่องที่หนึ่งเป็นบทบัญญัติในประมวลกฎหมายซึ่งเรียงลำดับตามเลขของมาตรา
- (๒) ช่องที่สองเป็นบทบัญญัติกฎหมายปัจจุบันที่นำมารวบรวมพร้อมด้วยรายละเอียดของการอ้างอิงถึงบทบัญญัติกฎหมายนั้น และ

(๓) ช่องที่สามเป็นข้อสังเกตและเหตุผลต่างๆทั้งในเรื่องรูปแบบและหลักการ ที่ได้มีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม โดยอาจจะบ่งชี้ถึงการแก้ไขเพิ่มเติมหลักการซึ่งจะได้ดำเนินการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายในภายหลังที่มีการประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมายแล้วด้วยก็ได้

ทั้งนี้ ตารางเปรียบเทียบตามวรรคหนึ่งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและเป็นเอกสารทางราชการที่ใช้อ้างอิงในการบังคับใช้ประมวลกฎหมาย

มาตรา ๓๙ ในตอนท้ายของประมวลกฎหมาย ให้มีบัญชีรายชื่อกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมายที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายต่อท้ายจากตารางเปรียบเทียบ โดยเรียงลำดับตามวันใช้บังคับกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมายนั้น และระบุด้วยว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้เปลี่ยนเป็นบทบัญญัติของมาตราใดในประมวลกฎหมาย

ทั้งนี้ บัญชีรายชื่อตามวรรคหนึ่งให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและเป็นเอกสารทางราชการที่ใช้อ้างอิงในการบังคับใช้ประมวลกฎหมาย (บัญชีรายชื่อบทบัญญัติของกฎหมายปัจจุบัน)

## บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๐ บรรดากฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ได้ประกาศโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติของกฎหมายที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนั้นใช้บังคับ ให้คง ใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับประมวลกฎหมายดังกล่าว จนกว่าจะมีกฎข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง ที่ออกตามประมวลกฎหมายใช้บังคับแทน

มาตรา ๔๑ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใด อ้างถึงบทบัญญัติ ของกฎหมายที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายฉบับใด ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น อ้างถึงบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายฉบับนั้นใน บทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกัน แล้วแต่กรณี

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก .

ง.

เอกสารประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวก  
ของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย  
(ประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ วันพุธที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๗)

# การจัดทำประมวลกฎหมาย

โดยวิธีการรวบรวมตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกัน  
และไม่มีการเปลี่ยนแปลงของเนื้อหา  
(codification à droit constant)  
ของฝรั่งเศส\*

จัดทำโดย

ฝ่ายเลขานุการ

คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย  
เพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย

---

\* นำข้อมูลมาจาก สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย โดย ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ และ ดร. วรณชัย บุญบำรุง, ๒๕๕๓ หน้า ๗๖-๑๑๑ (และปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันโดยนายศุภวัฒน์ สิงห์สว่าง (อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ) )



เสนอคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้า  
กฎหมายเพื่อพิจารณาในวันพุธที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๗

บันทึก

ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายในประเทศฝรั่งเศส<sup>๑</sup>

ตามที่คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายได้มีคำสั่ง  
ที่ ๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๗ กำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่  
พิจารณาจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องสำคัญที่กระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางเพื่อความ  
สะดวกในการค้นคว้าอ้างอิงให้ทันสมัยอยู่เสมอ นั้น เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสมีประสบการณ์และ  
มีความก้าวหน้าในการจัดทำประมวลกฎหมายในรูปแบบดังกล่าว ฝ่ายเลขานุการฯ จึงขอเสนอ  
ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสให้คณะกรรมการฯ ใช้  
ประกอบการพิจารณากำหนดแนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายต่อไป

๑. ความหมายของ “ประมวลกฎหมาย”

การจัดทำประมวลกฎหมายที่อยู่ในขอบอำนาจของคณะกรรมการฯ เป็นรูปแบบ  
ของการจัดทำประมวลกฎหมายที่เรียกกันในระบบกฎหมายฝรั่งเศสว่า “*la codification à droit  
constant*” ซึ่งมาตรา ๓ แห่งรัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐๐๐-๓๒๑ ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๐ ว่า  
ด้วยสิทธิของประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐ ได้ให้ความหมายเป็นครั้งแรกไว้ว่า “...  
หมายถึงการนำบทบัญญัติของกฎหมายทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่จัดทำประมวลกฎหมายมา  
รวบรวมและเรียบเรียงไว้ในประมวลกฎหมายตามเนื้อหาของเรื่อง การจัดทำประมวลกฎหมาย  
ดังกล่าวเป็นการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว เว้นแต่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไข  
เพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงให้บทบัญญัติที่นำมารวบรวมมีความสอดคล้องกัน เพื่อจัดลำดับศักดิ์ของ  
บทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้ถูกต้อง และเพื่อให้ระบบกฎหมายมีเอกภาพ”

๒. วัตถุประสงค์ของการจัดทำประมวลกฎหมาย

โดยที่หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งมักกระจัดกระจาย  
อยู่ตามกฎหมายมากมายหลายฉบับ ทำให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายยากที่จะเข้าใจ  
ระบบกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ การจัดทำประมวลกฎหมายจึงเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหา  
ดังกล่าว ด้วยการรวบรวมตัวบทกฎหมายในเรื่องหนึ่งไว้ในเอกสารฉบับเดียว โดยจัดโครงสร้าง  
ของบทบัญญัติ ในส่วนต่าง ๆ ให้เป็นระบบ มีความเชื่อมโยงต่อเนื่องกันเป็นเอกภาพ การนำเสนอ  
ในรูปแบบดังกล่าว

<sup>๑</sup>จัดทำโดยนายศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์ อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการฯ  
นักกฎหมายกฤษฎีกา ๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จะช่วยให้ประชาชนศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายในเรื่องหนึ่ง  
ในภาพรวม ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสได้วินิจฉัยว่า การจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึง  
ข้อมูลทางกฎหมายและเข้าใจกฎหมายโดยง่าย (l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi)  
ถือเป็นวัตถุประสงค์ที่มีลำดับศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญ (objectifs à valeur constitutionnelle)  
และเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับประชาชนในการใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้  
อย่างแท้จริง<sup>๑</sup> นอกจากนี้ การรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้โดยครบถ้วน  
ชัดเจนและสอดคล้องกันยังทำให้ประชาชนสามารถรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนอย่างชัดเจน อันเป็น  
การส่งเสริมหลักว่าด้วยความมั่นคงในทางกฎหมาย (le principe de sécurité juridique) อีกด้วย

### ๓. กระบวนการจัดทำประมวลกฎหมาย

คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย (La Commission supérieure de codification) เป็นองค์กรกลางที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแผนการดำเนินงานจัดทำประมวล  
กฎหมาย วิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย รวมทั้งให้ความเห็นชอบต่อร่างประมวลกฎหมายและร่าง  
แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการดังกล่าวมี  
นายกรัฐมนตรีเป็นประธานและมีประธานคณะจากสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) เป็นรอง  
ประธาน

นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบต่อแผนการจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นใน  
เรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยที่ประชุมร่วมระหว่างกระทรวง (la réunion interministérielle) จะกำหนด  
เนื้อหาและขอบเขตของประมวลกฎหมาย และมีเลขานุการเจ้าของเรื่อง (rapporteur) ซึ่งแต่งตั้ง  
โดยคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเป็นผู้รับผิดชอบกำหนดโครงสร้างของประมวล  
กฎหมาย จัดทำตัวร่าง และประสานการดำเนินงานระหว่างคณะกรรมการและกระทรวงที่เกี่ยวข้อง  
สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายได้กำหนด  
ไว้ใน หนังสือเวียน ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๖ ว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมาย  
(โปรดดูคำแปลหนังสือเวียนดังกล่าวซึ่งจัดทำโดย ดร.วรรณชัย บุญบำรุง ในเอกสารแนบ ๑)

### ๔. วิวัฒนาการในการจัดทำประมวลกฎหมาย

นับแต่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงจนถึงปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสได้จัดทำ  
ประมวลกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จนกล่าวได้ว่าฝรั่งเศสมีความก้าวหน้าในการ  
จัดทำประมวลกฎหมายมากที่สุดในโลก (โปรดดูรายชื่อประมวลกฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบัน  
และร่างประมวลกฎหมายที่อยู่ระหว่างการจัดทำในเอกสารแนบ ๒)

แต่เดิมประมวลกฎหมายมักจะประกาศใช้ในรูปแบบของกฎหมายลำดับรองของฝ่าย  
บริหารโดยออกเป็นรัฐกฤษฎีกาซึ่งผ่านการตรวจพิจารณาของสภาแห่งรัฐ (décrets en Conseil

<sup>๑</sup> คำวินิจฉัยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ Décision n° 99-421 DC – 16 décembre 1999,  
<http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1999/99421/99421/dc.htm>

d'Etat) ทั้งนี้ไม่ว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่นำมารวบรวมนั้นจะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (textes réglementaires) หรือกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ (textes législatifs) ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายที่จัดทำขึ้น ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๐ - ๑๙๘๒ รวมทั้งสิ้น ๒๑ ฉบับ มีเพียง ๓ ฉบับเท่านั้นที่ประกาศใช้ในรูปของรัฐบัญญัติ (lois)\* ส่วนที่เหลือเป็นประมวลกฎหมายที่ประกาศใช้โดยรัฐกฤษฎีกาแม้จะมีบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติรวมอยู่ด้วยก็ตาม โดยมีเพียง ๖ ฉบับเท่านั้นที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา (validation législative) ในภายหลัง"

การให้ความเห็นชอบโดยรัฐสภาต่อบทบัญญัติของประมวลกฎหมายในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีความสำคัญมาก เพราะจะมีผลเป็นการยกเลิกบทบัญญัติที่นำมาจากกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยให้ใช้บังคับบทบัญญัติที่รวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายแทน ด้วยเหตุนี้ การจัดทำประมวลกฎหมายจึงมีนัยกว้างกว่าการรวบรวมตัวบทกฎหมายไว้ในที่เดียวกัน (compilation) แต่มุ่งหมายที่จะนำประมวลกฎหมายมาบังคับใช้แทนที่กฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมในเรื่องนั้น ๆ

