

## คู่มือการร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย (คลิกเลือกหัวข้อเพื่ออ่านเนื้อหา)

ปก

คำนำ

สารบัญ

บทที่ ๑ บทนำ

บทที่ ๒ โครงสร้างและแบบกฎหมายของพระราชบัญญัติ

    การเขียนหลักการและเหตุผล

    ชื่อของร่างพระราชบัญญัติ

    แบบของคำปรารภ

    วันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ

    บทนิยาม

    มาตราผู้รักษาการตามกฎหมาย

    การยกเลิก การแก้ไข และการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

    การแก้ไขเปลี่ยนแปลง "คำ" ในพระราชบัญญัติ

    การแบ่งหมวดหมู่ และโครงสร้างของพระราชบัญญัติ

    สภาพบังคับของกฎหมาย

    แบบบทกำหนดโทษ

    บทเฉพาะกาล

    บัญชีและตารางท้ายพระราชบัญญัติ

บทที่ ๓ แบบของกฎหมายลำดับรอง

บทที่ ๔ การใช้ถ้อยคำในกฎหมาย

บทที่ ๕ คุณภาพของร่างกฎหมาย

ภาคผนวก





# คู่มือเบื้องต้น

## การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๕๔๘

## คำนำ

การร่างกฎหมายเป็นงานที่ต้องอาศัยความละเอียดรอบคอบ และเรียนรู้จากประสบการณ์

สิ่งที่คุณร่างกฎหมายเรียนรู้และถ่ายทอดกันมาโดยตลอด คือ “แบบการร่างกฎหมาย” อันเป็นขุมความรู้เกี่ยวกับการเขียนกฎหมาย ความรู้ดังกล่าวนี้แต่ดั้งเดิมได้ถ่ายทอดกันมาทางบุคคลสู่บุคคล ไม่ว่าจะจากท่านกรรมการกฤษฎีกาผู้ทรงคุณวุฒิ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา กรรมการร่างกฎหมายประจำ เลขานุการกรรมการร่างกฎหมาย และจากการค้นคว้าของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเอง ไปสู่บุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ที่ผ่านมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีเอกสารสั่งการเกี่ยวกับการวางแบบกฎหมายมากมาย มีการประชุมฝ่ายร่างกฎหมายทุกสัปดาห์ แบบกฎหมายที่สร้างขึ้นเหล่านี้ได้รวบรวมเป็นเอกสารภายใน แต่ก็ไม่ได้เผยแพร่แก่ผู้ร่างกฎหมายที่เป็นบุคคลภายนอก

คู่มือการร่างกฎหมายเล่มนี้ จึงเป็นการรวบรวมการสั่งการเกี่ยวกับแบบการเขียนกฎหมาย รวมทั้งถ่ายทอดทักษะและประสบการณ์ในการร่างกฎหมายเอาไว้ด้วย

เนื่องจากกฎหมายเป็นการถ่ายทอดนโยบายด้วยภาษาเขียน ประกอบกับกฎหมายควรต้องสอดคล้องกับสังคม แบบการร่างกฎหมายจึงย่อมมีพัฒนาการเช่นกัน ย่อมเป็นที่แน่นอนว่าแบบของกฎหมายบางส่วนย่อมต้องมีการสังคายนาต่อไปเช่นกัน คู่มือการร่างกฎหมายเล่มนี้เป็นการเริ่มต้นของการจัดรวบรวมแบบกฎหมาย ซึ่งตามความประสงค์ที่ตั้งใจไว้ นั้น คู่มือการร่างกฎหมายจะมีการปรับปรุงรูปแบบและเนื้อหาการนำเสนอเป็นครั้งคราวต่อไป

หวังว่าท่านผู้อ่านจะได้รับประโยชน์จากการใช้คู่มือการร่างกฎหมายนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๘

## สารบัญ

## หน้า

### บทที่

๑. บทนำ .....	๑
๑. ความสำคัญของการร่างกฎหมาย .....	๑
๑.๑ ร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ .....	๒
๑.๒ คุณสมบัติของผู้ร่างกฎหมาย.....	๒
๒. การทำความเข้าใจกระบวนการร่างกฎหมาย .....	๓
๓. ประเภทและลำดับศักดิ์ของกฎหมาย.....	๔
๔. ขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย .....	๕
๕. ความสำคัญของ “แบบ” ของกฎหมาย.....	๘
๒. โครงสร้างและแบบกฎหมายของพระราชบัญญัติ.....	๙
การเขียนหลักการและเหตุผล .....	๑๐
ชื่อของร่างพระราชบัญญัติ .....	๑๗
แบบของคำปรารภ.....	๒๐
วันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ.....	๒๕
บทนิยาม.....	๒๙
มาตราผู้รักษาการตามกฎหมาย .....	๓๘
การยกเลิก การแก้ไข และการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ.....	๔๕
การแก้ไขเปลี่ยนแปลง “คำ” ในพระราชบัญญัติ .....	๕๔
การแบ่งหมวดหมู่ และโครงสร้างของพระราชบัญญัติ .....	๕๖
สภาพบังคับของกฎหมาย .....	๖๔
แบบบทกำหนดโทษ.....	๖๕
บทเฉพาะกาล .....	๗๑
บัญชีและตารางท้ายพระราชบัญญัติ.....	๙๐
๓. แบบของกฎหมายลำดับรอง .....	๙๙
ความหมายของกฎหมายลำดับรอง.....	๙๓
ความจำเป็นในการมีกฎหมายลำดับรอง .....	๙๔
กฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ.....	๙๕
แบบของกฎหมายลำดับรอง .....	๑๐๙

๔. การใช้ถ้อยคำในกฎหมาย.....	๑๒๗
๕. คุณภาพของร่างกฎหมาย .....	๑๓๒
การควบคุมคุณภาพของร่างกฎหมาย .....	๑๓๒
บทตรวจสอบการร่างกฎหมาย (Checklist) .....	๑๓๔
ภาคผนวก .....	๑๓๗
Montesquieu’s Principles.....	๑๓๘
การใช้คำว่า “เช่น” ได้แก่ “เป็นต้น” .....	๑๓๙
การใช้คำว่า “และ” “หรือ” “และหรือ” .....	๑๔๐
การใช้คำราชาศัพท์สำหรับการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง.....	๑๔๒
การใช้ถ้อยคำ “หนึ่ง-ใด” และ “ใด-หนึ่ง” ในการร่างกฎหมาย .....	๑๔๔
คำผิดในราชกิจจานุเบกษา .....	๑๔๕



## บทที่ ๑

### บทนำ

#### ๑. ความสำคัญของการร่างกฎหมาย

กฎหมายเป็นเครื่องมือผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม เป็นหลักประกันที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการในนามของรัฐ เป็นที่มาแห่งอำนาจการจับกุม ภาษีอากรอันเป็นรายได้ของรัฐ กฎหมายจึงเป็นวิธีการ (means) ที่นำไปสู่ปลายทาง (end)

ร่างกฎหมายที่ดีจะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ<sup>๑</sup> เนื่องจากกฎหมายจะนำนโยบายของผู้กำหนดนโยบายไปออกแบบและเขียนเป็นภาษากฎหมาย ซึ่งต้องมีการบังคับให้บังเกิดผล ต้องมีคำสั่งโดยผ่านทางกฎหมาย อีกนัยหนึ่งความหมายของการร่างกฎหมายจึงเป็นการนำแนวความคิดและนโยบายของผู้มีอำนาจออกกฎหมายไปเขียนต่อด้วยภาษา ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ ให้มีความชัดเจน (clear) กะทัดรัด (concise) มีตรรกะ (logical) มีความสอดคล้องกัน (consistent) และต้องใช้ได้สำหรับสังคม (social useful) และที่สำคัญที่สุดต้องสอดคล้องกับหลักความยุติธรรม รวมทั้งจะต้องสื่อสารให้เกิดการกระทำอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวมได้<sup>๒</sup> และประชาชนผู้อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของกฎหมายสามารถเข้าใจถึงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบของตน

คำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้มีความหมายอย่างกว้าง ไม่ว่าจะกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ และในความหมายสมัยใหม่รวมไปถึงกฎระเบียบ (regulation) ทุกประเภทไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร

การร่างกฎหมายนั้นนอกจากต้องอาศัยความรู้ทางกฎหมายอันเป็นเนื้อหาสาระของกฎหมายนั่นเองแล้ว ผู้ร่างกฎหมายยังจะต้องเข้าใจหลักนิติธรรม หลักรัฐธรรมนูญ หลักการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้ที่มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ในการวางโครงสร้าง

---

<sup>๑</sup> ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์, “กฎหมายปกครองกับการบริหารประเทศ (ที่กำลังพัฒนา)”, บทความพิเศษสำหรับวันครบรอบ ๔๘ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๒๔, หน้า ๒๘ - ๓๔.

<sup>๒</sup> Robert J. Martineau, *Drafting Legislation and Rules in Plain English*, 5<sup>th</sup> ed. West Publishing Co., 1991, บทนำ.

กฎหมาย เข้าใจสภาพสังคมของตน และมีความรู้แนวโน้มของกฎหมายสากล การร่างกฎหมาย จึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ไปพร้อมกัน<sup>๓</sup>

### ๑.๑ ร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ

การร่างกฎหมายที่มีคุณภาพนั้น จะมาจากการร่างกฎหมายที่ผู้ร่าง มีทักษะในการเขียน (writing skill) การออกแบบ และมีความสามารถในการทำความเข้าใจวิเคราะห์เนื้อหา

เนื่องจากโครงสร้างของภาษาเป็นโครงสร้างของความคิด วิธีการนำเสนอ (style) กฎหมายจึงมีความสำคัญเช่นเดียวกับเนื้อหาสาระของกฎหมาย (substance) ในที่นี้ Robert J. Martineau<sup>๔</sup> แนะนำว่าการคิดและการเขียนกฎหมายควรกระทำไปพร้อมกัน ซึ่งวิธีการดังกล่าว จะแก้ไขปัญหาความซับซ้อนของร่างกฎหมายได้ เนื่องจากว่าผู้ร่างกฎหมายจะต้องถามตนเอง อย่างต่อเนื่องเสมอว่าร่างกฎหมายที่ตนคิดและเขียนขึ้นมีความชัดเจนและเข้าใจง่ายหรือยัง และตนสามารถเขียนกฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ต้องการได้แล้วหรือไม่

### ๑.๒ คุณสมบัติของผู้ร่างกฎหมาย

Reed Dickerson ใน หนังสือ *Fundamentals of Legal Drafting*<sup>๕</sup> ให้ คำแนะนำว่าผู้ร่างกฎหมายต้องมีคุณสมบัติรวมกันระหว่างทักษะ (skill) และความสามารถ (aptitude) มีความสามารถในการใช้ภาษากฎหมาย เป็นนักกฎหมายที่ผ่านการฝึกอบรม มีความคิดเป็นระบบและลำดับความคิดเป็น สนใจในรายละเอียด สามารถทำงานในสภาพกดดัน ได้ สามารถร่วมงานกับผู้ประกอบวิชาชีพอื่นได้ ให้และยอมรับคำวิจารณ์และคำแนะนำ มีสามัญสำนึก เข้าใจภาวะทางสังคมและเศรษฐกิจ มีอารมณ์ขัน และเนื่องจากการใช้ภาษาที่ถูกต้องชัดเจน จะมาจากความคิดข้างใน จึงต้องฝึกฝนความคิดเสมอ ความคิดของนักวิชาการต่างประเทศ ดังกล่าวนี้อาจไม่ต่างจากการร่างกฎหมายของประเทศเรา

ผู้ร่างกฎหมายต้องยอมรับว่าสิ่งที่ตนคิดหรือเขียนซึ่งเห็นว่าชัดเจนแล้วนั้น อาจจะถูกถามตามความคิดของผู้อื่นได้ เราไม่สามารถคิดแทนผู้อื่นได้ แต่ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดที่จะลดความกำกวมให้เหลือน้อยที่สุด และไม่ควรหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์

<sup>๓</sup> P.M. Bakshi, *An Introduction to Legislative Drafting 1* (3<sup>rd</sup> ed. 1985) อ้างถึงใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “การยกร่างกฎหมาย”, เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร หลักสูตรการร่างกฎหมาย (ครั้งที่ ๑) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ณ ศูนย์ฝึกอบรม ปตท. เขาบ่อยา อำเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี วันที่ ๒๐ - ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ และต่อมาตีพิมพ์ในวารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๗ เมษายน ๒๕๓๑ ตอนที่ ๑ หน้า ๑ - ๓๙.

<sup>๔</sup> Robert J. Martineau, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖.

<sup>๕</sup> อ้างใน VCRAC Crabbe, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.

เพราะกฎหมายเขียนขึ้นเพื่อใช้กับผู้คนหลากหลาย ความเข้าใจจึงย่อมหลากหลาย และต้องมองว่า ภายใต้อำนาจกฎหมายนั้นมีทั้งความสุขและความทุกข์ของผู้คน<sup>๖</sup>

## ๒. การทำความเข้าใจกระบวนการร่างกฎหมาย

ผู้ร่างกฎหมายควรทำความเข้าใจกระบวนการร่างกฎหมายด้วยว่าต้องผ่านขั้นตอนใดบ้าง เนื่องจากในแต่ละขั้นตอนจะมีตัวแทนของผู้ใช้กฎหมายที่จะตรวจสอบหลักการและความเข้าใจ ซึ่งผู้พิจารณาแต่ละชั้นจะมีมุมมองที่ต่างกัน ขั้นตอนการพิจารณาที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น เป็นการมองในเชิงเทคนิคและกลไกการบังคับใช้กฎหมาย ตรวจสอบความสอดคล้องของกฎหมายกับหลักกฎหมาย รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น ส่วนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นการมองในฐานะตัวแทนของประชาชนผู้ที่จะต้องมีภาระหรือมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย และกลั่นกรองกฎหมาย ซึ่งไม่ว่าการร่างกฎหมายในขั้นตอนใด ผู้ร่างกฎหมายต้องพร้อมแก้ไขและชี้แจงได้เสมอ ภาระหน้าที่ของผู้ร่างกฎหมายนี้ VCRAC Crabbe<sup>๗</sup> ได้บรรยายไว้ซึ่งก็ไม่ต่างจากผู้ทำหน้าที่ร่างกฎหมายของเรานัก

“การร่างกฎหมายเป็นงานยาก บ่อยครั้งที่ผู้ร่างกฎหมายไม่อาจควบคุมการตรวจพิจารณาแก้ไขได้อย่างดี ผู้ร่างกฎหมายต้องเผชิญกับแรงกดดันที่รุนแรง จะต้องคิดถึงอดีต ปัจจุบัน และอนาคตไปพร้อมกัน จะต้องคิดถึงพฤติกรรมของคนในสังคมในอดีต เขียนกฎเกณฑ์เพื่อแก้ไขปัญหาของปัจจุบัน และยังคงต้องมองไปในอนาคตเพื่อสร้างแนวทางสำหรับข้างหน้า

จะต้องมองปัญหาที่เกี่ยวข้องในทุกแง่มุม ไม่ว่าปัญหาเรียบง่ายหรือซับซ้อน การร่างกฎหมายไม่ใช่ความต้องการที่จะเปลี่ยนกฎหมายตามใจชอบ ผู้ร่างกฎหมายจะต้องคิดถึงผู้ใช้กฎหมายซึ่งจะเป็นผู้อ่านกฎหมาย อาจจะใช้กฎหมายด้วยเจตนาบิดเบือนก็ได้จากช่องว่างของกฎหมายนั้น

ผู้ร่างกฎหมายอาจเผชิญหน้ากับนักปฏิรูปสังคมที่ประณามร่างกฎหมายนั้นว่าเป็นกฎหมายหัวเก่า และร่างกฎหมายฉบับเดียวกันนั้นเผชิญหน้ากับนักอนุรักษ์นิยมที่กล่าวหาผู้ร่างกฎหมายว่าเป็นพวกหัวก้าวหน้าเกินไป และบ่อยครั้งที่ต้องยกร่างในเวลาที่ไม่เพียงพอ

งานร่างกฎหมายต้องการสมาธิและปัญญาอย่างมาก จะต้องวางแผนและมีกลยุทธ์ในกฎหมาย ความต้องการของฝ่ายการเมืองมักจะมาด้วยความรีบด่วนเหมือนกับการโบกธงให้วิ่ง (requests for legislation come with urgent, immediate flags) การร่างกฎหมายจะต้องกระทำให้เสร็จภายในเวลาที่กำหนด และเมื่อต้องร่างกฎหมายที่ยาว ด้วยความระมัดระวัง ด้วยความอดทน ด้วยการไตร่ตรองอย่างละเอียด เวลาจะเป็นศัตรูแก่ผู้ร่างกฎหมายเสมอ

<sup>๖</sup> VCRAC Crabbe เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖ ถึง ๑๗.

<sup>๗</sup> VCRAC Crabbe, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑ ถึง ๑๒.



การร่างกฎหมายไม่ใช่เขียนจบในคนเดียว จะต้องพิจารณาร่างเบื้องต้น มีการหารือและประชุมครั้งแล้วครั้งเล่า แก้ไขปรับปรุงร่าง และแก้ไขอีก เว้นแต่ผู้ร่างกฎหมายผู้มีประสบการณ์และเป็นอัจฉริยะเท่านั้นที่จะสามารถเขียนกฎหมายได้อย่างรวดเร็ว แต่ก็ต้องจัดทำคำอธิบายร่างให้แก่ผู้สั่งการร่างกฎหมายเข้าใจอีก

เมื่อยกร่างเสร็จแล้วดูเหมือนว่าทุกฝ่ายจะพอใจ แต่ผู้ร่างกฎหมายยังต้องมาพะวงกับงานที่ตนร่างนั้นว่าสมบูรณ์หรือไม่ ยังมีข้อบกพร่อง ช่องโหว่ หรือจุดที่ไม่ได้คิดถึงมาก่อนอีกหรือไม่

ต่อไปผู้ร่างกฎหมายยังเผชิญกับการตรวจสอบร่างจากบรรดาท่านผู้มีเกียรติในสภานิติบัญญัติ ซึ่งอภิปรายว่าร่างกฎหมายนี้ขาดการไตร่ตรอง หละหลวม และไม่มีผลความฉลาดในการยกร่าง การแก้ไขเพิ่มเติมร่างก็มีขึ้นต่อจากนั้น มีการเสนอข้อสังเกตที่เวียนหัวมึนงง ไม่ว่าจะผู้เสนอจะให้เห็นเป็นปัญหาที่แท้จริงหรือไม่ก็ตาม ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องตกอยู่ในภาวะการณ์นี้ และมีสถานการณ์ที่คาดไม่ถึงอีกนานับประการ และเมื่อผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว งานร่างกฎหมายก็เหนื่อยอย่างสุด ๆ”

### ๓. ประเภทและลำดับศักดิ์ของกฎหมาย

ได้กล่าวตอนต้นว่า “กฎหมาย” มีความหมายอย่างกว้าง ในการยกร่างกฎหมายนั้น เราจึงแยกประเภทของกฎหมายออกจากกัน เป็นสองระดับ คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจะมีหลักเกณฑ์วิธีการร่างและแบบของกฎหมายเป็นอย่างหนึ่ง ส่วนกฎหมายลำดับรองนั้นก็จะมีวิธีการรูปแบบ และกติกาในการร่างอีกอย่างหนึ่ง และเพื่อความเข้าใจในระบบกฎหมายไทย เราจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นดังนี้

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ได้แก่

- พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนด
- กฎหมายลำดับรอง ได้แก่
- พระราชกฤษฎีกา
  - กฎกระทรวง
  - ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง

กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจะเป็นกฎหมายรองจากรัฐธรรมนูญ แบบอย่างของประเทศไทยนั้นได้จัดพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายในลำดับเดียวกัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหมายถึงกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์ (organic law) รัฐธรรมนูญจะกำหนดเองว่าจะต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในเรื่องใดบ้าง ปัจจุบันนี้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอยู่ทั้งสิ้น ๘ ฉบับ ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ

เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้น

ส่วนพระราชกำหนดเป็นกฎหมายซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นเป็นกฎหมาย บังคับใช้ดังเช่นพระราชบัญญัติ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอด้วยเงื่อนไขตามมาตรา ๒๑๘ และ มาตรา ๒๒๐ ของรัฐธรรมนูญ

พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับ เป็นกฎหมายใน ลำดับถัดมา ซึ่งเราเรียกทั้งหมดนี้ว่า “กฎหมายลำดับรอง” ความหมาย วิธีการร่าง กฎเกณฑ์การ ร่าง และรูปแบบของกฎหมายลำดับรองแต่ละประเภทจะกล่าวถึงในส่วนของการออกกฎหมาย ลำดับรองในบทที่ ๓

อนึ่ง ประกาศของคณะปฏิวัติ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ฯลฯ ปัจจุบันนี้ ถูกยกเลิกไปเกือบหมดแล้ว การพิจารณาว่าประกาศฯดังกล่าวมีเนื้อหาเป็นกฎหมายลำดับใดนั้น ดูได้จากเนื้อหา ซึ่งหากกำหนดสิทธิและหน้าที่แล้ว ก็จะเป็นเนื้อหาที่เทียบได้กับพระราชบัญญัติ ส่วนถ้าเรื่องนั้นในภาวะปรกติออกเป็นกฎหมายลำดับใด ประกาศของคณะปฏิวัติ ฯลฯ ก็จะเป็น กฎหมายในลำดับนั้น

#### ๔. ขั้นตอนการยกร่างกฎหมาย

ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ อดีตเลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา ได้เสนอแนะขั้นตอนการร่างกฎหมายไว้ดังนี้<sup>๔</sup>

- (๑) การทำความเข้าใจนโยบาย
- (๒) การวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (๓) การออกแบบโครงสร้างกฎหมาย
- (๔) การเขียน
- (๕) การตรวจพิจารณา

ขั้นตอนข้างต้นมิใช่จะแยกกันเด็ดขาดเสมอไป บางครั้งก็เป็นกระบวนการที่ ต่อเนื่อง

การทำความเข้าใจนโยบายนั้นเป็นการหาเป้าหมายหรือความต้องการของการมี กฎหมายว่าผู้มีอำนาจกำหนดนโยบายต้องการอะไร ในบางครั้งนโยบายมีความชัดเจนในตัว แต่ หลายครั้งที่การสื่อสารนโยบายมายังผู้ร่างกฎหมายอาจไม่ชัดเจน ผู้ร่างกฎหมายจึงมีหน้าที่ต้อง ตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งอาจประสานงานกับผู้กำหนดนโยบายโดยตรง หรือโดยส่วนราชการที่มี หน้าที่รับผิดชอบเรื่องนั้น ขั้นตอนนี้อาจกระทำไปพร้อมกับการวิเคราะห์ปัญหาที่เกี่ยวข้อง ซึ่งไม่ใช่ เพียงข้อเท็จจริงเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการวิเคราะห์ข้อกฎหมาย ทั้งความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หลักกฎหมาย และความตกลงระหว่างประเทศ และกฎหมายใกล้เคียง รวมทั้งบรรทัดฐานการ

<sup>๔</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๔ ถึง ๒๕.

แปลความที่เคยมีมาก่อน บ่อยครั้งที่ขั้นตอนทั้งสองจะต้องกระทำในเวลาอันสั้น ฉะนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องเป็นผู้ที่พร้อมเสมอในการสังเกตการณ์นโยบายและมีความรอบรู้ในหลักกฎหมายและกฎหมายเฉพาะเรื่อง ไม่ใช่เริ่มศึกษาเมื่อได้รับนโยบายหรือร่างฯมาถึงมือ นอกจากนี้แล้ว ในการร่างกฎหมายของปัจจุบันนี้ ก็อาจจะต้องจัดทำการวิเคราะห์ผลของการมีกฎหมาย ผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย<sup>๙</sup>

อย่างไรก็ตาม หากนโยบายขัดต่อกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องทบทวนหาทางออกให้แก่ผู้กำหนดนโยบาย เมื่อทุกอย่างลงตัวแล้วก็เขียนโครงสร้าง และเขียนรายละเอียดร่างฯแรกก็ย่อมไม่สมบูรณ์ ซึ่งในการเขียนกฎหมายนั้นก็จะมีแนวทางการเขียนกฎหมายซึ่งเราเรียกว่า “แบบกฎหมาย” ต่อจากนั้นจึงตรวจพิจารณา ซึ่งจะโดยคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิหลายด้านหรือบุคคลใดก็ได้แล้วแต่ แต่จะเป็นการตรวจสอบว่าที่ร่างมานั้นมีข้อบกพร่องหรือปัญหาใดที่ควรแก้ไขเพิ่มเติมอีกหรือไม่ ซึ่งขั้นตอนนี้ผู้ร่างฯก็จะได้รับคำแนะนำที่จะปรับปรุงร่างฯให้สมบูรณ์ขึ้น

นอกจากที่ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ฯ ได้นำเสนอข้างต้นแล้ว ขอเสนอแนวทางการร่างกฎหมายจาก “คู่มือการร่างกฎหมาย” ของ Department of Legislative Service รัฐแมริแลนด์<sup>๑๐</sup> (ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยเชิญผู้เชี่ยวชาญมาบรรยาย) ซึ่งอาจทำให้ผู้ร่างกฎหมายเห็นแนวทางการร่างกฎหมายได้ ดังนี้

### ขั้นตอนการร่างกฎหมาย (The Bill Drafting Process)

#### (๑) ทำความเข้าใจนโยบาย (Determining the Sponsor's Intent)

ผู้กำหนดนโยบายต้องการอะไร อะไรคือปัญหาที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการแก้ไข ใครจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย ร่างกฎหมายต้องการให้มีผลใช้บังคับเมื่อใด เป็นกฎหมายเร่งด่วนหรือไม่ จะหาข้อมูลเพิ่มเติมได้จากที่ใด มีสิ่งใดที่ผิดปรกติที่ต้องการให้เขียนในร่างหรือไม่ ทำอย่างไรจึงจะให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถใช้กฎหมายให้บรรลุผลได้

ผู้ร่างกฎหมายควรต้องมีโอกาสสื่อสารหรือหารือกับผู้กำหนดนโยบายได้อย่างเต็มที่ เพื่อที่จะให้เกิดความชัดเจนในกฎหมายที่ต้องการให้ยกร่าง

<sup>๙</sup> ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ข้อ ๑๔

<sup>๑๐</sup> Legislative Drafting Manual, Department of Legislative Service, 2004, p. 14-15.

โปรดสังเกตว่าคู่มือการร่างกฎหมายนี้ได้ปรับปรุงแก้ไขเป็นรายปี เพื่อให้ทันสมัยเสมอ

## (๒) ตรวจสอบกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะยกร่าง (Researching the Existing Law)

ผู้ร่างกฎหมายต้องรู้ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการที่ต้องการยกร่างที่ใช้ในขณะนั้น รวมทั้งบรรทัดฐานของศาล เพื่อที่จะทราบว่าจำเป็นต้องยกร่างกฎหมายอย่างไรบ้าง เพื่อเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ฉบับใด

## (๓) จัดทำร่างเค้าโครงของร่างกฎหมาย (Developing an Outline)

การร่างเค้าโครงจะมีประโยชน์เพื่อเป็นการสรุปยอดรวมความคิดของผู้กำหนดนโยบาย และเพื่อให้เกิดความชัดเจนให้มากที่สุด นอกจากนี้โครงสร้างกฎหมายยังทำให้ร่างมีตรรกะ จะช่วยลดช่องว่างในร่าง การเขียนที่อาจซ้ำซ้อน และการขัดแย้งกันของร่าง

## (๔) เตรียมร่างแรก (Preparing a First Draft)

ในขั้นตอนนี้ผู้ร่างฯจะยกร่างคร่าว ๆ (a rough draft) ขึ้นมา มุ่งไปที่ภาพใหญ่ของหลักการ ยังไม่ต้องสนใจรายละเอียดหรือความถูกต้องชัดเจนของถ้อยคำมากนัก ในขั้นตอนนี้เองผู้ร่างฯจะรู้ว่าสาระสำคัญตอนใดขาดหายไป และอาจต้องสอบถามข้อเท็จจริงหรือความต้องการจากผู้กำหนดนโยบายหรือส่วนราชการที่รับผิดชอบก็ได้

## (๕) แก้ไขปรับปรุงร่างฯ (Revising - and revising again!)

ขั้นตอนนี้ผู้ร่างต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการวิเคราะห์ความคิดและการอ่านเป็นสำคัญ ต้องอ่านร่างฯอย่างเป็นกลาง ไม่ควรถือความเข้าใจของตนเป็นหลัก พยายามพิจารณาว่าหากเป็นผู้อื่นจะเข้าใจอย่างไร ซึ่งจะช่วยให้ผู้ร่างฯมีสมาธิได้ว่าร่างกฎหมายที่ต้องการเป็นอย่างไร ไม่ใช่เป็นร่างฯที่มาจากความเข้าใจของตนเอง ในการแก้ไขให้ตั้งคำถาม ดังนี้

- ชัดเจนแล้ว หรือยังกำกวมอยู่หรือไม่
- ร่างทั้งฉบับสอดคล้องกันหรือยัง
- ร่างทั้งฉบับสอดคล้องกับกฎหมายอื่นแล้วหรือไม่ (ร่างฯต้องไม่ขัดหรือแย้งหรือสร้างความสับสนให้กับกฎหมายอื่นที่ไม่ต้องการให้ยกเลิก)
- ที่สำคัญที่สุด ผู้ร่างฯ ต้องตรวจสอบกับ checklist (คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย) ไปพร้อม ๆ กันด้วย

## (๖) เสนอต่อคณะกรรมการตรวจร่าง (Submitting the Bill for Review)

การเสนอต่อคณะกรรมการตรวจร่างอีกครั้งหนึ่งจะช่วยให้เกิดความรอบคอบ ในที่นี้ผู้ตรวจจะพิจารณาพิจารณาร่างฯ ด้วยสายตาที่มีมุมมองต่างออกไป (a fresh pair of eyes) ซึ่งจะช่วยให้ร่างกฎหมายมีคุณภาพขึ้น การตรวจพิจารณาที่ดีจะช่วยลดช่องว่างในกฎหมาย และให้คำแนะนำในการแก้ไขเพื่อให้ร่างกฎหมายมีความชัดเจนและสอดคล้องได้ ซึ่งการรับฟังคำแนะนำนี้ยังมีผลที่จะทำให้ผู้ยกร่างฯสามารถที่จะปรับปรุงเทคนิคในการยกร่างฯของตนให้ดียิ่งขึ้นต่อไปได้

## ๕. ความสำคัญของ “แบบ” ของกฎหมาย

เนื่องจากร่างกฎหมายเป็นการถ่ายทอดเจตนารมณ์ของการปกครอง ภาษาที่ใช้ และลีลาที่ใช้ ย่อมมีผลต่อการถ่ายทอด และแม้แต่ความลึกลับของถ้อยคำเป็นสิ่งที่ไม่ควรเกิดขึ้น ในประวัติศาสตร์ของการตรากฎหมายไทยจะมีแบบการเขียนและลีลาการเขียนเป็นไปตามยุคสมัย ในสมัยหนึ่งต้องการแบบพิธีและความศักดิ์สิทธิ์ ร่างกฎหมายก็จะเป็นการถ่ายทอดอุดมคติ ตามนั้น แต่เมื่อร่างกฎหมายต้องการความง่ายในการเข้าใจและการใช้กฎหมาย ลีลาการร่าง กฎหมายก็จะเปลี่ยนไป ปัจจุบันนี้แบบกฎหมายจะเป็นแนวทางเบื้องต้นที่ช่วยให้เกิดความ สอดคล้องในการร่างกฎหมาย ไม่เกิดการขัดกัน ง่ายต่อการเข้าใจของผู้ใช้กฎหมาย

## บทที่ ๒

### โครงสร้างและแบบกฎหมายของพระราชบัญญัติ

ดังต่อไปนี้

การนำเสนอแบบของพระราชบัญญัติจะลำดับตามโครงสร้างของพระราชบัญญัติ

- การเขียนหลักการและเหตุผล
- ชื่อของร่างพระราชบัญญัติ
- แบบของคำปรารภ
- วันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ
- บทนิยาม
- มาตรการรักษาการตามกฎหมาย
- การยกเลิก การแก้ไข และการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
- การแก้ไขเปลี่ยนแปลง “คำ” หรือถ้อยคำในพระราชบัญญัติ
- การแบ่งหมวดหมู่ และโครงสร้างของพระราชบัญญัติ
- สภาพบังคับของกฎหมาย
- บทเฉพาะกาล
- บัญชีและตารางท้าย

## การเขียนหลักการและเหตุผล

### การเขียนหลักการ

วัตถุประสงค์และหน้าที่ของหลักการ - หลักการของร่างพระราชบัญญัติมีไว้เพื่อเป็นการแสดงขอบเขตหรือแสดงความประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นว่าต้องการจะให้มีความหมายหรือเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องใดบ้าง หลักการของร่างกฎหมายจะเป็นกรอบใหญ่ของเนื้อหาที่ร่างกฎหมายฉบับนั้นประสงค์จะให้

การที่จะต้องเขียนหลักการก็เพื่อแสดงเนื้อหาสาระของกฎหมายที่เป็นหลักสำคัญตามที่กล่าวข้างต้น แต่หากไม่เขียนไว้แล้ว ผู้พิจารณาร่างกฎหมายอาจเสียเวลาอ่านร่างกฎหมายนั้นก่อนทั้งฉบับ

ในการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาในวาระที่หนึ่งจะพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของหลักการของร่างกฎหมายก่อน (รับหลักการ) ส่วนรายละเอียดของถ้อยคำจะเป็นเช่นไรนั้นจะพิจารณากันภายหลัง เพราะฉะนั้นข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรหรือข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาจะกำหนดเสมอว่าร่างพระราชบัญญัติต้องระบุ “หลักการ” ของร่างกฎหมายไว้ด้วย

ในการยกร่างกฎหมายนั้นผู้ร่างกฎหมายมักจะสับสนระหว่าง “หลักการ” และ “เหตุผล” ของร่างพระราชบัญญัตินั้นเสมอ หลักการจะหมายถึงความต้องการให้มีอะไรหรือต้องการกำหนดอะไร ส่วนเหตุผลนั้นเป็นการอธิบายว่าเป็นไปเพื่อเหตุอันใดจึงต้องมีการกำหนดหรือแก้ไขเช่นนั้น

หลักการของร่างพระราชบัญญัติมีแบบการเขียนในสามลักษณะ ดังนี้

๑. กรณีให้มีกฎหมายเป็นครั้งแรก ให้ใช้ถ้อยคำว่าให้มีกฎหมายนั้น

#### ตัวอย่าง

ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

ให้มีกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์

ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพบัญชี

๒. กรณียกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับ และยกร่างขึ้นใหม่ ให้ใช้ถ้อยคำว่าปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการนั้น

**ตัวอย่าง**

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน  
 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริการราชการแผ่นดิน  
 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก  
 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ  
 ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย

๓. กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หมายถึงการเพิ่มมาตราลงไปในพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ หรือการแก้ไขบทบัญญัติเดิมบางมาตราให้เหมาะสมขึ้น

**๓.๑ หลักการเดียว****ตัวอย่าง**

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ..... เพื่อ

**๓.๒ หลายหลักการ มีแบบการเขียนดังนี้****ตัวอย่าง**

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดขอบเขตของการประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ให้เหมาะสมชัดเจน (แก้ไขบทนิยามคำว่า “การพยาบาล” และ “การผดุงครรภ์” และเพิ่มบทนิยามคำว่า “การประกอบวิชาชีพการพยาบาล” และ “การประกอบวิชาชีพการผดุงครรภ์” ในมาตรา ๔)

(๒) ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจตรวจสอบ คั่น หรือยึดพยานหลักฐานต่างๆ ได้ (เพิ่มบทนิยามคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๔ เพิ่มหมวด ๕ ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา ๔๕ ทวิ มาตรา ๔๕ ตริ มาตรา ๔๕ จัตวา มาตรา ๔๕ เบญจ)

**ข้อสังเกต**

๑. ทำไมแบบกฎหมายจึงใช้คำว่า “ให้มี” “ปรับปรุง” และ “แก้ไขเพิ่มเติม” ในหลายสถานการณ์

คำว่า “ให้มี” นั้นจะใช้ในกรณีมีกฎหมายใหม่ซึ่งไม่เคยมีกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระนั้นมาก่อน



คำว่า “ปรับปรุง” เป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมแล้วเขียนขึ้นมาใหม่ ก็คือการปรับปรุงกฎหมายเดิม

ส่วน “แก้ไขเพิ่มเติม” แม้เป็นการปรับปรุงของเก่า แต่เนื่องจากไม่ได้ยกเลิกทั้งหมด แต่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มของเดิม จึงเรียกว่าแก้ไขเพิ่มเติม

๒. การเขียนหลักการในร่างพระราชบัญญัติโดยเฉพาะเมื่อเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่มีหลายหลักการ (กรณี ๓.๒) มีการวางแบบที่มีความเป็นมายาวนาน ทั้งจากการวางแบบของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และจากวิวัฒนาการของข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่มีขึ้นตามรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

การเขียนหลักการกว้างเกินไปจะทำให้ไม่อาจทราบว่าจะเสนอแก้ไขอย่างไร และส่วนใด แต่หากเขียนแคบเกินไปหรือระบุเจาะจงก็จะมีปัญหาที่จะเป็นข้อจำกัดการแปรญัตติแก้ไขเพิ่มเติมร่างไม่ได้ โปรดดูข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๘<sup>๑</sup>

แต่เดิมนั้น ใน พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้เคยมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร ได้เชิญนายมีชัย ฤชุพันธ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานวุฒิสภาในขณะนั้น แสดงความคิดเห็นว่าหลักการควรเขียนละเอียดเพียงใด ถ้าเขียนลงไปแล้วจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้อย่างไร จะเป็นการเกินหลักการหรือไม่ ท่านได้แสดงความเห็นว่า

“การเขียนหลักการแห่งร่างที่เสนอคือระบุเรื่องที่จะแก้ไขเป็นแต่ละเรื่อง ให้มีการระบุมাত্রาที่แก้ไขเป็นวงเล็บต่อท้าย ซึ่งในกรณีเช่นนี้เรื่องที่กำหนดไว้คือ “หลักการ” ส่วนเลขมาตราที่อยู่ในร่างนั้นเป็นเพียงการแสดงว่าในร่างนี้แก้ไขมาตราใดบ้าง เลขมาตราจึงมิใช่หลักการ ฉะนั้น กรรมการจึงต้องดำเนินการตามข้อ ๙๙ โดยอาจเพิ่มเติมมาตราขึ้นใหม่ ตัดทอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมมาตราเดิมในรายละเอียดของเรื่องนั้นได้ ถ้าอยู่ในกรอบของเรื่องที่ระบุไว้ เว้นแต่ขัดแย้งกับหลักการหรือเพิ่มเรื่องใหม่ที่ได้เสนอแก้ไข จึงจะเป็นเรื่องที่ขัดหลักการ อย่างไรก็ตาม ใด ๆ ก็ดี กรรมการอาจขอยกเว้นการใช้บังคับข้อ ๙๙ ได้ และเพื่อให้กรรมการมีโอกาสถ่วงถ่วงกฎหมายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นก็อาจทำเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางการเขียนหลักการที่สภาต้องการ เพื่อให้รัฐบาลนำไปพิจารณาต่อไปหรือเสนอให้มีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภา โดยตัดข้อจำกัดที่กำหนดให้การพิจารณาต้องไม่ขัดกับหลักการออก”

