

๔๓๗



# รัฐสภาสาร

เรื่องในเล่ม

บทบรรณาธิการ

การร่างกฎหมาย

๑

ภาคกฎหมาย

๕๙



ที่ ๒๖ ฉบับที่ ๕



พฤษภาคม ๒๕๒๑

**วัตถุประสงค์**

- ๑ เพื่อเผยแพร่ระบอบประชาธิปไตย
- ๑ เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

พันเอก สงวน คำวงษา เป็นผู้อำนวยการ  
 ร้อยตรี ปณิธาน เลิศฤทธิ เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการ  
 นางสาวมิ่งอร อิ่มโอชา เป็นบรรณาธิการ  
 นายภราดา บุรณศิริ เป็นผู้ช่วยบรรณาธิการ

- กำหนดออก เดือนละหนึ่งฉบับ
- อัตราค่าบำรุง  
 ปีละหกสิบบาท  
 ครึ่งปีสามสิบบาท

นายอาสา ทรัพย์อนันต์ ประจำกองบรรณาธิการ  
 นายบุรีรักษ์ นามวัฒน์ ประจำกองบรรณาธิการ  
 นางพรรรัตน์ หมุ่มพัยักษ์ ประจำกองบรรณาธิการ  
 นายประยูร สทาเชตร ประจำกองบรรณาธิการ  
 นางสาวกอบกุล สรานนท์ ผู้จัดการและสมุหบัญชี  
 นายถวิล วิเชียรชุม หัวหน้ากองบรรณาธิการ

- การเงินและการขอกรับ  
 ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการ ที่  
 สำนักงาน โดยเช็คไปรษณีย์ หรือ  
 ธนาณัติ สั่งจ่าย ณ ที่ทำการ  
 ไปรษณีย์ กุสิต
- ส่งเรื่องต่อรัฐสภา  
 ส่งให้บรรณาธิการหรือ  
 ผู้ช่วยบรรณาธิการ  
 ที่สำนักงาน

- สำนักงาน ตั้งอยู่ที่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา บริเวณพระที่นั่งอนันตสมาคม กรุงเทพมหานคร  
 โทรศัพท์ ๒๘๒๖๘๕ - ๒๘๒๖๘๕๐ ต่อ ๒๓๐
- สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเป็นเจ้าของ  
 พิมพ์มงคลการพิมพ์ บางลำภู กรุงเทพมหานคร นางจำรัส อ่องจรงค์ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา โทร. ๒๘๒๕๖๕๖



## บทบรรณาธิการ

รัฐสภาสารฉบับนี้ได้นำบทความของท่านศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เรื่อง "การร่างกฎหมาย" มาเสนอต่อหน้าท่านผู้อ่าน เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการร่างกฎหมาย การรวบรวมหลักเกณฑ์และวิธีการร่างกฎหมาย จำเป็นต้องอาศัยหลักวิชาและประสบการณ์เป็นอย่างดี ท่านศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย เป็นผู้มีความรู้ปรี่องปราดในสาขาวิชาการต่างๆ โดยเฉพาะในด้านกฎหมาย ตลอดจนเป็นผู้มีประสบการณ์ในการร่างกฎหมายมาเป็นเวลาหลายสิบปี และได้เคยศึกษาดูงานการร่างกฎหมายของต่างประเทศมาแล้วหลายประเทศเชื่อมั่นว่าหลักเกณฑ์และวิธีการร่างกฎหมายที่ท่านรวบรวมไว้ในบทความนี้เป็นสิ่งที่มีคุณค่าและคุณประโยชน์ต่อบุคคลในวงการต่างๆ โดยเฉพาะผู้ใช้วิชาชีพในด้านกฎหมาย จึงขอกราบขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ที่ท่านได้กรุณาอนุญาตให้นำบทความนี้ลงพิมพ์ในรัฐสภาสาร ไว้ ณ ที่นี้ด้วย

สำหรับภาคกฎหมาย ได้รวบรวมกฎหมายที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบและรัฐบาลได้ประกาศใช้บังคับในราชกิจจานุเบกษาในช่วงเวลา ๑ เดือนที่ผ่านมา

นาง อ. วิภา

# การร่างกฎหมาย

การร่างกฎหมายคืออะไร

การร่างกฎหมายได้แก่การเขียนข้อความในรูปร่างของกฎหมาย (คือ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระบรมราชโองการให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เทศบัญญัติ ฯลฯ) ด้วยข้อความที่ถูกต้องและแน่นอน เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมาย (คือรัฐสภา คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี สภาเทศบาล ฯลฯ) พิจารณาว่าจะประกาศใช้ร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นประการใด เพราะเหตุที่ยังไม่ยุติที่ผู้ร่างเอง จึงใช้คำว่า “ร่าง” (draft, project)

การร่างกฎหมายนี้ได้รวมการกระทำสองการกระทำด้วยกัน กล่าวคือ (๑) การยกร่างกฎหมาย และ (๒) การพิจารณาร่างกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากพระราชปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๒ และพระราชปรารภในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ ว่า สภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อร่างรัฐ-

● ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย



รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนั้นได้ตั้งคณะกรรมการเป็นสองคณะ คือ (๑) คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญคณะหนึ่ง และ (๒) คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งจะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการยกร่างได้ยกร่างเสร็จ และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับหลักการแล้ว

ในข้อ (๑) การยกร่างกฎหมาย เป็นการกระทำในขั้นแรกผู้ยกร่างมีแต่หลักการของร่างกฎหมายที่ผู้ยกร่างได้รับมา เช่น ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๕๒ และรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๖๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญทั้งสองก็ได้มีหลักการสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ เช่น ให้ใช้ระบบสองสภา ซึ่งเป็นหลักการที่ผู้จัดทำคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญให้ยกร่างตามหลักการดังกล่าว ในการร่างกฎหมายก็เช่นเดียวกัน คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอาจตั้งคณะกรรมการไปยกร่างหรือมอบหมายให้กระทรวงทบวงกรมหรือข้าราชการไปยกร่างกฎหมายก็ได้ และผู้ยกร่างก็ต้องร่างกฎหมายภายในขอบเขตของหลักการนั้น ๆ จะยกร่างให้แย้งหรือขัดกับหลักการไม่ได้ ได้แต่ยกร่างรายละเอียดเพื่อให้เป็นไปตามหลักการ ซึ่งอาจร่างรายละเอียดอื่น ๆ อันจำเป็นและสมควรซึ่งไม่แย้งหรือขัดกับหลักการอีกบ้าง

ในข้อ (๒) การพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นการกระทำในขั้นที่สอง คือ ผู้พิจารณาร่างกฎหมายมีร่างกฎหมายอยู่ในมือแล้ว และดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้องกับรูปร่างและหลักกฎหมายและให้มีข้อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น การพิจารณาร่างกฎหมายนี้มีหลายระดับ กล่าวคือ ระดับกระทรวงทบวงกรม ระดับคณะกรรมการกฤษฎีกา และระดับรัฐสภา ซึ่งได้แก่การพิจารณาของคณะกรรมการสภาผู้แทน คณะกรรมการของวุฒิสภา คณะกรรมการร่วมกันและของ สภาผู้แทนและวุฒิสภาเอง แต่จะเป็นการพิจารณาร่างกฎหมายในระดับใด ก็มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างเดียวกัน กล่าวคือ ผู้พิจารณาร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาดังต่อไปนี้ (๑) ร่างกฎหมายนั้นแย้งหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะถ้าแย้งหรือขัดกับรัฐธรรมนูญแล้ว เมื่อนำร่างกฎหมายนั้นไปประกาศใช้เป็นกฎหมาย กฎหมายนั้นย่อมจะใช้บังคับมิได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยเด็ดขาด (ดูรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๖๑ มาตรา ๑๗๔ และมาตรา ๑๓๕) (๒) สำหรับกฎหมายที่จะออกได้ต่อ



เมื่อเข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้ว เช่น ถ้าเป็นร่างพระราชกำหนดก็ต้องพิจารณาว่าเข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๖ หรือ มาตรา ๑๔๗ กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าเป็นร่างพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติ ก็ต้องพิจารณาว่าเข้าเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้หรือไม่ ถ้าเห็นว่าออกไม่ได้ ก็ต้องรายงานคณะรัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาผู้มอบหมายให้ยกร่างพิจารณา (๓) ในกรณีที่ร่างกฎหมายที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติพระราชกำหนดหรือพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับ ตั้งเช่นพระราชบัญญัติ (ซึ่งได้แก่พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เทศบัญญัติ ข้อบังคับสภานิติบัญญัติ ข้อบัญญัติจังหวัด และข้อบัญญัติตำบล) ก็ต้องพิจารณาว่า (ก) ร่างกฎหมายนั้นได้ออกเกินอำนาจที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้หรือไม่ เพราะจะออกกฎหมายเกินอำนาจของกฎหมายที่เป็นแม่บทไม่ได้ มิฉะนั้น ถ้าเป็นคดีชั้นสู่ศาล ๆ จะวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับมิได้ (ข) ได้มีบทบัญญัติแย้งหรือขัดกับกฎหมายที่เป็นแม่บทตาย (ก) หรือไม่ (ดูมาตรา ๑๕๓ ของรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๑ ซึ่งบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย”) (๔) ในกรณีที่อาจเลือกออกเป็นพระราชกฤษฎีกาก็ได้ หรือออกเป็นกฎกระทรวงก็ได้ เนื่องจากได้ยกร่างพระราชกฤษฎีกาและร่างกฎกระทรวงพร้อมกันกับร่างกฎหมายที่เป็นแม่บทมาให้พิจารณา ก็จะต้องพิจารณาว่าจะควรออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง โดยถือเป็นหลักว่าเรื่องใดมีความสำคัญมากก็ควรจะเป็นพระราชกฤษฎีกา เรื่องใดมีความสำคัญน้อยก็ควรจะเป็นกฎกระทรวง ซึ่งถ้าผู้พิจารณาร่างกฎหมายเห็นสมควรเปลี่ยนแปลงรูปของกฎหมาย เช่น เปลี่ยนร่างพระราชกฤษฎีกามาเป็นกฎกระทรวงก็ทำได้สองทาง คือ (ก) รายงานเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีขอความเห็นชอบในการเปลี่ยนแปลง ต่อเมื่อเห็นชอบแล้วจึงได้เปลี่ยนแปลง หรือร่างไปในรูปที่ผู้พิจารณาร่างเห็นสมควร เช่นเปลี่ยนรูปจากกฎกระทรวงมาเป็นพระราชกฤษฎีกา แล้วเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาไปให้คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาพิจารณา (๕) ต้องพิจารณาว่าร่างกฎหมายที่ส่งมาให้พิจารณาว่าถูกต้องตามแบบฟอร์มของร่างกฎหมายหรือไม่ เช่นได้จัดวางบทมาตราถูกต้องตามแบบอย่าง

พระราชบัญญัติที่ผ่านรัฐสภามาแล้วหรือไม่ และสมควรจะออกมาในรูปการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยให้กฎหมายเดิมยังคงอยู่ต่อไป หรือจะยกเลิกทั้งฉบับและออกเป็นกฎหมายใหม่ (๖) ต้องพิจารณาว่าจำเป็นต้องมีร่างกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ เพราะอาจเป็นไปได้ว่ากฎหมายที่มีอยู่แล้ว มีบทบัญญัติที่จะนำมาใช้ให้เป็นไปตามหลักการของร่างกฎหมายได้ ซึ่งในกรณีนี้ผู้ร่างก็ต้องรายงานคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชา นอกจากจะพิจารณา ๖ ประการดังกล่าวแล้ว ผู้พิจารณาร่างกฎหมายยังต้องพิจารณาตามความเหมาะสมอีก เช่นตั้งหมวดหมู่ใหม่ จัดระดับมาตราใหม่แก้ไขถ้อยคำให้ชัดเจนและรัดกุม ใช้ถ้อยคำอันเดียวกันทุกบทบัญญัติในเมื่อจะให้ความหมายอย่างเดียวกัน พิจารณาว่าจะควรร่างให้แย้งหรือขัดกับกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายหลักของประเทศ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือไม่ ซึ่งถ้าไม่จำเป็นจริง ๆ แล้ว ก็ไม่ควรร่างกฎหมายให้แย้งหรือขัดกับกฎหมายหลักดังกล่าว พิจารณาว่าร่างกฎหมายเมื่อนำไปใช้ในทางปฏิบัติจะเหมาะสมกับทางปฏิบัติหรือไม่ พิจารณาว่าได้มีกำลังคน กำลังเงิน และความรู้และความชัดเจนของข้าราชการเพียงพอที่จะนำร่างกฎหมายนั้นไปใช้ได้หรือไม่ ในการนี้ผู้พิจารณาร่างกฎหมายอาจเสนอบทบัญญัติที่มีวิธีทางอย่างอื่นที่จะทำให้เป็นไปตามหลักการอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัดมากกว่าที่ปรากฏในร่างกฎหมายนั้นก็ ได้ และนอกจากนี้ผู้ร่างกฎหมายยังต้องพิจารณาด้วยว่าการออกกฎหมายจะทำให้ราษฎรเดือดร้อนจนเกินสมควรแก่เหตุหรือไม่ ทั้งนี้โดยผู้ร่างกฎหมายสมมติตัวเองเป็นราษฎรธรรมดาซึ่งจะนำกฎหมายที่ตนร่างอยู่ไปใช้บังคับ เช่นนี้เป็นตัวอย่าง หนึ่งในบางกรณีผู้กร่างกฎหมายกับผู้พิจารณาร่างกฎหมายอาจเป็นคณะกรรมการคณะเดียวกันหรือบุคคลคนเดียวกัน เช่น นาน ๆ ทีหนึ่งคณะรัฐมนตรีจะให้คณะกรรมการกฤษฎีกากร่างกฎหมายและพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งโดยปกติคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นแต่พิจารณาร่างกฎหมายที่กระทรวงทบวงกรมยกขึ้นมา ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับหลักการแล้ว