อย่างไรก็ดี การจัดทำประมวลกฎหมายโดยประกาศใช้ในรูปของรัฐกฤษฎีกาได้ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ตราบไต่ที่รัฐสภายังไม่ให้ความเห็นชอบต่อประมวลกฎหมายที่จัดทำขึ้น บทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายย่อมมีลำดับศักดิ์เป็นเพียงกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร และไม่มีผลยกเลิกบทบัญญัติเดิมที่อยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับ ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงมีทั้งบทบัญญัติในส่วนที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายและบทบัญญัติเดิมที่ยังคงอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ การที่มีบทบัญญัติของกฎหมายในลักษณะคู่ขนานเช่นนี้ย่อมสร้างความสับสนให้แก่ผู้ใช้บังคับกฎหมาย รวมทั้งประชาชนทั่วไปว่าจะต้องบังคับใช้บทบัญญัติในส่วนใด ซึ่งเป็นผลที่ตรงกันข้ามกับวัตถุประสงค์ในการจัดทำประมวลกฎหมายที่ต้องการให้กฎหมายมีความชัดเจนและง่ายแก่การเข้าใจ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าในกรณีที่มีข้อพิพาท ศาลมักจะใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่เดิม มิใช่บทบัญญัติที่รวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายใหม่ในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ ด้วยการตั้งคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและใช้กระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายโดยผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนประกาศใช้ในรูปของรัฐบัญญัติ ทำให้บทบัญญัติในประมวลกฎหมาย (ในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ) มีลำดับศักดิ์เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติทันทีตั้งแต่วันที่ประกาศใช้ประมวลกฎหมาย ซึ่งช่วยแก้ไขปัญหาคความทับซ้อนกัน ระหว่างบทบัญญัติในประมวลกฎหมายและบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ ได้ ทั้งนี้ ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายสำคัญ ๆ ด้วยวิธีการดังกล่าวหลาย

\* ได้แก่ ประมวลกฎหมายการเกณฑ์ทหาร ประมวลกฎหมายสัญชาติ และพระธรรมนูญศาลทหาร

\* เช่น ประมวลกฎหมายการผังเมือง ประมวลกฎหมายกองทุนประกันสังคม ประมวลกฎหมายจราจร

ฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ประมวลกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นผลงานชิ้นสำคัญของ คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการปฏิรูปวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย นับแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๘ จะมีผลเป็นที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง แต่เนื่องจากรัฐสภา มีร่างกฎหมาย สำคัญที่ต้องพิจารณาเป็นจำนวนมาก ประกอบกับรัฐบาลเองก็เห็นว่าการพิจารณาร่างประมวล กฎหมายมิใช่เรื่องเร่งด่วนที่ต้องบรรจุเข้าวาระการประชุมของรัฐสภา ร่างประมวลกฎหมายที่ผ่าน การพิจารณาของคณะกรรมการฯ แล้วจึงรอเข้าสู่วาระการพิจารณาของรัฐสภาอยู่เป็นเวลานาน ซึ่ง ระหว่างนั้นได้มีการตรากฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นบังคับใช้ในเรื่องเดียวกันมากมาย ทำให้บทบัญญัติ จำนวนมากในประมวลกฎหมายล้าสมัย ในชั้นของการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายของรัฐสภาจึง จำเป็นต้องมีการแปรญัตติเพื่อปรับปรุงบทบัญญัติให้เป็นปัจจุบัน ซึ่งทำให้กระบวนการพิจารณา ให้ความเห็นชอบต่อประมวลกฎหมายต้องล่าช้าออกไปอีก

เพื่อแก้ไขปัญหาค่าช้าและสภาวะชะงักงันในการจัดทำประมวลกฎหมาย จึง ได้มีการตรารัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๙๙-๑๐๗๑ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ เพื่อมอบอำนาจ ให้ฝ่ายบริหารสามารถตราข้อกำหนดเพื่อให้ความเห็นชอบต่อบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในประมวลกฎหมายบางฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายการศึกษา ประมวลกฎหมายสาธารณสุข ฯลฯ (โปรดดูคำแปลกฎหมายดังกล่าวในเอกสารแนบ ๓) ซึ่งคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่ารัฐบัญญัติดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ต่อมา รัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๒๐๐๓-๕๕๑ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ว่าด้วยการมอบอำนาจให้รัฐบาล ดำเนินการลดความซับซ้อนของกฎหมายได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถตราข้อกำหนดเพื่อจัดทำ ประมวลกฎหมายในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเพิ่มเติมได้อีก เช่น ประมวลกฎหมาย มรดกทางวัฒนธรรม ประมวลกฎหมายการศึกษาวิจัย ฯลฯ โดยประมวลกฎหมายการศึกษาวิจัย เป็นประมวลกฎหมายฉบับล่าสุดที่ตราเป็นข้อกำหนดขึ้นประกาศบังคับใช้ในเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายโดยการตราข้อกำหนด รวมทั้งบทวิเคราะห์การใช้เทคนิคดังกล่าวนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ จักได้จัดทำเป็นบันทึกเสนอให้ คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาในโอกาสต่อไป

## คำแปล

หนังสือเวียน ฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๖  
เกี่ยวกับเรื่องการจัดทำประมวลกฎหมาย (la codification) ของฝรั่งเศส

ในการสัมมนาเกี่ยวกับเรื่องการปฏิรูประบบราชการ (la réforme de l'Etat) เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ค.ศ. ๑๙๙๕ รัฐบาลฝรั่งเศสได้ตกลงใจที่จะดำเนินการให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จภายใน ๕ ปี การดำเนินงานดังกล่าวมีจุดประสงค์ที่สำคัญในการที่จะให้หลักการที่ว่า "บุคคลใดจะปฏิเสธว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้" (nui n'est censé ignorer la loi) สามารถบังคับการให้เป็นไปได้โดยง่ายขึ้น และเพื่อช่วยให้ประชาชน สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการ และผู้ประกอบการสามารถเข้าใจสิทธิและหน้าที่ของตนได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันว่ากฎหมายฝรั่งเศสมีอยู่เป็นจำนวนมากและมีความซับซ้อน กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำให้สถานการณ์ดังกล่าวหมดไป

ความจริงแล้ว ความพยายามที่จะดำเนินการในเรื่องทำนองดังกล่าวได้มีมานานแล้วตั้งแต่ครั้งการจัดทำประมวลกฎหมายนโปเลียนที่มีชื่อเสียงจำนวน ๕ ฉบับ และหลังสมัยสงครามโลกครั้งที่ ๒ ก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ศึกษาวิจัยการจัดทำประมวลกฎหมายและข้อบัญญัติ เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๕๒ และได้มีการร่างประมวลกฎหมายต่าง ๆ เป็นจำนวนกว่า ๔๐ ฉบับ จนกระทั่งในครั้งล่าสุดก็ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายชุดใหม่เมื่อ ปี ค.ศ. ๑๙๘๙ มีอำนาจในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวมากขึ้น มีผลทำให้สามารถประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมายต่าง ๆ อีกหลายฉบับ คือ เรื่องทรัพย์สินทางปัญญา (propriété intellectuelle) เรื่องคุ้มครองผู้บริโภค (consommation) เรื่องศาลการเงินการคลัง (juridictions financières) เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivités territoriales) และกำลังอยู่ในระหว่างพิจารณาดำเนินการอีกจำนวน ๑๕ ฉบับ

สำหรับมาตรการหรือวิธีการในการจัดทำประมวลกฎหมายนั้น เป็นเพียงการรวบรวมหรือประมวลกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อให้กฎหมายที่ความแน่นอนชัดเจนยิ่งขึ้นหรือที่เรียกว่า la codification "à droit constant" โดยการรวบรวมปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดำเนินการให้กฎหมายดังกล่าวมีความชัดเจนและง่ายขึ้นด้วย

หนังสือเวียนฉบับนี้มีจุดประสงค์ที่จะสรุปรูปแบบและวิธีการเกี่ยวกับการวางแผนดำเนินการ การเตรียมการ และการจัดทำประมวลกฎหมายต่าง ๆ โดยจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์

กรณีสมควรทำความเข้าใจเบื้องต้นว่า การจัดทำประมวลกฎหมายโดยวิธีดังกล่าวนี้เป็นเพียงนำกฎหมายต่าง ๆ ในเรื่องเดียวกันมารวมไว้ในที่เดียวกันเท่านั้น ความหมายที่แท้จริงจึงเป็นการรวบรวมกฎหมาย (compilation) ซึ่งแตกต่างจากการจัดทำประมวลกฎหมายในสมัยนโปเลียนหรือตามความเข้าใจของเราที่ว่า การจัดทำประมวลกฎหมายเป็นการนำหลักกฎหมายต่าง ๆ มากำหนดเป็นโครงสร้างของกฎหมายที่มีลักษณะเชื่อมโยงต่อเนื่องกันเป็นเอกภาพจนสามารถมองเห็นภาพรวมของกฎหมายได้

ของขั้นตอนการดำเนินการประมวลกฎหมายและอำนาจหน้าที่ (๑) วิธีการร่างประมวลกฎหมาย (๒) และปัญหาข้อกฎหมายในบางประเด็น (๓)

๑. หลักเกณฑ์ของขั้นตอนการดำเนินการและอำนาจหน้าที่ (Règles de procédure et de compétence) ในส่วนนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของขั้นตอนการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมาย (๑.๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย (๑.๒) และการดำเนินการร่วมกันกับรัฐสภา (๑.๓)

๑.๑ ขั้นตอนการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมาย (Procédure de codification)

๑.๑.๑ แผนงานทั่วไป (Programmation générale)

แผนงานการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายจะดำเนินการต่อไปนั้น จะเริ่มต้นจากข้อเสนอของกระทรวงต่างๆ และของคณะกรรมการปฏิรูประบอบราชการ (Commissariat à la réforme de l'Etat) โดยจะได้มีการติดต่อประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานอื่นๆ อย่างกว้างขวางคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (le secrétariat général du Gouvernement) สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา (le secrétariat général du Parlement) สำนักงานสภาแห่งรัฐ (le secrétariat général du Conseil d'Etat) สำนักงานศาลสูงสุด (le secrétariat général de la Cour de cassation) สำนักงานศาลบัญชี (le secrétariat général de la Cour des comptes) สำนักงานเลขาธิการมหาวิทยาลัย (le secrétariat de l'Université) และสำนักงานเลขานุการของกรมต่างๆ (le secrétariat général de l'ensemble des départements ministérielles)

คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๕ ให้ความเห็นชอบกับแผนงานการดำเนินการสำหรับช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๖ - ๒๐๐๐ ซึ่งอยู่ต่อท้ายหนังสือเวียนฉบับนี้ โดยรัฐมนตรีของกระทรวงต่างๆ ยังคงสามารถที่จะเสนอแผนงานการจัดทำประมวลกฎหมายอื่นๆ เพิ่มเติมอีกได้

๑.๑.๒ การตัดสินใจในการเริ่มจัดทำประมวลกฎหมาย (Décision de principe de lancement d'un code)

รองประธานคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายจะเสนอให้นายกรัฐมนตรีจัดให้มีการประชุมร่วมกันของผู้แทนจากกระทรวงต่างๆ (une réunion interministérielle) เพื่อพิจารณาให้มีการดำเนินการเริ่มจัดทำประมวลกฎหมายต่างๆ ไม่ว่าจะประมวลกฎหมายฉบับใหม่หรือการปรับปรุงประมวลกฎหมายที่มีอยู่แล้วทั้งฉบับ การประชุมดังกล่าวจะมีเจ้าหน้าที่ของทีมงานที่ปรึกษาและช่วยเหลือนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

ในการประชุมดังกล่าว ที่ประชุมจะได้กำหนดหลักการทั่วไปในการที่จะกำหนดกรอบของการคัดเลือกบทบัญญัติที่ควรนำมาประมวลไว้ ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้สามารถกำหนดกรอบหรือขอบเขตของประมวลกฎหมายให้ได้ชัดเจนที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งความชัดเจนแน่นอนของกรอบดังกล่าวมีความจำเป็นโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีเนื้อหาที่อาจเกี่ยวข้องกับประมวล

กฎหมายหลายฉบับที่ใช้บังคับอยู่หรือที่อยู่ในโครงการที่จะดำเนินการจัดทำ เนื่องจากจะช่วยแก้ไข ปัญหาในเรื่องความชัดเจนเกี่ยวกับหลักการหรือความขัดแย้งกันระหว่างรัฐมนตรีต่าง ๆ ได้ ซึ่ง ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวที่ได้เคยเกิดขึ้นมานั้นมักจะส่งผลทำให้เกิดความสับสนในการดำเนินการ จัดทำประมวลกฎหมายได้

ที่ประชุมยังจะได้กำหนดเรื่องการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างกระทรวงซึ่งเป็น เจ้าของเรื่องหรือเป็นผู้รับผิดชอบกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยจะได้มีการกำหนดหน่วยงาน ของรัฐ (un service de l'Etat) ซึ่งสังกัดในกระทรวง ให้เป็นเจ้าของเรื่องมีหน้าที่ในการเตรียม จัดทำร่างประมวลกฎหมาย (le projet de code)

นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดวันที่ประมวลกฎหมายนั้นจะแล้วเสร็จอีกด้วย หลักการต่าง ๆ ของที่ประชุมดังกล่าวจะถูกกำหนดในเอกสารสรุปผลการประชุม ระหว่างกระทรวง (un compte rendu interministériel) ซึ่งสามารถนำไปใช้อ้างอิงได้

มติเกี่ยวกับหลักการต่าง ๆ ดังกล่าวจะต้องได้รับการปฏิบัติตามโดยจะต้องมีการ เริ่มลงมือดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมาย โดยคณะทำงานโดยทันที

#### ๑.๑.๓ การเริ่มดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมาย (Mise en place de la mission de codification)

หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่องจะได้รับการจัดสรรทั้งบุคลากรและเครื่องมือ เครื่องมือที่จำเป็นในการที่จะดำเนินงานเตรียมการจัดทำประมวลกฎหมายภายในระยะเวลาที่ กำหนดโดยจะมีการจัดตั้งคณะทำงานถาวรในการจัดทำประมวลกฎหมายอยู่ในบังคับบัญชา และกำกับดูแลโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูง มาตรการหรือวิธีการต่าง ๆ ที่มีจุดประสงค์เพื่อช่วยให้เกิด ความรวดเร็วหรือประสิทธิภาพในการดำเนินงานจะได้รับการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้ คณะทำงานได้รับความช่วยเหลือหรือประสานงานจากเจ้าหน้าที่หน่วยงานต่าง ๆ

การดำเนินการดังกล่าวยังได้รับความช่วยเหลือในเรื่องอุปกรณ์เครื่องมือ เครื่อง คอมพิวเตอร์ หรือระบบฐานข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับหน่วยงานที่ไม่ค่อยจะมีประสบการณ์ เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายก็สามารถที่จะขอคำปรึกษาหรือข้อมูลจากคณะกรรมการจัดทำ ประมวลกฎหมายซึ่งสามารถแนะนำตัวอย่างหรือประสบการณ์ดำเนินการของหน่วยงานอื่นที่ได้ ดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายเสร็จสิ้นไปแล้วได้

ในทุกกรณี เป็นหน้าที่ของทีมงานที่ปรึกษาและช่วยเหลือรัฐมนตรี (cabinet du ministre) ในการที่จะติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินการและดำเนินการและดำเนินการทุก วิธีทางที่จำเป็นหรือสมควร

#### ๑.๑.๔ การจัดตั้งคณะทำงานเพื่อจัดทำประมวลกฎหมาย (Mise en place du groupe de travail)

หน่วยงานผู้เป็นเจ้าของเรื่องจะเรียกประชุมคณะทำงานซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ของหน่วยงานนั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจและผู้ตรวจการของหน่วยงานดังกล่าว ตัวแทนของหน่วยงานของรัฐที่ประชุมระหว่างกระทรวงด้วยกันได้คัดเลือก รวมทั้งกรรมการ

เจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่อง (le rapporteur particulier)<sup>๖</sup> ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย

คณะทำงานดังกล่าวจะเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะทำหน้าที่เป็นประธานของที่ประชุมหรือในกรณีที่จำเป็นอาจเป็น หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ของทีมงานที่ปรึกษาและช่วยเหลือรัฐมนตรี

การแต่งตั้งสมาชิกของคณะทำงานดังกล่าวนี้จำเป็นที่จะต้องคัดเลือกบุคคลที่มีอำนาจเพียงพอในการที่จะเป็นตัวแทนของหน่วยงานและสามารถดำเนินการให้มีผลผูกพันหน่วยงานของตนได้

คณะทำงานอาจได้รับการช่วยเหลือจากผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายได้คัดเลือก โดยคณะกรรมการฯ อาจกำหนดค่าตอบแทนไม่เกินไปกว่าจำนวนที่คณะกรรมการฯ มีอำนาจให้ด้วยก็ได้ และในส่วนที่เกี่ยวกับงานที่ต้องใช้เครื่องมือหรืองานที่ต้องการให้เสร็จทันเวลา คณะทำงานสามารถขอความช่วยเหลือหรือร่วมมือจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐได้

#### ๑.๑.๕ งานในขั้นตอนเริ่มต้น (Travaux préliminaires)

คณะทำงานจะเริ่มดำเนินการในเบื้องต้นในทันทีโดยจะทำการตรวจสอบบทบัญญัติของกฎหมายทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะทำและกำหนดขอบเขตของร่างประมวลกฎหมายโดยละเอียด ซึ่งงานในส่วนนี้อาจจะต้องใช้ประโยชน์จากระบบฐานข้อมูลทางกฎหมายในคอมพิวเตอร์ และภายในกำหนดเวลา ๒ เดือน นับตั้งแต่มีการเริ่มดำเนินการของคณะทำงาน คณะทำงานจะแจ้งให้รองประธานคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายให้ทราบถึงรายละเอียดเกี่ยวกับตารางกำหนดเวลาส่วนหน้าที่คาดว่าจะดำเนินงานขั้นตอนต่าง ๆ จะแล้วเสร็จ ซึ่งกำหนดระยะเวลาต่าง ๆ ดังกล่าวจะกำหนดโดยที่ประชุมร่วมกันระหว่างกระทรวง

คณะทำงานจะได้กำหนดร่างของเค้าโครงละเอียด (un projet de plan détaillé) โดยการดำเนินการในขั้นตอนแรกนี้ คณะทำงานจะได้ปรึกษากับหน่วยงานของกระทรวงตามที่เห็นว่าจำเป็น (เช่น คณะกรรมการระดับสูง หรือสภาระดับสูง) และหน่วยงานอิสระอื่น ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง และยังสามารถที่จะปรึกษากับบุคคลอื่นที่อาจเป็นประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้แทนของผู้ใช้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น หรือผู้ปฏิบัติงาน อาจารย์สอนวิชากฎหมายและหากเห็นสมควรยังสามารถที่จะปรึกษากับองค์กรต่าง ๆ ที่เป็นตัวแทนขององค์กรวิชาชีพหรือผู้ปฏิบัติงานได้ด้วย

การปรึกษาหารือดังกล่าวจะเป็นวิธีการที่ช่วยไม่ให้เกิดความไม่เข้าใจหรือการเข้าใจผิดที่อาจจะเกิดขึ้นได้ในกระบวนการให้ความเห็นชอบประมวลกฎหมายนั้น

ในการพิจารณาบทบัญญัติในบางส่วนของประมวลกฎหมาย คณะทำงานยังต้องร่วมประชุมปรึกษากับบางหน่วยงาน เช่น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอาญาสำหรับ

<sup>๖</sup> โปรดดูข้อ ๑.๒.๔



การพิจารณาบทกำหนดโทษทางอาญา หรือกระทรวงกิจการโพ้นทะเลสำหรับบทบัญญัติที่  
เกี่ยวข้องกับจังหวัดหรือดินแดนโพ้นทะเล หรือสถาบันกฎหมายท้องถิ่นของแคว้นอัลซาค-โมแซล  
(Alsace – Moselle)

จากนั้น คณะทำงานจะได้เสนอร่างของเค้าโครงเพื่อขอความเห็นชอบจาก  
คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย

#### ๑.๑.๖ การจัดทำประมวลกฎหมายส่วนที่เป็นกฎหมายฝ่ายนิติ บัญญัติ (Préparation du projet de partie Législative)

หลังจากที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายได้ให้ความเห็นชอบกับเค้าโครง  
ดังกล่าวแล้ว ก็จะได้มีการเริ่มดำเนินการยกร่างประมวลกฎหมายส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติ  
บัญญัติก่อน

ทีมงานที่ปรึกษาและช่วยเหลือรัฐมนตรีต่าง ๆ จะได้รับแจ้งให้ทราบถึงประเด็น  
ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ในกรณีที่หน่วยงานของ  
รัฐต่าง ๆ ยังไม่สามารถตกลงกันได้และประเด็นดังกล่าวเป็นปัญหาทางวิชาการ รัฐมนตรีเจ้าของ  
เรื่องก็จะเสนอให้คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเป็นผู้พิจารณา แต่หากเป็นปัญหาที่สำคัญ  
มากก็อาจเสนอให้ที่ประชุมระหว่างกระทรวงเป็นผู้พิจารณา นอกจากนี้ รองประธานคณะกรรมการ  
จัดทำประมวลกฎหมายอาญาอาจร้องขอให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาดในปัญหาดังกล่าวก็ได้

คณะกรรมการฯ อาจพิจารณาร่างประมวลกฎหมายส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่าย  
นิติบัญญัติโดยการประชุมครั้งเดียวหรือหลายครั้ง โดยจะมีกรรมการกลุ่มย่อยทำการพิจารณา  
ศึกษาก่อน จากนั้นจึงจะนำเสนอสู่คณะกรรมการฯ พร้อมด้วยข้อสังเกตของกรรมการกลุ่มย่อย

