



[Handwritten signature]

หลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย

ก่อนที่เราจะลงมือร่างกฎหมาย เราจะต้องทราบเสียก่อนว่าจะต้องร่างกฎหมายขึ้นมาในลักษณะใด หรือจะต้องจัดร่างกฎหมายให้อยู่ในขอบเขตแค่ไหน เพียงไร เพราะเดิมเคยมีปัญหาที่รัฐบาลได้ขอความเห็นไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การเสนอร่างพระราชบัญญัติ เขาสำกรพิจารณาของรัฐสภา จะเสนอแต่เพียงหลักการแห่งพระราชบัญญัตินั้น ๆ ต่อรัฐสภาเท่านั้น แลวมอบให้เป็นที่มาที่คณะกรรมการธิการของรัฐสภาเป็นผู้ร่างตัวบทกฎหมายและรายละเอียดอื่น ๆ จะใดหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ นายพิชาย บุลยง (เรอ เน กียอง) ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย กรมร่างกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม¹ ได้ทำบันทึกความเห็นในเรื่องนี้ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2499 ว่า

ในเรื่องเกี่ยวกับการเตรียมและการจัดทำร่างกฎหมายนั้น รัฐบาลมีอิสระภาพโดยสมบูรณ์ ไม่มีรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใดที่บังคับให้รัฐบาลปฏิบัติตามวิธีการนี้หรือวิธีการอื่น แต่เป็นเรื่องการภายใน ตราบใดที่รัฐบาลพอใจที่จะใช้ขาราชการพลเรือนหรือผู้เชี่ยวชาญที่ใดคัดเลือกแล้ว ก็อาจจัดการเตรียมร่างกฎหมายนั้น ๆ ตามดุลพินิจของรัฐบาลเอง ในบางประเทศเพื่อความเหมาะสมและรวดเร็วมีองค์การที่รัฐบาลได้แต่งตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือในการร่างกฎหมายด้วย เช่น ในประเทศฝรั่งเศสมีองค์การใหญ่เรียกว่า Conseil d'Etat (คล้ายกับคณะกรรมการกฤษฎีกาของเรา) เมื่อรัฐบาลขอร้องก็อาจที่จะเตรียมร่างกฎหมายในเรื่องนั้นแล้วเสนอไปยังรัฐบาลหรือองค์การนั้นอาจถูกขอร้องให้ตรวจร่างกฎหมายซึ่งเสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนหรือรัฐบาล

จึงอาจกล่าวได้ว่า ไม่มีสิ่งใดในรัฐธรรมนูญปัจจุบันหรือกฎหมายอื่นใดที่ห้ามไม่ให้รัฐบาลเสนอหลักการเหตุผลและนโยบายแห่งพระราชบัญญัติที่ตั้งใจจะออกแทนที่ต่อสภาผู้แทนราษฎร (สิ่งนี้ในบางประเทศเรียกว่า "การแถลงเหตุผล" (statement of Motives, Expose des motifs) ซึ่งบังคับให้เป็นส่วนหนึ่งของร่าง)

¹ ปัจจุบันคือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานนายกรัฐมนตรี.

และแล้วมอบงานร่างตัวบทแท้ ๆ ในคณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งจากสภาผู้แทนราษฎร

. . . รัฐบาลได้มีเครื่องมือสำหรับรับใช้รัฐบาลพร้อมอยู่แล้ว ซึ่งได้พิสูจน์ให้เห็นสมรรถภาพในกรณีต่าง ๆ มากหลาย เครื่องมือนี้ไม่ใช่ในอดีต คือ คณะกรรมการกฤษฎีกานั่นเอง ควรที่จะได้รับมอบความไว้วางใจในการตรวจร่างเริ่มต้นซึ่งได้กระทำขึ้นโดยกระทรวง (เสนาบดี) เพื่อให้ข้อสังเกตหรือแก้ไข เพื่อให้เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยของรัฐบาลควรจะให้มีความร่วมมือบางอย่างระหว่างสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา และทั้งสองฝ่ายจะได้รับประโยชน์จากความชำนาญชำนาญพิเศษของแต่ละฝ่าย¹

จากแนวความคิดนี้เองที่คณะรัฐมนตรีได้นำมายึดถือเป็นหลักในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาว่า จะต้องเสนอหลักการ² และเหตุผล³ พร้อมทั้งร่างกฎหมายในเรื่องตั้ง

¹ พิชาย บุลยง, "บันทึกของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย เรื่อง ระเบียบการเสนอกฎหมาย (คำแปล)" พิชายอนุสรณ์ (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506): 16 - 19.

² หลักการของร่างกฎหมายนี้ คือ วัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นนั่นเอง เช่น ในการร่างพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 ในหลักการของร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดไว้ว่า "ให้มีกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย" เป็นต้น.

หลักการของร่างกฎหมายนี้จะมีเฉพาะในขณะที่กฎหมายนั้นยังมิได้เป็นร่างกฎหมายอยู่เท่านั้น เมื่อร่างกฎหมายนั้นได้กลายเป็นกฎหมายแล้วจะไม่มีกรนำเอาหลักการของร่างกฎหมายประกาศไปพร้อมกับกฎหมายด้วย คงเป็นสิ่งที่ใช้กันภายในระหว่างผู้ร่างกฎหมายเท่านั้น ที่เป็นเช่นนั้นเพราะหลักการของกฎหมายจะเป็นเครื่องชี้ให้ผู้ร่างกฎหมายทราบว่าต้องร่างกฎหมายในเรื่องใด เมื่อผู้ร่างกฎหมายใดร่างกฎหมายจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว หลักการของร่างกฎหมายก็ไม่มีความจำเป็นสำหรับผู้ใช้กฎหมาย เพราะผู้ใช้กฎหมายสามารถดูได้จากเนื้อหาของกฎหมายแล้ว ดังนั้น ในการประกาศใช้กฎหมายจึงไม่ได้อธิบายหลักการของกฎหมายไว้ด้วย. (มีเชิงอรรถต่อหน้าถัดไป)

กล่าวด้วย ซึ่งวิธีการนี้ก็ไดกลายมาเป็นวิธีปฏิบัติในการเสนอร่างกฎหมายของรัฐสภาด้วย เพราะได้รับความสะดวกในการพิจารณามากกว่า นอกจากนี้วิธีการนี้ยังทำให้สามารถห้ถึงเจตนาารมณ์ของผู้อ่างกฎหมายได้อย่างถูกต้องมากขึ้นด้วย เพราะการเสนอร่างกฎหมายที่เสนอตัวร่างให้ลยขึ้น ย่อมทำให้ผู้พิจารณาร่างกฎหมายมองเห็นแนวความคิดหรือเจตนารมณ์ของผู้อ่างกฎหมายได้ถูกต้องชัดเจนยิ่งขึ้น ถ้าห้แต่เพียงหลักการของร่างกฎหมายอาจจะไม่สามารถชี้ให้เห็นรายละเอียดในทุก ๆ ด้านได้อย่างชัดเจน

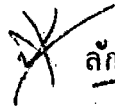
เมื่อปรากฏว่าวิธีการในการเสนอร่างกฎหมายเป็นไปในลักษณะนี้แล้ว ผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายให้กัรัฐบาล จึงต้องหันมาศึกษาคนควาและใหความสำคัญเกี่ยวกับการร่างกฎหมายมากขึ้น โดยมุ่งศึกษาคนควาไปในประเด็นที่สำคัญ 2 ประเด็น คือ

- ก. ลักษณะของร่างกฎหมาย
- ข. วิธีการในการร่างกฎหมาย

(เชิงอรรถต่อจากหน้าที่แล้ว)

3 เหตุผลของกฎหมาย คือ สาเหตุที่จำต้องบัญญัติกฎหมายฉบับดังกล่าวขึ้น รวมทั้งวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวด้วย เหตุผลของกฎหมายนี้ปัจจุบันไคนำมาบัญญัติไว้เป็นหมายเหตุกฎหมาย (ดูหน้า 116)

ตอนที่ 1



ลักษณะของร่างกฎหมาย

ลักษณะของร่างกฎหมายที่ผู้ร่างกฎหมายควรจะต้องรู้เพื่อนำมาใช้เป็นพื้นฐานในการร่างกฎหมายแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

ก. แบบของกฎหมาย

ข. เนื้อหาสาระของกฎหมาย

ค. ลักษณะของร่างกฎหมายที่ดี

ก. แบบของกฎหมาย

การร่างกฎหมายในปัจจุบันปรากฏว่า ในเรื่องเนื้อหาของกฎหมายได้เข้ามามีความสำคัญเป็นอันมาก ผู้ร่างกฎหมายส่วนใหญ่จะหากันคนหา เลือกลง หรือในบางกรณีก็คิดค้นแบบกฎหมายแบบใหม่ให้เหมาะสม สามารถสนองประโยชน์ได้สมเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายและสะดวกในการทำความเข้าใจ อันเป็นผลทำให้กฎหมายที่ร่างขึ้นเป็นกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และเพราะเหตุที่ร่างกฎหมายในปัจจุบันนี้มีทั้งร่างกฎหมายที่บัญญัติเรื่องหนึ่งเรื่องใดขึ้นมาใหม่ทั้งหมด หรือปรับปรุงเรื่องบางเรื่องใหม่ทั้งหมด หรือร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิม ดังนั้น แบบของร่างกฎหมายแต่ละประเภทดังที่ได้กล่าวมานี้จึงมีความแตกต่างกันไปบ้าง แต่ก็เป็นเพียงความแตกต่างกันในรายละเอียดเท่านั้น เพราะโดยหลักใหญ่แล้วแบบของกฎหมายโดยทั่วไปจะเหมือนกัน ดังจะได้อธิบายแบบของกฎหมายแบบต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. ชื่อกฎหมาย
2. คำปรารภ
3. บทบัญญัติว่าด้วยการออกอำนาจ
4. วันที่บังคับ

- 5. เนื้อหาของกฎหมาย
- 6. ผู้รักษาการตามกฎหมาย
- 7. พระปรมาภิไธยและผู้รับสนองพระบรมราชโองการ หรือนามของ

ผู้มีอำนาจตรากฎหมาย

8. กฎหมายประเภทที่แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดิม

1. ชื่อกฎหมาย

ชื่อกฎหมายนี้ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นถึง

ก) ฐานะของกฎหมาย คือ เป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ากฎหมายฉบับนั้น

มีฐานะเป็น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง
เป็นต้น ซึ่งกรณีนี้จะระบอชื่อหน้าที่ให้ทราบว่า จะตรากฎหมายในเรื่องหนึ่ง เรื่องใดขึ้นเป็น
กฎหมายในฐานะนั้นใดหรือไม่เพียงไร

ข) แนวทางของเรื่องหรือสิ่งที่กฎหมายฉบับนั้นมุ่งจะควบคุมหรือ
คุ้มครองหรือกำหนดกิจการอย่างอื่น เพราะโดยทั่วไปชื่อกฎหมายที่นำมาบัญญัติไว้นั้นจะเป็น
เรื่องหรือแนวทางที่กฎหมายฉบับนั้นประสงค์จะควบคุมหรือคุ้มครองหรือกำหนดกิจการอย่างใด
ไว้อย่างใด เช่น พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะแก้ไขปัญหาใน
เรื่องกรรมสิทธิ์ในอาคารชุด และเพื่อวางหลักประกันให้แก่ผู้ที่จะเข้ามาอยู่อาศัยในอาคารชุด
ต่อไป หรือพระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ.
2522 ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อจัดระเบียบการค้ากับต่างประเทศให้เป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย
และก่อให้เกิดความเชื่อถือแก่ชาวต่างประเทศ เป็นต้น

เมื่อทราบถึงเหตุผลที่ได้มีการบัญญัติชื่อกฎหมายเอาไว้อย่างไรแล้ว สิ่งที่จะต้องทราบต่อไป
ก็คือ แบบในการเขียนชื่อกฎหมาย ว่ากฎหมายประเภทใดจะบัญญัติชื่อกฎหมายไว้อย่างไร ซึ่ง
ในตำราบัญญัติชื่อกฎหมายนี้แบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือ

ก) ชื่อกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่

แบบในการเขียนชื่อกฎหมายแบบนี้ เป็นแบบที่เขียนขึ้นโดยอาศัยความเข้าใจอย่าง
 ธรรมดาสามัญของบุคคลโดยทั่วไปที่ว่า เมื่อมีเจตนาจะควบคุมหรือคุ้มครองหรือกำหนดกิจการ
 ในเรื่องใด ก็นำเอาเจตนาอันมาบัญญัติอย่างย่อ ๆ ไว้เป็นชื่อกฎหมาย อันจะเป็นเครื่องชี้ให้
 เห็นแนวทางหรือเรื่องที่กฎหมายฉบับนี้ประสงค์จะควบคุมหรือคุ้มครองหรือกำหนดกิจการอย่าง
 หนึ่งอย่างใดดังที่โลกกล่าวแล้ว เช่น ในตอนต้นโดยยกตัวอย่างพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ.
 2522 ที่กฎหมายมีเจตนารมณ์บัญญัติขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องที่อยู่อาศัยของประชาชน
 ปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดที่มีอยู่แล้ว และวางหลักประกันให้กับผู้ที่เขาไปอยู่อาศัย
 ในอาคารชุดต่อไปภายหลังด้วย ถ้าจะพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวและนำมา
 เรียบเรียงให้เป็นชื่อกฎหมายก็อาจจะทำให้ได้ชื่อกฎหมายที่ช่วยยากแก่การทำความเข้าใจ
 และไม่สามารถบรรจุเอาเจตนารมณ์ต่าง ๆ ไว้ในชื่อกฎหมายได้ทั้งหมด เช่น ถ้าบัญญัติชื่อว่า
 "พระราชบัญญัติกรรมสิทธิ์อาคารชุด พ.ศ." ชื่อนี้ไม่ครอบคลุมเจตนารมณ์ของกฎหมาย
 ไว้ทั้งหมด ซึ่งอาจทำให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจผิดว่าพระราชบัญญัตินี้บัญญัติแต่เพียงเรื่องการได้มา
 การโอน หรือการเปลี่ยนแปลงซึ่งกรรมสิทธิ์ในอาคารชุดเท่านั้น หรือถ้าบัญญัติชื่อว่า "พระราช
 บัญญัติสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับอาคารชุด พ.ศ." ชื่อนี้ครอบคลุมเจตนารมณ์เฉพาะเรื่อง
 สิทธิและหน้าที่ของบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ในอาคารชุดเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงการได้มาซึ่งกรรม
 สิทธิ์ในอาคารชุดด้วย แต่อาศัยความเข้าใจอย่างธรรมดาสามัญเลือกบัญญัติชื่อกฎหมายไว้
 แต่เพียงย่อ ๆ โดยเลือกเอาถ้อยคำที่มีความหมายกว้างครอบคลุมเจตนารมณ์ของกฎหมาย
 ได้อย่างครบถ้วน หากผู้ใดประสงค์จะใช้กฎหมาย เมื่ออ่านชื่อกฎหมายก็สามารถทราบว่าตน
 ควรจะปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับใด ดังเช่นในกรณีนี้ได้บัญญัติชื่อกฎหมายไว้เพียง
 ว่า "พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522"

แบบชื่อของกฎหมายแบบนี้ นอกจากจะใช้สำหรับบัญญัติชื่อกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่
 หมดทั้งฉบับแล้ว ยังใช้เป็นแบบในการบัญญัติชื่อกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่หมดทั้งฉบับ โดยยกเลิก
 กฎหมายที่มีอยู่เดิมด้วย

สำหรับแบบของชื่อพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาก็มีแบบต่างในการบัญญัติ เช่นเดียวกัน เว้นแต่ในกรณีของพระราชกฤษฎีกามีข้อที่นำสังเกต คือ ชื่อพระราชกฤษฎีกาส่วนใหญ่จะบัญญัติขึ้นโดยการนำเอาข้อความในมาตราหนึ่งมาตรามาในพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดที่ให้อำนาจตราพระราชกฤษฎีกานั้นขึ้นมาบัญญัติให้เป็นชื่อพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้น แต่วิธีการนี้จะทำให้พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดฉบับเดียวกันมาตราเดียวกันมีชื่อซ้ำ ๆ กันหลายฉบับ ซึ่งอาจทำให้เกิดความสับสนได้ ดังนั้น ในกรณีนี้จึงได้มีการบัญญัติให้เห็นความแตกต่างของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น บัญญัติชื่อพระราชกฤษฎีกาโดยระบุท้องที่ที่จะให้ใช้บังคับลงไว้ด้วย ดังเช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มีอยู่หลายฉบับ ดังนั้น ในการบัญญัติชื่อพระราชกฤษฎีกาแต่ละฉบับใดแสดงให้เห็นความแตกต่างโดยระบุชื่อท้องที่ไว้ เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลหนองแถม ตำบลพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2521 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลโพประจักษ์ ตำบลดอนสมอ อำเภอท่าช้าง จังหวัดสิงห์บุรี และตำบลห้วยไผ่ ตำบลจาลอง ตำบลแสงหา ตำบลศรีพราน อำเภอแสงหา ตำบลองครักษ์ อำเภอโพธิ์ทอง จังหวัดอ่างทอง ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. 2521 หรือโดยการบัญญัติชื่อพระราชกฤษฎีกาโดยระบุประเภทของพระราชกฤษฎีกาลงไว้ด้วย เช่น พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีการค้า (ฉบับที่ 78) พ.ศ. 2521 และพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 79) พ.ศ. 2521 ซึ่งทั้งสองกรณีนี้นับได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักที่ใดกล่าวข้างต้นเท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีหลังนั้นในขณะนี้แม้กรณีที่มีเฉพาะแต่ในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในประมวลรัษฎากรเท่านั้น แต่ในภายหน้าอาจมีกรณีตามกฎหมายอื่นอีกก็ได้

นอกจากนี้ในการบัญญัติชื่อกฎกระทรวงก็มีความแตกต่างไปจากการบัญญัติชื่อพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกาออกไปอีก เพราะการบัญญัติชื่อกฎกระทรวงนั้น

โดยหลักแล้วจะตรงกันข้ามกับการบัญญัติชื่อพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกา โดยสิ้นเชิง เพราะชื่อกฎกระทรวงนั้นมีได้ เป็นเครื่องแสดงให้เห็นเนื้อหาของกฎกระทรวงนั้น แต่อย่างไร ชื่อกฎกระทรวงจะทำให้ทราบแต่เพียงว่ากฎกระทรวงนั้นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจ ตามกฎหมายใด และเป็นกฎกระทรวงที่ใดตราขึ้นเป็นฉบับที่เท่าไรแล้ว เช่น กฎกระทรวง (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติจรรยาทางบก พ.ศ. 2522 หรือกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติจรรยาทางบก พ.ศ. 2522 เป็นต้น แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นที่กฎกระทรวงบางฉบับอาจจะมีบัญญัติชื่อโดยบัญญัติเอาชื่อเรื่องไว้ด้วย เป็นการแบ่งกฎกระทรวงออกเป็นเรื่อง ๆ ไป ส่วนการเรียงลำดับของกฎกระทรวงก็แยกการเรียง ลำดับออกเป็นเฉพาะเรื่องไป เช่น กฎกระทรวง (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราช บัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช 2477 ว่าด้วยเครื่องแบบทหารเรือ ฉบับที่ 18 หรือ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช 2477 ว่าด้วยเครื่องแบบทหารบก ฉบับที่ 51 หรือ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2521) ออกตาม ความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช 2477 ว่าด้วยเครื่องแบบทหารอากาศ ฉบับที่ 16 เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการง่ายแก่การค้นหาค้นหาบทบัญญัติในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งในกรณีนี้ ก็เป็นการง่ายในการค้นหาค้นหาบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องเครื่องแบบของทหารแต่ละเหล่าทัพ

ข) ชื่อกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิมที่มีอยู่แล้ว

เนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมีอยู่มากมาย ดังนั้น กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นจึงต้องมีลักษณะบางอย่างที่สามารถชี้ให้เห็นได้ ว่าเป็นกฎหมายที่ใดตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับใด และใดตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อใด ในสมัยเดิมกฎหมาย ที่ใดตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิมนั้นจะมีบัญญัติคำว่า "แก้ไขเพิ่มเติม" ไว้ในชื่อกฎหมายด้วย เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2482 แต่ต่อมาปรากฏว่าการบัญญัติชื่อกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไว้ เช่นนี้เป็น การไม่สะดวก และทำให้เกิดปัญหาว่าถ้าในปีเดียวกันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับ เดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้งขึ้นไป ย่อมเป็นการวิเศษที่จะทราบได้ว่ากฎหมายฉบับใดแก้ไขเพิ่มเติม

เติมก่อนหรือหลังกัน นอกจากจะพิจารณาจากเนื้อหาในกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น แบบของกร
 ร่างกฎหมายในปัจจุบันจึงเปลี่ยนแปลงไปในทางที่จะไม่บัญญัติคำว่า "แก้ไขเพิ่มเติม" ลงไว
 ในชื่อกฎหมาย แต่ใช้การเรียงลำดับเป็น "ฉบับที่ .." แทน แม้ว่าในปีใดจะมีการแก้ไข
 เพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องใดมากกว่าหนึ่งครั้ง ปัญหาในเรื่องที่ว่ากฎหมายฉบับใดเป็นฉบับที่
 แก้ไขเพิ่มเติมก่อนหลังกันก็จะหมดไปเลย เพราะคำว่า "ฉบับที่ .." ของกฎหมายจะแสดง
 ให้เห็นในตัวว่ากฎหมายฉบับใดแก้ไขเพิ่มเติมก่อนฉบับใดแก้ไขเพิ่มเติมหลัง ปัจจุบันการบัญญัติ
 ชื่อกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยระบุลำดับที่ไว้จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป เช่น พระราช
 บัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 เป็นต้น