<sup>๑</sup> ข้อ ๑๐๐ ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

(๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

(๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้กำหนดโดยชัดแจ้ง

การเขียนหลักการในร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ยกเป็นตัวอย่างนี้ มาจากการเสนอของรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์) ต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในขณะนั้น (นายไมตรี ต้นเตมัททรัพย์) ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๗/๒๕๓๗) อันเป็นการวางแบบการเขียนกฎหมายภายในสำนักงานฯ เพื่อให้การเขียนหลักการชัดเจนกะทัดรัด และสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น (ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๕) และแนวทางนี้ได้ใช้มาจนถึงปัจจุบัน

ในปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนด “แบบ” การเขียนหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ตามบันทึกเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายอักษรพร จุฬารัตน) รายงานต่อรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกคิน พลกุล)) ดังนี้

(๑) ให้ระบุเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการแก้ไขในครั้งนั้นให้เข้าใจชัดเจนว่าการแก้ไขในเรื่องใดของบทบัญญัตินั้น เพื่อแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ในการเสนอแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับข้อเสนอแก้ไข ข้อความที่กำหนดไว้เป็นหลักการจึงต้องกำหนดกรอบไว้ให้เพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าการเสนอร่างกฎหมายผู้เสนอมีความประสงค์จะแก้ไขบทบัญญัติเดิมให้เป็นอย่างไร

(๒) การที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการะบุเลขมาตราไว้ด้วยนั้น (ซึ่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้บังคับไว้) เป็นการแสดงให้เห็นว่าร่างที่เสนอขอแก้ไขตามเรื่องที่ระบุไว้ในหลักการได้มีการแก้ไขมาตราใดบ้าง โดยเลขมาตรามีใช้สาระสำคัญของหลักการ

๓. ในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบางฉบับมีบทบัญญัติอันเป็นบทเฉพาะกาลด้วย มีปัญหาว่าต้องระบุไว้ในหลักการของร่างฯ ด้วยหรือไม่ ปัจจุบันนี้ได้วางแบบว่า ไม่ต้องระบุไว้ ตามคำสั่งรองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) ว่า

“บทเฉพาะกาลนั้นไม่ต้องเขียนไว้ในหลักการ เพราะเนื้อหาของกฎหมายเองจะเป็นเครื่องชี้ว่าจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลหรือไม่ หากเขียนเรื่องบทเฉพาะกาลไว้ในหลักการแล้ว และมีการแก้ไขในร่างกฎหมาย ซึ่งจำเป็นต้องมีบทเฉพาะกาลเพิ่มเติมจะทำให้เขียนเพิ่มไม่ได้ เพราะไปจำกัดไว้ในหลักการเสียแล้ว”

## การเขียนเหตุผล

๑. เหตุผลในร่างพระราชบัญญัติจะเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของการมีกฎหมายนั้น จึงปรากฏว่าในการให้ความเห็นทางกฎหมาย (ตีความ) ของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือองค์กรอื่นก็ดี มักอ้างเหตุผลเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายประการหนึ่งของกฎหมายเสมอ<sup>๒</sup>

๒. ผู้ร่างกฎหมายจึงควรระลึกว่า การเขียนเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติควรกระทำด้วยความระมัดระวัง ซึ่งผู้ร่างกฎหมายต้องลำดับความคิดว่า ปัญหาเดิมเป็นอย่างไร ทำไมต้องมีการแก้ไขหรือมีกฎหมายนั้น รวมทั้งหลักการโดยรวมเป็นอย่างไร เป็นต้น ไม่ใช่กล่าวแต่เพียงว่า กฎหมายเดิมล้าสมัยหรือใช้มาเป็นเวลานาน สมควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับกาลสมัย ซึ่งไม่ได้ชี้ความเป็นมาเป็นไปของร่างไว้เลย ตัวอย่างกฎหมายข้างท้ายนี้ จะเป็นตัวอย่างของการเขียนเหตุผลในกฎหมายที่ดี

ข้อสังเกต- การเขียนเหตุผลของร่างฯ ที่ดี ไม่จำเป็นต้องยาว เพราะไม่ใช่การเล่าเรื่อง แต่ขอให้เขียนอย่างครบถ้วน และเมื่อร่างเสร็จแล้ว ลองทบทวนดูว่าถ้าท่านเป็นผู้อ่านแล้วจะสามารถเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างเพียงพอหรือไม่

### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมี การฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจ

<sup>๒</sup> เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติที่พิมพ์ลงในราชกิจจานุเบกษา ไม่ใช่สิ่งเดียวที่จะแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่เจตนารมณ์ของกฎหมายอาจมาจากส่วนอื่นของกฎหมายก็ได้ และการอ่านกฎหมายเพื่อหาเจตนารมณ์นั้นควรอ่านกฎหมายทั้งฉบับ

ดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นโดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงาน และการใช้งบประมาณ เพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และสมควรกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่และสามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็วและมีเอกภาพ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ นอกจากนี้ สมควรให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษานั้นถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด ดังนั้น เพื่อให้การรับรองสิทธิดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## ชื่อของร่างพระราชบัญญัติ

แบบชื่อของร่างพระราชบัญญัตินี้มีดังนี้

๑. ชื่อของร่างพระราชบัญญัติกรณีร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ
๒. ชื่อของร่างพระราชบัญญัติกรณีแก้ไขเพิ่มเติม
๒. ชื่อของร่างพระราชบัญญัติกรณีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด (หรือร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ) ประมวลกฎหมาย หรือประกาศของคณะปฏิวัติ

ชื่อของพระราชบัญญัติแม้ปรากฏเป็นครั้งแรกในบันทึกหลักการและเหตุผลของร่าง และในตัวร่างเป็นลำดับถัดมาก็ตาม แต่การให้เรียกชื่อว่ากฎหมายได้นั้น ปรากฏบัญญัติในมาตรา ๑ ของร่างฯ เพราะฉะนั้นเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว การอ้างชื่อกฎหมายที่ถูกต้องต้องอ้างตามตัวอักษรและการเรียกชื่อในมาตรา ๑ (โปรดดูปัญหาการอ้าง “พระพุทธศักราช” “พุทธศักราช” หรือ “พ.ศ.” ในชื่อกฎหมาย ในส่วนการใช้ถ้อยคำในกฎหมาย)

### ข้อสังเกต

๑. การกำหนดชื่อของร่างพระราชบัญญัติควรกำหนดให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์และสาระของกฎหมาย ต้องนึกถึงความเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายของผู้ใช้กฎหมายด้วย ในชั้นการตรวจพิจารณาร่างฯ ชื่อของร่างพระราชบัญญัติฯ ย่อมเปลี่ยนให้เหมาะสมได้เสมอ เช่น พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ เดิมชื่อตามที่เสนอชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติการนำเข้าสินค้าเข้ามาในและส่งออกปศุสัตว์ในราชอาณาจักร พ.ศ. ....” (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๐ /๒๕๒๒) พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘ เปลี่ยนชื่อไปมาหลายครั้งจากร่างพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งชาติ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติการกีฬา พ.ศ. ... จนเป็นชื่อปัจจุบัน (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๗ /๒๕๒๒) และพระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการทุ่มตลาด พ.ศ. ๒๕๐๗ ก็ตั้งชื่อใหม่ให้ครอบคลุมเนื้อหา

๒. ต้องพิจารณาว่าชื่อนั้นยืดยาวเกินไปหรือไม่ ถ้ายาวเกินไป จะย่อให้สั้นลงได้หรือไม่

๓. หลีกเลี่ยงการตั้งชื่อกฎหมายด้วย คำว่า “ร่างพระราชบัญญัติการ...” หรือ “ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย...” เพราะขณะนี้กฎหมายที่ตั้งชื่อดังกล่าวจำนวนมาก ทั้งที่ไม่จำเป็น

๔. การค้นหากฎหมายโดยชื่อกฎหมายบางครั้งก็หายาก เช่น การร่วมลงทุนกับรัฐบาลในกิจการที่มีมูลค่ามาก อยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ การสอบสวนและการลงโทษการฮั้วอยู่ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นต่อไปการจัดทำดัชนีกฎหมายแยกตามเรื่อง (subject) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจต้องจัดทำขึ้น เพื่อการค้นหากฎหมายของประชาชน

## ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติธง พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ....

พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ....

พระราชบัญญัติการเช่าสิ่งทอหัตถ์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ.

....

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ.

....

ร่างพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย  
ในคดีอาญา พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของ  
ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง  
ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
แห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ....

## ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

หมายเหตุ – แนวทางการกำหนดชื่อ จะนับฉบับที่ที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อไปเรื่อยๆ  
และฉบับแรกนั้น แม้เป็นฉบับที่หนึ่งของการมีกฎหมายนั้นก็ตาม เราก็ไม่ระบุว่าฉบับที่ ๑ ใน  
กฎหมาย

## ตัวอย่าง

ร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ พ.ศ.

....

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย  
พ.ศ. ๒๕๔๔ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาด  
แคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

หมายเหตุ-

๑. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย หรือประกาศของคณะ  
ปฏิวัติใช้แบบทำนองเดียวกัน

๒. กรณีที่แก้ไขเพิ่มเติมต่อเป็นครั้งถัดๆ มา จะต้องระบุฉบับที่ของการแก้ไขด้วย  
ดังตัวอย่างการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมัน  
เชื้อเพลิงฯ ซึ่ง ระบุ “(ฉบับที่ ..)” ไว้ด้วย



### แบบของคำปรารภ

คำปรารภเป็นส่วนของกฎหมายที่กล่าวถึงอำนาจและที่มาในการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่ามีกฎหมายโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา คำปรารภจึงเป็นที่ที่จะบอกให้ทราบถึงที่มา ความจำเป็น รวมทั้งเป้าหมายในการตรากฎหมาย

กฎหมายสมัยโบราณแต่เดิมนั้นเขียนคำปรารภเขียนไว้อย่างยาวมากและแสดงเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายไว้ด้วย (ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้กฎหมาย)

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ (ยังใช้บังคับอยู่)

“มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสุนทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ดำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทั่วกันว่า ตามพระราชประเพณีและพระราชกำหนดกฎหมายที่มีสืบมาแต่โบราณ ย่อมถือว่าบรรดาช้างป่าทั้งสิ้น คือ ที่เรียกว่า ช้างโขลงก็ดี หรือช้างเถื่อนก็ดี ซึ่งมีอยู่ในพระราชอาณาจักรนั้นว่าเป็นของหลวงสำหรับแผ่นดิน ผู้ใดจะจับไปใช้สอยต้องขออนุญาตต่อรัฐบาล และต้องแบ่งช้างที่จับได้เป็นช้างหัวป่าสำหรับใช้ราชการแผ่นดิน จึงจะจับช้างไปใช้สอยได้ และถ้าผู้ใดทำอันตรายช้างป่าด้วยประการใด ๆ ย่อมมีโทษตามกฎหมายเป็นธรรมเนียมสืบมา

และบัดนี้ได้ทรงทราบฝ่าละอองรีพระบาทว่า มีผู้ขออนุญาตจับช้างป่ามากขึ้นกว่าแต่ก่อน และผู้ที่จับบางทีไม่มีกำลังพอที่จะเลี้ยงรักษาไว้ได้ทำให้ช้างล้มตายก็มี ทั้งมีคนร้ายลอบทำอันตรายแก่ช้างพลายที่มีงาเพื่อนำไปขายเป็นประโยชน์เสียก็มาก เป็นเหตุให้ช้างป่าลดจำนวนน้อยลงกว่าแต่ก่อน จึงทรงพระราชดำริว่า ช้างเป็นสัตว์ที่มีประโยชน์ใช้เป็นกำลังพาหนะได้หลายอย่างพระราชบัญญัติเดิมตราพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อให้เหมาะแก่กาลสมัยสำหรับการจับและป้องกันอันตรายแก่ช้างป่าทั้งบำรุงพันธุ์ช้างป่าในพระราชอาณาจักรให้เจริญขึ้นด้วย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติไว้สืบไปดังนี้”

คำปรารภของกฎหมายระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึง พ.ศ. ๒๔๙๐ นิยมเขียนยาวโดยนำวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายเข้าไว้ด้วย เช่น พระราชบัญญัติการพิมพ์ พุทธศักราช ๒๔๗๖ กฎหมายในระยะต่อมาก็กล่าวแต่เพียงการให้มีกฎหมาย หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเท่านั้น

การเขียนคำปรารภในปัจจุบันมีแบบแผนดังนี้

๑. กรณีตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับครั้งแรก ใช้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมาย ....” หรือ “โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมาย ....” โปรดสังเกตว่าจะใช้การเขียนทั้งสองแบบดังกล่าว แต่ขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดแบบให้ใช้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมาย ....” เท่านั้น ทั้งนี้ แบบการเขียนดังกล่าว จะสอดคล้องกับแบบธรรมเนียมในการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่าสมควรมีกฎหมายนั้น และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา

๒. กรณีการปรับปรุงกฎหมาย ให้ใช้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมาย ....”

๓. กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ให้ใช้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ....”

ตัวอย่าง

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการโทรคมนาคม

โดยที่สมควรมีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

อย่างไรก็ตาม มีกฎหมายบางฉบับเขียนคำปรารภแตกต่างออกไป ซึ่งเป็นการปรับปรุงกฎหมายสองฉบับรวมกันเป็นฉบับเดียว เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือแยกกฎหมายเดิมออกจากกัน เช่น พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๕๒

ตัวอย่าง

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ และรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาและกฎหมายว่าด้วยเรื่องรางวัลทุกซ์

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า โดยปรับปรุงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการป้องกันการผูกขาดซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด

๔. การเขียนคำปรารภเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๙<sup>๑</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน

บทบัญญัติดังกล่าวของรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้ด้วยเหตุของการที่รัฐธรรมนูยกกำหนดไว้ และต้องระบุมাত্রาแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นไว้ในกฎหมายนั้นด้วย

การวางแบบของการเขียนบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองนี้ แบบของร่างกฎหมายในปัจจุบันได้เขียนไว้ในคำปรารภ อย่างไรก็ตาม แต่เดิมนั้นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้กำหนดให้เขียนบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้เป็นมาตราหนึ่งในร่างพระราชบัญญัติแยกต่างหาก (ไม่ได้เขียนไว้ในคำปรารภ) ด้วยเหตุผลที่กฎหมายย่อมมีการเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้ อาจมีการเพิ่มหรือลดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การแก้ไขเปลี่ยนแปลงในภายหลังย่อมทำได้ หากเขียนในคำปรารภแล้วจะเพิ่มเติมอีกไม่ได้เลย แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยกับการกำหนดแบบดังกล่าว โดยเห็นว่าบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพไม่ใช่เนื้อหาของกฎหมาย แต่เป็นการเตือนหรือแจ้งให้ประชาชนทราบ จึงควรให้เขียนไว้ในคำปรารภให้เป็นที่เข้าใจเสียในเบื้องต้น ซึ่งแบบดังกล่าวเป็นแบบของคำปรารภในปัจจุบัน ตามตัวอย่างดังนี้

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการค้ำน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๓

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

<sup>๑</sup> มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูยกกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๕๕

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในระหว่างที่ทำการวางแบบการเขียนบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น ปรากฏว่ามีร่างพระราชบัญญัติจำนวนหนึ่งผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปก่อน ซึ่งเขียนบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพแตกต่างออกไป กฎหมายดังต่อไปนี้จึงไม่อาจถือเป็นแนวทางการวางแบบที่ใช้ในปัจจุบันนี้ได้

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค อันเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรมซึ่งมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งให้เขียนเป็นมาตรา ๓ ทวิ

มาตรา ๓ ทวิ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้เขียนไว้เป็นมาตรา ๒ ทวิ

มาตรา ๒ ทวิ พระราชกำหนดนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตราใดบ้างที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพและต้องอ้างในคำปรารภ ได้มีความเห็นตรงกันว่า เฉพาะบทมาตราที่อยู่ในหมวด ๓ เท่านั้น หรือในหมวดอื่นด้วย (เช่น หมวด ๘ ว่าด้วยศาล ก็มีบางมาตรา เช่น การค้น ยึด การเข้าไปในเคหสถาน) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่ได้วางแบบให้เป็นที่ยุติ แต่สำหรับการอ้างมาตรา ๓๐ (ความเสมอภาคในกฎหมาย) จะต้องกระทำหรือไม่นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวางแนวทางว่าไม่ต้องอ้าง เพราะมาตราดังกล่าวเป็นการประกันสิทธิ ไม่ใช่การจำกัดสิทธิ

การเขียนบทจำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญยังมีปัญหาต่อไปอีกว่า ในพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะอ้างบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพียงใด กล่าวคือ อ้างตามเนื้อหาที่แก้ไขนั้น กล่าวคือ ถ้ากระทบสิทธิและเสรีภาพในเรื่องใด จึงจะอ้าง หรือต้องอ้างทุกมาตราที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในพระราชบัญญัติฉบับแรก เพราะเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ถือตามแนวทางที่สอง (หนังสือเวียนภายในของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอ้างบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗)

### วันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ

วันใช้บังคับของกฎหมายมีเพื่อเป็นการประกาศแก่ประชาชนถึงการใช้กฎหมาย และนอกจากนี้แล้วในการตราพระราชบัญญัตินั้นจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๙๓ ของรัฐธรรมนูญด้วย ที่บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายในยี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากรัฐสภา เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” แต่กฎหมายที่ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นเอง ก็อาจกำหนดวันการมีผลบังคับใช้ไว้ด้วยก็ได้ เพื่อความเหมาะสมของกฎหมายแต่ละฉบับ

#### แบบของวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ

๑. ให้ใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติเป็นส่วนใหญ่
๒. ระบุให้ล่วงพ้นไประยะหนึ่งก่อน
๓. ระบุวันที่แน่นอน ซึ่งอาจกำหนดวันในอนาคต หรือวันที่ย้อนหลัง

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติอนุญาติตุลาการ พ.ศ. ๒๕๕๕

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔  
 มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒  
 มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ตัวอย่าง การกำหนดวันใช้บังคับย้อนหลัง  
 พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘  
 มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๗  
 เป็นต้นไป

ตัวอย่าง การกำหนดวันใช้บังคับวันในอนาคต  
 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๑๖ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙  
 มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๙  
 เป็นต้นไป

วันใช้บังคับของพระราชบัญญัติอาจกำหนดประกอบกับเงื่อนไขอื่นได้ ดังนี้  
 ๑. กำหนดวันสิ้นสุดการใช้บังคับไว้ด้วย

ตัวอย่าง  
 พระราชบัญญัติควบคุมกิจการธนาคารในภาวะฉุกเฉิน พุทธศักราช ๒๕๔๔  
 มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปเป็นกำหนดเวลาไม่เกิน ๑ ปี

ตัวอย่างข้างต้นนี้จะพบเห็นไม่มากนักสำหรับกฎหมายไทยในขณะนี้ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสมบูรณ์ ให้ข้อคิดเห็นไว้ว่า การกำหนดให้กฎหมายมีอายุสั้น มีข้อพิจารณาว่า เมื่อถึงระยะเวลาสิ้นสุดแล้ว กฎหมายจะหมดสภาพบังคับไปในทันทีไม่ได้ เพราะจะเกิดช่องว่างของการใช้อำนาจบริหาร เพราะฉะนั้นเห็นว่าไม่ควรกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดกฎหมายไว้ตายตัว เว้นแต่กำหนดระยะเวลาเพื่อให้มีการทบทวนว่ากฎหมายนั้นควรให้มีผล

ใช้บังคับอยู่หรือไม่ ก็สามารถกระทำได้อ่างไรก็ตาม ในขณะที่เรามีปัญหาการใช้บังคับของกฎหมายลำดับรองมากกว่า เมื่อประกาศแล้ว เราก็ไม่เคยกลับไปทบทวน เมื่อเวลาผ่านไปจึงทำให้เกิดข้อสงสัยว่ากฎหมายลำดับรองที่กำหนดกฏกติกาของรัฐนั้น โดยเฉพาะที่ทันสมัย ชัดขวางต่อการพัฒนาไม่ว่าทางสังคมหรือเศรษฐกิจ และเป็นการสร้างขั้นตอนที่ไม่จำเป็น สมควรให้ยังคงใช้หรือไม่ การกำหนดวันสิ้นสุดจะเป็นทางเลือกที่ดีของการบังคับใช้หรือไม่ ซึ่งแนวทางการร่างกฎหมายของต่างประเทศในขณะนั้น เห็นว่าการกำหนดวันสิ้นสุดการบังคับใช้ไว้ จะทำให้กฎหมายนั้นไม่กลายเป็นภาระต่อประชาชนเมื่อสภาพการณ์เปลี่ยนไป

## ๒. กำหนดวันใช้บังคับประกอบกับท้องที่

### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และจะใช้บังคับในท้องที่ใด มีบริเวณเพียงใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สำหรับเขตท้องที่ที่ได้มีการประกาศให้ใช้บังคับผังเมืองรวมตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือเขตท้องที่ที่ได้เคยมีการประกาศดังกล่าว ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับตามเขตของผังเมืองรวมนั้นโดยไม่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

สำหรับอาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ อาคารชุมนุมคนและโรงมหรสพ ให้ใช้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้บังคับไม่ว่าท้องที่ที่อาคารนั้นตั้งอยู่จะได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ก็ตาม

## ๓. การให้ใช้กฎหมายเป็นบางส่วนก่อนก็สามารถกระทำได้

### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติแห่งหมวด ๓ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นต้นไป

## ๔. กำหนดประกอบกับเงื่อนไขอื่น เช่น ให้ตราพระราชกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> การบรรยายพิเศษ เรื่อง กระบวนการร่างกฎหมายของไทย โดย ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๔ ในการสัมมนา เรื่อง การปรับเปลี่ยนกระบวนการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร วันที่ ๑๗ - ๑๙ กันยายน ๒๕๔๗ ณ โรงแรมริเจนท์ ซะอ่า จังหวัดเพชรบุรี



**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕  
มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป แต่จะใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดและเมื่อใด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา  
การดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้นายกรัฐมนตรีรับฟังข้อเสนอแนะของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

## บทนิยาม

### วัตถุประสงค์ของบทนิยาม

๑. เพื่อกำหนดความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในร่างกฎหมาย ให้เป็นที่เข้าใจตรงกัน เนื่องจากถ้อยคำอาจมีความหมายกว้างหรือแคบ หรือเป็นกรณีที่ผู้ร่างฯต้องการที่จะอธิบายความหมายของคำนั้นในความหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง บางท่านเรียกบทนิยามว่า “บทวิเคราะห์ศัพท์”

### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๕๖

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส

“เด็กเร่ร่อน” หมายความว่า เด็กที่ไม่มีบิดามารดาหรือผู้ปกครองหรือมีแต่ไม่เลี้ยงดูหรือไม่สามารถเลี้ยงดูได้ จนเป็นเหตุให้เด็กต้องเร่ร่อนไปในที่ต่าง ๆ หรือเด็กที่มีพฤติกรรมใช้ชีวิตเร่ร่อนจนน่าจะเกิดอันตรายต่อสวัสดิภาพของตน

พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๓

“น้ำมันเชื้อเพลิง” หมายความว่า ก๊าซปิโตรเลียมเหลว น้ำมันเบนซิน น้ำมันเชื้อเพลิงสำหรับเครื่องบิน น้ำมันก๊าด น้ำมันดีเซล น้ำมันเตา น้ำมันหล่อลื่นและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมอื่นที่ใช้หรืออาจใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเป็นสิ่งหล่อลื่น ก๊าซธรรมชาติ น้ำมันดิบ หรือสิ่งอื่นที่ใช้หรืออาจใช้เป็นวัตถุดิบในการกลั่นหรือผลิตเพื่อให้ได้มาซึ่งผลิตภัณฑ์ดังกล่าวข้างต้น และให้หมายความรวมถึงสิ่งอื่นที่ใช้หรืออาจใช้เป็นเชื้อเพลิงหรือเป็นสิ่งหล่อลื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนดให้เป็นน้ำมันเชื้อเพลิงโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โปรดสังเกตว่าผู้ร่างได้นิยามคำว่า “เด็ก” โดยอิงกับอายุและการสมรส และนิยาม “เด็กเร่ร่อน” เป็นการอธิบายความหมายขอบเขตของคำดังกล่าว ส่วนนิยาม “น้ำมันเชื้อเพลิง” กำหนดให้เป็นที่เข้าใจว่าในพระราชบัญญัตินี้ น้ำมันเชื้อเพลิงหมายถึงผลิตภัณฑ์ของปิโตรเลียมในลักษณะต่างๆ ที่เป็นของเหลว รวมทั้งที่เป็นก๊าซด้วย

๒. ศัพท์ทางเทคนิค โดยเป็นการยากที่บุคคลโดยทั่วไปที่ใช้กฎหมายจะเข้าใจได้ ผู้ร่างกฎหมายจึงกำหนดความหมายไว้ และเมื่อในกฎหมายกล่าวถึงคำนี้ ก็มีความหมายตามนิยามศัพท์ที่กำหนดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม เป็นการยากเหมือนกันที่จะกำหนดว่าเป็นศัพท์ทางเทคนิคสมควรนิยามหรือไม่ เพราะคำทางเทคนิคนั้นเองก็มีความซับซ้อนและมีวิวัฒนาการของเวลาอยู่ เช่น คำว่า “ซอฟต์แวร์” เป็นต้น ในการร่างกฎหมายบางฉบับ ยากที่จะทำนายวิวัฒนาการของซอฟต์แวร์ ผู้ร่างฯจึงไม่ได้นิยามไว้ แต่ปล่อยให้ไปไปตามความเข้าใจกันในวงการคอมพิวเตอร์ แต่ถ้าจำเป็นจะต้องนิยามเพราะจะเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ หน้าที่ หรือ

ความรับผิดชอบ และมีบทลงโทษ ก็ควรนิยาม แต่ควรนิยามให้มีขอบเขตและสามารถยืดหยุ่นได้ตามตัวอย่างของกฎหมายบางฉบับตัวอย่างข้างท้ายนี้

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘

“คลื่นแฮตเซียน” หมายความว่า คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่มีความถี่ระหว่าง ๑๐ กิโลไซเคลต่อวินาที และ ๓,๐๐๐,๐๐๐ เมกกาไซเคลต่อวินาที

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

“โครงข่ายโทรคมนาคม” หมายความว่า กลุ่มของเครื่องโทรคมนาคมที่ต่อถึงกันโดยตรง หรือโดยผ่านเครื่องชุมสายหรือเครื่องอื่นใด เพื่อการโทรคมนาคมระหว่างจุดหมายปลายทางที่กำหนดด้วยระบบสาย ระบบคลื่นความถี่ ระบบแสง ระบบแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น ระบบใดระบบหนึ่งหรือหลายระบบรวมกัน

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

“ข้อมูลข่าวสาร” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ไม่ว่าการสื่อความหมายนั้นจะทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเองหรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่าจะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพ หรือเสียง การบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้

พระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การเล่นแชร์” หมายความว่า การที่บุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไปตกลงกันเป็นสมาชิกวงแชร์ โดยแต่ละคนมีภาระที่จะส่งเงินหรือทรัพย์สินอื่นใด รวมเข้าเป็นทุนกองกลางเป็นงวด ๆ เพื่อให้สมาชิกวงแชร์หมุนเวียนกันรับทุนกองกลางแต่ละงวดนั้นไปโดยการประมูลหรือโดยวิธีอื่นใด และให้หมายความรวมถึงการรวมทุนในลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย

โปรดสังเกตการใช้คำว่า “หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งที่บันทึกไว้ปรากฏได้” และ “และให้หมายความรวมถึงการรวมทุนในลักษณะอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงด้วย” ทั้งนี้ผู้ร่างกฎหมายประสงค์ที่จะให้เกิดความยืดหยุ่นตามพัฒนาของลูกเล่นของสังคมหรือความก้าวหน้าของเทคโนโลยี

ตัวอย่างต่อไปนี้เป็นนิยามที่อิงกฎหมายลำดับรองเพื่อขยายขอบเขตของนิยาม แต่ผู้ร่างได้เขียนอย่างรัดกุมมาก ตัวอย่างเช่น แม้จะให้ขยายวงเงินได้ แต่ก็ต้องไม่น้อยกว่าที่

กำหนดในนิยาม หากใช้ถ้อยคำเพียงว่า “หรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา” โดยไม่มีคำว่า “เพิ่มขึ้น” แล้ว ผู้ใช้กฎหมายก็อาจตราพระราชกฤษฎีกาลดจำนวนวงเงินให้น้อยกว่าหนึ่งพันล้านก็ได้ ซึ่งจะทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายเสียไป การเขียนกำกับไว้เช่นนั้น ก็เป็นการกำกับว่าพระราชกฤษฎีกาจะกำหนดวงเงินได้เท่าที่จะเพิ่มขึ้นเท่านั้น

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

๓. เพื่อย่อคำในกฎหมายให้สั้น เมื่อเขียนคำนี้ในกฎหมายก็ไม่ต้องเขียนเต็มอย่างยืดยาว อันเป็นการประหยัดถ้อยคำในกฎหมาย

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร ของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

#### คำแนะนำในการเขียนบทนิยาม

๑. นิยามควรอยู่ส่วนต้นของกฎหมายเสมอก่อนที่จะกล่าวถึงเนื้อความอันเป็นบทบังคับกฎหมาย ซึ่งก็เป็นไปตามตรรกะ คือ ต้องกล่าวให้ผู้อ่านกฎหมายให้ทราบล่วงหน้าก่อน ดังจะเห็นได้ว่า บทนิยามมักขึ้นต้นด้วยความว่า “มาตรา .. ในพระราชบัญญัตินี้ ..” แล้วจึงกล่าวถึงนิยามแต่ละคำ

แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นนิยามที่ต้องการให้มีความหมายเฉพาะที่ เช่น เพื่อใช้ในมาตรานั้นๆ หรือเฉพาะในหมวดนั้นเท่านั้น ก็สามารถกระทำก็ได้ ซึ่งจะขึ้นต้นโดยใช้คำว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้...” หรือ “ในหมวดนี้ ..” หรือ “ในส่วนนี้ ...”

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๖๒ ในหมวดนี้

“รัฐบาล” หมายความว่า รวมถึง หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐด้วย

“วิสาหกิจ” หมายความว่า วิสาหกิจหรืออุตสาหกรรม หรือกลุ่มวิสาหกิจ หรือกลุ่มอุตสาหกรรม

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๔๕ ในส่วนนี้

“หลักทรัพย์” หมายความว่า หุ่น ใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้น หรือหลักทรัพย์อื่นที่อาจแปลงสภาพแห่งสิทธิเป็นหุ้นได้

“กิจการ” หมายความว่า บริษัทที่มีหลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ บริษัทที่มีหลักทรัพย์ซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ หรือบริษัทมหาชนจำกัด

๒. นิยามอาจขยายความหมายของคำ ให้มีความรวมถึงสิ่งอื่นด้วย โดยอาจใช้คำว่า “หมายความว่า ..... และให้มีความรวมถึง ..... ด้วย”

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒

“ผู้จัดการ” หมายความว่า รวมถึง รองผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ และผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกชื่ออย่างอื่นด้วย

พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑

“ผู้ค้าน้ำมัน” หมายความว่า ผู้กระทำการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงโดยซื้อ โดยส่งหรือนำเข้ามาในราชอาณาจักร หรือได้มาไม่ว่าด้วยประการใด เพื่อจำหน่าย และให้มีความรวมถึงผู้กลั่นหรือผลิตน้ำมันเชื้อเพลิงจากน้ำมันปิโตรเลียมดิบหรือจากสิ่งอื่นด้วย

พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๗

“โทษ” หมายความว่า จำคุก กักขัง และมีความรวมถึงวิธีการเพื่อความปลอดภัย การคุมความประพฤติ วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชน การพักการลงโทษ การพักการกักกัน และการลดวันต้องโทษด้วย

## ๓. ความหมายของคำที่เกินจากความเข้าใจปกติ

## ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐

“สัตว์น้ำ” หมายความว่า สัตว์ที่อาศัยอยู่ในน้ำหรือมีวงจรชีวิตส่วนหนึ่งอยู่ในน้ำหรืออาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำท่วมถึง เช่น ปลา กุ้ง ปู แมงดาทะเล หอย เต่า กระจัง ตะพาบน้ำ จระเข้ รวมทั้งไข่ของสัตว์น้ำนั้น สัตว์น้ำจำพวกเลี้ยงลูกด้วยนม ปลิงทะเล ฟองน้ำ หินปะการัง กัลปังหา และสาหร่ายทะเล ทั้งนี้ รวมทั้งซากหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสัตว์น้ำเหล่านั้น และหมายความรวมถึงพันธุ์ไม้น้ำตามที่ได้มีพระราชกฤษฎีการะบุชื่อ

จะเห็นได้ว่านิยาม “สัตว์น้ำ” ข้างต้น กำหนดให้หมายความถึงพันธุ์ไม้น้ำด้วย และมีข้อสังเกตว่าการนิยามเช่นนี้ไม่ควรเขียนไปถึงขนาดผิดไปจากความเข้าใจของบุคคลธรรมดาที่จะคาดการณได้

๔. ความหมายคำๆ เดียวกันในกฎหมายต่างกันก็อาจให้ความหมายต่างกันได้แล้วแต่วัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖ และ “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๓๕ ย่อมแตกต่างกัน เป็นต้น

๕. ถ้านิยามถึงสิ่งที่ซับซ้อนมาก ควรใช้เทคนิคของการแบ่งเป็นอนุ้อย

## ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๒

“ธุรกิจการซื้อขายล่วงหน้า” หมายความว่า

- (๑) การเป็นผู้ค้าล่วงหน้า
- (๒) การเป็นนายหน้าซื้อขายล่วงหน้า
- (๓) การเป็นที่ปรึกษาการซื้อขายล่วงหน้า
- (๔) การเป็นตัวแทนซื้อขายล่วงหน้า
- (๕) การเป็นผู้บริหารธุรกิจร่วมทุนซื้อขายล่วงหน้า
- (๖) การประกอบธุรกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรตามที่คณะกรรมการ ก.ส.ล.

