

รายงานการประชุม
คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย
เพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย
ครั้งที่ ๒/๒๕๕๗
วันพฤหัสบดี ที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องประชุมชั้น ๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒

อนุกรรมการที่เข้าร่วมประชุม

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	ประธานอนุกรรมการ
๒. นายอิศพร จารูจินดา	รองประธานอนุกรรมการ
๓. นายสุจิต ปัจฉิมนันท์	อนุกรรมการ
๔. นายสงขลา วิชัยทัตตะ	อนุกรรมการ
๕. นายธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล	อนุกรรมการ
๖. นายสุนทร มณีสวัสดิ์	อนุกรรมการ
๗. นายยุทธนา ศิวรักษ์	อนุกรรมการ
๘. นายอนุชา สุนสวัสดิ์กุล	อนุกรรมการ
๙. นายสมคิด ใจยิ้ม (แทนนายวิเชียร ชวลิต)	อนุกรรมการ
๑๐. นายวรรณชัย บุญบำรุง	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑๑. นายกิตติศักดิ์ จุลสำรวล	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๒. นายศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๓. ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายเกรียงเดช อินทาปัจ)	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๔. ผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (นายพงศ์เทพ พ่วงเสมา)	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

อนุกรรมการที่ไม่เข้าร่วมประชุม

๑. รศ. ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์	তিরரசการ
๒. นายนิพนธ์ สะกิมิ	তিরரசการ
๓. ศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์	তিরரசการ

เปิดประชุมเวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

ไม่มี

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา

๒.๑ ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมาย

เลขานุการฯ เสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของฝรั่งเศส ตามที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมให้ไปค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างและเนื้อหาของประมวลกฎหมายของฝรั่งเศส เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดกลุ่มกฎหมายในประมวลกฎหมายของฝรั่งเศส ข้อมูลดังกล่าวประกอบด้วย (๑) โครงสร้างและเนื้อหาของประมวลกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาฝรั่งเศส (๒) ตารางเปรียบเทียบประมวลกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาของประเทศฝรั่งเศสกับกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง (๔) โครงสร้างและเนื้อหาของประมวลกฎหมายจราจรทางบกฝรั่งเศส (๕) โครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก กฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบกของประเทศไทย (๖) ตารางเปรียบเทียบประมวลกฎหมายจราจรทางบกของประเทศฝรั่งเศสกับกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น เลขานุการฯ ได้เสนอข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของฝรั่งเศสโดยสรุปว่า ประมวลกฎหมายของฝรั่งเศสจะแบ่งบทบัญญัติเป็นสองส่วน ได้แก่ (๑) กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสำคัญที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ และ (๒) กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นเรื่องทางเทคนิคและมีรายละเอียด ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร

มติ ที่ประชุมรับทราบ

๒.๒ แผนการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการฯ

เลขานุการฯ ได้เสนอร่างแผนการดำเนินงานคณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย เพื่อความสะดวกของประชาชน ที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมตามมติของที่ประชุมในการประชุมครั้งที่ ๑ โดยได้แก้ไขเพิ่มเติมสองประเด็น คือ

(๑) แผนการดำเนินงาน ในส่วนของแผนการตรากฎหมายกลางเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย ได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยได้กำหนดแนวทางในการจัดจ้างบุคคลศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศ ว่าแต่ละประเทศจัดทำประมวลกฎหมายในรูปแบบใดบ้าง และมีขั้นตอนและกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายทั้งในส่วน of ฝ่ายบริหารและในชั้นรัฐสภาอย่างไร

(๒) งบประมาณ ได้แก่ ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มงบประมาณในส่วนของค่าใช้จ่ายในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบถึงการตรากฎหมายกลางกฎหมายกลางและการจัดทำประมวลกฎหมาย โดยเฉพาะรัฐสภา จำนวน ๑,๑๐๐,๐๐๐ บาท

รองประธานคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ก่อนที่คณะอนุกรรมการฯ จะตัดสินใจว่าจะทำประมวลกฎหมายในรูปแบบใดนั้น ควรจะศึกษาว่าการจัดทำประมวลกฎหมายในรูปแบบใดมีความเหมาะสมกับระบบกฎหมายไทย และการจัดทำประมวลกฎหมายแต่ละรูปแบบมีปัญหาและข้อจำกัดใดหรือไม่ เพราะหากตัดสินใจว่าจะทำประมวลกฎหมายในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งแล้ว ปรากฏว่ามีข้อจำกัดและไม่เหมาะสมกับระบบกฎหมายไทยก็อาจจะมีผลให้ดำเนินการต่อไปไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น หากจะจัดทำประมวลในลักษณะเดียวกับการจัดทำประมวลของฝรั่งเศส ก็จะต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อขออำนาจจากรัฐสภาให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจจัดทำประมวลกฎหมายโดยตราเป็นพระราชกำหนดเพื่อมิให้รัฐสภาเข้าไปเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายได้ ในกรณีเช่นนี้ก็อาจมีปัญหาว่า การจัดทำประมวลกฎหมายโดยตราเป็นพระราชกำหนดนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ประธานอนุกรรมการฯ เห็นด้วยกับความเห็นของรองประธานอนุกรรมการฯ และเสนอความเห็นว่าจะจัดจ้างบุคคลเพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายแต่ละรูปแบบในเชิงลึก ควรกำหนดให้มีการศึกษาเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายแต่ละรูปแบบ และศึกษาว่าการจัดทำประมวลกฎหมายแต่ละรูปแบบสอดคล้องกับระบบกฎหมายไทยหรือไม่ อย่างไร หากจะจัดทำประมวลในแต่ละรูปแบบจะต้องดำเนินการในระบบกฎหมายไทยอย่างไรบ้าง เพื่อเสนอข้อมูลจากการศึกษาเบื้องต้นนี้ต่อคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายให้พิจารณาและตัดสินใจว่าจะดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายในรูปแบบใด

ประธานอนุกรรมการฯ ได้เสนอความเห็นต่อไปว่า ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายที่จะเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายอาจแบ่งได้ ๔ รูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง การนำบทบัญญัติของกฎหมายมารวมกันสำหรับใช้ค้นคว้าอ้างอิงโดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมาย รวมทั้งระบุงานวิจัยขององค์กรตุลาการที่เกี่ยวข้องพร้อมทั้งบทความทางวิชาการไว้ด้วย ซึ่งการจัดทำกฎหมายในรูปแบบนี้ ฝ่ายบริหารสามารถจัดทำได้เองโดยไม่ต้องมีการตรากฎหมายเพื่อให้รัฐสภามอบอำนาจ และไม่กระทบต่อระบบกฎหมายไทย แต่เป็นรูปแบบที่ยังไม่มีประสิทธิภาพมากนัก

รูปแบบที่สอง การนำบทบัญญัติของกฎหมายมารวมกันโดยจัดเป็นหมวดหมู่ใหม่และไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายแต่อย่างใด แต่ต้องจัดทำในรูปแบบของพระราชบัญญัติเพื่อเสนอให้รัฐสภาพิจารณา

รูปแบบที่สาม การนำบทบัญญัติของกฎหมายมารวมกันโดยไม่แก้ไขหลักการต่างๆ ที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมาย แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดบางประการที่จะก่อให้เกิดปัญหาในเรื่องการบริหารกฎหมายไทยเพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน โดยเฉพาะเรื่ององค์การบริหารกฎหมาย ซึ่งเมื่อแก้ไขแล้วจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้กฎหมาย เกิดความประหยัดและความรวดเร็วยิ่งขึ้น การจัดทำประมวลกฎหมายในรูปแบบที่สามนี้จะต้องจัดทำในรูปแบบพระราชบัญญัติเพื่อเสนอต่อรัฐสภา

รูปแบบที่สี่ การนำบทบัญญัติของกฎหมายมารวมกัน โดยสามารถแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายได้ในทุก ๆ เรื่อง เช่นเดียวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของฝรั่งเศส ถ้าต้องการจัดทำประมวลกฎหมายในลักษณะนี้ด้วยความรวดเร็ว ก็จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแก่ฝ่ายบริหาร เมื่อฝ่ายบริหารได้จัดทำประมวลเสร็จแล้ว ก็ต้องเสนอต่อรัฐสภาอีกครั้ง

เมื่อได้ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นของการจัดทำประมวลกฎหมายในแต่ละรูปแบบแล้ว คณะอนุกรรมการฯ อาจมีข้อเสนอหรือข้อเสนอแนะว่าการจัดทำประมวลกฎหมายรูปแบบใดเหมาะสมกับบริบทของระบบกฎหมายไทย และแต่ละรูปแบบมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกฎหมายแตกต่างกันอย่างไร เพื่อให้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายพิจารณาตัดสินว่าจะจัดทำประมวลกฎหมายในรูปแบบใด