แม้ว่าแบบของชื่อกฎหมายประเภทแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะได้รับการยอมรับก็ตาม
 ก็ยังปรากฏว่ามีกฎหมายบางฉบับที่ตั้งชื่อว่า "แก้ไขเพิ่มเติม" อยู่ แต่ก็โดนวิพากษ์วิจารณ์
 เรียงลำดับกฎหมายโดยใช้คำว่า "ฉบับที่ .." มาใช้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2521 เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะ
 ในการบัญญัติประมวลกฎหมายใดบัญญัติพระราชบัญญัติให้บังคับประมวลกฎหมายสำหรับประ
 มวลกฎหมายฉบับแรกไว้ด้วย ดังนั้น ในการบัญญัติประมวลกฎหมายฉบับต่อมาจึง เป็นฉบับแก้ไข
 เพิ่มเติมจึงจำต้องบัญญัติพระราชบัญญัติให้บังคับประมวลกฎหมายฉบับต่อ ๆ มาอีกด้วย แต่
 เนื่องจากประมวลกฎหมายนั้นไม่มีการบัญญัติ "ฉบับที่ .." ไว้ในชื่อกฎหมายเหมือนกับพระ
 ราชบัญญัติประกอบกับประมวลกฎหมายจะบังคับใช้ต่อเมื่อใดมีพระราชบัญญัติให้บังคับ
 ประมวลกฎหมายบัญญัติให้บังคับใช้ด้วย ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายจึงได้หา
 ทางออกโดยการบัญญัติขึ้นเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายขึ้น

ส่วนในเรื่องชื่อกฎกระทรวงฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น เนื่องจากชื่อกฎกระทรวงมีหลัก
 เกณฑ์ในการบัญญัติต่างออกไป โดยถือเอาการเรียงลำดับต่อ ๆ กันไป ไม่ได้แบ่งออกเป็น
 เรื่อง ๆ จึงไม่มีปัญหาในเรื่องนี้ แต่สำหรับกฎกระทรวงที่แยกเป็นเรื่อง ๆ โดยระบุชื่อเรื่อง
 เอาไว้ในชื่อกฎกระทรวงด้วยนั้น ก็ยึดถือหลักการเรียงลำดับกฎกระทรวงเรื่องเดียวกันต่อ ๆ
 กันมา โดยไม่ได้ระบุคำว่า "แก้ไขเพิ่มเติม" ไว้ด้วย เช่น กฎกระทรวง (พ.ศ. 2499)

ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช 2477 ว่าด้วยการใช้เสื้อครุย
เสื้อปริญญา และเครื่องหมายพิเศษบางอย่าง และ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2516)
ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช 2477 ว่าด้วยการใช้เสื้อครุย
เสื้อปริญญา และเครื่องหมายพิเศษบางอย่าง เป็นต้น

เรื่องชื่อกฎหมายที่เสนอคำสั่งถอดออกซึ่งการตั้ง คือ ใบหมาตรา ของพระราช
บัญญัติ พระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกา จะบัญญัติชื่อกฎหมายซ้ำกับที่โดยบัญญัติไว้ในตอน
ต้น (หัวเรื่อง) ที่เป็ เช่น เพราะแบบของการร่างกฎหมายคือกันว่า ชื่อกฎหมายที่บัญญัติไว้
ในตอนต้นนั้นเป็ เพียงหัวเรื่องเท่านั้น ส่วนชื่อกฎหมายที่นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา อีกครั้ง
หนึ่งเป็ เป็นการนำเอาชื่อกฎหมายมาบัญญัติไว้ในตัวกฎหมาย เพื่อเป็นการบังคับให้เป็ที่ยอม
รับกันทั่วไปว่า กฎหมายที่บังคับในเรื่องนั้นมีชื่อออกต่างไร หรือการจะอ้างชื่อกฎหมายที่ใช้บังคับ
ในเรื่องนั้นจะต้องอ้างชื่ออย่างไร

2. คำปรารภ

ในสมัยเดิมที่คำปรารภในกฎหมายโดยบัญญัติไว้อย่างยืดยาว โดยโดยบัญญัติถึงความ
เป็ที่มาหรือสาเหตุที่ต้องบัญญัติกฎหมายขึ้น นอกจากนั้นยังโดยบัญญัติถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนา
ของกฎหมายอีกด้วย เช่น พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พระพุทธศักราช 2465 โดยบัญญัติ
คำปรารภว่า

โดยที่กรุงเทพมหานครรวมสัญญาระหว่างทางาประเทศในดินดกลางกับ ฅ นครเสกवादวย
เรื่องผู้ ซึ่งโดยมีพระราชสตัยาบั้งแล้ว ณ วันที่ ๑ ธันวาคม พระพุทธศักราช 2457
และโดยมีความรับรองถึงหัวใจขอ 295 แห่งสัญญาสัญญาภาพเมืองแวนไรลส์ ลงวันที่
28 มิถุนายน พระพุทธศักราช 2462 เป็แห่งสัญญาสัญญาหมายต่อการปราบปรามการ
ใช้ยาเสพติดให้โทษในทางที่ผิดเห็นให้ไปโดยลำดับ

และโดยที่พระราชประสงค์จะคำแจ้งการให้ไปไปตามความที่ตกลงใจแห่งสัญญา
ระหว่างทางาประเทศกับทั้งใหม่การควบคุมครอบงำการงำเข้ามา การขาย การมี
ไว้ การเพาะปลูกผลิต การประดิษฐ์ ปลงหารใช้ซึ่งยาต่าง ๆ อันดาใช้ไปทางมีบั้ง
ควรรวมเป็อัตราและให้โทษให้ไปไปตามลักษณะอันควร จึงทรงพระกรุณาโปรด
เกล้า ฯ ให้ตราพระราชบัญญัติไว้ดังต่อไปนี้

"พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พระพุทธศักราช 2465," ราชกิจจานุเบกษา
39(7 ธันวาคม 2465): 429.

แต่ต่อมาปรากฏว่าแบบของการร่างกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่บัญญัติถึงวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้เพียงย่อ ๆ เท่านั้น ส่วนสาเหตุที่ต้องบัญญัติกฎหมายขึ้น (ซึ่งเป็นกรณีการเขียนคำปรารภอย่างยาวในสมัยเดิม) ใคนำไปพิมพ์ไว้ในหมายเหตุท้ายกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติคำปรารภไว้เพียงว่า "โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ"¹ แต่สำนักนายกรัฐมนตรีได้คัดลอกเอาบันทึกว่าด้วยเหตุผลที่เสนอต่อรัฐสภามาพิมพ์ไว้ เพื่อให้เข้าใจความมุ่งหมายของกฎหมายนั้น ๆ ดีขึ้น โดยใคนำมาพิมพ์ไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดให้โทษที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้บังคับมานานแล้ว และมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัย สมควรปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวเพื่อให้อารปรูปรามและควบคุมยาเสพติดให้โทษเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อให้อสอดคล้องกับอนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยยาเสพติดให้โทษซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกอยู่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้²

สาเหตุที่ทำให้คำปรารภในปัจจุบันต้องสั้นลงไปกว่าเดิมมากก็เพราะประโยชน์ในการใช้คำปรารภที่ความกฎหมายมีเพียงเล็กน้อย และผู้ร่างกฎหมายก็เห็นว่า แม้คำปรารภจะเขียนไว้อย่างยาวเพียงไรก็ตาม ขอความที่เขียนไว้นั้นจะเขียนได้แต่เพียงสาเหตุที่จำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นเท่านั้น ซึ่งข้อความดังกล่าวไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายแบบของการร่างกฎหมายในปัจจุบันจึงได้กลายเป็นว่าจะบัญญัติคำปรารภไว้เพียงสั้น ๆ ส่วนสาเหตุที่ต้องบัญญัติกฎหมายดังกล่าวขึ้นนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีใคนำเอาบันทึกเหตุผลในการเสนอร่างกฎหมายมาพิมพ์ไว้ในหมายเหตุท้ายกฎหมายดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

¹ "พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96(27 เมษายน 2522): 40.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 82.

ในเรื่องนี้มีข้อสงสัยเกี่ยวกับประการหนึ่ง คือ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หรือ ข้อบังคับซึ่งเห็นกฎหมายปลักยอลงไปนั้น จะไม่ได้พิมพ์คำปรารภไว้ แต่ถาต้องการจะทราบความเป็นมาหรือเหตุผลของกฎหมายดังกล่าว ก็อาจจะค้นหาได้จากหมายเหตุท้ายกฎหมายนั้นเอง ที่เป็นเช่นนั้นเพราะผู้ร่างกฎหมายมีความเห็นว่า สาเหตุที่ทำให้ต้องตรากฎหมายปลักยอลต่าง ๆ ขึ้นก็เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท ซึ่งต่างก็มีคำปรารภหรือเหตุผลแสดงไว้ชัดเจนอยู่แล้ว เมื่อตรากฎหมายปลักยอลเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท จึงไม่จำเป็นต้องแสดงเหตุผลไว้อีก

3. บทบัญญัติว่าด้วยการอาศัยอำนาจ

โดยที่กฎหมายที่จะร่างขึ้นส่วนใหญ่จะเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ การจะตรากฎหมายดังกล่าวขึ้นได้จำเป็นต้องอาศัยอำนาจที่ให้ไว้ตามกฎหมายลำดับที่สูงกว่า คือ รัฐธรรมนูญ สำหรับพระราชกำหนดหรือพระราชกฤษฎีกา และพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดสำหรับพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ดังนั้น การจะตรากฎหมายต่าง ๆ ขึ้นใช้บังคับจึงมักจะอ้างอำนาจที่ได้ให้ไว้ในกฎหมายลำดับที่สูงกว่านั้น เช่น พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2522 ในบทบัญญัติว่าด้วยการอาศัยอำนาจได้บัญญัติว่า

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2521 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้¹

ในเรื่องบทบัญญัติที่อาศัยอำนาจนี้มีข้อสงสัยเกี่ยวกับประการหนึ่ง คือ ในการตราพระราชบัญญัติไม่ได้มีการอ้างบทบัญญัติว่าด้วยการอาศัยอำนาจ เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากพระราชบัญญัติจะตราขึ้นได้ก็โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

¹ "พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักวิทยบริการ มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96(14 พฤษภาคม 2522): 85.

ใดทุกเรื่อง เว้นแต่จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น

นอกจากนี้ในการตรากฎหมายขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติที่บังคับไว้ในกฎหมายลำดับเดียว กับฉบับอื่นนั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการอ้างอำนาจจากกฎหมายฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติว่า ด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 มาตรา 8 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 8 เมื่อใดกระทำการสำรวจที่ซึ่งจะต้องเวนคืนตลอดทั้งหมดหรือเฉพาะแต่ ส่วนใดส่วนหนึ่งแล้ว ให้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อีกฉบับหนึ่ง เพื่อให้ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้ระบุที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน พร้อม ทั้งรายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งต่อมาเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้นเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หลายฉบับก็ ไม่ปรากฏว่าได้มีการอ้างถึงมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ใดในบทบัญญัติที่ว่าการอาศัยอำนาจแต่อย่างใด เช่น พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลแม่เหี้ยะ และตำบลสุเทพ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. 2521 ไม่ได้บัญญัติบทบัญญัติว่าการอาศัยอำนาจแต่อย่างใด ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะบทบัญญัติในพระ ราชบัญญัติฉบับแรก (ซึ่งในกรณีนี้ก็คือบทบัญญัติมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ ๑) ไม่ใช้บทบัญญัติที่ให้อำนาจตราพระราชบัญญัติฉบับต่อ ๆ มาแต่ประการใด บทบัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับแรกนั้น เป็นแต่เพียงบัญญัติถึงวิธีการตรากฎหมายในบางเรื่องขึ้น เท่านั้นว่า จะคงตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ

สาเหตุที่ต้องมีการบัญญัติบทบัญญัติว่าการอาศัยอำนาจลงไว้ในกฎหมายด้วยนั้น ก็เนื่องจากกฎหมายในลำดับที่สูงกว่าได้มอบอำนาจให้ตรากฎหมายในลำดับที่รองลงมาในเรื่อง หนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ เมื่อใดตรากฎหมายในลำดับดังกล่าวขึ้นแล้วก็ต้องอ้างอำนาจที่ได้ รับมอบมาว่าได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด เพื่อแสดงให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าว

¹"พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497," ราชกิจจานุเบกษา 71(16 กุมภาพันธ์ 2497): 243.

ได้รับการตราขึ้นโดยถูกต้องแล้ว ซึ่งเรื่องบทอาศัยอำนาจที่ในสมัย เดิมก็ได้เคยถือกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย¹ แต่ต่อมาแนวความคิดได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกาต้องอาศัยอำนาจที่ใดให้ไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะ ครั้นในปัจจุบันก็ปรากฏว่ากำลังมีการโต้เถียงกันอยู่ในเรื่องนี้อีกว่า พระมหากษัตริย์จะทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาได้โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายโดยที่ไม่ต้องอ้างอำนาจจากกฎหมายในลำดับที่สูงกว่า เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สามารถกระทำได้นั้นจะใดหรือไม่ เช่น การตราพระราชกฤษฎีกาในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น แต่ในเรื่องของบทบัญญัติว่าด้วยการอาศัยอำนาจนั้นก็อยู่บางกรณีที่เป็นการตรากฎหมายขึ้นโดยไม่ได้อ้างบทอาศัยอำนาจแต่อย่างใด เช่น กรณีของพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นต้น

4. วันใช้บังคับ

วันใช้บังคับ คือ กำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ว่าจะให้กฎหมายมีผลใช้บังคับได้ตั้งแต่เมื่อใด ซึ่งนับได้ว่าเป็นส่วนที่สำคัญส่วนหนึ่งของกฎหมายแต่ละฉบับที่เดียว เพราะถ้าขาดเสียซึ่งวันใช้บังคับแล้ว ผู้ใช้กฎหมายย่อมไม่อาจจะทราบได้ว่ากฎหมายฉบับนั้นมีผลใช้บังคับหรือยัง หรือมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด เป็นต้น

ในเรื่องวันใช้บังคับกฎหมายนี้ ตามแบบของการร่างกฎหมายอาจแยกออกได้เป็น

5 แบบ คือ

- ก) ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- ข) ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- ค) ใช้บังคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้โดยแน่นอน
- ง) ใช้บังคับเมื่อระยะเวลาหนึ่งล่วงผ่านไป
- จ) ใช้บังคับภายในกำหนดเวลาที่แน่นอน



ก) ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กฎหมายที่จะบัญญัติให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป จะได้อีกกฎหมายที่มีความจำเป็นจะต้องบัญญัติใช้เป็นกรณีรับความ¹ เช่น พระราชบัญญัติ นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 มาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า "พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป"² วันใช้บังคับในกรณีนี้ถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไป เพราะโดยหลักแล้ว จะบัญญัติให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้ประชาชน ได้มีโอกาสดรเอาล่วงหน้าเสียก่อน

ข) ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กรณีนี้จะเป็นการของวันใช้บังคับกฎหมายโดยทั่วไป สาเหตุที่ต้องบัญญัติให้มีผลใช้ บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปนั้น ก็เพื่อต้องการให้ประชาชน ได้ทราบล่วงหน้าก่อนวันที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับอย่างน้อยเป็นเวลาหนึ่งวัน³ เช่น พระราช บัญญัติฯ พ.ศ. 2522 มาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า "พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจาก วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป"⁴

ค) ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ใดกำหนดไว้โดยแน่นอน

วันใช้บังคับที่กำหนดไว้โดยแน่นอนนี้ อาจจะแบ่งออกตามลักษณะของวันที่จะใช้บังคับ นั้นเองออกได้เป็นอีก 2 แบบ คือ

¹ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 79.

² "พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำการยึดอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อ วันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2519," ราชกิจจานุเบกษา 93(24 ธันวาคม 2519): 44.

³ หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 79.

⁴ "พระราชบัญญัติฯ พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96(30 เมษายน 2522): 1.

- 1) ใช้นั่งคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้แต่ขอใบภายหลัง
- 2) ใช้นั่งคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้แต่ขอยอมหลังขึ้นไป

1) ใช้นั่งคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้แต่ขอใบภายหลัง

สาเหตุที่ต้องบัญญัติไว้เช่นนี้เพื่อให้เจ้าพนักงานและประชาชนมีเวลาเตรียมตัวพร้อมที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ได้ หรือเพื่อใ้ทางราชการมีโอกาสเตรียมเครื่องมือเครื่องใช้ หรือฝึกอบรมเจ้าหน้าที่เพื่อสามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย¹ โดยคำนึงถึงว่าทางราชการควรจะพร้อมเมื่อใด และที่สำคัญก็เพื่อต้องการให้กฎหมายใช้นั่งคับในระยะเวลาหนึ่งระยะเวลาใดที่ต้องการ เช่น กรณีของประมวลกฎหมายอาญาที่ต้องการให้ใช้นั่งคับตรงกับวันครบรอบ 25 พุทธศตวรรษ เป็นต้น การกำหนดว่าใช้นั่งคับในกรณีนี้ก็เพื่อต้องการระบุให้เป็นที่ทราบแน่ชัดว่าต้องการให้กฎหมายมีผลใช้นั่งคับตั้งแต่วันที่ใด เช่น พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า "พระราชบัญญัติให้ใช้นั่งคับตั้งแต่วันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2522 เป็นต้นไป"² ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2522

2) ใช้นั่งคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้แต่ขอยอมหลังขึ้นไป

กฎหมายที่จะบัญญัติให้มีผลใช้นั่งคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้แต่ขอยอมหลังขึ้นไปนั้นจะเป็นกรณีที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนรวม ความสงบเรียบร้อยของประชาชน ความมั่นคงของสังคม และเงื่อนไขความจำเป็นอื่น ๆ ซึ่งเมื่อผู้ร่างกฎหมายได้พิจารณาถึงสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว และเห็นว่าไม่เป็นการขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างกฎหมายก็สามารถที่จะบัญญัติให้กฎหมายมีผลใช้นั่งคับยอมหลังได้ แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ห้ามตรากฎหมายยอมหลังในทางอาญา เว้นแต่เป็นการยอมหลังเพื่อให้เกิดผลดีแก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย

¹ หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, หน้า 79.

² "พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96(12 พฤษภาคม 2522): 23.

กฎหมายอาญาที่เกี่ยวกับอายุความ หรือกฎหมายที่กำหนดการบังคับคดีตามคำพิพากษา¹ ส่วนในทางแพ่งนั้นเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจ²

กฎหมายที่บัญญัติให้ใช้บังคับย้อนหลังนั้นก็เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2495 มาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า "พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2493 เป็นต้นไป"³ หรือพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีการค้า (ฉบับที่ 73) พ.ศ. 2521 มาตรา 2 ซึ่งบัญญัติว่า "พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2521 เป็นต้นไป"⁴ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 20 เมษายน พ.ศ. 2521

ง) ใช้บังคับเมื่อระยะเวลาหนึ่งล่วงผ่านไป

กฎหมายที่กำหนดว่าให้ใช้บังคับเมื่อระยะเวลาหนึ่งล่วงผ่านไปเช่นนี้ มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับกรณีที่กำหนดว่าให้ใช้บังคับไว้นานก่อนในภายหลัง คือ ต้องการให้ผู้ใช้กฎหมายได้มีเวลาเตรียมเพื่อให้สามารถปฏิบัติตามได้ โดยอาจจะเป็นการเตรียมงบประมาณ เครื่องมือ หรือให้โอกาสได้ศึกษาทำความเข้าใจกฎหมายดังกล่าวเสียก่อน หรืออาจจะเป็นการเตรียมการบางอย่าง เช่น ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือ

¹ ประภาพรธรรม อุดมจรรยา, "กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท บัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 19

² อมร จันทรสัมบุรณ์, "หลักทั่วไปของกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง," กฎหมายไทยเล่ม ข (กรุงเทพมหานคร: สวัสดิการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2516), หน้า 7.

³ "พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2495," ราชกิจจานุเบกษา 69 (26 กุมภาพันธ์ 2495): 189.

⁴ "พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีการค้า (ฉบับที่ 73) พ.ศ. 2521," ราชกิจจานุเบกษา 95 (20 เมษายน 2521): 21.

เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ จะต่างกันก็เพียงแต่ระยะเวลาที่
ได้กำหนดไว้ล่วงหน้านั้น ในกรณีของการกำหนดไว้เฉพาะภายในภาคทฤษฎีตาม ค) 1) ขาง
ต้นนั้น เป็นการกำหนดไว้ชัดเจนแน่นอนว่ากฎหมายจะมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่เท่าใด เดือนอะไร
และปีใด แต่สำหรับการกำหนดระยะเวลาไวล่วงหน้าตามกรณีนี้ เป็นเพียงการกำหนดระยะเวลา
เวลาล่วงหน้าเอาไว้เท่านั้น ไม่ได้กำหนดวันที่ เดือนและปีเอาไว้ ผู้ออกกฎหมายจะยังไม่
สามารถทราบในทันทีที่ออกกฎหมายว่ากฎหมายฉบับนั้นมีผลใช้บังคับเมื่อใด แต่ผู้ออกจะสามารถ
ทราบกำหนดเวลาที่กฎหมายมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อได้มีระยะเวลาไปตามที่กำหนดไว้ในกฎ
หมาย เช่น พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 มาตรา 2 บัญญัติว่า "พระราชบัญญัติ
นี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป" ซึ่ง
ปรากฏว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2522
ดังนั้น ผู้ใช้กฎหมายจะทราบว่ากฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อใด ก็ต่อเมื่อได้ศึกษาคำว่าวัน
ตามที่กำหนดระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ จึงจะสามารถทราบได้ ซึ่งในกรณีนี้วันที่
ใช้บังคับพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 ได้แก่วันที่ 1 พฤษภาคม 2522 เป็นต้นไป

จ) วันที่ใช้บังคับภายในกำหนดเวลาที่แน่นอน

กฎหมายประเภทนี้ ถ้าจะพูดให้ชัดก็คือกฎหมายประเภทที่กำหนดวันที่ใช้บังคับและ
วันสิ้นสุดการใช้บังคับไว้ในตัวกฎหมายเอง ที่เห็น เช่น เพราะกฎหมายในลักษณะนี้โดยตรา
ขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้บังคับสำหรับเหตุการณ์ทั้งเหตุการณ์ใดโดยเฉพาะ เมื่อเหตุการณ์
นั้นได้หมดสิ้นไป หรือเมื่อถึงระยะเวลาที่อันสมควรก็ไม่จำเป็นจะต้องใช้บังคับกฎหมายฉบับ
นั้นอีกต่อไป ดังนั้น จึงได้กำหนดไว้เริ่มแรกและวันสิ้นสุดของกฎหมายเหล่านี้ให้ทราบแต่ชัด
เช่น พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติ
เงินตราในภาวะฉุกเฉิน พุทธศักราช 2484 และพระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารในภาวะ
ฉุกเฉิน พุทธศักราช 2484 ซึ่งในมาตรา 2 ของแต่ละพระราชบัญญัติโดยบัญญัติไว้ให้ทำนอง
เดียวกันว่า "ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปเป็นกำหนด

เวลาไม่เกินหนึ่งปี¹ หรือพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 10 ว่า

มาตรา 2 พระราชกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 10 พระราชกำหนดให้ใช้บังคับมีกำหนดหนึ่งปี²

ในส่วนที่เกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาแก้ไขแบบของกฎหมายที่กำหนดว่าใช้บังคับภายในกำหนดเวลาที่แก้ไขจะมีลักษณะต่างไปจากกรณีข้างต้น เพราะในกรณีของพระราชกฤษฎีกาแก้ไขการกำหนดว่าใช้บังคับภายในกำหนดเวลาที่แก้ไข (กำหนดเวลาชั้นสูง) จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 14 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 14 ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจ เพื่อการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะไว้ก็ได้

ในพระราชกฤษฎีกาแก้ไขให้ระบุ

(4) กำหนดเวลาการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปี³

"พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช 2484,"

ราชกิจจานุเบกษา 58(6 ธันวาคม 2484): 1749.

✓ "พระราชบัญญัติเจ็ดตราในภาวะฉุกเฉิน พุทธศักราช 2484," ราชกิจจานุเบกษา

58(12 ธันวาคม 2484): 1787.

✓ "พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารในภาวะฉุกเฉิน พุทธศักราช 2484,"

ราชกิจจานุเบกษา 58(12 ธันวาคม 2484): 1790.

²"พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ.

2516," ราชกิจจานุเบกษา 90(27 ธันวาคม 25 6): 2 และ 5.

³"พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518," ราชกิจจานุเบกษา 92(13

กุมภาพันธ์ 25 8): 17.

เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นตามความในมาตราดังกล่าว พระราชกฤษฎีกานั้นก็สามารถกำหนดอายุของตนเองได้ แต่ต้องไม่เกินกำหนดเวลาขั้นสูงที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าต้องไม่เกินห้าปี

หรือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลได้ตกลงจะกระทำกิจการใดดังกล่าวในมาตรา 5 แต่ยังมีใครกระทำการสำรวจที่ดินที่เจาะจงใดแน่นอน จะได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่ดินจะเวนคืนนั้นชั้นฉบับหนึ่ง

พระราชกฤษฎีกาชั้นนี้มีอายุสองปี หรือตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกานั้น แต่ต้องไม่เกินห้าปี แล้วแต่จะเห็นว่าจำเป็นเพื่อทำการสำรวจที่ดินที่เจาะจงต้องเวนคืนนั้น¹

ซึ่งต่อมาได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้เป็น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางแผนการจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลทุ่งใหญ่ ตำบลคอหงส์ ตำบลหาดใหญ่ และตำบลควนลัง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พ.ศ. 2521 มาตรา 3 ที่บัญญัติว่า "พระราชกฤษฎีกานี้ให้มีอายุห้าปี"²

ในเรื่องของวันใช้บังคับนอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีการกำหนดวันใช้บังคับต่างออกไปจากที่ได้กล่าวมาแล้ว คือ มีลักษณะคล้ายกับเป็นการกำหนดวันใช้บังคับไว้สองครั้งในกฎหมายฉบับเดียวกัน คือ วันใช้บังคับในครั้งแรกทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย ส่วนวันใช้บังคับในครั้งที่สองทำให้การควบคุมหรือคุ้มครองหรือกำหนดกิจการอื่นใดมีผลใช้บังคับได้ในท้องที่ที่ต้องการ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 2 และมาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า

¹"พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 242 - 243.

²"พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะทำการสำรวจเพื่อการวางแผนและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่ตำบลคลองเตย ตำบลทุ่งใหญ่ ตำบลคอหงส์ ตำบลหาดใหญ่ และตำบลควนลัง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา พ.ศ. 2521," ราชกิจจานุเบกษา 95(28 ธันวาคม 2521): 38.

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พุทธศักราช 2484 เป็นต้นไป
ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้บังคับแก่คดีล้มละลายทั้งปวงที่ไต่สวนต่อศาลตั้งแต่วันที่
พระราชบัญญัตินี้ มีวามูลคดีใดเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้นั้น และแก่คดีล้มละลายทั้งปวงที่ค้าง
พิจารณาอยู่ในศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

มาตรา 3 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ในเขตจังหวัดพระนคร จังหวัดธนบุรี จังหวัดสมุทรปราการ
และจังหวัดนนทบุรี และเมื่อเห็นสมควรจะให้ใช้ในเขตจังหวัดอื่นใด จะโดยประกาศโดยพระราช
กฤษฎีกา¹

ซึ่งต่อมาปรากฏว่าได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดท้องที่และวันที่ใช้บังคับเพิ่มขึ้นตาม
มาตรา 3 อีก เช่น พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 พุทธศักราช
2484 ในมาตรา 2 และมาตรา 3 บัญญัติว่า

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชกฤษฎีกานี้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พุทธศักราช 2485 เป็นต้นไป
-มาตรา 3 ให้ใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 ในเขตจังหวัดพระนครศรี-
อยุธยา จังหวัดลพบุรี-จังหวัดอ่างทอง จังหวัดนครสวรรค์ จังหวัดราชบุรี จังหวัดเพชรบุรี จัง
หวัดนครปฐม จังหวัดสุพรรณบุรี จังหวัดฉะเชิงเทรา และจังหวัดสงขลา²

ในเรื่องวันที่ใช้บังคับนี้มีข้อสงสัยเกิดอยู่ประการหนึ่ง คือ ในกรณีของกฎกระทรวง หรือ
ระเบียบ จะมีบางกรณีที่ไม่ได้กำหนดวันใช้บังคับไว้ ที่เป็นเช่นนี้เพราะในกฎหมายแม่บท อันได้แก่
พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกา บัญญัติวันใช้บังคับไว้เป็นที่แน่นอนแล้ว เช่น
พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 5 ที่บัญญัติว่า

¹"พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483," ราชกิจจานุเบกษา 57(30 ธันวาคม
2483): 959.

²"พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 พุทธศักราช 2484,"
ราชกิจจานุเบกษา 58(26 ธันวาคม 2484): 1915.

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้อำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงหรือระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ซึ่งต่อมาเมื่อได้มีการตรากฎกระทรวง (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ก็ไม่ได้กำหนดวันใช้บังคับกฎกระทรวงนั้นลงไปอีก² ดังนั้น จึงเป็นหลักที่ถือกันว่า ถ้าในตัวกฎหมายแม่บท กำหนดวันใช้บังคับสำหรับกฎหมายปลีกย่อย ใดแล้ว ในกฎหมายปลีกย่อยก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดวันใช้บังคับลงไว้อีก เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 ได้กำหนดไว้ในข้อ 2 ว่า "ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป"³ ที่เป็นเช่นนี้เพราะตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 แล้ว กฎกระทรวงหรือระเบียบที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเสมอไป แต่ถ้าผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้กฎกระทรวงหรือระเบียบนั้นมีผลใช้บังคับต่างไปจากที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท ก็จะได้นำกำหนดวันใช้บังคับไว้ในกฎกระทรวงหรือระเบียบนั้นให้ชัดเจนลงไป ซึ่งในการกำหนดวันใช้บังคับกรณีนี้ที่อาศัยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดท้องที่ที่จะใช้พระราชบัญญัติบางฉบับโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นเอง เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 31 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ว่าด้วยการรับฝากเงินประเภทสงเคราะห์ชีวิตและครอบครัว ข้อ 5 ซึ่งบัญญัติว่า "กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2523 เป็น

¹"พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96(3 กุมภาพันธ์ 2522): 3.

²"กฎกระทรวง (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96(19 กุมภาพันธ์ 2522): 6 - 16.

³"ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96(19 กุมภาพันธ์ 2522): 17.

ตนไป"¹ ซึ่งปรากฏว่ากฎกระทรวงฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2522

5. เนื้อหาของกฎหมาย

ส่วนนี้เห็นว่า เป็นหัวใจของร่างกฎหมายแต่ละฉบับ เพราะจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าร่างกฎหมายมีเจตนารมณ์เช่นไร หรือมีความประสงค์จะควบคุมหรือคุ้มครองหรือกำหนดในเรื่องนี้หรือเรื่องใด หรือผู้ใช้กฎหมายมีสิทธิและหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไรบ้าง และที่สำคัญก็คือ ถ้ากำหนดให้ราษฎรมีหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดแล้วการฝ่าฝืนจะมีโทษอย่างไรบ้าง เรื่องเหล่านี้ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพยายามจัดเรียงลำดับขั้นตอนให้เป็นไปโดยถูกต้องและจะต้องพยายามบรรจุเนื้อหาให้ครบถ้วนตามที่ตนประสงค์จะควบคุม หรือคุ้มครอง หรือกำหนดเรื่องใดขึ้นด้วย เพราะถ้ามีโทษบัญญัติเรื่องใดไว้แล้วอาจจะทำให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจไปว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายไม่ประสงค์จะควบคุม หรือคุ้มครอง หรือกำหนดเรื่องนั้นด้วย ซึ่งอาจจะเป็นความเข้าใจที่ถูกต้องหรือผิดพลาดไปได้ ดังนั้น ในส่วนนี้ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องใช้ความระมัดระวังและความสนใจเป็นพิเศษ และพึงระลึกอยู่เสมอว่าในการร่างกฎหมายนั้นจะต้องคำนึงถึงว่า ควรจะร่างให้ทราบว่าต้องการบัญญัติถึงเรื่องอะไร มากกว่าที่จะร่างไปในทำนองที่เป็นเหตุผลว่าทำไมจึงต้องมีบทบัญญัติเช่นนั้น²

6. ผู้รักษาการตามกฎหมาย

โดยหลักแล้ว ผู้รักษาการตามกฎหมายได้แก่ ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับงานในหน้าที่ตามกฎหมายนั้น สาเหตุที่บัญญัติให้มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ก็เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดหรือหลายกระทรวง เป็นผู้หน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

ประโยชน์ที่ได้รับจากการที่มีบทบัญญัติเรื่องผู้รักษาการตามกฎหมาย ได้แก่

¹"กฎกระทรวง ฉบับที่ 31 (พ.ศ. 2522) ออกตามความในพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489 ว่าด้วยการรับฝากเงินประเภทส่งเคราะห์ชีวิตและครอบครัว," ราชกิจจานุเบกษา 96(31 ธันวาคม 2522): 58.

²ดูรายละเอียด ข. หน้า 136

ก) ทำให้รัฐมนตรีเจ้าของเรื่องที่แน่นอน ซึ่งถ้าจะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รักษาการตามกฎหมายแล้ว ก็ยากที่จะทราบได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดจะเป็นผู้ปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เช่น การเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง การตระเตรียมงบประมาณ การสั่งงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ การวางระเบียบปฏิบัติซึ่งเป็นรายละเอียด ตลอดจนการกำหนดแบบพิธีและแบบฟอร์ม และการติดต่อกับราษฎรผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น ๆ บังคับไว้จะนั้น ถ้ากฎหมายจะไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็อาจมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลายกระทรวง เข้าใจว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดียวกัน และอาจปฏิบัติงานก้าวก่ายหรือซ้ำซ้อนกัน หรืออาจไม่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นเลย เพราะเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอีกกระทรวงหนึ่ง

ข) ในชั้นการบัญญัติกฎหมาย บทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายยังทำให้สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยได้ การปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ สมควรจะมีมติหมายให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด จึงจะทำงานดำเนินไปโดย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

ค) ทำให้สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะที่จะควบคุมราชการแผ่นดินตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้สะดวกยิ่งขึ้น เพราะถ้าการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ขาดตกบกพร่องหรือไม่เหมาะสม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็อาจตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย หรืออาจเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นรายบุคคลก็ได้

ง) ทำให้ราษฎรสามารถติดต่อกับทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายได้ถูกต้อง เพราะบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายทำให้ทราบได้ทันทีว่ากระทรวงใดเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

แต่การที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายใดให้มีรัฐมนตรีรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นหรือไม่ ก็แล้วแต่ว่าถ้านบัญญัติให้มีรัฐมนตรีผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้นแล้ว จะอำนวยความสะดวกตามที่ได้กล่าวมาแล้วหรือไม่ เพราะกฎหมายบางฉบับหาได้มีลักษณะเช่นนั้นไม่ ดังเช่น กฎหมายที่

บัญญัติวางหลักกลาง ๆ ทั่วไปไว้ ซึ่งบัญญัติกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เช่น ประมวลกฎหมายอาญา หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บางบรรพ หรือกฎหมายที่วางหลักทั่วไปไว้และกำหนดว่า ถ้ามีกรณีจะต้องปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น ก็จะต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะกรณีขึ้นอีกชั้นหนึ่ง เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น กฎหมายที่มีลักษณะเช่นว่านี้ ห้ามความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ ไม่ เพราะต่อไปเมื่อออกกฎหมายเฉพาะจะต้องมีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะนั้น อนึ่ง กฎหมายที่บัญญัติยกเลิกกฎหมายเดิมโดยมิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการใดเพื่อผลแห่งการยกเลิกกฎหมายนั้น หรือกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิม โดยบทบัญญัติของกฎหมายฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมได้เข้าไปอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดิมโดยอัตโนมัติ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2522 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 23 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา 11 ข้าราชการการเมือง นอกจากตำแหน่งรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ใ้ใครบ่อนุญาตให้ลาออก
- (3) ถูกสั่งให้ออก จะเป็นการออกโดยมีความผิดหรือไม่มีความผิดก็ตาม
- (4) คณะรัฐมนตรีที่อนุมัติให้แต่งตั้งออกจากตำแหน่งทั้งคณะหรือนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดผู้สั่งแต่งตั้งออกจากตำแหน่ง
- (5) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 10¹

และในกฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติเป็นเอกเทศอันทำให้ฝ่ายบริหารมีภาระใดชิ้นใหม่ อีกทั้งในกฎหมายฉบับเดิมก็มีบทบัญญัติว่าด้วยรัฐมนตรีผู้รักษาการอยู่แล้ว ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการซึ่งมีอยู่แล้วจึงยังคงใช้ได้อยู่

¹ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96(22 เมษายน 2522): 7 - 8.

เมื่อมีผู้รักษาการตามกฎหมายแล้ว รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องปฏิบัติดังนี้

ก) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายจะต้องสั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ในกรณีที่กฎหมายฉบับเดียวกันมีรัฐมนตรีว่าการหลายกระทรวงเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีดังกล่าวจะดำเนินการไปเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ในกรณีที่จะต้องมีการประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรมอื่น ก็ต้องมีการปรึกษากัน

ข) ในกรณีที่มีการดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยสภาผู้แทนราษฎร คือ กระตุกถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไป เกี่ยวกับกฎหมายใด โดยปกติก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นจะต้องเป็น เจ้าของเรื่องและทำหน้าที่เข้าชี้แจงต่อสภา

ผู้ที่จะถูกกำหนดให้เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายใดนั้น จะต้องเป็นรัฐมนตรีซึ่งในกฎหมายโดยทั่วไปจะปรากฏว่ามีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดเพียงกระทรวงเดียวเป็นผู้รักษาการเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้อำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่งานจรรยาบรรณ กับออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

แต่ในกรณีพิเศษที่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายครอบคลุมหลายกระทรวง ในมาตราการรักษาการจึงจำต้องบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลายกระทรวงร่วมกันรักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า

¹พระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. 2522, "ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 7.

มาตรา 5, ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติ¹ และ
ใหม่อำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่งานจราจร กับออกกฎกระทรวงกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติ
การตามพระราชบัญญัติ¹

แต่ในกรณีพิเศษที่อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายครอบคลุมหลายกระทรวง ในมาตรา
รักษาการจึงจำต้องบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลายกระทรวงร่วมกันรักษาการตาม
กฎหมายฉบับนั้น เช่น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 5
ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัติ¹ และใหม่อำนาจแต่งตั้งพนักงาน
เจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ¹ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
อำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง

หรือในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการหลายกระทรวงนั้น อาจจะเขียนได้อีกแบบหนึ่ง
เช่น พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2521 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า
"ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระ
ทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัติ³"

¹"พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 7.

²"พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517," ราชกิจจานุเบกษา
91(18 กันยายน 2518): 3 - 4.

³"พระราชบัญญัตินิรโทษกรรมแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมในมหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ ระหว่างวันที่ 4 ถึงวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2521," ราชกิจจานุเบกษา
95(16 กันยายน 2521): 3.

7. พระปรมาภิไธยและผู้รับสนองพระบรมราชโองการ หรือลายมือชื่อของผู้มีอำนาจ

ตรากฎหมาย

แบบของกฎหมาย. ส่วนนี้ถือว่ามีความสำคัญเช่นกัน เพราะจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวได้รับการตราขึ้น โดยผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ หรือได้รับการตราขึ้นโดยถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะมีผลทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายหรือไม่ด้วย¹

ในบรรดากฎหมายที่พระมหากษัตริย์จะต้องทรงลงพระปรมาภิไธยก่อนจะนำไปประกาศใช้บังคับ ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และประกาศพระบรมราชโองการนั้น ในบางกรณีก็มีข้อยกเว้นที่แม้พระมหากษัตริย์จะมีใต้ทรงลงพระปรมาภิไธย ก็สามารถนำไปประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ คือ

ก) กรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ลงพระนามหรือลงนามแทน เช่น พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477 พระเจ้าวรวงศ์เธอพระองค์เจ้า กรมพระนริศรานุวัดติวงศ์ ซึ่งเป็นผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้ลงพระนามแทน²

ข) กรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่รัฐสภามีมติเห็นชอบตามร่างฉบับเดิม³

โดยปกติแล้วพระมหากษัตริย์จะทรงลงพระปรมาภิไธยในกฎหมายต่าง ๆ ด้วยพระองค์เอง และเมื่อใดที่ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว จะต้องมียุติบัญญัติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการทุกครั้ง เช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปีพุทธศักราช 2521) มาตรา 168 ว่า

¹ ฎีกา 58 - 62.

² "พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พุทธศักราช 2477," ราชกิจจานุเบกษา 51(10 กุมภาพันธ์ 2477): 1226.

³ ฎีกา 50 - 62.

มาตรา 168 บัญญัติว่า พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญ¹

เหตุที่จำต้องมีผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ก็เนื่องมาจากหลักทั่วไปที่ยึดถือกันว่า "พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้" (The King can do no wrong) พระมหากษัตริย์มิได้ทรงกระทำการใดโดยพระองค์เอง แต่ทรงปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐมนตรี เช่นที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปีพุทธศักราช 2521) มาตรา 6 ว่า

มาตรา 6 องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ผู้ใดจะกล่าวหาหรือฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ในทางใด ๆ มิได้²

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการเป็นผู้หน้าทีรับผิดชอบเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่ตนได้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไปนั้นแทนพระมหากษัตริย์

8. กฎหมายประเภทที่แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดิม

กฎหมายประเภทนี้ถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายฉบับเดิมที่ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมขึ้น เนื้อหาส่วนใหญ่จึงยึดถือตามกฎหมายฉบับเดิม เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2522 ที่ได้ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมาตราอื่น ๆ นอกจากนั้นยังคงยึดถือตามประมวลกฎหมายอาญา เพียงแต่มาตรา 271 เท่านั้น ที่ให้แก้ไขให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ซึ่งโดยตัวกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนี้เองก็มีฐานะเดียวกันกับกฎหมายฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมด้วย ดังนั้น กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจึงจำต้องมีเนื้อหาต่าง ๆ ตามแบบของกฎหมายอยู่ด้วย เช่น จะต้องมีย่อของกฎหมาย คำปรารภ เป็นต้น แต่ก็ยังคงมีเนื้อหาบางอย่างที่ยึดถือตามกฎหมายฉบับเดิม เช่น เนื้อหาของกฎหมายส่วนใหญ่

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, "ราชกิจจานุเบกษา", หน้า 54.

²เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

ที่ไม่ได้ถูกแก้ไข ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่บทบัญญัติมาตราอื่น ๆ นอกจากมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือวัตถุประสงค์และหลักการของกฎหมาย เช่น บทบัญญัติที่ ราชันเพื่อกำหนดเรื่องเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญา เป็นต้น และเพราะเหตุที่กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยมากจะเป็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระบางประการในกฎหมายฉบับเดิมให้เป็นไปตามความประสงค์ ไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่หรือกิจการอื่นใดขึ้นมาใหม่ จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดตัวผู้รักษาการให้ เป็นไปตามกฎหมายขึ้นใหม่อีกด้วย เพราะมีกำหนดไว้ในกฎหมายฉบับเดิมที่เป็นหลักอยู่แล้ว (กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการนำเอาบทบัญญัติที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมนั้นเข้าไปแทนที่บทบัญญัติที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมในกฎหมายฉบับเดิม) แต่ถาปรากฏว่ากฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นนอกจากจะได้แก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระบางประการแล้ว ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขึ้นมาใหม่ด้วย กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวก็จำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดตัวผู้รักษาการให้ เป็นไปตามกฎหมายไว้ด้วย เพราะถาไม่กำหนดไว้แล้วก็จะไม่อาจทราบได้ว่าอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นมาใหม่ ซึ่งมีลักษณะ เป็น "บทบัญญัติเอกเทศ" นั้น จะเป็นของใคร เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522 นอกจากจะมีบทบัญญัติที่ต้องบัญญัติให้ เป็นไปตามแบบของการร่างกฎหมายแล้ว ก็มีแต่เพียงบทบัญญัติที่ให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 28 มาตรา 63 และมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยไม่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างใดขึ้นมาใหม่ อีก จึงปรากฏว่าในพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้มีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายไว้ ด้วย¹ หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521 นอกจากจะมีบทบัญญัติที่ต้องบัญญัติให้ เป็นไปตามแบบของการร่างกฎหมายเช่นเดียวกับกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยทั่วไปแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับระเบียบข้าราชการพลเรือนเพิ่มขึ้นอีกในมาตรา 5 มาตรา 6 มาตรา 7 และมาตรา 8 ด้วย ในพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงจำเป็นต้องกำหนดตัวผู้รักษาการให้ เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ได้กำหนดขึ้นมาใหม่ในมาตราดังกล่าวไว้ โดยได้กำหนดไว้ในมาตรา 9

¹ "พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96(27 กรกฎาคม 2522): 1 - 3.

ว่า "ใ้ นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติ"¹

✓ ข. เนื้อหาสาระของกฎหมาย

ตามที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นว่า ลักษณะของร่างกฎหมายที่ผู้ร่างกฎหมายควรทราบนั้นมี 3 ประเภท คือ ก.แบบของร่างกฎหมาย ข.เนื้อหาสาระของกฎหมาย และ ค.ลักษณะของร่างกฎหมาย นั้น ในตอนต้นก็ได้กล่าวถึงแบบของร่างกฎหมายแล้ว ต่อไปนี้จะกล่าวถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายต่อไป

ในเรื่องเนื้อหาสาระของกฎหมายนี้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่ามีความสำคัญเป็นอันมาก เพราะจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนั้น ในการร่างกฎหมายผู้ร่างกฎหมายจึงต้องใช้ความรอบคอบและความระมัดระวังเกี่ยวกับเนื้อหาของกฎหมายอย่างมาก โดยต้องมีความรอบคอบและระมัดระวังที่จะร่างกฎหมายใหม่ เนื้อหาครอบคลุมเจตนารมณ์ และถ้าเป็นกรณีที่มีกฎหมายเดิมอยู่แล้ว ผู้ร่างกฎหมายยังจะต้องมีความรอบคอบและระมัดระวังที่จะร่างกฎหมายฉบับใหม่หรือกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายฉบับเดิมหรือกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีใหม่เนื้อหาขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับเดิมหรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เว้นแต่จะมีเจตนารมณ์ที่จะยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมนั้นเสีย ดังนั้น ในการร่างกฎหมายผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาถึงเนื้อหาสาระของกฎหมายใน 2 ด้านด้วยกัน คือ

1. ต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายที่ประสงค์จะบัญญัติขึ้น
2. ต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายที่กฎหมายฉบับอื่นบังคับให้ต้องบัญญัติ
1. ต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายที่ประสงค์จะบัญญัติขึ้น

เนื้อหาสาระของกฎหมายในคานานี้ขึ้นอยู่กับหลักการของร่างกฎหมายแต่ละฉบับว่า มีความประสงค์ในเรื่องอะไร อย่างไร และเหตุใดอย่างไร เช่น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าทางราชการมีความจำเป็นจะต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่แห่งหนึ่งเพื่อประโยชน์ของรัฐในการสร้าง

¹ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521,"

ทางหลวง ทางราชการจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่จะเวนคืน และพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวกำลังจะหมดอายุแล้ว และได้ตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นภายในอายุการใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ก็อาจกำหนดกำหนดเกณฑ์ให้เป็นไปตามราคาที่เป็นอยู่ในขณะประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาได้ แต่ถาปรากฏว่ารัฐไม่คำนึงว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะต้องเสียค่าทดแทนตามราคาในขณะใด รัฐก็สามารถจะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ขึ้นเมื่อใดก็ได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าในขณะนั้นพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้นจะใกล้สิ้นอายุไปแล้วหรือไม่ เป็นต้น เพราะอาจออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้โดยไม่ต้องมีพระราชกฤษฎีกา

ในการร่างกฎหมายนั้น ถ้ามีความประสงค์เกี่ยวกับกฎหมายฉบับดังกล่าวอย่างไร ก็ควรที่จะนำความประสงค์ดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมายเสียให้ชัดเจนและครบถ้วน ไม่ควรปล่อยให้ตีความกันเอง เพราะเป็นการไม่แน่นอนว่าเมื่อตีความแล้วข้อความเพียงเท่าที่ใครร่างไปนั้น จะมีความหมายครอบคลุมความประสงค์ที่ใต้งใจไว้ในตอนเริ่มจะร่างกฎหมายหรือไม่ ถึงแม้ว่าการร่างกฎหมายให้ครบถ้วนตามความประสงค์และให้ทันต่อเหตุการณ์อยู่เสมอจะเป็นสิ่งที่เป็นไปได้อย่างหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลยก็ตาม แต่เมื่อมีความประสงค์อย่างไรในการร่างกฎหมายดังกล่าว ก็ควรที่จะบัญญัติเอาไว้ให้หมด อย่างน้อยก็เพื่อให้ผู้ที่ใช้กฎหมายในขณะนั้นได้ทราบว่ากฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพียงไร

เรื่องเนื้อหาสาระของกฎหมายนี้มีอยู่กรณีหนึ่งที่ผู้ร่างกฎหมายควรจะให้ความสนใจถึงด้วยก็คือ เรื่องบทเฉพาะกาลในกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วบทเฉพาะกาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินั้นจะมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแนวทางในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติในชั้นเริ่มแรกไว้ชั่วคราวหนึ่งก่อน เพราะเป็นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ สมควรให้ผู้ใช้กฎหมายซึ่งรวมทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเองได้มีเวลาศึกษาพระราชบัญญัติฉบับนั้น และมีเวลาเตรียมการต่าง ๆ ให้พร้อมที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติใหม่ได้ด้วย ซึ่งโดยทั่วไปนั้นบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติจะบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเดิมแล้วบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งหมด เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522



ซึ่งบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ตั้งแต่มาตรา 74 ถึงมาตรา 76¹ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการวางแนวทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปรับตัวและปรับระบบงานต่าง ๆ ให้เข้ากับพระราชบัญญัติฉบับที่บัญญัติขึ้นใหม่ได้ แต่ก็มีข้อยกเว้นที่บทเฉพาะกาลอาจถูกบัญญัติขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในทางดานอื่น เช่น เพื่อให้กิจการที่ถูกกำหนดให้เกิดขึ้นก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ สามารถดำเนินต่อไปได้ เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2511 มาตรา 16 และมาตรา 18 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 16 ในกรณีมีประกาศก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลในเทศบาลใด ให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 ตามที่ใดแก้ไขเพิ่มเติมก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2500 บังคับแก่การเลือกตั้งดังกล่าว

มาตรา 18 ให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช 2482 ตามที่ใดแก้ไขเพิ่มเติมก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ประกอบด้วยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2499 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2500 บังคับแก่คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลที่ใดดำเนินการเลือกตั้งก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หรือที่ดำเนินการเลือกตั้งตามมาตรา 16²

นอกจากนี้บทเฉพาะกาลนี้อาจกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่ถูบบัญญัติขึ้นใหม่โดยมิได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับเดิม เพราะเดิมไม่มีพระราชบัญญัติในเรื่องดังกล่าวเลยก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 บัญญัติเรื่องที่เป็นบทเฉพาะกาลไว้ใน

¹"พระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 36 - 37.

²"พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2511,"

มาตรา 59 และมาตรา 60 ว่า

มาตรา 59 คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นตามมาตรา 3 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมในวันเปิดทำการของศาลแรงงานกลาง ศาลแรงงานภาค หรือศาลแรงงานจังหวัด ให้ศาลชั้นต้นตามมาตรา 3 แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรมคงพิจารณาพิพากษาต่อไปจนเสร็จ แต่ถ้าวศาลชั้นต้นเห็นสมควรก็ให้ออญคดีไปให้ศาลแรงงานกลาง ศาลแรงงานภาค หรือศาลแรงงานจังหวัดที่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น เพื่อดำเนินกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีต่อไปได้

มาตรา 60 ในระหว่างที่ศาลแรงงานภาคและศาลแรงงานจังหวัดยังมีคดีเปิดทำการในท้องที่ใด ให้ศาลแรงงานกลางมีเขตอำนาจในท้องที่นั้นด้วย โจทกจะยื่นคำฟ้องต่อศาลจังหวัดแห่งท้องที่นั้นก็ได้ ให้ศาลจังหวัดแจ้งไปยังศาลแรงงานกลาง เมื่อศาลแรงงานกลางสั่งรับคดีนั้นไว้พิจารณาแล้ว ให้ศาลแรงงานกลางออกไปนั่งพิจารณาพิพากษา ณ ศาลจังหวัดแห่งท้องที่นั้น¹

ซึ่งบทเฉพาะกาลในกรณีดังกล่าวนี้ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อรับรองการกระทำตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวก่อนที่จะมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติได้เรียบร้อยแล้ว

2. ต้องพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายที่กฎหมายฉบับอื่นบังคับให้ต้องบัญญัติ

เนื้อหาสาระของกฎหมายประเภทนี้เป็นการบังคับให้ต้องบัญญัติกฎหมายใหม่รายละเอียดต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 28 และมาตรา 41 บัญญัติว่า

มาตรา 28 ผังเมืองเฉพาะประกอบด้วย

- (1) วัตถุประสงค์ในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ
- (2) แผนที่แสดงเขตของผังเมืองเฉพาะ
- (3) แผนผังเมืองหรือแผนผังบริเวณซึ่งทำขึ้นเป็นฉบับเดียวหรือหลายฉบับ โดยมีสาระสำคัญทุกประการหรือบางประการ ดังต่อไปนี้

มาตรา 41 ผังเมืองเฉพาะจะใช้ในท้องที่ใดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ถ้าพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะมีใ้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ให้พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับได้

¹ "พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522,"

เกินห้าปี

1

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนี้แสดงให้เห็นว่า การจะตราพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะในท้องที่ใดก็ตาม นอกจากจะต้องบัญญัติเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะว่าประสงค์จะให้ใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ในพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะฉบับนั้นยังจะต้องบัญญัติรายละเอียดต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา 28 อีกด้วย

ในเรื่องเนื้อหาของสาระของกฎหมายประเภทที่มีข้อที่นำส่งแก่ตประการหนึ่ง คือ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า โดยทั่วไปพระราชบัญญัติจะกำหนดไว้แต่เรื่องที่เป็นหลักของเรื่องที่จะส่งคณะรัฐมนตรีไว้เป็นกฎหมายเท่านั้น ส่วนเรื่องที่เป็นรายละเอียดหรือเป็นเรื่องปลีกย่อย ก็จะได้มอบอำนาจไว้ในพระราชบัญญัตินั้นเองให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงได้ และเรื่องที่จะมอบอำนาจให้ตราเป็นกฎกระทรวงได้นั้นพอจะแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท คือ

- ก) กำหนดรายละเอียดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย
- ข) กำหนดให้ออกกฎกระทรวงได้ทั่ว ๆ ไป
- ค) กำหนดเรื่องต่าง ๆ ตามที่กำหนดและภายในกรอบอำนาจที่กฎหมายมอบ

ให้ไว้ นั้น

มีปัญหาต่อไปที่ควรได้รับการพิจารณาคือ เมื่อพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้กำหนดเรื่องในรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในกฎกระทรวงแล้ว กฎกระทรวงนั้นจะมอบอำนาจต่อไปให้กำหนดเรื่องในรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ในกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ จะได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งในเรื่องนี้จะต้องพิจารณาเสียก่อนว่า

- ก) เป็นเรื่องที่จะมอบอำนาจได้หรือไม่ เพราะถ้าเป็นเรื่องในรายละเอียดทั่วไป

¹"พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 26 - 27

หรือเป็นเรื่องทางธุรการ หรือเป็นเรื่องทางปฏิบัติแล้ว เพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานก็อาจให้
กฎกระทรวงมอบอำนาจให้กฎหมายลำดับรองต่อไป แต่ถ้าเป็นเรื่องในทางนิติบัญญัติแล้วจะมอบอำนาจ
ให้กฎหมายในลำดับรองต่อไปไม่ได้ เพราะจะกลายเป็นการมอบอำนาจทั่วไปที่กว้างและพ้นจากอำนาจ
การควบคุมของรัฐสภา

ข) เมื่อมอบอำนาจแล้วควบคุมได้หรือไม่ คือ ต้องพิจารณาว่าถ้ามอบอำนาจต่อ
ไปแล้วผู้มอบอำนาจจะสามารถควบคุมอำนาจที่ตนได้มอบไปนั้นได้หรือไม่ ถ้าเป็นเรื่องที่ควบคุมได้ก็อาจ
มีการมอบอำนาจได้ แต่ถ้าควบคุมไม่ได้แล้วก็ไม่ควรจะมอบอำนาจต่อไป

ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่มอบอำนาจได้ ผู้ร่างกฎหมายควรจะระมัดระวังในการ
มอบอำนาจโดยอาจจะมอบอำนาจโดยการวางแนวทางของอำนาจที่จะมอบให้ หรือมอบอำนาจให้โดย
มีเงื่อนไข เช่น ต้องให้รัฐมนตรีเห็นชอบก่อน เป็นต้น แต่ผู้ร่างกฎหมายก็ควรจะระมัดระวังไว้เสมอว่า
โดยหลักแล้วไม่ควรจะให้มีการมอบอำนาจจากกฎหมายลำดับรองไปยังกฎหมายลำดับอื่นที่ต่ำกว่านั้นอีก

✓ ค. ลักษณะของร่างกฎหมายที่ดี

นอกจากผู้ร่างกฎหมายจำเป็นต้องรู้ถึงลักษณะของร่างกฎหมายและเนื้อหาสาระของร่าง
กฎหมายแล้ว สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผู้ร่างกฎหมายควรจะต้องรู้จักคือ เรื่องลักษณะของร่างกฎหมาย
ที่ดี เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายที่ดีขึ้นด้วย ลักษณะของร่างกฎหมายที่ดีควรจะยึด
ถือเป็นแนวทางในการร่างกฎหมายเพื่อให้ได้ร่างกฎหมายที่ดีนั้น อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประการ คือ

1. ต้องใช้ถ้อยคำที่ชัดเจน รัดกุม และเป็นถ้อยคำธรรมดา เพื่อจะได้สื่อความหมาย
ให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถเข้าใจความหมายที่ต้องการนั้นได้อย่างถูกต้องและแน่นอน โดยไม่จำเป็นต้องอาศัย
การตีความ เว้นแต่ในกรณีที่มีความจำเป็น เช่น เป็นศัพท์ทางเทคนิคที่ยังไม่ได้มีการบัญญัติศัพท์ขึ้น
หรือไม่มีถ้อยคำในภาษาไทยที่ตรงกับความหมายนั้น หรือเป็นการใช้ทับศัพท์ หรือบทร้อยกรอง เป็นต้น

2. ต้องพยายามใช้ข้อความในทำนองเดียวกันหรือต่อเนื่องกัน โดยพยายามร่าง
ให้บทบัญญัติต่าง ๆ สอดคล้องกัน และในกรณีเดียวกันหรือเรื่องที่มีความหมายอย่างเดียวกันก็พยายาม
ใช้ถ้อยคำอย่างเดียวกันด้วย เพื่อให้ข้อความในร่างกฎหมายดังกล่าวสอดคล้องกันทั้งฉบับ

3. ต้องพยายามทำให้ร่างกฎหมายนั้นเข้าใจง่ายและสามารถเข้าถึงประชาชนได้
 ร่างกฎหมายจำต้องระลึกลักษณะที่ผู้ใช้กฎหมายนั้นเป็นบุคคลที่มีพื้นความรู้ต่าง ๆ กันไป และ
 กฎหมายนั้นจะได้นำออกมาใช้บังคับกับประชาชนโดยทั่วไป ถ้าประชาชนบางส่วนไม่สามารรถรู้ได้
 ว่าได้มีการตรากฎหมายในเรื่องใด ๆ ขึ้นแล้ว หรือไม่รู้ถึงรายละเอียดต่าง ๆ ในกฎหมายก็ย่อม
 เป็นการไม่ถูกต้อง และเป็นการยากที่จะบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ ดังนั้น ผู้ร่าง
 กฎหมายจึงต้องพยายามทำให้คนที่มีความรู้ในระดับต่าง ๆ กันสามารถเข้าใจได้ด้วย

4. ต้องพยายามร่างให้สามารถค้นหาได้โดยง่าย ซึ่งหมายถึงการค้นหาคำ
 บัญญัติทั้งหมดของกฎหมาย และการค้นหาคำบัญญัติเฉพาะที่ต้องการในบางเรื่องด้วย เพราะถ้าร่าง
 กฎหมายไปในทางที่ผู้ใช้กฎหมายไม่อาจจะค้นหาคำบัญญัติของกฎหมายได้โดยง่ายแล้ว ย่อมจะทำให้
 ให้ผู้ใช้กฎหมายไม่รู้และไม่เข้าใจกฎหมายได้อย่างถ่องแท้ หรือบางกรณีก็อาจจะทำให้ไม่รู้กฎหมาย
 นั้นเลย

เท่าที่กล่าวมานี้เป็นเพียงแนวทางบางประการที่จะนำไปสู่การร่างกฎหมายให้เป็นกฎหมาย
 ที่ดี ซึ่งแม้จะปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวนี้แล้วก็ตาม ในแต่ละแนวทางนี้ก็อาจจะมีข้อบกพร่องอยู่
 บาง ซึ่งข้อบกพร่องเหล่านี้ผู้ร่างกฎหมายต้องเป็นผู้พิจารณาหาทางที่เหมาะสมสำหรับร่างกฎหมาย
 แต่ละฉบับที่จะยกร่างขึ้นนั้น.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตอนที่ 2

วิธีการในการร่างกฎหมาย

เมื่อผู้กร่างกฎหมายรูวาทันมีหน้าที่ยกร่างกฎหมายในเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้ว ก็ควรที่จะไต่ถามความเข้าใจข้อมูลที่ตนได้มา พร้อมทั้งศึกษาค้นคว้ารายละเอียดในเนื้อหาสาระต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายที่ประสงค์จะร่างขึ้นนั้น จากนั้นจึงจะนำข้อมูลต่าง ๆ เหล่านั้นมาเรียบเรียงขึ้นในรูปของกฎหมาย ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ ที่ไต่ถามข้างต้นนั้นพอจะแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ

- ก. ขั้นตอนในทางสาระ
- ข. ขั้นตอนในการเรียงความ

ก. ขั้นตอนในทางสาระ

ผู้กร่างกฎหมายจะได้ข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายที่จะยกร่างขึ้นมาบ้างแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้กร่างกฎหมายจะสามารถยกร่างกฎหมายได้ทันที เพราะข้อมูลที่ได้มาเป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นที่อาจจะไม่ละเอียด หรือยังไม่มีความชัดเจนพอที่จะยกร่างกฎหมายขึ้นได้ ฉะนั้น ในตอนเริ่มแรกผู้กร่างกฎหมายจึงควรจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับงานของตนเสียก่อน โดยอาจจะแบ่งศึกษาเป็นขั้น ๆ ดังนี้ คือ

1. เวลาในการยกร่างกฎหมาย
2. ประเภทของกฎหมายที่จะยกร่าง
3. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
4. วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะยกร่าง
5. บัญญัติและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกฎหมายที่จะยกร่าง
6. เนื้อหาสาระ ขอบเขต และรายละเอียด

1. เวลาในการยกร่างกฎหมาย

ผู้ยกร่างกฎหมายจำเป็นต้องทราบว่ามีเวลาในการยกร่างกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนนานเท่าใด ทั้งนี้เพราะ มีกฎหมายในบางเรื่องที่ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำมาใช้บังคับโดยทันที เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นเฉพาะหน้า หรือเหตุการณ์จำเป็นอื่น ๆ ระยะเวลาในการยกร่างกฎหมายบางครั้งก็เป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ยกร่างกฎหมายทราบในทางปฏิบัติ แต่ในบางครั้งก็นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับพุทธศักราช 2517) มาตรา 236 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 236 ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือบทบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 28 วรรคสองมาใช้บังคับ¹

ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรา 236 นี้แสดงให้เห็นว่า ผู้ยกร่างกฎหมายมีเวลาในการยกร่างกฎหมายเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน ไม่เกินสองปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติมาตรา 237 ที่บัญญัติว่า

มาตรา 237 ในระหว่างที่ยังมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือบทบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งมาตรา 214 มาตรา 216 และมาตรา 217 ซึ่งต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญนี้ มิให้นำบทบัญญัติสามมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับ²

ตามบทบัญญัติมาตรา 237 นี้ก็แสดงว่า ผู้ยกร่างกฎหมายมีเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันใช้รัฐธรรมนูญ เพื่อร่างกฎหมายสำหรับแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา 214 มาตรา 216 และมาตรา 217 เช่นกัน

¹ "รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 89.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 90.