### ประโยชน์ของการศึกษาการร่างกฎหมาย

การศึกษาถึงการร่างกฎหมายย่อมอำนวยความสะดวก ๕ ประการ คือ



(๑) อาจนำไปใช้ในการประกอบอาชีพในฐานะเป็นผู้ร่างกฎหมายได้ เวลานั้นผู้มีอาชีพในการร่างกฎหมายไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเท่านั้น แต่กระทรวงทบวงกรมมักจะมีกองกฎหมายหรือกองนิติการหรือแผนกกฎหมายหรือแผนกนิติการไว้สำหรับยกร่างกฎหมายของตนด้วย ความจริงอาชีพในการร่างกฎหมายไม่ใช่อาชีพที่หน้าเบื่อหน่าย แต่เป็นอาชีพที่เพลิดเพลินเหมือนสถาปนิกย่อมนพอใจในอาคารที่เขาออกแบบสร้าง ข้าพเจ้าขออนุญาตเล่าเรื่องการรับราชการของข้าพเจ้าซึ่งรับราชการในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแห่งเดียว ตั้งแต่เป็นข้าราชการพลเรือนชั้นโท ประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จนได้เป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อว่าบางทีจะจูงใจเพื่อนนักกฎหมายหันมานิยมอาชีพในการร่างกฎหมายบ้าง เดิมข้าพเจ้าไม่เคยคิดจะมีอาชีพในด้านร่างกฎหมายนี้เลย เมื่อข้าพเจ้าสำเร็จวิชากฎหมายที่เยอรมันแล้ว ข้าพเจ้าได้ขณหนังสือคำพิพากษาศาลฎีกาเยอรมันทั้งทางแพ่งและทางอาญาตั้งแต่เริ่มต้นถึงปี ค.ศ. ๑๙๓๖ และนิตยสารกฎหมายเยอรมันฉบับหนึ่งตั้งแต่เริ่มออกจนถึง ค.ศ. ๑๙๓๖ เช่นเดียวกันด้วยความตั้งใจที่จะสมัครรับราชการเป็นผู้พิพากษา แต่พอข้าพเจ้ากลับมาในประเทศไทย พล.ร.ต. ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. ซึ่งขณะนั้นเป็นเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และรู้จักข้าพเจ้าเมื่อท่านไปทัศนจรเยอรมัน ได้แนะนำข้าพเจ้าว่า ข้าพเจ้าควรจะเข้าทำงานที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะยังไม่มีผู้ร่างกฎหมายที่เป็นนักเรียนเยอรมัน และถ้าข้าพเจ้ารับราชการทางนี้จะเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติมากกว่า ข้าพเจ้าก็เห็นดีด้วย เพราะถ้าข้าพเจ้าได้มีส่วนร่วมมือทำให้ร่างกฎหมายดีขึ้นบ้างก็เป็นประโยชน์แก่คนไทยทุกคน ซึ่งถ้าข้าพเจ้าเป็นผู้พิพากษา ข้าพเจ้าก็ใช้ความรู้ในทางกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่คู่ความเท่านั้น และข้าพเจ้าไม่เคยเสียใจเลยที่ได้ปฏิบัติตามคำแนะนำของ พล.ร.ต. ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ ร.น. ตรงกันข้ามข้าพเจ้ารู้สึกเป็นพระคุณด้วยซ้ำที่ท่านกรุณาแนะนำและฝากฝังให้ ได้ทำงานที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และทำให้ข้าพเจ้ามีโอกาสทำหน้าที่ช่วยเหลือราชการในการที่คณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชดกันแห่งกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้เสนอการเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศในเรื่องการชดกันแห่งกฎหมายเป็นคนแรก

แต่ผลของการได้เข้าร่วมประชุมก็คือ (ก) ข้าพเจ้าสามารถเขียนหนังสือคำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการชดกันแห่งกฎหมายเรียงมาตราเป็นเล่มที่ ๓ ในชีวิตของข้าพเจ้า และเป็นเล่มหนึ่งที่ทำให้คณะกรรมการพิจารณาการขอพระราชทานเหรียญดุษฎีมาลาของ ก.พ. เห็นว่าข้าพเจ้าสมควรได้รับพระราชทานเหรียญนั้น และก็ได้รับพระราชทานเพราะเหตุนี้

(ข) การทำหน้าที่ช่วยเลขานุการพิจารณากร่างและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชดกันแห่งกฎหมาย ฯ ทำให้ข้าพเจ้าได้รับเชิญให้เป็นอาจารย์พิเศษสอนกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคล ที่มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมืองเป็นครั้งแรกในชีวิต (คือเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒). ความจริงก่อนหน้านั้นข้าพเจ้าเคยได้รับการทาบทามให้สอนกฎหมายลักษณะพยานแต่ข้าพเจ้าได้ตอบปฏิเสธไปเพราะกฎหมายลักษณะพยานเราเอามาจากกฎหมายอังกฤษ ฉะนั้น ผู้สำเร็จวิชากฎหมายจากอังกฤษย่อมสอนได้ดีกว่าข้าพเจ้า นอกจากนี้อาชีพในทางร่างกฎหมายยังเปิดโอกาสให้เพื่อนนักกฎหมายก้าวหน้าอีก เช่นข้าพเจ้าได้เคยรับการชักชวนให้ไปเป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์จากท่านเจ้าคุณลัดพลีธรรมประคัลภ์ อธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ในสมัยนั้น เพราะท่านเจ้าคุณได้ชอบใจการทำหน้าที่ช่วยเลขานุการของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายลักษณะอาญาของคณะรัฐมนตรี แต่ข้าพเจ้าได้ตอบปฏิเสธไปเพราะอยากเข้าร่วมในการประชุมปรับปรุงกฎหมายลักษณะอาญาเพื่อจะได้มีโอกาสเขียนตำราในภายหลัง

เมื่อท่านเจ้าคุณลัดพลี ฯ ได้บอกว่าจะทำอย่างไรดีเพราะได้ของประมาณจนได้มาแล้ว ข้าพเจ้าได้กราบเรียนว่ายังมี ดร. ประกอบ หุตะสิงห์ ผู้พิพากษาศาลแพ่ง ซึ่งมีความรู้เท่าหรือดีกว่าข้าพเจ้า ต่อมาท่านก็ได้ดำเนินการให้ ดร. ประกอบ หุตะสิงห์ เป็นผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ สำหรับข้าพเจ้าเองภายหลังก็ได้เป็นกรรมาธิการและเลขานุการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายอาญาของสภาผู้แทนและสภาผู้แทนราษฎรทุกชุด และเป็นคนเดียวที่เข้าประชุมพิจารณากฎหมายนี้ตั้งแต่ชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาและสภาผู้แทนรวมเป็นเวลาถึง ๑๗ ปี และการเข้าร่วมประชุมนี้เองเป็นเหตุให้ข้าพเจ้าได้เป็นอาจารย์พิเศษสอนกฎหมายลักษณะอาญาและประมวลกฎหมายอาญาแทนกฎหมายระหว่างประเทศ แผนกคดีบุคคลมาจนบัดนี้ และอาจเป็นการเข้าร่วมประชุมพิจารณาร่างประมวลกฎหมาย



อาญานี้เองที่ข้าพเจ้าได้รับการทาบถามจาก พล.ท. ชิต มั่นศิลป์ สนิทโยธารักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และพระยาอรรถการีย์นิพนธ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ไปเป็นรองอธิบดีกรมอัยการ ซึ่งข้าพเจ้าได้ตอบปฏิเสธไป การเข้าร่วมประชุมในการพิจารณาประมวลกฎหมายอาญานี้ก็ได้ทำให้ข้าพเจ้าสามารถเขียนคำอธิบายประมวลกฎหมายอาญาได้หลายแบบ เพื่อให้เหมาะสมกับผู้อ่านที่มีการศึกษาทุกระดับ ข้าพเจ้าหวังว่าความที่ข้าพเจ้าเล่ามานี้จะทำให้เพื่อน นักกฎหมายสนใจที่จะศึกษาการร่างกฎหมายและหันมามีอาชีพในการร่างกฎหมายบ้าง

(๒) ทำให้นักกฎหมายเข้าใจกฎหมายดีขึ้นซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการตีความในกฎหมาย เพราะการศึกษาถึงเรื่องนี้จะทำให้นักกฎหมายสามารถทราบการร่างกฎหมายตั้งแต่เริ่มต้นยกร่าง พิจารณาร่างและประกาศใช้เป็นกฎหมาย จึงทำให้นักกฎหมายใช้กฎหมายได้ถูกต้องยิ่งขึ้น เพราะรู้ว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้เพราะผู้ร่างกฎหมายมีเจตนารมณ์อย่างไร ข้อควรสังเกตมีว่า การตีความในกฎหมายตามระบบกฎหมายแองโกลแซ็กซอนกับระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรปไม่เหมือนกัน ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายจึงต้องถือหลักการตีความหมายตามระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป คือตีความตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์ แต่การตีความหมายตามเจตนารมณ์นั้นมีทฤษฎีสองทฤษฎี คือ (๑) หมายถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งในการนี้เอกสารที่เป็นต้นร่างรายงานการประชุมในการพิจารณาร่างกฎหมาย ฯลฯ ย่อมใช้เป็นเครื่องมือยังทราบเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายได้ (โดยเหตุนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเลือกเฟ้นนักกฎหมายที่มีฝีมือในการจดยางานการประชุมเข้าจดยางานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) (๒) หมายถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั่นเอง คือ กฎหมายนั้นเมื่อประกาศใช้แล้วก็ป็นอิสระจากผู้ร่างกฎหมาย ต่อไปกฎหมายก็มีเจตนารมณ์ของตนเองซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปตามพฤติการณ์ที่ได้เปลี่ยนแปลงไปได้ (ทฤษฎีที่สองนี้ใช้อยู่ในระบบกฎหมายแองโกลแซ็กซอนเหมือนกัน แต่ระบบกฎหมายแองโกลแซ็กซอนไม่ใช้ทฤษฎีที่หนึ่ง คือ เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย)



และในเรื่องเจตนารมณ์นี้ตำรากฎหมายเยอรมันเห็นว่า “เจตนารมณ์ของกฎหมาย” ซึ่งจะนำมาใช้เพื่อหยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในกฎหมายนั้น ต้องใช้ทฤษฎีทั้งทฤษฎีที่หนึ่งและทฤษฎีที่สองผสมกันเพื่อจะได้หยั่งทราบความหมายของถ้อยคำในกฎหมาย ซึ่งถ้าใช้ทฤษฎีใดทฤษฎีเดียวอาจจะไม่สามารถหยั่งทราบความหมายได้ถูกต้อง นอกจากนี้ผู้ร่างกฎหมายยังจะต้องรู้หลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการตีความ และต้องสมมติว่าถ้าตนเองเป็นศาลข้อความที่ตนเขียนขึ้นนั้นศาลจะตีความว่าอย่างไร เช่น เมื่อผู้ร่างกฎหมายทราบหลักเกณฑ์ในการตีความว่า บทบัญญัติที่มีลักษณะยกเว้นจากบทบัญญัติทั่วไปหรือที่จำกัดหรือตัดทอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องตีความโดยเคร่งครัดโดยไม่ตีความโดยขยายข้อความออกไป ฉะนั้น เวลาผู้ร่างกฎหมายจะเขียนบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นจากบทบัญญัติที่มีลักษณะทั่วไปก็ดี หรือบทบัญญัติที่จำกัดหรือตัดทอนสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรก็ดี ก็ต้องระมัดระวังที่จะเขียนให้หมดเปลือก เพราะรู้ว่าศาลจะไม่ตีความโดยขยายความออกไปถึงเรื่องอื่นที่คล้ายคลึงกัน ฉะนั้นเมื่อศึกษาถึงเรื่องร่างกฎหมาย นักกฎหมายก็ได้ศึกษาหลักเกณฑ์ในการตีความไปในตัวด้วย และกระทรวงยุติธรรมอาจจะเห็นประโยชน์ของการศึกษาเรื่องการร่างกฎหมาย ข้าพเจ้าจึงได้รับเชิญไปอบรมผู้ช่วยผู้พิพากษาเป็นเวลาหลายปีมาแล้ว จนกระทั่งบัดนี้