กำหนด

๖. กรณีที่ต้องการขยายการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งต้องการให้ยืดหยุ่น หรือเทคโนโลยีหรือความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ จะใช้วิธีการเขียนให้ไปเพิ่ม

ความหมายโดยโดยการตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือประกาศต่อไปก็ได้ หรือโดยใช้คำว่า “เป็นต้น” ลงท้าย หรือใช้คำกว้างตามหลัง (ejusdem generis)

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗

“วิชาชีพบัญชี” หมายความว่า วิชาชีพในด้านการทำบัญชี ด้านการสอบบัญชี ด้านการบัญชีบริหาร ด้านการวางระบบบัญชี ด้านการบัญชีภาษีอากร ด้านการศึกษาและเทคโนโลยีการบัญชี และบริการเกี่ยวกับการบัญชีด้านอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๓๑

“เครื่องมือแพทย์” หมายความว่า

(๑) เครื่องใช้ ผลิตภัณฑ์ หรือวัสดุสำหรับการประกอบวิชาชีพเวชกรรม การประกอบวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ การประกอบโรคศิลปะ หรือการบำบัดโรคสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ

(๒) เครื่องใช้ ผลิตภัณฑ์ หรือวัสดุที่ใช้ให้เกิดผลแก่สุขภาพ โครงสร้างหรือการกระทำหน้าที่ใด ๆ ของร่างกายมนุษย์หรือสัตว์

(๓) ส่วนประกอบ ส่วนควบ อุปกรณ์ หรือชิ้นส่วนของเครื่องใช้ ผลิตภัณฑ์ หรือวัสดุตาม (๑) หรือ (๒)

(๔) เครื่องใช้ ผลิตภัณฑ์ หรือวัสดุอื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาว่าเป็นเครื่องมือแพทย์

พระราชบัญญัติการพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

“พลังงาน” หมายความว่า ความสามารถในการทำงานซึ่งมีอยู่ในตัวของสิ่งที่อาจให้งานได้ ได้แก่ พลังงานหมุนเวียน และพลังงานสิ้นเปลือง และให้หมายความรวมถึงสิ่งที่อาจให้งานได้ เช่น เชื้อเพลิง ความร้อน และไฟฟ้า เป็นต้น

พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖

“แหล่งภูมิศาสตร์” หมายความว่า พื้นที่ของประเทศ เขต ภูมิภาคและท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงทะเล ทะเลสาบ แม่น้ำ ลำน้ำ เกาะ ภูเขา หรือพื้นที่อื่นทำนองเดียวกันด้วย

๗. นิยามสามารถอ้างอิงเชื่อมโยงความหมายระหว่างกฎหมายต่างฉบับกันได้ เพื่อไม่ต้องเขียนซ้ำอีก

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗

“ผู้ทำบัญชี” หมายความว่า ผู้ทำบัญชีตามกฎหมายว่าด้วยการบัญชี

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พุทธศักราช ๒๕๔๘

“บริษัทมหาชนจำกัด” หมายความว่า บริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า ผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๘. การเรียงคำนิยาม นิยามจะเรียงจากคำที่เป็นหัวใจของร่างกฎหมายและมีความสำคัญไปตามลำดับ จนในที่สุดจะกล่าวถึงคณะกรรมการ เลขานุการ สำนักงาน และรัฐมนตรีตามลำดับ ขอให้ดูตัวอย่างการเรียงนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

๙. หลีกเลี่ยงการนิยามโดยไม่จำเป็น คำใดที่ต้องการให้สังคมพัฒนาเอง ก็ไม่ควรนิยาม เช่น คำว่า “วัตถุลามก” ไม่ปรากฏมีนิยามอยู่ในกฎหมายใด และหากไม่มีนิยามแล้วก็จะถือเอาตามคำที่เข้าใจโดยทั่วไป หรือคำในกฎหมายอื่นที่ใกล้เคียงและเป็นกฎหมายไม่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดหรือแย้งกัน เช่น คำว่า “ทางหลวง” ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้นิยามไว้ จึงถือเอาตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เป็นต้น

๑๐. การร่างกฎหมายที่เนื้อความควรเป็นสาระบัญญัติ (บทบังคับ) ไม่ควรนำมาเขียนในส่วนที่เป็นนิยาม ทั้งที่เป็นการอธิบายความหมายทำนองเดียวกับนิยาม ก็ควรนำไปเขียนเป็นเนื้อหาของมาตราในพระราชบัญญัติ ซึ่งตัวอย่างของกฎหมายข้างล่างนี้ได้กระทำถูกต้องแล้ว

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๓๕ ให้บุคคลต่อไปนี้ เป็นสมาชิก

(๑) ผู้ซึ่งเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ

(๒) ผู้ซึ่งโอนมาเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ



พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๓ การทุ่มตลาดตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ การส่งสินค้าเข้ามาในประเทศไทยเพื่อประโยชน์ในทางพาณิชย์ โดยมีราคาส่งออกที่ต่ำกว่ามูลค่าปกติของสินค้าชนิดเดียวกัน

มาตรา ๑๔ ราคาส่งออก ได้แก่ ราคาส่งออกจากประเทศผู้ส่งออกมายังประเทศไทยตามที่ได้ชำระหรือควรจะมีการชำระกันจริง

ในกรณีที่ไม่ปรากฏราคาส่งออกหรือราคาส่งออกนั้นไม่น่าเชื่อถือ เนื่องจากมีการร่วมมือกันหรือจัดให้มีการชดเชยประโยชน์กันระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องให้คำนวณหาราคาส่งออกจากราคาสินค้านั้นที่ได้จำหน่ายต่อไปทอดแรกยังผู้ซื้ออิสระ แต่ในกรณีที่สินค้านั้นไม่มีการจำหน่ายต่อไปยังผู้ซื้ออิสระหรือไม่ได้จำหน่ายต่อไปตามสภาพสินค้าที่เป็นอยู่ในขณะนำเข้า ให้คำนวณราคาส่งออกตามหลักเกณฑ์อย่างหนึ่งอย่างใดที่เหมาะสมแก่กรณีดังกล่าว

ในกรณีตามวรรคสอง การคำนวณหาราคาส่งออกให้หักค่าใช้จ่ายและค่าภาระต่างๆ ตลอดจนภาษีอากร และกำไรที่ได้รับอันเกิดขึ้นระหว่างการนำเข้าและการจำหน่ายต่อไปออกด้วย

๑๑. การแก้ไขเพิ่มเติมหรือการเพิ่ม (แทรก) คำนิยามมีแบบการเขียนอย่างไร

การแก้ไขเพิ่มเติม

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “เงินกองทุน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

““เงินกองทุน” หมายความว่า

(๑) ทุนชำระแล้วซึ่งรวมทั้งส่วนล้ำมูลค่าหุ้นที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับและเงินที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับจากการออกใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะซื้อหุ้นของธนาคารพาณิชย์นั้น

(๒) ทุนสำรอง

(๓) เงินสำรองที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิเมื่อสิ้นงวดการบัญชีตามมติที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นหรือตามข้อบังคับของธนาคารพาณิชย์ แต่ไม่รวมถึงเงินสำรองสำหรับการลดค่าของสินทรัพย์และเงินสำรองเพื่อการชำระหนี้

(๔) กำไรสุทธิคงเหลือหลังจากการจัดสรร

(๕) เงินสำรองจากการตีราคาสินทรัพย์ เงินสำรองอื่น และ

(๖) เงินที่ธนาคารพาณิชย์ได้รับเนื่องจากการออกตราสารแสดงสิทธิในหนี้ระยะยาวเกินห้าปีที่มีสิทธิด้อยกว่าเจ้าหนี้สามัญ

เงินกองทุนตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) ให้หักผลขาดทุนที่เกิดขึ้นในทุกวัดการบัญชีออกก่อน และให้หักค่าแห่งกึ่งวิลส์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ชนิด ประเภทและการคำนวณเงินกองทุนตาม (๕) หรือ (๖) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

เงินกองทุนตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) ให้หักเงินตามตราสารใน (๖) ของบริษัทเงินทุนและธนาคารพาณิชย์อื่นที่ธนาคารพาณิชย์นั้นถือไว้และสินทรัพย์อื่นใด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

#### ตัวอย่างการเพิ่มนิยามเข้าไปในพระราชบัญญัติ

##### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ ให้เพิ่มบทนิยามคำว่า “บัตรเงินฝาก” ระหว่างคำว่า “ให้สินเชื่อ” และคำว่า “รัฐมนตรี” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒

““บัตรเงินฝาก” หมายความว่า ตราสารซึ่งเปลี่ยนมือได้ที่ธนาคารพาณิชย์ออกให้แก่ผู้ฝากเงินเพื่อเป็นหลักฐานการรับฝากเงินและเพื่อแสดงสิทธิของผู้ทรงตราสารที่จะได้รับเงินฝากคืนเมื่อสิ้นระยะเวลาอันกำหนดไว้ โดยจะมีการกำหนดดอกเบี้ยไว้ด้วยหรือไม่ก็ได้”

## มาตราผู้รักษาการตามกฎหมาย

### ๑. ความหมายและประโยชน์ของผู้รักษาการตามกฎหมาย

ผู้รักษาการตามกฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ประโยชน์ของการมีผู้รักษาการ มีดังนี้

(๑) ทำให้มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องแน่นอน

(๒) ทำให้สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยได้ว่าสมควรให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีใด ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๓) ทำให้สภาควบคุมราชการแผ่นดินได้สะดวกยิ่งขึ้น

(๔) ทำให้ราชการติดต่อกันทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายได้ถูกต้อง

### ๒. กรณีใดที่จะบัญญัติในกฎหมายให้มีรัฐมนตรีรักษาการ

การบัญญัติให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติขึ้นอยู่กับว่าจะให้ประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ พระราชบัญญัติที่วางหลักกลางๆ เช่น กำหนดสิทธิและหน้าที่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะอาญากฎหมาย มิได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการใดหรือไม่ทำให้ฝ่ายบริหารมีภาระใหม่ขึ้นมา จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น

### ๓. อำนาจและหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมาย

(๑) สั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๒) ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายใด

ในกรณีที่กฎหมายฉบับเดียวกันมีรัฐมนตรีหลายกระทรวงเป็นผู้รักษาการ ก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีดังกล่าวที่จะดำเนินการแก้ไขเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนในกรณีที่ต้องการประสานงานกับกระทรวงทบวงกรมอื่น ก็ต้องมีการปรึกษากัน

ประเด็นและความเห็น ๑. ๒. และ ๓. ข้างต้น มาจากบันทึก เรื่อง ผู้รักษาการตามกฎหมาย (ความหมายของการมีผู้รักษาการตามกฎหมาย)- กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ – เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘/๒๔๙๗)

โปรดสังเกตว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกามุ่งไปที่ “รัฐมนตรี” เป็นผู้รักษาการ อย่างไรก็ตามปรากฏว่าปัจจุบันนี้ผู้รักษาการในพระราชบัญญัติอาจไม่ใช่รัฐมนตรีเสมอไป ดังตัวอย่างต่อไปนี้ซึ่งบุคคลอื่นเป็นผู้รักษาการในกฎหมาย

**ประธานรัฐสภา** เป็นผู้รักษาการในพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

- พระราชบัญญัติเครื่องแบบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘
- พระราชบัญญัติเครื่องแบบตำรวจรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒
- พระราชบัญญัติเครื่องแบบสมาชิกรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๖
- พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑
- พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ.

๒๕๔๒

- พระราชบัญญัติยศตำรวจรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๒
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒
- พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑

**ประธานศาลฎีกา** เป็นผู้รักษาการในพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๒
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓
- พระราชบัญญัติให้ใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓

**ประธานศาลรัฐธรรมนูญ** เป็นผู้รักษาการในพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

- พระราชบัญญัติเครื่องแบบตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๒
- พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑
- พระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๒

ประธานศาลปกครองสูงสุด เป็นผู้รักษาการในพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

-พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นผู้รักษาการในพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

-พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒

-พระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๑

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้รักษาการในพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

-พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้รักษาการในพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

-พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

#### ข้อสังเกต

๑. กรณีของประมวลกฎหมาย จะเห็นได้ว่าการประกาศใช้ประมวลกฎหมายจะต้องมีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายนั้นเสมอ (ยกเว้นประมวลกฎหมายอาญาทหาร ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ ตราเป็นพระราชบัญญัติโดยตรง) ส่วนที่ตราเป็น “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้ ...” หรือ “พระราชบัญญัติให้ใช้ ...” ต่างกันอยู่บ้างนั้น เนื่องจากสมัยก่อนพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นมีลำดับศักดิ์เป็นพระราชบัญญัติ และจะเห็นด้วยว่าพระราชบัญญัติที่ไม่มีผู้รักษาการมีตัวอย่าง ดังนี้

-พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ บรรพ ๒ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ (ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พระพุทธศักราช ๒๔๖๘) ไม่มีผู้รักษาการ

-พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการ

-พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ (ประกาศ ณ วันที่ ๑ มกราคม พุทธศักราช ๒๔๗๑) ไม่มีผู้รักษาการ

-พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ (ประกาศ ณ วันที่ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๗๓) ไม่มีผู้รักษาการ

-พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๑๙ (ยกเลิกบทบัญญัติบรรพ ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้ ....) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ

-ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๔๙๙ ไม่มีผู้รักษาการ

-ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พุทธศักราช ๒๔๗๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมมีอำนาจออกข้อบังคับ

-พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. ๒๔๗๗ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการ

-ประมวลกฎหมายอาญาทหาร ไม่มีพระราชบัญญัติให้ใช้ แต่พระมหากษัตริย์ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ไม่มีผู้รักษาการ

๒. พระราชบัญญัติดังต่อไปนี้ถือว่าเป็นกฎหมายกลาง จึงไม่มีมาตรการรักษาการตามกฎหมาย

-พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. ๒๔๙๙

-พระราชบัญญัติวัดอุณหนทราย พ.ศ. ๒๕๓๕

-พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐

-พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒

-พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางวินัยของข้าราชการซึ่งไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานที่มีใช้ส่วนราชการ พ.ศ.๒๕๓๔

๓. พระราชบัญญัติยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเดิม และไม่ได้เพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่ผู้รักษาการตามกฎหมาย ไม่ต้องมีมาตราผู้รักษาการ เว้นแต่มีมาตราเอกเทศ (เช่น บทเฉพาะกาล) ซึ่งผู้รักษาการต้องกระทำการสิ่งหนึ่งสิ่งใด

๔. เมื่อปฏิรูประบอบราชการ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ เป็นผลทำให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายของหลายกระทรวงเปลี่ยนแปลงไป การแก้ไขอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในการรักษาการตามกฎหมายในครั้งนั้นได้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาสองฉบับ คือ (๑) พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ

ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ และ (๒) พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพราะฉะนั้น โปรดดูพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับประกอบด้วย

๕. พระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ให้อำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายได้ ผู้รักษาการตามกฎหมายอาจเปลี่ยนแปลงได้จากพระราชกฤษฎีกา ผู้ร่างกฎหมายต้องติดตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย เช่น เมื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ระหว่างกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชใหม่ ได้ตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๖ ในพระราชกฤษฎีกานี้ได้ให้แก่ผู้รักษาการตามกฎหมายในพระราชบัญญัติเลื่อยโซ่ยนต์ พ.ศ. ๒๕๔๕ จาก “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” และในพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ จาก “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เป็น “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม”

๖. ร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... กำหนดให้ “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง” ร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้ง ๆ ที่ตามพระราชบัญญัติแม่บท (พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕) มีรัฐมนตรีรักษาการเพียงกระทรวงเดียว คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะเป็นการตรากฎหมายที่เป็นการขัดแย้งกันเองหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ให้ความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ ซึ่งเป็นมาตราที่บัญญัติว่าทรัพย์สินใดบ้างเป็นทรัพย์สินที่รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ โดยร่างมาตรา ๙ ที่แก้ไขใหม่นี้ได้เพิ่มความเป็น (๖) ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยที่จะออกประกาศกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการตามที่ระบุไว้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗ อันเป็นบทรักษาการของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้มีอำนาจออกประกาศกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๙ (๖) ได้ (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๒/๒๕๓๔)



**๗. ที่อยู่ของมาตรการรักษาการ**

พระราชบัญญัติที่สั้นมีไม่มากมาตรา และไม่มีการแบ่งหมวดหมู่ มาตรการรักษาการจะเป็นมาตราท้ายของพระราชบัญญัติ แต่ถ้ามีการแบ่งหมวดหมู่ มาตรการรักษาการจะอยู่ตอนต้นก่อนเริ่มเนื้อหาของกฎหมาย (ก่อนหมวดแรก)

**ตัวอย่างของมาตรการรักษาการในลักษณะต่าง ๆ****ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐเกาหลี พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติวิัตถุอันตรราย พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ควบคุม ส่งเสริม และติดตามดูแลการดำเนินงานของเลขาธิการ และผู้ช่วยเลขาธิการของคณะกรรมการวิัตถุอันตรราย ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และยกเว้นค่าธรรมเนียมกับกำหนดกิจการอื่นกับออกประกาศ ทั้งนี้ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้



กฎกระทรวงหรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติการตอบโต้การทุ่มตลาดและการอุดหนุนซึ่งสินค้าจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของกรมศุลกากร และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๑ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในส่วนที่เป็นกิจการในทางการเงิน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการร่วมกัน และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และออกประกาศตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

### การยกเลิก การแก้ไข และการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

การยกเลิก การแก้ไข และการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติในที่นี้จะกล่าวถึงสองส่วนคือ (๑) การยกเลิกพระราชบัญญัติทั้งฉบับ และ (๒) การยกเลิก เพิ่ม หรือการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา

#### การยกเลิกพระราชบัญญัติทั้งฉบับ

๑. กรณียกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนั้น และไม่มีการตรากฎหมายที่มีเนื้อหาอย่างเดียวกันขึ้นมาใหม่

ตัวอย่างของกฎหมายในลักษณะนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕ พ.ศ. ๒๕๔๓ และพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งมีแบบการเขียนที่ไม่ซับซ้อน โปรดดูแบบการร่างพระราชบัญญัติจากกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว

๒. กรณียกเลิกพระราชบัญญัตินั้น และตรากฎหมายอื่นขึ้นมาแทน (การปรับปรุงกฎหมาย)

การมีกฎหมายเดิมอยู่แล้ว หากต้องการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหาให้ทันสมัย ต้องยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่ก่อน แล้วร่างขึ้นมาใหม่ เราเรียกว่าการ “ปรับปรุง” กฎหมาย

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ประกาศพระบรมราชโองการว่าด้วยภาษีไม้ขนอสักและไม้กระยาเลย ลงวันอาทิตย์ เดือนสี่ แรมแปดค่ำ ปีมอ จศก จุลศักราช ๑๒๓๖

(๒) ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องซื้อขายไม้ขนอสัก ลงวันพุธ เดือนเก้า ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีวอก จศก จุลศักราช ๑๒๔๖

(๓) ประกาศพระบรมราชโองการเรื่องไม้ขนอสัก ลงวันอาทิตย์ เดือนเจ็ด ขึ้นค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช ๑๒๔๙

(๔) ประกาศพระบรมราชโองการเพิ่มเติมเรื่องไม้ขนอสัก ลงวันจันทร์ เดือนสิบเอ็ด แรมค่ำหนึ่ง ปีกุน นพศก จุลศักราช ๑๒๔๙

(๕) พระราชบัญญัติไม้ซุงและไม้ท่อนที่ตวงตราลบเลื่อน ร.ศ. ๑๑๕

(๖) พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่าไม้ ร.ศ. ๑๑๖

(๗) พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ. ๑๑๖

(๘) พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตัดไม้ ร.ศ. ๑๑๗

<p>ร.ศ. ๑๑๘</p>	<p>(๙) พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบซ้กลากไม้สักที่ยังมิได้เสียค่าตอ และภาษี</p> <p>(๑๐) กฎกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยไม้ไหลลอย ร.ศ.๑๑๙</p> <p>(๑๑) กฎข้อบังคับอนุญาตไม้สักใช้ในการปลูกสร้างที่ทำราชการและการสาธารณประโยชน์ ร.ศ.๑๑๙</p> <p>(๑๒) พระราชบัญญัติรักษาป่า พุทธศักราช ๒๔๕๖</p> <p>(๑๓) กฎข้อบังคับวางระเบียบวิธีการรักษาป่า พุทธศักราช ๒๔๕๖</p> <p>(๑๔) กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเก็บรวงผึ้ง พุทธศักราช ๒๔๖๔</p> <p>(๑๕) กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาต้นตะเคียนทำชัน ในมณฑลปัตตานี พุทธศักราช ๒๔๖๕</p> <p>(๑๖) กฎข้อบังคับวางระเบียบการหาของป่า ว่าด้วยการเจาะเผาทำน้ำมันยาง พุทธศักราช ๒๔๖๕</p> <p>(๑๗) พระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติพิกิตภาษีภายใน พุทธศักราช ๒๔๗๐ เฉพาะมาตรา ๔ (ก) และ (ข)</p> <p>(๑๘) พระราชบัญญัติรักษาป่า (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๗๙</p> <p>(๑๙) พระราชบัญญัติควบคุมการทำยางสน พุทธศักราช ๒๔๘๐</p> <p>(๒๐) บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้</p>
-----------------	--

พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ยกเลิกกฎหมายหลายฉบับมาก แต่ก็เป็นตัวอย่งที่แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเดิม ๆ ไม่ว่าจะเรียกชื่อใด หากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ที่ประสงค์นำมารวมอยู่ในกฎหมายใหม่ที่เกี่ยวข้องกันแล้ว ก็ต้องยกเลิกให้หมด

<p>ตัวอย่าง</p> <p>พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐</p> <p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิก</p> <p>(๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๙๘</p> <p>(๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙</p> <p>(๓) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๙</p> <p>(๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๖</p> <p>(๕) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๐๙</p> <p>(๖) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๐</p>
---

	(๗) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๗) พ.ศ.๒๕๑๑
	(๘) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๑๑
	(๙) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๓ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕
	(๑๐) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๒๑
	(๑๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๒๓

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ แสดงตัวอย่างของการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดฯทุกฉบับ รวมทั้งประกาศของคณะปฏิวัติที่เป็นกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัดมาก่อนด้วย

### ข้อสังเกต

๑. ต้องยกเลิกกฎหมายที่มีเนื้อหาเดียวกันทั้งหมด ไม่ว่าจะฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีชื่ออื่นใดก็ตาม ตามตัวอย่างพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ข้างต้น

๒. กฎหมายลำดับรองของกฎหมายแม่บทจะต้องยกเลิกหรือไม่ กรณีนี้ไม่ต้องระบุงการยกเลิก เพราะเมื่อกฎหมายแม่บทที่เป็นอำนาจแห่งการออกกฎหมายลำดับรองถูกยกเลิกแล้ว กฎหมายลำดับรองของกฎหมายแม่บทนั้นก็ต้องเลิกไปทั้งหมดทุกฉบับ (เว้นแต่มีบทเฉพาะกาลบัญญัติไว้ให้คงอยู่ภายในระยะเวลาหรือเงื่อนไขหนึ่ง)

๓. หากไม่ยกเลิก หรือยกเลิกไม่หมดจะมีปัญหาใดหรือไม่ หากไม่ยกเลิกหรือยกเลิกไม่หมดอาจมีปัญหาดีความว้าวุ่นใจอยู่หรือไม่ ผู้ร่างกฎหมายที่ดีต้องตรวจสอบให้ครบถ้วน

๓. บทบัญญัติที่บัญญัติว่า “บรรดากฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” ควรเขียนทุกครั้งไปหรือไม่ ไม่ควรเขียนทุกครั้งไป เพราะในการตีความกฎหมายมีหลักอยู่ว่ากฎหมายที่ออกมามีผลย้อนยกเลิกกฎหมายที่มีมาก่อนในเนื้อหาอย่างเดียวกัน (leges posteriores priores contrarias abrogant) (แต่มีข้อยกเว้นซึ่งจะมีกฎหมายบางฉบับเป็นกฎหมายกลาง แม้มีกฎหมายภายหลังก็ไม่มีผลยกเลิก) และทางปฏิบัติของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะไม่เขียนบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่กรณีที่ต้องการให้พระราชบัญญัตินั้นเป็นกฎหมายกลางที่จะลบล้างกฎหมายก่อนในหลักการเดียวกันทั้งหมด เช่น ได้เขียนไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. ๒๕๕๐

แต่ในบางครั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะใจที่ไม่เขียน เช่น ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. .... เหตุผลที่ไม่เขียนเพราะไม่ต้องการลบอำนาจหน้าที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้านในกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่ง การที่จะยกเลิกกำนันผู้ใหญ่บ้านหรือไม่นั้น กฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่บัญญัติเอาไว้ แล้ว แต่หากแน่ใจว่าพระราชบัญญัติใดต้องการยกเลิก และส่วนใดจะไม่ไปกระทบ มีตัวอย่างการ เขียน ดังนี้

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการพนัน พระพุทธศักราช ๒๔๗๘

มาตรา ๓ ตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัตินี้ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๓ และกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ซึ่งมีความขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ ความในมาตรา ๘๕๓, ๘๕๔ และ ๘๕๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๕. พระราชบัญญัติอาจถูกยกเลิกไปโดยมีวันยกเลิกหรือเมื่อมีเหตุการณ์ใด เกิดขึ้นได้

#### ตัวอย่าง

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๔๑ เมื่อองค์การได้ดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการ ดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการองค์การรายงานรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกองค์การต่อไป

๖. กฎหมายอาจสิ้นผลโดยผลแห่งการตราพระราชกฤษฎีกาได้

หลักทั่วไปในการจัดลำดับศักดิ์ของกฎหมายนั้นเป็นที่ทราบกันว่ากฎหมายใน ลำดับเดียวกันหรือเหนือกว่าเท่านั้นที่จะยกเลิกกฎหมายนั้นได้ หลักการนี้เป็นที่สงสัยเมื่อปรากฏ ว่าระยะหลังนี้มีพระราชกฤษฎีกาหลายฉบับที่กำหนดได้ยกเลิกกฎหมาย

๖.๑ กรณีของพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๒๘<sup>๑</sup> ได้บัญญัติว่า ในกรณีที่มมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่

<sup>๑</sup> มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖

ตราขึ้นเพื่อการนั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ พ.ศ. ๒๕๔๗ (ยกเลิกองค์การสื่อมวลชนแห่งประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นต้นไป) หรือพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ (ยกเลิกการสื่อสารแห่งประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นไป) และยกเลิกการปิโตรเลียม และการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ในทำนองเดียวกัน ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนี้แม้ไม่ระบุว่ายกเลิกพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นโดยตรง แต่ผลของการมีพระราชกฤษฎีกาก็ทำให้กฎหมาย (พระราชบัญญัติ) สิ้นผล (ยกเลิก) ได้

การตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้มีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕๐/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า มาตรา ๒๘ กำหนดว่า คณะรัฐมนตรีต้องมีมติให้ยุบรัฐวิสาหกิจและต้องตราพระราชกฤษฎีกาเลิก เมื่อครบเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว จึงมีผลยกเลิก ซึ่งการยกเลิกนี้ก็โดยผลของกฎหมายคือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้ยกเลิก จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๖.๒ เมื่อปฏิรูประบบราชการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ หลายฉบับ ก็ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๙<sup>๒</sup> วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งก็เป็นการยกเลิกกฎหมายโดยการระบุในพระราชกฤษฎีกาในทำนองเดียวกัน

---

<sup>๒</sup> มาตรา ๔๙ บรรดาอำนาจหน้าที่ที่มีบทกฎหมายกำหนดให้เป็นของส่วนราชการที่ถูกยุบเลิกตามมาตรา ๓ หรือของรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการนั้น ให้โอนไปเป็นของส่วนราชการ หรือของรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในการโอนอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการตามกฎหมายใด หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาให้ส่วนราชการที่ถูกโอนอำนาจหน้าที่ไป รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการนั้น ยังคงมีอำนาจหน้าที่เดิมต่อไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้มีความต่อเนื่องกันก็ได้

ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาตามมาตรานี้มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาบทกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

๖.๓ กรณีของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕

พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ไม่ว่าจะของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยา การยกเลิกการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งฉบับก่อน ๆ น่าจะกระทำพร้อมกันได้ แต่ไม่เป็นเช่นนั้น เพราะอาจยังไม่มีความพร้อมของท้องถิ่นทุกประเภทที่จะใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวโดยทันที พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงกำหนดวิธีการยกเลิกโดยให้ตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับเสียก่อน (มาตรา ๒) และเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทใดแล้ว ให้เป็นอันยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนั้น ๆ (มาตรา ๓) การยกเลิกกฎหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงพิสดารมาก

การยกเลิก เพิ่ม หรือการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา

แบบทั้งสามกรณีดังกล่าวมีดังนี้

#### ๑. การยกเลิกมาตรา

ใช้คำว่า

มาตรา .. ให้ยกเลิกมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ ..... พ.ศ. ....

หมายเหตุ - เราจะใช้คำว่า “ยกเลิกมาตรา” เท่านั้น ไม่ใช่คำว่า “ให้ยกเลิกความในมาตรา) เพราะเรายกเลิกทั้งหมด ทั้งเลขมาตราและเนื้อความ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็พลาดบ่อย นอกจากนี้หากมาตรานั้นเคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาก่อน จะระบุงการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานั้นในครั้งสุดท้ายไว้ด้วย เพื่อประโยชน์ในการทราบความเป็นมาของครั้งที่การแก้ไข ซึ่งกรณีนี้ก็จะใช้ความว่า “มาตรา ... ให้ยกเลิกมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ ..... พ.ศ. .... ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ ..... (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

## ๒. การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา

ใช้คำว่า

มาตรา .. ให้ยกเลิกความในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ ..... พ.ศ. ....  
และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา .. .. .”

หมายเหตุ - ถ้ามาตรานั้นเคยถูกแก้ไขเพิ่มเติมมาก่อนหลายครั้งก็ต้องระบุครั้งที่  
การแก้ไขครั้งสุดท้ายเช่นกัน

## ๓. การเพิ่มมาตรา

ใช้คำว่า

มาตรา .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ .....  
พ.ศ. ....”

## ข้อสังเกต

๑. การเพิ่ม หรือแก้ไขมาตรา ที่มาตราอื่นมีการอ้างอิงถึงมาตรานั้น พึงระวังต้อง  
ตามไปเพิ่ม หรือตรวจสอบว่าเนื้อความหรือเลขมาตรามีความสอดคล้องกันหรือไม่ด้วย

๒. ในระยะหลังนี้ได้มีการกำหนดแบบการเรียกมาตราที่แทรกจาก ทวิ (ปกติ  
สังขยา) เป็น/ จะมีแบบอย่างไร ทางปฏิบัติเมื่อแทรกเพิ่มเข้าไปก็จะเรียงมาตรา จาก มาตรา ๕๐/  
๑ มาตรา ๕๐/๒ มาตรา ๕๐/๓ ต่อกันไปเรื่อยๆ เว้นแต่ว่าเป็นการแทรกจากมาตราเดิมที่ยังใช้  
ระบบปกติสังขยาก็ลำดับเรียงต่อไปตามเดิม

๓. การแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะข้อความในมาตราหนึ่งมีได้หรือไม่ เช่น หากต้องการ  
เปลี่ยนบางประโยคจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือตัดทอนเฉพาะประโยคนั้นได้หรือไม่ แนวทางการร่าง  
กฎหมายของไทยจะไม่กระทำเช่นนั้น แต่จะแก้ไขเพิ่มเติมทั้งมาตราหรือทั้งวรรค ดังเช่น เมื่อคราว  
เปลี่ยนชื่อ “ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” เป็น “นายกองค์การบริหารส่วน  
ตำบล” มาตราหรือวรรคใดมีชื่อเดิมก็ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงทั้งหมด (พระราชบัญญัติสภาตำบล  
และองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖) ซึ่งไม่เหมือนกับกฎหมายของบาง  
ประเทศสามารถกระทำได้ ทั้งนี้ เว้นแต่การเปลี่ยนชื่อซึ่งชื่อนั้นเองมีปรากฏอยู่ในกฎหมาย  
มากมายหลายฉบับมาก ทั้งกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรอง ซึ่งไม่สามารถตามไปแก้ไข  
ทั้งหมดได้ ก็จะรวมแก้ไขชื่อที่เดียว เช่น เมื่อเปลี่ยนชื่อประเทศไทย จากประเทศสยาม ก็ได้แก้ไข



โดยรัฐธรรมนูญ เป็นผลให้เปลี่ยนชื่อประเทศและชื่อที่ปรากฏในกฎหมายทั้งหมดทุกฉบับ หรือเมื่อแก้ไขชื่อ “อธิบดีกรมอัยการ” เป็นอัยการสูงสุด

**ตัวอย่าง**

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๙ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ (การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ)  
ข้อ ๘ ให้แก้ไขคำว่า “อธิบดี” และ “รองอธิบดี” ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับ

**๔. พระราชบัญญัติอาจถูกยกเลิกโดยเงื่อนไขบางอย่าง****ตัวอย่าง**

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐  
มาตรา ๔๑ เมื่อองค์การได้ดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่เสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการองค์การรายงานรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิกองค์การต่อไป

**๕. สมควรกล่าวถึงการแก้ไขชื่อของหมวดไว้ด้วย ซึ่งมีแบบการแก้ไขดังนี้****ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖  
มาตรา ๒๑ ให้ยกเลิกชื่อของส่วนที่ ๒ ในหมวด ๒ ของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

**“ส่วนที่ ๒****นายกองค์การบริหารส่วนตำบล”**

๖. ในปัจจุบันนี้มีปัญหาข้อขัดข้องจากการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเดียวกันไปพร้อมกันหลายฉบับ ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐบาลมีหลักการให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับการรับบำเหน็จบำนาญทั้งระบบ ก็จะต้องเสนอร่างกฎหมายพร้อมกัน ๔ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งเมื่อเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว อาจพิจารณาเสร็จไม่พร้อมกัน ซึ่งอาจทำให้มีความล้าล่นกันเกิดขึ้นก็ได้ จึงมีปัญหาว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติทั้งสี่ฉบับนี้ไปพร้อมกันได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ประกอบด้วยประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ เพื่อวางแบบกฎหมาย และมีความเห็นว่าร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าวอาจกระทำได้ แต่ต้องเป็นกฎหมายที่มีหลักการเดียวกัน ซึ่งหากเป็นร่างกฎหมายที่ต่างหลักการมารวมอยู่ในฉบับเดียวกันแล้ว อาจเกิดปัญหาในการพิจารณาขึ้นรับหลักการได้ ส่วนแบบการร่างจะเป็นอย่างไรนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ เห็นว่าควรพิจารณากำหนดเป็นรายฉบับไป (เรื่องเสร็จที่ ๖๓๒/๒๕๕๘)

### การแก้ไขเปลี่ยนแปลง “คำ” ในพระราชบัญญัติ

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้น ไม่ได้มีแต่เฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเนื้อหาของกฎหมายเท่านั้น บางครั้งคำบางคำในกฎหมายก็ต้องแก้ไขให้ทันสมัยหรือสอดคล้องกับชื่อที่เปลี่ยนแปลงไป หรือผู้กำหนดนโยบายต้องการให้ใช้คำอื่นที่เหมาะสมกว่า โดยไม่ต้องการแก้ไขเนื้อหาหลักการ ผู้ร่างกฎหมายจะประสบปัญหาว่าจะดำเนินการอย่างไร ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลมีความต้องการเปลี่ยนชื่อ “ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล” เป็น “นายกองค์การบริหารส่วนตำบล” ซึ่งคำ ๆ นี้มีที่ใช้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๙ หลายแห่งหลายมาตรา หากแก้ไขในทุกมาตรา ในทั้งฉบับ คงเป็นภาระแก่การตรวจพิจารณามากทีเดียว (ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้วิธีการแก้ทุกมาตราที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นภาระในการชี้แจงมาก ทั้งที่เป็นเพียงการเปลี่ยนชื่อ ก็ต้องชี้แจงหลักการของมาตรานั้นด้วย) และเมื่อสำรวจการแก้ไขเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในกฎหมาย พบว่ามีเทคนิคต่างๆ ที่ใช้ในการแก้ไขถ้อยคำในกฎหมาย ดังนี้

#### ตัวอย่าง

รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๕๒๒

มาตรา ๓ นามประเทศนี้ให้เรียกว่า ประเทศไทย และบทแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใด ซึ่งใช้คำว่า สยาม ให้ใช้คำว่า ไทย แทน

ข้อสังเกต ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นไปพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ก็จะใช้คำว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ รวมทั้งชื่อใดในกฎหมายที่ใช้คำว่าสยามด้วย

#### ตัวอย่าง

ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๙ เรื่อง การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

ข้อ ๘ ให้แก้ไขคำว่า “อธิบดี” และ “รองอธิบดี” ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด” ตามลำดับ

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๓ ให้แก้ไขคำว่า “กรรมการร่างกฎหมาย” ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็น “กรรมการกฤษฎีกา” ทุกแห่ง

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๓ ให้เปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็น  
พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒

ให้แก้ไขคำว่า “รถยนต์” “รถจักรยานยนต์” และ “เครื่องยนต์” ใน  
พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นคำว่า “รถยนต์”  
“รถจักรยานยนต์” และ “เครื่องยนต์” ทุกแห่ง

## การแบ่งหมวดหมู่ และโครงสร้างของพระราชบัญญัติ

### ๑. การแบ่งหมวดหมู่ของพระราชบัญญัติ

การแบ่งหมวดหมู่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างกฎหมายให้ง่ายต่อการเข้าใจของผู้ใช้กฎหมาย เป็นการจัดกลุ่มเนื้อหา ที่จริงแล้วกฎหมายไม่มีหมวดหมู่เสมอไป กฎหมายสั้นไม่จำเป็นต้องแบ่งหมวดหมู่ และกฎหมายยาวที่ไม่ได้แบ่งหมวดหมู่ก็มี เช่น พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (มี ๕๐ มาตรา) หรือพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ (มี ๔๖ มาตรา) อย่างไรก็ตาม คงวินิจฉัยให้ชัดไม่ได้ว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายสั้นหรือกฎหมายใดเป็นกฎหมายยาว แล้วแต่เนื้อหาของกฎหมาย

ตัวอย่างของการแบ่งหมวดหมู่กฎหมายที่เป็นแบบฉบับก็คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากแบ่งเป็นบรรพ (มีทั้งหมด ๖ บรรพ) แล้ว ในแต่ละบรรพยังแยกหมวดหมู่ออกไปอย่างซับซ้อน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายมีความยาวมาก ประกอบไปด้วยหลายเรื่อง ที่เขียนต่อเนื่องกัน

#### ตัวอย่าง

การแบ่งหมวดหมู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ ๑)

บรรพ ๑

ลักษณะ ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป

ลักษณะ ๒ บุคคล

หมวด ๑ บุคคลธรรมดา

ส่วนที่ ๑ สภาพบุคคล

ส่วนที่ ๒ ความสามารถ

ส่วนที่ ๓ ภูมิลำเนา

ส่วนที่ ๔ สาบสูญ

หมวด ๒ นิติบุคคล

ส่วนที่ ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป

ส่วนที่ ๒ สมาคม

ส่วนที่ ๓ มูลนิธิ

ลักษณะ ๔ ทรัพย์สิน

ลักษณะ ๕ นิติกรรม

หมวด ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป

หมวด ๒ การแสดงเจตนา

หมวด ๓ โฆษะกรรมและโมฆียะกรรม

<p>หมวด ๔ เงื่อนไขและเงื่อนไขเวลา</p> <p>ลักษณะ ๕ ระยะเวลา</p> <p>ลักษณะ ๖ อายุความ</p> <p>หมวด ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป</p> <p>หมวด ๒ กำหนดอายุความ</p>
---

ในประมวลกฎหมายอาญาได้แบ่งหมวดหมู่เป็นสามภาค คือ ภาคหนึ่ง บทบัญญัติทั่วไป ภาคสอง ความผิด และภาคสาม ลหุโทษ

ตัวอย่าง		
การแบ่งหมวดหมู่ในประมวลกฎหมายอาญา		
ภาค ๑ บทบัญญัติทั่วไป		มาตรา
ลักษณะ ๑ บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป		
หมวด ๑ บทนิยาม		๑
หมวด ๒ การใช้กฎหมายอาญา		๒-๑๗
หมวด ๓ โทษและวิธีการเพื่อความปลอดภัย		
ส่วนที่ ๑ โทษ		๑๘-๓๘
ส่วนที่ ๒ วิธีการเพื่อความปลอดภัย		๓๙-๕๐
ส่วนที่ ๓ วิธีเพิ่มโทษ ลดโทษ และการรอการลงโทษ		๕๑-๕๘
หมวด ๔ ความรับผิดในทางอาญา		๕๙-๗๙
หมวด ๕ การพยายามกระทำความผิด		๘๐-๘๒
หมวด ๖ ตัวการและผู้สนับสนุน		๘๓-๘๙
หมวด ๗ การกระทำความผิดหลายบทหรือหลายกระทง		๙๐-๙๑
หมวด ๘ การกระทำความผิดอีก		๙๒-๙๔
หมวด ๙ อายุความ		๙๕-๑๐๑
ลักษณะ ๒ บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดลหุโทษ		๑๐๒-๑๐๖
ภาค ๒ ความผิด		
ลักษณะ ๑ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร		
หมวด ๑ ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท		
และผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์		๑๐๗-๑๑๒
หมวด ๒ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายใน		
ราชอาณาจักร		๑๑๓-๑๑๘
หมวด ๓ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอก		

ราชอาณาจักร	๑๑๙-๑๒๙
หมวด ๔ ความผิดต่อสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ	๑๓๐-๑๓๕
ลักษณะ ๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย <sup>๑</sup>	๑๓๕/๑-๑๓๕/๔
ลักษณะ ๒ ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง	
หมวด ๑ ความผิดต่อเจ้าพนักงาน	๑๓๖-๑๔๖
หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ	๑๔๗-๑๖๖
ลักษณะ ๓ ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม	
หมวด ๑ ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม	๑๖๗-๑๙๙
หมวด ๒ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม	๒๐๐-๒๐๕
ลักษณะ ๔ ความผิดเกี่ยวกับศาสนา	๒๐๖-๒๐๘
ลักษณะ ๕ ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน	๒๐๙-๒๑๖
ลักษณะ ๖ ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภัยอันตรายต่อประชาชน	๒๑๗-๒๓๙
ลักษณะ ๗ ความผิดเกี่ยวกับการปลอมและการแปลง	
หมวด ๑ ความผิดเกี่ยวกับเงินตรา	๒๔๐-๒๔๙
หมวด ๒ ความผิดเกี่ยวกับดวงตรา แสตมป์และตั๋ว	๒๕๐-๒๖๓
หมวด ๓ ความผิดเกี่ยวกับเอกสาร	๒๖๔-๒๖๙
ลักษณะ ๘ ความผิดเกี่ยวกับการค้า	๒๗๐-๒๗๕
ลักษณะ ๙ ความผิดเกี่ยวกับเพศ	๒๗๖-๒๘๗
ลักษณะ ๑๐ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย	
หมวด ๑ ความผิดต่อชีวิต	๒๘๘-๒๙๔
หมวด ๒ ความผิดต่อร่างกาย	๒๙๕-๓๐๐
หมวด ๓ ความผิดฐานทำให้แท้งลูก	๓๐๑-๓๐๕
หมวด ๔ ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บหรือคนชรา	๓๐๖-๓๐๘
ลักษณะ ๑๑ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง	
หมวด ๑ ความผิดต่อเสรีภาพ	๓๐๙-๓๒๑
หมวด ๒ ความผิดฐานเปิดเผยความลับ	๓๒๒-๓๒๕
หมวด ๓ ความผิดฐานหมิ่นประมาท	๓๒๖-๓๓๓
ลักษณะ ๑๒ ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน	
หมวด ๑ ความผิดฐานลักทรัพย์และวิ่งราวทรัพย์	๓๓๔-๓๓๖
หมวด ๒ ความผิดฐานกรรโชก รีดเอาทรัพย์สิน ชิงทรัพย์ และปล้นทรัพย์	๓๓๗-๓๔๐
หมวด ๓ ความผิดฐานฉ้อโกง	๓๔๑-๓๔๘

<sup>๑</sup> ลักษณะ ๑/๑ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย เพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๕๖

หมวด ๔ ความผิดฐานโกงเจ้าหนี้	๓๔๙-๓๕๑
หมวด ๕ ความผิดฐานยักยอก	๓๕๒-๓๕๖
หมวด ๖ ความผิดฐานรับของโจร	๓๕๗
หมวด ๗ ความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์	๓๕๘-๓๖๑
หมวด ๘ ความผิดฐานบุกรุก	๓๖๒-๓๖๖
ภาค ๓ หลุโทษ	๓๖๗-๓๙๘

กฎหมายปัจจุบันแบ่งหมวดหมู่ซับซ้อนน้อยกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา การแบ่งหมวดหมู่ยังมีประโยชน์อีกประการหนึ่ง คือ ทำให้ผู้อ่านกฎหมายมองเห็นโครงสร้างกฎหมายและเข้าใจเนื้อหากฎหมายโดยสรุปได้ ขอยกตัวอย่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ตัวอย่าง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙
หมวด ๑ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
หมวด ๒ คำสั่งทางปกครอง
ส่วนที่ ๑ เจ้าหน้าที่
ส่วนที่ ๒ คู่กรณี
ส่วนที่ ๓ การพิจารณา
ส่วนที่ ๔ รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง
ส่วนที่ ๕ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
ส่วนที่ ๖ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง
ส่วนที่ ๗ การขอให้พิจารณาใหม่
ส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง
หมวด ๓ ระยะเวลาและอายุความ
หมวด ๔ การแจ้ง
หมวด ๕ คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง
บทเฉพาะกาล

## ๒. การลำดับมาตรา

เนื้อความของกฎหมายในหนึ่งมาตรา ควรแสดงความคิดหนึ่งความคิด หากมีความสลับซับซ้อน หรือประกอบไปด้วยรายละเอียดหลายประการ ควรแยกออกเป็น “วรรค” หรือ “อนุมาตรา” และเป็นที่แน่นอนว่ากฎหมายฉบับหนึ่งย่อมประกอบไปด้วยความคิดหลายความคิด



ต่อเนื่องกัน ในความต่อเนื่องกันนี้ก็สามารถเรียงติดต่อกันเป็นหลายมาตราได้ จึงจะเห็นได้ว่าการอ่านกฎหมายที่ถูกต้องและครบถ้วนนั้น ไม่ควรอ่านมาตราเดียว เพราะกฎหมายเป็นเรื่องของความต่อเนื่อง

“วรรค” ของมาตรานั้น เราจะเรียกว่า วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม ต่อเนื่องกันไป ปัจจุบันนี้จะไม่เรียก “วรรคแรก” หรือ “วรรคสุดท้าย” ในการร่างกฎหมายแล้ว

การลำดับมาตราจะเริ่มตั้งแต่มาตรา ๑ มาตรา ๒ มาตรา ๓ เป็นต้นไป การเพิ่มหรือแทรกมาตรา แต่เดิมกฎหมายไทยใช้ภาษาสันสกฤตเป็นเครื่องมือ (ทวิ ตรี จัตวา ....) โปรดสังเกตบทบัญญัติในประมวลรัษฎากรจะมีใช้มาก ซึ่งเมื่อมีลำดับมากขึ้น เราก็ไม่ทราบว่าจะเขียนว่าอย่างไร หรือแปลว่าอะไร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ จึงประชุมและวางแบบกฎหมายว่า ให้ใช้ระบบ มาตรา ..../.. เป็นตัวเลข ซึ่งเป็นแบบที่ยุติในปัจจุบันนี้ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ เห็นชอบแนวทางปฏิบัติดังกล่าว (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/๑๕๐๔๒ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๓) โปรดดูบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เอกสารแนบ)

การลำดับอนุมาตรา มีสองระบบด้วยกัน คือ ลำดับด้วยตัวอักษร เช่น มาตรา ๕๐ (ก) (ข) (ค) ... หรือตัวเลข เช่น มาตรา ๕๐ (๑) (๒) (๓) ....