2. ประเภทของกฎหมายที่จะยกยกราบ

ผู้ยกยกราบกฎหมายควรจะต้องศึกษาถึงประเภทของกฎหมายรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาว่ากฎหมายที่ตนจะร่างขึ้นนั้นควรจะร่างขึ้นในลักษณะใด หรือสามารถบัญญัติถึงเรื่องใดได้บ้าง เป็นต้น เช่น ถ้าเป็นการร่างกฎหมายในลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา จะบัญญัติบทกำหนดโทษไว้ในกฎหมายลำดับรองนั้นเองไม่ได้ เพราะฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจกำหนดโทษเอง การกำหนดโทษจะลงโทษแก่ใครเพียงไรต้องผ่านการพิจารณาของสภาเสียก่อน ผู้ที่ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะต้องถูกลงโทษตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท เช่น การฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติภาษีเงิน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. 2507 ผู้ฝ่าฝืนยอมถูกลงโทษตามกฎหมายบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว¹ เป็นต้น

3. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในการยกร่างกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดขึ้นนั้น นอกจากผู้ยกยกราบกฎหมายจะต้องศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่ตนจะยกยกราบขึ้นแล้ว ผู้ยกยกราบกฎหมายยังจะต้องศึกษาไปถึงบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติขึ้นแล้วด้วย โดยมุ่งศึกษาเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หรือมีลักษณะคล้ายคลึงกับกฎหมายที่จะยกยกราบขึ้นนั้น เช่น ถ้าประสงค์จะร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มีฐานะเป็นองค์การ ผู้ยกยกราบกฎหมายก็ควรจะต้องศึกษากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐและกฎหมายที่จัดตั้งองค์การของรัฐต่าง ๆ ขึ้น เป็นต้น เหตุที่ผู้ยกยกราบกฎหมายจำต้องศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เพราะว่าถ้าผู้ยกยกราบกฎหมายไม่มีความรู้เรื่องกฎหมายที่บัญญัติไว้แล้ว อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการตีความได้ เพราะอาจมีกรณีกฎหมายฉบับอื่นใดบัญญัติถึงเรื่องที่ดีกว่าจะร่างเป็นกฎหมายนั้นแล้ว หรืออาจจะมีกฎหมายฉบับอื่นใดแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่งนั้นแล้ว เป็นต้น

4. วัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะยกยกราบ

ในเรื่องวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้เป็นเรื่องสำคัญเรื่องหนึ่งที่ผู้ยกยกราบกฎหมายจำต้องทำความเข้าใจเป็นอย่างดี เพราะวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้เองที่จะเป็นเครื่องชี้ให้ผู้ยกยกราบ

¹อมร จันทรสมบูรณ์, "ประเภทของกฎหมาย," กฎหมายไทย เล่ม ก - ข, หน้า 18.

เห็นว่า เรื่องที่ตนจะต้องร่างขึ้นนั้นมีความเป็นมา หรือมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องใด อย่างเป็นบาง ซึ่งจะทำให้ผู้กร่างกฎหมายมีโอกาสที่จะยกกฎหมายผิดพลาดหรือบกพร่องน้อยลง และสามารถร่างกฎหมายได้สมตามเจตนารมณ์ด้วย

การศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ หาใช่เป็นการพิจารณากันแต่เพียงผิวเผิน เช่น ศึกษาว่าเป็นการยกร่างขึ้นใหม่หรือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมของเดิมไม่ แต่จำต้องศึกษาให้เข้าใจแน่ชัดลงไปในเรื่องละเอียดอีก เช่น ต้องศึกษาว่า

- ก) เป็นการยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่หรือเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมของเดิม
- ข) สิ่งที่ต้องการจะร่างขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นเรื่องใด
- ค) ต้องร่างหรือแก้ไขเพิ่มเติมไปในทางใด เหมือนหรือแตกต่างจากกฎหมายที่เคยมีอย่างใดหรือไม่
- ง) มีรายละเอียดอย่างไร

5. ปัญหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกฎหมายที่จะยกร่าง

นอกจากจะต้องศึกษาถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะยกร่างขึ้นแล้ว ผู้กร่างกฎหมายยังจะต้องศึกษาถึงปัญหาของกฎหมายที่จะยกร่างขึ้นด้วย โดยจะต้องพิจารณาให้รอบคอบถึงปัญหาต่าง ๆ ที่จะพึงเกิดขึ้นเนื่องจากมีกฎหมายดังกล่าวนั้น แล้วพยายามหาทางแก้ปัญหานั้น ถ้าเป็นปัญหาที่อาจป้องกันได้โดยการร่างกฎหมายให้รัดกุมยิ่งขึ้น ผู้กร่างกฎหมายก็จะไต่หาทางร่างกฎหมายนั้นให้รัดกุมขึ้น เพื่อเป็นการอุดช่องว่างแห่งกฎหมาย แต่ก็อาจมีบางกรณีที่ผู้กร่างกฎหมายมองไม่เห็นปัญหานั้น เช่น เป็นกรณีที่ปัญหายังไม่เกิดขึ้นจึงไม่ทราบข้อเท็จจริงที่เป็นรายละเอียดต่าง ๆ ที่จะนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อแก้ปัญหานั้นได้ หรืออาจจะเป็นกรณีที่ผู้กร่างกฎหมายได้มองเห็นปัญหานั้นแล้ว และประสงค์ให้คงเป็นปัญหาไว้เช่นนั้นด้วยเหตุผลบางประการ จึงมิได้อุดช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว ซึ่งการที่ผู้กร่างกฎหมายจะเลือกที่จะอุดช่องว่างของกฎหมายหรือปล่อยเรื่องดังกล่าวให้เป็นปัญหาต่อไปนั้น ก็ยอมแล้วแต่ข้อเท็จจริงของเรื่องดังกล่าว เป็นกรณี ๆ ไป ดังนั้น สิ่งสำคัญที่ผู้กร่างกฎหมายจะต้องหันมาพิจารณาอีกสิ่งหนึ่งก็คือ ข้อเท็จจริงต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายที่จะยก

ร่างนั้น โดยพยายามศึกษาพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบในทุกแง่มุม เพราะข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่จะได้รับมานั้น จะเป็นข้อมูลที่นำมาใช้ในการร่างกฎหมาย หรืออาจจะเป็นข้อมูลที่นำมาช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้

6. เนื้อหาสาระ ขอบเขต และรายละเอียด

เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้ศึกษาและทำความเข้าใจสิ่งต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาข้างต้นได้เป็นอย่างดีแล้ว สิ่งสุดท้ายที่สำคัญที่สุดที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องศึกษาก็คือ เนื้อหาสาระ ขอบเขต และรายละเอียดของกฎหมายที่ประสงค์จะร่างขึ้นนั้น โดยผู้ร่างกฎหมายจะต้องศึกษาอย่างละเอียดและพยายามทำความเข้าใจกับสิ่งเหล่านี้ เพราะสิ่งเหล่านี้จะเป็นเครื่องชี้ให้ผู้ร่างกฎหมายทราบว่า กฎหมายที่จะยกร่างขึ้นนั้นควรบรรจุเรื่องใดไว้เพียงใด ในเรื่องเนื้อหาสาระนั้น ผู้ร่างกฎหมายต้องพิจารณาทั้งเนื้อหาที่ประสงค์จะร่างเอาไว้โดยตรง กับเนื้อหาที่กฎหมายฉบับอื่นบังคับให้ต้องบัญญัติไว้ ส่วนเรื่องขอบเขตของกฎหมายก็เป็นสิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องศึกษาพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะสิ่งนั้นจะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่ากฎหมายที่จะยกร่างขึ้นนั้นต้องการระบอบคุ้มครอง หรือกำหนดกิจการอย่างอื่นไว้เพียงใด ถ้าผู้ร่างกฎหมายไม่ศึกษาให้แน่ชัดว่ากฎหมายที่จะยกร่างขึ้นนั้นต้องการให้มีขอบเขตเพียงใดแล้ว ผู้ร่างกฎหมายอาจจะยกร่างกฎหมายครอบคลุมไปไม่ถึงตามเจตนารมณ์ หรืออาจจะเกินจากความประสงค์ไปได้ สำหรับเรื่องรายละเอียดของกฎหมายนั้น แม้จะดูคล้ายกับว่าเป็นเรื่องปลีกย่อยก็ตาม แต่สำหรับในเรื่องการร่างกฎหมายแล้ว นับว่าเป็นสิ่งที่จะต้องพิจารณาถึง เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการยกร่างกฎหมายเรื่องนั้น ๆ เพราะรายละเอียดต่าง ๆ อาจจะเป็นเครื่องช่วยให้อัยการร่างกฎหมายได้ชัดเจนขึ้น อ่านเข้าใจง่ายขึ้น หรือทำให้เนื้อหาสาระของกฎหมายสมบูรณ์ขึ้น

ข. ขั้นตอนในการเรียงความ

เมื่อใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่เตรียมข้อมูลในการร่างกฎหมายไว้พร้อมแล้ว ขั้นตอนที่สำคัญขั้นต่อไปที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องทำก็คือ การนำเอาข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้มารวบรวมและเรียบเรียงขึ้นเป็น

ร่างกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเรียบเรียงนั้น ผู้ร่างกฎหมายจะต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นการนำเอาเจตนารมณ์ของกฎหมายมาบัญญัติไว้ให้ผู้ใช้กฎหมายได้ทราบ ถ้าบัญญัติไว้ไม่ครบถ้วนถูกต้องแล้ว ผู้ใช้กฎหมายอาจไม่ทราบหรือเข้าใจไขว่ไขว่ไปได้ และในการเรียบเรียงข้อความในกฎหมายนี้เองก็ยังมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไปตามประเภทของกฎหมาย หรือประเภทของบทบัญญัติที่จะบัญญัติขึ้น ดังนั้น ในขั้นตอนการเรียงความนี้จึงควรแยกพิจารณาในหัวข้อต่าง ๆ ดังนี้

1. วิธีการทั่วไปในการร่างกฎหมาย
2. วิธีการร่างบทบัญญัติเฉพาะแต่ละประเภท

1. วิธีการทั่วไปในการร่างกฎหมาย

ในการร่างกฎหมายประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการร่างกฎหมายประเภทใด ๆ ก็ตาม โดยทั่วไปจะมีหลักเกณฑ์ที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องยึดถือ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดวางเค้าโครงรูปแบบ และเนื้อหาของกฎหมายประเภทเดียวกัน หรือคล้ายคลึงกัน ให้เป็นไปตามลำดับความสำคัญมากน้อย และเป็นไปตามความเหมาะสม ซึ่งจะทำให้กฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ประกาศใช้ไปแล้วที่กำลังร่างหรือที่กำลังจะร่างต่อไปอยู่ในรูปแบบเดียวกัน และมีการจัดวางเนื้อหาและลักษณะการใช้ถ้อยคำเป็นไปในแนวเดียวกัน ซึ่งพอจะแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวออกได้เป็น 4 ประการ คือ

ก) การจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ

✓ ข) การจัดทำโครงร่างของกฎหมาย

✓ ค) การใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมาย

ง) การบัญญัติโดยอ้างอิง

ก) การจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ

กรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องจัดร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน และจัดเรียงลำดับเนื้อหาหรือขั้นตอนของการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายให้ถูกต้อง เพื่อให้เนื้อหาของกฎหมายที่ได้ยกร่างขึ้นนั้นได้ความถูกต้อง ชัดเจน และเป็นไปตามเจตนารมณ์ อันจะเป็นผลทำ

ให้ผู้ร่างกฎหมายสามารถทำความเข้าใจและปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องด้วย

การจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ นี้ ผู้ร่างกฎหมายจะต้องกระทำโดย
จัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นประเภท ๆ ตามลำดับความเป็นมาหรือขั้นตอนของกฎหมาย
เช่น ต้องจัดใหม่ฝ่ายบริหารที่จะเป็นผู้บังคับกฎหมาย จัดใหม่กับบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความประพฤติ
และสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ใช้กฎหมาย เป็นต้น ซึ่งบรรดาเนื้อหาสาระในกรณีดังกล่าวนี้จะต้องจัด
เรียงลำดับความเป็นมาให้ถูกต้องตามขั้นตอน และยิ่งอาจจะต้องคำนึงถึงผู้ที่ต้องแก้ไขเพิ่มเติม
กฎหมายต่อไปในภายหน้าด้วย

หลักสำคัญในการร่างกฎหมายนี้ก็คือ ผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีโครงสร้างที่ชัดเจน เสีย
ก่อน เพราะถ้าไม่มีโครงสร้างที่ชัดเจนแล้วก็จะเป็นการยากสำหรับผู้ร่างกฎหมายที่จะยกร่าง
กฎหมายขึ้นตามความประสงค์ ลำพังแต่เพียงความคิดที่จะบัญญัติกฎหมายขึ้นหลาย ๆ มาตรการยังไม่
แสดงว่ากฎหมายฉบับนั้นมีโครงสร้างเป็นที่น่าพอใจแล้ว แต่โครงสร้างที่ชัดเจนนั้นจะต้องแสดงให้เห็น
ถึงความเกี่ยวข้องของความคิดตามลำดับด้วย เช่น ถ้าประสงค์จะจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อดำเนิน
การอย่างหนึ่งอย่างใด ก็จะต้องทราบว่าหน่วยงานที่ประสงค์จะตั้งขึ้นนั้นจะให้ เป็นหน่วยงานประเภท
ใด จะให้เป็นส่วนราชการหรือเป็นรัฐวิสาหกิจ หน่วยงานดังกล่าวควรจะอยู่ในสังกัดกระทรวงใด
และควรจะให้ เป็นหน่วยงานในระดับใด เป็นต้น

เมื่อผู้ร่างกฎหมายสามารถวางโครงสร้างและจัดลำดับและความสัมพันธ์ทางความคิด
ของแนวทางของกฎหมายที่ประสงค์จะบัญญัติแล้ว สิ่งต่อไปที่จะต้องทำก็คือ จัดแบ่งความคิดหรือแนว
ทางดังกล่าวออกเป็นพวก ๆ และเรียงลำดับแนวความคิดหรือแนวทางดังกล่าวให้ถูกต้องและสอดคล้อง
คล่องกันด้วย เช่น จะต้องแบ่งใหม่บทบัญญัติในเรื่องการจัดตั้งองค์การไว้พวกหนึ่ง และบทบัญญัติที่
เกี่ยวกับการควบคุมบริหารงานภายในองค์การไว้อีกพวกหนึ่ง และในการบัญญัติก็ต้องบัญญัติเรื่อง
การจัดตั้งองค์การไว้ก่อนบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงาน เพราะจะต้องมีองค์กรขึ้นเสียก่อนจึงจะ
มีการบริหารงานได้ เป็นต้น ซึ่งในการจัดเป็นพวก ๆ และการเรียงลำดับทางแนวความคิดดังกล่าว
นี้ ผู้ร่างกฎหมายย่อมจะต้องประสบปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องกันอย่างน้อย 3 ประการ คือ

- 1) ปัญหาในเรื่องการแบ่ง
 - 2) ปัญหาในเรื่องการจัดประเภท
 - 3) ปัญหาในเรื่องการเรียงลำดับ¹
- 1) ปัญหาในเรื่องการแบ่ง

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่พัวพันถึงการกำหนดฐานะของการแบ่งส่วนใหญ่ กับการแบ่งส่วนย่อย หรือการแบ่งส่วนสำคัญกับส่วนที่รองลงมา ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้กร่างกฎหมายสามารถเลือกส่วนที่สำคัญที่สุดสำหรับการตั้งต้น และกล่าวถึงบทบัญญัติที่ลดหลั่นลงมาตามลำดับของความสัมพันธ์ เช่น จะต้องกล่าวถึงหลักทั่วไปก่อนที่จะกล่าวถึงข้อยกเว้น เพราะจะต้องมีหลักเกณฑ์อื่นใดถูกกำหนดขึ้นเสียก่อน จึงจะมีการยกเว้นหลักนั้นได้ และหลักทั่วไปนั้นมักจะกระทบกระทั่งคนจำนวนมาก มากกว่าข้อยกเว้น

- 2) ปัญหาในเรื่องการจัดประเภท

ปัญหานี้เป็นปัญหาที่เกี่ยวกับการรวบรวมเรื่องราวหรือเนื้อหาของกฎหมายในประเภทเดียวกันไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาให้เนื้อหาดังกล่าวสอดคล้องกัน หาใจกาย และเข้าใจใจกาย เพราะการจัดแบ่งเป็นประเภทนั้นนอกจากจะช่วยให้ผู้กร่างกฎหมายสามารถร่างกฎหมายได้โดยง่าย ไม่ต้องบัญญัติข้อความซ้ำซ้อนกัน หรืออ้างอิงบทบัญญัติมาตราอื่นมากนักแล้ว ยังเป็นการช่วยเหลือและให้ความสะดวกแก่ผู้ใช้กฎหมายด้วย

- 3) ปัญหาในเรื่องการเรียงลำดับ

หลักสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงในการเรียงลำดับก็คือ ควรจะเรียงลำดับให้เป็นไปตามหลักตรรกวิทยา ซึ่งพอจะวางหลักเกณฑ์ที่จะยึดถือในการเรียงลำดับเนื้อหาของกฎหมายได้ ดังนี้

¹ Dickerson, The Fundamentals of Legal Drafting
(Boston: Little, Brown and Company (Canada) Limited, 1965)
p. 57.

(ก) บทบัญญัติทั่วไปย่อมมาก่อนบทบัญญัติพิเศษ¹ หรือบทบัญญัติเฉพาะเรื่อง เพราะบทบัญญัติทั่วไปจะได้แก่บทบัญญัติที่เป็นหลักในเรื่องนั้น และเป็นบทบัญญัติที่กระทบกระทั่งบุคคลทั่วไปมากกว่า ส่วนบทบัญญัติพิเศษหรือบทบัญญัติเฉพาะเรื่องจะเป็นบทบัญญัติสำหรับกรณีพิเศษบางกรณีหรือบางเรื่องเท่านั้น จึงมีผลกระทบกระทั่งบุคคลจำนวนน้อยกว่า เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ได้บัญญัติเรื่องที่ใช้หัว ๆ ไปไว้ใน ภาค 1 บทบัญญัติทั่วไป ส่วน ภาค 2 ความผิด และ ภาค 3 หลุโทษ ซึ่งเป็นบทบัญญัติพิเศษ ไ้บัญญัติไว้ต่อบทบัญญัติทั่วไป² เป็นต้น

(ข) บทบัญญัติที่มีความสำคัญมากกว่าโดยปกติควรมาก่อนบทบัญญัติที่มีความสำคัญน้อยกว่า เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิด ไ้บัญญัติ ลักษณะ 1 ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ไ้ก่อน ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง³ เป็นต้น

(ค) บทบัญญัติที่เป็นบทบัญญัติถาวรย่อมมาก่อนบทเฉพาะกาล เพราะบทบัญญัติถาวร เป็นบทบัญญัติที่วางหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งจะมีผลใช้บังคับอยู่นานกว่ากฎหมายฉบับนั้นจะได้ถูกยกเลิกไป ส่วนบทเฉพาะกาลเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติขึ้นเพื่อใช้บังคับในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่จำกัด เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถปรับตัวเข้ากับกฎหมายฉบับนั้นได้เท่านั้น ดังนั้น บรรดากฎหมายที่บัญญัติบทเฉพาะกาลไว้โดยทั่วไปจะบัญญัติบทเฉพาะกาลไว้ตอนท้ายของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522⁴

¹ บทบัญญัติพิเศษในที่นี้หมายถึง บทบัญญัติที่วางใหม่เนื้อหาครอบคลุมถึงเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือกิจการหนึ่งกิจการใดโดยเฉพาะ ไม่ใช่กับเรื่องทั่วไปหรือกิจการทั่วไป ซึ่งมีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า "บทบัญญัติทั่วไป" และเป็นคนละความหมายกับคำว่า "บทบัญญัติพิเศษ" ในหน้า 174.