(๓) เป็นประโยชน์แก่นักกฎหมายที่เป็นข้าราชการและทนายความผู้มีหน้าที่ร่างเอกสารในทางกฎหมายต่าง ๆ เช่น สนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ สัญญาในทางแพ่งพินัยกรรม ฯลฯ อีกด้วย เพราะใช้หลักอย่างเดียวกัน มีเครื่องมือสำหรับคิดและใช้ภาษาอย่างเดียวกัน ข้อแตกต่างคงมีเฉพาะ (๑) วัตถุประสงค์ของการร่าง และ (๒) การคุ้มครองประโยชน์ได้เสียเท่านั้น กล่าวคือ การร่างกฎหมายเป็นการกำหนดความประพฤติของบุคคลและฐานะ (status) ของบุคคล ส่วนการร่างสัญญาหรือเอกสารในทางกฎหมายอย่างอื่นนอกจากจะกล่าวถึงความประพฤติหรือความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลแล้ว ยังมีเรื่องอื่น ๆ ที่คู่ความจะจงขอให้เขียนไว้ด้วย ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์นั้น ทนายความนั้นร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายอื่นตามความประสงค์ของลูกความและต้องระวังผลประโยชน์ของลูกความโดยเฉพาะ จึงต้องพิจารณามิให้เอกสารทางกฎหมาย เช่น สัญญาที่ตนร่างขึ้นทำให้ลูกความ

ของคุณเสียประโยชน์หรือพยายามให้ลูกความของคุณได้เปรียบเท่าที่คาดหมายว่าคุณสัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะยินยอมตกลงด้วย แต่ผู้ร่างกฎหมายนั้นจะต้องพยายามร่างตามหลักการที่ได้รับมอบหมาย แต่ไม่ใช่ร่างให้รัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐบาลได้ประโยชน์อย่างเดียว แต่ต้องระวังประโยชน์ของประชาชนด้วย โดยลองสมมติตนเองว่าถ้าตนถูกกฎหมายที่ตนได้ร่างขึ้นใช้บังคับตนจะได้รับความเดือดร้อนโดยไม่จำเป็นหรือสมควรหรือไม่ ถ้าจะเกิดความเดือดร้อนขึ้นก็ต้องหาทางขจัดหรือบรรเทาความเดือดร้อนให้น้อยลง เช่น ถ้าจะให้เจ้าพนักงานออกไปสอบถามราษฎรถึงที่อยู่ก็อยู่ในวิสัยที่จะทำได้โดยเจ้าพนักงานไม่เดือดร้อน แม้จะเดือดร้อนก็เพียงไม่กี่คน แต่ถ้าจะให้ราษฎรต้องไปแจ้งข้อความนั้นแก่เจ้าพนักงาน ณ ที่ว่าการอำเภอ ราษฎรหลายพันหลายหมื่นคนจะเดือดร้อนโดยต้องทิ้งการทำมาหากินไปที่ว่าการอำเภอซึ่งอยู่ห่างไกลจากถิ่นที่อยู่เป็นตัวอย่าง แต่นอกเหนือจากการแตกต่างระหว่างหน้าที่ของผู้ร่างกฎหมายและผู้ร่างสัญญาดังกล่าวแล้ว หลักเกณฑ์ของการร่างกฎหมายย่อมนำมาใช้แก่การร่างสัญญา พิณัยกรรม และเอกสารในทางกฎหมายอย่างอื่นได้ดี ตำราบางเล่มยังได้เขียนการร่างกฎหมายและร่างเอกสารในทางกฎหมาย เช่น สัญญา ไว้ในเล่มเดียวกัน ผู้ที่ร่างกฎหมายได้ดีย่อมจะร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายอย่างอื่นได้ดี เพราะรู้จักใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนและรัดกุม ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย

(๔) การศึกษาวิธีร่างกฎหมายยังช่วยให้เขียนฟ้อง คำให้การ และคำคู่ความอย่างอื่นได้รัดกุม เพราะใช้ถ้อยคำหรือภาษากฎหมายอย่างเดียวกัน

(๕) การร่างกฎหมายนอกจากจะเป็นประโยชน์แก่ผู้พิพากษา และทนายความตามที่กล่าวมาใน (๒) และ (๓) แล้วยังเป็นประโยชน์แก่ผู้สอนกฎหมายด้วย เพราะผู้สอนกฎหมายต้องอธิบายกฎหมายแก่นักศึกษา ถ้าผู้สอนกฎหมายทราบวิธีการร่างกฎหมายว่าร่างกฎหมายกันอย่างไรและใช้หลักเกณฑ์ในการร่างอย่างไร ก็สามารถอธิบายกฎหมายได้แจ่มแจ้งและถ้าได้ทำหน้าที่เป็นผู้ร่างหรือพิจารณาร่างกฎหมายโดยตนเองด้วยแล้ว ภายหลังจะมาเขียนตำรากฎหมายก็ทำได้อย่างรวดเร็วทันความต้องการของประชาชน เช่น เมื่อข้าพเจ้าเป็นเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. ๒๔๙๒ และเป็นกรรมาธิการและเลขานุการยกร่าง



LIART

และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น ข้าพเจ้าก็เขียนคำอธิบายรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๒ ได้รวดเร็ว เพราะรู้เรื่องมาโดยตลอด เช่นเดียวกับเมื่อข้าพเจ้าเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๕ ข้าพเจ้าก็เขียนคำอธิบายรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๕ ได้ในเวลารวดเร็ว ซึ่งถ้าข้าพเจ้าไม่ได้เข้าร่วมประชุมด้วย ก็คงจะไม่ได้เขียนได้รวดเร็วถึงเช่นนั้น และทำให้ข้าพเจ้าได้เป็นผู้สอนนิสิตปริญญาโทที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และคณะนิติศาสตร์อยู่หลายปี จนนอกจากตำแหน่งผู้สอนที่คณะรัฐศาสตร์ไปเพราะสุขภาพและคณะนิติศาสตร์เปลี่ยนไปให้สอนวิชาอื่น แต่ข้าพเจ้าก็ยังสอนนิสิตปริญญาตรีและปริญญาโทคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ทั้ง ๆ ที่ข้าพเจ้าไม่เคยเกี่ยวข้องกับการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเลย

### ตำราว่าด้วยการร่างกฎหมาย

สำหรับประเทศไทยยังไม่มีตำราว่าด้วยการร่างกฎหมายเป็นเอกเทศเลย ผู้ร่างกฎหมายได้แต่ศึกษาการร่างกฎหมายจากทางปฏิบัติ คือเข้าร่วมประชุมในการร่างกฎหมาย และคอยจดจำวิธีร่างกฎหมายและได้ถามผู้ที่มีความชัดเจนในการร่างกฎหมายมาก่อน ในเรื่องการร่างกฎหมายนี้ ข้าพเจ้าได้เขียนไว้เป็นบทหนึ่งของคำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไปของคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และในตอนหลังเมื่อได้สอนวิชานี้ที่คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ได้เขียนเป็นบทหนึ่งในคำบรรยายนั้น และนอกจากนี้ยังได้เขียนบทความลงในหนังสือตุลพาหเมธี ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ สำหรับตำราร่างกฎหมายของกฎหมายอังกฤษนั้นได้มีอยู่ ๓-๔ เล่มซึ่งหนังสือที่ถือว่าเก่าลายครามได้แก่ หนังสือ The Mechanics of Law Making ของ C.P. Ilbert, 1913 สำหรับตำรากฎหมายอังกฤษสมัยใหม่ได้แก่ A. Russel, Legislative Drafting and Forms ซึ่งพิมพ์จำหน่ายหลายครั้ง ส่วนตำราร่างกฎหมายของอเมริกันนั้นได้แก่ (๑) R. Dickerson, Legislative Drafting, 1954 (๒) R. Dickerson, The Fundament of Legal Drafting, 1964 ซึ่งได้เอาหนังสือตามที่ระบุชื่อใน (๑) ซึ่งกล่าวเฉพาะการร่างกฎหมายมาขยายถึงการร่างเอกสารในทางกฎหมายเช่น สัญญาด้วย

โดยเห็นว่ามีหลักเกณฑ์อันเดียวกัน (๓) Freude, Legislation Regulation, 1932 ซึ่งอธิบายเรื่องการร่างกฎหมายไว้ละเอียดละออดี (๔) J.C. Peacock, Notes on Legislative Drafting, 1961 ซึ่งใช้ถ้อยคำกะทัดรัด สำหรับตำราการร่างกฎหมายฝรั่งเศสนั้น ข้าพเจ้าเห็นมีอยู่เล่มหนึ่งในห้องสมุดของกระทรวงยุติธรรมเบลเยียมซึ่งเขียนไว้ละเอียดละออดี แต่ข้าพเจ้าหาซื้อหนังสือนี้ไม่ได้เพราะเก่ามาก และเสียใจที่จำชื่อไม่ได้ ส่วนตำราการร่างกฎหมายเยอรมันนั้น ก็มีเพียง ๓-๔ เล่ม เล่มหนึ่งอธิบายเฉพาะการร่างกฎหมายอาญา ข้าพเจ้าขอจดเว้นไม่ระบุชื่อไว้ในบทความนี้ แต่ยินดีจะแจ้งชื่อเป็นรายบุคคลซึ่งประสงค์จะทราบ

### การร่างกฎหมายในต่างประเทศ

ข้าพเจ้ามีโอกาสไปดูการร่างกฎหมายในประเทศสำคัญ ๆ ทั่วโลก การที่ข้าพเจ้าไปดูการร่างกฎหมายในต่างประเทศนั้น ก็เพราะตำราการร่างกฎหมายหายาก การร่างกฎหมายนี้เกือบจะไม่มีการสอนในมหาวิทยาลัย เท่าที่ข้าพเจ้าทราบมีการสอนอยู่ที่มหาวิทยาลัยอเมริกันหนึ่งแห่ง และมีมหาวิทยาลัยอังกฤษซึ่งจัดให้มีการบรรยายเรื่องการร่างกฎหมายเป็นครั้งคราว ข้าพเจ้าได้ไปสัมภาษณ์กับผู้มีส่วนหน้าที่ในการร่างกฎหมายให้แก่รัฐบาลและรัฐสภาของประเทศต่างๆ โดยตรง สรุปผลของการดูงานร่างกฎหมายได้ดังนี้ การร่างกฎหมายนั้น ผู้สำเร็จวิชากฎหมายมาจากวิทยาลัยหรือเนติบัณฑิตยสภามาแล้วก็ยังร่างกฎหมายไม่ถูก เพราะ (๑) การร่างกฎหมายนั้นเป็นการพิจารณาที่จะวางหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับใช้แก่ความประพฤติของมนุษย์หรือในฐานะในทางกฎหมายต่างๆ คือ ได้นำเอาความสัมพันธ์แห่งชีวิตของบุคคลและเหตุการณ์มากมายมาร้อยกรองทำเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปขึ้น ให้เป็นรูปร่างของบทบัญญัติที่มีข้อความชัดเจนและแน่นอนเป็นการพิจารณาจากเรื่องเฉพาะเรื่องหลายๆ เรื่องมาสู่หลักเกณฑ์ทั่วไป ส่วนการใช้กฎหมายของผู้พิพากษาทนายความ ข้าราชการหรือบุคคลธรรมดาอื่น เป็นการนำเอาหลักเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายมาปรับแก้คดีเฉพาะเรื่อง คือ พิจารณาจากหลักเกณฑ์ทั่วไปมาสู่เรื่องเฉพาะเรื่องเป็นเรื่อยๆ ไป เช่น พิจารณาจากบทกฎหมายว่าผู้กระทำความผิดอาญาหรือไม่หรือคู่สัญญาามีสิทธิเรียกร้องจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งหรือไม่ จึงเป็นการคิดคนละอย่าง การศึกษาถึงการ

ร่างกฎหมายจึงกระทำโดยผู้ร่างกฎหมายหน้าใหม่ด้วยวิธีร่างกฎหมายของผู้ร่างกฎหมายเก่าก็มีความรู้และความชัดเจนมาแล้ว และสอบถามข้อสงสัยต่าง ๆ และเรียนไปโดยการทดลองร่างกฎหมายง่าย ๆ ไปก่อน ตำราว่าด้วยการร่างกฎหมายอาจช่วยได้บ้าง แล้วแต่ผู้ร่างกฎหมายจะมีไหวพริบนำเอาหลักเกณฑ์ทั่วไปมาใช้ได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งก็เหมือนตำราว่าความ ซึ่งเพียงแต่อ่านตำราก็ยังไม่ทำให้ว่าความได้ดี ต้องทดลองนำหลักเกณฑ์ทั่วไปมาปฏิบัติจริง ๆ จนมีความชัดเจน ตำราการร่างกฎหมายและตำราว่าความได้แต่เบื้องต้นมิให้ผิดพลาดอย่างชัดเจนเป็นส่วนมาก