### ๓. การอ้างอิงมาตรา

กฎหมายฉบับเดียวกันอาจมีการอ้างอิงภายในได้ จะอ้างวรรคหรือมาตรา ดังนี้

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๔๒ ในการกระทำการกิจการตามมาตรา ๕๐ หรือมาตรา ๔๑ หน่วยงานของรัฐ ต้องพยายามมิให้เกิดความเสียหาย แต่ถ่าเกิดความเสียหายขึ้นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบความเสียหายนั้น

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติข้างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๐ ในการรังวัด ให้ข้างรังวัดเอกชนบันทึกถ้อยคำผู้ขอทำการรังวัดผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียง หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง และให้บุคคลดังกล่าวลงลายมือชื่อในเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนรับเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการรังวัดนั้น

ในการรังวัด ถ้าปรากฏว่ามีการคัดค้านเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินนั้น ถ้าผู้ขอทำการรังวัด ผู้คัดค้าน และผู้มีสิทธิในที่ดินข้างเคียงยินยอมนำชี้เขตที่ดินของแต่ละฝ่ายแล้ว ให้ข้างรังวัดเอกชนทำแผนที่แสดงเขตคัดค้านได้

ถ้ามีกรณีตามวรรคสอง เมื่อช่างรังวัดเอกชนได้ส่งมอบเรื่องการรังวัดให้เจ้าพนักงานที่ดินตามมาตรา ๕๔ แล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการไปตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

#### ๔. การอนุโลมมาตรา

กฎหมายฉบับเดียวกันมีการอ้างอิงการใช้ระหว่างกันได้ เพื่อไม่ต้องเขียนเรื่องนั้นซ้ำกันอีก และโปรดสังเกตว่า การอนุโลมมาตราใดมานั้น ต้องระบุด้วยว่าให้นำมาใช้ในเรื่องใด มิฉะนั้นแล้วผู้อ่านกฎหมายจะไม่ทราบว่าจะนำมาใช้ในเรื่องใด ตามตัวอย่างต่อไปนี้

##### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๘ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งกรรมการแทน และการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ โดยอนุโลม เว้นแต่อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๐ (๓) และมาตรา ๑๑ ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี

กฎหมายมีความสัมพันธ์กัน อาจมีการยกเว้นหรือกล่าวถึงเรื่องอื่นต่อไปในมาตราอื่นหรือหมวดอื่นก็ได้ เราจะใช้วลีว่า “ภายใต้บังคับแห่งหมวด .. หรือมาตรา ..” ก็จะเป็นการเตือนผู้อ่านให้อ่านมาตราอื่นที่อ้างถึงด้วย

##### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

มาตรา ๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๕ จัตวา และมาตรา ๕ เบญจ ธนาคารพาณิชย์นอกจากสาขาของธนาคารต่างประเทศจะตั้งขึ้นได้ก็แต่ในรูปบริษัทมหาชนจำกัดและโดยได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี

#### ๕. การอ้างอิงพระราชบัญญัติอื่น

การอ้างอิงถึงพระราชบัญญัติอื่นในกฎหมาย จะไม่ใช่ชื่อเต็มของพระราชบัญญัติ เช่น การอ้างอิงถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ จะใช้คำว่า “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค” ที่ใช้ถ้อยคำเช่นนี้เพื่อให้ครอบคลุมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งหมดไม่ว่ากฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรอง และมีข้อสังเกตว่า คำว่า “กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” มีความหมายกว้างมาก ไม่เฉพาะแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เท่านั้น แต่อาจรวมถึง

การจัตองค์กรของรัฐในกฎหมายบางฉบับด้วย (บันทึก เรื่อง การขอยกเว้นอากรตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ.๒๕๓๐ ในฐานะเป็น “องค์การสาธารณกุศล” ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๓๐๔/๒๕๓๙ )

อย่างไรก็ตาม ในขณะร่างกฎหมาย ผู้ร่างฯ อาจไม่ทราบว่าจะมีกฎหมายใดในอนาคตที่บัญญัติเรื่องนั้นขึ้นมา เช่น เมื่อพิจารณาว่าพระราชบัญญัติบัญชี พ.ศ. .... จะต้องอ้างถึง “มาตรฐานการบัญชี” แต่มาตรฐานการบัญชีที่กำหนดโดย ก.บช. ก็กำลังจะเปลี่ยนไปให้สภาวิชาชีพบัญชีกำหนด แต่พระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. .... ก็พิจารณาไม่เสร็จเช่นกัน และไม่แน่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติจะตราพระราชบัญญัติโดยชื่อนี้หรือไม่ ก็จึงใช้คำว่า “กฎหมายว่าด้วยการนั้น” ดังตัวอย่างข้างท้ายนี้

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๑ การควบคุมการโฆษณาวัตถุอันตรายให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค และเพื่อประโยชน์ในการควบคุมโฆษณาให้ถือว่าวัตถุอันตรายที่มีการกำหนดฉลากตามมาตรา ๒๐ (๑) เป็นสินค้าที่มีการควบคุมฉลากโดยคณะกรรมการควบคุมฉลากตามกฎหมายดังกล่าวโดยอนุโลม

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓

“มาตรฐานการบัญชี” หมายความว่า หลักการบัญชีและวิธีปฏิบัติทางการบัญชีที่รับรองทั่วไปหรือมาตรฐานการบัญชีที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

## ๖. การแก้ไขเลขมาตราเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง หากมีพระราชบัญญัติอื่นอ้างถึงเลขมาตราที่แก้ไขนั้น โดยปรกติแล้ว หากไม่ตามไปแก้ไข อาจตีความได้ว่า มาตรานั้นถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติใหม่แล้ว และปัจจุบันควรเป็นมาตราใด แต่ถ้ากระทบกับเลขมาตราในพระราชบัญญัติอื่นค่อนข้างมากแล้ว ควรต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะให้มีการแก้ไขด้วย ตัวอย่างต่อไปนี้เป็นกรณีที่เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ซึ่งเมื่อแก้ไขแล้วปรากฏว่าเลขมาตราในบรรพหนึ่งเดิมและที่ชำระใหม่เปลี่ยนไป จึงต้องให้แก้ไขเลขมาตราที่อ้างถึงในบรรพอื่นให้ถูกต้องด้วย

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๕ ให้แก่เลขมาตราตามที่มีอยู่ในมาตราต่าง ๆ แห่งประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์เป็นเลขมาตราตามบรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจ  
ชำระใหม่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ดังต่อไปนี้

(๑) “มาตรา ๙ วรรคสองและวรรคสาม” ในมาตรา ๑๖๖ ให้แก่เป็น “มาตรา  
๙ วรรคสอง”

(๒) “มาตรา ๒๙” ในมาตรา ๑๔๖๔ และมาตรา ๑๕๑๙ ให้แก่เป็น “มาตรา  
๒๘”

(๓) “มาตรา ๓๔” ในมาตรา ๑๖๑๐ และมาตรา ๑๖๑๑ ให้แก่เป็น “มาตรา  
๓๒”

(๔) “มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๑ มาตรา ๖๓” ในมาตรา ๑๕๗๗ ให้แก่เป็น  
“มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๐”

(๕) “มาตรา ๖๕” ในมาตรา ๑๖๐๒ ให้แก่เป็น “มาตรา ๖๒”

(๖) “มาตรา ๖๖” ในมาตรา ๑๖๐๒ ให้แก่เป็น “มาตรา ๖๓”

(๗) “มาตรา ๘๑” ในมาตรา ๑๖๗๖ ให้แก่เป็น “มาตรา ๑๑๐”

(๘) “มาตรา ๘๕” ในมาตรา ๑๖๗๗ ให้แก่เป็น “มาตรา ๑๑๔”

(๙) “มาตรา ๑๓๐ วรรคสอง” ในมาตรา ๓๖๐ ให้แก่เป็น “มาตรา ๑๖๙ วรรค  
สอง”

(๑๐) “มาตรา ๑๘๙” ในมาตรา ๒๔๘ และมาตรา ๑๗๕๔ ให้  
แก่เป็น “มาตรา ๑๙๓/๒๗”

### สภาพบังคับของกฎหมาย

กฎหมายที่ตราขึ้นย่อมต้องมีผลบังคับใช้ได้ โดยปรกติแล้วเรามักเข้าใจว่าสภาพบังคับของกฎหมายมีแต่เพียงการกำหนดโทษทางอาญาเท่านั้น (ปรับหรือจำคุก) แต่โดยที่กฎหมายมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวัน สังคม สุขภาพ สิ่งแวดล้อม การใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ การทำให้กฎหมายบรรลุผลใช้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละด้านนั้น สภาพบังคับในกฎหมายอาจมีได้ทั้งสภาพบังคับในแง่การลงโทษ (punishment) หรือในแง่การให้รางวัล (reward) ก็ได้ การสร้างสภาพบังคับในกฎหมายมีเครื่องมือดังต่อไปนี้

๑. มาตรการลงโทษทางอาญา ได้แก่การกำหนดโทษในทางอาญา ไม่ว่าจะโทษจำคุกปรับ หรือโทษอุกฤษณ์อื่น และการลงโทษทางอาญาเป็นไปด้วยวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

- (๑) เพื่อตอบแทนการกระทำผิดที่ได้กระทำไปซึ่งเสียหายต่อสังคม (retributive)
- (๒) เพื่อต้องการยับยั้งการทำความผิด (deterrence) ป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่สังคม เป็นมาตรการในการป้องกัน
- (๓) เพื่อตัดโอกาส (Incapacity) ออกจากสังคม
- (๔) เพื่อฟื้นฟู (Rehabilitation) บุคคลนั้นให้กลับเข้าสู่สังคม

๒. มาตรการทางแพ่ง เป็นการนำมาตรการบังคับระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้บังคับกฎหมาย เช่น ให้ส่งมอบ คินทรัพย์สิน ชำระหนี้ ชำระค่าทดแทน แก่ผู้ได้รับผลจากการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย การประกาศให้สาธารณชนรับรู้ เช่น การบังคับให้ผู้หมิ่นประมาทแจ้งความประกาศในหนังสือพิมพ์บอกความจริงไม่รับรู้ผลในกฎหมาย เช่น ทางราชการไม่รับรอง เป็นต้น

๓. มาตรการทางปกครอง เช่น การใช้ระบบอนุญาต จดทะเบียน ออกคำสั่งห้าม ทำการค้น บังคับให้ส่งข้อเท็จจริงหรือมาให้ถ้อยคำ บังคับให้เปิดเผยข้อเท็จจริง เรียกเก็บอากรตอบโต้การทุ่มตลาด เป็นต้น

๔. มาตรการจูงใจอื่น เช่น ลดภาษี ให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากร สิทธิอยู่อาศัยในประเทศ สิทธิที่ดิน เป็นต้น

การจะเลือกใช้มาตรการบังคับใดในระหว่างมาตรการทั้งสี่ข้างต้นหรือประสมประสานกัน เป็นนโยบาย (policy) ในการร่างกฎหมายที่จะให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance) ซึ่งเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดมาก

## แบบบทกำหนดโทษ

๑. ปรับสถานเดียว จำคุกสถานเดียว หรือทั้งสองอย่าง แต่ไม่ว่าจะกำหนดโทษอย่างไร โทษจะประกอบไปด้วยสามส่วนคือ- (๑) ข้อห้าม (element of prohibition) (๒) การฝ่าฝืน (contravention of the prohibition) (๓) โทษที่กำหนด (sanction)

๒. คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคมและกฎหมาย วางเกณฑ์หนึ่งปี สองหมื่นบาท เว้นแต่โทษในทางพาณิชย์อาจกำหนดสูงกว่าก็ได้ การกำหนดโทษควรกระทำในระดับเพียงใดเป็นนโยบายในการปราบปราม การกระทำผิดบางฐานกระทบต่อความปลอดภัยของสังคมมาก ก็กำหนดอัตราโทษสูง

๓. การกำหนดอัตราโทษควรคำนึงถึงโทษพื้นฐานในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นในลักษณะใกล้เคียง นอกจากนี้แล้วยังต้องพิจารณาถึงบทบัญญัติทั่วไปในประมวลกฎหมายอาญาในการกำหนดโทษหรือลงโทษ การริบทรัพย์ การกระทำความผิดต่อเนื่อง การเพิ่มโทษ การลดโทษ หรือการยกโทษ อีกด้วย แต่ในพระราชบัญญัติบางฉบับก็จะเขียนมาตรการดังกล่าวไว้เสียเองต่างหากจากประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๔. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๐/๒๕๕๘ ได้วางแนวทางการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน (มาตรา ๔๘ ประกอบกับมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญ) คำวินิจฉัยดังกล่าวมีผลกระทบต่อการใช้บทบังคับโทษในกฎหมายว่าเขียนอย่างไรจึงจะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

คำวินิจฉัยดังกล่าวมีประเด็นว่า มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งร่างพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. .... บัญญัติให้ศาลสั่งริบทรัพย์เครื่องจักรที่ใช้ในการผลิต ไม่ว่าเนื่องมาจากผู้ผลิตไม่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ทำและแสดงเครื่องหมาย ไม่แจ้งการได้มาหรือมีเครื่องจักรไว้ในครอบครอง ไม่แจ้งการจำหน่ายจ่ายโอน ก็ให้ศาลสั่งริบเครื่องจักรนั้น โดยไม่คำนึงว่าเจ้าของจะรู้เห็นเป็นใจหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า “เป็นการริบทรัพย์โดยเด็ดขาด ไม่ได้พิจารณาถึงความผิดและความเหมาะสมในการลงโทษ เป็นการใช้มาตรการลงโทษที่รุนแรงแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินเกินกว่าความจำเป็นและกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน”

คำวินิจฉัยข้างต้นก็มีข้อนาคิดว่า หากพิจารณาในแง่ของการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (law enforcement) เพื่อให้กฎหมายนี้มีประสิทธิภาพแล้ว มาตรการดังกล่าวก็มีความจำเป็น เนื่องจากว่าที่ผ่านมากรณีอื่นที่คล้ายกันที่ ไม่สามารถปราบปรามยับยั้งผู้กระทำผิดได้ เช่น การละเมิดลิขสิทธิ์ เจ้าพนักงานได้เข้าไปจับกุมและอายัดเครื่องจักรไว้ แต่เมื่อส่งฟ้อง

ศาลแล้ว ไม่สามารถปรับได้ เพราะผู้กระทำความผิดอ้างว่าเป็นเครื่องจักรของผู้อื่นที่เข้ามา เครื่องจักรดังกล่าวก็นำไปใช้ในการกระทำความผิดต่อไปเรื่อยๆ ซึ่งในการชี้แจงต่อศาล รัฐธรรมนูญนี้ทั้งคณะรัฐมนตรีและผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็ได้ชี้แจงถึงสัดส่วนของโทษและหรือผล ว่าการละเมิดลิขสิทธิ์ดังกล่าวกระทบต่อเศรษฐกิจอย่างมากทั้งในประเทศและต่างประเทศ และผู้ประกอบการ (โรงงานผลิตซีดี) ก็มีอยู่น้อยราย และจำเป็นต้องมีมาตรการดังกล่าวเพื่อยับยั้งการกระทำความผิด

บทสรุปของผู้ร่างกฎหมายก็คือ การกำหนดโทษนี้ ก็จะต้องคำนึงถึงมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญด้วย และน่าจะต้องอธิบายให้ได้ว่าโทษที่กำหนดมีความจำเป็นเหมาะสมเหมาะสม และมีสัดส่วนอย่างไร

### การใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติที่ให้อำนาจเปรียบเทียบปรับ

#### ๑. กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ

##### ๑.๑ บุคคลที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ

พนักงานเจ้าหน้าที่ นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล เจ้าพนักงาน ท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานสอบสวน อธิบดี หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น อธิบดีมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าพนักงานผู้ออกไปอนุญาต นายทะเบียน

๑.๒ เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับเมื่อเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่ควรได้รับโทษจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง และถ้าผู้กระทำความผิดยินยอมตามที่เปรียบเทียบ และชำระค่าปรับแล้ว คดีเลิกกันและยุติ (ไม่ดำเนินคดีฟ้องร้องต่อไป)

๑.๓ กำหนดอำนาจโดยแบ่งตามพื้นที่ได้ เช่น อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจเปรียบเทียบปรับสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบปรับสำหรับความผิดที่เกิดขึ้นในจังหวัดนั้น

๒. กำหนดให้คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ โดยคณะกรรมการอาจมอบหมายให้คณะอนุกรรมการ เลขานุการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำการแทนได้ หรือให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบปรับที่กฎหมายนั้นกำหนดขึ้นโดยเฉพาะเป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ

๓. กำหนดให้คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจเปรียบเทียบปรับ

๔. ในกฎหมายบางฉบับได้กำหนดว่าเงินค่าปรับให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ถ้าไม่เขียนจะตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พุทธศักราช ๒๔๙๑ มาตรา ๔ บัญญัติว่า ค่าปรับให้ส่งเข้าคลัง)

เงินเปรียบเทียบที่คณะกรรมการเปรียบเทียบปรับทำการเปรียบเทียบเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็น



การบังคับใช้กฎหมายอย่างหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่บริหารกระบวนการยุติธรรมที่รัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นโดยมีความเป็นอิสระจากสำนักงานฯ เงินค่าปรับที่รับไว้นั้นก็เป็นการรับแทนรัฐ จึงไม่เป็นรายได้ของสำนักงานฯ และก็ไม่ปรากฏมีมาตราใดในพระราชบัญญัติที่กำหนดว่าเงินค่าปรับไม่ต้องส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จึงต้องส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งหากกฎหมายประสงค์ให้ไม่ต้องส่งคลังแล้วก็ต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เช่น มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เงินค่าปรับตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร เป็นต้น (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เงินค่าปรับที่คณะกรรมการเปรียบเทียบทำการเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๒ - คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๒- เรื่องเสร็จที่ ๓๒๕/๒๕๔๘)

#### ๕. ความผิดที่จะเปรียบเทียบปรับได้ มีแบบการใช้ดังนี้

- บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้
- บรรดาความผิดที่มีโทษปรับเท่านั้น
- บรรดาความผิดที่มีโทษปรับหรือโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี
- บรรดาความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี
- ระบุมาตราที่จะเปรียบเทียบปรับได้ (เช่น มาตรา ๔๖ อัญญา แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ บัญญัติว่า ความผิดตามมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา หรือมาตรา ๔๖ ทวิ จึงจะเปรียบเทียบปรับได้- และเมื่อตรวจสอบดูมาตราดังกล่าวแล้ว มาตราดังกล่าวกำหนดโทษปรับ เว้นแต่มาตรา ๔๖ ทวิ กำหนดทั้งโทษปรับและโทษจำคุก
- ความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นมาตรา ๙๑ และมาตรา ๑๑๖

#### ๖. อัตราโทษปรับขั้นสูง

- ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท
- ปรับไม่เกินสองหมื่นบาท
- ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท
- ปรับไม่เกินห้าแสนบาท

#### ๗. อัตราโทษจำคุกขั้นสูง

- จำคุกไม่เกินสามเดือน
- จำคุกไม่เกินหกเดือน
- จำคุกไม่เกินสองปี
- จำคุกไม่เกินห้าปี



อนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานสอบสวน อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด กรรมการรัฐมนตรี มีอำนาจเปรียบเทียบปรับขั้นสูงและโทษจำคุกที่จะเปรียบเทียบปรับ แตกต่างกันได้ด้วย

๘. ระยะเวลาให้ดำเนินการชำระค่าปรับ

-สามสิบวัน ภายในเวลาที่กำหนด ไม่กำหนดเวลา

### มติ แบบการใช้ถ้อยคำ

๑. คำว่า “ถ้าเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรถูกฟ้องร้องหรือได้รับโทษจำคุก ก็ให้ .... เปรียบเทียบปรับได้” ไม่จำเป็นต้องเขียน เพราะกฎหมายมุ่งหมายกำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดที่ให้เปรียบเทียบปรับได้ (ถ้าไม่ต้องการให้เปรียบเทียบปรับ กฎหมายก็จะไม่ให้อำนาจ) เพราะฉะนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่จำเป็นต้องใช้ต้องมีดุลพินิจแล้ว

๒. ระยะเวลาที่ให้ชำระค่าปรับ ควรให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจเปรียบเทียบเป็นผู้กำหนดระยะเวลา เพื่อให้ยืดหยุ่นตามความเหมาะสม ซึ่งเมื่อถึงกำหนดแล้ว ก็อาจเปลี่ยนแปลงใหม่ได้

### แบบ

“มาตรา .. บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกิน .... ปี ให้ ..... มีอำนาจเปรียบเทียบได้

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ดำเนินคดีต่อไป” (ที่มา - บันทึกการวางแนวทางในการปฏิบัติงานของฝ่ายร่างกฎหมาย คณะที่ ๑-๔)

### แบบของการนำมาตราการทางปกครองมาใช้

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครองและการบังคับทางปกครอง ซึ่งสามารถใช้เป็นฐานในการบังคับทางปกครองได้ แต่กระนั้นพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ก็บัญญัติหมวดว่าด้วยวิธีการบังคับทางปกครองแยกต่างหากไว้

### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

หมวด ๙

การบังคับทางปกครอง

มาตรา ๖๔ ในกรณีที่ปรากฏแก่เลขาธิการว่าผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรา ๙ วรรคห้า มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ วรรคสอง หรือวรรคสาม มาตรา ๑๓ วรรคสอง มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ วรรคสอง มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๕ วรรคสาม มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ มาตรา ๕๓ มาตรา ๕๔ มาตรา ๕๖ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ หรือมาตรา ๕๙ ให้เลขาธิการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องหรือเหมาะสมภายใน ระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

### การอนุโลมโทษ

การอนุโลมให้นำโทษในพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งมาใช้ด้วยนั้น จะต้องเขียนอย่าง ชัดเจน มิฉะนั้นแล้วอาจไม่มีผลใช้บังคับ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๓๗ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ในส่วน ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณามาใช้บังคับแก่การโฆษณาเครื่องสำอางโดย อนุโลม โดยให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นอำนาจหน้าที่ของ รัฐมนตรี และให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการโฆษณาเป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ”

บทบัญญัติดังกล่าวไม่ชัดเจนว่าโทษจะตามมาด้วยหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาต่อไป ตามมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติว่า บุคคลจะต้องรับโทษอาญาเว้นแต่จะได้กระทำการ อันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางอาญาของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งอายัดทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๔๕- ประชุมใหญ่) ไว้ดังนี้

การร่างกฎหมายให้นำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าเป็น การบัญญัติให้นำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษของกฎหมายหนึ่งมาใช้บังคับแก่การ กระทำในอีกกฎหมายหนึ่งด้วยแล้ว จะต้องนำมาใช้ด้วยความระมัดระวังและต้องตีความการ นำมาใช้โดยเคร่งครัด การนำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษมาใช้บังคับโดยอนุโลมต้อง อยู่ภายใต้หลักกฎหมายตามมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญ และประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ ต้องไว้โดยชัดแจ้งว่าให้นำบทกำหนดความผิดอาญาและบทกำหนดโทษของกฎหมายอื่นที่ เกี่ยวข้องนั้นมาใช้บังคับแก่การนั้น มิฉะนั้นย่อมไม่อาจทราบได้ว่าเมื่อตนกระทำการดังกล่าวแล้ว

จะเป็นความผิดและจะต้องได้รับโทษอาญา และก็จะมีผลเสมือนว่ากฎหมายนั้นมิได้บัญญัติบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด

### ข้อแนะนำ

ตัวอย่างกฎหมายที่อนุโลมบทกำหนดโทษที่ชัดเจนอาจพิจารณาได้จากพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๒๓๗ ดังนี้

### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔๙ ในการออกหุ้นกู้ลักษณะอื่นนอกจากหุ้นกู้มีประกัน หากผู้ออกหุ้นกู้ประสงค์จะจัดให้มีผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ ผู้ออกหุ้นกู้ต้องแสดงความจำนงในขณะที่ยื่นขออนุญาตออกหุ้นกู้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการขออนุญาตการทำข้อกำหนดและสัญญาแต่งตั้งผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ อำนาจหน้าที่ของผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ และการฟ้องร้องบังคับคดีกับผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้โดยอนุโลม

มาตรา ๒๓๗ ให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการ การควบคุม การเลิก และบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในส่วนนี้ ทั้งนี้ ให้ใช้คำว่า “คณะกรรมการ ก.ล.ต.” แทนคำว่า “รัฐมนตรี” คำว่า “สำนักงาน” แทนคำว่า “นายทะเบียน” คำว่า “สมาคมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหลักทรัพย์” แทนคำว่า “สมาคมการค้า” และให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้า เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

## บทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาลเป็นบทบัญญัติที่ใช้เป็นเครื่องมือเชื่อมต่อระหว่างกฎหมายสองฉบับเมื่อมีการตรากฎหมายหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และผู้ร่างกฎหมายต้องการให้มีการบังคับใช้กฎหมายกับเหตุการณ์บางอย่างที่เกิดขึ้นก่อนหรือระหว่างกฎหมายทั้งสองฉบับนั้น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า “บทเฉพาะกาล” ไว้ว่า หมายถึง “บทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้ใช้เฉพาะในช่วงเวลาหนึ่งหรือกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับบทกฎหมายนั้น”

### จำเป็นที่จะต้องมียบทเฉพาะกาลหรือไม่

พระราชบัญญัติใดจำเป็นต้องมียบทเฉพาะกาลหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากโครงสร้างของกฎหมายเก่าและกฎหมายใหม่ ถ้ามีความแตกต่างในกฎหมายแล้ว และต้องการให้มีความต่อเนื่องของการบังคับใช้ ก็ต้องมีบทเฉพาะกาล พระราชบัญญัติบางฉบับไม่มีบทเฉพาะกาล ผู้ร่างประสงค์ให้เป็นเช่นนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยมีความเห็นในกรณีดังกล่าว ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติสิทธิบัตร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการสิทธิบัตรขึ้นใหม่แทน มีการเพิ่มคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและเพิ่มจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภาคเอกชน เมื่อยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวโดยไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุดเดิมไว้ จึงมีผลทำให้คณะกรรมการชุดเดิมทั้งหมดต้องพ้นจากตำแหน่ง และต้องแต่งตั้งใหม่ (บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสิทธิบัตร - คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) - เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๔๓)

(๒) กฎหมายใหม่ไม่มีบทเฉพาะกาล ยกเว้นในเรื่องคุณสมบัติให้แก่ผู้ที่ยื่นคำขอตามกฎหมายเก่าซึ่งมิได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ขอไว้ ดังนั้น ผู้ที่ยื่นคำขอไว้ตามกฎหมายเก่า แต่ไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายใหม่ ย่อมขาดคุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตรหรือประทานบัตรที่จะได้รับการพิจารณาอนุญาต (บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยแร่ (คุณสมบัติของผู้ขออาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราวและประทานบัตร) - คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) - เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๑๖)

### ตัวอย่างของบทเฉพาะกาล

๑. การรับรองสิทธิหรือสถานะเดิมของบุคคลเมื่อเปลี่ยนแปลงกฎหมาย

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๓๕ ผู้ใดเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ หรือข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ หรือข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี ต่อไป

ผู้ใดเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญต่อไป และให้นำมาตรา ๑๑๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาใช้บังคับแก่ผู้นั้น เว้นแต่ข้าราชการพลเรือนวิสามัญผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. พิจารณาเห็นว่าทำหน้าที่อย่างเดียวกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการพลเรือนในพระองค์ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี โดยให้ได้รับเงินเดือนในอัตราเท่ากับเงินเดือนที่ได้รับอยู่ ทั้งนี้ เฉพาะผู้ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) มีคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา ๓๐

(ข) เป็นผู้ได้รับประกาศนียบัตรประโยคมัธยมศึกษาหรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบได้ไม่ต่ำกว่าประโยคมัธยมศึกษา และเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญในตำแหน่งที่ทำหน้าที่อย่างเดียวกับตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ติดต่อกันมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี

ผู้ใดเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญตามวรรคสอง แต่ไม่อยู่ในเกณฑ์ตาม (ข) ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญไปพลางก่อน เมื่อเข้าเกณฑ์ตาม (ข) ก็ให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี โดยให้ได้รับเงินเดือนในอัตราเท่ากับเงินเดือนที่ได้รับอยู่

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาระดับปริญญาตรีในสถาบันเทคโนโลยีปทุมวัน พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๓๙ บรรดาผู้ซึ่งได้รับประกาศนียบัตรครุเทคนิคชั้นสูง และประกาศนียบัตรวิศวกรรมเมคคาทรอนิกส์ของวิทยาลัยช่างกลปทุมวันตามหลักสูตรของกรมอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีศักดิ์และสิทธิเท่ากับผู้นั้นได้รับปริญญาตามพระราชบัญญัตินี้

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๕๖

มาตรา ๑๗ ผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตขับรถตลอดชีพอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ใช้ใบอนุญาตขับรถนั้นได้ต่อไป

การขอใบแทนใบอนุญาตขับรถตลอดชีพ ให้นำมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และให้คิดค่าธรรมเนียมฉบับละหนึ่งร้อยบาท

**๒. การเปลี่ยนแปลงถ่ายโอนองค์กร และเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กร****ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๔๓ เมื่อได้มีการจัดตั้งกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๓ เสร็จสิ้นลงแล้ว และให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวดำเนินการตามมาตรา ๔๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยประกาศยุติการดำเนินการของสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพในราชกิจจานุเบกษา

ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน เงินงบประมาณ รายได้ และผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้เป็นของกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพตามพระราชบัญญัตินี้

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๖ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ตลอดงบประมาณขององค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทยตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปเป็นของ กทท.

มาตรา ๖๗ ให้ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และบรรดาพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทยตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นผู้ว่าการ รองผู้ว่าการ และพนักงานหรือลูกจ้างของ กทท. แล้วแต่กรณี โดยให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง รวมทั้งสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เท่าที่เคยได้รับอยู่เดิม กับให้ถือว่าเวลาการทำงานของคุณบุคคล ดังกล่าว

ในองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทยเป็นเวลาทำงานใน กกท. นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๖๘ ให้คณะกรรมการองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งอย่างช้าต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ข้อสังเกต การใช้คำว่า “จนกว่าจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้” อาจมีปัญหาช่องว่างของการปฏิบัติหน้าที่ เพราะเมื่อแต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว อาจยังไม่พร้อมที่จะทำงาน พระราชบัญญัติบางฉบับจึงใช้คำว่า จนกว่าคณะกรรมการชุดใหม่เข้ารับหน้าที่

### ๓. บทเฉพาะกาลทำให้กระบวนการทางวินัยต่อเนื่อง

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๓๘ ข้าราชการพลเรือนผู้ใดมีกรณีกระทำผิดวินัยหรือกรณีที่สมควรให้ออกจากราชการอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจสั่งลงโทษผู้นั้น หรือสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ส่วนการสอบสวน การพิจารณา และการดำเนินการเพื่อลงโทษหรือให้ออกจากราชการ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่

(๑) กรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้สั่งให้สอบสวนโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และยังไม่สอบสวนไม่เสร็จ ก็ให้สอบสวนตามกฎหมายนั้นต่อไปจนกว่าจะเสร็จ

(๒) ในกรณีที่ได้มีการสอบสวนหรือพิจารณาโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นเสร็จไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้การสอบสวนหรือพิจารณา แล้วแต่กรณีนั้นเป็นอันใช้ได้

(๓) กรณีที่ได้มีการรายงานหรือส่งเรื่อง หรือนำสำนวนเสนอ หรือสั่งให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาโดยถูกต้องตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น และ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาเรื่องนั้นยังไม่เสร็จ ก็ให้ อ.ก.พ. กระทรวงพิจารณาตามกฎหมายนั้นต่อไปจนกว่าจะเสร็จ



มาตรา ๑๓๙ ข้าราชการพลเรือนซึ่งโอนมาจากพนักงานเทศบาล พนักงานส่วนท้องถิ่นหรือข้าราชการประเภทอื่นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ผู้ใดมีกรณีกระทำผิดวินัยหรือกรณีที่สมควรให้ออกจากงานหรือให้ออกจากราชการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล ระเบียบพนักงานส่วนท้องถิ่น หรือระเบียบข้าราชการนั้นอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ผู้นั้น หรือดำเนินการสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการได้ ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๑๑๑ และมาตรา ๑๒๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๔๐ ผู้ใดถูกลงโทษตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือตามมาตรา ๑๓๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๑๒๕ หรือมาตรา ๑๒๖ แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๔๑ ผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๔๖ มาตรา ๕๙ มาตรา ๙๐ มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๗ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ มาตรา ๑๐๐ หรือมาตรา ๑๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือตามมาตรา ๑๓๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามมาตรา ๑๒๙

มาตรา ๑๔๒ การไต่อยู่ระหว่างดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การดำเนินการต่อไป สำหรับการนั้น ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

มาตรา ๑๔๓ การใดที่เคยดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ก่อนวันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ และมีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จะดำเนินการได้ประการใด ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนดโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

๔. เพื่อเชื่อมโยงถ้อยคำหรือความหมายระหว่างกฎหมายใหม่และกฎหมายเก่า

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๗๒ คำว่า “ทบวงการเมือง” ตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หมายความถึงกระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี

มาตรา ๗๕ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใดอ้างถึงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรืออ้างถึงบทบัญญัติแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ถือว่าบทบัญญัติ



แห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงพระราชบัญญัตินี้ หรือบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ในบทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกัน แล้วแต่กรณี

พระราชบัญญัติบางฉบับมีบทบัญญัติในทำนองนี้เหมือนกัน แต่ไม่ได้อยู่ในหมวดบทเฉพาะกาล ดังตัวอย่างนี้

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๔ บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการส่วนจังหวัด ข้าราชการส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสภาจังหวัด ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ มติ หรือคำสั่งใดได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหัวหน้าผู้บริหารท้องถิ่น ให้ถือว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่เช่นนั้นเท่าที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

๕. เมื่อเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกฎหมาย ที่ทำให้การอ้างอิงกฎหมายอาจมีปัญหา ตัวอย่างการเปลี่ยนต่อระหว่างกฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญาจะเป็นตัวอย่างของสะพานเชื่อมระหว่างสองกฎหมาย

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๙

มาตรา ๘ เมื่อประมวลกฎหมายอาญาได้ใช้บังคับแล้วบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดอ้างถึงกฎหมายลักษณะอาญา หรืออ้างถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายลักษณะอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นอ้างถึงประมวลกฎหมายอาญา หรือบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาในบทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกัน แล้วแต่กรณี

๖. เมื่อแยกอำนาจหน้าที่กรมออกเป็นสองกรม

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๘ ให้ดำเนินการแต่งตั้ง ก.พ.ร. ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้โอนงบประมาณและบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ให้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๘ ทวิ และตามมาตรา ๘ สัตต ในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ร.

ให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คงมีอำนาจหน้าที่เท่าที่ไม่ซ้ำกับอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ร.

