

บันทึก
เรื่อง กฎหมายทับกันหรือซ้อนกัน

เลขาธิการสภาวิจัยแห่งชาติมีหนังสือ ที่ ๒๔๔๔/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๐๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า คณะกรรมการสาขานิติศาสตร์สภาวิจัยแห่งชาติได้เสนอขออนุมัติทำการวิจัยเรื่องกฎหมายทันสมัยและกฎหมายทับกัน ซึ่งคณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติได้พิจารณาแล้วลงมติอนุมัติในหลักการให้ทำการวิจัยได้ คณะกรรมการสาขานิติศาสตร์ได้ทำการวิจัยเรื่องกฎหมายทันสมัยและกฎหมายทับหรือซ้อนกันแล้วได้รายงานผลของการวิจัยนั้นว่า

๑. พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๘ พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกป้อนอกและนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พุทธศักราช ๒๔๘๒ พระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พุทธศักราช ๒๔๘๙ พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช ๒๔๘๙ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. ๒๔๙๕ และพระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโรคภัย พ.ศ. ๒๔๙๗ นั้น ชื่อของพระราชบัญญัติเหล่านี้ไม่สมกับชื่อ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๘ ตามชื่อแสดงว่าใช้ในภาวะคับขัน แต่ตามข้อบัญญัติให้ใช้บังคับได้ทุกโอกาสไม่ว่าจะมีภาวะคับขันหรือไม่ พระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโรคภัย พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีชื่อแสดงว่าเกี่ยวกับการสำรวจการกักตุนโรคภัย แต่กลับวางข้อบัญญัติห้ามยกย้าย ห้ามเปลี่ยนแปลงสภาพ บังคับให้ขายตามปริมาณและราคาที่คณะกรรมการกำหนด ตลอดทั้งการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขในการชำระเงินและส่งมอบโรคภัยซึ่งมิใช่เกี่ยวกับการสำรวจการกักตุนพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งมีชื่อแสดงว่าเกี่ยวกับการสำรวจและห้ามกักกันข้าว แต่ให้อำนาจคณะกรรมการบังคับให้เจ้าของขายข้าวแก่บุคคลซึ่งคณะกรรมการสั่ง ตลอดจนกำหนดเวลาและปริมาณที่ให้อายุได้แม้ไม่เกี่ยวกับการสำรวจและการกักกันข้าว

๒. การเริ่มดำเนินการตามพระราชบัญญัติบางฉบับดังกล่าวข้างต้น ต้องออกพระราชกฤษฎีกาในการที่จะกำหนดการควบคุม บางฉบับก็ให้คณะกรรมการมีอำนาจกำหนดโดยไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกา และบางฉบับก็มอบให้คณะกรรมการกลางหรือคณะกรรมการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนด จึงเห็นได้ว่าการณอย่างเดียวกัน กฎหมายฉบับหนึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญมากต้องกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา แต่กฎหมายอีกฉบับหนึ่งถือว่าเป็นเรื่องไม่สำคัญมอบให้คณะกรรมการกำหนดได้เอง

๓. กรณีที่กฎหมายยอมให้ดำเนินการควบคุมได้ทำนองเดียวกันหรืออย่างเดียวกัน ไม่น่าจะแยกบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่างกันหลายฉบับ ซึ่งจะทำให้มีการดำเนินการ