ต่อไปนี้ข้าพเจ้าขอกล่าวถึงการร่างกฎหมายในต่างประเทศโดยเฉพาะ

การร่างกฎหมายในต่างประเทศอาจจัดแบ่งออกเป็นระบบได้ ๓ ระบบ ดังต่อไปนี้

**ระบบที่ ๑** ใช้ผู้ร่างเพียงคนเดียว เว้นแต่จะเป็นร่างกฎหมายที่มีลักษณะสำคัญ จึงจะตั้งคณะกรรมการไปยกร่างเป็นกรณีพิเศษ สำหรับร่างกฎหมายธรรมดา นั้น โดยปกติกระทรวงทบวงกรมที่เป็นเจ้าของเรื่อง ตั้งผู้ร่างกฎหมายขึ้นจากนักกฎหมายเป็นผู้ยกร่างและพิจารณาร่างของตนเอง เช่น ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา สวีเดน และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในการนี้บางประเทศก็ส่งมาให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาในรูปร่างของกฎหมายและพิจารณาปัญหากฎหมายอันอาจเกิดขึ้นเนื่องจากการนำร่างกฎหมายนั้นไปประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งกระทรวงยุติธรรมจะได้ส่งความเห็นของกระทรวงยุติธรรมไปให้ทราบ สำหรับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนั้น นอกจากจะส่งร่างกฎหมายให้กระทรวงยุติธรรมพิจารณาดังกล่าวแล้ว ยังส่งให้กระทรวงทบวงกรมอื่นซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติการเกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้น สมาคมภาษาเยอรมันเพื่อพิจารณาในแง่ภาษา (สมาคมภาษาเยอรมันยังได้ออกหนังสือคำแนะนำสำหรับภาษากฎหมายและภาษาราชการออกจำหน่าย ซึ่งแสดงถึงวิธีใช้ภาษาที่ชัดเจนรัดกุม ใช้ประโยคที่เข้าใจง่าย ๆ เพื่อให้ นักกฎหมายหรือข้าราชการใช้เป็นแบบฉบับด้วย) และสมาคมอาชีพที่เกี่ยวข้อง เช่น ถ้าเป็นร่างกฎหมายเกี่ยวกับกรรมกรก็ส่งไปให้สหพันธ์กรรมกรพิจารณาเป็นตัวอย่าง นอกจากนี้ร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ ยังได้พิมพ์ร่างกฎหมายออกจำหน่ายเพื่อให้ นักกฎหมาย ผู้มีอาชีพที่เกี่ยวข้อง และประชาชนวิจารณ์ และส่งความเห็นมาให้พิจารณา



ต่อจากนั้นผู้ร่างกฎหมายก็นำเอาความคิดเห็นนั้นมาพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายของตนให้ดีขึ้น ข้อนี้วิธีปฏิบัติต่างกับประเทศไทยที่ถือว่าร่างกฎหมายเป็นความลับเสมอ เช่นเมื่อกระทรวงมหาดไทยเชิญชวนให้หนังสือพิมพ์ และประชาชนออกความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินครหลวง ฯ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฯ พระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น ฯ และร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ฯ นั้น ประชาชนไม่ทราบว่ามีร่างกฎหมายดังกล่าวของกระทรวงมหาดไทยมีข้อความอย่างไรเพราะไม่มีการโฆษณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ทราบ ถ้าหากประชาชนจะวิจารณ์ก็ต้องวิจารณ์กฎหมายปัจจุบัน ซึ่งย่อมไม่เป็นประโยชน์เท่าใดนัก เพราะอาจวิจารณ์บทบัญญัติกฎหมายปัจจุบันซึ่งกระทรวงมหาดไทยไม่เอาแล้วก็ได้ ควรจะต้องให้ประชาชนพิจารณาร่างกฎหมายปัจจุบันของกระทรวงมหาดไทยจึงจะเป็นประโยชน์ นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยได้เคยเชิญนักกฎหมาย นักหนังสือพิมพ์ และอดีตนักการเมืองประมาณสัก ๑๘ คนไปแสดงความคิดเห็นในร่างพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ฯ และในร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง ฯ พร้อมด้วยส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้พิจารณาด้วย ส่วนประชาชนทั่วไปไม่ได้เห็นร่างพระราชบัญญัติเหล่านี้ ข้าพเจ้าเองในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อยากรู้ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองมาศึกษาล่วงหน้าเป็นการเตรียมไว้ ก็ไม่รู้จะได้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาอย่างไร และสื่อมวลชนก็ไม่ได้ร่างไปเผยแพร่ คงเป็นความลับตลอดมา และไม่มีอะไรเป็นหลักประกันว่าความเห็นของผู้ที่ได้รับเชิญจากกระทรวงมหาดไทยจะดีกว่าความเห็นของประชาชน (ข้าพเจ้าจึงคิดว่าวิธีปฏิบัติของเยอรมันดีกว่าของไทย) แต่เมื่อได้รับความเห็นแล้วกระทรวงมหาดไทยก็ย่อความเห็นนี้ และเสนอพร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงมหาดไทยต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการวิจารณ์ความเห็นของกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งข้อนี้วิธีปฏิบัติของเยอรมันก็ต่างกับวิธีปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยอีก คือผู้ร่างกฎหมายเยอรมันจะนำความเห็นที่ได้รับจากประชาชนมาพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายของตนให้ดีขึ้น และอาจมีบันทึกแสดงเหตุผล ประกอบความเห็นของประชาชนด้วย) สำหรับร่างพระราชบัญญัติสองฉบับนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีรับหลักการแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับแต่ร่างพระราชบัญญัติของกระทรวงมหาดไทยโดยไม่ได้รับย่อ

ความคิดเห็นของผู้ที่กระทรวงมหาดไทยเชื่อเชิญมา ต่อเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอ  
ให้กระทรวงมหาดไทยส่งย่อความเห็นมาให้ จึงได้รับย่อความเห็นนั้น และเป็นครั้งแรกที่ย่อ  
ความคิดเห็นได้เป็นประโยชน์ คือ ได้นำมาใช้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะ-  
กรรมการกฤษฎีกา มิฉะนั้นความเห็นนั้นก็ตกค้างอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยนั่นเอง นอกจากนี้  
เวลาสภาวาระรัฐธรรมนูญฉบับ ๒๕๑๑ เชื่อเชิญให้ประชาชนออกความเห็นในอันที่จะทำให้ร่าง-  
รัฐธรรมนูญสมบูรณ์ยิ่งขึ้น มีหนังสือพิมพ์ฉบับหนึ่งมาขอสัมภาษณ์ว่า ข้าพเจ้าเองมีความคิดเห็น  
อย่างไรข้าพเจ้าคิดว่า ถ้าข้าพเจ้าออกความเห็นเกี่ยวกับร่างรัฐธรรมนูญ ก็อาจเป็นประโยชน์แก่  
สภาวาระรัฐธรรมนูญบ้าง เพราะอย่างน้อยข้าพเจ้าก็เคยร่วมมืออย่างใกล้ชิด ในการร่างรัฐธรม-  
นูญฉบับ ๒๕๑๒ และฉบับ ๒๕๑๕ แต่เมื่อหนังสือพิมพ์ฉบับนั้นตีพิมพ์คำให้สัมภาษณ์ไปแล้ว ได้  
มีผู้ใหญ่ในรัฐบาลขณะนั้นได้ตำหนิข้าพเจ้าว่าเป็น ข้าราชการ ประจำไม่ควรวิจารณ์ร่างรัฐธรม-  
นูญ ถ้าอยากวิจารณ์ก็ควรลาออกจากการเป็นข้าราชการประจำเสียก่อน ซึ่งแม้จนบัดนี้ข้าพเจ้าก็  
ยังไม่เข้าใจว่าทำไมข้าพเจ้าในฐานะประชาชนพลเมืองคนหนึ่ง ซึ่งอยากให้รัฐธรรมนูญสมบูรณ์  
จะวิจารณ์ไม่ได้ ในเมื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปวิจารณ์ได้

ได้กล่าวมาแล้วว่าในเรื่องที่สำคัญ ๆ ทางปฏิบัติในต่างประเทศมักจะได้มีการตั้งคณะ-  
กรรมการไปยกร่างและพิจารณาร่าง ในเรื่องนี้วิธีปฏิบัติมีดังนี้ คณะกรรมการนี้เป็นคณะกรรมการ  
การผู้เชี่ยวชาญ ประกอบด้วยศาสตราจารย์กฎหมายของมหาวิทยาลัยบ้าง ผู้พิพากษาศาลสูงบ้าง  
เจ้าหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายบ้าง เมื่อได้ร่างกฎหมาย  
เสร็จพร้อมด้วยทำบันทึกแสดงชี้แจงเหตุผลเป็นรายมาตราแล้ว ก็ส่งให้กระทรวงเจ้าของเรื่อง  
ซึ่งจะได้พิจารณาร่างของคณะกรรมการอีกครั้งหนึ่ง กระทรวงเจ้าของเรื่องจะได้แก้ไขเพิ่มเติม  
ร่างอีกครั้งตามที่เห็นว่าเหมาะสม แม้จะขัดแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว ทั้งนี้  
เพราะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภา และจะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปปฏิบัติ

ระบบที่ ๒ ใช้ผู้ร่างกฎหมายสองคน ระบบที่ ๒ นี้มีสหราชอาณาจักร (ประเทศ  
อังกฤษ) ใช้ในประเทศเดียว ข้าพเจ้าถามถึงเหตุผลของการที่จัดให้ผู้ร่างกฎหมายสองคน  
ร่างกฎหมายเรื่องเดียวกัน จาก Parliamentary Counsel ซึ่งเป็นหัวหน้าสำนักงานร่างกฎ-

หมายให้รัฐบาล ก็ได้รับคำตอบว่า เพื่อผู้ร่างจะได้คอยตรวจสอบการร่างกฎหมายของกันและกัน เพราะถ้าให้ร่างคนเดียว อาจผิดพลาดเพราะหลงหูหลงตาได้ ที่อังกฤษรัฐบาลได้ตั้งสำนักงาน Parliamentary Counsel นี้เป็นสำนักงานกลาง ร่างกฎหมายของทุกกระทรวงทบวงกรม ตามหลักการที่กระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ส่งมา ข้าพเจ้าได้สอบถามว่าผู้ร่างกฎหมายที่จัดไว้เป็นคู่ ๆ นี้ได้จัดแยกประจำตามเรื่อง เช่น เรื่องการคลัง การพาณิชย์หรือเปล่า ก็ได้รับคำตอบว่าไม่ได้จัดไว้ เพราะปริมาณงานของกระทรวงทบวงกรมมีไม่เท่ากัน ถ้าจัดไว้โดยเฉพาะจะมีผู้ร่างกฎหมายบางคนมีงานทำล้นมือ แต่บางคนเกือบจะไม่มีการทำ แต่ทั้งนี้มีข้อยกเว้นอยู่ข้อหนึ่ง คือในเรื่องงบประมาณประจำปี ซึ่งสำนักงานนั้นได้จัดให้มีผู้ร่างกฎหมายคู่หนึ่งสำหรับร่างกฎหมายว่าด้วยงบประมาณประจำปีโดยเฉพาะ ทั้งนี้เพราะเป็นกฎหมายที่ยุ่งยากสลับซับซ้อนมาก และต้องใช้เวลาร่างตลอดทั้งปี ในเรื่องการจัดให้ผู้ร่างกฎหมายจัดแจงงานเฉพาะบางเรื่องนี้ ในสมัยที่ข้าพเจ้ายังเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ ข้าพเจ้าได้พยายามให้กรรมการร่างกฎหมายกองต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ ๘ กอง ได้พิจารณาร่างกฎหมายในเรื่องเดียวกันตลอดมา เช่นกองใดเคยพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงการคลังก็ส่งร่างกฎหมายของกระทรวงการคลังให้พิจารณา เพราะจะได้พิจารณาได้โดยรวดเร็ว โดยที่ได้เคยพิจารณาร่างกฎหมายนั้น ๆ หรือเคยพิจารณาร่างกฎหมายที่คล้ายคลึงกันมาแล้ว และความชัดเจนจะช่วยให้พิจารณาร่างกฎหมายดีขึ้น