ให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดภารกิจของ ก.พ.ร. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม ซึ่งต้องทำให้แล้วเสร็จและเสนอสภาผู้แทนราษฎรภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ข้อสังเกต โปรดพิจารณาถ้อยคำใน วรรคสี่ ที่บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน คงมีอำนาจหน้าที่เท่าที่ไม่ซ้ำกับอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ร.” เป็นการกำหนดลงไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสององค์กรว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงแล้ว ในระหว่างไม่มีกฎหมายเป็นที่ชัดเจนกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรทั้งสองไว้แล้ว จะแก้ปัญหากันอย่างไร

#### ๗. เมื่อมีการลดระดับลูกบทย

การแบ่งส่วนราชการในกระทรวงเป็นกรมนั้น แต่เดิมมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้กระทำเป็น “พระราชกฤษฎีกา” แต่ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา ๒๓๐ บัญญัติว่า การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวงทบวงกรมที่มีได้มีการจัดตั้งกระทรวงทบวงกรมขึ้นใหม่ หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ เพื่อมิให้พระราชกฤษฎีกานี้สับสนกับพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ในส่วนที่เกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการ โดยลดระดับการแบ่งส่วนราชการในกระทรวงให้กระทำเป็น “กฎกระทรวง” ปัญหาจึงมีขึ้นว่า จะต้องรับรองการแบ่งส่วนราชการที่มีอยู่เดิม มิฉะนั้นแล้วก็ต้องแบ่งส่วนราชการในระดับกรมใหม่หมดเป็นกฎกระทรวง ซึ่งย่อมเป็นการสิ้นเปลืองเวลาการ

ทำงานมาก บทเฉพาะกาลมาตราข้างล่างนี้ จึงบัญญัติรับรองสิ่งที่มีมาอยู่ก่อนแล้ว และโปรดสังเกตว่า เนื้อความจะบอกว่าพระราชกฤษฎีกาเดิมให้ใช้บังคับอยู่ต่อไป จนกว่าจะมีกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรมนั้นใหม่ ก็แทนที่เข้าไปเลย โดยพระราชกฤษฎีกานั้นก็จะถูกยกเลิกโดยอัตโนมัติ ไม่ต้องไปเสียเวลาตราพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาเดิมอีก

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๕ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการภายในส่วนราชการตามมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้คงใช้บังคับได้ต่อไป จนกว่าจะมีกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการตามมาตรา ๘ จ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

#### ๘. เพื่อกำหนดให้มีการกระทำที่ถูกต้องตามกฎหมายใหม่

กฎหมายที่กำหนดขึ้นใหม่มักกำหนดกฎเกณฑ์บางอย่างขึ้นมา ทำให้ผู้ที่อยู่ในบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่ตามกฎหมายบางประการ เช่น ต้องมาขออนุญาตหรือมาแจ้ง มิฉะนั้นย่อมมีโทษ หากกฎหมายนั้นมีผลบังคับใช้แล้ว บุคคลย่อมต้องปฏิบัติและมีโทษทันทีถ้าไม่กระทำตาม กฎหมายจึงอนุญาตให้ทอดเวลาออกไประยะหนึ่ง เพื่อประชาชนที่เกี่ยวข้องจะได้ตัดสินใจได้ว่า จะเลิกกระทำการนั้นหรือไม่ หรือต้องการกระทำต่อไป แต่ต้องมาขออนุญาต

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๖๔ สมาคมใดซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักเกี่ยวกับการกีฬาหรือการส่งเสริมการกีฬาโดยตรง ที่ตั้งและดำรงอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ขอรับอนุญาตให้ถูกต้องตามมาตรา ๕๓ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๖๕ คณะบุคคลหรือบุคคลใดซึ่งใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” หรือมีอักษรหรือเครื่องหมายใด แสดงว่าเป็นสมาคม สโมสรหรือคณะบุคคล ซึ่งมีกิจกรรมเกี่ยวกับกีฬาในนามของชาติหรือประเทศไทยอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ขอรับอนุญาตให้ถูกต้องตามมาตรา ๕๔ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

## ๙. กำหนดใช้กฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติเดิมไปพลางก่อน

## ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๖๔ ในระหว่างที่ยังมิได้มีกฎกระทรวง ข้อกำหนด หรือระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กฎกระทรวง ข้อกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศใด ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่ง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติการขนส่ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้คงใช้บังคับต่อไป

ข้อสังเกต มีคำถามอยู่ว่าถ้าไม่มีบทบัญญัติทำนองมาตรา ๑๖๔ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว บรรดาลูกบทเดิมทั้งหมดจะสิ้นผลไปเลยหรือไม่ ขอให้พิจารณาความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) การที่กฎหมายฉบับเดิมได้มีบทบัญญัติให้ออกกฎหมายลำดับรองขึ้นไว้และต่อมากฎหมายฉบับนั้นถูกยกเลิกและมีกฎหมายฉบับใหม่ขึ้นใช้บังคับแทนแล้ว การพิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดหรือข้อเท็จจริงเพื่อบังคับตามกฎหมายฉบับนั้น จะถูกยกเลิกไปด้วยหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับการตรากฎหมายฉบับใหม่ว่ามีสาระสำคัญอย่างไร กล่าวคือ ถ้าหากกฎหมายฉบับใหม่มีลักษณะเป็นเพียงการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายฉบับเดิม โดยบทบัญญัติที่ให้ออกกฎหมายลำดับรองได้ยังคงมีเนื้อหาสาระหรือหลักการเช่นเดียวกับกฎหมายฉบับเดิมทุกประการ ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายฉบับใหม่มีความประสงค์จะให้รายละเอียดต่าง ๆ ที่เคยกำหนดไว้เดิมยังคงใช้บังคับให้ต่อเนื่องกันไป เว้นแต่จะมีการแสดงเจตนาไว้โดยชัดแจ้งว่าต้องการให้สิ้นผลไปทันที ทั้งนี้ สำหรับในเรื่องนี้เมื่อกำหนดให้มีการออกประกาศของผู้อำนวยการทางหลวง เรื่อง การห้ามใช้ยานพาหนะ โดยที่ยานพาหนะนั้นมีน้ำหนัก น้ำหนักบรรทุกหรือน้ำหนักลงเพลาเกินกว่าที่ได้กำหนด เดินบนทางหลวงตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น คงมีหลักการเดียวกับที่กำหนดไว้ในข้อ ๕๖ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงแสดงให้เห็นว่าแม้พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จะยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ฯ แล้วก็ตาม แต่การกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวซึ่งเป็นการกำหนดข้อเท็จจริงขึ้นเพื่อให้บทบัญญัตินี้สามารถบังคับให้เป็นผลขึ้นนั้น ยังคงประสงค์ให้มีการดำเนินการเช่นเดียวกับที่เคยกำหนดไว้เดิมตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ฯ ฉะนั้น การที่พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้มีบทเฉพาะกาลรองรับประกาศต่าง ๆ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๕ฯ ไว้ จึงมิได้หมายความว่าประกาศต่าง ๆ ตามประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวต้องสิ้นผลไปแต่อย่างใด เพราะบทบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับมีเนื้อหาสาระและหลักการเช่นเดียวกันทุก

ประการ นอกจากนี้ การที่จะถือว่าประกาศต่าง ๆ ที่เคยใช้บังคับอยู่เดิมทั้งหมดเป็นอันสิ้นผลไปทันทีที่มีพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ใช้บังคับนั้น ย่อมกระทบกระเทือนต่อการควบคุมดูแลทางหลวงซึ่งจำเป็นต้องมีการดำเนินการต่อเนื่องกัน ซึ่งไม่น่าจะเป็นความประสงค์ของกฎหมายที่จะต้องให้ดำเนินการซ้ำกับที่เคยเป็นอยู่เดิมใหม่ทุกกรณี ด้วยเหตุนี้ ประกาศของผู้อำนวยการทางหลวงฯ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๙ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ จึงยังคงใช้บังคับในช่วงเวลาดังกล่าวได้ (บันทึก เรื่อง การใช้บังคับประกาศผู้อำนวยการทางหลวงที่ออกตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ - คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่องเสร็จที่ ๑๓๙/๒๕๓๖)

(๒) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมได้เสนอแก้ไขพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งตามพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ และให้ใช้ข้อความที่บัญญัติใหม่แทน ในมาตราทั้งสาม บัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในการประกาศและออกคำสั่งแต่งตั้งผู้ตรวจสอบกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และแต่งตั้งกรรมการวิชาการได้เช่นเดียวกับกฎหมายเดิม แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับรายละเอียดวิธีดำเนินการประกาศและอำนาจหน้าที่แตกต่างออกไป ปัญหาที่ว่าประกาศและคำสั่งเดิมยังใช้ได้หรือไม่

การพิจารณาผลบังคับใช้ของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศคำสั่ง ภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจในการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง แล้วนั้น เมื่อกฎหมายแม่บทที่เป็นบทบัญญัติให้อำนาจได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกไปแล้ว พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ทั้งหลายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทเดิม น่าจะได้มีผลบังคับใช้อีกต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (อ้างถึง บันทึก เรื่อง หาหรือการใช้บังคับกฎกระทรวงการคลังและพระราชกฤษฎีกา ส่งพร้อมกับหนังสือถึงกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร. ๑๔๗๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๔) และคำพิพากษาศาลฎีกา (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๑๗ พ.ศ. ๒๕๔๒) วางหลักเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า ในการที่จะวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติฉบับใดซึ่งได้มีบทบัญญัติให้อำนาจออกกฎกระทรวงหรือตราพระราชกฤษฎีกาได้ แต่ต่อมาบทบัญญัติมาตรานั้นได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว บรรดากฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกาที่ได้ออกและตราขึ้นโดยมาตรานั้นจะยังมีผลใช้ได้หรือไม่นั้น ก็ต้องพิจารณาดูว่าบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้บัญญัติในหลักการเดิมหรือได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมหลักการเดิมเสียใหม่ ถ้าปรากฏว่ามีได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักการเดิม บรรดากฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกาที่ได้ใช้ไปแล้วนั้นก็ยังมิผลใช้ได้ ไม่จำเป็นต้องออกกฎกระทรวงหรือตราพระราชกฤษฎีกาใหม่ แต่ถ้าหากว่าได้บัญญัติเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิ่มเติมหลักการขึ้นใหม่แล้ว กฎกระทรวงและพระราชกฤษฎีกาบรรดาที่

ได้ตราขึ้นโดยอาศัยบทมาตรานั้นก็เป็นอันใช้ไม่ได้ จำเป็นจะต้องออกกฎกระทรวงและตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใหม่ เพราะหลักการได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ฉะนั้น หลักการที่บัญญัติไว้ในกฎกระทรวงหรือพระราชกฤษฎีกาย่อมจะเปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงหรือตราพระราชกฤษฎีกา (บันทึก เรื่อง ผลบังคับใช้ของประกาศและคำสั่งที่ออกตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ ภายหลังจากที่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๑ - คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) - เรื่องเสร็จที่ ๕๖๑/๒๕๓๑)

คำพิพากษากฎีกาที่วินิจฉัยในเรื่องนี้ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นคือ คำพิพากษากฎีกาที่ ๑๑๗/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า แม้พระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ รศ. ๑๒๐ มาตรา ๑๓ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ พ.ศ. ๒๔๗๒ มาตรา ๓ ก็ดี แต่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมนั่นเองได้บัญญัติ มาตรา ๑๓ ขึ้นใหม่ให้ใช้แทนมาตรา ๑๓ เดิม โดยมีได้มีข้อความแย้งขัดหรือตัดทอนในมาตรา ๑๓ เดิมออกเลย เป็นแต่เพียงขยายความให้อำนาจแก่เสนาบดีที่จะประกาศยกเว้นหรือห้ามการจับสัตว์น้ำให้กว้างขวางขึ้นอีกเท่านั้น เมื่อมาตรา ๑๓ เดิมที่ถูกยกเลิกไปได้มาตรา ๑๓ ใหม่ เข้ามาใช้แทน และยังคงให้อำนาจเสนาบดีออกประกาศห้ามปรามการจับสัตว์น้ำอยู่ตามเดิม ดังนี้ กฎกระทรวงที่ได้ออกไว้โดยอาศัยความในพระราชบัญญัติอากรค่าน้ำ รศ. ๑๒๐ มาตรา ๑๓ จึงยังคงใช้บังคับอยู่หาเป็นเหตุให้กฎนั้นต้องเลิกไปไม่

ขอให้พิจารณาความเห็นสองเรื่องนี้ประกอบด้วย จะเห็นว่ากฎหมายใหม่นั้นเองหลักการเปลี่ยนและมีเจตนาที่จะไม่นำหลักเกณฑ์เดิมมาใช้

(๑) คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติรายนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า “บรรดา กฎกระทรวง คำสั่ง หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัติรายนต์ พุทธศักราช ๒๔๗๓ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง คำสั่ง หรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ” เมื่อความในข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๐๔) ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๔ (พ.ศ. ๒๕๑๓) ฯ ที่กำหนดจำนวนรายนต์สี่ร้อยข้างในกรุงเทพมหานครไว้ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๔ (๑๔) แห่งพระราชบัญญัติรายนต์ พุทธศักราช ๒๔๗๓ ได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยผลของพระราชบัญญัติรายนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติรายนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนรายนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารในจังหวัดหนึ่ง ๆ ไว้ ดังนั้น ข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวจึงถือว่าเป็นข้อความที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติรายนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และไม่สามารถนำมาใช้กับพระราชบัญญัติรายนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามบท



เฉพาะกาลดังกล่าวได้ เพราะตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อาจออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนรถยนต์รับจ้างบรรทุกคนโดยสารในจังหวัดหนึ่ง ๆ ได้ เพราะฉะนั้น กฎกระทรวงดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับต่อไป เนื่องจากตามบทเฉพาะกาลนั้นกฎกระทรวงเดิมที่จะใช้บังคับได้จะต้องสามารถออกกฎกระทรวงใหม่ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ด้วย (บันทึก เรื่อง การทบทวนความเห็นเรื่องการกำหนดจำนวนรถยนต์สี่ล้อรับจ้างบรรทุกคนโดยสารได้ไม่เกินเจ็ดคนที่จะจดทะเบียนในกรุงเทพมหานครตามกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติรถยนต์ พุทธศักราช ๒๕๓๓ ยังคงมีผลใช้บังคับหรือไม่ (ตีความมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พุทธศักราช ๒๕๓๓ และมาตรา ๕ และมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒) – คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) – เรื่องเสร็จที่ ๔๘๘/๒๕๒๙)

(๒) เมื่อพระราชบัญญัติฉบับใดได้มีพระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นภายหลังยกเลิกเสียทั้งฉบับ รวมทั้งกฎและข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้น ตลอดจนบทกฎหมายอื่นที่ขัดแย้ง ตามหลักทั่วไปแล้ว การยกเลิกพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บทย่อมมีผลทำให้พระราชบัญญัติ กฤษฎีกา กฎกระทรวง คำสั่ง และข้อบังคับทั้งหลายซึ่งได้ออกใช้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ได้ถูกยกเลิกนั้นต้องถูกยกเลิกไปด้วย เว้นแต่ในบางกรณีซึ่งพระราชบัญญัติที่ออกภายหลังจะมีข้อความแสดงให้เห็นว่าเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ถูกยกเลิกเพื่อให้เหมาะสมหรือสมบูรณ์ยิ่งขึ้น แต่ยังคงมีวัตถุประสงค์ส่วนใหญ่และวิธีดำเนินการอันเป็นสาระสำคัญตรงกัน ซึ่งจะต้องพิจารณาเทียบเคียงกันโดยละเอียดเป็นราย ๆ ไป ทั้งนี้ มีข้อควรสังเกตว่า ในกรณีที่ยกเลิกพระราชบัญญัติใด ๆ ทั้งฉบับ โดยตราพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นแทนที่ มักจะมีบทเฉพาะกาลไว้ในพระราชบัญญัติฉบับหลังว่า ในระหว่างที่ยังไม่ได้ตราพระราชบัญญัติกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือข้อบังคับขึ้นใหม่ ให้ใช้พระราชบัญญัติกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่แต่เดิมนั้นบังคับได้โดยอนุโลมเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัติที่ออกภายหลัง

กรณีตามข้อหาเรื่องนี้ มีข้อเท็จจริงว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ หากจะพิจารณาโดยผิวเผินก็ดูจะเป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติที่ถูกยกเลิกให้ดีขึ้นแต่ยังคงมีวัตถุประสงค์สาระสำคัญส่วนใหญ่อย่างเดียวกัน ยิ่งกว่านั้นพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ ยังได้บัญญัติเป็นทำนองบทเฉพาะกาลไว้ในมาตรา ๒๔ ว่า

“มาตรา ๒๔ กิจการอุตสาหกรรมใด ประเภทใด หรือขนาดใดต้องห้ามมิให้ประกอบ หรือให้ประกอบได้ภายใต้เงื่อนไขอย่างไร และหรือระยะเวลาเท่าใด ให้ประกาศกำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงที่ออกตามความในวรรคก่อน ไม่กระทบกระทั่งอุตสาหกรรมที่มีผู้ประกอบการอยู่แล้ว หรือได้รับอนุญาตให้ตั้งหรือประกอบได้แล้วก่อนวันประกาศกฎกระทรวง”

และมาตรา ๓๒ วรรคแรกบัญญัติว่า

“ให้ถือว่าบุคคลผู้ได้รับการส่งเสริมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นผู้ได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขและระยะเวลาที่ปรากฏในความตกลงที่ได้ทำไว้เกี่ยวกับการที่ได้รับการส่งเสริมนั้น”

ความในสองมาตราดังกล่าวนี้ย่อมมีความหมายตรงกันว่า กิจกรรมอุตสาหกรรมใด ประเภทใด หรือขนาดใดที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจกรรมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ นี้ ใช้บังคับ จะไม่ได้รับการกระทบกระทั่ง หรือถูกยกเลิกการประกอบไปโดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้ อยู่ภายใต้เงื่อนไขและระยะเวลาที่ปรากฏในความตกลงที่ได้ทำไว้เกี่ยวกับการที่ได้รับการส่งเสริมนั้น ซึ่งอาจถือเป็นข้อสันนิษฐานให้เข้าใจได้ว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกิจกรรมอุตสาหกรรมบางประเภทที่ห้ามประกอบ พ.ศ. ๒๕๐๓ ยังคงใช้ได้อยู่ อย่างไรก็ตาม เมื่อได้นำบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ถูกยกเลิกไปและตราพระราชบัญญัติใหม่ขึ้นใช้แทนที่ใน พ.ศ. ๒๕๐๕ มาพิจารณาเทียบเคียงโดยถ่วงแท้จะเห็นได้ว่า การที่จะตีความว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังใช้ได้อยู่นั้น น่าจะไม่ใช่การถูกต้อง ทั้งนี้ต้องเหตุ ๓ ประการ กล่าวคือ

(๑) บทเฉพาะกาลมาตรา ๒๔ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจกรรมอุตสาหกรรมนั้น กล่าวถึงอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นหรือมีอยู่ก่อนจะได้รับการส่งเสริมต่อไป แต่พระราชกฤษฎีกาที่เป็นปัญหา กล่าวถึงกิจกรรมอุตสาหกรรมที่ห้ามมิให้ประกอบหาใช้ที่จะส่งเสริมไม่

(๒) การระบุห้ามประกอบกิจกรรมอุตสาหกรรมใดนั้น ในพระราชบัญญัติใหม่ให้ออกเป็นกฎกระทรวง ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีดำเนินการขึ้นใหม่ หากจะตีความว่า พระราชกฤษฎีกานั้นยังใช้ได้ขณะนี้ จะไม่มีวิธีการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชกฤษฎีกานั้นให้เหมาะสมตามกาลสมัยได้ จึงเห็นได้ชัดว่าพระราชบัญญัติใหม่มิได้มีความประสงค์เช่นนั้น และ

(๓) การฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ห้ามหรือมา เดิมบัญญัติให้เป็นความผิดในทางอาญา (มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๗) แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจกรรมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๐๓ หาได้บัญญัติให้เป็นความผิดอาญาไม่ จะต้องถือว่าได้เปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในส่วนสำคัญด้วยเหตุดังกล่าวมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกิจกรรมอุตสาหกรรมบางประเภทที่ห้าม

บันทึก เรื่อง การหรือเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกิจกรรมอุตสาหกรรมบางประเภทที่ห้ามประกอบ พ.ศ. ๒๕๐๓ - คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) - เรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๕๐๕



๑๐. เพื่อให้มีความต่อเนื่องของอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ  
โปรดสังเกตความในวรรคสองของตัวอย่างนี้ เป็นตัวอย่างที่ดี และควรเขียนไว้  
ด้วย เพื่อแก้ปัญหาองค์ประชุมซึ่งเราจะไม่อาจทราบได้เลยว่าจะเกิดขึ้นหรือไม่ แต่ก็เขียนปิดช่อง  
ไว้เผื่อถ้ามีปัญหา

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๘๖ ให้คณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย  
ตุลาการซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตุลาการ  
ศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีการเลือกกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม  
ผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัตินี้แล้วเสร็จ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้  
ใช้บังคับ

ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการตุลาการตามวรรคหนึ่งว่างลง และมีกรรมการตุลาการ  
เหลืออยู่ไม่พอที่จะเป็นองค์ประชุม ก็ให้กรรมการตุลาการที่เหลืออยู่ดำเนินการต่อไปได้ ทั้งนี้  
เฉพาะการดำเนินการที่จำเป็นเพื่อมิให้เสียหายแก่ราชการ

๑๑. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงภาษีอักษรหรือค่าธรรมเนียมในอัตราใหม่ เพื่อ  
กำหนดภาระภาษีให้เป็นที่แน่ชัด

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๖๗ รถที่ได้เสียภาษีตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ไว้แล้วก่อนที่  
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและยังไม่ถึงกำหนดเสียภาษีครั้งถัดไป ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี  
ตามพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะครบกำหนดเวลาที่ได้เสียภาษีไว้

ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดให้รถตามวรรคหนึ่ง ซึ่งจะชำระภาษีครั้งแรกตาม  
พระราชบัญญัตินี้ ต้องชำระภาษีคราวละกี่งวดก็ได้

๑๒. คำขอใบอนุญาตที่ยังพิจารณาไม่เสร็จ

**ตัวอย่าง**

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๖๘ คำขออนุญาตใด ๆ ที่ได้ยื่นไว้ตามพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ.  
๒๕๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๘ และยังคงอยู่ใน  
ระหว่างการพิจารณา ให้ถือว่าเป็นคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม และถ้าคำขอ

อนุญาตดังกล่าวมีข้อความแตกต่างไปจากคำขออนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำขออนุญาตเพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ได้

#### ๑๓. การบริการประชาชนในกรณีที่ว่าราชการยังไม่พร้อม

##### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๖๙ ในเขตท้องที่จังหวัดใดในระหว่างที่ยังไม่มีขนส่งจังหวัดให้อำนาจและหน้าที่ของขนส่งจังหวัด เป็นอำนาจและหน้าที่ของนายทะเบียนกลาง

#### ๑๔. เพื่อให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปให้ครบถ้วน

##### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๔๓ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๓๒๗ (๙) ของรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดระยะเวลาการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นทุกฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ตราขึ้นใหม่ประกาศใช้บังคับ ซึ่งจะกำหนดระยะเวลาให้แตกต่างกันตามสภาพความพร้อมที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นแต่ละแห่งก็ได้ แต่ต้องมีให้เกินห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ

#### ๑๕. เพื่ออุดช่องว่างในกรณีที่กฎหมายยังไม่มี

##### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๒๖ ในกรณีที่มีการสรรหากรรมการในระหว่างที่ยังไม่มีประธานศาลปกครองสูงสุดให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตามมาตรา ๗ มีจำนวนสิบสี่คนประกอบด้วย

ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน และผู้แทนพรรคการเมืองที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ

๑๖. เพื่อเร่งรัดให้มีการแต่งตั้งกรรมการหรือสรรหากรรมการโดยเร็ว

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒  
มาตรา ๖๖ ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการตามมาตรา ๘ ให้แล้วเสร็จ  
ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ  
กำหนดวันดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง ให้หมายถึงวันในสมัยประชุมของรัฐสภา

๑๗. เขตอำนาจศาล

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒  
มาตรา ๑๐๕ บรรดาคดีที่ได้ยื่นฟ้องหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล  
อื่นอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้  
ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไปจนคดีนั้นถึงที่สุด  
มาตรา ๑๐๖ สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑  
แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจ  
ของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

๑๘. บทเร่งรัดและบทบังคับ

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒  
มาตรา ๗๑ ให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานการศึกษา และสถานศึกษาที่มีอยู่  
ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงมีฐานะและอำนาจหน้าที่เช่นเดิม จนกว่าจะได้มีการ  
จัดระบบการบริหารและการจัดการศึกษาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินสาม  
ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

การเขียนบทเฉพาะกาลทำนองนี้มีประเด็นพิจารณาว่าเป็นบทบังคับหรือบท  
เร่งรัด ซึ่งมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๑ มีบทเฉพาะกาลบัญญัติ  
ดังนี้

“มาตรา ๕๔ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภา  
มหาวิทยาลัยอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงปฏิบัติหน้าที่นายกสภามหาวิทยาลัยและ  
กรรมการสภามหาวิทยาลัยต่อไป จนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภา  
มหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีการแต่งตั้งกรรมการสภา  
มหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้  
บังคับ”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทเฉพาะกาลที่บัญญัติรองรับให้นายกสภามหาวิทยาลัย  
และกรรมการสภามหาวิทยาลัยซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๑ ใช้บังคับ คงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีการเลือกตั้ง  
กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่  
วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้ก็เพราะต้องการจะให้  
มีการแต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิและเลือกตั้ง  
กรรมการสภามหาวิทยาลัยโดยเร็ว เป็นข้อกำหนดเร่งรัดให้ดำเนินการจัดให้มีการกรรมการสภา  
มหาวิทยาลัยชุดใหม่ มิใช่เป็นเงื่อนไขหรือกำหนดเวลาที่จะทำให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยชุด  
เก่าพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด นอกจากนี้การตีความในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลไม่มีกรรมการ  
สภามหาวิทยาลัยอยู่ปฏิบัติหน้าที่นั้น กล่าวโดยสรุป เห็นว่า กำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวัน  
ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๑ นั้น

บัญญัติขึ้นเพื่อเร่งรัดการแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยเท่านั้น เพราะฉะนั้น  
เมื่อยังไม่แต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดใหม่ กรรมการสภาวิทยาลัยชุดเก่าจึงยังคง  
ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๑ ) – คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่าง  
กฎหมาย)– เรื่องเสร็จที่ ๔๕๓/๒๕๓๒

(๒) มาตรา ๘๖ บรรดาบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษา  
น้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษา  
น้ำมันเชื้อเพลิงให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้  
ทั้งนี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้  
ใช้บังคับแทน ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

กำหนดเวลาหนึ่งปีตามมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง  
พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการบัญญัติขึ้นเพื่อเร่งรัดการดำเนินการออกกฎกระทรวงเท่านั้น ดังนั้น แม้จะ  
พ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงใช้บังคับแล้วและยังไม่มี

กฎกระทรวงตามกฎหมายดังกล่าวออกมาใช้บังคับก็ตาม บรรดาบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ ก็ยังมีผลใช้บังคับอยู่ การปฏิบัติและการกำกับดูแลจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัตินั้น

การวินิจฉัยให้บุคคลรับโทษทางอาญาซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตร่างกายและเสรีภาพของบุคคลเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นประเด็นเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การนำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษมาใช้บังคับในกรณีนี้ต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายตามมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้นำบทกำหนดความผิดอาญาและบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๕๗๔ มาใช้บังคับ เพราะหากไม่มีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งผู้กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดย่อมไม่อาจทราบได้ว่าในขณะที่ตนกระทำการดังกล่าวจะเป็นความผิดและจะต้องได้รับโทษอาญาหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) โดยมติเสียงข้างมาก จึงเห็นว่าเมื่อมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒ ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้นำบทกำหนดโทษมาใช้บังคับด้วย การนำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิงมาใช้บังคับจึงไม่รวมถึงบทกำหนดโทษสำหรับกรณีที่เกิดความผิดโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๕๒- คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่)- เรื่องเสร็จที่ ๒๙๗/๒๕๕๕

(๓) บทบัญญัติมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นระยะเวลาเร่งรัดในการดำเนินการ แต่แม้จะไม่มีผลในทางทำให้กระทบต่อฐานะและอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ แต่ก็มีความเกี่ยวข้องกับความรู้สึกชอบในทางการเมืองหรือทางวินัยที่ต้องสามารถอธิบายได้ (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ - คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่๑) - เรื่องเสร็จที่ ๑๔๙/๒๕๕๕)

อย่างไรก็ตาม ไม่ควรสับสนกับบทบัญญัติที่เป็นบทบังคับ ตามความเห็นต่อไปนี้

มาตรา ๒๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้ศาลเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจออกหมายจับมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มากขึ้น โดยกำหนดให้ผู้ที่มิอำนาจออกหมายจับและผู้ที่ปฏิบัติการจับกุมเป็นคนละองค์กัน อันจะเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของ

ประชาชนตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉะนั้น การที่บทเฉพาะกาล มาตรา ๓๓๕ (๖) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติมิให้นำมาตรา ๒๓๗ มาใช้ บังคับจนกว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ นั้น เห็นว่า เงื่อนไขการบังคับใช้มาตรา ๒๓๗ อยู่ที่กำหนดเวลาห้าปีมากกว่าการ แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กำหนดเวลาดังกล่าวจึงเป็นบทบังคับเด็ดขาด เพราะเป็นการกำหนด เงื่อนไขเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น เมื่อครบกำหนดระยะเวลาห้า ปี นับแต่วันที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกาศใช้บังคับแล้ว แม้ว่าจะยังไม่มี การแก้ไข มาตรา ๕๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๓๗ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ตาม มาตรา ๒๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็ จะมีผลใช้บังคับ ส่วนมาตรา ๕๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นอันใช้ บังคับมิได้

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทหหรือปัญหาของกฎหมายเกี่ยวกับการจับ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เรื่องเสร็จที่ ๕๗๘/๒๕๕๕

## บัญชีและตารางท้ายพระราชบัญญัติ

บัญชีและตารางท้ายเป็นเครื่องมือที่จะนำรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายที่อาจมีอยู่มาก หรืออาจเพิ่มเติมในภายหลังอีก ออกไปจากตัวพระราชบัญญัติ เพื่อให้ตัวพระราชบัญญัติมีเนื้อหาแต่หลักการ ไม่หนัก ซึ่งก็จะช่วยให้กฎหมายซับซ้อนน้อยลงได้ ตัวอย่างการร่างกฎหมายของบางประเทศได้ใช้บัญชีท้ายเพื่อประโยชน์ในการกำหนดนิยาม ระบุยกเลิกกฎหมายใดบ้าง กำหนดรายละเอียดของกฎหมาย เช่น มาตรการใดบ้างที่เป็นการคุ้มครองประชาชน กำหนดวิธีพิจารณา ซึ่งทำให้ตัวพระราชบัญญัติเบาตัวขึ้นมาก เหลือแต่กรอบกฎหมายเท่านั้น

ในการร่างกฎหมายไทยได้ใช้บัญชีและตารางท้ายเพื่อการดังต่อไปนี้

๑. กำหนดค่าธรรมเนียม เช่น ค่าธรรมเนียมคำขอ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาต ค่าต่ออายุใบอนุญาต ค่าแก้ไขหรือเพิ่มเติมทะเบียนและใบอนุญาต ค่าหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียน กำหนดอัตราภาษี ซึ่งดูตัวอย่างได้จากบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือประมวลรัษฎากร เป็นต้น

๒. กำหนดชื่อกฎหมายที่ต้องการยกเลิก

<p>ตัวอย่าง</p> <p>พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๔๖</p> <p>มาตรา ๓ ให้ยกเลิกกฎหมายตามที่ระบุในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้</p>
--

การยกเลิกกฎหมายโดยพระราชบัญญัติข้างต้นนี้ มีความจำเป็นต้องทำเป็นบัญชีท้าย เนื่องจากเสนอเลิกกฎหมายจำนวนมาก การนำไปเขียนเป็นมาตราในพระราชบัญญัติอาจกระทำได้ แต่ก็จะทำให้กฎหมายยาวรุงรังมาก

๓. กำหนดรายการฐานความผิด ซึ่งมีผลเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้กฎหมายไปในตัวด้วย

<p>ตัวอย่าง</p> <p>พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔</p>
--

มาตรา ๑๗ ความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหายอันอาจขอรับค่าตอบแทนได้ต้องเป็นความผิดตามรายการที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้

#### ๔. กำหนดกิจการที่อนุญาตให้กระทำหรือไม่ให้กระทำ

##### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบัญชีท้ายดังต่อไปนี้

บัญชีหนึ่ง กำหนดธุรกิจที่ไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวประกอบกิจการ  
บัญชีสอง ธุรกิจที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือความมั่นคงของประเทศหรือมีผลกระทบต่อศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ทัศนกรรมพื้นบ้าน หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

บัญชีสาม ธุรกิจที่คนไทยยังไม่มีความพร้อมที่จะแข่งขันในการประกอบกิจการกับคนต่างด้าว

หรือตัวอย่างของการกำหนดการเล่นการพนันในบัญชีท้ายของพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๕๗๘

#### ๕. แนวนอนุสัญญาหรือความตกลง

##### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันทางกงสุล พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีอนุสัญญารุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางกงสุล ซึ่งทำเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๖ แนบท้าย

พระราชบัญญัติว่าด้วยเอกสิทธิและความคุ้มกันทางทูต พ.ศ. ๒๕๒๗ ซึ่งมีอนุสัญญารุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางทูต ซึ่งทำเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๔ แนบท้าย

#### แบบกฎหมายการแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีท้าย

##### ตัวอย่าง

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ พ.ศ. ๒๕๒๙

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบัญชีอัตราภาษีรถตามมาตรา ๘๕ ท้ายพระราชบัญญัติการ



ขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และให้ใช้บัญชีอัตราภาษีรถตามมาตรา ๘๕ ท้ายพระราชกำหนดนี้แทน

**ตัวอย่าง**

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๓๔  
มาตรา ๒๗ ให้ยกเลิกความใน (๒) สำหรับบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล  
แห่งบัญชีอัตราภาษีเงินได้ท้ายหมวด ๓ ในลักษณะ ๒ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย  
พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๒๙ และให้ใช้ความ  
ต่อไปนี้แทน

## บทที่ ๓

### แบบของกฎหมายลำดับรอง

การปฏิบัติงานร่างกฎหมายไม่ได้จบลงเมื่อพระราชบัญญัติได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง ๆ จะมีบทบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมายให้ฝ่ายบริหารหรือผู้มีหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายไปกำหนดรายละเอียดของการบังคับใช้กฎหมายต่อไปเป็นกฎหมายอีกระดับหนึ่ง ผู้ร่างกฎหมายจึงมีหน้าที่ต่อเรื่องที่จะต้องพิจารณายกร่างรายละเอียดที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้ เพื่อให้การใช้กฎหมายมีความสมบูรณ์ขึ้นมา รูปแบบของกฎหมายดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศก็ตาม เราเรียกกันโดยรวมว่า “กฎหมายลำดับรอง”

กฎหมายลำดับรองมีกฎเกณฑ์ในการจัดทำและการประกาศใช้แตกต่างไปจากการตราพระราชบัญญัติ ทั้งมีหลักเกณฑ์ในการยกร่างที่อาจเหมือนกันและแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติบางประการ

เมื่อการยกร่างกฎหมายลำดับรองเป็นการพิจารณาลงไปในรายละเอียดจากที่พระราชบัญญัติแม่บทให้อำนาจ การยกร่างจึงเป็นภาระที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องเข้าใจขอบเขตเนื้อหาและความเชื่อมโยงของกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจประกอบกับจะต้องมีความรู้ในทางเทคนิคของการร่างกฎหมายลำดับรองแต่ละประเภท การยกร่างกฎหมายลำดับรองจึงยากกว่าพระราชบัญญัติด้วยซ้ำไป

#### ๑. ความหมายของกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรองคือการที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้บุคคลอื่นทำการออกกฎหมายข้อบังคับที่เป็นอำนาจของตนแทนตน และกฎหมายข้อบังคับนั้นมีผลบังคับเสมือนหนึ่งว่าได้ออกโดยผู้มอบอำนาจ กฎข้อบังคับที่ผู้รับมอบอำนาจตราขึ้นนี้ ในทางวิชาการมีคำที่ใช้เรียกอยู่หลายชื่อ เช่น “delegated legislation” เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาเพื่อให้ไปออกกฎหมายต่อไป หรือ “subsidiary legislation” เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีลำดับอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติซึ่งออกโดยรัฐสภา หรือ “subordinate legislation” เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ทำขึ้นโดยองค์กรที่มีอำนาจอยู่ภายใต้รัฐสภา หรือในบางครั้งเรียกว่า “Legislative without Legislatures” คือกฎหมายที่ไม่ได้จัดทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

แต่เดิมแนวคิดเรื่องการมอบอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นที่ถกเถียงกันอย่างมากในต่างประเทศว่ากระทำได้หรือไม่ และในขอบเขตเพียงใด เพราะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในประเทศอังกฤษถือว่ารัฐสภาเป็นที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ แต่ก็เห็นว่ารัฐสภาอาจมอบอำนาจในการออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้ ผลของการมอบอำนาจทำให้เกิดกฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจ (delegated legislation) หรือกฎหมายลำดับรอง

(subordinate legislation) แต่อำนาจที่ได้มานี้ไม่ได้มีโดยไม่มีขอบเขตจำกัด แต่เป็นเพียงอำนาจรอง เพราะถูกจำกัดตามพระราชบัญญัติที่มอบให้<sup>๑</sup>

ในประเทศอื่น เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาหรือประเทศฝรั่งเศส แต่เดิมก็ได้มีการนำหลักผู้รับมอบอำนาจไม่อาจมอบอำนาจต่อได้ (delegate potestas non potest delegari) อันเป็นหลักทางกฎหมายเอกชนมาเป็นข้ออ้างอิงไม่ให้มอบอำนาจ โดยมีความเห็นกันว่าองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจโอนอำนาจนิติบัญญัติให้แก่ผู้อื่นได้ เพราะเป็นอำนาจที่ได้รับมอบจากประชาชน แต่ต่อมาความจำเป็นและประสบการณ์ในการบังคับใช้กฎหมายทำให้มีการยอมรับว่า ฝ่ายนิติบัญญัติอาจมอบอำนาจของตนให้ผู้อื่นเพิ่มเติมรายละเอียดเพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายได้ (fill up in details) หรืออีกนัยหนึ่งคือ การมอบอำนาจจะมีขึ้นก็เพียงเพื่อการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งหลาย จะเห็นได้ว่า การออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายปกครองจึงมีแนวความคิดมาจากเพื่อวัตถุประสงค์การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และปัจจุบันก็ปรากฏว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารนี้เมื่อรวมกันแล้วมีจำนวนมากมายิ่งกว่ากฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติเสียอีก

ในตำราบางเล่มอธิบายว่า อาจเปรียบเทียบบัญญัติกฎหมายแม่บทได้สร้างเค้าโครงหรือโครงกระดูก (skeleton of an Act) ขึ้นมา แล้วกฎหมายลำดับรองก็สร้างเนื้อหนัง (flesh and blood) ของกฎหมายให้เป็นตัวตนขึ้น<sup>๒</sup>

โดยสรุปแล้ว ได้ยอมรับกันมาโดยตลอดว่าการมอบอำนาจในการออกกฎหมายไปให้ฝ่ายบริหารนี้กระทำได้ และไม่ได้หมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัติมอบไปโดยเด็ดขาด ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถที่จะกำหนดนโยบายของกฎหมายและหลักการการใช้อำนาจและทิศทางการใช้อำนาจได้ รวมทั้งสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจได้ ซึ่งถ้าได้ศึกษาต่อไปแล้วจะเห็นว่ารัฐสภาของบางประเทศได้คิดค้นวิธีการที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจไม่ว่าจะต้องมาขออนุญาตจากสภาก่อนหรือถูกตรวจสอบภายหลังก็ตาม

ในประเทศไทย ถ้าพิจารณาจากวิวัฒนาการที่มีการมอบอำนาจนิติบัญญัติของพระมหากษัตริย์ให้แก่เสนาบดีตั้งแต่สมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ก็เป็นที่ยอมรับมาตลอดว่าการมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองออกกฎหมายข้อบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายสามารถกระทำได้

## ๒. ความจำเป็นในการมีกฎหมายลำดับรอง

ในประเทศอังกฤษมีประเด็นถกเถียงกันมากถึงขอบเขตของการมอบอำนาจการออกกฎหมายให้ฝ่ายบริหาร ในรายงานของคณะกรรมการ Committee on Ministers' Powers

<sup>๑</sup> David Foulkes, Administrative Law, 5th ed., London: Butterworths, pp. 58-59.