ภายหลังจากร่างประมวลกฎหมายนั้นได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการฯ  
แล้วรองประธานคณะกรรมการฯ จะส่งร่างดังกล่าวให้รัฐบาล โดยจะมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี  
ชี้แจงเกี่ยวกับเรื่องหลักการทั่วไปของประมวลกฎหมาย รวมทั้งอาจมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการ  
ดำเนินการให้กฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้บังคับอยู่สอดคล้องกันหรือทำให้ง่ายขึ้นหรือปรับปรุงให้ดีขึ้นได้

ขั้นตอนอื่น ๆ ของการให้ความเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายก็จะเหมือนกับ  
ขั้นตอนการเสนอกฎหมายทั่วไป โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (le secrétariat général du  
gouvernement) จะส่งร่างไปยังสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) จากนั้นเมื่อร่างประมวลกฎหมาย  
ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้วก็จะมีการนำเสนอร่างเข้าสู่การพิจารณาของสภา  
ผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นการดำเนินการเสนอกฎหมายตามปกติธรรมดาทั่วไป

#### ๑.๑.๗ การจัดทำประมวลกฎหมายส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่าย บริหาร (Préparation du projet de partie Réglementaire)

ในอดีตที่ผ่านมา ขั้นตอนเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายที่  
เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารนั้น อาจเกิดความล่าช้าเป็นอย่างมากจนอาจจะใช้เวลาหลายเดือนได้  
ซึ่งหากเป็นไปได้ ประมวลกฎหมายทั้งฉบับควรที่จะได้รับการจัดทำและประกาศบังคับใช้ไปพร้อม  
กันเนื่องจากการที่บทบัญญัติทั้งสองส่วนดังกล่าวข้างต้นประกาศใช้บังคับไม่พร้อมกัน อาจ

ก่อให้เกิดความไม่สะดวกหรืออุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยจะทำให้ไม่ทราบแน่นอนว่าจะมีการประกาศบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารเมื่อใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงควรที่จะมีการเริ่มพิจารณากำหนดเรื่องต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารไปพร้อมกับส่วนที่เป็นกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการจัดทำร่างบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมายฝ่ายบริหารนั้น ควรเริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายได้ให้ความเห็นชอบกับเค้าโครงของร่างประมวลกฎหมายบางส่วนที่เป็นกฎหมายฝ่ายบริหารเป็นอย่างช้า

คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายจะพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างบทบัญญัติส่วนที่เป็นกฎหมายฝ่ายบริหารในลักษณะเดียวกันกับบทบัญญัติส่วนที่เป็นกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรองประธานคณะกรรมการฯ จะมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีชี้แจงถึงปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ที่อาจเกิดขึ้นได้ จากนั้นการประกาศบังคับใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีขั้นตอนทำนองเดียวกับพระราชกฤษฎีกาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ (décret en Conseil d'Etat)

ภายหลังจากที่สภาแห่งรัฐได้พิจารณาร่างบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว หากเกิดความล่าช้าขึ้นภายหลังขั้นตอนนี้จะถือว่าไม่มีเหตุผลที่สมควร ดังนั้น กระทรวงที่เป็นเจ้าของเรื่องควรจะต้องรีบดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการลงนามกำกับโดยผู้มีอำนาจและประกาศบังคับใช้โดยเร็ว

หากเกิดความล่าช้าขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในขั้นตอนการยกร่าง การลงนามกำกับหรือการประกาศบังคับใช้ กรรมการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่อง (les rapporteurs particuliers) จะเป็นผู้แจ้งให้รองประธานคณะกรรมการฯ ทราบ ซึ่งรองประธานฯ ก็จะได้สอบถามไปยังนายกรัฐมนตรีต่อไป

#### ๑.๑.๘ รูปแบบการเสนอร่างประมวลกฎหมาย (Présentation formelle des projets)

ร่างประมวลกฎหมายทั้งในส่วนกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจะถูกเสนอโดยมีการจัดทำบัญชีตารางเปรียบเทียบซึ่งประกอบด้วยอย่างน้อย ๓ ช่อง คือ ช่องที่เป็นร่างบทบัญญัติ ช่องที่เป็นกฎหมายปัจจุบันพร้อมด้วยรายละเอียดของการอ้างอิงกฎหมายนั้น และช่องที่เป็นข้อสังเกตและเหตุผลต่าง ๆ ทั้งในเรื่องรูปแบบและเรื่องเนื้อหาที่ได้มีการยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมาย

สำหรับร่างกฎหมายในส่วนที่กำหนดให้ใช้บังคับประมวลกฎหมายนั้น จะประกอบด้วยสี่มาตราเป็นอย่างน้อย คือ มาตราที่กำหนดให้ใช้บังคับประมวลกฎหมายที่อยู่ท้ายร่างกฎหมายฉบับดังกล่าว มาตราที่กำหนดให้ยกเลิกบทบัญญัติเดิมและให้ใช้บังคับบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายใหม่ มาตราที่ระบุให้บทบัญญัติที่อ้างถึงบทบัญญัติของกฎหมายอื่น (les dispositions "suiveuses") จะมีผลเป็นการถูกแก้ไขโดยปริยายหากได้มีการแก้ไขบทบัญญัติที่ถูกอ้างถึง (les disposition "pilotes") และมาตราที่กำหนดให้มีการยกเลิกกฎหมาย

<sup>๘</sup> รายละเอียดในเรื่องนี้โปรดดูข้อ ๒ เรื่องการระบุเนื้อหาของบทบัญญัติหนึ่งไว้ในอีกบทบัญญัติหนึ่ง

๑.๒ องค์ประกอบของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย  
(l'organisation de la Commission supérieure de codification)

พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ ๘๙ - ๖๔๗ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๙ (ต่อมาได้ถูกแก้ไข) ได้กำหนดเรื่ององค์ประกอบและการทำงานของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเอาไว้ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกา ฉบับที่ ๘๙-๗๐๔ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๙ ยังได้กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการ (une commission adjointe) ขึ้นอยู่กับคณะกรรมการฯ มีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายทั้งหมดทั้งกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่เกี่ยวข้องกับเขตการปกครองของดินแดนโพ้นทะเลทั้ง ๓ เขต ตลอดจนมีหน้าที่ดูแลให้มีการกำหนดบทบัญญัติในส่วนที่ใช้บังคับเฉพาะกับเขตการปกครองดังกล่าวในชั้นพิจารณาอย่างประมวลกฎหมายของคณะกรรมการฯ

๑.๒.๑ รองประธานคณะกรรมการฯ (Vice-président)

รองประธานคณะกรรมการฯ จะทำหน้าที่ประธานแทนในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่ได้อาสาประชุม และยังมีอำนาจในการสั่งการเกี่ยวกับงานธุรการประจำ ทำหน้าที่ประธานในการประชุมของคณะกรรมการฯ กำหนดแผนงานของคณะกรรมการฯ (comité de pilotage) (โปรดดูข้อ ๑.๒.๖) และในกรณีที่จำเป็นที่อาจทำหน้าที่ประธานกรรมการกลุ่มย่อยบางชุดด้วย

รองประธานคณะกรรมการฯ จะเป็นผู้รับผิดชอบในการที่จะให้โครงการจัดทำประมวลกฎหมายต่าง ๆ เป็นไปด้วยดี ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจของนายกรัฐมนตรี

๑.๒.๒ กรรมการเจ้าของเรื่องทั่วไปและผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่องทั่วไป (Rapporteur général et rapporteur général adjoint)

รองประธานคณะกรรมการฯ จะมีกรรมการเจ้าของเรื่องทั่วไปและผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่องทั่วไปเป็นผู้ช่วยเหลือในการเตรียมการและติดตามการประชุมต่าง ๆ โดยบุคคลทั้งสองจะเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการกำหนดแผนงานของคณะกรรมการฯ และกรรมการกลุ่มย่อย ซึ่งเรียกประชุมโดยรองประธานคณะกรรมการฯ รวมทั้งการประชุมของคณะกรรมการเองด้วย และยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของคณะกรรมการฯ ในการประชุมร่วมกันระหว่างกระทรวงต่าง ๆ เพื่อใช้ชี้ขาดในการดำเนินงานจัดทำประมวลกฎหมาย นอกจากนี้ ยังเป็นผู้ติดตามการดำเนินงานของบรรดากรรมการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่อง (rapporteur particuliers) และร่วมกับรองประธานคณะกรรมการฯ ในการจัดทำรายงานประจำปีของคณะกรรมการฯ อีกด้วย

๑.๒.๓ เลขานุการทั่วไป (Secrétaire général)

เลขานุการทั่วไปมีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารทั่วไปของคณะกรรมการฯ และการติดต่อประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยทำงานภายใต้การกำกับดูแลของรองประธานคณะกรรมการฯ เช่น ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการกำหนดแผนงานของคณะกรรมการฯ

#### ๑.๒.๔ กรรมการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่อง (Rapporteurs particuliers)

คณะกรรมการฯ จะได้กำหนดตัวบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่อง ซึ่งโดยปกติจะมาจากสภาแห่งรัฐและศาลการบัญชี ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ผู้พิพากษาศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้น ผู้พิพากษาศาลบัญชีประจำแคว้นหรืออาจารย์ของมหาวิทยาลัย กรรมการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องแต่ละคนอาจได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบประมวลกฎหมายฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยเป็นผู้รับผิดชอบให้การร่างประมวลกฎหมายของคณะกรรมการฯ ดำเนินไปด้วยดี และยังเป็นผู้ประสานงานระหว่างคณะกรรมการฯ กับคณะทำงานด้วย

กรรมการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องจะดำเนินการติดตามการร่างประมวลกฎหมาย นับตั้งแต่ที่ได้มีการเริ่มดำเนินการจนกระทั่งได้มีการประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมายส่วนที่เป็นกฎหมายฝ่ายบริหารในราชกิจจานุเบกษา (Journal officiel)

การดำเนินงานของกรรมการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องนั้นจะไม่มีอยู่ในฐานะมีอำนาจเหนือหรืออยู่ใต้บังคับบัญชาของกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำประมวลกฎหมายแต่มีหน้าที่ในการดำเนินการให้การจัดทำประมวลกฎหมายเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยจะมีการประสานงานติดต่อกันอย่างใกล้ชิดกับผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายหรือช่วยแก้ไขปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการดังกล่าว

อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของกรรมการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่อง คือ จะเป็นผู้ให้คำแนะนำกระทรวงต่าง ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมาย และคอยดูแลให้การร่างกฎหมายสอดคล้องหรือเป็นไปตามหลักการหรือแนวทางตามที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้ ควบคุมดูแลให้เป็นขั้นตอนการร่างประมวลกฎหมายทั้งในส่วนกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายฝ่ายบริหาร เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ และเสนอปัญหาอุปสรรคที่สำคัญให้คณะกรรมการฯ พิจารณาตัดสินใจ