**ระบบที่ ๓ มีคณะกรรมการร่างกฎหมายไว้เป็นประจำ** เหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในประเทศไทย ซึ่งได้ใช้อยู่ในฝรั่งเศส เบลเยียม และฮอลันดา ซึ่งมีคณะกรรมการกฤษฎีกา (Conseil d'Etat) มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ยกร่างเสร็จและเสนอมาให้พิจารณา กรรมการร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสามประเทศนี้เป็นข้าราชการประจำ เริ่มรับราชการตำแหน่งประจำสำนักงาน ผู้ช่วยกรรมการกฤษฎีกา และกรรมการกฤษฎีกา มีเฉพาะคณะกรรมการกฤษฎีกาของฮอลันดาเท่านั้นที่มีกรรมการกฤษฎีกากิตติมศักดิ์ซึ่งได้แก่พระราชวงศ์ชั้นผู้ใหญ่บางพระองค์ การที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีกรรมการร่างกฎหมายของตนเองดังที่เป็นอยู่ในฝรั่งเศส เบลเยียม และฮอลันดานั้น มีข้อดีที่ว่าการ



พิจารณา ร่างกฎหมาย มีกรรมการร่างกฎหมายเป็นผู้รายงาน (rapporteur) การพิจารณาขั้นต้น ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อน แล้วกรรมการร่างกฎหมายจึงจะได้พิจารณา ร่างกฎหมายนั้น ๆ ครบคณะ คือกรรมการทุกคนประชุมกันอภิปรายและเสนอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายได้ แต่มีข้อเสีย คือกรรมการร่างกฎหมายมักจะรู้แต่เรื่องกฎหมายอย่างเดียว ไม่รู้งานของกระทรวง ทบวงกรมอื่น ทำให้ไม่ได้พิจารณา ร่างกฎหมายอย่างกว้างขวาง ในข้อนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาของไทยดีกว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาของสามประเทศดังกล่าว เพราะกรรมการร่างกฎหมายทั้งหมดนอกจากเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นบุคคลภายนอกซึ่งอาจเป็นข้าราชการประจำหรือบำนาญ ซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา อัยการ และอธิบดีกรมต่าง ๆ ซึ่งอาจเสนอข้อเท็จจริงและประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ทำให้การพิจารณา ร่างกฎหมายไม่พิจารณาหนักไปในทางกฎหมายด้านเดียว แต่ได้พิจารณา ร่างกฎหมายให้ใกล้เคียงกับชีวิตที่เป็นจริง แต่วิธีตั้งกรรมการร่างกฎหมายจากบุคคลภายนอกก็มีข้อเสีย คือกรรมการร่างกฎหมายมักมาประชุมไม่ครบองค์ประชุมเพราะติดราชการหรือธุระส่วนตัว ข้าพเจ้าเห็นว่า ถ้าจะเดินสายกลาง คือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีกรรมการร่างกฎหมายที่เป็นข้าราชการประจำของตนเองอย่างน้อยกองละ ๑ คน เพื่อทำหน้าที่ผู้รายงานการพิจารณาขั้นแรกต่อกรรมการกองต่าง ๆ ซึ่งมีอยู่ ๘ กอง และกรรมการร่างกฎหมายนอกนั้นประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายที่แต่งตั้งจากบุคคลภายนอก ก็จะทำให้การพิจารณา ร่างกฎหมายรวดเร็วขึ้นเพราะจะไม่มี การขาดองค์ประชุม (กรรมการร่างกฎหมายมาประชุม ๓ คนก็เป็นองค์ประชุม และกรรมการร่างกฎหมายแต่ละกองพิจารณา ร่างกฎหมายในนามของคณะกรรมการกฤษฎีกา) กรรมการร่างกฎหมายที่แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกนี้ ก็จะได้ นำประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ มาเสนอกรรมการร่างกฎหมายกองที่ตนประจำอยู่ และนอกจากนั้นข้าราชการประจำของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมาย ยังมีโอกาสเสนอแบบฟอร์มของการร่างกฎหมายตลอดจนผลของการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้พิจารณาและวินิจฉัยมาแล้ว หรือผลของการ

พิจารณาร่างกฎหมายที่คล้ายคลึงกันต่อกรรมการร่างกฎหมายที่ตนประจำอยู่ทั้งยังมีโอกาสได้-  
 เถียงกับกรรมการร่างกฎหมายในฐานะเท่าเทียมกันอีกด้วย ซึ่งย่อมดีกว่าที่จะให้เลขานุการ  
 หรือผู้จัดรายการประชุมนำแบบอย่างที่คณะกรรมการกฤษฎีกาหรือความคิดเห็นไปเสนอต่อ  
 กรรมการร่างกฎหมายแต่ละกอง เพราะเลขานุการหรือผู้จัดรายการประชุมเสนอแล้ว  
 กรรมการร่างกฎหมายไม่เห็นด้วยก็เป็นอันยุติ เพราะตนเป็นแต่เลขานุการและผู้จัดรายการ จึง  
 ไม่มีสิทธิได้เถียงกับกรรมการร่างกฎหมาย ในสมัยที่ข้าพเจ้าเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎี-  
 กษา ข้าพเจ้าได้พยายามเสนอให้มีกรรมการร่างกฎหมายที่เป็นข้าราชการประจำหลายครั้ง แต่  
 ไม่สำเร็จ คณะกรรมการกฤษฎีกาคงมีกรรมการร่างกฎหมายของตนเอง เฉพาะเลขาธิการคณะ-  
 กรรมการกฤษฎีกาและรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาสองคนเท่านั้น

### เครื่องมือที่ช่วยเหลือในการร่างกฎหมาย

การร่างกฎหมายจะกระทำได้อย่างสมบูรณ์ ผู้ร่างต้องมีเครื่องมือที่ช่วยเหลือในการ  
 ร่างกฎหมายสองอย่าง คือ (๑) สำนักงานตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศ (๒) สำนักงาน  
 เปรียบเทียบกฎหมาย ดังจะได้อธิบายตามลำดับ

(๑) สำนักงานตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศ นี้ สำหรับสำนักงานคณะ-  
 กรรมการกฤษฎีกาของไทยจัดเป็นกองหนึ่งในสำนักงานในปัจจุบันเรียกว่า “กองประมวลกฎ-  
 หมาย” ความคิดที่มีกองนี้ขึ้นเป็นเพราะข้าพเจ้าได้ไปดูงานร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎี-  
 กษา เบลเยียม ซึ่งเป็นแห่งเดียวที่ข้าพเจ้าได้ดูงานมาละเอียดละออกว่าสำนักงานร่างกฎหมาย  
 แห่งอื่น กรรมการกฤษฎีกาเบลเยียมคนหนึ่งได้แจ้งให้ข้าพเจ้าทราบว่า ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา  
 ร่างกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น ขึ้นอยู่ที่การปฏิบัติงานของสำนักงานแห่งนี้ เพราะเมื่อ  
 คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับร่างกฎหมายจากรัฐบาลมาเพื่อพิจารณา คณะกรรมการกฤษฎีกา  
 จะได้ส่งร่างกฎหมายนี้ไปยังสำนักงานตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศ (ชื่อสำนักงานจริง ๆ  
 ข้าพเจ้าลืมเสียแล้ว) ข้าพเจ้าจึงได้ใช้ชื่อสำนักงานเอาเองตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานแห่ง  
 นี้) สำนักงานนี้จะพิจารณาว่า (ก) มีกฎหมายเบลเยียมอยู่แล้วก่อนหน้าร่างกฎหมายนี้หรือไม่



LIART

•๘

ฉบับ มีข้อความว่าอย่างไร (ข) คณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลสูงเคยตีความบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ๆ ไว้อย่างไรบ้าง (ค) ถ้ามีกฎหมายเดิมอยู่แล้ว ร่างกฎหมายฉบับปัจจุบันมีข้อความแตกต่างกับกฎหมายเดิมอย่างไร (ง) ร่างกฎหมายนี้ ได้ยกเลิกกฎหมายเดิมหรือเป็นแต่แก้ไขเพิ่มเติม ถ้ามีการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทมาตราใดว่าอย่างไร ถ้าเป็นการยกเลิกกฎหมายเดิมและบัญญัติใหม่ทั้งฉบับ ร่างกฎหมายนี้มีข้อความผิดแผกแตกต่างกับกฎหมายเดิมอย่างไรบ้าง และ (จ) ร่างกฎหมายที่ส่งมานั้นได้มีการร่างมาผิดแบบกฎหมายที่ใช้ อยู่เป็นปกติบ้างหรือไม่ ถ้ามีการร่างผิดแบบ มีในบทมาตราใด จะสมควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายให้เป็นไปตามแบบอย่างไรบ้าง ในเรื่องแบบกฎหมายนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาเบลเยียม ได้พิมพ์หนังสือแบบกฎหมายที่ถูกต้องแจกไปยังกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ยกร่างกฎหมาย และเสนอให้รัฐสภาทราบไว้ด้วย และถ้าโดยเหตุใดเหตุหนึ่งได้ร่างกฎหมายผิดแบบ มา คณะกรรมการกฤษฎีกาเบลเยียมจะแก้ไขเพิ่มเติมให้ตรงกับแบบของคณะกรรมการกฤษฎีกาเสมอ ข้าพเจ้าเองก็ได้รับมอบหนังสือแบบกฎหมายจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเบลเยียมฉบับหนึ่ง ข้าพเจ้าขอถือโอกาสนี้กล่าวเพิ่มเติมว่า นอกจากจะส่งร่างกฎหมายให้สำนักงานตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศพิจารณาแล้ว ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกายังจะส่งร่างกฎหมายนั้น ไปให้กรรมการกฤษฎีกาซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้รายงานการพิจารณาเบื้องต้นอีก ฉะนั้น การพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเบลเยียมจึงพิจารณาครบคณะเสมอ (ข้อนี้ต่างกับคณะกรรมการกฤษฎีกาไทยซึ่งแบ่งกรรมการร่างกฎหมายออกเป็น ๘ กอง แต่ละกองพิจารณาร่างกฎหมายในนามของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยไม่ต้องเสนอให้กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ (คือกรรมการร่างกฎหมายทุกคน) พิจารณาอีก กรรมการร่างกฎหมายครบคณะนี้จะประชุมพิจารณาเมื่อ (๑) คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณาหรือ (๒) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้ประชุมเพราะความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายกองหนึ่งแย้งหรือขัดกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมายกองอื่นทำนองเดียวกับที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกา หรือเพราะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นปัญหาสำคัญอันควรเสนอให้กรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณา (ทั้งนี้จะเป็นโดยเลขาธิการ ฯ เห็นเองหรือโดย



LIART

กรรมการร่างกฎหมายกองใดกองหนึ่งเสนอความเห็นมาก็ได้) ในเรื่องแบบของกฎหมายนี้ในสมัยที่ข้าพเจ้ายังเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ ก็ได้ดำริจะร่างให้ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายครบคณะพิจารณาและเสนอให้รัฐสภาทราบแต่ในเวลา ๒-๓ ปีก่อนที่ข้าพเจ้าจะเกษียณอายุ มีร่างกฎหมายสำคัญ ๆ ส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาหลายฉบับ ทำให้ข้าพเจ้าไม่มีเวลาดำเนินการดังกล่าว แต่ถ้าเราจะจัดให้มีแบบกฎหมายอย่างเบลเยียมได้แล้ว การร่างกฎหมายจะสมบูรณ์ขึ้นมาก

(๒) สำนักงานเปรียบเทียบกฎหมาย ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาของเบลเยียม ฝรั่งเศสและฮอลันดา มีสำนักงานเปรียบเทียบกฎหมายซึ่งจะรายงานว่า (๑) ได้มีกฎหมายต่างประเทศเรื่องเดียวกันบัญญัติไว้บ้างหรือไม่ และมีข้อความอย่างไร (๒) ถ้ามีกฎหมายต่างประเทศแตกต่างกับร่างกฎหมายนี้อย่างไร (๓) ข้อผิดแผกแตกต่างกันนั้นเกิดขึ้นเพราะอะไร (เช่น เพราะกฎหมายต่างประเทศล่วงพ้นสมัย หรือเพราะต่างประเทศนั้นได้บัญญัติขึ้นเพราะมีระบอบการปกครอง ขนบธรรมเนียมประเพณี อุปนิสัยใจคอและความต้องการของพลเมือง สภาพของท้องถิ่นแตกต่างกัน ฯลฯ) (๔) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติมโดยนำบทบัญญัติของกฎหมายต่างประเทศมาบัญญัติไว้จะดีหรือไม่ เพราะเหตุใด และ (๕) ถ้าดี ก็เสนอร่างกฎหมายเพื่อเลือกให้กรรมการร่างกฎหมายพิจารณา ส่วนเหตุผลที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเบลเยียม ฝรั่งเศสและฮอลันดาไม่มีสำนักงานเปรียบเทียบกฎหมายเป็นเพราะกระทรวงทบวงกรมที่ยกร่างกฎหมายในชั้นต้นมีผู้มีหน้าที่เปรียบเทียบกฎหมายอยู่แล้ว ซึ่งศึกษาเฉพาะกฎหมายต่างประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับงานในหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ฉะนั้น ก่อนที่จะยกร่างกฎหมายจึงต้องเปรียบเทียบกฎหมายมาก่อนแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาของเบลเยียม ฝรั่งเศสและฮอลันดาเป็นแต่พิจารณาร่างกฎหมาย ซึ่งกระทรวงทบวงกรมยกร่างมาเท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีสำนักงานเปรียบเทียบกฎหมายขึ้นให้เป็นงานซ้อน (duplication of works) อีกสำหรับประเทศที่ใช้คน ๆ เดียวยกร่างกฎหมาย และพิจารณาร่างกฎหมายก็เช่นเดียวกัน ไม่มีสำนักงานเปรียบเทียบกฎหมายเป็นส่วนกลางสำหรับช่วยเหลือในการร่างกฎหมาย แต่ไปมีผู้เปรียบเทียบกฎหมายในกระทรวงทบวงกรมเอง เช่น การร่างประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่น