ทับหรือซ้อนกัน และอาจทำให้ราษฎรหลงเข้าใจไขว้เขวเมื่อมีการควบคุมหรือยกเลิก ราษฎรอาจเข้าใจว่าเรื่องที่ประกาศยกเลิกตามพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งเป็นการยกเลิกการดำเนินการตามพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่ง เพราะประชาชนมักจะจำได้แต่เพียงว่าได้มีการควบคุมอะไรไว้ อย่างไรก็ตามไม่รู้ว่าจะควบคุมตามกฎหมายใด นอกจากนั้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติแต่ละฉบับอาจเกิดขัดกัน เช่นพระราชกฤษฎีกาควบคุมการส่งออกปศุสัตว์และนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พุทธศักราช ๒๔๘๖ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกปศุสัตว์และนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ได้ระบุชื่อสินค้าที่ให้ออมนุญาตนำเข้าในราชอาณาจักร แต่พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงซึ่งออกตามพระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. ๒๔๙๕ อาจกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายสินค้า ซึ่งอาจเป็นสินค้าชนิดที่ให้ออมนุญาตให้นำเข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการส่งออกปศุสัตว์และนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง การขัดกันก็อาจเกิดขึ้นได้โดยกฎหมายฉบับหนึ่งระบุให้ออมนุญาตนำสินค้าชนิดหนึ่งเข้ามาได้ แต่กฎหมายอีกฉบับหนึ่งกลับห้ามจำหน่ายสินค้าชนิดนั้น

คณะกรรมการสาขานิติศาสตร์จึงเห็นว่าควรให้คณะกรรมการกฤษฎีกาและผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นทุกฝ่ายร่วมกันพิจารณาปรับปรุงแก้ไข คณะกรรมการบริหารสภาวิจัยแห่งชาติเห็นชอบด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการสาขานิติศาสตร์ ได้นำเรื่องดังกล่าวส่งไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งด่วน ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๐๔ ความว่า เห็นชอบด้วย ควรมอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกาและติดต่อหน่วยต่าง ๆ ปรับปรุงแก้ไขต่อไป

เมื่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับหนังสือสำนักงานสภาวิจัยแห่งชาติที่ ๒๔๔๔/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๐๔ แล้ว ได้มีหนังสือที่ ๑๖๙๔/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๐๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีความว่า โดยที่เรื่องนี้มิได้ผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามระเบียบ จึงขอเรียนมาเพื่อทราบ และเมื่อดำเนินการตามบัญชาของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เสร็จเรียบร้อยแล้ว จะได้เสนอรายงานมาต่อไป

อนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีหนังสือที่ ศก.๔๕๕๕/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงอธิบดีกรมการค้าภายในความว่า โดยที่ทราบว่าทางกรมการค้าภายในได้พิจารณาร่างกฎหมายในเรื่องดังกล่าวข้างต้นนี้อยู่และเสร็จแล้ว ถ้าได้ร่างกฎหมายนี้มาเป็นรากฐานในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำให้การพิจารณาร่างกฎหมายนี้รวดเร็ว ยิ่งขึ้นกว่าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ยกร่างเองขึ้นใหม่ทั้งหมด จึงขอให้ส่งร่างกฎหมายนั้นไปให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดำเนินการต่อไป อธิบดีกรมการค้าภายในจึงมีหนังสือที่ ๗๕๒๒/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๐๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า เนื่องด้วยกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมโรคภัยมีอยู่หลายฉบับด้วยกัน คือ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๘ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. ๒๔๙๕ และพระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโรคภัย พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งพระราชบัญญัติเหล่านี้มีวัตถุประสงค์

