

บันทึก

เรื่อง ให้พิจารณาวางหลักเกณฑ์การประกาศใช้กฎหมายเก่า

กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๕๙๒๗/๒๕๘๔ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๘๔ ว่าคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องร่างพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ๒๕.. และร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ ร.ศ. ๑๒๐ พุทธศักราช ๒๕.. ที่กระทรวงเกษตรราธิการเสนอมา ลงมติว่าในบรรดากฎหมายเก่าๆ โดยมากมักมีเงื่อนไขบัญญัติไว้ว่า ถ้าจะใช้กฎหมายนั้นๆ ในหัวเมืองมณฑลใด เมื่อใด จะโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งโดยมากมักทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ประกาศพระบรมราชโองการเช่นนั้นมีผลเป็นกฎหมาย แต่การปกครองในสมัยระบอบประชาธิปไตยเช่นในปัจจุบันนี้ ปัญหาว่าถ้าจะประกาศใช้กฎหมายใดที่ระบุไว้ว่าจะใช้บังคับ ณ ท้องที่ใด เมื่อใดได้ก็ต่อเมื่อได้มีประกาศพระบรมราชโองการอีกครั้งหนึ่งก่อนนั้น จะทำได้โดยประกาศเป็นรูปพระราชกฤษฎีกาหรือว่าจะต้องทำเป็นรูปพระราชบัญญัติ และโดยที่บรรดากฎหมายเก่าดังกล่าวข้างต้นที่ยังคงใช้ได้ในปัจจุบันนี้ยังมีอีกมาก เพื่อความสะดวกรวดเร็วและเพื่อให้เป็นระเบียบเรียบร้อยในอันที่จะบริหารราชการให้เป็นไปด้วยดี จึงให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวางหลักการในเรื่องนี้ไว้ให้แน่นอน และยกเป็นร่างกฎหมายเสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) ปัญหาเรื่องวิธีที่จะประกาศใช้กฎหมายซึ่งมีบทบัญญัติว่า จะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยเสนอบันทึกความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีในเรื่องวิธีที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ พร้อมกับหนังสือคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๓๐๗๐/๒๕๘๒ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๘๒ ความในบันทึกนั้นว่ามีว่า ในพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ มาตรา ๒ บัญญัติว่า “เมื่อจะใช้พระราชบัญญัตินี้สำหรับรักษาคลองใด เมื่อใด ให้ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นสำคัญ” พระราชบัญญัติที่กล่าวนี้หาได้บัญญัติไม่ว่า การออกประกาศนั้นใครเป็นผู้ออก คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ผู้ออกพระราชบัญญัตินั้นเองควรเป็นผู้ออกประกาศ และผู้ที่กล่าวนี้ในสมัยการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช ได้แก่พระมหากษัตริย์ ซึ่งทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร แต่ในปัจจุบันนี้ การที่จะประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ นั้น จะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร และประกาศใช้ตามบทแห่งรัฐธรรมนูญ

(๒) ความในบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องวิธีประกาศใช้พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ นี้ ได้กล่าวต่อไปว่า 'เรื่องนี้เป็นอันว่าเมื่อจะใช้พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ บังคับแก่คลองรายใหม่ จะต้องออกพระราชบัญญัติทุกครั้งไป กรรมการร่างกฎหมายทราบอยู่แล้วว่า ข้อนี้เป็นการลำบากและชักช้าอยู่บ้าง จึงขอเสนอว่า เพื่อระงับการที่จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติทำนองนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรทุกรายไป ควรออกพระราชบัญญัติเสียฉบับหนึ่งระบุไว้ครั้งเดียวใช้ได้ตลอดไปว่า ในบรรดากรณีที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติทำนองเดียวกับมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ นั้นแล้ว ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินั้นได้โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาโฆษณาในราชกิจจานุเบกษา ขอเสนอให้ระลึกด้วยว่า เมื่อเร็ว ๆ นี้ โดยเหตุผลคล้ายคลึงกัน ก็ได้มีพระราชบัญญัติทำนองเดียวกับที่กล่าวนี้ออกมาแล้ว เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยกฎกระทรวงซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้ออกเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๐”

(๓) คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัติวางหลักเกณฑ์การประกาศใช้กฎหมายเก่า โดยให้ชื่อว่า พระราชบัญญัติให้ใช้พระราชกฤษฎีกาในการประกาศใช้กฎหมายบางฉบับ พุทธศักราช ๒๔.. ตามมติคณะรัฐมนตรีพร้อมกับบันทึกนี้ และเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องออกพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ๒๔.. ตามที่กระทรวงเกษตรราธิการเสนอมานั้น

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๔๘๔