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

กระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่นก็ส่งนักกฎหมายไปศึกษากฎหมายอาญาในประเทศต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ โดยกำหนดให้คนหนึ่งหรือสองคนศึกษากฎหมายอาญาในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ของประเทศใดประเทศหนึ่ง เช่น เยอรมันแต่ประเทศเดียว ข้าพเจ้าได้พบนักกฎหมายญี่ปุ่นที่ไปศึกษากฎหมายอาญาจากประเทศเยอรมันที่กระทรวงยุติธรรม บนโต๊ะทำงานของเขาเต็มไปด้วยตำรากฎหมายอาญาเยอรมันที่สำคัญ ๆ ทั้งที่เขียนอธิบายเรียงมาตรา และเขียนเป็นระบบ ข้าพเจ้าเชื่อว่าสำหรับกฎหมายฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกัน สำหรับเบลเยียมยังไปไกลกว่านั้น เมื่อเบลเยียมต้องการปรับปรุงพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เบลเยียมได้ส่งศาสตราจารย์คนเดียวไปดูวิธีปฏิบัติของพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในศาลต่างประเทศที่สำคัญ ๆ ทั่วโลก และสัมภาษณ์ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่ร่างกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เช่น เยอรมันซึ่งกระทรวงยุติธรรมก็กำลังปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเหมือนกัน เมื่อข้าพเจ้าได้ไปดูงานร่างกฎหมายที่ประเทศเยอรมัน ข้าพเจ้ายังได้พบกับเจ้าหน้าที่ร่างกฎหมายเยอรมันซึ่งได้เคยให้สัมภาษณ์ ศาสตราจารย์เบลเยียมผู้นี้ เมื่อศาสตราจารย์ผู้นี้กลับมาได้ร่างพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งรวมกันเป็นร่างกฎหมายที่ยาวมากประมาณ ๑๐๐๐ กว่ามาตรา แล้วรัฐบาลได้เสนอร่างนี้ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา แต่คณะกรรมการกฤษฎีกาเบลเยียมได้พิจารณาร่างนี้แล้วเพียงเล็กน้อย รัฐบาลก็ขอรับร่างไปเสนอรัฐสภาเพื่อความรวดเร็ว แต่สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศเล็ก และไม่มีสำนักงานเปรียบเทียบกฎหมายอยู่ที่มหาวิทยาลัยที่สอนกฎหมายต่าง ๆ หรือที่กระทรวงยุติธรรมเหมือนในต่างประเทศ ฉะนั้นเพื่อการประหยัดจึงควรมีสถาบันเปรียบเทียบกฎหมายเป็นแหล่งกลาง ข้าพเจ้าจึงได้เสนอให้จัดตั้งกองวิชาการขึ้น (เดิมจะใช้ชื่อว่ากองกฎหมายต่างประเทศ แต่ ก.พ. ขอเปลี่ยนเป็นกองวิชาการ) มีหน้าที่ทำการเปรียบเทียบกฎหมาย เพื่อการนี้ข้าพเจ้าได้รับนักกฎหมายที่ศึกษากฎหมายจากต่างประเทศเข้าเป็นข้าราชการบ้าง ขอทุน ก.พ. ส่งไปศึกษาบ้าง จนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีนักกฎหมายญี่ปุ่น ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี อเมริกา อังกฤษ แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่น่าเสียดายที่นักกฎหมายเหล่านี้ไม่สู้จะมีโอกาสเปรียบเทียบกฎหมาย เพราะสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



มีข้าราชการน้อยต้องจัดให้นักกฎหมายเหล่านี้มาเป็นเลขานุการกรรมการร่างกฎหมายกองต่าง ๆ ซึ่งมีถึง ๘ กอง

### การร่วมมือของกระทรวงทบวงกรมและบุคคลภายนอก

ในกรณีที่กระทรวงทบวงกรมเป็นผู้ร่างกฎหมายขึ้น และผู้พิจารณาร่างกฎหมายเป็นแต่มีหน้าที่พิจารณาร่างกฎหมายอย่างเดียวนั้น สำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาไทยได้ขอให้กระทรวงเจ้าของเรื่องส่งผู้แทนมาร่วมประชุมกับกรรมการร่างกฎหมายกองต่าง ๆ ด้วย ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายที่สำคัญ รัฐมนตรีว่าการหรือปลัดกระทรวงมาร่วมประชุมด้วยตนเองก็มี ผู้แทนดังกล่าวนี้ได้แต่แถลงข้อเท็จจริงหรือความคิดเห็นอันเป็นทัศนะของกระทรวงนั้น ๆ แต่จะได้แย้งกับกรรมการร่างกฎหมายหรือร่วมลงมติด้วยไม่ได้ ในเรื่องนี้มีผู้แทนกระทรวงบางคนไม่ได้ทราบถึงฐานะของตนและได้ทู่เมื่อกับกรรมการร่างกฎหมายเสมือนเป็นกรรมการร่างกฎหมายคนหนึ่งก็มี บางคนยังไปไกลกว่านั้นอีก คือ ได้จดคำอธิบายของกรรมการร่างกฎหมายเสนอให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงของตนฟ้องร้องไปยังคณะรัฐมนตรีก็มี ซึ่งไม่ได้ทำให้กรรมการร่างกฎหมายตระหนกตกใจอย่างไร เพราะได้กระทำไปโดยบริสุทธิ์ใจโดยเห็นแก่ประโยชน์ของชาติบ้านเมือง สำหรับเหตุผลที่ให้มีผู้แทนกระทรวงมาร่วมประชุมกับกรรมการร่างกฎหมายกองต่าง ๆ นั้นก็เพราะ (๑) ผู้แทนกระทรวงจะได้พิจารณาว่าเห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของกรรมการร่างกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ไม่ต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ กรรมการร่างกฎหมายจะได้ร่างไปตามที่ตกลงกัน ถ้าไม่เห็นด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้รายงานคณะรัฐมนตรีถึงการแก้ไขเพิ่มเติมและเหตุผลที่แก้ไขเพิ่มเติมตลอดจนความเห็นแย้งของผู้แทนพร้อมกับการเสนอร่างที่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาเสร็จแล้ว เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณา แต่ถ้าเป็นเรื่องสำคัญ กรรมการร่างกฎหมายอาจขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานคณะรัฐมนตรีว่า เมื่อผู้แทนกระทรวงมีความเห็นขัดแย้งเช่นนี้ คณะรัฐมนตรีจะมีมติอย่างไร แล้วร่างกฎหมายไปตามมติ



นั้น ทั้งนี้เพื่อคณะรัฐมนตรีจะได้ ไม่ส่งร่างกฎหมายคืนให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาใหม่ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒) ผู้แทนกระทรวงจะได้แถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นให้กรรมการร่างกฎหมายทราบว่า ข้อแก้ไขเพิ่มเติมของกรรมการร่างกฎหมายนั้นกระทรวงจะนำไปปฏิบัติได้หรือไม่ เช่นมีกำลังเงินงบประมาณ กำลังคน สมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติได้หรือไม่ หรือการปฏิบัติจะประสบอุปสรรคหรือมีข้อขัดข้องอย่างใดบ้าง แต่การแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นของผู้แทนกระทรวงไม่ผูกมัดกรรมการร่างกฎหมาย ถ้าผู้แทนกระทรวงไม่พอใจข้อแก้ไขเพิ่มเติมกับบันทึกไว้ และรายงานรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องเพื่อรัฐมนตรีจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในเมื่อร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง การที่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาร่างกฎหมายต่อหน้าผู้แทนกระทรวงจึงทำให้ร่างกฎหมายนั้นใกล้ชิดกับความเป็นจริง ไม่ใช่ร่างไปแล้วจะปฏิบัติไม่ได้หรือปฏิบัติได้แต่ไม่สะดวก อย่างไรก็ตาม กรรมการร่างกฎหมายก็ต้องระวังเหมือนกัน เพราะกระทรวงทบวงกรมมักจะร่างกฎหมายเพื่อประโยชน์ของรัฐและความสะดวกของเจ้าพนักงานของตนเป็นใหญ่ โดยไม่ค่อยจะได้คำนึงถึงความเดือดร้อนของราษฎร และผู้แทนกระทรวงมักจะยืนยันเสมอว่าร่างของกระทรวงทบวงกรมของตนเหมาะสมแล้วกรรมการร่างกฎหมายจึงต้องพิจารณาร่างกฎหมายโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและของราษฎรพร้อมกันไป ไม่ใช่หนักไปในทางคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐแต่ฝ่ายเดียว

ในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ไม่ต้องสงสัย ถ้าการร่างกฎหมายได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้เสียในร่างกฎหมายนั้นโดยเฉพาะ ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่การร่างกฎหมายอย่างยิ่ง เพราะบุคคลภายนอกดังกล่าวย่อมมีประสบการณ์ในเรื่องที่ร่างกฎหมายประสงค์จะบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ข้อที่จะต้องระวังก็คือ บุคคลภายนอกอาจไม่เป็นกลาง และอาจแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยเห็นประโยชน์ของตนหรือผู้มีอาชีพอย่างเดียวกับตนหรือมีฐานะอย่างตน แต่ข้อนี้ไม่เสียหายอะไร เพราะไม่ใช่บุคคลภายนอกกล่าวอะไรออกมาแล้วกรรมการร่างกฎหมายจะเชื่อเสมอไป กรรมการร่างกฎหมายก็ต้องพิจารณาว่าสมควรจะรับฟังได้มากน้อยเพียงใด ในต่างประเทศร่างกฎหมายที่

สำคัญ ๆ ได้มีการตั้งคณะกรรมการประกอบด้วยผู้แทนอาชีพที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นด้วย เช่นในการร่างกฎหมายแรงงานก็ได้แต่งตั้งผู้แทนสมาคม นายจ้างและผู้แทนสหพันธ์ แรงงานมา ร่วมเป็นกรรมการด้วย ในเรื่องนี้ข้าพเจ้าเคยถามเจ้าหน้าที่ร่างกฎหมายเยอรมันว่าไม่กลัวผู้แทน อาชีพจะร่างกฎหมายเข้าข้างตนเองหรือ เขาตอบว่าไม่กลัวเพราะต้องวินิจฉัยตามเสียงข้างมาก และทางรัฐบาลมีกรรมการร่างกฎหมายมากกว่า แต่การที่ผู้ร่างจะได้ฟังทัศนะของผู้แทน อาชีพย่อมจะเป็นประโยชน์ สำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาไทยนั้น เมื่อข้าพเจ้ายังเป็นเลขา- ธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ข้าพเจ้าได้แนะนำให้กระทรวงเกษตรตั้ง นายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล เป็นผู้แทนกระทรวงร่วมกับผู้แทนกระทรวงซึ่งเป็นข้าราชการของกระทรวงเกษตร ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนสัตว์ป่า ฯ และก็ได้มีการตั้งนายแพทย์ บุญส่ง เลขะกุล เป็นผู้แทน ซึ่งนายแพทย์บุญส่ง ฯ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น อันเป็นประโยชน์แก่การร่างกฎหมายฉบับนั้นเป็นอันมาก แต่ก็มีกระทรวงบางกระทรวง ไม่พอใจการร่วมมือของบุคคลภายนอก ครั้งหนึ่งผู้แทนกลุ่มชาวนาระดับประเทศได้ขอมา แลกงข้อเท็จจริงและความคิดเห็นต่อกรรมการร่างกฎหมายที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกลุ่ม เกษตรกร ฯ ข้าพเจ้าในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จัดให้เข้าพบกรรมการร่าง กฎหมายเพื่อแลกเปลี่ยนข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นต่อกรรมการร่างกฎหมาย แต่ข้าพเจ้าก็ถูก ฟ้องต่อคณะรัฐมนตรีว่าเอาบุคคลภายนอกมาร่วมประชุมกับกรรมการร่างกฎหมายในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติกลุ่มเกษตรกร ฯ ข้าพเจ้าได้ทราบการฟ้องมาโดยไม่ใช่เป็นทางการ จึง ได้ชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรีไปว่าไม่ใช่ให้ผู้แทนกลุ่มชาวนามาร่วมประชุมกับกรรมการร่างกฎหมาย ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น เป็นแต่ให้มาชี้แจงและแสดงความคิดเห็นแล้วก็กลับ ผู้แทนกลุ่มชาวนาไม่เคยร่วมอภิปรายในร่างพระราชบัญญัติเกษตรกร ฯ แต่ประการใด ทั้งนี้ เพราะในประเทศไทยยังคงถือกันว่าร่างกฎหมายเป็นความลับของทางราชการ บุคคลภายนอก จะรู้ไม่ได้