คล้ายคลึงกันแต่มีวิธีการควบคุมแตกต่างกัน จึงได้ประมวลและแก้ไขปรับปรุงวิธีการควบคุมให้รัดกุมยิ่งขึ้น และตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็นฉบับเดียวเรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ พ.ศ. เสร็จ และกำลังพิจารณารวมหลักการและวิธีการในพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พุทธศักราช ๒๔๘๙ และพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช ๒๔๘๙ ตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็นฉบับเดียวเรียกว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมข้าว พ.ศ. ซึ่งยังพิจารณาไม่เสร็จ จึงขอส่งร่างพระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ พ.ศ. มาเพื่อพิจารณาดำเนินการไปพลางก่อน ครั้นต่อมากรมการค้าภายในได้มีหนังสือที่ ๘๕๖๕/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า ได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติควบคุมข้าว พ.ศ. เสร็จแล้ว จึงส่งมาเพื่อพิจารณาต่อไป เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติควบคุมข้าว พ.ศ. เป็นลำดับมา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ พ.ศ. โดยพยายามที่จะรวมพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๘ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ พ.ศ. ๒๔๙๕ และพระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโรคภัยไข้เจ็บ พ.ศ. ๒๔๙๗ รวมสี่ฉบับเข้าด้วยกันและร่างพระราชบัญญัติควบคุมข้าว พ.ศ. โดยพยายามที่จะรวมพระราชบัญญัติสำรวจและห้ามกักกันข้าว พุทธศักราช ๒๔๘๙ และพระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช ๒๔๘๙ รวมสองฉบับเข้าด้วยกัน ทั้งนี้ได้พิจารณาพร้อมกับผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (นายสนิท วิไลจิตต์ นายวิธาน สุวรรณทัต นายฉลอง กลียาณมิตร นายจรัส กิตติศรีวรพันธ์ นายดำเกิง สุการ นายเลื่อน ยอดวิมล นายปราโมทย์ หงสกุล นายยุวรัตน์ กมลเวช นายประมวล รังสิคุต นายเชวง จันทสุวรรณ และนายธวัช รอดพร้อม) ผู้แทนกระทรวงเศรษฐการ (นายแช เตชะโกศยะ นายแสวง มหาากายี นายประชุม ทักขณนท์ นายณรงค์ฤทธิ์ สนิทวงศ์ ณ อยุธยา นายณัฐ วัฒนสุทธิ นายประยูร กาญจนดุล และนายกัสสป เตมียบุตร) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (นายถวิล วิสุทธิจินดา) และได้พิจารณาเรื่อย ๆ มาจนถึงปัจจุบันนี้ แม้จะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเป็นเวลายาวนานก็เนื่องจากการพิจารณาได้หยุดชะงักไปในบางครั้งบางคราวที่มีกฎหมายอื่นที่รีบด่วนเข้ามาแทรกและเป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญและยากมาก เช่นร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้พิจารณาอย่างรอบคอบและได้ใช้ความพยายามอย่างยิ่งที่จะรวมหลักการกฎหมายหกฉบับนี้ให้เป็นกฎหมายเพียงสองฉบับ ทั้งนี้เพื่อที่จะให้การเป็นไปตามความเห็นของสภาวิจัยแห่งชาติที่เห็นว่าการกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายที่ทับหรือซ้อนกัน แต่เมื่อได้พิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ พ.ศ. ไปถึงวาระที่หกซึ่งรวมการพิจารณาได้ประมาณหกสิบเก้าครั้งแล้ว ก็ยังมีความเห็นว่าอันที่จริงกฎหมายทั้งสี่ฉบับที่รวมกันยกขึ้นเป็นร่างพระราชบัญญัติควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ พ.ศ. นั้น ไม่สมควรที่จะนำมารวมเป็นกฎหมายฉบับ

เดียวกัน เพราะเมื่อได้พยายามรวมไปแล้วก็ปรากฏแก่คณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการรวมนั้นไม่เป็นผลดีในทางปฏิบัติเท่าที่เป็นอยู่ตามกฎหมายปัจจุบันซึ่งแยกกันอยู่เป็นฉบับ ๆ ไปแต่ละฉบับ โดยมีเหตุผลดังต่อไปนี้

ข้อที่หนึ่ง กฎหมายทั้งสี่ฉบับนั้นต่างก็มีวัตถุประสงค์และสถานการณ์หรือพฤติการณ์ซึ่งเกิดขึ้นอันสมควรประกาศใช้กฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกันมาก และความแตกต่างกันนั้นทำให้เป็นอุปสรรคสำคัญที่จะนำมาบัญญัติรวมไว้ในฉบับเดียวกัน กล่าวคือ

(๑) เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๘ นั้น มีเหตุผลในการที่จะควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคของอื่น ๆ เพื่อให้มีเครื่องอุปโภคบริโภคและสิ่งของต่าง ๆ เพียงพอแก่ความต้องการของประเทศ ในระยะเวลาที่มีสถานการณ์คับขันเกิดขึ้นในประเทศ จึงตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น