² "ประมวลกฎหมายอาญา," ราชกิจจานุเบกษา 73(15 พฤศจิกายน 2499): 158

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 65 - 87.

⁴ ดูหน้า 137.

(ง) บทบัญญัติในทางเทคนิคซึ่งได้แก่บทบัญญัติในเรื่องแบบของกฎหมาย เช่น บทบัญญัติที่กำหนดเวลาที่กฎหมายใช้บังคับ บทบัญญัติที่ยกเลิกกฎหมาย หรือบทบัญญัติที่ยกเว้นกฎหมายหรือยกเว้นบทบัญญัติอื่น ตามแบบวิธีการร่างกฎหมายของบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา จะบัญญัติไว้ท้ายสุด แต่สำหรับประเทศไทย บทบัญญัติที่กำหนดเวลาที่กฎหมายใช้บังคับ หรือบทบัญญัติที่ยกเลิกกฎหมาย จะบัญญัติไว้ในตอนต้น ส่วนบทบัญญัติที่ยกเว้นกฎหมายหรือยกเว้นบทบัญญัติอื่นจะบัญญัติไว้ในตอนท้าย เช่น พระราชบัญญัติการทองเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 2 มาตรา 3 และมาตรา 44 จากจำนวน 44 มาตรา ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 โยกเลิก

- (1) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว พ.ศ. 2502
- (2) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2506
- (3) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2509
- (4) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2511
- (5) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2516
- (6) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2517
- (7) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2518
- (8) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2519

มาตรา 44 บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งขององค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีการออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้

(จ) การจัดเรียงลำดับเกี่ยวกับเวลา ให้จัดเรียงลำดับตามเวลาแห่งการกระทำหรือเหตุการณ์นั้น ๆ เช่น บัญญัติตั้งคณะกรรมการเสียก่อน จากนั้นจึงบัญญัติถึงเรื่องอำนาจหน้าที่และวิธีการประชุม เป็นต้น

¹ "พระราชบัญญัติการทองเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา,

ในเรื่องการจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ นี้ มีข้อที่นำสังเกตคือ ในการร่างกฎหมายที่เป็นกฎหมายใหม่ที่ร่างขึ้นแทนกฎหมายเดิมนั้น บางที่การจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ แบบอื่น อาจทำให้การยกยกร่างกฎหมายนั้นทำได้ง่ายและใช้โคะสะดวกกว่าการจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นพวก ๆ แบบเดิมก็ได้ ดังนั้น ในการจัดแบ่งเนื้อหาของกฎหมายนี้จึงไม่จำเป็นต้องจัดแบ่งตามแบบอย่างเดิมที่มีมาเสมอไป อาจจะจัดแบ่งออกเป็นพวก ๆ แบบอื่น ๆ ก็ได้ ข้อสำคัญก็คือ ให้พิจารณาถึงความสะดวกและประโยชน์ที่จะได้รับว่าแบบใดจะดีกว่ากัน

นอกจากการจัดแบ่งเนื้อหาและจัดเรียงลำดับเนื้อหาให้ถูกต้องตามหลักแล้ว ในการจัดเรียงลำดับเนื้อหาของกฎหมายนี้ยังมีแบบในการเรียงลำดับบทบัญญัติต่าง ๆ โดยยึดถือหลักการเรียงลำดับตามหลักตรรกวิทยาว่า บทบัญญัติต่าง ๆ ของกฎหมายควรจะเรียงลำดับดังต่อไปนี้

- 1) ชื่อกฎหมาย
- 2) ชื่อยกกฎหมาย (ถ้ามี) ซึ่งกรณีนี้เดิมประเทศไทยก็เคยใช้ แต่

ปัจจุบันนี้เลิกใช้แล้ว

- 3) คำปรารภที่กล่าวถึงความมุ่งหมายหรือนโยบายที่ได้ตรากฎหมาย

ฉบับดังกล่าวขึ้น

4) วันใช้บังคับกฎหมายและวันที่กฎหมายหมดอายุ (ถ้ามี) ในเรื่องวันใช้บังคับกฎหมายนี้โดยปกติว่าวันใช้บังคับกฎหมายแตกต่างไปจากวันที่ประกาศใช้กฎหมายแล้ว จึงจะกำหนดวันใช้บังคับกฎหมายเป็นที่แน่ชัดลงไป แต่ในปัจจุบันปรากฏว่าแม้วันใช้บังคับกฎหมายจะเป็นวันเดียวกับวันที่ประกาศใช้กฎหมาย ก็จะมีบัญญัติลงไว้ด้วย สำหรับวันที่กฎหมายหมดอายุนี้ยังไม่เห็นหลักเกณฑ์แน่นอนว่าจะบัญญัติไว้ที่ใด นอกจากนี้ยังปรากฏว่ามีกฎหมายอยู่เป็นจำนวนน้อยที่จะมีบทบัญญัติที่กำหนดวันที่กฎหมายหมดอายุไว้ บทบัญญัติดังกล่าวจึงอาจมีการเลือกบัญญัติแตกต่างกันไปได้ตามที่เห็นสมควร

- 5) บทนิยามหรือคำวิเคราะห์ศัพท์ต่าง ๆ ซึ่งในกรณีนี้ก็มีบางครั้งที่อาจจะบัญญัติไว้ที่อื่นนอกจากที่เคยบัญญัติไว้ก่อนต้นของกฎหมาย เช่น บัญญัติไว้ในตัวมาตราที่บัญญัติคำที่

ต้องมีคำวิเคราะห์ศัพท์นั้นไว้เอง¹

6) บทบัญญัติทั่วไปซึ่งเป็นบทบัญญัติหลักที่บัญญัติเนื้อหาทั่ว ๆ ไปของกฎหมายฉบับดังกล่าว และถือได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่สำคัญที่สุดในกฎหมายนี้

7) บทบัญญัติในเนื้อหาที่มีความสำคัญล้นกันลงมา และหมายความรวมถึงข้อยกเว้นที่เป็นบทใหญ่และมีความสำคัญพอที่จะแยกบัญญัติขึ้นเป็นบทบัญญัติต่างหาก² นอกจากนั้นบทบัญญัติที่เป็นเนื้อหาของกฎหมายยังรวมถึงบทบัญญัติยกเลิกกฎหมายและบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง³ และบทบัญญัติที่ให้อำนาจได้ เช่น บทบัญญัติที่ว่าถ้าส่วนหนึ่งของกฎหมายเป็นโมฆะ ก็ให้ส่วนอื่นของกฎหมายเป็นอันสมบูรณ์ หรือบทบัญญัติที่กำหนดให้เฉพาะบางมาตรามีกำหนดเวลาใช้บังคับ เป็นต้น

8) บทกำหนดโทษ

9) บทเฉพาะกาล (ถ้ามี)

หลักเกณฑ์ในการเรียงลำดับข้างต้นนี้อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ตามที่เห็นสมควร เพราะการเรียงลำดับดังกล่าวเป็นแต่เพียงแนวทางสำหรับผู้ร่างกฎหมายเท่านั้น ยังไม่มีข้อยูติที่จะถือเป็นหลักเกณฑ์แน่นอนได้

✓ ข) การจัดทำโครงสร้างของกฎหมาย

เมื่อผู้ร่างกฎหมายสามารถแบ่งได้แล้วว่ากฎหมายที่จะยกร่างขึ้นนั้นจะยกร่างขึ้นในเรื่องใดบ้าง และจะจัดแบ่งหมวดหมู่เป็นอย่างไรแล้ว สิ่งต่อไปที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องกระทำก็คือ

¹ ดูหน้า 162

² ข้อยกเว้นนี้หมายถึงบทบัญญัติยกเว้น ไม่ใช่เนื้อหาของกฎหมายทั้งฉบับบังคับในบางกรณี ซึ่งต่างกับข้อยกเว้นอีกกรณีหนึ่งที่เป็นกรยกเว้นเนื้อหาของกฎหมายในบางเรื่องที่ไม่ให้ใช้บังคับกับเรื่องในบางเรื่อง

³ บทบัญญัติดังกล่าวนี้ในบางประเทศได้นำไปบัญญัติไว้ตอนท้ายของกฎหมาย

จัดทำโครงร่าง (outline) ของกฎหมายที่ประสงค์จะยกร่างขึ้น โดยอาจจัดทำขึ้นเป็นโครงร่างอย่างง่าย ๆ ด้วยการแบ่งร่างกฎหมายออกเป็น ส่วน เป็นหมวด เป็นมาตรา ฯลฯ และแยกแยะเรื่องที่จะบรรจุไว้ในร่างกฎหมายนั้นออกตามขั้นตอน จากนั้นจึงนำเรื่องราวมาต่อเนื่องกันให้เป็นไปตามลำดับ สำหรับร่างกฎหมายที่สั้น ๆ หรือร่างกฎหมายที่กฎหมายอื่นบังคับไว้ว่าร่างกฎหมายประเภทนั้นจะต้องมีรายละเอียดอย่างไรบ้าง¹ อาจไม่จำเป็นต้องทำโครงร่างของกฎหมายขึ้นก็ได้ เพราะผู้กร่างกฎหมายสามารถจัดแบ่งและเรียงลำดับเนื้อหาของร่างกฎหมายได้โดยไม่ยุ่งยาก หรือเป็นกรณีที่กฎหมายอื่นได้จัดทำโครงร่างและเรียงลำดับเนื้อหาไว้แล้ว ผู้กร่างกฎหมายเพียงแต่นำข้อเท็จจริงมาบรรจุลงตามโครงร่างที่กำหนดไว้เท่านั้น

การจัดทำโครงร่างของกฎหมายนี้จะช่วยให้ผู้กร่างกฎหมาย

1) ได้พิจารณาปัญหาโดยรอบครบถ้วนว่าร่างกฎหมายฉบับนั้นได้ขาดตกบกพร่องเรื่องหนึ่งเรื่องใดไปหรือไม่ เพราะเมื่อได้จัดทำโครงร่างของกฎหมายขึ้นแล้ว ผู้กร่างกฎหมายสามารถพิจารณาได้ง่ายและละเอียดรอบคอบมากขึ้น

2) มองเห็นความเหมาะสมในการจัดแบ่งเนื้อหาของร่างกฎหมายว่าควรแบ่งเนื้อหาของร่างกฎหมายนั้นให้อยู่ลงมามากน้อยเพียงใด เช่น ควรจะแบ่งเป็นหมวดเป็นมาตรา หรือควรแบ่งเป็นส่วน เป็นหมวด เป็นมาตรา เป็นต้น

ค) การใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมาย

หลังจากที่ได้จัดทำโครงร่างจนเป็นที่พอใจแล้วว่า เรื่องใดจะมีบัญญัติไว้ส่วนใดตอนใดขั้นต่อไปที่จะต้องทำก็คือลงมือร่างกฎหมายตามโครงร่างที่ได้จัดทำไว้ โดยอาศัยข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้ศึกษาค้นคว้ามา² ในขั้นตอนนี้มีหน้าที่ของผู้กร่างกฎหมายจะพบก็คือปัญหาในเรื่องการใช้ถ้อยคำว่า ในตอนใดควรจะใช้ถ้อยคำอย่างไร เพื่อให้ข้อความหมายครบถ้วนถูกต้องตามวัตถุประสงค์ ตอนใดควร

¹ ฎหมาย 139.

² ฎหมาย 154.

จะใช้อย่างไรเพื่อไม่ให้มีปัญหาในเรื่องช่องว่างของกฎหมาย และตอนใดควรจะใช้อย่างไรเพื่อให้อรรถาธิบายในตอนที่ตน ๆ ที่ใครร่างมาแล้ว หรือที่กำลังจะร่างต่อไป เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อย่างไรที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องยึดถือ 6 ประการ คือ

- 1) ใช้อย่างไรให้ตรงต่อความหมาย
- 2) ใช้อย่างไรที่สั้นแต่ได้ใจความ
- 3) ใช้อย่างไรที่สามารถสื่อความหมายได้
- 4) วิธีการจัดประโยค
- 5) วิธีการใช้กาลเวลา
- 6) วิธีการบัญญัติบทนิยาม

1) ใช้อย่างไรให้ตรงต่อความหมาย

ในบรรดาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการร่างกฎหมายนี้ หลักเกณฑ์ในเรื่องการใช้อย่างไรให้ตรงต่อความหมายนับว่าเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่สุด เพราะถ้าผู้ร่างกฎหมายไม่ร่างกฎหมายโดยเลือกใช้อย่างไรที่เหมือนกันให้มีความถึงสิ่งเดียวกัน หรือไม่เลือกใช้อย่างไรที่มีความหมายต่างกันให้มีความถึงสิ่งต่างกันได้แล้ว ร่างกฎหมายฉบับนั้นจะสับสน ไม่อาจเข้าใจได้ หรือไม่อาจหาวัตถุประสงค์ที่ถูกต้องแท้จริงได้ เพราะผู้ใช้กฎหมายไม่อาจจะหยั่งทราบเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายได้ว่า ใช้อย่างไรที่เหมือนกันในที่ใดผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้ความหมายเหมือนกันหรือต่างกันอย่างใด ดังนั้น ในการร่างกฎหมายผู้ร่างกฎหมายจึงต้องระมัดระวังเสมอว่า ผู้ร่างกฎหมายจะต้อง

- (ก) ไม่ใช้อย่างไรที่แตกต่างกันให้มีความถึงสิ่งเดียวกัน
- (ข) ไม่ใช้อย่างไรที่เหมือนกันให้มีความถึงสิ่งที่แตกต่างกัน
- หรือ ไม่ใช้อย่างไรที่มีความหมายถึงสิ่งหนึ่งไปให้ความหมายถึงสิ่งอื่น
- (ค) ไม่ใช้อย่างไรที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันเพื่อแสดงถึงสิ่งที่
ต่างกัน

ต่างกัน

- (ง) ไม่ใช้อย่างไรที่แตกต่างกันเพื่อแสดงถึงสิ่งที่เหมือนกัน



2) ใช้ถ้อยคำที่สั้นแต่ใจความ

การเลือกใช้ถ้อยคำให้สั้นนี้ไม่ใช่เป็นการย่อความ แต่เป็นการเลือกใช้ถ้อยคำให้สั้นแต่ใจความ และตัดถ้อยคำอื่น ๆ ที่ไม่จำเป็นออก เพราะการใช้ถ้อยคำอย่างห้วนเพี้ยนนั้น ในบางครั้งนอกจากจะไม่มีประโยชน์แล้วยังอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดได้ด้วย ดังนั้น ในการเลือกใช้ถ้อยคำจึงควรเลือกใช้ถ้อยคำเฉพาะที่จำเป็น และเพียงเท่าที่เห็นว่า ถ้าเพิ่มคำหนึ่งคำใดเข้ามาหรือตัดออกไปเสีย จะไม่ทำให้ร่างกฎหมายต้องเสียความหมายไป แต่มีข้อยกเว้นว่า การร่างกฎหมายให้สั้นนั้นยังไม่มื่ออะไรเป็นหลักประกันว่า จะทำให้ใครร่างกฎหมายที่ชัดเจนและถูกต้อง ผู้ยกร่างกฎหมายจึงควรจะต้องระลึกเสมอว่า ตนจะต้องร่างกฎหมายให้สั้นเท่าที่จะช่วยในด้านการทำความเข้าใจ ยิ่งกว่าจะเป็นการขัดขวางต่อการทำความเข้าใจ

3) ใช้ถ้อยคำที่สามารถสื่อความหมายได้

ในการร่างกฎหมายนอกจากผู้ยกร่างกฎหมายจะต้องระมัดระวังในเรื่องการใช้ถ้อยคำให้ชัดเจน รัดกุม และลงรอยเดียวกันแล้ว สิ่งสำคัญอีกสิ่งหนึ่งที่ผู้ยกร่างกฎหมายจะลืมเสียมิได้ก็คือ ถ้อยคำที่จะเลือกใช้ใช้นั้นต้องสามารถสื่อความหมายที่ตรงกันระหว่างผู้ยกร่างกฎหมายกับผู้ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย ซึ่งถ้อยคำที่จะสามารถสื่อความหมายดังกล่าวได้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่สุดก็คือ ถ้อยคำในความหมายที่ใช้กันทั่วไปตามปกตินั่นเอง การที่ผู้ยกร่างกฎหมายเลือกใช้ถ้อยคำที่มีความหมายแตกต่างไปจากถ้อยคำที่ใช้กันอยู่ตามปกติ ยิ่งจะทำให้ร่างกฎหมายขาดตกบกพร่องมากขึ้น เพราะย่อมเป็นการยากสำหรับผู้อ่านกฎหมายที่จะเปลี่ยนความเข้าใจในสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เข้าใจ เช่นนั้นกันมาอยู่ช้านาน ไปยังความหมายอีกความหมายหนึ่ง ดังนั้น ในการเลือกใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมาย ผู้ยกร่างกฎหมายจึงควรจะต้องคำนึงถึง

- (ก) ผู้ร่างกฎหมาย
- (ข) ผู้อ่านหรือผู้ใช้กฎหมาย
- (ค) ถ้อยคำในตัวกฎหมายหรืออื่นที่เกี่ยวข้อง
- (ง) การบัญญัติเป็นกฎหมาย

(ก) ผู้ร่างกฎหมาย

ผู้ร่างกฎหมายต้องคำนึงถึงว่าคนใดร่างกฎหมายขึ้นเพื่อประโยชน์อะไร และพยายามร่างกฎหมายเพื่อให้สนองประโยชน์ดังกล่าว โดยคำนึงถึงผู้ใช้บังคับและผู้ที่จะถูกกฎหมายดังกล่าวใช้บังคับด้วย

(ข) ผู้อ่านหรือผู้ใช้กฎหมาย

ผู้อ่านหรือผู้ใช้กฎหมายนี้หมายความว่าความใดที่ผู้ใช้บังคับกฎหมายและผู้ที่ถูกกฎหมายใช้บังคับผู้ร่างกฎหมายจะต้องพยายามเลือกใช้ถ้อยคำที่สามารถสื่อความหมายให้ทั้งผู้ใช้บังคับกฎหมายและผู้ที่ถูกกฎหมายใช้บังคับเข้าใจได้ทว้ย เพราะถ้อยคำที่ผู้ร่างกฎหมายเลือกใช้ไม้อาจสื่อความหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ใหญ่ผู้ใช้กฎหมายทราบได้แล้ว จะทำให้เกิดผลเสียที่ไม้อาจใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ได้ และอาจเกิดการใช้บังคับกฎหมายกลับกัน

(ค) ถ้อยคำในตัวกฎหมายหรืออื่นที่เกี่ยวข้อง

เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้พิจารณาปัจจัยต่าง ๆ อย่างดีถ้วนพร้อมที่จะร่างกฎหมายใด ๆ ขึ้นแล้ว สิ่งสำคัญที่สุดที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึงก็คือ การนำเอาข้อมูลต่าง ๆ มาบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมาย เพื่อแสดงให้บุคคลทั่วไปเห็นว่า กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะควบคุม คุ้มครอง หรือกำหนดกิจการหนึ่งกิจการใดไว้อย่างไร ก็โดยการศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ถ้าบทบัญญัติคลุมเครือหรือไม่ชัดเจนก็ย่อมเป็นการยากสำหรับทั้งผู้ใช้กฎหมายและผู้ถูกกฎหมายใช้บังคับที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ได้

(ง) การบัญญัติเป็นกฎหมาย

เมื่อได้นำข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ มาบัญญัติรวมกันไว้แล้ว สิ่งสำคัญอีกสิ่งหนึ่งที่จะขาดไม่ได้ก็คือ การบัญญัติให้เห็นว่าสิ่งนี้มีฐานะเป็นกฎหมาย คือ การบัญญัติสภาพบังคับด้วย เพื่อเป็นการเน้นให้เห็นว่าสิ่งที่บัญญัตินั้นเป็นกฎหมาย ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอาจจะมีผลผิดและได้รับโทษได้

4) วิธีการจัดระเบียบ

เมื่อผู้กร่างกฎหมายเลือกใช้ถ้อยคำที่เห็นว่าเหมาะสมได้แล้ว ขั้นตอนที่จะต้องทำก็คือ นำเอาถ้อยคำที่เลือกเอาไว้แล้วนั้นมาเรียบเรียงให้เป็นระเบียบ เพื่อให้สามารถสื่อความหมายตามที่ต้องการได้ ซึ่งในการจัดเรียงประโยคนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ผู้กร่างกฎหมายควรจะต้องยึดถือ 3 ประการ คือ

(ก) ใช้ประโยคสั้น

(ข) กล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับก่อน อย่าตั้งตนประโยคด้วย

ขอยกเว้น

(ค) เลือกใช้ประโยคหรือวิธีการที่จะเข้าใจได้ชัดที่สุด

(ก) ใช้ประโยคสั้น

ในการเรียบเรียงถ้อยคำให้เป็นประโยคนั้น ผู้กร่างกฎหมายควรจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้ประโยคที่ยาว ๆ ในเมื่อประโยคที่สั้นกว่าอาจจะสื่อความหมายในสิ่งเดียวกันได้ เพราะการใช้ประโยคที่ยาว ๆ นั้น นอกจากจะเป็นการเขียนเยิ่นเย้อ และใช้ถ้อยคำฟุ่มเฟือยแล้ว ยังอาจจะทำให้ผู้ใช้กฎหมายเกิดความสับสน หรือเข้าใจผิดไปจากความหมายที่แท้จริงได้ ดังนั้น ถ้าผู้กร่างกฎหมายสามารถเลือกระหว่างประโยคยาวกับประโยคสั้นที่มีความหมายเหมือนกันหรือเป็นอย่างเดียวกันแล้ว ผู้กร่างกฎหมายควรจะต้องเลือกใช้ประโยคสั้นมากกว่า

