

บันทึก

เรื่อง การแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ

ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๕๕๖๕ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๑๕ แจ้งว่า คณะรัฐมนตรี (ชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช) ได้มีมติมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาหาทางแก้ไขกฎหมายที่เป็น “ประกาศของคณะปฏิวัติ” โดยเสียทั้งหมดเพื่อจะได้ไม่ต้องอ้างอิงประกาศของคณะปฏิวัติในเรื่องต่าง ๆ ต่อไป และคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๕ เพื่อขอทราบผลการดำเนินงานในเรื่องนั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเรียนเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

กฎหมายที่เรียกชื่อโดยอ้างถึง คณะปฏิวัติ ในปัจจุบันนี้มีอยู่รวมทั้งสิ้น ๔๒๑ ฉบับ คือ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๒ มีจำนวน ๕๗ ฉบับ และในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๕ มีจำนวน ๓๖๔ ฉบับ ทั้งนี้ โดยไม่นับรวมประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมีจำนวนอีก ๔๗ ฉบับ

ในบรรดาประกาศของคณะปฏิวัติเหล่านั้น เมื่อได้พิจารณาถึงเนื้อหาสาระที่มีอยู่ในประกาศของคณะปฏิวัติแต่ละฉบับ จะปรากฏว่ามีทั้งที่มีลักษณะเป็นกฎหมาย คือ เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา กับที่มีได้มีลักษณะเป็น “กฎหมาย” แต่เป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหารซึ่งไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขแต่ประการใด โดยประกาศของคณะปฏิวัติที่มีลักษณะเป็น “กฎหมาย” และยังใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๓๓๔ ฉบับ ซึ่งในการแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายมานั้น คณะรัฐมนตรีมีความมุ่งหมายที่จะมิให้มีการอ้างอิงประกาศของคณะปฏิวัติอีกต่อไป ดังนั้น จึงจะต้องแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติเหล่านั้นทั้งหมด การจึงจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาของเรียนว่า ในการแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติจำนวนสามร้อยฉบับเศษดังกล่าว อาจกระทำได้ ๓ วิธี คือ วิธีที่หนึ่ง ได้แก่

การตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งเปลี่ยนชื่อประกาศของคณะปฏิวัติเสียใหม่ โดยมิให้เรียกชื่อ ประกาศของคณะปฏิวัติ อีกต่อไป วิธีที่สอง ได้แก่การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาเป็นรายฉบับเพื่อแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติทุกฉบับจนครบ และวิธีที่สามได้แก่การตราพระราชบัญญัติแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติเป็นบางฉบับ โดยเลือกเฉพาะที่เป็นกฎหมายหลักเท่านั้น ซึ่งในบรรดา ๓ วิธีดังกล่าว แต่ละวิธีต่างก็มีทั้งผลดีและผลเสียแตกต่างกัน

วิธีที่หนึ่ง ได้แก่การตราเป็นกฎหมายฉบับเดียว โดยให้เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเปลี่ยนชื่อประกาศของคณะปฏิวัติให้เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา แล้วแต่

กรณี ทั้งนี้ โดยมีหลักการของกฎหมายกำหนดให้เปลี่ยนชื่อประกาศของคณะปฏิวัติเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเรื่องนั้น ๆ ด้วยการระบุชื่อขึ้นใหม่โดยทำเป็นบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว และในพระราชบัญญัตินั้นเอง ก็จะมีบทบัญญัติให้เปลี่ยนคำว่า “ข้อ” เป็นคำว่า “มาตรา” และบัญญัติให้บรรดากฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ ฯลฯ ใด ๆ ที่อ้างถึงประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนั้น ๆ ก็ถือว่าอ้างถึงพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามที่ได้เปลี่ยนชื่อไว้แล้วด้วย

การแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติตามวิธีที่หนึ่งนี้ จะมีผลดี คือ ในทางราชการจะไม่มี การเรียกชื่อว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ อีกต่อไป และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นนี้ รัฐบาลและรัฐสภาสามารถพิจารณาได้รวดเร็ว เพราะเป็นเพียงกฎหมายฉบับเดียวซึ่งมีบทมาตราไม่มากนัก และมีบัญชีรายชื่อแนบท้ายกฎหมายดังกล่าว