(๒) ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยปรับปรุงแก้ไขหลักการและวิธีการปฏิบัติจากพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร พุทธศักราช ๒๔๘๐ พระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๓ และพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควร (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะควบคุมสิ่งของบางประเภทให้มีการซื้อขายในราคาที่กำหนดหรือจัดให้มีการปันส่วนสำหรับสิ่งของบางประเภท ซึ่งสิ่งของนั้นอาจจะไม่เข้าอยู่ในลักษณะที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคหรือโภคภัณฑ์ก็ได้ เช่น วัสดุก่อสร้าง ซึ่งสิ่งของนั้นจำเป็นที่จะต้องควบคุมราคาซื้อขายตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีโครงการพัฒนาประเทศให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยตามระดับมาตรฐานเท่าที่สมควรเป็นต้น จึงเห็นได้ว่า การประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการค้ากำไรเกินควรนี้ไม่ได้คำนึงสถานการณ์ จึงเป็นของประเทศเพียงกรณีเดียวเป็นหลักปฏิบัติในการประกาศใช้กฎหมาย อาจใช้กฎหมายนี้เพื่อการปรับปรุงชุมชนในยามปกติเพื่อให้ราษฎรได้รับความผาสุกก็ได้

(๓) ในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมโภคภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๕ เพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะใช้กฎหมายฉบับนี้สำหรับหลายกรณีด้วยกัน เช่น เพื่อให้มีการจำหน่ายสินค้าต่างประเทศบางประเภทซึ่งห้ามนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามกฎหมายอื่นแล้วแต่ยังมีสินค้าประเภทนั้นจำหน่ายภายในประเทศอยู่อีก จึงต้องควบคุมสินค้าประเภทนั้นโดยระบุว่าสินค้านั้นเป็นโภคภัณฑ์ควบคุม หรือเพื่อส่งเสริมสินค้าที่ผลิตภายในประเทศซึ่งเป็นสินค้าประเภทเดียวกับสินค้าต่างประเทศที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรได้ จึงกำหนดห้ามมิให้นำสินค้าต่างประเทศนั้นเข้ามาในราชอาณาจักร โดยรัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นโดยสถานการณ์เพื่อสวัสดิภาพของประชาชนหรือมีความจำเป็นเกิดขึ้นเพื่อเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ทำให้ต้องควบคุมโภคภัณฑ์ตามกฎหมายนี้

(๔) ในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ปรากฏว่ามีพ่อค้าเป็นจำนวนมากได้ถือโอกาสกักตุนโภคภัณฑ์เพื่อประสงค์จะให้เกิดขาดแคลนในท้องตลาด ราคาโภคภัณฑ์นั้นจะได้สูงขึ้นแล้วจึงจะนำสินค้านั้นออกจำหน่าย รัฐบาลจึงต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติสำรวจการกักตุนโภคภัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยกำหนดให้มีการสำรวจแล้วก็บังคับให้ขาย

ตามเหตุผลที่กล่าวมา ย่อมจะเห็นได้ว่าการประกาศใช้กฎหมายแต่ละฉบับดังที่ได้

กล่าวมาข้างต้นนั้น รัฐบาลได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้ว และข้อความในตัวบทกฎหมายนั้น ๆ เอง ก็แสดงให้เห็นว่า กฎหมายทั้งสองฉบับนี้ เมื่อได้ตราฉบับแรกขึ้นใช้บังคับแล้ว การที่ต้องตราฉบับที่สองออกใช้บังคับในเวลาต่อมา ก็เพราะกฎหมายฉบับแรกอันเป็นกฎหมายฉบับที่หนึ่งมีบทบัญญัติไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นใหม่นั้นได้จึงต้องตราฉบับที่สองออกมา และการตราฉบับที่สามและที่สี่ตามมาเป็นลำดับในภายหลัง ก็เป็นด้วยเหตุผลเช่นเดียวกัน อนึ่ง เหตุที่ต้องตรากฎหมายเหล่านี้ทั้งสี่ฉบับ ก็มีใช้อาศัยมูลเหตุอันเดียวกันซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกันและกัน แต่อาศัยมูลเหตุที่เกิดขึ้นแตกต่างกัน ฉะนั้น การที่จะนำกฎหมายต่างฉบับกันอันมีลักษณะดังกล่าวนี้ มารวมบัญญัติเป็นฉบับเดียวกันย่อมจะทำให้เกิดผลดีเหมือนที่แยกกันอยู่ในขณะนี้ไม่ได้