นอกจากนี้ ในกรณีที่รองประธานคณะกรรมการฯ ได้ร้องขอ กรรมการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องจะเข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการกลุ่มย่อย หรือคณะกรรมการกำหนดแผนงานของคณะกรรมการฯ และจะรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานรวมทั้งเสนอร่างประมวลกฎหมายต่อคณะกรรมการฯ เป็นผู้ตรวจสอบร่างประมวลกฎหมายครั้งสุดท้ายก่อนที่จะส่งไปยังนายกรัฐมนตรีรวมทั้งเตรียมร่างหนังสือของรองประธานคณะกรรมการฯ ที่มีไปยังนายกรัฐมนตรีด้วย เป็นผู้ช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย โดยเฉพาะบทบัญญัติในส่วนที่กำหนดให้ยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ที่จะได้มีการนำมากำหนดไว้ในประมวลกฎหมายรวมทั้งเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติด้วย

#### ๑.๒.๕ การประชุมของคณะกรรมการฯ (Séances plénières)

โดยปกติรองประธานคณะกรรมการฯ จะจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการฯ เดือนละหนึ่งครั้ง ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๘๕ -๖๔๗ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ค.ศ. ๑๙๘๔

ได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ ประกอบด้วยรองประธานคณะกรรมการฯ กรรมการถาวร กรรมการเฉพาะประมวลกฎหมายที่ได้มีการพิจารณา กรรมการเจ้าของเรื่องทั่วไปและผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่องทั่วไป

สำหรับผู้แทนของหน่วยงานนั้นจะต้องดำรงตำแหน่งในระดับหัวหน้าส่วนราชการ ส่วนกลางหรือรองหัวหน้าส่วนราชการส่วนกลางในกรณีที่มีเหตุขัดข้อง

กรรมการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องและหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายจะเป็นผู้เสนอเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายต่อคณะกรรมการฯ โดยมีเลขานุการทั่วไปทำหน้าที่เป็นเลขานุการที่ประชุม

คณะกรรมการฯ จะประชุมเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายหรือโครงการต่าง ๆ ที่เสนอโดยหน่วยงานของรัฐในชั้นตอนต่างๆ ของการจัดทำประมวลกฎหมาย และเพื่อกำหนดหลักการหรือแนวทางรวมทั้งวิธีการยกร่างประมวลกฎหมาย และยังพิจารณาและให้ความเห็นชอบกับเค้าโครงของแผนงานและรายงานประจำปี

๑.๒.๖ คณะกรรมการกำหนดแผนงานคณะกรรมการ (Comité de pilotage)

คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยรองประธานคณะกรรมการฯ กรรมการเจ้าของเรื่องทั่วไป ผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่องทั่วไป เลขานุการทั่วไป ที่ปรึกษาทางเทคนิค และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะมีการประชุมทุกสัปดาห์

คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่จัดเตรียมแผนงานการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ รวมทั้งรายงานประจำปี มีหน้าสรุปความคืบหน้าของการร่างประมวลกฎหมายและให้ความเห็นชอบร่างประมวลกฎหมาย และยังมีหน้าที่เตรียมการประชุมของกรรมการกลุ่มย่อยและการประชุมของคณะกรรมการฯ ด้วย

๑.๒.๗ กรรมการกลุ่มย่อย (Groupes restreints)

องค์ประกอบของกรรมการกลุ่มย่อยชุดต่าง ๆ จะขึ้นอยู่กับการจัดทำประมวลกฎหมายแต่ละฉบับ โดยอาจจะประกอบด้วยรองประธานคณะกรรมการฯ และกรรมการที่ต้องเข้าประชุมเสมอได้แก่กรรมการเจ้าของเรื่องทั่วไปหรือผู้ช่วยกรรมการเจ้าของเรื่องทั่วไป นอกจากนี้ยังประกอบด้วยกรรมการอื่น ๆ คือตัวแทน (หรือผู้ทำการแทน) ของสภาแห่งรัฐ ของศาลสูงสุด หรือของศาลบัญชี กรรมการเจ้าของเรื่องเฉพาะเรื่องและหัวหน้าผู้รับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมาย

กรรมการกลุ่มย่อยจะได้เสนอประเด็นปัญหาที่สำคัญหรือที่เป็นอุปสรรคของร่างประมวลกฎหมายให้คณะกรรมการฯ พิจารณามีมติ

๑.๓ การดำเนินงานร่วมกันกับรัฐสภา (une coopération active avec le Parlement)

การจัดทำประมวลกฎหมายนั้นนับว่าเป็นการร่วมมือกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยบทบาทสำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติมีที่มาจากภารกิจวิธีการจัดทำ

ประมวลกฎหมายโดยฝ่ายบริหารเอง (voie réglementaire) มาเป็นวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายโดยผ่านรัฐสภา (voie législative)

ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับที่ ๘๙-๖๔๗ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ค.ศ. ๑๙๔๙ กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นผู้แทนฝ่ายนิติบัญญัติในคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย ซึ่งช่วยทำให้การร่างประมวลกฎหมายสมบูรณ์ยิ่งขึ้นและยังช่วยให้เกิดการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและความเข้าใจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับขอบเขตและโครงสร้างหรือเค้าโครงของประมวลกฎหมายต่าง ๆ

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณาให้ความเห็นชอบกับประมวลกฎหมายส่วนที่เป็นกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัตินั้น มีผลเท่ากับทำให้ประมวลกฎหมายมีผลบังคับเป็นกฎหมายและบังคับใช้แทนกฎหมายที่บังคับใช้ก่อนหน้านั้นซึ่งถูกยกเลิกไป

เนื่องจากฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทสำคัญในการจัดทำประมวลกฎหมาย เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงมีความสำคัญอย่างมากในการที่จะต้องมีการดูแลให้ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารเป็นไปด้วยดี จึงเป็นเหตุผลว่าเหตุใดรัฐมนตรีผู้มีอำนาจซึ่งโดยทั่วไปได้แก่รัฐมนตรีของกระทรวงที่หน่วยงานในกระทรวงนั้นรับมอบหมายให้เป็นเจ้าของเรื่อง จะเป็นผู้เสนอร่างประมวลกฎหมายนั้นต่อรัฐสภาเสมอ

๒. วิธีการร่างประมวลกฎหมาย (méthodes) ในส่วนนี้จะกล่าวถึงหลักและกฎเกณฑ์พื้นฐาน (๒.๑) องค์ประกอบของประมวลกฎหมาย (๒.๒) และรูปแบบการนำเสนอบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย (๒.๓)

๒.๑ หลักและกฎเกณฑ์พื้นฐาน (principes et règles fondamentales)

๒.๑.๑ การจัดทำประมวลกฎหมายโดยการรวบรวมหรือประมวลกฎหมายมีอยู่แล้วเพื่อให้กฎหมายมีความแน่นอนชัดเจนขึ้น (codification "à droit constant")

โดยหลักแล้วประมวลกฎหมายต่าง ๆ เป็นเพียงการนำบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ที่ยังใช้บังคับอยู่ในขณะที่ดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายมากำหนดรวมไว้ในประมวลกฎหมายเท่านั้น โดยจะไม่มี การแก้ไขหลักการในเนื้อหาของกฎหมายนั้น (une réforme du fond du droit) วิธีการและขอบเขตของการจัดทำประมวลกฎหมายดังกล่าวจึงเรียกขานกันว่า "การจัดทำประมวลกฎหมายโดยการรวบรวมหรือประมวลกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อให้กฎหมายมีความแน่นอนชัดเจนขึ้น" ซึ่งวิธีการดังกล่าวนี้จะช่วยทำให้การจัดทำประมวลกฎหมายเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ไม่ต้องมาเสียเวลาในการที่จะต้องมีการพิจารณาหรือโต้แย้งกันเหมือนกับในกรณีที่มีปรับปรุงเนื้อหากฎหมาย ในทางตรงกันข้าม การจัดทำประมวลกฎหมายต่าง ๆ นอกจากจะได้รวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่แล้ว ยังเป็นการปรับปรุงและทำให้เข้าใจได้โดยง่ายขึ้นด้วย กรณีจึงควรจะทำความเข้าใจหลักการของ "droit constant" ดังนี้

ประการแรก ผู้จัดทำประมวลกฎหมายจะทำการแก้ไขรูปแบบของบทบัญญัติกฎหมายที่จะนำมากำหนดไว้ในประมวลกฎหมายเพื่อให้สามารถเข้าใจและสอดคล้องกัน และจะ

ยกเลิกไม่ใช้ถ้อยคำ ความหมาย หรือความคิดที่ล้าสมัย โดยจะใช้ถ้อยคำในสมัยปัจจุบันหรือความคิดที่สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แทน

ประการต่อมา เพื่อให้จะให้บทบัญญัติของร่างประมวลกฎหมายสอดคล้องหรือเป็นไปตามลำดับศักดิ์ของกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ (la hiérarchie des normes) ผู้จัดทำประมวลกฎหมายจะต้องดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้คือ

- ในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของหลักเกณฑ์ดังกล่าว (la validité des normes) โดยการกำหนดให้ยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายบางเรื่อง

- ในเรื่องความสอดคล้องของร่างประมวลกฎหมายกับรัฐธรรมนูญและกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ฝรั่งเศสมีพันธะผูกพันรวมทั้งกฎหมายสหภาพยุโรป (droit communautaire) โดยผู้จัดทำประมวลกฎหมายจะได้แก้ไขหลักการของกฎหมายที่ขัดแย้งกับกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า

นอกจากจะนำบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังใช้บังคับอยู่มารวมกำหนดไว้ในร่างประมวลกฎหมายแล้ว กระทรวงที่รับผิดชอบในการจัดทำประมวลกฎหมายและคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายยังมีอำนาจที่จะปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวให้ก้าวหน้าขึ้น หรือสอดคล้องกัน และโดยปกติแล้วการปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวจะทำในรูปเป็นข้อสังเกตระบุไว้ในช่องที่สามของบัญชีตารางเปรียบเทียบตามที่ดังกล่าวไว้ในข้อ ๑.๑.๔ และในบางครั้ง การปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวอาจจะทำในขั้นตอนที่รองประธานคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่คณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายแล้ว เพื่อเสนอร่างประมวลกฎหมายพร้อมทั้งข้อเสนอที่เกี่ยวกับการแก้ไขดังกล่าวให้รัฐบาลพิจารณาเพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณาต่อไปได้

๒.๑.๒ การกำหนดชื่อย่อของลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (Parties L.R.et, éventuellement, D.et A.)