<sup>๒</sup> VCRAC, Legislative Drafting, London: Cavendish Publishing Ltd., 1998 ed., p. 214.

(1932) Cmnd 4060 ได้สรุปว่าเป็นความจำเป็นและให้เหตุผลความจำเป็นในการให้อำนาจนี้ไว้ดังนี้

(๑) เหตุผลในด้านเวลา (**pressure on parliament time**) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่มีแต่เฉพาะการตรากฎหมาย คงเป็นไปไม่ได้ที่ในการตรากฎหมายนั้นฝ่ายรัฐสภาจะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของกฎหมายไว้ได้ทั้งหมด การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงเป็นเพียงการกำหนดกรอบของสิทธิหน้าที่ของประชาชน หรือขอบเขตของการจำกัดสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชน และมอบให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดรายละเอียดเป็นกฎหมายลำดับรองต่อไป

(๒) เป็นไปไม่ได้ที่จะพิจารณาเรื่องที่เป็นรายละเอียด (**inability of Parliament to deal with technical matters**) พระราชบัญญัติหลายฉบับมีเนื้อหาเป็นเรื่องทางเทคนิค การกำหนดรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติทุกเรื่องเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ เพราะนอกจากจะใช้เวลาในการตรวจพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติมาก ยังทำให้เนื้อหาของพระราชบัญญัติยาวควรมอบรายละเอียดให้ผู้มีความชำนาญเป็นผู้กำหนด

(๓) ความต้องการที่จะปรับกฎหมายให้เข้ากับสถานการณ์ (**need for flexibility**) กฎเกณฑ์ในกฎหมายเมื่อกำหนดเป็นพระราชบัญญัติแล้วผลที่ตามมาคือเคร่งครัดตายตัว ขาดความยืดหยุ่นและไม่เหมาะกับกาลสมัย กฎหมายลำดับรองอาจช่วยให้มีการใช้กฎหมายที่เหมาะสมกับกาลสมัยได้

(๔) เหตุผลของความรีบด่วน (**emergency situations**) หากจะต้องตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติทุกเรื่องแล้วอาจไม่ทันต่อสถานการณ์ ถ้าพระราชบัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง ก็ทำให้ทันต่อเหตุการณ์ได้

### ๓. กฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ

#### (๑) ประกาศพระบรมราชโองการ

ประกาศพระบรมราชโองการแต่เดิมใช้กันอยู่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจในการตรากฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นมีศักดิ์อย่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น แต่สำหรับประกาศพระบรมราชโองการที่เป็นกฎหมายลำดับรองในปัจจุบันนี้ที่ยังคงเหลืออยู่ ได้แก่ พระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึก ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗

## (๒) พระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารซึ่งประมุขของรัฐในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารเป็นผู้ตราตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรองรับพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาอย่างชัดเจนในมาตรา ๒๒๑ ซึ่งมีความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย”

มีข้อสังเกตว่า กฎหมายที่ตราขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์หลายฉบับจะเรียกว่าพระราชกฤษฎีกาเช่นกัน ตัวอย่างเช่น “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้ค่านามสตรี พุทธศักราช ๒๔๖๐” หรือ “พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และ ๒ ที่ได้ตรวจพิจารณาใหม่” ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน พระพุทธศักราช ๒๔๖๖ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่จริงแล้วมีค่าบังคับใช้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ จนกระทั่งเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๕ จึงบัญญัติชัดเจนว่าพระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรองที่รัฐบาลถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น

พระราชกฤษฎีกามีสองประเภท คือ

๑) พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรง โดยไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทใดประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นมาได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย การตราพระราชกฤษฎีกาในลักษณะนี้ผู้เสนอก็คงยังคงเป็นคณะรัฐมนตรี แต่สามารถตราขึ้นโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจกฎหมายแม่บทใด เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารซึ่งไม่เป็นข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อพิจารณาบทอาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกานี้ให้ดีจะเห็นว่าพระราชกฤษฎีกานี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๗๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๙ เพียงมาตราเดียวเท่านั้น ร่างกฎหมายนี้ไม่ได้หลงลืมที่อ้างเพียงรัฐธรรมนูญและขาดพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บท ถ้าถามว่าพระราชกฤษฎีกาในลักษณะนี้มีผลสมบูรณ์หรือไม่ ก็ตอบว่าสมบูรณ์ เพราะพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญที่จะตราพระราชกฤษฎีกาได้ก็ไม่ได้ที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย พระราชกฤษฎีกาเช่นนี้จะพบไม่บ่อยนัก

อย่างไรก็ตาม การตราพระราชกฤษฎีกาในลักษณะนี้จะไม่สามารถกระทำได้ในขณะใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เนื่องจากในรัฐธรรมนูญฉบับนั้นไม่ได้ให้อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาเช่นนี้ได้ ถ้าสังเกตถ้อยคำในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้บัญญัติอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยมีถ้อยคำที่แตกต่างออกไปจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นว่า “มาตรา ๑๙๒ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่ง

พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น” ในระหว่างนั้นจึงมีความขัดข้องไม่สามารถออกกฎหมายลำดับรองเป็นพระราชกฤษฎีกาในบางกิจการได้ โดยเฉพาะเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ก็ไม่มีอะไร นอกจากบอกว่าการจ่ายเงินดังต่อไปนี้ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ เช่น เงินค่าเช่าบ้าน เงินเบี้ยประชุมต่าง ๆ เงินเดือนระหว่างลา หรือค่าใช้จ่ายเดินทาง กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา จนกระทั่งเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยกเลิกไปในปี ๒๕๑๙ รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มา จึงมีหลักการให้ตราพระราชกฤษฎีกาในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๗๕ อีก ปัจจุบันจึงถือเป็นแนวทางการตราพระราชกฤษฎีกาอย่างหนึ่งว่า ถ้าไม่มีอำนาจใดมาตัดรอนแล้ว ฝ่ายบริหารสามารถออกพระราชกฤษฎีกากำหนดการใดๆ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายได้<sup>๓</sup>

๒) พระราชกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นลูกบทของพระราชบัญญัติ จะเห็นได้ว่าพระราชกฤษฎีกาประเภทนี้เป็นแบบปรกติที่เห็นอยู่ทั่วไป การอ้างบทอาศัยอำนาจจะอ้างที่มาของการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ ประกอบกับบทอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บท

การออกกฎหมายลำดับรองโดยกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาจะใช้ในกรณีที่สำคัญมากกว่าปรกติ หรือเป็นส่วนที่ขยายต่อจากพระราชบัญญัติ ประเพณีการตราพระราชกฤษฎีกานั้นพระราชกฤษฎีกาจะต้องทูลเกล้าฯ เพื่อที่รัฐบาลจะต้องตระหนักว่าอำนาจออกกฎหมายลำดับรองในเรื่องนี้มีใช้อำนาจของรัฐบาลโดยลำพัง แต่จะต้องมีเหตุผลเหมาะสมที่จะสามารถถวายนำอธิบายต่อพระมหากษัตริย์ได้ ก่อนทรงลงพระปรมาภิไธย

กิจการที่ถือว่ามีความสำคัญมีตัวอย่างเช่น

การลดหรือยกเว้นภาษี ซึ่งประมวลรัษฎากรให้กระทำได้ แต่จะในอัตราหรือกฎเกณฑ์อย่างไร ให้กำหนดออกมาเป็นพระราชกฤษฎีกา (เช่น พระราชกฤษฎีกาออกตามประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ ๔๑๔) พ.ศ. ๒๕๕๖)

การกำหนดบริเวณสำรวจที่ดินที่จะเวนคืน โดยที่การเข้าไปสำรวจทำข้อมูลเพื่อเวนคืนที่ดินจะต้องมีการกระทำที่เป็นการรบกวนสิทธิของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง เช่น เข้าไปในบริเวณที่ดิน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงกำหนดว่าถ้าจะกำหนดบริเวณที่จะเข้าไปสำรวจเพื่อการเวนคืนแล้ว ก็ให้กำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกา

อีกตัวอย่างหนึ่งที่เห็นได้ชัดก็คือ การจัดองค์กรภาครัฐบางประเภท เพื่อให้มีความคล่องตัวต่อการจัดบริการสาธารณะ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในรูปขององค์การรัฐบาล พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๙๖ ได้กำหนดว่า เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ในการ

<sup>๓</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๐ น ๑๒๘.

เศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เราจึงได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๙ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. ๒๔๙๗ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบินพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปของพระราชกฤษฎีกาขึ้นมา หรือการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็มีเหตุผลความเป็นมาในทำนองเดียวกัน ที่จะให้จัดตั้งองค์การมหาชนได้โดยคล่องตัว เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งภาครัฐที่ตอบสนองต่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นหน้าที่ของรัฐบาล เช่น การจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๓

แต่เรื่องใดจะสำคัญหรือไม่ยอมเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาหรือเหตุผลความจำเป็นของเรื่องได้ ยกตัวอย่างเช่น การแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ แต่เดิมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๓ มีหลักการให้มีการยุบรวมหรือโอนส่วนราชการโดยกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ไม่ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ ก็จำเป็นต้องลดระดับการแบ่งส่วนราชการจากที่กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ให้ออกเป็นกฎกระทรวง หรือในกรณีที่พระราชบัญญัติแม่บทให้ไปกำหนดนิยามเพิ่มเติม เช่น กรณี นิยามหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จากการที่ให้กำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกา ก็ปรากฏว่าในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ให้กำหนดเป็นกฎกระทรวง หรือการกำหนดเบี้ยประชุมหรือค่าใช้จ่าย แต่เดิมมักกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่การกำหนดเบี้ยประชุมของกรรมการบริหารองค์การมหาชน ก็ให้กำหนดเป็นไปตามเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้เพื่อความยืดหยุ่นประกอบกับโดยลักษณะขององค์การมหาชนเองที่ต้องการความคล่องตัวในการกำหนดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับหน้าที่ความรับผิดชอบและสภาพการทำงาน

ถ้าจะให้สรุปว่าการตราพระราชกฤษฎีกาในปัจจุบันนี้จะกระทำในกรณีใดบ้าง จากประสบการณ์ของผู้เขียนที่รับราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจสรุปได้ดังนี้

๑) เพื่อกำหนดวันใช้บังคับของกฎหมายแม่บท ในกรณีที่กฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) เห็นควรให้มีความพร้อมในการเตรียมการเสียก่อน เช่น พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นส่วนราชการระดับกรม แต่จะให้เป็นผลเมื่อใดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

๒) เพื่อกำหนดพื้นที่ใช้บังคับของกฎหมายแม่บท เนื่องจากกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) เห็นว่าการใช้กฎหมายควรเริ่มเป็นพื้นที่ๆ ไป เช่น ในกรณีของพระราชบัญญัติ



ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กฎหมายไม่ได้บังคับใช้เป็นการทั่วไป แต่ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกาบังคับใช้ เช่น พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตูม อำเภอศรีมหาโพธิ จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ๒๕๔๖

๓) เพื่อขยายการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เนื่องจากกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) ต้องการใช้กับเหตุการณ์หรือสิ่งที่ใดเพิ่มเติมแล้ว ให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้พิจารณากำหนด เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในพระราชบัญญัติแม่บทดังกล่าวได้กำหนดนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งนอกจากให้หมายความวา กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแล้ว ยังให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้อีกด้วย เมื่อตราพระราชกฤษฎีกานี้แล้ว ก็จะเป็นผลให้นำพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ฯ ไปใช้กับหน่วยงานของรัฐตามที่ได้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

### (๓) กฎกระทรวง

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เริ่มมอบอำนาจให้เสนาบดีออกกฎหมายลำดับรองเป็น “กฎเสนาบดี” ได้ แต่มีข้อสังเกตว่า กฎเสนาบดีบางฉบับที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ต้องถวายให้พระมหากษัตริย์ทรงตรวจสอบก่อน และเมื่อพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชานุญาตและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติด้วย เช่น มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ (กฎหมายนี้ยังใช้บังคับอยู่) บัญญัติว่า

“มาตรา ๕ ให้เสนาบดีผู้บัญชาการปกครองท้องที่มีอำนาจที่จะตั้งกฎข้อบังคับสำหรับจัดการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าและกฎนั้นได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตและประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาแล้ว ก็ให้ถือว่าเป็นเสมือนหนึ่งในพระราชบัญญัตินี้”

กฎกระทรวงในลักษณะนี้จึงมีค่าบังคับเสมือนพระราชบัญญัติ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยด้วยพระองค์เองดังนี้ ดังนี้

“ตามแบบธรรมเนียมและประเพณีในกรุงสยามตามที่ได้เคยใช้มา กฎเสนาบดีที่ได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว ก็ต้องนับว่าเป็นกฎหมายโดยไม่มีข้อควรสงสัยเลย ส่วนปัญหาข้อที่ว่า กฎเสนาบดีไม่ควรบัญญัติข้อความใดขึ้นให้นอกเหนือพระราชบัญญัติ ซึ่งกฎนั้นเป็นส่วน



นั่น ว่าตามใจเราก็เห็นว่าเป็นความเห็นอันควรคำนึงอยู่ แลน่าจะกำหนดลงไว้ให้ชัดเจน จะได้ให้พิจารณาเป็นส่วน ๑ แต่ตราใบเมื่อยังมีได้มีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่น จะถือเอาความเห็นมาอ้างเป็นข้อลบล้างตัดทอนอำนาจแห่งกฎหมายใด ๆ นั้นไม่เป็นการสมควร ศาลต้องพิพากษาตามกฎหมายและนิติประเพณีของกรุงสยามที่มีอยู่ เพราะฉะนั้นให้ศาลฎีกาพิพากษาคดีไปตามกฎหมายซึ่งว่าด้วยที่กุศลสถานศาลเจ้าอันเป็นบทบัญญัติในเรื่องนี้นั้นเถิดฯ”

รายละเอียดดังกล่าวอาจศึกษาเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๘๘, ๒๘๙, ๒๙๐, ๒๙๑ /๒๔๖๖

กฎหมายซึ่งได้ออกใช้บังคับในสมัยนั้น นอกจากตราขึ้นโดยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่ตราขึ้นโดยได้รับพระบรมราชานุญาตตามตัวอย่างข้างต้นแล้วยังปรากฏว่าคำว่ากฎหมายยังได้นำไปใช้เรียกข้อบังคับที่เสนาบดีได้กำหนดไว้เป็นการภายในอันเป็นการวางระเบียบงานธุรการในกระทรวง ซึ่งเทียบได้กับระเบียบหรือข้อบังคับภายใน เช่น กฎหมายที่กระทรวงยุติธรรมที่ตราขึ้นเพื่อวางระเบียบการศาล จึงต่างจากความหมายของกฎกระทรวงในปัจจุบันนี้ ซึ่งใช้บังคับทั่วไป ไม่ได้ใช้ภายในกระทรวงเท่านั้น

ต่อมาเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ความสับสนในการออกกฎกระทรวงจึงได้หมดไป และได้ยอมรับว่ากฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรอง แต่รัฐบาลในขณะนั้นไม่ยินยอมให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงของตนเอง แม้ว่าในบทรักษาการตามกฎหมายจะกำหนดว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้” ก็ตาม และมีแนวปฏิบัติในคณะรัฐมนตรีให้ส่งร่างกฎกระทรวงให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติก่อนเสมอ จนกลายเป็นธรรมเนียมประเพณีว่ากฎกระทรวงนั้นเป็นกฎหมายลำดับรองที่รัฐมนตรีเป็นผู้ออก โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย และแม้จะไม่มีกรยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเช่นนั้นอีก ทางปฏิบัติก็ถือกันว่าร่างกฎกระทรวงต้องผ่านการพิจารณารับหลักการของคณะรัฐมนตรีด้วย

กฎกระทรวงแต่เดิมเรียกว่ากฎหมาย เฝิงมาเปลี่ยนเป็นกฎกระทรวงเมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง โดยพระราชบัญญัติเทียบตำแหน่งรัฐมนตรีกับตำแหน่งเสนาบดีแต่ก่อน พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งมีความในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในพระราชบัญญัติและบทกฎหมายอื่นใดซึ่งประกาศใช้อยู่ในเวลานี้ คำว่า เสนาบดี ให้อ่านเป็นรัฐมนตรี คำที่กล่าวถึงเสนาบดีกระทรวงใด ๆ ให้หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้น ๆ และคำว่า กฎหมาย ให้อ่านเป็น กฎกระทรวง” แต่ก็ยังมีกฎหมายที่ยังใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ กฎหมายที่ว่าด้วยกุศลสถานศาลเจ้า พ.ศ. ๒๔๖๔

กฎกระทรวงอาจมีชื่อเรียกอย่างอื่น เช่น กฎทรวง กฎสำนักนายกรัฐมนตรี กฎ ก.พ. สาเหตุที่ไม่เรียกว่ากฎกระทรวงเนื่องมาจากผู้มีอำนาจออกกฎดังกล่าวไม่ใช่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดกระทรวง แต่เป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งก็ต่างกันเพียงชื่อ หลักเกณฑ์ถือปฏิบัติทุกอย่างเช่นเดียวกับกฎกระทรวง สำหรับกฎสำนักนายกรัฐมนตรีในระยะหลังนี้ แม้

กฎหมายนั้นจะมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ แต่ก็จะไม่เรียกว่ากฏสำนักนายกรัฐมนตรีกันอีก แต่จะเรียกว่ากฏกระทรวงเหมือนกัน คงมีแต่กฏทบวงเท่านั้น แต่จากการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา ทำให้ต่อไปจะไม่มีทบวงมหาวิทยาลัย กฏทบวงในภายหน้าก็จะไม่มีการออกขึ้นมาอีก ส่วนกฎหมายลำดับรองที่เป็นการกำหนดตามอำนาจขององค์กร เช่น กฏ ก.พ. หรือ กฏ ก.ค. มีลักษณะแตกต่างจากกฏกระทรวงในขอบเขตที่ใช้บังคับ ซึ่งใช้เจาะจงกับข้าราชการประเภทนั้นๆ ไม่ได้ใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป

#### (๔) ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด

ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด เป็นกฎหมายลำดับรองที่ใช้ในกรณีที่ฝ่ายบริหารต้องการกำหนดสิ่งที่เป็นรายละเอียดค่อนข้างมาก ไม่ใช่กรอบ ไม่ใช่นโยบาย แต่เป็นวิธีการในรายละเอียด หรือเป็นการประสานงานกันทางฝ่ายบริหารที่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่งให้มาทำงานด้วยกัน โดยปรกติแล้วพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทจะกำหนดว่าจะต้องออก ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดในเรื่องใด

ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดเป็นกฎหมายลำดับรองที่อาจขอความเห็นชอบโดยมติของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ขอก่อนก็ได้ ไม่มีหลักเกณฑ์ในการเสนอแน่นอน ขึ้นอยู่กับว่ารัฐมนตรีผู้เสนอเห็นว่าเป็นหลักการสำคัญที่คณะรัฐมนตรีควรรับทราบเสียก่อนหรือไม่ หรือขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บทจะกำหนดว่าเมื่อออกจะต้องขอความเห็นชอบจากผู้ใดก่อนหรือไม่ ในปัจจุบันนี้ได้มีการใช้ระเบียบเป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินค่อนข้างมาก โดยเฉพาะระเบียบซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และโดยที่เมื่อระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนด เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดินนี้เอง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนด จึงสามารถออกได้แม้โดยไม่ต้องอ้างบทอาศัยอำนาจใดๆ ถ้าเป็นการออกกฎเกณฑ์ข้อกำหนดที่เกี่ยวกับการบริหารภายในส่วนราชการนั้น โดยถือว่าเป็นอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการที่มีอยู่ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินที่ดูแลบังคับบัญชาหรือจัดการงานให้เป็นไปโดยเรียบร้อย

โดยสรุป ระเบียบมีอยู่สามประเภท ดังนี้

(๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลในการวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่มาของการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่

(๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งออกตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติเครื่องหมายครุฑพ่าห์ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕ กำหนดว่า “การทำหรือใช้เครื่องหมายครุฑพ่าห์ในราชการให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ต่อมาได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการทำหรือใช้เครื่องหมายครุฑพ่าห์ในราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔

(๓) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่ระบุว่าออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด ตัวอย่างเช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

#### (๕) ประกาศกระทรวง

ประกาศกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจแก่ ส่วนราชการหรือคณะกรรมการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องดูแลการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นผู้ออก หากรัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นผู้ออก ก็จะเรียกว่า ประกาศกระทรวง คณะกรรมการ เป็นผู้ออก ก็จะเรียกว่า ประกาศคณะกรรมการ

#### ๔. ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับขอบเขตการออกกฎหมายลำดับรอง

การออกกฎหมายลำดับรองไม่อาจกระทำได้ทุกกรณีไป ในรายงานของ Committee on Ministers' Power (หน้า ๓๑) แนะนำว่ากรณีดังต่อไปนี้ไม่ควรออกกฎหมาย เป็นกฎหมายลำดับรอง

(๑) กฎหมายลำดับรองที่มีผลเป็นการขยายหลักการของตัวแม่บท รวมถึง การกำหนดภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมซึ่งกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) ไม่อนุญาตให้ กระทำได้

(๒) การแก้ไขกฎหมายแม่บท (แนวทางข้อนี้สำหรับประเทศไทยแล้วจะมี ข้อยกเว้นบางประการที่จะกล่าวต่อไป)

(๓) กฎหมายลำดับรองที่ให้ดุลพินิจแก่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอย่างกว้าง โดยไม่จำกัดขอบเขต

(๔) กฎหมายลำดับรองที่ยกเว้นเขตอำนาจศาล (jurisdiction of the courts)

รัฐธรรมนูญของบางประเทศ เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสจะกำหนดไว้ เลยว่าเรื่องใดต้องตราเป็นกฎหมาย (la loi) (มาตรา ๓๔) เรื่องใดที่ไม่อยู่ในขอบเขตการ ตราเป็นกฎหมายที่รัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว ให้อยู่ในขอบเขตของการออกกฎ (มาตรา ๓๗) (un caractère réglementaire) โดยต้นฉบับภาษาอังกฤษใช้คำว่า (rule-making) ซึ่งเรื่องที่จะ ออกเป็นกฎไม่ได้ ได้แก่ การกำหนดสิทธิความเป็นพลเมือง หลักประกันมูลฐาน ความสามารถ ทางกฎหมายของบุคคล การกำหนดโทษอาญา ภาษีและการจัดเก็บภาษี เหตุผลที่อธิบายก็ เนื่องจากถือว่า รัฐธรรมนูญและหลักการทางจารีตประเพณีถือว่าเรื่องเหล่านี้กระทบต่อสถานะทาง กฎหมายของประชาชนมากเกินไปที่จะยินยอมให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจกำหนดขึ้นได้<sup>๔</sup>

<sup>๔</sup> Jean Rivero et Jean Waline, Droit Administrative, 17ed., Dalloz, 1998. p.40.

เราอาจนำแนวทางของอังกฤษและฝรั่งเศสมาใช้ได้ เพราะเป็นหลักสากลที่เรื่องสำคัญ ๆ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องกำหนดโดยเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

สำหรับแนวปฏิบัติในการออกกฎหมายลำดับรองของเรานั้น มีข้อสังเกตที่ควรรู้อย่างนี้

(๑) กฎหมายลำดับรองออกเกินอำนาจแม่บทไม่ได้ เป็นหลักที่สำคัญมาก เนื่องจากกฎหมายลำดับรองนั้นได้รับมอบอำนาจมาจากกฎหมายแม่บท ตัวอย่าง พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดว่าการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้กระทำเป็นกฎกระทรวง รัฐมนตรีย่อมออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้เสียในกิจกรรมต่าง ๆ แตกต่างกันได้ แต่จะถึงกับออกกฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียมเสียเลยนั้น ย่อมกระทำไม่ได้ เพราะเป็นการเกินจากที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ (เรื่องเสรีจที่ ๓๔๐/๒๕๓๕- คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) และเรื่องเสรีจที่ ๑๐/๒๕๐๘- คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) และเรื่องเสรีจที่ ๒๔๖/๒๕๒๗- คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) วินิจฉัยอย่างเดียวกัน)

มาตรา ๑๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่ได้กล่าวถึงการเจาะเลือดไว้ ดังนั้น เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ฯ กำหนดให้ตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดของผู้ขับขี่โดยวิธีการตรวจวัดจากเลือด และให้ทำการเจาะเลือดภายใต้การกำกับดูแลของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมก็ตาม หากผู้ถูกเจาะเลือดไม่ยินยอมแม้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมก็ตาม ก็เกินอำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๒ รวมทั้งเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๑ ให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ถ้าต้องการให้มีอำนาจตรวจเลือดด้วยแล้ว ก็ต้องแก้ไขมาตรา ๑๔๒ เสีย ในส่วนที่เกี่ยวกับการทดสอบผู้ขับขี่โดยกำหนดให้มีการเจาะเลือดไว้อย่างชัดเจน

(บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การทดสอบการเมาสุราของผู้ขับขี่ โดยวิธีการตรวจวัดจากเลือด - คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๐ - เรื่องเสรีจที่ ๙๗๗/๒๕๕๗)

## (๒) การกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายลำดับรอง

กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารนั้นตามหลักทั่วไปจะมีบทกำหนดโทษทางอาญาไม่ได้ เพราะถือเป็นหลักปฏิบัติมาตลอดว่าการออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือการลงโทษจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน การกำหนดโทษทางอาญาเพื่อเป็นมาตรการบังคับการปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองควรเป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ แต่โดยทั่วไปแล้วพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายลำดับรองก็จะมีบทลงโทษการฝ่าฝืนกฎหมายลำดับรองไว้ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่ตราโดยได้รับมอบอำนาจอาจมี

บทกำหนดโทษซึ่งเป็นข้อยกเว้นในบางกรณีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาวะฉุกเฉินหรือการสงคราม กรณีนั้นพระราชบัญญัติแม่บทจะมีบทบัญญัติที่มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน เช่น พระราชกฤษฎีกาควบคุมเครื่องอุปโภค บริโภค และของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๗ ออกตามความในพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๔ (ยกเลิกแล้ว)

### (๓) วันใช้บังคับ

วันใช้บังคับเมื่อกำหนดแล้วจะแก้ไขในภายหลังได้หรือไม่ ได้เคยมีบันทึก เรื่อง วันใช้บังคับกฎกระทรวง (กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๘/๒๕๒๗) ให้ความเห็นไว้ดังนี้

กรมการขนส่งทางบกได้ร่างกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดค่าธรรมเนียมในการดำเนินการเกี่ยวกับการขนส่งทางบก ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคมนาคมได้ลงนามเมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ และส่งไปยังกองประกาศิต สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๓ กรมการขนส่งทางบกได้ตรวจสอบกับกองประกาศิตเพื่อขอทราบว่าได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วหรือไม่ เมื่อได้ทราบว่าได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แต่ยังไม่ทราบวันที่ประกาศ กรมการขนส่งทางบกได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๓ สั่งการให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมตามอัตราใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓ เป็นต้นไป แต่ต่อมากรมการขนส่งทางบกได้ทราบว่ากฎกระทรวงดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๘๗ ตอนที่ ๒๑ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ ไปแล้ว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจึงทักท้วงว่าต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตั้งแต่วันที่ ๑๔ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง กรมการขนส่งทางบกเห็นว่าหากเก็บค่าธรรมเนียมตั้งแต่วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ เป็นต้นไป จะไม่สามารถติดตามผู้ประกอบการบางรายได้ จึงหารือว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงเสียใหม่ให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓ จะสามารถกระทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า การออกกฎกระทรวงขึ้นใช้บังคับเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะกระทำได้ตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ สำหรับวันใช้บังคับของกฎหมายนั้น ถ้ามิได้ระบุไว้ในกฎหมายว่าให้ใช้บังคับเมื่อใด ต้องถือว่าเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วย่อมใช้บังคับได้ทันที แต่ถ้าระบุวันใช้บังคับไว้ในกฎหมาย กำหนดวันเริ่มใช้บังคับย่อมเป็นไปตามที่ระบุนั้น ถ้าจะให้ผลบังคับย้อนหลังโดยไม่ทำให้บุคคลใดต้องรับผิดชอบอาญาหรือไม่เป็นการจำกัดสิทธิบุคคลใดแล้ว ก็สามารถกระทำได้เช่นกัน กรณีของกรมการขนส่งทางบกนี้จะสมควรแก้ไขกฎหมายอย่างไรหรือไม่ ย่อมเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้วินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ยกตัวอย่างพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมท่อพีวีซีแข็งสำหรับใช้เป็นท่อน้ำดื่มต้องเป็นไปตามมาตรฐาน พ.ศ. ๒๕๒๔ กำหนดวันใช้บังคับในวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๕ ต่อมาเนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติการให้

เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมท่อพีวีซีแข็งสำหรับใช้เป็นท่อน้ำดื่มต้องเป็นไปตามมาตรฐาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๖ เลื่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปเป็นวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๒๗ เป็นต้นไป

#### (๔) การบังคับใช้ย้อนหลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับผลย้อนหลังของกฎหมาย ลำดับรองว่าร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการตำรวจ และกำหนดคุณสมบัติพื้นความรู้ วิธีการคัดเลือก และวิธีสอบคัดเลือก เพื่อบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในกรมตำรวจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งให้ใช้ย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไป เห็นว่า การที่จะตราพระราชกฤษฎีกาให้มีผลย้อนหลังย่อมทำได้ เพราะไม่มีบทกฎหมายใดหรือแม้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยห้ามไว้ (บันทึก เรื่อง กำหนดวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓ /๒๕๕๓- กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) แต่ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่ประชุมร่วมกันของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ และกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ วินิจฉัยข้อหารือเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสมัคการคำ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งได้ให้ความเห็นตอนหนึ่งว่า “...แม้ว่าจะได้วินิจฉัยปัญหาข้อแรกว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจออกกฎกระทรวงได้ก็ตาม แต่การอนุญาตให้เกษตรกรจัดตั้งสมัคการคำไปก่อนออกกฎกระทรวงดังกล่าวย่อมไม่มีผลทางกฎหมาย เพราะในขณะที่ยกยอญานั้น ไม่มีอำนาจสั่งอนุญาตตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสมัคการคำ พ.ศ. ๒๕๐๙ และแม้จะได้มีการออกกฎกระทรวงตามปัญหาข้อแรกในภายหลัง ก็ไม่มีผลย้อนหลังเป็นการรับรองการจดทะเบียนดังกล่าวได้” (เรื่องเสร็จที่ ๕๔/๒๕๒๖)

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ทบทวนข้อหารือกรณีการใช้บังคับประกาศกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๓/๒๕๔๕-คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ))

โดยทั่วไป การออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่มีอยู่ตามกฎหมายเป็นการย้อนหลังย่อมกระทำไม่ได้เสมอ หากจำเป็นและสมควรที่จะต้องออกกฎหมายให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งการออกกฎหมายที่มีผลใช้บังคับย้อนหลังในทางที่เป็นคุณ โดยปกติย่อมกระทำไม่ได้ แต่วิธีการที่จะกำหนดให้กฎหมายมีผลย้อนหลังอย่างไร และเพียงใดนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาปัจจัย ผลดีและผลเสียที่เกี่ยวข้องทั้งหมดของกฎหมายในแต่ละเรื่อง และจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีด้วย สำหรับกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้และนโยบายการคลังของรัฐนั้น โดยหลักแล้ว หากกฎหมายมีผลใช้บังคับย้อนหลังนี้ย่อมเป็นธรรมดาที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ที่เกิดขึ้นแล้วในตัว จึงเห็นว่าการออกประกาศกระทรวงการคลัง ให้มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นคุณแก่ผู้มีหน้าที่ต้องเสียค่าภาษีสามารถกระทำไม่ได้



(๕) พระราชกฤษฎีกาที่มีผลเป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติ

แนวทางปฏิบัติของเรานั้นจะสังเกตว่าได้เคยมีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ยกเว้น ยกเลิก หรือแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ แต่การกระทำเช่นนี้จะต้องอาศัยอำนาจจากที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ หรือพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บทบัญญัติให้อำนาจกระทำ ได้

- ตัวอย่างแรก คือ การปรับปรุงส่วนราชการโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๒๓๐ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนด ตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็น กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือ ลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรค สอง จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป มิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและ หนี้สิน เอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้ง ขึ้นแล้ว ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ตั้งเช่นพระราชบัญญัติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย”

ในทางปฏิบัติที่ได้เคยออกพระราชกฤษฎีกาที่เป็นการปรับปรุงส่วนราชการ เช่น พระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจกระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งในมาตรา ๑๐ มีความเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ ว่า

“มาตรา ๑๐ ความใน (๖) ของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นอันยกเลิกตามมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย”

หรือพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งมีบทบัญญัติที่มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติดังต่อไปนี้

“มาตรา ๑๐ โดยผลของบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๓๐ วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชกฤษฎีกานี้มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติในกฎหมาย ดังนี้

(๑) ความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ถูกแก้ไขเพิ่มเติมเป็น ดังนี้

“มาตรา ๑๘ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรรม ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ”

- ตัวอย่างที่สอง มาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๒๘ ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

ในกรณีที่บริษัทใดมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษ หรือได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๒๖ ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ถูกยกเลิกคงใช้บังคับต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๒๖”

ตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่งนี้ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจะถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาได้ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๕๐/๒๕๕๒ ว่า ข้อความในมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (รายละเอียดของคำวินิจฉัยจะไม่กล่าวไว้ในที่นี้)

- ตัวอย่างที่สาม คือ พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



และมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีเนื้อหาสาระเป็นการแก้ไขบทบัญญัติในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่มีการปรับปรุงใหม่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ อันเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการ โดยมาตรา ๔๙ วรรคสองที่เป็นแม่บทบัญญัติว่า “ในการโอนอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการตามกฎหมายใด หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ให้กระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาให้ส่วนราชการที่ถูกโอนอำนาจหน้าที่ไป รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการนั้น ยังคงมีอำนาจหน้าที่เดิมต่อไปเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้มีความต่อเนื่องกันก็ได้”

#### (๖) การตรวจสอบการออกกฎหมายลำดับรอง

ในพระราชบัญญัติบางฉบับได้กำหนดว่ากฎหมายลำดับรองเมื่อได้กำหนดขึ้นแล้ว จะต้องให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบ เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังต่อไปนี้

“มาตรา ๖ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันนี้ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันนี้ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

กำหนดวันตามวรรคหนึ่งให้หมายถึงวันในสมัยประชุม”

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ คือ ระเบียบวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟังพยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ส่วนระเบียบตามมาตรา ๖๖ ได้แก่การกำหนดมาตรการหรือวิธีการ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี

#### ๔. แบบของกฎหมายลำดับรอง

##### แบบของพระราชกฤษฎีกา

##### (๑) ชื่อของพระราชกฤษฎีกา

การตั้งชื่อของพระราชกฤษฎีกามีหลักเกณฑ์คล้ายกับการตั้งชื่อของพระราชบัญญัติ กล่าวคือ ชื่อร่างพระราชกฤษฎีกาจะต้องครอบคลุมเนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาฉบับนั้น ไม่ว่าจะสั้นหรือยาวก็ตาม และต้องพยายามสื่อให้ผู้ใช้กฎหมายได้เข้าใจสิ่งที่เป็นสาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกาให้ตรงที่สุด อย่างไรก็ตาม ชื่อของพระราชกฤษฎีกามักจะเป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายอันเป็นมาตราแม่บท ซึ่งแม่บทก็จะบอกว่าควรจะใช้ชื่อว่าอย่างไร

##### ตัวอย่าง

- พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ ๔๑๔) พ.ศ. ๒๕๕๖
- พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐
- พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลโพธิไพศาล อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร ตำบลโพนจาน อำเภอโพนสวรรค์ และตำบลวังตามัว อำเภอเมืองนครพนม จังหวัดนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๖

##### (๒) คำปรารภ

การเขียนคำปรารภในพระราชกฤษฎีกานั้นมีหลักการที่ไม่เหมือนกับการเขียนคำปรารภในพระราชบัญญัติเสียทีเดียว การเขียนคำปรารภในพระราชบัญญัติในปัจจุบันนี้จะสั้นและไม่แสดงเหตุผลที่มีของการมีหรือแก้ไขกฎหมาย แต่สำหรับในพระราชกฤษฎีกานั้น บางครั้งก็จะระบุว่า เป็นไปเพื่ออะไรหรือมีเหตุผลใด แต่อย่างไรก็ตามจะเขียนไม่ยาวนาน เพราะเหตุผลที่มาของการตราพระราชกฤษฎีกาได้ระบุไว้ในบันทึกหลักการและเหตุผลแล้ว เมื่อลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ก็จะพิมพ์เหตุผลดังกล่าวไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ประกาศด้วย

คำปรารภของพระราชกฤษฎีกามีแบบการเขียนในปัจจุบัน ดังนี้

##### ตัวอย่าง

พระราชกฤษฎีกาควบคุมโรคภัย (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๓

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดวิธีการควบคุมโรคภัยไข้เจ็บในท้องที่บางแห่ง เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน

พระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ

พระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ภูมิภาคประจำภาคเหนือ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๓

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคประจำภาคเหนือ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อยุบเลิกคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคประจำภาคเหนือ

### (๓) การอ้างบทอาศัยอำนาจ

การตราพระราชกฤษฎีกาต้องอ้างบทอาศัยอำนาจของกฎหมายแม่บทเสมอ ไม่ว่าจะตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือโดยอำนาจของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติอันเป็นแม่บท

### ตัวอย่าง

พระราชกฤษฎีกาการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบายของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติสภิติ พ.ศ. ๒๕๐๘ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

พระราชกฤษฎีกาประโยชน์ตอบแทนคณะกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการ  
วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.  
๒๕๕๒ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาลบ้านแพ้ว(องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๓

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้  
ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

(๔) บทอาศัยอำนาจของพระราชกฤษฎีกาที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและ  
เสรีภาพของประชาชน

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า  
“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัย  
อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น  
เท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” และในวรรคสามของ  
มาตราเดียวกันได้บัญญัติว่า “บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือ  
ข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย” เพราะฉะนั้นโดยบทบัญญัติ  
ของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว การตราพระราชกฤษฎีกาที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและ  
เสรีภาพของประชาชนจะต้องอ้างอำนาจที่ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

ในกรณีที่ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ ดังกล่าวนี้นี้ คณะกรรมการ  
กฤษฎีกาคณะพิเศษ ได้ประชุมปรึกษาหารือเพื่อวางแบบการร่างกฎหมายสำหรับกฎหมายลำดับ  
รอง และได้จัดทำบันทึก เรื่อง การวางแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย (ครั้งที่ ๒) (บันทึกดังกล่าวได้รายงานต่อคณะรัฐมนตรีตามหนังสือ  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๐๕ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๒) ในบันทึก  
ดังกล่าวอาจสรุปหลักเกณฑ์ ได้ดังนี้