ข้อที่สอง กฎหมายทั้งสองฉบับต่างก็มีบทบัญญัติที่กำหนดวิธีการปฏิบัติไว้แตกต่างกันโดยไม่อาจนำวิธีปฏิบัติของแต่ละกฎหมายมารวมไว้ในฉบับเดียวกันได้ เพราะถ้ารวมนิยามวิธีปฏิบัติของกฎหมายทั้งสองฉบับมาไว้ในฉบับเดียวกันแล้วจะทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการมีโอกาสที่จะใช้อำนาจได้เกินสมควรกว่าที่จะให้อำนาจปฏิบัติการให้เป็นไปตามวิธีการของบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งต่างก็มีวิธีการที่จะต้องปฏิบัติการเป็นตอน ๆ ไปจนสำเร็จผลตามกฎหมายนั้น ๆ เช่น ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการค้ากำไรเกินควรมีบทบัญญัติบังคับให้แจ้งปริมาณ ห้ามขนย้าย กำหนดราคาของการขาย และกำหนดการจัดการปันส่วนในการซื้อการขาย ตลอดจนการวางเงื่อนไขของการซื้อหรือขาย และมีบทบัญญัติให้อำนาจสั่งบังคับให้ขาย หรือสั่งห้ามการส่งออกนอกหรือนำเข้ามาในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง ดังนี้ การใช้อำนาจตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวก็อาจปฏิบัติต่อเนื่องกันไปโดยไม่มีอุปสรรคในการปฏิบัติงาน เพราะมีวัตถุประสงค์ในการใช้กฎหมายแนวเดียวกัน แต่ถ้านำวิธีการของบทบัญญัติแต่ละกฎหมายมารวมไว้ในฉบับเดียวกันอาจทำให้เกิดข้อขัดข้องในการที่จะใช้ดุลพินิจชี้ขาดว่าควรใช้อำนาจปฏิบัติการอย่างไร ในเวลาใดได้ เช่น ในร่างพระราชบัญญัติรวมมีวัตถุประสงค์ในการใช้กฎหมายรวมกันหลายประการ จึงต้องกำหนดอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการมีอำนาจโดยทั่วไปสำหรับทุกกรณีเพื่อให้มีโอกาสเลือกใช้อำนาจได้ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ กล่าวคือให้อำนาจกำหนดให้แจ้งปริมาณ ห้ามขนย้าย ห้ามจำหน่าย กำหนดราคาขาย จัดให้มีการปันส่วนบังคับให้ขาย ยึด เหล่านี้ เมื่อกำหนดอำนาจให้ใช้ได้ตามที่เห็นสมควรแล้ว ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการเลือกใช้อำนาจที่กำหนดวิธีการที่กฎหมายให้ไม่ตรงกับกรณีที่จะต้องใช้แล้ว การใช้อำนาจในทางปฏิบัติจะสับสนยุ่งยากมากจะทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารงานอย่างแน่นอน แต่ถ้าวิธีปฏิบัติของกฎหมายแต่ละฉบับต่างก็แยกกันตามวัตถุประสงค์ของการใช้กฎหมายแล้ว แม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับได้กำหนดวิธีการปฏิบัติเหมือนกัน หรืออย่างเดียวกันไว้ เช่น ในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขันได้บัญญัติให้มีการแจ้งปริมาณ โภคภัณฑ์ควบคุมและห้ามขนย้าย โภคภัณฑ์ควบคุม เพื่อดำเนินการจัดการปันส่วนต่อไปและในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโรคภัยที่ได้บัญญัติให้มีการแจ้งปริมาณ โภคภัณฑ์ควบคุมและห้ามจำหน่าย โภคภัณฑ์ เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตดังนี้ การบังคับให้แจ้งปริมาณในกฎหมายทั้งสองแม้จะเหมือนกันหรือเป็นอย่างเดียวกันก็จริงอยู่ แต่ก็มีวัตถุประสงค์ในการที่จะใช้แตกต่างกัน และความหนักเบาที่จะใช้กฎหมายทั้งสองก็แตกต่างกันด้วยถ้านำวิธีปฏิบัติของ