กิริยจัดทำประมวลกฎหมายมีจุดประสงค์ทั้งเพื่อที่จะจำแนกประเภทของบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ ในกรณีนี้จึงจำเป็นต้องกำหนดเค้าโครงและหมวดหมู่ของประมวลกฎหมาย และในขณะเดียวกันยังเป็นการช่วยให้ผู้ใช้กฎหมายได้ทราบถึงสถานะของกฎหมายที่เป็นของฝ่ายนิติบัญญัติและกฎหมายของฝ่ายบริหารในแต่ละบทบัญญัติของกฎหมายด้วย ทั้งนี้ตามมาตรา ๓๔ (อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ) และมาตรา ๓๗ (อำนาจของฝ่ายบริหาร) แห่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ประมวลกฎหมายส่วนที่เป็นกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้ระบุจำแนกประเภทของมาตราที่กำกับด้วยตัวอักษร "L.O." ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (Lois organiques) และมาตราที่กำกับด้วยตัวอักษร "L." ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติทั่วไป (Lois) และในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารแต่ละมาตราจะกำกับด้วยตัวอักษร "R." ซึ่งหมายถึงพระราชกฤษฎีกาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐ (décrets en Conseil d'Etat) และพระราชกฤษฎีกาธรรมดา (décrets simples) และในส่วนนี้ยังอาจจะมีการระบุตัวอักษร "A." ซึ่งหมายถึง กฎกระทรวง (arrêtés) ด้วย นอกจากนี้ยังต้องแยกให้เห็นชัดเจนในกรณีที่เป็นพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบด้วย (les décrets pris en conseil des ministres)

เนื่องจากตามคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยว่าการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องดำเนินการในรูปแบบเดียวกัน

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในประมวลกฎหมาย ในโอกาสต่อไปจึงควรที่จะมีการระบุไว้ในแต่ละมาตราเพื่อให้ความแตกต่างในเรื่องดังกล่าวดังนี้

- พระราชกฤษฎีกาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐจะต้องระบุด้วยตัวอักษร "R." พระราชกฤษฎีกาธรรมดาจะระบุด้วยตัวอักษร "D."

- และในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาธรรมดาหรือพระราชกฤษฎีกาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐนั้นยังได้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว ก็จะมีการใส่เครื่องหมายดอกจัน (\*) ไว้หลังอักษร "R." หรือ "D." ด้วย

โดยสรุปในแต่ละมาตราของประมวลกฎหมายในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารนั้น จะมีการกำกับด้วยตัวอักษรและเครื่องหมายอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๔ อย่าง ดังนี้

- พระราชกฤษฎีกาที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีและของสภาแห่งรัฐ : R.\*

- พระราชกฤษฎีกาที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐแต่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและของสภาแห่งรัฐ : R.

- พระราชกฤษฎีกาธรรมดาที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี : D.\*

- พระราชกฤษฎีกาธรรมดาที่ไม่ต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี : D.

๒.๑.๓ การคงไว้ซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกฎหมายต่าง ๆ ที่เป็นพื้นฐาน (Maintien de l'unité des grandes lois)

ในแต่ละครั้งที่จะสามารถเป็นไปได้ ควรที่จะพยายามคำนึงถึงการกำหนดขอบเขต คำโคร่ง หรือรูปแบบการนำเสนอของกฎหมายพื้นฐานต่าง ๆ ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน และผู้อ่านได้เคยชินรูปแบบนั้นมาเป็นเวลานานแล้ว

๒.๑.๔ การลดลำดับและการจัดลำดับใหม่ของลำดับศักดิ์ของกฎหมาย (déclassés et reclassements)

ตามหลักของวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายโดยนำบทบัญญัติกฎหมายที่ได้บังคับอยู่มากำหนดรวมไว้ นั้นไม่ได้มีผลเป็นการห้าม ในกรณีที่จำเป็นจะต้องลดลำดับศักดิ์ของบทบัญญัติเดิมที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมาเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร หรือในการจัดลำดับศักดิ์ใหม่ของบทบัญญัติเดิมที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารให้เป็นกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ

สำหรับการจัดลำดับศักดิ์ใหม่ของบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งแต่เดิมได้จัดลำดับศักดิ์ไว้ผิดพลาดโดยนำไปจัดลำดับไว้ในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่าย



บริหารนั้น การเลื่อนลำดับศักดิ์ใหม่โดยเพียงการนำมากำหนดไว้ในประมวลกฎหมายส่วนที่เป็นกฎหมายฝ่ายบริหารก็มีผลใช้ได้แล้ว

แต่กรณีจะแตกต่างกับการลดลำดับศักดิ์กฎหมายเดิมที่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ โดยสามารถที่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่ให้ความเห็นชอบประมวลกฎหมายส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่าให้ยกเลิกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น และจะมีผลใช้บังคับเมื่อได้ประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมายส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (ซึ่งได้นำหลักกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวไปกำหนดไว้)

๒.๑.๕ การกล่าวถึงบทบัญญัติของมาตราหนึ่งในมาตราอื่น ๆ ของประมวลกฎหมายเดียวกัน (renvois entre articles d'un même code)

การที่บทบัญญัติในแต่ละมาตราในประมวลกฎหมายได้อ้างถึงบทบัญญัติของมาตราอื่น ๆ ในประมวลกฎหมายเดียวกันโดยระบุเฉพาะเลขมาตราจะทำให้เกิดความสับสนสำหรับผู้อ่านได้

ดังนั้น จึงควรที่จะระบุบทบัญญัติของมาตราที่อ้างถึงเอาไว้ให้ครบถ้วนเพื่อให้สามารถเข้าใจเรื่องได้ในขณะที่ได้อ่าน หากวิธีการดังกล่าวไม่ได้มีผลทำให้เนื้อหาของประมวลกฎหมายมีจำนวนมากเกินไป ซึ่งเป็นกรณีที่ได้มีการใช้กันในประมวลกฎหมายทั่วไปขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น โดยบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องแคว้นได้อ้างถึงบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องจังหวัด ซึ่งบทบัญญัติในส่วนนี้ได้อ้างถึงประมวลกฎหมายท้องถิ่น (code du communes) อีกต่อหนึ่ง

๒.๑.๖ การยกเลิก (abrogations)

a) ในการจัดทำประมวลกฎหมายนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ จึงต้องจัดลำดับความสำคัญของกฎหมาย โดยกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับในภายหลังหรือกฎหมายที่เป็นเรื่องเฉพาะย่อมจะได้เปรียบกว่ากฎหมายที่ออกมาใช้บังคับก่อนหรือกฎหมายที่เป็นเรื่องทั่วไป ดังนั้น การจัดทำประมวลกฎหมายจึงต้องนำบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่มากำหนดเอาไว้และต้องระบุให้ยกเลิกบทบัญญัติบางกฎหมายด้วย

สำหรับบทบัญญัติของกฎหมายที่เลิกใช้หรือล้าสมัย กฎหมายที่ไม่ได้มีการบังคับใช้ในทางปฏิบัติตลอดมาหรือไม่สามารถบังคับใช้ได้ตามความเป็นจริง ในการร่างพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับประมวลกฎหมาย (la loi de codification) อาจจะใช้ข้อความทำนองว่า "ให้ยกเลิกบทบัญญัติของ ... (sont et demeurent abrogées les dispositions de.....)

ในชั้นการยกร่างประมวลกฎหมายจะต้องระบุให้เห็นความแตกต่างระหว่างบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกยกเลิกเนื่องจากได้นำมากำหนดรวมไว้ในประมวลกฎหมายและบทบัญญัติของกฎหมายที่ถูกยกเลิกโดยเหตุผลอื่น ๆ (เช่น กฎหมายที่ล้าสมัย กฎหมายที่ซ้อนกัน (doubles emplois) หรือกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับก่อนถูกยกเลิกโดยปริยายโดยกฎหมายใหม่ (abrogations implicites antérieures) เป็นต้น)

b) สำหรับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเฉพาะภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่งหรือเป็นบทเฉพาะกาล จะไม่ถูกนำมากำหนดไว้ในประมวลกฎหมายหรือไม่ ถูกกำหนดให้ยกเล็ก

#### ๒.๒ องค์ประกอบของประมวลกฎหมาย (composition du code)

กระบวนการในการร่างประมวลกฎหมายจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงเรื่องเกี่ยวกับขอบอำนาจของกฎหมาย (champ) ขอบเขตหรือกรอบของกฎหมาย (périmètre) และเค้าโครงและการจัดหมวดหมู่ (plan) ซึ่งเรื่องเหล่านี้จะมีผลโดยตรงเกี่ยวกับเรื่องคุณภาพและความชัดเจนของประมวลกฎหมาย

##### ๒.๒.๑ ขอบอำนาจของกฎหมาย (champ)

ประมวลกฎหมายที่จะมีการร่างขึ้นนั้นจะเป็นการรวบรวมกฎหมายในส่วนที่เป็นของฝ่ายนิติบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตามยังมีบทบัญญัติของกฎหมายอีก ๓ กลุ่ม ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นได้ ได้แก่ กฎหมายที่มีที่มาจากกฎหมายสหภาพยุโรป (le droit communautaire dérivé) การกระทำของหน่วยงานอิสระ (les actes des autorités administratives indépendances) และการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les actes des collectivités territoriales)

- กฎหมายสหภาพยุโรปถือเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานที่สำคัญในบางเรื่องของประมวลกฎหมาย เช่น ในภาคว่าด้วยเรื่องการค้าและการผลิต (Marchés et productions) ของประมวลกฎหมายชนบท (code rural)

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายที่มีที่มาจากกฎหมายสหภาพยุโรปจะมีความสำคัญ โดยจะมีผลโดยตรงต่อการร่างประมวลกฎหมายก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถจะนำมากำหนดไว้ในประมวลกฎหมายซึ่งเป็นกฎหมายระดับประเทศ จึงเพียงแต่อาจจะมีการจัดลำดับกฎหมายนั้นและไว้ต่อท้ายประมวลกฎหมายเพื่อให้ผู้ใช้สามารถทำความเข้าใจได้ ในกรณีดังกล่าวอาจมีการชี้แจงหรือเสนอข้อมูลของกฎหมายดังกล่าวที่อยู่ต่อท้ายประมวลกฎหมายต่อสภาแห่งรัฐหรือรัฐสภาโดยมีจุดประสงค์เพื่อให้เข้าใจบทบัญญัติในประมวลกฎหมายได้ชัดเจนขึ้นได้ แต่กรณีดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ (la compétence pour édicter la norme) กับในอำนาจในการที่จะนำหลักเกณฑ์นั้นมากำหนดไว้ในประมวลกฎหมาย เนื่องจากเป็นอำนาจของหน่วยงานต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปในการที่จะนำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับเรื่องสหภาพยุโรปมากำหนดไว้ในประมวลกฎหมายของตนเอง ซึ่งปรากฏว่าสหภาพยุโรปก็ได้ใช้วิธีการจัดทำประมวลกฎหมายซึ่งใกล้เคียงกันมากกับวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายของฝรั่งเศส