(๑) คำว่า “กฎหมาย” ในมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญนี้ย่อมเป็นที่  
เข้าใจกันว่าหมายถึง “กฎหมายทั่วไป” ที่ตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่  
รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งอาจเป็นกรณีที่กฎหมายแม่บทอาจมอบอำนาจให้กำหนดรายละเอียดใน  
เรื่องการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายลำดับรองก็ได้

(๒) คำว่า “เฉพาะ” มิได้ขยายคำว่า “กฎหมาย” แต่เป็นความต่อไปที่จำกัดวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายต่างหากว่ากฎหมายดังกล่าวจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองได้ “เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้” ดังนั้น กฎหมายลำดับรองจึงอาจจะมีเนื้อหาสาระเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้ บทบัญญัติมาตรา ๒๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงกำหนดให้ต้องระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายไว้ในกฎหมายลำดับรองดังกล่าว

(๓) ร่างกฎหรือข้อบังคับ (กฎหมายลำดับรอง) ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น สมควรกำหนดแบบโดยให้ระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องทุกมาตราที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายแม่บทไว้ในบทอาศัยอำนาจในการออกกฎหรือข้อบังคับโดยไม่ต้องพิเคราะห์เนื้อหาของกฎหรือข้อบังคับฉบับนั้นว่าจะเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่อ้างทุกมาตราหรือไม่

(๔) ในกรณีที่กฎหมายแม่บทได้ใช้บังคับอยู่แล้วในประกาศใช้รัฐธรรมนูญ หรือได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งจะยังไม่ได้มีการระบубทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ การวางรูปแบบของกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแม่บทดังกล่าวก็สมควรปฏิบัติเช่นเดียวกับวิธีการที่กล่าวข้างต้น แต่ผู้จัดทำร่างกฎหรือข้อบังคับนั้นต้องพิจารณาเองว่ากฎหมายแม่บทนั้นสมควรมีที่มาตามบทบัญญัติมาตราใดในรัฐธรรมนูญ แล้วระบубทบัญญัติมาตราดังกล่าวลงไว้ตามนั้น

(๕) สำหรับกฎหมายลำดับรองอื่น ไม่ว่าจะเป็นกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ก็สามารถปฏิบัติในแนวทางเดียวกันได้

#### ตัวอย่าง

พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ แก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๕ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลยางน้ำกลัดเหนือ อำเภอหนองหญ้าปล้อง จังหวัดเพชรบุรี พ.ศ. ๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประกอบกับมาตรา ๕ วรรคสาม และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

พระราชกฤษฎีกากำหนดให้สาขารังสีเทคนิคเป็นสาขาการประกอบโรคศิลปะตามพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๕๒ พ.ศ. ๒๕๕๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๕ (๕) มาตรา ๑๔ (๕) มาตรา ๑๙ และมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๕๒ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

**(๕) วันใช้บังคับ**

การกำหนดวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกามี ๓ แบบ คือ

๑) ให้ใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นแบบปรกติ เพื่อให้ประชาชนทราบล่วงหน้าหนึ่งวัน หลังจากวันประกาศเป็นอย่างน้อย

## ตัวอย่าง

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองป่าตอง พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

## ๒) กำหนดวันใช้บังคับไว้ในพระราชกฤษฎีกา

## ตัวอย่าง

พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ บังคับแก่นายจ้างที่มีลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้นไป

พระราชกฤษฎีกานี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่จะใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป เพื่อให้เจ้าหน้าที่หรือประชาชนเตรียมพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้น และในบางครั้งอาจกำหนดให้ใช้บังคับเมื่อพ้นสามสิบวัน หกสิบวัน หรือเก้าสิบวัน เป็นต้น

## ๓) กำหนดวันใช้บังคับย้อนหลัง

## ตัวอย่าง

พระราชกฤษฎีกาคำตอบแทนพยานบุคคลและพยานผู้เชี่ยวชาญของศาลปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป

พระราชกฤษฎีกานี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แต่ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ เป็นต้นไป จึงเป็นการให้ใช้บังคับย้อนหลัง

พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร  
(ฉบับที่ ๓๙๗) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๕  
เป็นต้นไป

พระราชกฤษฎีกานี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๔๕ แต่ให้  
ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป จึงเป็นการให้ใช้บังคับย้อนหลัง

#### (๖) การจัดหมวดหมู่

พระราชกฤษฎีกาที่มีความยาวมาก ๆ อาจจัดแบ่งหมวดหมู่ได้ตามเนื้อหาของ  
พระราชกฤษฎีกานั้น แบบของการจัดหมวดหมู่จะเป็นเช่นเดียวกับการจัดหมวดหมู่ของ  
พระราชบัญญัติ โดยเริ่มจากหมวด ๑ บททั่วไป และลำดับหมวด ๒ หมวด ๓ ไปเรื่อยๆ จนถึง  
บทเฉพาะกาล

ตัวอย่างการจัดหมวดหมู่ของพระราชกฤษฎีกาขอให้ดูในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง  
องค์การมหาชนหลายฉบับ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒  
จะเห็นว่า ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีความยาวประมาณ ๓๐ ถึง ๕๐ มาตรา จึงต้องแบ่ง  
เนื้อหาออกเป็นหมวดหมู่ตามเนื้อหา คือ หมวด ๑ การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่  
หมวด ๒ ทุนรายได้ และทรัพย์สิน หมวด ๓ การบริหารและการดำเนินงาน หมวด ๔  
ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงาน หมวด ๕ การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผล หมวด ๖ การ  
กำกับดูแล และหมวดสุดท้าย บทเฉพาะกาล

#### (๗) มาตรการรักษาการ

พระราชกฤษฎีกาต้องมีมาตรการผู้รักษาการเพื่อให้ทราบว่ามีรัฐมนตรีใดเป็นผู้จะต้อง  
รับผิดชอบหรือดูแลการปฏิบัติการเพื่อให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่  
เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกพระราชกฤษฎีกาก่อน ซึ่งเป็นการแทรกเนื้อหาความเข้าไปใน  
พระราชกฤษฎีกาก่อน เราจะถือว่าเนื้อหาความเข้าไปแทนที่เดิม จึงไม่ต้องระบุรัฐมนตรี  
ผู้รักษาการไว้อีก ทั้งนี้ เว้นแต่การที่แทรกเข้าไปนั้นรัฐมนตรีต้องมีหน้าที่จะต้องทำบางสิ่ง  
บางอย่างด้วย เช่น เปลี่ยนกระบวนการทำงานจากเดิม ก็ต้องระบุรัฐมนตรีผู้รักษาการไว้ด้วย

#### (๘) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา

การใช้ถ้อยคำของการยกเลิก เพิ่ม หรือแก้ไขเพิ่มเติม มีแบบเช่นเดียวกับการ  
ยกเลิก เพิ่ม หรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ คือ



ถ้าเป็นการยกเลิก ก็จะใช้ถ้อยคำว่า

“มาตรา .. ให้ยกเลิกมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกา .....

พ.ศ. ๒๕๔๔”

ถ้าเป็นการเพิ่มก็จะใช้ถ้อยคำว่า

“มาตรา .. ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๔/๑ แห่งพระราชกฤษฎีกา

..... พ.ศ. ๒๕๔๔”

ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ก็จะใช้ถ้อยคำว่า

“มาตรา ๑๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกา

..... พ.ศ. ๒๕๔๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ...”

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มาตรานั้นของพระราชกฤษฎีกาที่ยกเลิกมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาก่อนหน้านี้หลายครั้ง เราก็จะต้องอ้างการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานั้นในครั้งสุดท้ายไว้ด้วย เพื่อให้รู้ประวัติของการถูกแก้ไข ซึ่งก็เป็นเช่นเดียวกับแบบของการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเช่นกัน ดังตัวอย่าง

“มาตรา .. ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชกฤษฎีกา .....

พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา ..... (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน ...”

## แบบของกฎกระทรวง

### (๑) ชื่อของกฎกระทรวง

ชื่อกฎกระทรวงแต่เดิมมานั้นเราจะลำดับชื่อกฎกระทรวงตามฉบับที่ออก เช่น เราจะเริ่มด้วย “กฎกระทรวง พ.ศ. .... ออกตามความในพระราชบัญญัติ ..... พ.ศ. ๒๕๐๐” ซึ่งเป็นฉบับที่หนึ่ง (โดยโปรดสังเกตว่าเราจะไม่เรียกว่า ฉบับที่ ๑) แล้วฉบับต่อๆ ไปเราก็จะลำดับว่า “กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๐๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ..... พ.ศ. ๒๕๐๐” และฉบับที่ ๓ ก็จะเป็นอย่างนี้เรื่อยไป แต่โดยที่ใช้วิธีนี้ปรากฏว่ากฎกระทรวงที่เป็นกฎหมายลำดับรองของพระราชบัญญัติบางฉบับมีจำนวนมากมาย เช่น กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ ออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีเป็นพันๆ ฉบับ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ปรากฏว่าขณะนี้ มีประมาณ ๕๐ ฉบับ เข้าไปแล้ว ทำให้เวลาค้นไม่อาจทราบได้ว่าเนื้อหาแต่ละฉบับเป็นอย่างไร และถ้าจำเลขที่ฉบับไม่ได้แล้วคงต้องเปิดดูไปเรื่อยๆ ตั้งแต่ฉบับที่หนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ จึงกำหนดวิธีการตั้งชื่อกฎกระทรวง โดยให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับชื่อของพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องกำหนดชื่อกฎกระทรวงที่แสดงเนื้อหาสาระไว้ด้วย (รายละเอียดโปรดดู หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๔/๑๓๒๖๗ ลงวันที่ ๑๒

ตุลาคม ๒๕๔๓ และบันทึกแนบ ในเอกสารภาคผนวก) ฉะนั้น ต่อไปนี้ไปกฎกระทรวงต้องระบุชื่อ

**ตัวอย่าง**

- กฎกระทรวงว่าด้วยการรับรองโรงเรียนสอนขับรถ พ.ศ. ๒๕๔๖
- กฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบคุม และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕
- กฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้ควบคุมงานในการขุดดินตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๖
- กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๕
- กฎกระทรวงว่าด้วยการอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ประเภทการจัดการเงินร่วมลงทุน พ.ศ. ๒๕๔๕
- กฎกระทรวงกำหนดจำนวนการจ้างงานและมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พ.ศ. ๒๕๔๕

**(๒) บทอาศัยอำนาจ**

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายลำดับรองที่ต้องอ้างที่มาของการออกกฎกระทรวง เช่นเดียวกับการออกกฎหมายลำดับรองอื่นๆ และแบบการการอ้างก็เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งการอ้างบทอาศัยอำนาจในกรณีที่เนื้อหาของกฎกระทรวงเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็มีแบบในทำนองเดียวกันด้วย

**ตัวอย่าง**

กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑ วรรคสาม และวรรคหก แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ นายกรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

กฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียน การบังคับใช้สิทธิ การสอบสวน การอุทธรณ์ และแบบของเอกสารเกี่ยวกับแบบผังภูมิของวงจรรวม พ.ศ. ๒๕๔๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม พ.ศ. ๒๕๔๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการผลิตยาแผนปัจจุบัน  
พ.ศ. ๒๕๕๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ มาตรา ๑๒ มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๑๔ (๗) มาตรา ๑๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๗๙ ทวิ และมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติยา พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติยา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ อันเป็นพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

### (๓) วันใช้บังคับ

วันใช้บังคับของกฎกระทรวงจะไม่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติแม่บททุกฉบับที่ให้อำนาจออกกฎกระทรวง จะกำหนดไว้แล้วว่า กฎกระทรวงเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้เป็นอันใช้บังคับได้ ในกรณีกฎกระทรวงที่ออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นได้ว่าได้กำหนดวันใช้บังคับกฎกระทรวงไว้ด้วย เช่น กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๑๐๙ เกี่ยวกับการจดทะเบียนสมาคม เป็นต้น เนื่องจากการประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีข้อความที่ระบุวันใช้บังคับกฎกระทรวงไว้ อย่างไรก็ตาม ก็มีกฎกระทรวงหลายฉบับที่กำหนดวันใช้บังคับไว้ด้วย ซึ่งเป็นข้อยกเว้น เพื่อประโยชน์ในการใช้กฎหมายเพื่อไม่ให้เกิดช่องว่าง ตัวอย่างเช่น

กฎกระทรวงฉบับที่ ๒๔๒ (พ.ศ. ๒๕๕๖) ออกตามความในประมวลรัษฎากร  
ว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้

ข้อ ๓ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นไป  
(กฎกระทรวงนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการให้ใช้บังคับย้อนหลัง)

กฎกระทรวงฉบับที่ ๒๔๑ (พ.ศ. ๒๕๕๖) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร

ข้อ ๒ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด แล้วแต่กรณี สำหรับการขายอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งกระทำตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นไป

(กฎกระทรวงนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๖ จึงเป็นการให้ใช้บังคับย้อนหลัง)

#### (๔) การแบ่งหมวดหมู่

กฎกระทรวงไม่จำเป็นต้องมีหมวดหมู่เสมอไป แล้วแต่ว่าเนื้อหาสั้นหรือยาว กฎกระทรวงที่มีความยาวมาก ๆ และจำเป็นต้องแบ่งหมวดหมู่มีตัวอย่างเช่นกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับเครื่องแบบต่าง ๆ

#### ตัวอย่าง

กฎสำนักนายกรัฐมนตรี ออกตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเครื่องแบบข้าราชการฝ่ายพลเรือน พ.ศ. ๒๕๗๔ ได้มีการแบ่งหมวดหมู่ดังนี้

ส่วนที่ ๑ เครื่องแบบทั่วไป

ส่วนที่ ๒ เครื่องแบบพิเศษ

หมวดที่ ๑ กระทรวงกลาโหม

หมวดที่ ๒ กระทรวงการต่างประเทศ

หมวดที่ ๓ กระทรวงมหาดไทย

หมวดที่ ๔ กระทรวงเศรษฐกิจ

หมวดที่ ๕ สำนักพระราชวัง และสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์

ส่วนที่ ๓ เบ็ดเตล็ด

กฎกระทรวง(พ.ศ. ๒๕๕๒)ออกตามความในพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช ๒๕๗๗ว่าด้วยเครื่องแบบทหารบก ฉบับที่ ๘๐ ได้มีการแบ่งหมวดหมู่ดังนี้

ภาค ๑ เครื่องแบบทหารชาย

หมวด ๑ ชนิดของเครื่องแบบ

ส่วนที่ ๑ เครื่องแบบพลทหาร

ส่วนที่ ๒ เครื่องแบบนักเรียนนายสิบและนายทหารประทวน

ส่วนที่ ๓ เครื่องแบบนักเรียนนายทหาร

ส่วนที่ ๔ เครื่องแบบนายดาบและนายทหารสัญญาบัตร

หมวด ๒	ส่วนของเครื่องแบบ
หมวด ๓	อินทราณูเครื่องหมายยศ
หมวด ๔	เครื่องหมายเหล่าและเครื่องหมายสังกัด
หมวด ๕	เครื่องแบบพิเศษ
ภาค ๒	เครื่องแบบทหารหญิง
หมวด ๑	ชนิดของเครื่องแบบ
หมวด ๒	ส่วนของเครื่องแบบ
หมวด ๓	อินทราณูเครื่องหมายยศ
หมวด ๔	เครื่องหมายเหล่าและเครื่องหมายสังกัด
ภาค ๓	เครื่องแบบพิเศษ
ภาค ๔	เบ็ดเตล็ด

#### (๕) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม

เช่นเดียวกับการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา

#### (๖) การลงนามของรัฐมนตรีในกฎกระทรวง

การออกกฎหมายในระดับกฎกระทรวงโดยปกติแล้วรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะเป็นผู้ลงนามในกฎหมาย แต่หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงประสงค์จะมอบอำนาจดังกล่าวให้รัฐมนตรีช่วยว่าการเป็นผู้ลงนามในกฎกระทรวงแทนจะทำได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ (บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามในกฎกระทรวงแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) - (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๗/๒๕๒๒) ดังนี้

๑. กรณีที่รักษาราชการแทน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงลงนามในกฎกระทรวงในระหว่างที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงรักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงได้ เพราะผู้รักษาราชการแทนย่อมมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ที่ตนแทน และอำนาจหน้าที่นั้นย่อมรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการลงนามในกฎกระทรวงในฐานะเป็นผู้รักษาราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงด้วย

๒. กรณีที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน การออกกฎกระทรวงเพื่อให้การปฏิบัติการเป็นไปตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการบริหารงานทั่วไปตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ และอยู่ในความหมายของคำว่า “อำนาจในการปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย” ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ บัญญัติว่าให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้น มิได้ประสงค์เป็นการกำหนดให้เป็นอำนาจเฉพาะตัวแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ประการใด ประกอบกับกฎหมายมิได้บัญญัติกำหนดการ

มอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นในลักษณะที่เป็นการจำกัดอำนาจรัฐมนตรีในการมอบอำนาจ รัฐมนตรีช่วยว่าการจึงเป็นผู้ลงนามในกฎกระทรวงแทนได้

### แบบของระเบียบ

#### (๑) ชื่อของระเบียบ

##### ตัวอย่าง

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๖
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕
- ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒
- ระเบียบคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ วิธีพิจารณา และองค์คณะในการพิจารณาและวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. ๒๕๔๒
- ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการเบิกจ่าย การเก็บรักษา การจัดการกองทุน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนทดแทนผู้ประกันภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๔๓
- ระเบียบกรมการประกันภัย ว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๕

จากตัวอย่างของระเบียบข้างต้น จะเห็นได้ว่าชื่อของระเบียบนั้นจะกำหนดตามหน่วยงานผู้ออกระเบียบไม่ว่าเป็นส่วนราชการระดับกระทรวง กรม หรือคณะกรรมการก็ตาม อย่างไรก็ตาม การจะใช้ชื่อระเบียบขององค์กรใดนั้น กฎหมายแม่บทส่วนใหญ่จะระบุอยู่แล้วว่าให้ออกเป็นระเบียบใด แต่ก็มีข้อสงสัยอยู่เหมือนกันว่าในบางครั้งกฎหมายแม่บทเองก็ไม่ได้มีความชัดเจน เช่น มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า “มาตรา ๑๓ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตาม มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย” แต่เมื่อออกระเบียบผู้ร่างได้จัดทำเป็น “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี”

#### (๒) คำปรารภ

คำปรารภของระเบียบไม่มีแบบที่แน่นอนตายตัว แต่ขอให้เขียนให้ชัดเจน โดยแสดงที่มาของการออกระเบียบหรือจะกล่าวถึงหลักการและวัตถุประสงค์ไว้กว้างๆ ก็ได้ เพื่อ

ประโยชน์ของผู้อ่านเข้าใจได้ทันที ขอให้สังเกตวิธีเขียนคำปรารภในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐพ.ศ. ๒๕๓๙ ดังต่อไปนี้

โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ขึ้นและกฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดชอบทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติในปัจจุบัน โดยได้แยกความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระชดใช้ค่าเสียหายไปก่อนส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปไล่เบียดต่อในภายหลัง โดยจะยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วยสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการสมควรวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

### (๓) บทอาศัยอำนาจ

โดยทั่วไปแล้วระเบียบต้องมีบทอาศัยอำนาจอันเป็นที่มาของการออกระเบียบ จากตัวอย่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้างต้น ระเบียบดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) (๘) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ อันเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าของรัฐบาลในการกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษา วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และดำเนินการอื่นใดในการปฏิบัติตามนโยบายโดยเฉพาะอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๘) ดังกล่าวนี้นี้ ได้มีการใช้อย่างกว้างขวางในการออกระเบียบเพื่อจัดการบริหารราชการต่างๆ

ระเบียบที่มีเนื้อหาเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนต้องอ้างบทอาศัยอำนาจเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง

ในบางกรณีการออกระเบียบเพื่อประโยชน์ในการวางแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินได้ก้าวไปไกลถึงการไม่อ้างอำนาจแม้บทใด ๆ เลย เพราะถือว่าคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในฐานะฝ่ายบริหาร (ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหาร



ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ) ซึ่งจะเห็นได้ว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ไม่ได้อ้างแม่บทใดเลย ทั้งที่ แม่บทกำหนดให้คณะรัฐมนตรีออกระเบียบ จะมีแต่คำปรารภที่เขียนยาวมาก แสดงที่มาและ สาเหตุในการออกระเบียบ แล้วกล่าวว่าคณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้ เหตุผลที่ เป็นเช่นนี้เนื่องจากระเบียบฉบับนี้ประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งอยู่ภายใต้กฎหมายนี้ การ อ้างมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ อาจมีข้อจำกัดในกรณี หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชน ระเบียบจึง กล่าวไว้ล้อยๆ เพื่อประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ออกระเบียบดังกล่าว และใช้กับทุกหน่วยงาน ของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐได้

อย่างไรก็ตาม หากเป็นระเบียบปฏิบัติภายในของส่วนราชการแล้ว ผู้บังคับบัญชา ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นย่อมออกระเบียบใช้ในองค์กรนั้นได้เสมอ โดยไม่ต้องอ้างแม่บทใด เพราะหัวหน้าหน่วยงานย่อมมีอำนาจในการบริหารองค์กรนั้นอยู่ในตัว ดังเช่น ปลัดกระทรวงมี อำนาจรับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ หรืออธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบการ ปฏิบัติราชการในกรม ตามมาตรา ๓๒ แห่งกฎหมายเดียวกันนี้

#### (๔) การแบ่งหมวดหมู่

มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง

#### (๕) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม

มีหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง

#### (๖) ผู้รักษาการตามระเบียบ

- นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ
- ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รักษาการ เช่น ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยบรรดาราชการ พ.ศ. ๒๕๒๓
- รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอื่นเป็นผู้รักษาการ เช่น ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยในการจ้างเอกชนทำการสำรวจและทำแผนที่ พ.ศ. ๒๕๔๔ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาการ
- บุคคลอื่น เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนพัฒนา ชนบท พ.ศ. ๒๕๓๕ (คณะกรรมการกองทุนพัฒนาชนบท เป็นผู้รักษาการ) ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๔ (เลขาธิการ ป.ป.ง. เป็นผู้รักษาการ)



- ไม่มีการกำหนดผู้รักษาการตามระเบียบ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการลาของข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐

แนวทางการกำหนดบุคคลผู้รักษาการในระเบียบ (หนังสือสั่งการของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๓)

๑. การกำหนดผู้รักษาการตามระเบียบ ให้กำหนดจากผู้ซึ่งมีหน้าที่จะต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ไม่ใช่กำหนดจากผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ

๒. ในกรณีที่ผู้ออกระเบียบและผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นบุคคลเดียวกัน ในกรณีนี้ถือได้ว่าผู้ออกระเบียบมีหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงไม่ต้องกำหนดให้มีผู้รักษาการอีก

๓. ในกรณีที่ผู้ออกระเบียบและผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบไม่ใช่บุคคลเดียวกัน ในกรณีนี้ให้ถือปฏิบัติดังนี้

๓.๑ ในกรณีที่ผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นบุคคลคนเดียว ให้กำหนดผู้นั้นเป็นผู้รักษาการ

๓.๒ ในกรณีที่ผู้ซึ่งมีหน้าที่ต้องกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบเป็นคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการ ในกรณีนี้ถือได้ว่าคณะกรรมการจะต้องมีหน้าที่ร่วมกันในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ การกำหนดให้ประธานกรรมการแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้รักษาการจึงไม่เหมาะสม ดังนั้น ในกรณีนี้ให้กำหนดคณะบุคคลเป็นผู้รักษาการ

## แบบของประกาศกระทรวง

### (๑) ชื่อของประกาศกระทรวง

#### ตัวอย่าง

-ประกาศกรมทะเบียนการค้า เรื่อง การตรวจสอบให้คำรับรองเครื่องชั่งตวงวัดนอกสถานที่ พ.ศ. ๒๕๕๕

-ประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรื่อง กำหนดตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

### (๒) คำปรารภ

เช่นเดียวกับคำปรารภของระเบียบ

**ตัวอย่าง**

ประกาศกรมทะเบียนการค้า เรื่อง การตรวจสอบให้คำรับรองเครื่องชั่งตวงวัด  
นอกสถานที่ พ.ศ. ๒๕๕๕

ตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติว่า  
ในกรณีเครื่องชั่งตวงวัดที่จะต้องตรวจสอบติดตริงกับที่หรือยากแก่การเคลื่อนย้ายหรือมีจำนวน  
มาก ผู้ยื่นคำขอจะขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบนอกสถานที่สำนักงานกลางหรือสำนักงาน  
สาขาได้ โดยเสียค่าทำการให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานตามอัตราที่กำหนดใน  
กฎกระทรวง และจ่ายค่าพาหนะเดินทางให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เท่าที่จำเป็นและใช้จ่ายไปจริง  
ดังนั้น เพื่อให้การยื่นคำขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบให้คำรับรองเครื่องชั่งตวงวัดนอก  
สถานที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย อธิบดีกรมทะเบียนการค้าจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้

**(๒) บทอาศัยอำนาจ**

เช่นเดียวกับบทอาศัยอำนาจของระเบียบ

**ตัวอย่าง**

ประกาศคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม เรื่อง กำหนดตำแหน่งข้าราชการ  
ตุลาการที่เรียกชื่ออย่างอื่น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ  
ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมกำหนดให้มี  
ตำแหน่งข้าราชการตุลาการที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยเทียบกับตำแหน่งข้าราชการตุลาการ ตาม  
มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ดังต่อไปนี้

**(๓) วันใช้บังคับ**

แบบวันใช้บังคับของประกาศจะเขียนแตกต่างกันออกไป ในบางฉบับได้ใช้ความ  
ว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไป” หรือ “ประกาศ ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน  
๒๕๕๖” หรือมีฉบับที่อาจใช้ควบคู่กันว่า “ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป” และ “ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๓  
มิถุนายน ๒๕๕๖” แล้วลงชื่อผู้มีอำนาจออกประกาศ

วันใช้บังคับของประกาศอาจลงวันที่ย้อนหลังหรือกำหนดให้ใช้ในอนาคตได้เสมอ  
อย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงความเหมาะสม และข้อเท็จจริงด้วย บางกรณีอาจกำหนดให้ใช้  
ย้อนหลังไม่ได้ ดูความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น

ในกรณีที่กฎหมายแม่บทไม่ได้ระบุให้ประกาศใช้บังคับเมื่อใด คณะกรรมการ  
กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เคยให้ความเห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดราคา  
สินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ เพียงแต่กำหนดให้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา

โดยมิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดให้ประกาศคณะกรรมการซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด จึงต้องถือว่ามิผลใช้บังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เพราะวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้นเป็นวันที่ถือว่าบุคคลทั่วไปได้ทราบประกาศนั้นแล้ว หากกฎหมายประสงค์จะให้มิผลใช้บังคับนอกเหนือไปจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก็จะต้องระบุวันใช้บังคับโดยชัดแจ้งในตัวกฎหมายนั่นเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวประกาศของคณะกรรมการซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงต้องถือว่ามิผลใช้บังคับในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (เรื่องเสรีที่ ๑๙๓/๒๕๒๕)

#### (๔) การแบ่งหมวดหมู่

โดยทั่วไปแล้วประกาศมักจะไม่ยาว การแบ่งหมวดหมู่อาจไม่จำเป็น แต่ก็ไม่เป็นข้อจำกัดว่าถ้ามีเนื้อหาที่ยาวมาก ก็ควรแบ่งหมวดหมู่เพื่อให้เกิดความสะดวกในการใช้และการทำความเข้าใจประกาศ

#### (๕) การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติม

ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน แต่ควรใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง และมีข้อสังเกตว่าถ้าเป็นไปได้ควรยกเลิกประกาศฉบับเดิมแล้วเขียนใหม่ เพราะจะสะดวกในการอ้างอิงและการค้นหาได้มากกว่า ซึ่งประกาศส่วนมากแล้วก็ไม่ยาวและเขียนสิ่งที่ต้องการใหม่ได้อยู่แล้ว

## บทที่ ๔

### การใช้ถ้อยคำในกฎหมาย

ภาษากฎหมายมีวิวัฒนาการทำนองเดียวกันกับภาษาที่เราใช้สื่อสารในชีวิตประจำวัน ภาษากฎหมายไทยแต่โบราณมีลีลาการเขียนและการผูกประโยคยาว มีผลความมาก หรือเป็นการบอกเล่า ใช้ภาษาลีลาร้อยกรอง แต่งบทอบรมสั่งสอนไว้ด้วย และเหตุผลของการตรากฎหมายเขียนอย่างละเอียด แต่ปัจจุบันจะใช้ภาษาเรียบง่าย<sup>๑</sup>

เทคนิคและคำแนะนำการใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมายดังต่อไปนี้ได้รวบรวมมาจากที่ต่าง ๆ ซึ่งคงเป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น

(๑) ภาษาเป็นเครื่องมือแสดงความคิดของมนุษย์ (human thought) และความพยายามกระทำของมนุษย์ (human endeavor) เป็นสิ่งสะท้อนวิถีชีวิต เราทำความเข้าใจตัวเองและสังคมโดยผ่านทางภาษา เราสื่อสารกับผู้อื่นและประพุดต่อผู้อื่นโดยผ่านทางภาษา

(๒) ขณะเดียวกันภาษาก็เป็นที่มาของความเข้าใจผิด ภาษามีอิทธิพลต่อความคิดของเราและของผู้อื่น การใช้ภาษาของแต่ละคนเป็นเครื่องบอกสถานะทางสังคมและระดับการศึกษาของผู้คนได้ เมื่อภาษาเปลี่ยน สังคมเปลี่ยน และเมื่อสังคมเปลี่ยนภาษาก็เปลี่ยน จะเห็นว่าทุกวันนี้ผู้อยู่กรุงโรมไม่ได้ใช้ภาษาลาตินกันแล้ว

(๓) ภาษาเป็นเครื่องมือการสื่อสารที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์ (the great instrument of communication) สำหรับนักกฎหมาย ภาษาเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคม (social control) ในสิ่งที่ Roscoe Pound เรียกว่า ‘rules of social engineering’

(๔) กฎหมายเป็นเครื่องมือในการให้อำนาจ สิทธิ เอกสิทธิ และกำหนดหน้าที่ กฎหมายจะบอกถึงสิ่งที่เราควรทำหรือควรต้องละเว้น กฎหมายเป็นคำสั่ง เพราะฉะนั้นภาษากฎหมายจึงก่อให้เกิดความเข้าใจที่ไม่ตรงกันไม่ได้

(๕) ความสามารถในการใช้ภาษาขึ้นอยู่กับความสามารถในการคิด (ability to think) และในทางกลับกันภาษาก็ก่อให้เกิดความคิดด้วย กฎหมายที่มีภาษาที่ชัดเจน ย่อมดีกว่ากฎหมายที่ปล่อยให้ผู้ใช้กฎหมายตีความหาความหมายของผู้ร่าง

---

<sup>๑</sup> ท่านผู้สนใจศึกษาการใช้ภาษากฎหมายในสมัยโบราณ โปรดศึกษาได้จาก ธาณินทร์ ไกรวิเชียร, ภาษากฎหมายไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๔๖ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า ๗-๒๒.

(๖) การร่างกฎหมายเป็นการเรียบเรียงความคิดโดยผ่านทางถ้อยคำ ถ้อยคำในกฎหมายมีทั้งที่เป็นคำธรรมดาสามัญ คำบอกเล่า คำสั่ง เทคนิค ฉะนั้น การเลือกสรรหาถ้อยคำที่เหมาะสมจึงเป็นงานของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องกระทำ

(๗) ในการร่างกฎหมายควรใช้คำธรรมดาสามัญ ที่บุคคลธรรมดาสามารถเข้าใจได้โดยผู้ร่างไม่ต้องมีความรู้สูงนัก

(๘) ภาษามีอายุและวิวัฒนาการ ควรหลีกเลี่ยงวลีหรือภาษากฎหมายล้าสมัย<sup>๒</sup>

(๙) รูปประโยคในร่างกฎหมายควรสั้น หนึ่งย่อหน้าควรกล่าวถึงสิ่งเดียว ย่อหน้าเมื่อควรต้องย่อหน้า และไม่ควรรย่อหน้าเมื่อความยังไม่จบ

(๑๐) ระมัดระวังในการลำดับคำและความไต่เป็นส่วนขยายของสิ่งใด หรือหาคำอื่นแทน ไม่ควรปล่อยให้เกิดความกำกวม

(๑๑) เอกพจน์ และพหูพจน์ ไม่มีปัญหาการใช้ในภาษาไทยมากนัก เราใช้คำว่า “ผู้ใด” ในความหมายของเอกพจน์ ถ้าจะแจ่มประเภท หรือผู้กระทำให้มีความหมายได้หลายคนหรือหลายประเภท ก็จะมีถ้อยคำที่ใช้ เช่น “บรรดาที่ดินทั้งหลาย ...” หรือ “...ประเภทเดียวหรือหลายประเภท” เป็นต้น

(๑๒) กฎหมายไทยไม่มีปัญหาสรรพนามมากนัก (ซึ่งภาษาอังกฤษมีการใช้สรรพนาม He, She, It, They ซึ่งเป็นปัญหาของผู้ร่างกฎหมาย) เว้นแต่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ (ครอบครัว) ซึ่งเป็นความจำเป็นต้องบัญญัติถึงฝ่ายหญิงหรือฝ่ายชาย

(๑๓) กฎหมายเป็นคำสั่ง เพราะฉะนั้น active voice จะเหมาะสมที่สุด ซึ่งจะรู้ว่าใครเป็นผู้ทำและผลของการกระทำคือใครหรืออะไร

(๑๔) การใช้กาลในภาษากฎหมาย จะใช้กาลปัจจุบัน เว้นแต่ว่าต้องการเจาะจงเหตุผลที่ใช้กาลปัจจุบันคือกฎหมายใช้ทุกขณะ เหมือนกับว่าผู้มีอำนาจออกกฎหมายสั่งผู้อ่านในขณะนั้น

(๑๕) การให้สิทธิ ไม่ควรใช้คำว่า “อาจ” แต่ควรใช้คำตรงว่า “มีสิทธิ..”

---

<sup>๒</sup> ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ให้ความเห็นว่า กฎหมาย (โบราณ) ยิ่งเขียนมากด้วยภาษา (แขก) ที่เราไม่เข้าใจ ความหมายก็ยิ่งน้อยลง (ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, ประชุมปาฐกถาและคำอธิบายของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, โรงพิมพ์เฟื่องอักษร จัดพิมพ์, พ.ศ. ๒๕๐๙, หน้า ๕๙๓-๕๙๔. อ้างใน ธาณินทร์ โกรวิเชียร, ข้างต้น, หน้า ๑๑.)

(๑๖) ประโยคคำสั่ง มีตัวอย่างเช่น

- ..มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากร
- ..ต้องยื่นเอกสาร
- ..ต้องจัดทำบัญชี

(๑๗) การห้าม ใช้คำว่า “ห้าม” “ห้ามมิให้” “มิให้” “ไม่ให้” จะเห็นว่าคำว่า “ห้ามมิให้” เป็นการซ้อนปฏิเสธ แต่ก็เป็นแนวทางการเขียนกฎหมายไทยตลอดมา ในระยะหลังนี้ หากหลีกเลี่ยงได้ก็พึงหลีกเลี่ยง ดังตัวอย่างต่อไปนี้ซึ่งไม่ได้ใช้คำว่า “ห้าม” เลยก็เข้าใจได้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

มาตรา ๗ ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการโทรคมนาคมตามลักษณะและประเภทที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒๑ ผู้ใดจะก่อสร้าง ตัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นและดำเนินการตาม มาตรา ๓๙ ทวิ

(๑๘) ในภาษากฎหมายเราจะใช้เชิงยืนยัน (positive) มากกว่าปฏิเสธ (negative) เช่น บุคคลมีสิทธิ.. หรือรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาต .... จะไม่เขียนว่า “บุคคลไม่มีสิทธิในการ ..” หรือ “รัฐมนตรีไม่มีสิทธิที่จะ ..” เว้นแต่เราจะจำกัดสิทธิของผู้นั้นจริงๆ

(๑๙) เนื่องจากมีหลักการตีความว่าถ้อยคำต้องมีความหมาย และคำเดียวกันย่อมเจตนาให้มีความหมายอย่างเดียวกัน จึงไม่ควรใช้ถ้อยคำฟุ่มเฟือย ใช้เท่าที่จำเป็น

ตัวอย่าง : โปรดสังเกตคำต่อไปนี้- ในการ ถ้าหาก เว้นแต่ว่า ห้ามมิให้ เกินกว่า มีข้อเท็จจริงว่า รับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ความว่า ผู้ซึ่ง ที่ซึ่ง ในบรรดากรณี บุคคลนั้นเป็นอันถูก ต้องห้ามจาก อันมีจำนวนเพียงพอ ในเวลาที่ซึ่ง ด้วยเหตุผลของการ เป็นเหตุให้เกิดการกระทำ จะ ตัดให้สั้นลงกว่านี้ได้หรือไม่ อย่างไร เช่น ทำความตกลงกับ (ตกลง) เพื่อประโยชน์ในอันที่จะ (เพื่อ) ในกรณีที่ปรากฏว่า (เมื่อ) ในกรณีที่ (ถ้า) เมื่อมีเหตุการณ์ (เมื่อ) – เป็นคำที่ฟุ่มเฟือยหรือไม่

(๒๐) การใช้และอ้าง “พุทธศักราช” ในกฎหมายและหนังสือต่างๆ กฎหมายไทยอ้างชื่อกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) อยู่หลายรูปแบบ การที่ต้องเสนอในเรื่องนี้ เนื่องจากเป็นที่ถกเถียงกันว่าเรา (เรา ในที่นี้หมายถึง ผู้ร่างกฎหมาย) จะใช้คำใดที่ถูกต้อง

ในกฎหมายไทยระดับพระราชบัญญัตินั้น อ้างพุทธศักราชในกฎหมายอยู่สามแบบ ดังนี้

- ระหว่างปี ๒๔๕๖ ถึง ๒๔๗๑ ใช้ “พระพุทศักราช” ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทศักราช ๒๔๕๖

- ระหว่างปี ๒๔๗๒ ถึง ๒๔๘๙ พุทธศักราช ใช้ “พุทธศักราช” ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการค้าข้าว พุทธศักราช ๒๔๘๙

- ระหว่างปี ๒๔๙๐ ถึงปัจจุบัน ใช้ “พ.ศ.”