(ข) กล่าวถึงกฎเกณฑ์ที่จะใช้บังคับก่อน อย่าตั้งตนประโยคด้วย

ขอยกเว้น

โดยปกติการจัดเรียงประโยคของบทบัญญัติแต่ละวรรค แต่ละมาตรา ควรจะเริ่มต้นประโยคหรือเริ่มต้นวรรคหรือมาตราโดยการใช้ถ้อยคำที่บ่งบอกถึงหลักเกณฑ์หรือพฤติการณ์ที่กฎหมายประสงค์จะใช้บังคับเสียก่อน จึงจะกล่าวถึงหลักเกณฑ์หรือพฤติการณ์ที่กฎหมายประสงค์จะยกเว้น และจะไม่มีกร่างกฎหมายหรือวรรค หรือมาตราใด ๆ ด้วยขอยกเว้น ทั้งนี้ ก็โดยอาศัยหลักธรรมดา ๆ ทั่ว ๆ ไปที่ว่า ในเมื่อยังไม่ทราบว่ากฎหมายกำหนดบังคับหรือห้ามปฏิบัติสิ่งใดแล้ว จะไปทราบถึงสิ่งที่ยกเว้นหรือยกเว้นไปได้อย่างไร

(ค) เลือกใช้ประโยชน์หรือวิธีการที่เข้าใจได้ชัดที่สุด

นอกจากจะยึดถือหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างตนมาเป็นหลักในการเรียบเรียงประโยชน์แล้ว ในบางครั้งการยึดหลักเกณฑ์เช่นนั้นก็อาจจะไม่สนองประโยชน์ในการร่างกฎหมายได้ตามความประสงค์ เพราะอาจมีบางกรณีที่บางวรรคหรือบางมาตราจะมีรายละเอียดต่าง ๆ มาก ยากแก่การที่จะร่างให้สั้นและได้ใจความได้ กรณีนี้ผู้ยกร่างกฎหมายอาจจะหาวิธีการอื่นที่จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นเข้าใจได้ง่าย โดยการจัดแบ่งเนื้อหาออกเป็นวรรคต่าง ๆ หรืออาจจัดแบ่งออกเป็นอนุมาตราต่าง ๆ หรือในบางครั้งก็อาจจัดทำไว้เป็นตารางท้ายกฎหมายก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกในการใช้กฎหมาย และความชัดเจนในการทำความเข้าใจในเนื้อหาของกฎหมายเป็นหลัก

5) วิธีการใช้กาลเวลา

ในการเลือกใช้ถ้อยคำและในการเรียบเรียงประโยชน์นั้น มีอีกสิ่งหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงควบคู่กันไปด้วยคือ การเลือกใช้กาลเวลาให้เหมาะสมกับถ้อยคำและประโยชน์นั้น ๆ เพื่อให้ได้ความหมายถูกต้องตามกาลเวลาและการกระทำที่ต้องการ

การใช้กาลเวลาสำหรับร่างกฎหมาย ซึ่งต่อไปจะมีผลบังคับเป็นกฎหมายนั้น โดยหลักแล้วจะต้องใช้ปัจจุบันกาล เพราะกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาใช้บังคับนั้นก็มิว่าตุ่ประสงค์ที่จะมาควบคุมคุ้มครอง หรือกำหนดสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เป็นอยู่ในขณะนั้นเป็นส่วนใหญ่ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ตราขึ้นมาเพื่อใช้บังคับกับการที่คิดจะทำในอนาคต นอกจากนี้กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นก็ไม่ได้ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในขณะที่ประกาศใช้เท่านั้น แต่กฎหมายเมื่อใดที่มีการประกาศใช้แล้ว จะยังคงมีผลอยู่ต่อไปจนกว่าจะถูกยกเลิกไปโดยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังนั้น กาลเวลาที่จะเลือกใช้ในร่างกฎหมายอาจจะเลือกใช้โดยยึดถือหลักเกณฑ์ 4 ประการ ดังต่อไปนี้ คือ

(ก) ต้องใช้ปัจจุบันกาล

(ข) ถ้าต้องอ้างถึงความสัมพันธ์ในระยะเวลา ให้กล่าวถึงเหตุ

การที่ทำให้ใช้กฎหมายในฐานะที่เป็นเหตุการณ์ปัจจุบัน

(ค) ถ้าต้องอ้างถึงเหตุการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ให้ใช้

ปัจจุบันกาลก่อน

(ง) ให้เลือกใช้นานคากลเฉพาะที่จำเป็น

(ก) ต้องใช้ปัจจุบันกาล

เพราะจะทำให้ถอยคำในกฎหมายทันต่อเหตุการณ์เสมอ เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 352 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 352 ผู้ใดครอบครองทรัพย์สินซึ่งเป็นของผู้อื่น หรือซึ่งผู้อื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย เบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือบุคคลที่สามโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานขี้ยกยอก ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹

(ข) ถ้าต้องอ้างถึงความสัมพันธ์ในเรื่องเวลา ให้กล่าวถึงเหตุการณ์ที่ทำให้กฎหมายในฐานะที่เป็นเหตุการณ์ปัจจุบัน

โดยหลักแล้วในการใช้กาลเวลาต้องใช้ปัจจุบันกาลก่อน ส่วนข้อเท็จจริงที่เกิดก่อนการใช้บังคับกฎหมาย ต้องกล่าวถึงในลักษณะที่เป็นข้อเท็จจริงที่ล่วงมาแล้ว เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 190 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 190 ผู้ใดหลบหนีไประหว่างที่ถูกคุมขังตามอำนาจของศาล ของพนักงานอัยการ ของพนักงานสอบสวน หรือของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ²

(ค) ถ้าต้องอ้างถึงเหตุการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบัน ให้ใช้ปัจจุบันกาลก่อน

เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 195 ซึ่งบัญญัติว่า

¹ "ประมวลกฎหมายอาญา," ราชกิจจานุเบกษา 73(15 พฤศจิกายน 2499):

² "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11 ลงวันที่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514,"

มาตรา 195 ผู้ใดหลบหนีจากสถานพยาบาลซึ่งศาลสั่งให้คุมตัวไว้ ตามความในมาตรา 49 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹

(ง) ให้เลือกใช้นาตกกาลเฉพาะที่จำเป็น

อนาตกกาลนี้เป็นการยากที่จะนำมาเลือกใช้ให้เหมาะสมได้ แต่บางกรณีก็จำเป็นจะเองใช้ ซึ่งมักจะมีอยู่น้อย และผู้ร่างกฎหมายที่เลือกใช้กาลเวลาประเภทนี้ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่าเหมาะสม และจำเป็นจริง ๆ เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 บรรทัดหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 59 บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะ ได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ่มชัดให้ต้องรับผิดชอบได้กระทำโดยไม่มีเจตนา²

ในเรื่องการเลือกใช้นาตกกาลนี้ แม้จะมีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ กำหนดไว้ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ร่างกฎหมายแทบจะไม่ได้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ด้วยซ้ำ เพราะหลักการหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายจะเป็นเครื่องนำทางผู้ร่างกฎหมายได้ดีที่สุดว่า ในกรณีใดผู้ร่างกฎหมายควรจะใช้กาลเวลาอย่างไร

✓ (ค) วิธีการบัญญัติบทนิยาม

ตามความเข้าใจกันโดยทั่วไปเห็นว่า บทนิยามเป็นเพียงคำอธิบายความหมายของถ้อยคำอันหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวข้องกับถ้อยคำอื่น ซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นที่เข้าใจกันอยู่แล้วเท่านั้น เช่น บทนิยามในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายอาญา คำว่า "เอกสาร" ซึ่งบัญญัติว่า "หมายความวา กระดาษหรือวัตถุอื่นใดซึ่งได้ทำให้ปรากฏความหมายด้วยตัวอักษร ตัวเลข ผัง หรือแผนแบบอย่างอื่นจะเป็นโดยวิธีพิมพ์ ถ่ายภาพ หรือวิธีอื่นอันเป็นหลักฐานแห่งความหมายนั้น"³

¹ "ประมวลกฎหมายอาญา," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 96.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13.

แต่ความเข้าใจนั้นก็หาได้ถูกต้องเสียทั้งหมดทีเดียวไม่ เพราะความมุ่งหมายในการบัญญัติ
บทนิยามขึ้นนั้น นอกจากจะบัญญัติขึ้นเพื่ออธิบายความหมายของถ้อยคำแล้ว ยังมีความมุ่งหมายอื่น ๆ
อีก 4 ประการ คือ

- (ก) เพื่อให้ได้ความหมายที่ชัดเจน
- (ข) เพื่อให้ได้ความหมายที่ลงรอยเดียวกัน
- (ค) เพื่อป้องกันการบัญญัติซ้ำ ๆ เมื่อต้องการจะกล่าวถึงคำหรือ

ความหมายเดียวกัน

- (ง) เพื่อรวบรวมคำที่มีความหมายต่าง ๆ ไว้ในที่เดียวกัน

ในการบัญญัติบทนิยามมีหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ผู้ร่างกฎหมายพึงยึดถือและคำนึงถึง ก่อนที่จะ
ตัดสินใจเลือกบัญญัติบทนิยามนั้น ๆ ไว้ ก็คือ

- (ก) พึงเลือกที่จะบัญญัติบทนิยามเฉพาะในกรณีที่เป็นเท่านั้น

เพราะเป็นการยาก อีกทั้งเป็นการเสี่ยงภัยที่ผู้ร่างกฎหมายจะนิยามคำที่ต้องการไว้ได้ถูกต้องครบ
ถ้วน และนำคำนิยามนั้นไปใช้กับส่วนต่าง ๆ ของกฎหมายได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมาย
จึงควรที่จะสรรหาถ้อยคำที่ถูกต้องเหมาะสมมาใช้เสียก่อน เมื่อไม่สามารถหาถ้อยคำดังกล่าวมาใช้
ได้แล้ว จึงคอยหันไปพิจารณาใช้บทนิยาม

- (ข) ต้องระวังที่จะไม่นิยามในความหมายที่ขัดกับความหมายที่
ผู้ถูกกฎหมายใช้บังคับ เข้าใจกันอยู่ตามปกติ เพราะอาจทำให้เกิดความสับสนหรือเข้าใจผิดไปได้
แต่ก็ปรากฏว่าหลักเกณฑ์นี้มีการละเมิดกันอยู่เสมอ ๆ เช่น บทนิยามในมาตรา 1 แห่งประมวล
กฎหมายอาญา คำว่า "อาวุธ" ซึ่งบัญญัติว่า "หมายความรวมถึงสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ
แต่ซึ่งได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุรร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ"¹

¹ เรื่องเดียวกัน.

(ค) ถ้าจะต้องมีบทนิยามจะต้องกล่าวถ้อยคำที่นิยามนั้นให้แยก
ชัด อาจจะเป็นโดยการบัญญัติเฉพาะเรื่องบทนิยามนี้เป็นอีกมาตราหนึ่งต่างหาก เช่น ประมวลกฎหมาย
อาญา มาตรา 1 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 1 - ในประมวลกฎหมายนี้
(1) "โดยทุจริต" หมายความว่า . . .
(2) "ทางสาธารณะ" หมายความว่า . . .
(3) "สาธารณสถาน" หมายความว่า . . .
. . . .¹

หรืออาจจะบัญญัติแยกเป็นอีกวรรคหนึ่งต่างหาก เช่น พระราชบัญญัติกาออกตามความ
ในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นภาษีการค้า (ฉบับที่ 54) พ.ศ. 2517
มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 5 ให้ยกเว้นภาษีการค้าสำหรับการขายสินค้าดังต่อไปนี้
. . . .
(4) เยื่อเคຍ
คำว่า "เยื่อเคຍ" หมายความว่า กุงเคຍที่หมักเพื่อใช้ทำกะปิ²

แบบของบทนิยามที่จะได้รับการบัญญัติขึ้นนี้ ตามตัวอย่างที่เคยมีมาปรากฏว่าได้มีการ
เลือกบัญญัติบทนิยามไว้เป็น 4 แบบ คือ

- (ก) บัญญัติไว้ตอนต้น
- (ข) บัญญัติไว้ในที่ที่จะใช้
- (ค) บัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะ

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12 - 14.

² "พระราชบัญญัติกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตราและการ
ยกเว้นภาษีการค้า (ฉบับที่ 54) พ.ศ. 2517," ราชกิจจานุเบกษา 91(4 ธันวาคม 2517):

(ก) บัญญัติไว้ในตอนต้น

เป็นการนำเอาบทนิยามในกฎหมายฉบับเดียวกันทั้งหมดมาบัญญัติไว้ในตอนต้นของกฎหมายฉบับนั้น เพื่อเป็นการวางเกณฑ์การค้นคว้า เช่น บทนิยามของประมวลกฎหมายอาญา¹ เป็นต้น ซึ่งวิธีการนี้ประเทศไทยได้รับเอามาใช้มาก แต่ก็มีบางกรณีที่ได้เอาบทนิยามไปใช้ในทางที่ผิด โดยการเอาบทนิยามนั้นมาเป็นบทบัญญัติของกฎหมายในตัว เช่น บทนิยามตามมาตรา 103 แห่งประมวลรัษฎากร คำว่า "แสตมป์คุดม" ที่บัญญัติว่า "หมายความว่า แสตมป์ที่คนบนตัวควยเมพิมพ์ซึ่งรัฐบาลทำและมีกำหนดลักษณะโดยกฎกระทรวง"² ซึ่งเป็นบทนิยามที่บัญญัติให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงไว้ควย และกรณีนี้จะเกิดขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบทนิยามที่เป็นคำเทคนิคที่ยังยาก

(ข) บัญญัติไว้ในที่ที่จะใช้

คือ บัญญัติบทนิยามไว้ในมาตราหนึ่งมาตราใดหรือวรรคหนึ่งวรรคใดที่ประสงค์จะให้คำคำนั้นมีความหมายเป็นพิเศษสำหรับบทมาตราหรือวรรคนั้น โดยเฉพาะ เช่น พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นภาษีการค้า (ฉบับที่ 54) พ.ศ. 2517 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 5 ให้ยกเว้นภาษีการค้าสำหรับการขายสินค้าดังต่อไปนี้

(ค) สัตว์น้ำที่ขายทุกทอด แต่ไม่รวมถึงการส่งออกนอกราชอาณาจักร
คำว่า "สัตว์น้ำ" หมายความว่า รวมถึง ส่วนต่าง ๆ ของสัตว์น้ำ ไม่ว่าจะสดอยู่ หรือแช่เย็น แช่เย็นจนแข็ง หรือกระทำให้ควยประการใด ๆ เพื่อรักษาไว้มิให้เปื่อยเน่าในระหว่าง
การขนส่ง³

¹ ฎหมาย 164.

² "ประมวลรัษฎากร," ราชกิจจานุเบกษา 56(1 เมษายน 2482): 99.

³ "พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการลดอัตราและยกเว้นภาษีการค้า (ฉบับที่ 54) พ.ศ. 2517," ราชกิจจานุเบกษา , หน้า 8.

บทนิยามประเภทที่หาที่เคยมียังไม่เคย. เราควาได้มีการบัญญัติบทนิยามประเภทนี้ขึ้นโดยเฉพาะ โดยมีความหมายแตกต่างไปจากบทนิยามที่บัญญัติไว้ในตอนต้นแต่อย่างใด

(ค) บัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะ

คือ ใ้บัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องบทนิยามชั้นฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ โดยรวบรวมเอาบรรดาคำที่มีความหมายหรือบทนิยามที่เห็นว่าจำเป็น หรือที่มีใช้เป็นที่ทั่วไปมาไว้ในที่เดียวกัน เช่น สหรัฐอเมริกาได้มี General definition and rules of Construction ที่บัญญัติรวบรวมบรรดาบทนิยามต่าง ๆ รวมทั้งกฎเกณฑ์ในการตีความไว้ด้วย เจมส์ฮอนนาสังเกตุคือ กฎหมายว่าด้วยบทนิยามต่าง ๆ เหล่านี้ ไม่ได้ผูกมัดกฎหมายที่บัญญัติขึ้นภายหลังว่าจะต้องนิยามคำคำเดียวกันนี้ไปในทางเดียวกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการทำให้กฎหมายชัดเจนขึ้น และป้องกันการขัดแย้งกันในเรื่องถ้อยคำ จึงได้มีการอ้างบทนิยามที่เกี่ยวข้องไว้ในกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังด้วย

ง) การบัญญัติโดยอ้างอิง

ในการร่างกฎหมายโดยทั่ว ๆ ไป ย่อมจะมีกรณีที่จะต้องอ้างอิงถึงบทกฎหมายอื่น ๆ หรือบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ในร่างกฎหมายฉบับเดียวกันนั้น เช่น เป็นการอ้างอำนาจอ้างถึงคำวิเคราะห์ศัพท์ หรือเรื่องอื่น ๆ ที่ผู้ร่างกฎหมายเห็นว่ามีควมหมายถูกต้องเหมาะสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ตนร่างขึ้น ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงใช้วิธีการอ้างอิงบทบัญญัติดังกล่าวแทนที่จะบัญญัติเช่นเดียวกันนั้นซ้ำไว้อีก เพราะการจะบัญญัติให้ยาวโดยลอกบทบัญญัติที่ซ้ำ ๆ กันไว้โดยไม่อาศัยการอ้างอิง ย่อมจะเป็นการเสียดายที่จะสร้างความแตกต่างขึ้นได้โดยไม่ตั้งใจ ฉะนั้นผู้ร่างกฎหมายจึงควรระลึกอยู่เสมอว่า การบัญญัติโดยการอ้างอิงนั้นควรจะต้องเมื่อแน่ใจว่าการที่ทำเช่นนี้เหมาะสมกับกรณีเฉพาะนั้น ถ้าผู้ร่างกฎหมายไม่มีความแน่ใจเช่นนั้นก็ควรจะทำซ้ำโดยขอยืมถ้อยคำมาใช้เพื่อให้เหมาะสมกับร่างกฎหมายนั้น

การบัญญัติโดยอ้างอิงนี้แม้จะมีข้อดีที่ทำให้ผู้ร่างกฎหมายไม่ต้องบัญญัติข้อความซ้ำ ๆ กัน และทำให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถเข้าใจความหมายหรือเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายได้

อย่างถูกต้องแล้ว แต่ก็ยังมีข้อเสียในอีกหลาย ๆ ด้าน ที่ผู้ร่างกฎหมายควรจะต้องพิจารณาถึงก็คือ

- 1) ถ้อยคำที่ถูกอ้างอิงถึงนั้นอาจไม่ถูกต้องเหมาะสมกับเหตุการณ์เฉพาะหน้า
- 2) ผู้ร่างกฎหมายอาจไม่มีความมั่นใจว่าบทบัญญัติที่อ้างอิงถึงนั้นมีความ

หมายถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

- 3) ผู้ร่างกฎหมายอาจตรวจสอบบทบัญญัติที่อ้างอิงถึงนั้นเพียงเล็กน้อย

- 1) ถ้อยคำที่ถูกอ้างอิงถึงนั้นอาจไม่ถูกต้องเหมาะสมกับเหตุการณ์เฉพาะหน้า

ที่กล่าว เช่นนี้ เพราะบทบัญญัติที่จะถูกนำมาอ้างอิงถึงนั้นส่วนใหญ่จะได้แก่กรณีที่บทบัญญัติที่ถูกนำมาอ้างอิงถึงนั้นได้ประกาศใช้มาก่อนแล้ว (อาจมีบางกรณีที่บทบัญญัติที่อ้างอิงและบทบัญญัติที่ถูกอ้างอิงนั้นได้ถูกยกร่างขึ้นในเวลาเดียวกันหรือไล่เรียงกัน) ซึ่งไม่เป็นที่แน่นอนว่าบทบัญญัติที่ถูกอ้างอิงนั้นจะมีความหมายครบถ้วนหรือเหมาะสมกับกรณีที่น่ามาใช้หรือไม่

- 2) ผู้ร่างกฎหมายอาจไม่มีความมั่นใจว่า บทบัญญัติที่อ้างอิงถึงนั้นมี

ความหมายถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

กรณีเช่นนี้อาจเกิดขึ้นได้กับบทบัญญัติที่มีความหมายครอบคลุมหลายเรื่อง ซึ่งผู้ร่างกฎหมายอาจไม่มีความมั่นใจว่าบทบัญญัตินั้นจะมีความหมายมากเกินความต้องการ หรือมีความหมายครบถ้วนตามที่ต้องการหรือไม่ ซึ่งจะเป็นผลทำให้ผู้ร่างกฎหมายอาจจะเลือกที่จะอ้างอิงถึงบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่อ้างอิงถึงโดยเกิดความผิดพลาดไปก็ได้

- 3) ผู้ร่างกฎหมายอาจตรวจสอบบทบัญญัติที่อ้างอิงถึงนั้นเพียงเล็กน้อย

การที่บทบัญญัติหนึ่งบทบัญญัติใดมีเนื้อหาคล้ายคลึงกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ผู้ร่างกฎหมายจะบัญญัติอ้างอิงให้นำมาใช้ นั่น ถ้าผู้ร่างกฎหมายขาดความรอบคอบหรือถ้อยถนอมในการพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวก่อนที่จะนำมาอ้างอิง อาจจะทำให้เกิดความผิดพลาดในการอ้างอิงบทบัญญัติใด ๆ มาใช้ได้ ดังนั้น ในการตรวจสอบแม้จะพบว่าบทบัญญัติมีลักษณะใกล้เคียงหรือคล้ายคลึงที่พอจะนำมาอ้างอิงได้เท่านั้นหาเพียงพอไม่ ผู้ร่างกฎหมายยังจะต้องตรวจสอบเนื้อหาและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะนำมาอ้างอิงถึงนั้นอย่างถ่องแท้เสียก่อน เพื่อป้องกันมิให้การอ้างอิงนั้นผิดพลาดหรือ

ไม่เหมาะสมไป

2. วิธีการร่างบทบัญญัติเฉพาะแต่ละประเภท

นอกจากจะมีหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้ในการร่างกฎหมายต่าง ๆ แล้ว ยังมีหลักเกณฑ์ผู้
ยกร่างกฎหมายควรจะทราบเกี่ยวกับการยกร่างกฎหมายเป็นประเภท ๆ ไปด้วยว่า ในกฎหมาย
แต่ละประเภทที่มีหลักเกณฑ์พิเศษแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ทั่วไปอย่างไร และการที่มีหลักเกณฑ์
พิเศษแตกต่างไปนั้น จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการร่างกฎหมายแต่ละประเภทนั้นอย่างไรหรือไม่
ซึ่งบทบัญญัติที่จะพิจารณาถึงนี้แยกออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

ก) บทยกเว้น

ข) บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายอื่น

ค) บทบัญญัติที่ยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายอื่น

ง) บทบัญญัติพิเศษ

จ) บทบังคับหรือบทกำหนดโทษ

ก) บทยกเว้น

บทยกเว้นของกฎหมายนั้นขึ้นเพื่อต้องการให้ผลของการใช้บังคับกฎหมายผ่อนคลายลง
เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกกฎหมายใช้บังคับ หรือเพื่อเป็นการผ่อนคลายนัยของ
กฎหมายสำหรับกรณีหนึ่งกรณีใด เพราะมีกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมากที่กล่าวถึงสถานการณ์บาง
อย่างที่เป็นอย่างอื่นที่จะมีการประกาศใช้กฎหมาย หรือมีขึ้นภายหลังมีการประกาศใช้กฎหมาย แต่
ผู้ร่างกฎหมายไม่ประสงค์จะให้สถานการณ์ดังกล่าวได้รับการกระทบกระทั่ง จึงได้ผ่อนคลายนัย
ของการใช้บังคับกฎหมาย โดยการบัญญัติบทยกเว้นขึ้น เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2
วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 2 บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำความผิดในกฎหมายที่ใช้ในขณะ
กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้อง
เป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย¹

¹ "ประมวลกฎหมายอาญา," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 14 - 15.