นอกจากนี้ กรณียังเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์หรือแนวทางของสหภาพยุโรป (des directives communautaires) ซึ่งได้มีการนำมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวก็จะถูกนำมากำหนดไว้ในประมวลกฎหมายในที่สุด

- การกระทำของหน่วยงานอิสระจะมีผลบังคับโดยตรงในบางเรื่องเช่นในเรื่องตลาดหลักทรัพย์ (les marchés financiers) ของคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์ (Commission des opérations de bourse) หรือในเรื่องการสื่อสาร (la communication) ของสภาสูงสุดของวิทยุและโทรทัศน์ (Conseil supérieur de l'audiovisuel) ในการจัดทำประมวลกฎหมายนั้น กรณีก็เป็นทำนองเดียวกับกฎหมายสหภาพยุโรป คือ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อิสระ จึงเป็นเรื่องอำนาจของหน่วยงานอิสระเองที่จะรวบรวมหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของตนในลักษณะเพื่อให้สอดคล้องกัน โดยอาจจะนำหลักการและวิธีการในการจัดทำประมวลกฎหมายโดยทั่วไปมาใช้ก็ได้

- การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การตัดสินใจหรือคำสั่งของฝ่ายบริหารตามอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่สำคัญ แต่หน่วยงานปกครองของประเทศไม่จำเป็นต้องนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมากำหนดไว้ในประมวลกฎหมาย กรณีเป็นเรื่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะพิจารณาเห็นสมควรว่าจะจัดหารวบรวมเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยกันหรือไม่อย่างไร

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีมีข้อแนะนำว่าหน่วยปกครองอิสระหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ควรที่จะคำนึงถึงวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบโดยพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาด้วย

๒.๒.๒ ขอบเขตหรือกรอบของประมวลกฎหมายและความสัมพันธ์กับประมวลกฎหมายอื่น (périmètre et rapports avec les autres codes)

a) หลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับขอบเขตของประมวลกฎหมายมีดังนี้

สิ่งสำคัญประการหนึ่งในการจัดทำประมวลกฎหมาย คือ ต้องมีการกำหนดขอบเขตของประมวลกฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับขอบเขตของประมวลกฎหมายอื่นหรือประมวลกฎหมายที่จะมีการจัดทำขึ้นมา โดยหลักการสำคัญที่ใช้เป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของประมวลกฎหมายใหม่ คือ

- ไม่ควรจัดทำประมวลกฎหมายที่มีเนื้อหามากเกินไปหรือที่เรียกว่า "maxi-codes" หรือประมวลกฎหมายที่มีเนื้อหาน้อยเกินไปหรือที่เรียกว่า "mini-codes" ตัวอย่างเช่นประมวลกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ปัจจุบันมีบทบัญญัติน้อยเกินไปเสียจนไม่มีความสมบูรณ์ในตัวของมันเอง (autonome) หรือในทางกลับกัน ประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยภาษีอากร (le code général des impôts) ซึ่งบทบัญญัติในบรรพที่ว่าด้วยวิธีพิจารณาภาษีอากร (วิธีการจัดเก็บภาษีอากร (procédures fiscales)) เริ่มจะมีลักษณะแยกตัวออกจากบทบัญญัติอื่น ๆ ของประมวลกฎหมาย หรือประมวลกฎหมายทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีบทบัญญัติมากเสียจนทำให้เกิดความไม่สะดวกในการใช้

- การจัดทำประมวลกฎหมายต้องไม่ใช่เป็นประมวลกฎหมายสำหรับกระทรวง แต่ต้องเป็นประมวลกฎหมายสำหรับเรื่องต่าง ๆ เนื่องจากการจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นก็เพื่อสำหรับผู้ใช้ประมวลกฎหมาย ไม่ใช่ทำเพื่อกระทรวงโดยเฉพาะ แม้ว่าหน่วยงานนั้นซึ่งเป็นผู้ดำเนินการจัดทำและแก้ไขประมวลกฎหมายก็ตาม

b) กรณีไม่ควรที่จะมีการอ้างถึงประมวลกฎหมายที่ยังไม่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าว อาจจะมีวิธีการแก้ปัญหาด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ชั่วคราวและอาจมีการแก้ไขต่อไปเมื่อประมวลกฎหมายที่ต้องการจะอ้างถึงได้ประกาศบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ซึ่งวิธีการดังกล่าวมีการใช้อยู่ในประมวลกฎหมายศาลการเงินและการบัญชีและประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### ๒.๒.๓ คำโครงและการจัดหมวดหมู่(plan)

คำโครงและการจัดหมวดหมู่ในประมวลกฎหมายเป็นการแสดงให้เห็นถึงเทคนิคการจัดสร้างประมวลกฎหมายยังเป็นเครื่องแสดงเจตนาที่จะมีการแบ่งแยกเรื่องต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายให้ชัดเจน ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการจัดแบ่งแยกบทบัญญัติตามแต่ละลำดับชั้นของเขตการปกครอง เช่น อำเภอ จังหวัด แคว้น มากกว่าที่จะแบกแยกโดยยึดถือตามลักษณะของการดำเนินการจัดการ เช่น เรื่องอำนาจหน้าที่ สถานะ เจ้าหน้าที่ การเงิน เป็นต้น

ผู้ร่างประมวลกฎหมายพยายามจะรวบรวมหลักการใหญ่ที่ใช้ในการกำหนดบทบัญญัติในเรื่องนั้นไว้ในตอนต้นของประมวลกฎหมาย ตัวอย่างเช่น หลักการเรื่อง “ผู้ที่ทำให้เกิดมลพิษต้องเป็นผู้ชำระค่าเสียหาย(principes de “pollueur/payeur”)หรือหลักการเรื่องการใช้ความระมัดระวังในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม หลักเรื่องการไม่นำเรื่องศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง(principe de laïcité) และเรื่องความไม่ลำเอียงในประมวลกฎหมายการศึกษา

a) คำโครงและการจัดหมวดหมู่จะประกอบด้วย บรรพ (livre) ลักษณะ (titres) และหมวด (chapitre) ซึ่งการแบ่งหมวดหมู่ดังกล่าวของแต่ละหมวดหมู่จะมีได้ไม่เกินเก้าหมวดหมู่ ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลของการนับจำนวนแบบที่เรียกว่า “la numérotation décimale”<sup>๔</sup>

b) คำโครงและการจัดหมวดหมู่ของบทบัญญัติส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและของบทบัญญัติส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารจะมีลักษณะเหมือนกันเพื่อช่วยให้สามารถอ่านเข้าใจได้โดยง่ายในกรณีบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองส่วนดังกล่าวบังคับในเรื่องเดียวกัน

c) ในแต่ละ “ลักษณะ” อาจประกอบด้วยเพียง “หมวด” เดียวก็ได้

d) ประมวลกฎหมายอาจแบ่งเป็นส่วน (partie) และประกอบด้วยหลายบรรพ การจัดแบ่งในลักษณะดังกล่าวมีใช้ในประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ดังนั้น หมายเลขของมาตราในกลุ่มแรกจะประกอบไปด้วย ๔ หมายเลข (une numérotation des articles à quatre chiffres)

<sup>๔</sup> โปรดดูหัวข้อ ๒.๑ กล่าวคือ แต่ละมาตราจะประกอบไปด้วยตัวเลขสองกลุ่ม กลุ่มแรกจะมีตัวเลข ๓ หมายเลข หมายเลขแรกหมายถึงบรรพ หมายเลขที่สองหมายถึงลักษณะ หมายเลขที่สามหมายถึงหมวด และกลุ่มที่สองจะเป็นหมายเลขของการนับลำดับเลขมาตรานั้น โดยระหว่างหมายเลขกลุ่มแรกและกลุ่มที่สองจะคั่นด้วยเครื่องหมายยึดติดถึง “-” ตัวอย่างแรกเช่น มาตรา L.๒๑๑-๔ หมายเลข ๒ หมายถึงบรรพ หมายเลข ๑ หมายถึงลักษณะและหมายเลข ๓ หมายถึงหมวด ส่วนหมายเลข ๔ หมายถึงลำดับของมาตรา

### ๒.๓ รูปแบบการนำเสนอประมวลกฎหมาย (présentation du code)

ชื่อเรื่องหรือหัวข้อเรื่องของ บรรพ ลักษณะ และหมวด (Titres des livres, titres et chapitres) – ชื่อเรื่องดังกล่าวแม้จะไม่มีผลเป็นกรอบของกฎหมายก็ตาม แต่อาจช่วยผู้อ่านในการแปลความบทบัญญัติในหมวดหมู่ดังกล่าว เพราะฉะนั้นการใช้รูปแบบของลักษณะ และลักษณะย่อยหรืออนุลักษณะ (sous-titres) จะต้องระมัดระวังเป็นพิเศษเพื่อให้เนื้อหาของหมวดไม่เบี่ยงเบนไปและเพื่อให้การกำหนดเนื้อหาในหมวดไม่เป็นการแก้ไขกรอบหรือขอบเขตของหมวด

กำหนดหมายเลขของมาตรา (Numérotation des articles) – โดยหลักแล้ว การกำหนดหมายเลขของแต่ละมาตราในประมวลกฎหมายจะประกอบด้วย ๓ หมายเลข ซึ่งเป็นการแสดงถึงลำดับที่ของบรรพลักษณะ และหมวดตามลำดับ จากนั้นก็ตามเครื่องหมายยัติภังค์ “-” และตามด้วยหมายเลขที่แสดงลำดับที่ของมาตรานั้นซึ่งนับจำนวนไล่กันไปเรื่อยๆ (une numérotation séquentielle) แต่ในกรณีที่บางประมวลกฎหมายมีมาตราเป็นจำนวนมากก็อาจจำเป็นต้องแบ่งเป็น “ส่วน” (partie) ในกรณีดังกล่าวก็ต้องเพิ่มหมายเลขเพื่อระบุถึงลำดับที่ของ “ส่วน” ด้วย

ในกรณีที่จำเป็นจะต้องคงหมวดหมู่ที่ไม่มีบทบัญญัติเอาไว้ในส่วนของกฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น (En l’absence de dispositions législatives, on peut prévoir un chapitre L. vide et des disposition en R.) ก็ควรที่จะต้องระบุข้อความทำนองว่า “หมวดนี้ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย” (le présent chapitre ne comprend pas de dispositions législatives) เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายได้ทราบ

การอ้างถึงบทบัญญัติอื่นหรือการส่งกลับแบบธรรมดาและการระบุเนื้อหาของบทบัญญัติหนึ่งไว้ในอีกบทบัญญัติหนึ่ง