การร่วมมือของบุคคลภายนอกนี้ นอกจากจะแต่งตั้งให้เป็นกรรมการร่วมหรือเชิญมา แลกงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นดังกล่าวแล้ว ยังกระทำได้โดยพิมพ์ร่างกฎหมายแจกหรือ



LIART

จำหน่ายแก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนวิจารณ์ แล้วนำเอาความเห็นของประชาชนมาพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายให้ดีขึ้นอีก ซึ่งเป็นวิธีปฏิบัติในเยอรมันนานมาแล้ว เช่น ในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันฉบับปัจจุบัน ได้มีการตั้งคณะกรรมการไปกร่างและพิจารณาร่างเมื่อ ค.ศ. ๑๘๗๔ และร่างเสร็จเมื่อ ค.ศ. ๑๘๘๗ โดยใช้เวลายกร่างและพิจารณาร่างเป็นเวลา ๑๓ ปี ต่อจากนั้นได้พิมพ์ร่างประมวลกฎหมายแพ่งจำหน่ายแก่ประชาชน เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญและบุคคลอื่นได้วิจารณ์ร่างประมวลกฎหมาย ต่อจากนั้นอีก ๓ ปี คือในปี ค.ศ. ๑๘๙๐ จึงได้ตั้งคณะกรรมการชุดที่สองสำหรับศึกษาร่างกฎหมายแพ่งฉบับแรก โดยวิจารณ์ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ปรากฏในหนังสือนิตยสารและหนังสือพิมพ์ตลอดจนหนังสือที่พิมพ์จำหน่ายเป็นเล่มและใบปลิว แล้วคณะกรรมการชุดที่สองได้พิจารณาร่างประมวลกฎหมายแพ่งเสร็จเมื่อ ค.ศ. ๑๘๙๕ (คือใช้เวลา ๕ ปี) แล้วเสนอรัฐสภา เมื่อสภาสูงและสภาผู้แทนพิจารณาเสร็จแล้วก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อ ค.ศ. ๑๘๙๖ แต่ให้ใช้บังคับเมื่อ ค.ศ. ๑๙๐๐ คือให้เวลาประชาชนที่จะเตรียมตัวศึกษาประมวลกฎหมายแพ่งล่วงหน้า สำหรับร่างประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้ร่างมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๘๒๗ จนถึงปัจจุบัน จากคณะกรรมการหลายชุดรัฐบาลได้นำร่างออกโฆษณาเป็นจำนวน ๕ ร่างด้วยกันแล้ว เพื่อให้ประชาชนวิจารณ์ และมีศาสตราจารย์บางคนได้วิจารณ์ร่างประมวลกฎหมายอาญาถึงขนาดที่ได้เสนอร่างประมวลกฎหมายซึ่งได้ยกร่างเป็นส่วนตัวเพื่อให้เปรียบเทียบก็มี เมื่อข้าพเจ้ายังเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการขึ้น ๓ คณะ คือ (๑) คณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมาย (โดยตั้งใจจะให้ปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย แต่คณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมาย ฯ ก็มีงานล้นมือ จึงได้ทำหน้าที่เฉพาะแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างเดียว) (๒) คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และ (๓) คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับการพิจารณาของคณะกรรมการตาม (๒) และ (๓) ข้าพเจ้าได้ขอให้กระทรวงยุติธรรมแจ้งไปยังผู้พิพากษา อธิบดีกรมอัยการแจ้งไปยังพนักงานอัยการ และ

เนติบัณฑิตยสภาแจ้งไปยังทนายความให้แสดงความคิดเห็นว่าตามประสงค์ ของนักกฎหมาย เหล่านั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มี ข้อขัดตกบกพร่องอย่างไรบ้าง และมีข้อเสนอแนะที่จะปรับปรุงกฎหมายทั้งสองให้ดีขึ้นอย่างไร ก็ได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดี ความเห็นต่างที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับมานี้ เลขานุการของคณะกรรมการทั้งสองคณะก็ได้จัดพิมพ์เป็นรายมาตราเสนอให้คณะกรรมการทั้งสองคณะพิจารณาต่อไป

### หน้าที่ของผู้ร่างกฎหมาย

ก่อนที่ผู้ร่างกฎหมายจะลงมือร่างกฎหมาย เขาจะต้องดำเนินการเป็นขั้น ๆ ไป ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ร่างกฎหมายจะต้องศึกษาหลักการของร่างกฎหมายให้เข้าใจโดยถ่องแท้ ในกรณีความหมายของหลักการยังเป็นที่สงสัย ผู้ร่างกฎหมายจะต้องสอบถามเจ้าของร่างกฎหมาย (คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชา) เพื่อให้เข้าใจโดยแจ่มแจ้งเสียก่อน

(๒) ผู้ร่างกฎหมายจะต้องทำตนเป็นที่ปรึกษาและผู้รับการปรึกษาหรือจาก เจ้าของหลักการแห่งกฎหมายหรือร่างกฎหมายเกี่ยวกับความไม่เหมาะสมของหลักการ ตลอดจน ผลเสียหายที่อาจเกิดจากการใช้บังคับกฎหมายที่จะบัญญัติตามหลักการด้วย ซึ่งหน้าที่ของ ผู้ร่างกฎหมายในเรื่องนี้ ก็เหมือนกับทนายความ เมื่อลูกความมาแจ้งความประสงค์ของเขาขอให้ ทนายความร่างเอกสารในทางกฎหมาย เช่น สัญญาหรือพินัยกรรม ทนายความจะต้องชี้แจงข้อดี หรือข้อเสียถ้าหากจะร่างตามความประสงค์ของคู่ความ เช่น ถ้าวางเช่นนั้น คู่ความจะเสียเปรียบ ในทางกฎหมายอย่างไร ถ้าจะแก้ไขเพิ่มเติมด้วยข้อความอย่างนั้นอย่างนี้จะได้ประโยชน์อย่างไร แต่ทั้งนี้ทนายความจะต้องสำนึกตนว่า ตนเป็นผู้รับใช้ที่ซื่อสัตย์ของลูกความ ฉะนั้น เมื่อทนาย ความได้อธิบายข้อดีข้อเสียแล้วลูกความยังคงยืนยันเพราะเขามีเหตุผลพิเศษหรือเหตุผลส่วนตัว ทนายความก็ต้องคล้อยตาม ในการร่างกฎหมายก็เช่นเดียวกัน เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้รับหลักการ

แห่งร่างกฎหมายหรือได้รับร่างกฎหมายที่ไต่กร่างเสร็จแล้วมาพิจารณา ผู้ร่างกฎหมายเห็นว่าร่างกฎหมายนั้นอาจเกิดผลเสียหายแก่ประเทศชาติ และไม่อาจร่างกฎหมายในรายละเอียดอันจะทำให้ผลเสียหายหมดไป หรือทำให้บรรเทาเบาบางลงโดยยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมภายในขอบเขตแห่งหลักการ ก็เป็นหน้าที่ของผู้ร่างกฎหมายที่จะรายงานให้เจ้าของหลักการทราบ ในเรื่องนี้คณะกรรมการได้เคยสอบถามคณะรัฐมนตรีว่าจะให้คณะกรรมการพิจารณานโยบายของคณะรัฐมนตรีตามที่ปรากฏในหลักการแล้วรายงานความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เช่น เสนอความเห็นไว้ในทางนโยบายไม่ควรจะออกกฎหมายตามหลักการที่มอบหมายเพราะอาจนำผลร้ายมาให้ประเทศชาติ เป็นต้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติอนุมัติมา และนาน ๆ ที่หนึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนมติในหลักการของร่างกฎหมายครั้งสุดท้ายที่ข้าพเจ้าจำได้ก็คือการขอให้ทบทวนมติในเรื่องหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินของเอกชน ฯ ซึ่งคณะกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่ามีหลักการกว้างขวางเกินไป จนเจ้าของที่ดินจัดแบ่งแยกที่ดินแปลงสองแปลงก็อยู่ได้บังคับแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ทั้งสิ้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็เห็นด้วยกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ควรที่เราจะต้อนรับด้วยความยินดี เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญมากกว่าข้าราชการประจำ กรรมการร่างกฎหมายซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการประจำนี้เป็นคนกลาง ไม่อยู่ใต้อิทธิพลหรืออาณัติมอบหมายใด ๆ ท่านได้ทำหน้าที่ของผู้แทนประชาชน คอยระวังประโยชน์ได้เสียของประชาชน และร่างกฎหมายโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐและของประชาชน โดยการที่ผู้ร่างกฎหมายวางตนเป็นที่ปรึกษาและรับการปรึกษาหารือจากเจ้าของร่างกฎหมาย ย่อมอาจทำให้มีการยกเลิกความดำริที่จะออกกฎหมายโดยมีหลักการเช่นว่านั้น หรืออาจเปลี่ยนแปลงหลักการไปบ้าง เพื่อให้กฎหมายที่ใช้จะได้ร่างขึ้นเหมาะสมกับสถานการณ์ สะดวกแก่การปฏิบัติ และให้การปฏิบัติให้การเป็นไปตามกฎหมายเป็นไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ร่างกฎหมายเสนอความคิดเห็นให้เจ้าของร่างกฎหมายทบทวนหลักการแล้ว เจ้าของร่างกฎหมายยังยืนยัน ก็ถือได้ว่าผู้ร่างกฎหมายปฏิบัติตามหน้าที่ครบถ้วนแล้ว และเป็นหน้าที่ของผู้ร่างกฎหมายที่จะร่างกฎหมายตามหลักการ



นั้น ทั้ง ๆ ที่ตนไม่เห็นด้วยในหลักการ หน้าที่ของผู้ร่างกฎหมายที่จะร่างกฎหมายอาจเปรียบเทียบได้อีกอย่างหนึ่ง คือเหมือนแม่ครัว เมื่อนายจ้างต้องการรับประทานอาหารอย่างไร เช่นอยากกินแกงเผ็ด แม่ครัวก็ต้องแกงเผ็ดให้รับประทาน อย่างมากแม่ครัวจะทักท้วงนายจ้างว่าเพิ่งหายจากโรคกะเพาะพิการใหม่ ๆ ไม่ควรรับประทานอาหารเผ็ดร้อน แต่เมื่อนายจ้างยืนยันให้แม่ครัวแกงให้ได้ แม่ครัวก็ต้องปฏิบัติตาม และถ้านายจ้างรับประทานแกงเผ็ดไปแล้วโรคกำเริบขึ้นอีก ก็โทษแม่ครัวไม่ได้ จะโทษแม่ครัวได้แต่เพียงว่าแกงไม่อร่อย แกงไม่สะอาดหรือแกงขาดเครื่องแกงบางอย่าง ข้อนี้เป็นความจริงฉันใด สำหรับความรับผิดชอบของผู้ร่างกฎหมาย ก็เป็นความจริงฉันนั้น ผู้ร่างกฎหมายย่อมไม่รับผิดชอบในข้อที่ว่าหลักการนั้นดีหรือเหมาะสมหรือไม่ เพราะหลักการของร่างกฎหมายนั้นย่อมมาจากนโยบายของรัฐบาล ซึ่งผลัดเปลี่ยนกันเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินตามเสียงข้างมากของสภาผู้แทนในขณะหนึ่ง ๆ และนโยบายของรัฐบาลก็เอามาจากนโยบายของพรรคการเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาและสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ๆ อีกชั้นหนึ่ง คือ โดยวิธีที่เอานโยบายของพรรคการเมืองซึ่งเป็นฝ่ายข้างมากในสภามาเป็นนโยบายของรัฐบาลนี้เอง จึงทำให้รัฐบาลบริหารราชการตามเจตจำนงของราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศราษฎรส่วนใหญ่ต้องการให้บริหารประเทศไปในทางใด รัฐบาลก็ต้องบริหารไปในทางนั้น รัฐบาลจึงเป็นรัฐบาลเพื่อประชาชน (Government for The People) โดยเหตุนี้เมื่อคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายให้รัฐสภาทราบตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และกระทรวงทบวงกรมก็ต้องพิจารณาว่าเพื่อบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาดังกล่าว มีกฎหมายที่ดีอยู่แล้วเพียงพอหรือไม่ ทั้งนี้เพราะถ้าการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล รัฐบาลและเจ้าพนักงานของรัฐบาล ต้องกล้ากลายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรแล้ว ก็จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้จึงจะกระทำได้ ในกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายให้อำนาจ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือกระทรวงทบวงกรมก็กำหนดหลักการของกฎหมายและสั่งให้มีการยกร่างกฎหมายขึ้นเพื่อให้รัฐบาลและเจ้าพนักงานของรัฐปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายนั้น ๆ ได้ หลักการแห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ย่อมผูกมัดผู้ร่างกฎหมาย สิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายจะทำได้ก็คือเสนอคำแนะนำให้คณะรัฐ-