แต่การแก้ไขโดยวิธีที่หนึ่ง อาจมีผลเสียหลายประการ เป็นต้นว่า

(๑) ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประชาชนทั่วไปอาจมีการเรียกชื่อกฎหมายสับสน เพราะการแก้ไขชื่อประกาศของคณะปฏิวัติให้เป็นพระราชบัญญัติโดยการตรากฎหมายขึ้นนั้น มิได้หมายความว่า ในทางปฏิบัติประชาชนจะต้องยอมรับชื่อตามที่กฎหมายได้กำหนดขึ้นใหม่ และแม้แต่ทางราชการเองที่ยังไม่เคยชินต่อกฎหมาย ก็คงต้องประสบความยุ่งยากมิใช่น้อย

(๒) การเปลี่ยนการเรียกชื่อจากประกาศของคณะปฏิวัติมาเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าวจะทำให้แบบการร่างกฎหมายสับสนไปด้วย ตัวอย่างเช่นในเรื่องการเรียก “ข้อ” กฎหมาย ปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายที่ออกมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ครั้งแรก ก็เรียกชื่อว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๗” แต่ถ้าได้มีการแก้ไขชื่อประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวให้เป็นพระราชบัญญัติแล้ว พระราชบัญญัตินี้ก็จะถูกเรียกชื่อว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งตามแบบที่ถูกต้องควรจะมีชื่อว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่...) พ.ศ.” เป็นต้น

(๓) คำปรารภอาจไม่สอดคล้องกับชื่อของพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดขึ้นใหม่ เช่น คำปรารภของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ มีความว่า “โดยที่คณะปฏิวัติพิจารณาเห็นว่า การควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชนและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดกระทรวงเจ้าหน้าที่รักษาการตามกฎหมายดังกล่าว สมควรปรับปรุงรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ” ก็จะไม่สอดคล้องกับชื่อของกฎหมายซึ่งเป็นพระราชบัญญัติ เป็นต้น

(๔) ประการสุดท้ายซึ่งอาจเป็นประการที่สำคัญที่สุดก็คือ การเปลี่ยนเฉพาะชื่อของประกาศของคณะปฏิวัติให้เป็น “พระราชบัญญัติ” หรือ “พระราชกฤษฎีกา” ก็จะกลายเป็นว่ากฎหมายนั้นมีแต่ชื่อเป็น “พระราชบัญญัติ” หรือ “พระราชกฤษฎีกา” แต่ไม่ได้ตราขึ้นในพระ

ปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์และมิได้มีการลงนามรับสนองพระบรมราชโองการเช่น พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาอื่น ๆ โดยทั่วไป

วิธีที่สอง ได้แก่การแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติเป็นรายฉบับทุกฉบับโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนั้น ๆ เป็นเอกเทศเพื่อยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติเดิม แล้วบัญญัติข้อความขึ้นใหม่ วิธีนี้มีผลดี คือ กฎหมายจะเป็นรูปแบบของกฎหมายที่ถูกต้องไม่มีการขัดแย้งระหว่างชื่อ คำปรารภ และเนื้อหาของกฎหมาย ประชาชนทั่วไปไม่ต้องยุ่งยากในการเรียกกฎหมายในชื่อประกาศของคณะปฏิวัติอีกต่อไป เพราะไม่มีกฎหมายเช่นนี้ใช้บังคับ

แต่วิธีที่สอง มีผลเสีย คือ

(๑) รัฐบาลอาจถูกตำหนิว่า กระทำการในสิ่งที่ไม่จำเป็น เนื่องจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาปฏิรูปฯ เพื่อพิจารณาก็ดี หรือการนำร่างพระราชกฤษฎีกาขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงนามพระปรมาภิไธยก็ดี มิได้มีการเปลี่ยนแปลงในเนื้อหาสาระของกฎหมายแต่อย่างใด