กฎหมายทั้งสี่ฉบับมารวมไว้ในฉบับเดียวแม้ว่าจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน เช่น การฝ่าฝืนไม่แจ้งปริมาณตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขันควรจะได้รับโทษสูงกว่าการฝ่าฝืนไม่แจ้งปริมาณตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมโรคภัย แต่ถ้าวรรณกฎหมายทั้งสองฉบับเข้าเป็นฉบับเดียวกันก็ต้องกำหนดโทษที่สูงไว้ ซึ่งจะเป็นผลให้การกระทำผิดต่อกฎหมายอันควรมีโทษต่ำได้รับโทษในอัตราสูงซึ่งหาควรที่จะทำให้เกิดผล เช่นว่านั้นขึ้นไม่ เช่นนี้เป็นต้น

ข้อที่สาม ที่คณะกรรมการการสาขานิติศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ มีความเห็นว่าชื่อของพระราชบัญญัติเหล่านี้ไม่สมกับชื่อที่ดี หรือที่เห็นว่าการเริ่มใช้พระราชบัญญัติบางฉบับต้องประกาศให้ใช้โดยพระราชกฤษฎีกาบางฉบับให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดใช้บังคับโดยไม่ต้องประกาศพระราชกฤษฎีกา และบางฉบับก็มอบให้คณะกรรมการกลางเป็นผู้กำหนด บางฉบับก็ให้อำนาจคณะกรรมการท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดก็ดีนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ถ้าข้อที่กล่าวนั้น ๆ เป็นข้อบกพร่องหรือไม่เหมาะสม ก็เป็นข้อบกพร่องหรือไม่เหมาะสมของพระราชบัญญัตินั้นแต่ละฉบับ หาใช่เป็นเหตุที่จะนำพระราชบัญญัติเหล่านั้นมาบัญญัติรวมเป็นพระราชบัญญัติเดียวกันไม่

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า โดยที่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรียังไม่เคยได้พิจารณาความคิดที่จะรวมกฎหมายเหล่านี้เข้าด้วยกันเป็นฉบับเดียวหรือสองฉบับ คณะรัฐมนตรียังไม่ได้พิจารณาว่ามีมติว่าจะเป็นการสมควรหรือไม่เพียงใด และโดยที่ภายหลังที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พยายามอย่างยิ่งที่จะรวมกฎหมายเหล่านี้เข้าด้วยกันเป็นสองฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. ฉบับหนึ่ง และร่างพระราชบัญญัติควบคุมข้าว พ.ศ. อีกฉบับหนึ่งแล้วก็ได้พบอุปสรรคและข้อขัดข้องอันจะทำให้เกิดเสียหาย หรืออย่างน้อยก็ไม่เป็นความสะดวกแก่การปฏิบัติหลายประการดังได้กล่าวมา จึงขอเสนอว่าไม่สมควรจะบัญญัติรวมเข้าด้วยกัน และเห็นว่าหากพระราชบัญญัติเหล่านี้ฉบับใดบกพร่องหรือสมควรจะแก้ไขประการใดหรือยกเลิกเสีย ก็เป็นเรื่องของเจ้ากระทรวงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ จะพิจารณาดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๑๒