อนุกรรมการท่านหนึ่งมีความเห็นว่า นอกจากจะเสนอข้อมูลเบื้องต้นของการจัดทำประมวลกฎหมายในแต่ละรูปแบบ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการฯ แล้ว ควรจะจัดแบ่งกฎหมายเป็นกลุ่มกฎหมาย และศึกษาว่ากลุ่มกฎหมายใดควรจัดทำเป็นประมวลกฎหมายในรูปแบบใด

ประธานคณะอนุกรรมการฯ เห็นด้วยกับความเห็นของอนุกรรมการข้างต้น กล่าวคือ กลุ่มกฎหมายบางกลุ่มอาจจะไม่ต้องจัดทำในรูปแบบประมวลกฎหมาย เพียงแต่นำมารวบรวมไว้ในที่เดียวกันเพื่อความสะดวกในการค้นคว้า อ้างอิง ในลักษณะของการจัดทำประมวลกฎหมายรูปแบบที่หนึ่ง กลุ่มกฎหมายบางกลุ่มอาจต้องจัดทำเป็นประมวลกฎหมายในรูปแบบที่สองถึงรูปแบบที่สี่ โดยจะต้องเสนอเหตุผลว่าเหตุใดกลุ่มกฎหมายนั้นจะต้องจัดทำเป็นประมวลกฎหมายในรูปแบบที่สองถึงรูปแบบที่สี่ ทั้งนี้ การจัดกลุ่มกฎหมายตามรูปแบบการจัดทำประมวลกฎหมายมีวัตถุประสงค์สองประการ คือ (๑) ให้กลุ่มกฎหมายหนึ่งกลุ่มมีหน่วยงานให้บริการหนึ่งแห่ง (one stop service) และ (๒) ให้กลุ่มกฎหมายหนึ่งกลุ่มมีผู้บริหารกฎหมายหนึ่งคน (one stop responsibility) ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความคิดในการปฏิรูประบบราชการ และมีผลให้รัฐสภา ตลอดจนบุคคลทั่วไปยอมรับแนวคิดดังกล่าวได้มากขึ้น

ขอให้ฝ่ายเลขานุการฯ ไปศึกษาหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย (Methodology) ทั้ง ๔ รูปแบบ ตามแนวทางที่ได้กล่าวมาแล้ว พร้อมทั้งเสนอแนะความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ ที่มีความเห็นว่ารูปแบบที่หนึ่ง รูปแบบที่สอง อาจนำมาใช้กับกลุ่มกฎหมายบางกลุ่มที่ไม่มีความซับซ้อนในด้านการบริหารจัดการ ส่วนรูปแบบที่สามเป็นรูปแบบการจัดทำประมวลกฎหมายเหมาะสมกับระบบกฎหมายไทย และรูปแบบที่สี่เป็นรูปแบบที่ใช้ในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นรูปแบบที่มีประสิทธิภาพ แต่ถ้าหากจะนำรูปแบบที่สี่มาใช้ในระบบกฎหมายไทยก็จะต้องมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดเพื่อจัดทำประมวลกฎหมาย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในทางการเมืองได้ เมื่อจัดทำข้อมูลดังกล่าวเสร็จแล้ว ให้เสนอข้อมูลต่อคณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายฯ ก่อนที่เสนอข้อมูลการศึกษาเบื้องต้นต่อคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายเพื่อให้พิจารณาตัดสินใจเลือกว่าจะให้จัดทำประมวลกฎหมายในรูปแบบใด

รองประธานอนุกรรมการฯเสนอความเห็นว่าเป็นที่คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายได้พิจารณาเลือกรูปแบบของการจัดทำประมวลกฎหมายแล้ว คณะอนุกรรมการฯจึงมาพิจารณาแผนการดำเนินงานอีกครั้งว่าจะดำเนินการวิจัยอย่างไร ส่วนแผนการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวางในข้อ ๒.๒ นั้น ให้นำมาพิจารณาอีกครั้งหลังจากที่คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติเพื่อการพัฒนากฎหมายได้เลือกรูปแบบการจัดทำประมวลกฎหมายแล้ว

มติ ที่ประชุมมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯศึกษาข้อมูลตามที่ประธานอนุกรรมการฯได้ให้แนวทางไว้และเสนอต่อคณะอนุกรรมการฯเพื่อพิจารณา และเสนอให้คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายพิจารณาในโอกาสต่อไป

ปิดประชุมเวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา

นายศุภวัฒน์	สิงห์สุวรรณ	ผู้จัดรายงานการประชุม
นายวรรณชัย	บุญบำรุง	ผู้ตรวจรายงานการประชุม