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีแนวปฏิบัติในการอ้างว่า ให้อ้างชื่อกฎหมายตามที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนประกาศของคณะปฏิวัติแม้ว่าในราชกิจจานุเบกษาจะใช้คำว่า “พุทธศักราช” ก็ตาม แต่เมื่ออ้างถึงประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนั้นก็ให้ชื่อว่า “พ.ศ.” (บันทึกแนวทางในการปฏิบัติงานของฝ่ายร่างกฎหมาย คณะ ๑-๔ เรื่องที่ ๓๗ และเรื่องที่ ๔๑) และต้องถือชื่อตามมาตรา ๑ เนื่องจากมาตรา ๑ เป็นตัวกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ แต่ในมาตรา ๑ ใช้ว่า “พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทศักราช ๒๔๖๙” เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายไมตรี ต้นเข็มทรัพย์) ได้สั่งการว่า “ชื่อของพระราชบัญญัติศุลกากรต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายคือมาตรา ๑ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้เรียกว่า “ชื่อของพระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทศักราช ๒๔๖๙” ที่ใช้ที่อื่นถ้าไม่เป็นไปตามนั้น ย่อมผิดทุกแห่ง ต่อไปขอให้ใช้ให้ถูกต้องด้วย” (คำสั่งในเรื่องเสร็จที่ ๓๖-๓๗/๒๕๓๘)

(๒๑) ภาษาต่างประเทศในกฎหมายไทย

การใช้คำภาษาต่างประเทศในกฎหมายไทยอาจกระทำได้ ถ้าไม่สามารถแปลคำนั้นได้ หรือคำนั้นเป็นที่เข้าใจคุ้นเคยกันดีในภาษาไทย แต่หากมีคำที่เป็นภาษาไทยแล้วก็ควรคำใช้ภาษาไทย ตัวอย่างต่อไปนี้เป็นกรณีที่เคยใช้ภาษาต่างประเทศในกฎหมายไทย

“นิคทกรรม” (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕)

“โคเวตา” (นิยามในพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. ๒๕๑๔)

“ต้นยางพารา (*Hevea brasiliensis*)” (นิยาม “ต้นยาง” ในพระราชบัญญัติควบคุมยาง พ.ศ. ๒๕๔๒)

“พืชนิโคติเยนาทาแบกุ่ม (*NICOTIANATABACUM*)” (นิยาม “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ในพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕)

“เครื่องคอมพิวเตอร์” (นิยาม “ข้อมูลข่าวสาร” ในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และมาตรา ๑๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๓)

---

“อิเล็กทรอนิกส์” “ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์” หรือ “ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์”  
(นิยามในพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ และมาตรา ๖ วรรคสอง  
แห่งพระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๔๕)



## บทที่ ๕

### คุณภาพของร่างกฎหมาย

#### ๑. การควบคุมคุณภาพของร่างกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวในบทนำว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการแปลงนโยบายให้บังเกิดผล และเป็นเครื่องมือของการบริหารราชการแผ่นดิน ร่างกฎหมายจึงย่อมมีทั้งต้นทุน (cost) และผลที่ได้ต่อสังคม (benefit )

ในสังคมมีคำถามว่าจะทำอะไรให้กระบวนการออกกฎหมายเป็นไปตามวิธีการออกกฎหมายที่ดี (good regulatory practices) มีการตัดสินใจเหมาะสมหรือไม่ จะทำอะไรที่จะให้ประชาชนให้ความร่วมมือในทางนโยบายและการบังคับใช้กฎหมาย การปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายจึงเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งสำหรับประเทศไทยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้สะท้อนหลักการไว้บางประการ เช่น ส่วนราชการมีหน้าที่ต้องสำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมายใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสถานการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ (มาตรา ๓๕) หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีบทบาทในการเสนอแนะต่อส่วนราชการเพื่อดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎ (มาตรา ๓๖)

ในบทนี้จะเสนอภาพรวมของระบบการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายซึ่งกลุ่มประเทศ OECD ได้วางแนวทางไว้ การศึกษาแนวทางดังกล่าวจะให้แนวคิดหรือภาพของการปรับปรุงพัฒนากฎหมายและกฎได้

#### แนวความคิดในการควบคุมคุณภาพกฎของกลุ่มประเทศ OECD

คำว่า “กฎ” (regulation) ในที่นี้มีความหมายอย่างกว้าง ซึ่งอาจเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองอื่นใด ไม่ว่าจะเรียกชื่อใดก็ได้ไม่ได้หมายถึงกฎหมายลำดับรองเท่านั้น แต่หมายถึงร่างกฎหมายหรือกฎหมายในระดับใดก็ได้ที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปต่อประชาชน

ข้อเสนอการปรับปรุงคุณภาพของการออกกฎหมายของกลุ่มประเทศ OECD ได้กระทำมาเป็นเวลากว่ายี่สิบปีแล้ว ซึ่งได้จัดทำและเสนอมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้กฎหมายมีคุณภาพ

กลุ่มประเทศ OECD <sup>๑</sup> ได้เสนอแนวความคิดกรอบมาตรการหลักในการปรับปรุงคุณภาพของกฎสามประการ ดังนี้

---

<sup>๑</sup> Source: Scott Jacobs et al., (1997), “The quality of regulations and the reform of the public sector” in The OECD report on regulatory Reform: Synthesis, OECD, Paris.

**A. กำหนดระบบการบริหารจัดการการออกกฎ (SETTING UP A SYSTEM FOR MANAGING REGULATIONS)**

1. การปรับปรุงคุณภาพกฎจะต้องเป็นที่ยอมรับจากระดับนโยบายระดับสูง (Adopt regulatory reform policy at the highest political levels)
2. จะต้องมีการกำหนดมาตรฐานและคุณภาพของกฎ และมีหลักการการตัดสินใจออกกฎ (Establish explicit standards for regulatory quality and principles of regulatory decision making decisions)
3. ปรับปรุงความสามารถในการบริหารการออกกฎ (Build regulatory management capacities)

**B. มาตรการปรับปรุงคุณภาพของกฎที่จะจัดการให้มีขึ้นใหม่ (IMPROVING THE QUALITY OF NEW REGULATIONS)**

1. จะต้องมีการประเมินผลกระทบจากการออกกฎ (Assess regulatory impacts)
2. มีการรับฟังความเห็นหรือปรึกษาหารือเป็นระบบจากผู้ได้รับผลกระทบ (Consult systematically with affected interests)
3. ต้องพิจารณาทางเลือกต่างๆ นอกจากการออกกฎ (Use alternatives to regulations)
4. ปรับปรุงความร่วมมือและการประสานงานในระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจออกกฎ (Improve co-ordination of regulations)

**C. มาตรการเพื่อยกระดับคุณภาพของกฎที่มีอยู่แล้ว (UPGRADING THE QUALITY OF EXISTING REGULATIONS)**

1. ทบทวนและทำกฎที่มีอยู่แล้วให้เป็นปัจจุบัน (Review and update existing regulations)
2. ลดขั้นตอนความคั่งค้างและแบบพิธีต่างๆ ของทางราชการ (Reduce red tape and government formalities)

มาตรการทั้งสามประการข้างต้นนี้ ในประเทศไทยเราได้กระทำไปบ้างแล้ว จะเห็นว่ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงพัฒนากฎหมาย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายหลายคณะขึ้นมาดำเนินการ สำหรับคู่มือหรือมาตรฐานที่จะนำมาใช้ในการออกกฎนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้จัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งต่อมาได้กำหนดเป็นเอกสารแนบท้ายระเบียบว่าด้วย

การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ (อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวจะใช้แต่การเสนอร่างกฎหมายที่เป็นร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น – ข้อ ๑๔ ของระเบียบฯ)

ในมาตรการการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายที่จะออกขึ้นใหม่นั้น ได้เสนอให้มีการรับฟังความคิดเห็น ต้องเสนอทางเลือกอื่น ๆ แทนการออกกฎ รวมทั้งจะต้องประสานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทยคงเป็นเรื่องปกติที่กระทำกันอยู่แล้ว แต่ที่น่าสนใจของข้อเสนอของ OECD ก็คือ การจัดทำประเมินผลกระทบการออกกฎ หลายประเทศได้จัดให้มี Regulatory Impact Assessment (RIA) ตัวอย่างเช่น ออสเตรเลีย<sup>๒</sup> ซึ่งเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานในการออกกฎ การเลือกเครื่องมือต่าง ๆ การประเมินผลและหาทางเลือกที่เหมาะสมและดีที่สุดในการออกกฎเกณฑ์ข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist)

ในส่วนของมาตรการยกระดับคุณภาพของกฎหมาย ก็ได้มีความพยายามผลักดันให้ส่วนราชการต่าง ๆ กลับไปทบทวนความทันสมัยของกฎหมาย ปรับปรุงระบบคํานกฎหมาย เช่น การจัดทำรวมกฎหมายหรือการประมวลกฎหมาย (Codification and Consolidation) รวมทั้งการใช้ IT ในการเผยแพร่และการเข้าถึงกฎหมาย เป็นต้น

ในการควบคุมคุณภาพของร่างกฎหมายนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอใน The recommendation for Improving the Quality of Government Regulations of 1995 พบประเด็นที่น่าสนใจมาก ซึ่งเสนอว่าร่างกฎหมายที่ดีนั้นต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

- (๑) จะต้องสะท้อนนโยบายอันเป็นวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างชัดเจนและต้องมีประสิทธิภาพในการดำเนินการให้ไปถึงวัตถุประสงค์นั้น
- (๒) มีฐานที่มาทางกฎหมาย
- (๓) เมื่อพิจารณาส่วนได้เสียหรือต้นทุนแล้วต้องเป็นประโยชน์ คำนึงถึงผลที่จะเกิดแก่สังคม
- (๔) ลดต้นทุนและความบิดเบือนของตลาด
- (๕) สนับสนุนการสร้างสิ่งใหม่ โดยการให้รางวัล และมุ่งไปสู่เป้าหมาย
- (๖) ต้องมีความชัดเจน เรียบง่าย และปฏิบัติได้
- (๗) มีความสอดคล้องกับกฎเกณฑ์อื่นหรือนโยบายอื่นที่มีอยู่
- (๘) ต้องสอดคล้องกับการแข่งขัน การพาณิชย์ และหลักการที่มุ่งสนับสนุนการลงทุนทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ

## ๒. บทตรวจสอบการร่างกฎหมาย (Checklist)

บทตรวจสอบการตรากฎหมายเป็นเครื่องมือที่ใช้ช่วยในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจออกกฎในการออกกฎระเบียบต่าง ๆ ในหลายประเทศมีชื่อเรียกบทตรวจสอบการตรา

<sup>๒</sup> Office of Regulation Review 1998, A guide to Regulation (Second Edition).

กฎหมายอย่างอื่น เช่น Checklists (บทตรวจสอบ), Directives (คำสั่งการ), Guidelines (แนวทาง), Codes (ประมวล) หรือแม้แต่ Principles (หลักการ)

ในทางปฏิบัติบทตรวจสอบจะเป็นเครื่องมือถ่ายทอดนโยบายหรือการบริหารไปยังเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบออกกฎระเบียบ ซึ่งบทตรวจสอบจะกำหนดกรอบ เป้าหมาย ทางเลือก และร่างกฎหมาย ซึ่งเป็นการให้ข้อมูลแก่การตัดสินใจในระดับนโยบาย และยังทำให้การตัดสินใจมีการอ้างอิง และทำให้กฎหมายมีคุณภาพ

อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าบทตรวจสอบการร่างกฎหมายจะเป็นที่รวมของ ข้อมูลการตัดสินใจไว้ทั้งหมด ในแต่ละประเทศนอกเหนือจากบทตรวจสอบดังกล่าวนี้แล้ว ยังอาจมีสิ่งอื่นอีกที่ประกอบในการตัดสินใจของฝ่ายกำหนดนโยบาย รวมทั้งอาจมีวิธีการพิจารณาที่ต่างออกไป กรณีที่ไม่มีบทตรวจสอบก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศนั้นจะไม่มี การตรวจสอบหรือ วิเคราะห์หรือวางกฎเกณฑ์การออกกฎหมายหรือวิธีการหลายอย่างที่มีเนื้อหาเช่นเดียวกับ บทตรวจสอบ ซึ่งเครื่องมือนี้มีตัวอย่าง เช่น

๑. ทัพบทกฎหมายที่กำหนดวัตถุประสงค์หรือมาตรการใดที่กำหนดวิธีการตัดสินใจออกกฎ หรือกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เช่น Administrative Procedure Acts ของสหรัฐอเมริกา หรือ Dutch Administrative Law Act เป็นต้น

๒. ข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัติ

๓. มติของคณะรัฐมนตรี หรือแนวปฏิบัติที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด

๔. กฎหมายแม่บทที่ให้ออกกฎหมายลำดับรองอาจกำหนดขอบเขต แนวทาง หรือวิธีการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย

๕. คณะกรรมการ องค์กรที่ให้คำปรึกษา เช่น ความเห็นของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

๖. รายงานการศึกษา ที่เป็นที่น่าเชื่อถือ

๗. ความตกลงระหว่างประเทศ หรือมาตรฐานที่องค์การระหว่างประเทศสร้างขึ้น

Regulatory Checklists จะมีประโยชน์ดังต่อไปนี้

๑. สื่อสารคุณค่าและนโยบายของรัฐบาล

๒. ทำให้ภาครัฐรับผิดชอบต่อนโยบายตามลำดับความสำคัญ

๓. สร้างและทำให้กระบวนการออกกฎเป็นระเบียบ

๔. ปรับปรุงคุณภาพของกฎ

๕. เสริมสร้างการออกแบบมาตรการการบังคับใช้กฎ

๖. เสริมสร้างการยกระดับการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมและการศึกษา จาก การสื่อสารนโยบาย

๗. ช่วยให้มีระบบติดตามควบคุมการออกกฎ และกำหนดนโยบายการออกกฎได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำ “คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย”<sup>๓</sup> ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ อนุมัติหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายและให้ทุกหน่วยงานดำเนินการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายประกอบร่างกฎหมายทุกครั้ง ซึ่งทุกฝ่ายจะต้องตอบในการเสนอร่างกฎหมาย ตามบทตรวจสอบที่ตั้งไว้ ๑๐ ประการ ซึ่งจะต้องวิเคราะห์ดังต่อไปนี้

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจคืออะไร
๒. ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจนั้น
๓. มีความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การทำภารกิจนั้นประสบความสำเร็จหรือไม่
๔. ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
๕. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า
๖. ความพร้อมของรัฐ
๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบ
๘. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ
๙. อำนาจในการตราอนุบัญญัติ
๑๐. มีการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นและผู้ที่เกี่ยวข้องที่ได้รับผลกระทบจากการมีกฎหมายนั้นแล้วหรือไม่

คำถามเหล่านี้ก็จำทำให้มีการทบทวนพิจารณาความเหมาะสมของการออกกฎหมายนั้น ซึ่งรวมไปถึงการชี้แจงถึงวิธีการบังคับกฎหมายด้วย รายละเอียดโปรดศึกษาจากคู่มือดังกล่าว

---

<sup>๓</sup> คู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย, ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๔๗.

**ภาคผนวก**

---

## Montesquieu's Principles

L'Esprit des lois, xxxix, chap 16

๑. กฎหมายจะต้องกะทัดรัดและง่าย ภาษาทูลหรือภาษาวรรณคดีเป็นส่วนเกินของกฎหมาย
๒. เลือกใช้คำที่มีความหมายสมบูรณ์ (absolute) ไม่ใช่ให้ขึ้นกับบางสิ่งหรือบางคนแล้วแต่จะคิด (relative) เพื่อลดการแปรความของผู้อ่านแต่ละคนที่อาจเข้าใจไม่ตรงกันให้มากที่สุด
๓. กฎหมายจะต้องเป็นเรื่องจริง ไม่ใช่การยกขึ้นเปรียบเทียบ (metaphorical) หรือการตั้งข้อสมมุติฐาน (hypothetical)
๔. ต้องไม่สลับซับซ้อน (subtle) เพราะกฎหมายย่อมใช้กับบุคคลที่มีความเข้าใจตามธรรมดาทั่วไป กฎหมายไม่ใช่ที่ทดลองใช้ตรรกะ แต่เป็นการให้เหตุผลแก่บุคคลระดับกลางๆ
๕. ข้อยกเว้น ข้อจำกัด หรือการเพิ่มเติม จะต้องไม่กระทำโดยเป็นผลให้วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายสับสน เว้นแต่มีความจำเป็น
๖. จะต้องไม่ก่อให้เกิดการโต้เถียงกัน และเป็นอันตรายอย่างยิ่งที่จะเขียนกฎหมายในเชิงคำอธิบาย เพราะจะนำไปสู่การถกเถียงกันได้
๗. เหนืออื่นใด กฎหมายจะต้องมาจากการพิจารณาและนำไปใช้ได้ จะต้องไม่ฝ่าฝืนเหตุผลธรรมดาและความเป็นธรรม (la nature des choses) เพราะมิฉะนั้นแล้วย่อมนำไปสู่ความเสื่อมเกียรติแห่งระบบวิธีการออกกฎหมายและลดความเชื่อถือในอำนาจรัฐได้

### การใช้คำว่า “เช่น” “ได้แก่” “เป็นต้น”<sup>๑</sup>

(๑) “ได้แก่” หมายถึง เท่ากับ (ตัวอย่าง-หนังสือสำหรับค้นความหมายของคำที่เรียงลำดับตามตัวอักษร ได้แก่ พจนานุกรม)

(๒) “เช่น” หมายถึง อย่าง และมีคำที่มีความหมายอย่างเดียวกัน คือ เช่น เช่นนี้ว่า อย่างนี้ เช่นใด ว่า อย่างไร

(๓) “เป็นต้น” เป็นคำใช้แทนเครื่องหมาย “ฯลฯ” เพื่อละคำหรือข้อความตอนปลายซึ่งอยู่ในประเภทเดียวกันกับคำหรือข้อความที่ยกขึ้นกล่าวเป็นตัวอย่างตอนต้น ตัวอย่าง-อริยสัจ ๔ มีทุกข์ เป็นต้น

กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้สอบถามการใช้ถ้อยคำทั้งสามคำจากราชบัณฑิตยสถาน ได้คำอธิบายดังนี้

- ใช้คำว่า “ได้แก่” นั้น ต้องระบุสิ่งที่ต้องการให้ครบทุกอย่าง เช่น ฉันชอบกินผลไม้ ๓ อย่าง ได้แก่ ส้ม มังคุด และทุเรียน.

- คำว่า “เช่น” ใช้เพื่อเป็นการยกตัวอย่าง โดยไม่ต้องระบุให้ครบทุกสิ่ง และให้นำหน้าตัวอย่าง- ผลไม้ที่ขายที่ท่าช้าง มี ๒๐ อย่าง เช่น ส้ม มังคุด และทุเรียน.

- คำว่า “เป็นต้น” ใช้เพื่อเป็นการยกตัวอย่าง โดยไม่ต้องระบุให้ครบทุกสิ่ง และใช้ปิดท้าย ตัวอย่าง- ผลไม้ที่ขายที่ท่าช้าง มี ๒๐ อย่าง เช่น ส้ม มังคุด และทุเรียน เป็นต้น.

---

<sup>๑</sup> บันทึกกองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๕



การใช้คำว่า “และ” “หรือ” “และหรือ”<sup>๒</sup>

๑. คำว่า “และ” เป็นคำสันธาน หมายถึง กับ ด้วยกัน

๒. คำว่า “หรือ” เป็นคำสันธาน หมายถึง คำบอกความให้กำหนดเอา เช่น ตำหรือแดง

บางท่านอาจเคยได้ยินว่า คำว่า “และ” ในภาษาไทยอาจมีความหมายถึง “หรือ” (หรือคำว่า “หรือ” ก็อาจหมายถึง “และ” ได้) ท่านผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการร่างกฎหมายท่านหนึ่งยกตัวอย่างว่า ถ้าเราเขียนว่า

- ห้ามนายดำและนายแดงเข้ามาในห้องนี้
- ห้ามนายดำหรือนายแดงเข้ามาในห้องนี้

ทั้งสองกรณีนายดำ หรือนายแดง คนใดคนหนึ่ง หรือทั้งสองคน ก็เข้ามาในห้องไม่ได้

มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “มาตรา ๔ กฎหมายนั้น ต้องใช้ในบรรดากรณีซึ่งต้องด้วยบทบัญญัติใด ๆ แห่งกฎหมายตามตัวอักษร หรือตามความมุ่งหมายของบทบัญญัตินั้น ๆ” น่าจะเป็นตัวอย่างว่า คำว่า “หรือ” ในที่นี้หมายความว่า “และ”

ปัญหานี้มิใช่มีแต่ในกฎหมายไทย กฎหมายอังกฤษก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน ดังตัวอย่าง The Disabled Soldiers Act, ๑๖๐๑ (c. ๓) ศาลได้ตีความว่า บทบัญญัติที่กำหนดให้รัฐสามารถนำทรัพย์สินมาช่วยเหลือทหารที่ “sick and maimed” รวมถึงทหารที่ “ป่วย” (sick) หรือ “พิการ” (maimed) แต่เพียงอย่างเดียว ทหารที่จะได้รับการช่วยเหลือไม่จำเป็นที่จะต้อง “ป่วยและพิการ “ในขณะเดียวกัน

การใช้คำว่า “และ/หรือ”

ในกฎหมายไทยมีใช้อยู่บ้าง

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ ไม่พบว่ามีการใช้คำว่า “และ/หรือ” ในการร่างกฎหมายของต่างประเทศ แต่จะเป็นที่แพร่หลายกันในการร่างสัญญาสำหรับนักกฎหมายบางกลุ่มเท่านั้น

มีผู้ให้คำแนะนำว่า เมื่อต้องการใช้คำเชื่อมที่ต้องการจะให้รวมกัน (conjunctive) ควรใช้ “or both” (ทั้ง.. และ..) ไม่ควรใช้ “และ/หรือ” และหากต้องการให้เลือก

<sup>๒</sup> บันทึกกองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง รายงานผลการสืบค้นการใช้ “และ” “หรือ” และ “และ/หรือ” ในส่วนของการร่างกฎหมายของต่างประเทศ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ และบันทึกกองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้คำว่า “และ” “หรือ” และ “และ/หรือ” ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๕

---

เอา อย่างไรอย่างหนึ่งก็ควรใช้ “หรือ” และหากต้องการให้หมายความรวมกัน ก็น่าจะใช้ “และ”  
ให้ชัดเจนและเหมาะสมกับรูปประโยค

### การใช้คำราชาศัพท์สำหรับการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง<sup>๓</sup>

รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ได้ใช้ถ้อยคำราชาศัพท์เกี่ยวกับการแต่งตั้งและถอดถอนแตกต่างกัน คือ “ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ” “ทรงมีพระบรมราชโองการ” “นำความกราบบังคมทูล” ซึ่งทำให้ร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความแตกต่างกัน และเป็นประเด็นการพิจารณาในชั้นรัฐสภา สำนักกิจการนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้รวบรวมปัญหา และเชิญผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาร่วมหารือ (ราชบัณฑิตยสถาน สำนักราชเลขาธิการ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการใช้ถ้อยคำดังกล่าว ดังนี้

(๑) การใช้คำว่า “ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ” เป็นถ้อยคำที่ถูกต้องตามหลักการใช้คำราชาศัพท์แล้ว

(๒) การใช้คำว่า “ทรงมีพระบรมราชโองการ” ไม่ถูกต้อง เพราะ “ทรง” จะใช้นำกริยาที่มีนามราชาศัพท์ต่อท้ายไม่ได้ ต้องใช้ว่า “มีพระบรมราชโองการ”

(๓) การใช้คำว่า “ให้นำความกราบบังคมทูล” ไม่ถูกต้อง การแจ้งต่อพระมหากษัตริย์ตามหลักการใช้คำราชาศัพท์ ต้องใช้คำว่า “กราบบังคมทูลพระกรุณา”

การใช้คำว่า “ทรงมีพระบรมราชโองการ” และ “มีพระบรมราชโองการ” ในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่ง แตกต่างกันอย่างไร

(๑) การใช้คำว่า “ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ” ใช้กับการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่า

(๒) การใช้คำว่า “มีพระบรมราชโองการ” ใช้กับการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งสำคัญบางตำแหน่งเท่านั้น ซึ่งโดยปรกติกฎหมายจะต้องกำหนดผู้รับสนองพระบรมราชโองการไว้ด้วย ตัวอย่างเช่น การแต่งตั้งและการพ้นจากตำแหน่งประธานองคมนตรีและองคมนตรี นายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และประธานศาลรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตาม กฎหมายปัจจุบันใช้ถ้อยคำในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งแตกต่างกัน คือ

<sup>๓</sup> บันทึกสำนักกิจการนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๐ กันยายน

**แบบที่ ๑**

“ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งและถอดถอน” “นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและให้พ้นจากตำแหน่ง” “นำความขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง” และ “กราบบังคมทูลเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง”

ควรแก้ไขเป็น “ให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน” หรือ “ให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง”

**แบบที่ ๒**

“ดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและพิจารณาถอดถอน” และ “ดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เกี่ยวกับการแต่งตั้ง การถอดถอน และการพ้นจากตำแหน่ง”

ควรแก้ไขเป็น “ดำเนินการเพื่อนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและถอดถอน” หรือ “ดำเนินการเพื่อนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งถอดถอน และให้พ้นจากตำแหน่ง”

กรณีนี้จะใช้ในการแต่งตั้งและการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการในมหาวิทยาลัย เช่น อธิการบดี ศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์พิเศษ ซึ่งกำหนดให้สภามหาวิทยาลัยเป็นผู้ดำเนินการ โดยสภามหาวิทยาลัยจะไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ด้วยตนเอง แต่เพียงเสนอเรื่องให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ และการถอดถอนนี้ พระมหากษัตริย์ไม่ได้เป็นผู้พิจารณาถอดถอน การถอดถอนจะดำเนินการไปตามขั้นตอนและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่ควรกำหนดให้พระมหากษัตริย์เป็นผู้พิจารณาถอดถอน

**แบบที่ ๓**

“ผู้พิพากษาสมทบจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งจากบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิ...” เป็นถ้อยคำที่ถูกต้องแล้ว

**แบบที่ ๔**

“การให้ออกจากราชการของข้าราชการ ... ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง”

ควรแก้ไขเป็น “การให้ออกจากราชการของข้าราชการ ... ให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาเพื่อมีพระบรมราชโองการให้พ้นจากตำแหน่ง” อย่างไรก็ตาม ต้องพิจารณาด้วยว่าตำแหน่งดังกล่าวต้องมีความสำคัญถึงขนาดที่ต้องมีพระบรมราชโองการหรือไม่

### การใช้ถ้อยคำ “หนึ่ง-ใด” และ “ใด-หนึ่ง” ในการร่างกฎหมาย<sup>๔</sup>

การร่างกฎหมายมีการใช้ถ้อยคำสับสนระหว่างคำว่า “อย่างหนึ่งอย่างใด” และ คำว่า “อย่างใดอย่างหนึ่ง” สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดแนวทางการใช้คำดังกล่าว ในการร่างกฎหมายดังนี้

- คำว่า “อย่างหนึ่งอย่างใด” นั้น มีความหมายว่า อย่างเดียวหรือหลายอย่าง หรือทุกอย่างก็ได้

- คำว่า “อย่างใดอย่างหนึ่ง” จะมีความหมายว่า อย่างใดก็ได้ แต่ต้องเพียง อย่างเดียวเท่านั้น

ผู้ที่สนใจความเป็นมา ประเด็นข้อถกเถียง และการใช้ถ้อยคำดังกล่าวในกฎหมาย อาจดูรายละเอียดได้ในบันทึกที่อ้างตามเชิงอรรถ ซึ่งได้นำลงไว้ในเว็บไซต์ของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาด้วยแล้ว ([www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th))

---

<sup>๔</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ถ้อยคำ “ใด-หนึ่ง” กับ “หนึ่ง-ใด” ตุลาคม ๒๕๔๕

## คำผิดในราชกิจจานุเบกษา

๑. คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๗๓/๒๕๙๒ โจทก์ฎีกาวางวัลที่เจ้าหน้าที่ผู้รับให้จ่าย ร้อยละสิบห้าห้าไม่ถูก เพราะตามพระราชบัญญัติบำเหน็จในการปราบผู้กระทำความผิด พ.ศ. ๒๕๙๔ มาตรา ๘ ให้จ่ายร้อยละสิบห้า โจทก์ฎีกาเพียงตั้งนี้ ได้ตรวจดูแล้ว พระราชบัญญัติ บำเหน็จในการปราบปรามผู้กระทำความผิด พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๘ มีว่า ให้จ่ายรางวัลร้อยละ สิบห้าของราคากลางหรือค่าปรับ กฎหมายมีดังนี้ การจ่ายรางวัลในเรื่องนี้ก็ต้องเป็นร้อยละสิบ ห้า หาใช้ร้อยละสิบห้าไม่ ประกาศที่ลงในราชกิจจานุเบกษาว่า สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอแก้เป็นร้อยละสิบห้าห้ามีจริง แต่ประกาศเช่นนี้ไม่สามารถจะแก้บทกฎหมายที่ตราไว้แล้ว ประกาศนี้ไม่ทำให้ร้อยละสิบห้ากลายเป็นร้อยละสิบห้า สำนักงานเลขาธิการสภา ผู้แทนราษฎรจะมีอำนาจแก้ไขบทกฎหมายนั้นหาไม่ได้ เพราะฉะนั้นรางวัลตามมาตรา ๘ จึงต้อง เป็นร้อยละสิบห้า

คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๗๑/๒๕๕๑ วินิจฉัยทำนองเดียวกัน

๒. คำพิพากษาฎีกาที่ ๗๙๐/๒๕๙๘ เนื้อหาของพระราชกฤษฎีกาและแผนที่ท้าย ไม่ตรงกัน พระราชกฤษฎีกาสงวนป่าคุ้มครอง ระบุตำบลคลองกระเปือ แต่ตามแผนที่ท้ายพระราช กฤษฎีกากินถึงตำบลปากพั้งฝั่งตะวันตกด้วย ต้องบังคับตามความในพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น จะ เลยถึงตำบลอื่นตามแผนที่ด้วยไม่ได้

๓. บันทึก เรื่องคำผิดในราชกิจจานุเบกษา คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ ร่างกฎหมาย กองที่ ๕) กุมภาพันธ์ ๒๕๐๘ เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๒๕๐๘ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๙๐๓/๑๕๓๙ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๘ ถึงเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาแล้วเห็น ว่า กรณีที่เป็นปัญหานี้ทุกกรณีเมื่อได้ตรวจดูแล้วเห็นได้ว่าเป็นการแก้คำผิดอย่างธรรมดา อันเป็น การแก้ข้อบกพร่องในตัวอักษรและในการเรียงพิมพ์ เพื่อให้คำที่พิมพ์ผิดนั้นได้รับการแก้ไขให้ ถูกต้องตรงตามต้นฉบับ ซึ่งผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ รับรองต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การประกาศแก้คำผิดในราชกิจจานุเบกษานั้นเป็นการแก้ไข ให้ถูกต้องตรงตามต้นฉบับเท่านั้น ดังตัวอย่างการแก้คำผิดในราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๘๑ ตอนที่ ๑๑๖ ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๐๗ ซึ่งแก้คำผิดในหน้า ๓๙ ฉบับพิเศษของราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๑ ตอนที่ ๑๑๔ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๗ หรือในหน้า ๔ ฉบับพิเศษของราชกิจจา นุเบกษา เล่ม ๘๑ ตอนที่ ๑๑๕ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๐๗ ตามที่ได้แนบมา จึงเห็นว่าการ แก้คำผิดในราชกิจจานุเบกษาตามกรณีที่เป็นปัญหานี้กระทำโดยมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย อนึ่ง การแก้คำผิดเช่นนี้ก็หลักปฏิบัติที่กระทำกันในประเทศ เช่น ฝรั่งเศส อเมริกาและ อังกฤษ ตามเอกสารที่แนบมาพร้อมบันทึกนี้

## เอกสารประกอบเรื่องคำผิดในราชกิจจานุเบกษา คำแปล

๕๓. ข้อบกพร่องที่มีอยู่ในราชกิจจานุเบกษา อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ในรูปการแก้คำผิดซึ่งจะต้องนำไปประกาศให้ทราบ การละเลยจะทำให้มีผลเสียเพิ่มมากขึ้นและการแก้คำผิดจะทับทวียิ่งขึ้น เคยปรากฏว่าได้มีผู้นำวิธีแก้คำผิดไปใช้ในการแก้ไขข้อความที่ไม่เหมาะสมภายหลังที่กฎหมายได้ผ่านสภาไปแล้ว แต่ทว่าได้มีคำพิพากษาของศาลวินิจฉัยไว้ว่า การแก้คำผิดจะนำมาใช้ได้เฉพาะการแก้ข้อบกพร่องในตัวอักษร และจะนำมาใช้กับการแก้ไขข้อความที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้ (จาก Repertoire de Droit Administratif)

คำผิดและการตกหล่นศาลไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการพิจารณาโดยถือว่ารัฐสภาได้กระทำความผิดพลาดไป เนื่องจากมีข้อสันนิษฐานที่หนักแน่นว่ารัฐสภาไม่กระทำการผิดพลาด หากพบว่ามีคำผิดในกฎหมาย จะต้องให้ผู้บัญญัติกฎหมายเป็นผู้แก้ และมีใช้หน้าที่ของศาลที่จะแก้คำผิดนั้น เมื่อการสอดแทรกข้อความลงในกฎหมายใดเพื่อให้เห็นความมุ่งหมายอันชัดแจ้งของกฎหมายนั้น โดยเพียงแต่ข้อบกพร่องของภาษาและแก้ด้วยคำที่พิมพ์ผิดอย่างเห็นได้ชัดหรือแก้ไขที่ผิดให้ถูกต้อง เป็นสิ่งที่พึงกระทำได้ แต่บทบัญญัติใดที่ไม่ปรากฏในกฎหมายนั้นจะถือโดยปริยายว่าเป็นสิ่งบกพร่องที่ (ศาล) จะต้องแก้ไขหาได้ไม่ถึงแม้ว่า ตามหลักจะไม่อนุญาตให้เพิ่มเติมข้อตกหล่นในพระราชบัญญัติได้ทั้งที่ข้อตกหล่นนั้นเกิดขึ้นโดยไม่เจตนาก็ตาม แต่หากว่าคำใดโดยเฉพาะของกฎหมายมีความหมายคลุมเครือหรือน่าสงสัยและไม่ถูกหลักไวยากรณ์ และเจตนาของผู้บัญญัติกฎหมายในการแปลความหมายของกฎหมายนั้นทั้งฉบับเป็นที่ชัดแจ้งแล้ว เพื่อให้กฎหมายนั้นมีผลบังคับได้ และเพื่อหลีกเลี่ยงความพิลึกหรือความอยุติธรรมอันเห็นได้ชัดจึงอนุญาตให้

๑) ไม่รับคำหรือวลีที่มีเกินมา หากคำหรือวลีนั้นไม่สามารถมีความหมายเป็นอย่างอื่นไปได้

๒) เพิ่มเติมคำ หรือข้อความที่ตกหล่น

๓) ย้ายตำแหน่งของคำ หรือแทรกคำหรือเปลี่ยนแปลงคำโดยวิธีอื่นใด

๔) อ่านคำปฏิเสธเป็นคำรับ หรือคำรับเป็นคำปฏิเสธ

๕) ดีความหมายของคำในทางที่เป็นไปได้ แม้ว่าความหมายนั้นมีใช้เป็นความหมายตามปกติของคำนั้น

๖) ขยายความหมายที่แท้จริงของคำ

(Halsbury's ข้อ ๒๓๒ หน้า ๒๑๙)

ความถูกต้องตรงกับของกฎหมายที่บัญญัติขึ้น และกฎหมายที่พิมพ์โฆษณาแม้จะถือว่าการพิมพ์โฆษณากฎหมายโดยที่ไม่มีบทบัญญัติให้ใช้กฎหมายนั้นเท่ากับไม่มีการพิมพ์

โฆษณาก็ตาม แต่ก็ยังมีหลักทั่วไปอยู่ว่า ข้อผิดพลาดในการพิมพ์โฆษณาซึ่งไม่ทำให้เนื้อหาหรือผลทางกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไป ไม่ทำให้การพิมพ์โฆษณานั้นเสียไปด้วย และให้ถือว่ากฎหมายที่พิมพ์ขึ้นประจำปีซึ่งรัฐมนตรีได้รับรองความถูกต้องตามระเบียบแล้วนั้น เป็นหลักฐานเบื้องต้นของความถูกต้องและความแท้จริงของกฎหมายที่พิมพ์ขึ้นนั้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายซึ่งได้จัดพิมพ์ขึ้นโดยทางการและการรับรองความถูกต้องโดยรัฐมนตรีนั้น ก็หาได้ฟังเป็นยุติไม่ เมื่อมีข้อแตกต่างหรือความขัดแย้งกันในบทบัญญัติของกฎหมายฉบับที่ได้พิมพ์ขึ้นกับต้นฉบับที่ประธานของผู้บัญญัติกฎหมายได้ลงนามทั้งได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการมลรัฐ และได้มอบให้แก่เจ้าหน้าที่ที่ถูกต้องแล้ว ให้ถือว่ากฎหมายต้นฉบับเป็นฉบับที่มีผลบังคับ อย่างไรก็ตาม มีหลักที่รับรองกันว่าเมื่อได้มีการยอมรับและปฏิบัติตามกฎหมายที่ทางราชการได้จัดพิมพ์ขึ้นจำหน่าย ให้ถือว่าเป็นการยืนยันว่ากฎหมายนั้นเป็นไป(มีบทบัญญัติ)ตามที่ได้พิมพ์ขึ้นถึงแม้จะมีข้อแตกต่างระหว่างกฎหมาย(ที่ได้พิมพ์ขึ้น)นั้นกับต้นฉบับก็ตาม (American Jurisprudence ข้อ ๑๓๖ หน้า ๑๒๒)

### การแก้คำผิดของกฎหมาย

ตามหลักทั่วไป ศาลไม่ยอมแก้คำผิดในกฎหมาย หลักอันนี้ได้ยึดถือเป็นหลักปฏิบัติกันมา ทั้งๆ ที่ศาลอาจจะเชื่อจากสิ่งแวดล้อมภายนอกว่า ผู้บัญญัติกฎหมายมีเจตนาที่จะบัญญัติความอย่างหนึ่งซึ่งแตกต่างไปจากที่ได้บัญญัติ (ตรา) ไว้อย่างมากมายปัญหาที่อยู่ที่ว่าที่ประชุมใหญ่ (ของสภานิติบัญญัติของมลรัฐ) มีเจตนาจะบัญญัติอะไร แต่อยู่ที่ว่าความหมายของสิ่งที่บัญญัติขึ้นนั้นคืออะไรต่างหาก อย่างไรก็ตาม มีหลายกรณี que ถือว่าเหมาะสมที่ให้แก้คำผิดของกฎหมายได้ ในเรื่องนี้มีหลักที่รับรองกันว่า มิให้คำนึงถึงการเขียน (การพิมพ์) ผิดพลาด และให้แก้คำผิดที่เห็นได้อย่างชัดเจนได้ และให้แก้ข้อผิดพลาดเกี่ยวกับการพรรณนา-ลักษณะของสิ่งของหรือวัตถุอันเป็นความมุ่งหมายที่แท้จริงของกฎหมายนั้นได้ หากการเขียนผิดนั้นทำให้การตีความหมายของกฎหมายเป็นไปอย่างไม่สมเหตุผล ให้ใช้คำหรือตัวเลขที่เหมาะสมแทนได้ หากสามารถหาคำหรือตัวเลขเช่นว่านั้นมาได้จากการอ้างอิงถึงข้อความหรือบทบัญญัติของกฎหมายอื่น หลักอันนี้เป็นเพียงการช่วยให้การตีความหมายของถ้อยคำที่เคร่งครัดในกฎหมายสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เห็นได้ชัดเจน หลักอันนี้ให้ใช้บังคับได้ในเมื่อการแก้ไขคำผิดเช่นนั้นไม่ทำให้บทบัญญัติส่วนหนึ่งส่วนใดของกฎหมายนั้นต้องยกเลิกไป (American Jurisprudence ข้อ ๒๓๒ หน้า ๒๑๙)