ข) บทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายอื่น

บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมมักจะพบว่ามีอยู่มากกว่าบทบัญญัติที่เป็นการบัญญัติขึ้นใหม่ทั้งหมด
อาจจะเพราะเหตุว่าบทบัญญัติที่มีอยู่เดิมส่วนใหญ่สามารถสนองประโยชน์ได้ที่อยู่แล้ว การแก้ไข
เพิ่มเติมบทบัญญัติที่ยังไม่เหมาะสมในบางเรื่องจะเป็นการสะดวกและเหมาะสมกว่าการร่างขึ้นใหม่
หมดทั้งฉบับ ผู้ร่างกฎหมายจึงได้เลือกที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่มีอยู่เดิมแทน

รูปแบบของบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่ใช้กันอยู่มี 2 แบบ คือ

- 1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยตรง
- 2) แก้ไขเพิ่มเติมโดยปริยาย

การแก้ไขเพิ่มเติมโดยตรงนี้ยังแบ่งออกได้เป็น 2 แบบ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมโดย

(ก) ระบุด้อยคำที่ตัดออกและด้อยคำที่แก้ไขเพิ่มเติมลงไปเท่าที่-

จำเป็น

(ข) บอกผลของการแก้ไขเพิ่มเติม

(ก) ระบุด้อยคำที่ตัดออกและด้อยคำที่แก้ไขเพิ่มเติมลงไปเท่าที่

จำเป็น

วิธีนี้เป็นวิธีที่เหมาะสมในการแก้ไขบทบัญญัติที่ยาวและแข็งแยกไม่ได้ หรือบทบัญญัติที่มี
บัญญัติซ้ำ ๆ กันหลายแห่ง ซึ่งทำโดยการระบุด้อยคำที่ตัดออกและด้อยคำที่แก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะที่
จำเป็น เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 มาตรา 3
ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 3 ให้แก้คำว่า "หน่วยลงคะแนน" "ที่ลงคะแนน" -และ "หน่วยลงคะแนนและที่
ลงคะแนน" ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช 2482 และพระราช
บัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2498 เป็น "หน่วยเลือกตั้ง" "ที่

เลือกตั้ง" และ "หน่วยเลือกตั้งและที่เลือกตั้ง" คำลำคำทับทุกแห่ง¹

(ข) บอกผลของการแก้ไขเพิ่มเติม

วิธีนี้ทำโดยการระบุเพียงว่าบทบัญญัติใหม่ที่ประกอบต่อไปนี้นำมาใช้แทนบทบัญญัติใด เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน

"มาตรา 271 ผู้ใดขายของโดยหลอกลวงด้วยประการใด ๆ ให้ผู้ซื้อหลงเชื่อในแหล่งกำเริบ สภาพ คุณภาพหรือปริมาณแห่งของนั้นอันเป็นเท็จ ถ้าการกระทำนั้นไม่เป็นความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"²

กรณีที่มีข้อที่น่าสังเกตประการหนึ่ง คือ มีบางกรณีที่มีอาจมีการบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายฉบับหนึ่งไว้ในกฎหมายฉบับอื่น เช่น พระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พุทธศักราช 2481 มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า "ให้ยกเลิกมาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 และพระราชบัญญัติให้ตำรวจภูธรมีอำนาจเปรียบเทียบคดีอาญา พุทธศักราช 2480"³ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมประเภทนี้มีอยู่เป็นจำนวนน้อย และอาจทำให้ทั้งผู้ร่างกฎหมายและผู้ใช้กฎหมายเกิดความผิดพลาดไปได้ จึงควรที่ทั้งผู้ร่างกฎหมายและผู้ใช้กฎหมายจะต้องระมัดระวังการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเช่นนี้ไว้ให้ดีกว่า

¹"พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517," ราชกิจจานุเบกษา 91(17 ธันวาคม 2517): 33.

²"พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา 96(25 มีนาคม 2522): 2.

³"พระราชบัญญัติการเปรียบเทียบคดีอาญา พุทธศักราช 2481," ราชกิจจานุเบกษา 96(1 เมษายน 2482): 204.

การแก้ไขเพิ่มเติมโดยวิธีที่สองนี้มีผลที่ทำให้เห็นได้ชัดว่าได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใดไปอย่างไร ซึ่งเป็นการเจาะจงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใด แต่วิธีนี้ก็ยังคงเป็นการไม่สะดวกแก่ผู้ต้องการใช้กฎหมาย เพราะจะต้องพลิกไปพลิกมาระหว่างบทบัญญัติเก่าที่ไม่ได้มีการแก้ไข กับบทบัญญัติใหม่ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว นอกจากนี้ผู้ที่ต้องการใช้กฎหมายจะสามารถดูว่ากฎหมายดังกล่าวได้แก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร หรือมีการเปลี่ยนแปลงอะไรได้ ก็ต่อเมื่อได้นำบทบัญญัติที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติม กับบทบัญญัติใหม่ที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้วนั้นมาเปรียบเทียบกันคำต่อคำ

2) การแก้ไขเพิ่มเติมโดยปริยาย

วิธีนี้ทำโดยการบัญญัติบทบัญญัติหนึ่งบทบัญญัติใดขึ้นให้ชัดหรือแย้งกับบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่เดิม ซึ่งกรณีนี้ผู้ใช้กฎหมายจะต้องพิจารณาเอาเองว่าบทบัญญัติเดิมกับบทบัญญัติใหม่นั้นชัดหรือแย้งกันหรือไม่ ถ้าชัดหรือแย้งกันก็ต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติใหม่นั้น

การแก้ไขเพิ่มเติมโดยปริยายนี้มีข้อเสียที่ เกิดความไม่แน่นอน ผู้ใช้กฎหมายไม่แน่ใจว่าอะไรมีการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจึงควรใช้วิธีแก้ไขเพิ่มเติมโดยตรงจะเป็นวิธีการที่อำนวยความสะดวกได้ดีกว่า

ก) บทบัญญัติที่ยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายอื่น

บทบัญญัติของกฎหมายประเภทนี้มีลักษณะคล้าย ๆ กับบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ถือเป็น การยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่เดิม แต่ไม่ไ้บัญญัติเรื่องนั้น ๆ ขึ้นใหม่ เช่น พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2520 มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า "ให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520"¹ ซึ่งกรณีนี้ของไทยในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องหนึ่งเรื่องใดจะใช้คำว่า "ให้ยกเลิก . . . และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน . . ."² มีลักษณะคล้ายคลึงกับกรณีนี้จะต่างกันก็แต่เพียงกรณีการแก้ไขเพิ่มเติมจะมีถ้อยคำว่า "และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน" และต่างกันที่วัตถุประสงค์ของ

¹ "พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520 พ.ศ. 2520," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 2.

² ดูหน้า 170.

กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเท่านั้น

บทบัญญัติประเภทนี้มีรูปแบบในการบัญญัติอยู่ 2 ประการ คือ

- 1) ยกเลิกกฎหมายโดยเฉพาะ
- 2) ยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หรือกฎหมายซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายนี้

- 1) ยกเลิกกฎหมายโดยเฉพาะ

เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อยกเลิกกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใด หรือกฎหมายเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 4 ลงวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2520¹

- 2) ยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่ง

กฎหมายนี้

เป็นการบัญญัติยกเลิกกฎหมายอย่างกว้าง ๆ ไม่เจาะจงลงไปว่าให้ยกเลิกกฎหมายฉบับใดหรือเรื่องใดบ้าง เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า "บรรดากฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นใดซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน"²

วิธีการนี้เป็นวิธีที่ใช้ในการร่างกฎหมายสมัยเดิม แต่ในปัจจุบันเนื่องจากผู้ร่างกฎหมายเล็งเห็นว่า การยกเลิกกฎหมายอย่างกว้าง ๆ โดยบัญญัติคลุมไปเช่นนั้นเป็นวิธีการที่ไม่สู้ดีนัก เพราะถ้อยคำที่ใช้ไม่ใ้ตรงชัดเจนไปว่าได้มีการยกเลิกกฎหมายฉบับใดบ้าง ซึ่งเป็นการยากแก่ผู้ใช้กฎหมาย

¹ ดู ก) บทบัญญัติที่ยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายอื่น - หน้า 171.

² "พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522," ราชกิจจานุเบกษา

ที่จะรู้ว่ากฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดจะได้ออกยกเลิกไปหรือไม่ นอกจากจะพิจารณาจากเนื้อหาของกฎหมายฉบับที่คิดว่าถูกยกเลิกไป และเนื้อหาของกฎหมายฉบับที่คิดว่ามายกเลิกกฎหมายอีกฉบับหนึ่งเสียก่อน ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาจากความเห็นที่ไม่ลงรอยเดียวกันได้ ดังนั้น ในการร่างกฎหมายปัจจุบันจึงนิยมใช้วิธีการยกเลิกกฎหมายโดยบังคับลงไว้ว่าประสงค์จะให้ยกเลิกกฎหมายฉบับใดบ้าง นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติบทบัญญัติยกเลิกกฎหมายอย่างกว้าง ๆ ไว้ด้วย เพื่อเป็นการอุดช่องว่างที่อาจหลงลืมหรือไม่ทราบว่ามีกฎหมายฉบับใดที่ยังขัดหรือแย้งอยู่อีก เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497
- (2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2499
- (3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2499
- (4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2502
- (5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502-
- (6) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2509
- (7) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2510
- (8) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2511
- (9) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2512
- (10) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 219 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515
- (11) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 358 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515
- (12) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2516
- (13) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2517
- (14) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2517

บรรดากฎหมาย กฎ ขอบบังคับอื่น ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน¹

¹ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518," ราชกิจจานุเบกษา 92(6 กุมภาพันธ์ 2518): 2 - 3.

การยกเลิกกฎหมายโดยไม่มีการบัญญัติขึ้นใหม่นั้น โดยปกติมักจะพบได้จากการยกเลิกกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดที่ฉบับ แต่ในบางครั้งก็อาจมีกรณีที่ยกเลิกกฎหมายฉบับหนึ่งบทบัญญัติโดยกฎหมายโดยมิได้ยกเลิกกฎหมายไปทั้งฉบับก็มี เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปี พุทธศักราช 2521) มาตรา 205 ซึ่งบัญญัติว่า "เมื่อครบกำหนดสี่ปีนับแต่วันแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาตามมาตรา 201 แล้ว ให้บทบัญญัติแห่งมาตรา 203 และมาตรา 204 เป็นอันยกเลิก (เว้นแต่มาตรา 204 (3) ใหม่ผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากนั้นจะเข้ารับหน้าที่"¹

ง) บทบัญญัติพิเศษ

นอกจากบทบัญญัติต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น ยังมีบทบัญญัติพิเศษอีก 3 แบบ ที่ควรจะได้รับการพิจารณาถึง ก็คือ

- 1) บทบัญญัติที่กล่าวถึงความมุ่งหมายหรือนโยบาย
- 2) บทบัญญัติที่กล่าวถึงการออกข้อบังคับ
- 3) บทบัญญัติที่กล่าวถึงรายละเอียดต่าง ๆ

1) บทบัญญัติที่กล่าวถึงความมุ่งหมายหรือนโยบาย

บทบัญญัติที่กล่าวถึงความมุ่งหมายหรือนโยบายนี้ ถ้าจะเทียบแล้วก็เปรียบเสมือนกับคำปรารภในกฎหมายสมัยเดิม หรือเหตุผลของกรบัญญัติกฎหมายที่เขียนไว้ในหมายเหตุท้ายกฎหมายในปัจจุบันนั่นเอง² บทบัญญัติพิเศษประเภทนี้โดยข้อเท็จจริงแล้วแม้จะมีใช้เป็นเนื้อหาของกฎหมายก็ตาม แต่ก็นับว่าเป็นบทบัญญัติที่มีประโยชน์มากในการ

(ก) ช่วยผู้อ่านในการตีความกฎหมาย เพราะเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงความมุ่งหมายหรือนโยบายที่ใหญ่ใช้กฎหมายสามารถเข้าใจและทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้

¹"รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 66.

²ดูหน้า 115.

(ข) ทำให้ผู้บริหารมีดุลพินิจกว้างขวางในการใช้กฎหมายแก่

กรณีเฉพาะเรื่อง

2) บทบัญญัติที่กล่าวถึงการออกข้อบังคับ

บทบัญญัติประเภทนี้ ได้แก่ บทบัญญัติประเภทที่มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออกระเบียบหรือข้อบังคับปลีกย่อย เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย บทบัญญัติประเภทนี้ถ้าจะมีแล้วมักจะบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 6 เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ถ้าการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ในเขตจังหวัดแต่ละจังหวัดนอกจากรุงเทพมหานครเป็นเขตเลือกตั้ง และให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้ง

สำหรับกรุงเทพมหานคร ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดท้องที่ที่ประกอบเป็นเขตเลือกตั้ง และจำนวนสมาชิกที่จะทำการเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งดังกล่าว

การกำหนดตามมาตรานี้ ให้กระทำโดยไม่ชักช้าและประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹

ดังนี้ เพื่อให้ทั้งผู้ใช้กฎหมายและผู้ถูกกฎหมายใช้บังคับทราบล่วงหน้าว่า ผู้ใช้กฎหมายมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพียงไร

3) บทบัญญัติที่กล่าวถึงรายละเอียดต่าง ๆ

บทบัญญัติประเภทนี้จะเป็นบทบัญญัติประเภทที่กล่าวถึงเนื้อหาของกฎหมายในรายละเอียดที่ละเอียดเกินกว่าที่จะนำไปบัญญัติไว้ในตัวกฎหมาย จึงได้นำไปบัญญัติไว้ท้ายกฎหมาย แต่ได้มีการอ้างอิงถึงอยู่ในตัวกฎหมายนั้น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 มาตรา 25 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 25 เงินเดือนข้าราชการพลเรือน ให้มีอัตราดังต่อไปนี้

(1) อัตรารายเงินเดือนข้าราชการพลเรือนนอกจากข้าราชการตำรวจที่มียศ ให้เป็นไปตาม

¹ "พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522,"

บัญญัติท้ายพระราชบัญญัตินี้ . . .

1

หรืออาจเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ เช่น เป็นการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมขึ้นสูงไว้ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้อำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมตามกาฬหลวงและค่าบำรุงป่าไม้มิเกินอัตราตามบัญญัติท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

2

ซึ่งการนำบทบัญญัติดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย นอกจากจะทำให้เนื้อหาของกฎหมายไม่มีเรื่องที่เป็นรายละเอียดมากจนเกินไปแล้ว ยังเป็นการง่ายและสะดวกแก่ผู้ใช้กฎหมายในการค้นหาและทำความเข้าใจในรายละเอียดต่าง ๆ อีกด้วย

นอกจากบทบัญญัติพิเศษดังกล่าวมาแล้ว ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ยังมีบทบัญญัติพิเศษที่แตกต่างไปจากของไทยอีก 2 ประเภท คือ

- 1) บทบัญญัติที่แบ่งแยกออกเป็นตอน ๆ
 - 2) บทบัญญัติที่กล่าวถึงการหลีกเลี่ยง
- 1) บทบัญญัติที่แบ่งแยกออกเป็นตอน ๆ

ได้แก่ บทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะแยกออกจากกันได้เป็นตอน ๆ ถ้าตอนหนึ่งตอนใดของกฎหมายเป็นโมฆะ ความเป็นโมฆะนั้นจะไม่มีผลกระทบต่อตอนไปถึงความสมบูรณ์ของบทบัญญัติในตอนอื่นด้วย เช่น รัฐธรรมนูญของไอร์แลนด์ ค.ศ. 1937 มาตรา 15 (4) ที่บัญญัติว่า

¹ "พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 19.

² "พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507," ราชกิจจานุเบกษา 81(28 เมษายน 2507): 266.

Art.]5. . . .

(4)]. The Oireachtas shall not enact any law which is in any respect repugnant to this Constitution or any provision thereof.

2. Every law enacted by the Oireachtas which is in any respect repugnant to this Constitution or to any provision thereof, shall, but to the extent only of such repugnancy, be invalid.

. . . .]

2) บทที่กล่าวถึงการหลีกเลี่ยง

ได้แก่ บทบัญญัติที่ห้ามมิให้บุคคลที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติของกฎหมายใด หลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ซึ่งกรณีนี้มักกฎหมายชาวอเมริกันเองยังพากันเห็นว่า เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีประโยชน์²

จ) บทบังคับหรือบทกำหนดโทษ

บรรดาบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อควบคุม คุ้มครอง หรือกำหนดกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดขึ้นนั้น จำต้องมีบทบังคับหรือบทกำหนดโทษเพื่อเป็นการบังคับให้ผู้ใช้กฎหมายหรือผู้ที่ถูกกฎหมายใช้บังคับ ต้องปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น เพราะถ้ากฎหมายขาดบทบังคับหรือบทกำหนดโทษสำหรับลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามกฎหมายเสียแล้ว ก็แทบจะกล่าวได้ว่ากฎหมายนั้นไม่มีผลใช้บังคับ หรือเท่ากับไม่มีกฎหมายนั้นอยู่เลย เพราะทั้งผู้ใช้กฎหมายและผู้ที่ถูกกฎหมายใช้บังคับจะพากันละเลย ไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามการให้เป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นการจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทบังคับหรือบทกำหนดโทษลงไว้ในกฎหมายด้วย ซึ่งบทบังคับหรือ

¹ Amos J. Peaslee, Constitutions of Nations. volume III - Europe. Martinus Nijhoff Netherlands 1968. p.470.

² Dickerson, The Fundamentals of Legal Drafting, p. 107.

บทกำหนดโทษนี้อาจจะเป็นบทบังคับในทางแพ่งหรือในทางอาญาก็ได้ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 33 ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา 33 ผู้ใดทำให้เสียหาย ทำลาย - ซึ่งหลักเขต ป่าย หรือเครื่องหมายอื่นใดที่จัดใหม่ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ¹

ในการกำหนดโทษไว้ในกฎหมายนั้น มีลักออยู่ว่า โทษที่จะกำหนดไว้นั้นจะต้องเหมาะสมกับความผิดที่ได้กระทำลงไว้นั้น จะไม่กำหนดไว้ให้สูงมากมายจนเกินสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ที่ได้กระทำ แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่า ในยามคับขันหรือในยามฉุกเฉิน กฎหมายจะกำหนดโทษไว้สูงกว่าปกติ ที่เป็นเช่นนี้เพราะในการกำหนดโทษได้คำนึงถึงพฤติการณ์ที่กระทำ ประกอบกับเหตุการณ์แวดล้อมและเวลาเป็นสำคัญด้วย.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹"พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507," ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 277