#### ๑. การอ้างถึงบทบัญญัติอื่นหรือการส่งกลับแบบธรรมดา (Renvois simples)

ในกรณีที่วิธีการอ้างถึงบทบัญญัติอื่นด้วยการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้อีกครั้งหนึ่งซึ่งเรียกว่า “dispositions suivieuses” นั้นจะทำให้ร่างประมวลกฎหมายมีเนื้อหาที่มากเกินไปแล้ว ก็อาจมีข้อยกเว้นโดยใช้วิธีการอ้างถึงบทบัญญัติอื่นหรือการส่งกลับแบบธรรมดา<sup>๑</sup>

#### ๒. การระบุเนื้อหาของบทบัญญัติหนึ่งไว้ในอีกบทบัญญัติหนึ่ง (dispositions suivieuses)

ในบางกรณีอาจจะต้องมีการระบุบทบัญญัติอย่างเดียวกันไว้ในประมวลกฎหมาย ๒ ฉบับ แต่รูปแบบดังกล่าวนี้จะต้องใช้เฉพาะในกรณีจำเป็นเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดความสับสนของประมวลกฎหมายต่าง ๆ โดยการระบุบทบัญญัติดังกล่าวนี้จะต้องใช้ข้อความให้ตรงกัน

ประมวลกฎหมายฉบับที่มีการนำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอื่นมากำหนดไว้ นั้นจะเรียกว่า code dit “suiveur” ส่วนประมวลกฎหมายอื่นนั้นเรียกว่า code dit “pilote” โดยข้อความที่ถูกนำมาใช้นั้นมักจะใช้ตัวอักษรเอนเพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายได้ทราบ ซึ่งความเกี่ยวพัน

<sup>๑</sup> เข้าใจว่าหมายถึงเพียงแต่อ้างเลขมาตราของบทบัญญัติดังกล่าวไว้เท่านั้น

ระหว่างประมวลกฎหมายทั้งสองฉบับที่กล่าวอ้างถึงบทบัญญัติเดียวกันนั้นจะเกี่ยวข้องกันทั้งใน  
ด้านกฎหมายและด้านรูปแบบ กล่าวคือ

- ด้านกฎหมายนั้น เนื่องจากในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายจะระบุว่า  
“บทบัญญัติในประมวลกฎหมาย x ซึ่งกล่าวอ้างถึงมาตราของประมวลกฎหมายอื่นนั้น จะมีผลเป็น  
การถูกแก้ไขโดยปริยาย หากได้มีการแก้ไขมาตราดังกล่าวในภายหลัง” (les dispositions du  
code X qui citent en les reproduisant des articles d'autres codes sont modifiées de  
plein droit par l'effet des modifications ultérieures de ces articles)

- ด้านรูปแบบนั้น ในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่จะนำบทบัญญัติของ  
ประมวลกฎหมายอื่นมากำหนดไว้จะระบุข้อความว่า “หลักเกณฑ์เกี่ยวกับ ... ที่บัญญัติโดยมาตรา  
.... ของประมวลกฎหมาย .... มีข้อความดังนี้” ซึ่งข้อความดังกล่าวจะเขียนในรูปตัวเอน

**ประมวลกฎหมายที่ประกาศบังคับไว้แล้ว<sup>๑๑</sup>**

- ประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคมและครอบครัว
- ประมวลกฎหมายวิชาชีพช่างฝีมือ
- ประมวลกฎหมายประกัน
- ประมวลกฎหมายการบินพลเรือน
- ประมวลกฎหมายกองทุนออมทรัพย์
- ประมวลกฎหมายแพ่ง
- ประมวลกฎหมายพาณิชย์
- ประมวลกฎหมายเทศบาล
- ประมวลกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค
- ประมวลกฎหมายการก่อสร้างและที่อยู่อาศัย
- ประมวลจริยธรรมเจ้าหน้าที่ตำรวจของเทศบาล
- ประมวลจริยธรรมสถาปนิก
- ประมวลจริยธรรมเจ้าหน้าที่ตำรวจของรัฐ
- ประมวลวินัยและโทษทางอาญาเกี่ยวกับการพาณิชย์นาวี
- ประมวลกฎหมายทรัพย์สินของรัฐ
- ประมวลกฎหมายสาธารณสุขของแผ่นดินทางน้ำและทางเดินเรือภายใน
- ประมวลศุลกากร
- ประมวลกฎหมายการศึกษา
- ประมวลกฎหมายเลือกตั้ง
- ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม
- ประมวลกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะ
- ประมวลกฎหมายสวัสดิภาพครอบครัว
- ประมวลกฎหมายป่าไม้
- ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- ประมวลวิธีพิจารณา
- ประมวลวิธีพิจารณา
- ประมวลกฎหมายอุตสาหกรรมภาพยนตร์
- พระธรรมนูญศาลการเงิน
- พระธรรมนูญศาลปกครอง
- พระธรรมนูญศาลทหาร

<sup>๑๑</sup> แหล่งที่มา : <http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/ListeCodes>

ประมวลกฎหมายเครื่องอิศริยาภรณ์และเหรียญกล้าหาญ  
ประมวลกฎหมายการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ  
ประมวลกฎหมายเหมืองแร่  
ประมวลกฎหมายการเงิน  
ประมวลกฎหมายกองทุนช่วยเหลือของเอกชน  
พระธรรมนูญศาลยุติธรรม  
ประมวลกฎหมายมรดกทางวัฒนธรรม  
ประมวลกฎหมายอาญา  
ประมวลกฎหมายบ้านญาติเลี้ยงชีพของพลเรือนและทหาร  
ประมวลกฎหมายบ้านญาติเลี้ยงชีพของทหารทุพพลภาพและผู้ประสบภัยจากสงคราม  
ประมวลกฎหมายบ้านญาติเลี้ยงชีพของกลาสีเรือสินค้า เรือประมงและเรือสำราญ  
ประมวลกฎหมายการทำเรือ  
ประมวลกฎหมายการไปรษณีย์และการสื่อสารทางอิเล็กทรอนิกส์  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งใหม่  
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา  
ประมวลกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา  
ประมวลกฎหมายการศึกษาวิจัย  
ประมวลกฎหมายจราจร  
ประมวลกฎหมายการเกษตร  
ประมวลกฎหมายสาธารณสุข  
ประมวลกฎหมายกองทุนประกันสังคม  
ประมวลกฎหมายการเกณฑ์ทหาร  
ประมวลกฎหมายแรงงาน  
ประมวลกฎหมายแรงงานทางทะเล  
ประมวลกฎหมายการผังเมือง  
ประมวลกฎหมายทางหลวง



### ประมวลกฎหมายที่อยู่ระหว่างการจัดทำ\*\*

- ร่างประมวลกฎหมายที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว
  - ประมวลกฎหมายการท่องเที่ยว
  - ประมวลกฎหมายวิชาชีพและช่างฝีมือ
  - ประมวลกฎหมายกลาโหม
  
- ร่างประมวลกฎหมายที่อยู่ระหว่างการจัดทำภายใต้กรอบของรัฐบัญญัติให้อำนาจรัฐบาลดำเนินการลดความซับซ้อนของกฎหมาย (รัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๓)
  - ประมวลกฎหมายการบริหารราชการแผ่นดิน
  - ประมวลกฎหมายกีฬา
  - ประมวลกฎหมายการขนส่ง
  - ประมวลกฎหมายการประกวดราคา
  - ประมวลกฎหมายคนต่างด้าว
  - ประมวลกฎหมายพลังงาน

---

\*\* แหล่งที่มา : Circulaire du 1er juillet 2004 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal officiel et la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier ministre, Annexe 6

- คำแปล -

รัฐบัญญัติ ฉบับที่ ๙๙-๑๐๗๑ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๙

รัฐบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลตรารัฐกำหนดเพื่อให้เห็นชอบต่อบทบัญญัติ  
ในส่วนที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายบางฉบับ

มาตรา ๑

รัฐบาลได้รับมอบอำนาจให้รวบรวมบทบัญญัติกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติขึ้น  
บังคับใช้เป็นประมวลกฎหมายดังต่อไปนี้ ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๘ ของ  
รัฐธรรมนูญ

1° ประมวลกฎหมายการเกษตร บรรพ ๑ บรรพ ๙ และการปรับปรุงบรรพ ๑ บรรพ ๒ บรรพ ๓  
บรรพ ๔ บรรพ ๕ บรรพ ๖ และบรรพ ๘ ให้เป็นปัจจุบัน

2° ประมวลกฎหมายการศึกษา

3° ประมวลกฎหมายสาธารณสุข

4° ประมวลกฎหมายพาณิชย์

5° ประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม

6° พระธรรมนูญศาลปกครอง

7° ประมวลกฎหมายจราจร

8° ประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม

9° ประมวลกฎหมายการเงิน

ประมวลกฎหมายดังกล่าวข้างต้นให้จัดทำเป็นรัฐกำหนด โดยนำบทบัญญัติของ  
กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวมารวบรวมและจัดหมวดหมู่

บทบัญญัติของกฎหมายที่จะนำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายได้แก่  
บทบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการประกาศใช้รัฐกำหนด ทั้งนี้ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นต้องแก้ไข  
เพิ่มเติมเพื่อจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายให้ถูกต้อง เพื่อให้บทบัญญัติที่นำมารวบรวมมีความ  
สอดคล้องกัน หรือ เพื่อให้ระบบกฎหมายมีเอกภาพ ทั้งนี้ รัฐบาลมีอำนาจนำบทบัญญัติที่รวบรวม  
ไว้ในประมวลกฎหมาย ไปใช้บังคับแก่นิวคาลิโดเนีย บรูดาดินแดนโพ้นทะเล แซงต์ปีแอร์และมิ  
เกอลง และมายอตต์ โดยปรับ ให้เหมาะสมแก่กรณี

มาตรา ๒

ให้ตรารัฐกำหนดตามมาตรา ๑ ภายในระยะเวลาดังต่อไปนี้

- a) ภายในหกเดือนนับแต่วันประกาศบังคับใช้รัฐบัญญัติฉบับนี้สำหรับประมวลกฎหมายตาม  
มาตรา ๑ 1° 2° และ 3°
- b) ภายในเก้าเดือนนับแต่วันประกาศบังคับใช้รัฐบัญญัติฉบับนี้สำหรับประมวลกฎหมายตาม  
มาตรา ๑ 4° 5° และ 6°

c) ภายในสิบสองเดือนนับแต่วันประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สำหรับประมวลกฎหมายอื่น ๆ  
ที่เหลือ

ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภานิติบัญญัติกำหนดแต่ละฉบับต่อรัฐสภาภายในสอง  
เดือนนับแต่วันประกาศใช้รัฐกำหนดดังกล่าว และอย่างช้าที่สุดภายในวันสุดท้ายของเดือนที่สิบสี่  
นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้สำหรับประมวลกฎหมายตาม c)

---