(๒) รัฐบาลอาจทำให้สภาปฏิรูปฯ ต้องเสียเวลาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเป็นจำนวนมาก และนอกจากนั้น ในการพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สภาปฏิรูปฯ อาจยกประเด็นใหม่ ๆ ในบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติที่รัฐบาลเสนอต่อสภาขึ้นอภิปรายได้ทุกประเด็น รวมทั้งการแก้ไขในสาระสำคัญต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจกระทบกระเทือนถึงนโยบายของกระทรวงทบวงกรมที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินั้น และการแก้ไขบทบัญญัติเหล่านี้ อาจตรงหรือไม่ตรงกับนโยบายของรัฐบาลก็ได้

วิธีที่สาม ได้แก่การแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติเฉพาะบางฉบับที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขสาระสำคัญบางส่วนอยู่แล้ว ก็เลยถือโอกาสยกเป็นร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ การแก้ไขโดยวิธีนี้ได้เคยมีการปฏิบัติมาแล้ว เช่น เมื่อจะมีการแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ทางกระทรวงมหาดไทยก็ได้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวแล้วตราเป็นพระราชบัญญัติการสถาปนาภักดีสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกมาใช้บังคับแทน

การแก้ไขโดยวิธีนี้ จะมีผลดี คือ รัฐบาลไม่เสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาโดยไม่แก้ไขเนื้อหาสาระดังกล่าวมาแล้ว และในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภา รัฐบาลก็สามารถคัดเลือกกฎหมายเฉพาะบางฉบับเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาได้ตามความเหมาะสม

ผลเสียของวิธีที่สามนี้ คือ เจตนารมณ์ของรัฐบาลที่จะมิให้มีการอ้างอิงถึงประกาศของคณะปฏิวัติอีกต่อไปจะไม่ได้ผลสมบูรณ์ เพราะการอ้างอิงถึงประกาศของคณะปฏิวัติยังคงต้องมีอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศของคณะปฏิวัติบางประเภท เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๑ ซึ่งใช้บังคับเสมือนพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๙ ซึ่งใช้บังคับเสมือนพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บท คือ พระราชบัญญัติควบคุม

คุณภาพอาหาร พ.ศ. ๒๕๐๗ เพราะประกาศของคณะปฏิวัติประเภทนี้จะไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อไปอีก

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปโดยมีผลดีและประหยัดเวลาได้มากที่สุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเรียนเพื่อทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีว่า ในการแก้ไขประกาศของคณะปฏิวัติตามมติของคณะรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีควรได้รับทราบถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากการแก้ไขด้วย ในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอประทานเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่า การดำเนินการแก้ไขโดยวิธีที่สามจะมีผลเสียแก่รัฐบาลน้อยที่สุด ประกอบทั้งในปัจจุบันนี้ได้มีกฎหมายในรูปแบบของ “ประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน” อยู่ด้วยอีกจำนวนหนึ่ง (๔๗ ฉบับ) ซึ่งหากคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการแก้ไขเพื่อมิให้มีการเรียกกฎหมายในชื่อของ ประกาศของคณะปฏิวัติอีกต่อไป ก็อาจจะต้องดำเนินการเช่นเดียวกันสำหรับประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินด้วย

หากคณะรัฐมนตรีมีมติให้แก้ไขตามวิธีใด ขอได้โปรดแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบด้วย หากเห็นด้วยตามวิธีที่หนึ่งวิธีที่สอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะดำเนินการให้โดยเร็วที่สุดตามความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีต่อไป แต่ถ้าหากคณะรัฐมนตรีเห็นด้วยกับวิธีที่สาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนราชการที่กำลังมีความจำเป็นจะต้องแก้ไขบทบัญญัติบางส่วนของประกาศของคณะปฏิวัติที่ส่วนราชการนั้นเกี่ยวข้อง ได้พิจารณาถึงการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัตินั้นเสียทั้งฉบับตามเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีด้วย อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเรียนด้วยว่า การที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องใช้เวลานานพอสมควรในการประเมินผลดีผลเสียของวิธีการต่าง ๆ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้นั้น ก็เพราะมีประกาศของคณะปฏิวัติที่จะต้องพิจารณาตรวจสอบและแยกประเภทเป็นจำนวนมากถึง ๔๒๑ ฉบับ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๐