มนตรี รัฐมนตรี หรือผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้กำหนดหลักการและออกคำสั่งให้ร่างกฎหมายนั้นให้ทราบว่า ความจริงกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพียงพอ หรือถ้าจะมีหลักการเพื่อเลือกซึ่งจะยังความเดือดร้อนให้ราษฎรน้อยกว่า แต่ก็สามารถทำให้รัฐบาลและเจ้าพนักงานปฏิบัติการ ปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายนั้นได้ ก็เสนอคำแนะนำขึ้นไป ซึ่งเมื่อคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชามีความเห็นอย่างไรก็ต้องปฏิบัติ เช่น ถ้ายังคงยืนยันหลักการเดิม ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องพิจารณาร่างกฎหมายให้เป็นไปตามหลักการนั้น และโดยวิธีนี้เท่านั้น คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจึงจะสามารถรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ ความรับผิดชอบของผู้ร่างกฎหมายจึงมีเพียงในกรณีที่ร่างกฎหมายบกพร่องคือผิดแบบกฎหมาย ร่างกฎหมายแล้วไม่สามารถปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้ ร่างกฎหมายใช้ถ้อยคำไม่รัดกุมชัดเจนเป็นเหตุให้ศาลหรือผู้ใช้กฎหมายอื่นเข้าใจเป็นอีกอย่างหนึ่ง ร่างกฎหมายมีบทบัญญัติแย้งหรือขัดกันเอง ฯลฯ ในเรื่องนี้เมื่อข้าพเจ้าไปดูงานการร่างกฎหมายที่ประเทศอังกฤษ ข้าพเจ้าได้ถามหัวหน้าสำนักงานร่างกฎหมายให้แก่รัฐบาลอังกฤษว่า เขารู้สึกอย่างไรในเมื่อภายใต้รัฐบาลกรรมกรเขาต้องร่างกฎหมายเวนคืนอุตสาหกรรมเหล็กกล้าให้เป็นของรัฐ แต่มาสมัยรัฐบาลจารีตนิยม (Conservative) เขากลับต้องร่างกฎหมายคืนอุตสาหกรรมเหล็กกล้าให้แก่เจ้าของเดิม หัวหน้าสำนักงานร่างกฎหมายได้ตอบว่าเขาไม่รู้สึกแปลกประหลาดอะไร เขาเป็นข้าราชการประจำและมีฐานะเหมือนทนายความซึ่งต้องร่างเอกสารตามความต้องการของกลุ่มความ ในเรื่องนี้สำหรับประเทศไทยได้เคยมีความเข้าใจผิดอยู่มาก กล่าวคือ ในสมัยที่ข้าพเจ้าเป็นเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ภายใต้รัฐบาลซึ่งจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี นั้น ได้มีความต้องการร่างกฎหมายที่รัดกุม ซึ่งข้าพเจ้าต้องร่างเสนอคณะรัฐมนตรีโดยตนเองบ้าง และมีร่างกฎหมายซึ่งส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาบ้าง ซึ่งบางเรื่องเป็นไปตามนโยบายที่จะคุ้มครองคนยากจน ไม่ให้ได้รับความบีบคั้นจากผู้มีฐานะดีกว่าในทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ยอมทำให้บุคคลดังกล่าวไม่พอใจเป็นธรรมดา จึงได้มีการวิพากษ์วิจารณ์ขึ้นทั้งในทางส่วนบุคคลและในทางหนังสือพิมพ์หลายฉบับ แต่แทนที่จะวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นเจ้าของนโยบายกลับวิจารณ์ข้าพเจ้าเอง ซึ่งมีหน้าที่

เพียงส่งร่างกฎหมายของรัฐบาลไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (เพราะเจ้าอธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่เพียงงานทางธุรการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเท่านั้น โดยข้าพเจ้าเป็นผู้จัดระเบียบวาระ จัดเลขานุการจดยางานให้กรรมการร่างกฎหมายกองต่าง ๆ และควบคุมเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ฯ ให้มีการพิมพ์เอกสารที่ถูกต้องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น) ปีหนึ่งจะมีร่างกฎหมาย ๓ - ๔ ฉบับที่คณะรัฐมนตรีส่งมาให้ข้าพเจ้ายกร่างเองหรือพิจารณาเอง ในสมัยนั้นข้าพเจ้ายังไม่ได้เข้าถึงพุทธธรรมอย่างปัจจุบัน ทำให้ข้าพเจ้าหงุดหงิดและรำคาญใจเป็นอันมาก ผู้ใหญ่บางคนตำหนิข้าพเจ้าว่าทำไมรัฐบาลใช้ให้ร่างกฎหมายอะไรก็ร่างกฎหมายให้หมด ข้าพเจ้าตามใจรัฐบาลมากเกินไป บางท่านก็ว่าเป็นนักกฎหมายทำไมไม่ร่างกฎหมายอย่างนักกฎหมาย ทั้ง ๆ ท่านเองก็ไม่มีความรู้ในทางกฎหมายเลย ผู้ใหญ่และเพื่อนฝูงบางคนถึงกับขอให้ข้าพเจ้าลาออก บอกว่าอยู่ไปทำไมให้เสียชื่อเสียง ข้าพเจ้าได้แต่ตอบว่าข้าพเจ้าเป็นข้าราชการประจำ มีรายได้ส่วนใหญ่อีกคือเงินเดือน ซึ่งต้องนำไปเลี้ยงดูลูกเมียและข้าพเจ้าก็ได้สละอาชีพผู้พิพากษามาเป็นผู้ร่างกฎหมายมาช้านาน จะลาออกจากราชการไปเป็นทนายความแข่งขันกับลูกศิษย์ก็คงจะว่าความสู้เขาไม่ได้ ถ้าจะออกรับบำนาญในขณะนั้นลำพังแต่เงินบำนาญอย่างเดียวก็เป็นเงินจำนวนเล็กน้อยไม่พอเลี้ยงดูลูกเมีย และในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ ข้าพเจ้าก็ขายสิ่งของมีค่าไปมากแล้ว เพราะเงินเดือนไม่พอกิน ข้าพเจ้ารู้สึกว่าการวิจารณ์ข้าพเจ้าไปในทางไม่ดีของ ประชาชนและหนังสือพิมพ์นี้เป็นเพราะบุคคลดังกล่าวยังไม่มีความเข้าใจดีในระบบประชาธิปไตย ข้าพเจ้าไม่เห็นมีประเทศไหนที่เขาวิจารณ์ข้าราชการประจำไปในทางที่ไม่ดี เพราะเขารู้ว่าข้าราชการประจำต้องเป็นกลางในทางการเมือง รับใช้รัฐบาลทุกรัฐบาลที่ผลัดเปลี่ยนกันบริหารราชการแผ่นดินตามเสียงข้างมากของราษฎรในประเทศตามที่ปรากฏจากผลของการเลือกตั้งทั่วไปโดยซื่อสัตย์สุจริต จึงมีฐานะเหมือนแม่ครัวที่ข้าพเจ้ายกตัวอย่างเปรียบเทียบมาแล้ว ถ้าประชาชนไม่พอใจกฎหมาย เขาก็วิจารณ์รัฐบาลซึ่งเป็นเจ้าของนโยบาย และมีคำสั่งให้ดำเนินการออกกฎหมายนั้น ๆ และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลทุกรัฐบาลที่จะปกป้องข้าราชการประจำของตนจากการวิจารณ์ที่ไม่ชอบ ถ้าประชาชนและหนังสือพิมพ์ยังคงวิจารณ์ข้าราชการประจำในทางที่ไม่ดีอยู่ ก็เท่ากับยุ้งให้ข้าราชการฝ่าฝืนคำสั่งของรัฐบาลและรัฐบาลจะบริหาร

ราชการแผ่นดินไปได้โดยราบรื่นได้อย่างไร และการวิจารณ์เช่นนั้นจะทำให้ข้าราชการประจำ เป็นนักการเมือง มีนโยบายของตนเอง ไม่ชอบใจคำสั่งของรัฐบาลก็เพิกเฉยเสีย หรือหน่วง- เหนียวให้ล่าช้า ฯลฯ และรัฐบาลจะรับผิดชอบสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภาได้ อย่างไร และสมมติว่า ข้าพเจ้าจะได้ลาออกจากตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เชื่อ หรือว่าจะไม่มีนักกฎหมายอื่น เช่น รองเลขาธิการที่จะไม่ดำเนินการอย่างเดียวกับข้าพเจ้า

(๓) เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้ดำเนินการให้ได้หลักการแห่งร่างกฎหมายดังกล่าวใน (๒) และได้ทราบและเข้าใจความหมายของหลักการร่างกฎหมายโดยตลอดแล้ว ผู้ร่างกฎหมายก็เริ่มพิจารณาว่า (๑) มีกฎหมายในเรื่องนั้นอยู่แล้วบ้างหรือไม่ (๒) ถ้ามีกฎหมายที่มีอยู่นั้นยังมีบทบัญญัติไม่เพียงพออย่างไร หรือยังจะต้องแก้ไข เพิ่มเติมกฎหมายนั้นประการใด จึงจะเป็นไปตามหลักการของร่างกฎหมาย ในเรื่องนี้ถ้ามีสำนักงานตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มี กองวิชาการก็จะช่วยเหลือในการพิจารณาร่างกฎหมายเป็นอันมาก แต่ถ้าไม่มีสำนักงานดังกล่าว ก็เป็นหน้าที่ของผู้ร่างกฎหมายจะค้นคว้าเอาเอง ในกรณีที่กฎหมายอยู่บ้างและผู้ร่างกฎหมาย ต้องพิจารณาว่าจะเทียบแต่ร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว หรือจะยกเลิกกฎหมาย ที่มีอยู่แล้วและร่างกฎหมายขึ้นทั้งฉบับแทนกฎหมายเดิม ซึ่งในการที่จะดำเนินการอย่างใดอย่าง หนึ่งนั้นย่อมมีทั้งข้อดีข้อเสีย กล่าวคือ การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วมีข้อดี คือ (๑) ทำได้ง่าย เพราะแก้ไขเพิ่มเติมเฉพาะบางบทบัญญัติเท่านั้น ส่วนกฎหมายปัจจุบันที่ไม่ต้อง แก้ไขเพิ่มเติมยังคงมีอยู่อย่างเดิม (๒) ถ้ามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ดีความบทบัญญัติของกฎหมาย ปัจจุบันที่ไม่ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมตลอด จนการตีความและการปฏิบัติของเจ้าพนักงานก็ยังเป็นอัน ใช้ได้ (๓) สามารถออกกฎหมายได้รวดเร็วดีเหมาะสมกับสถานการณ์ที่ต้องการกฎหมายรีบด่วน เพราะมีการร่างและพิจารณาไม่ถี่มาตรา โดยพิจารณาเฉพาะมาตราที่แก้ไขเพิ่มเติมเท่านั้น เวลาเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา รัฐสภาก็พิจารณาได้รวดเร็วเช่นเดียวกัน แต่การร่างกฎหมายโดยการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่มีอยู่แล้วก็มีข้อเสียที่ทำให้ได้ร่างกฎหมาย ที่มีคุณภาพไม่ดี กล่าวคือ บทบัญญัติที่เป็นแต่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ต้องร่างให้สอดคล้อง

กับกฎหมายที่มีอยู่นั้น ซึ่งอาจบัญญัติมานานแล้วและมีถ้อยคำไม่ชัดเจนรัดกุม หรือมี มาตรการที่ไม่เหมาะสมกับกาลสมัยซึ่งทำให้ร่างกฎหมายที่เป็นแต่แก้ไขเพิ่มเติมไม่เหมาะสมตาม ไปด้วย ตัวอย่างเช่น ถ้าจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ แต่เพียงบาง บทบางมาตรา ก็จะมีถ้อยคำที่ล้าสมัยติดอยู่ เช่น “ความผิดต่อส่วนตัว” แต่ถ้ายกเลิกกฎหมาย ลักษณะอาญาเสียทั้งฉบับ และออกประมวลกฎหมายอาญาแทนดังที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ประมวล- กฎหมายอาญาก็อาจใช้ถ้อยคำที่เหมาะสมได้มากกว่า เช่น ใช้คำว่า “ความผิดอันยอมความได้” แทนคำว่า “ความผิดต่อส่วนตัว” เป็นต้น (๓) ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายที่มีอยู่ ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องพิจารณาว่า ความเข้าใจและการใช้กฎ- หมายของศาลและเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติการตามกฎหมายเป็นอย่างไร ถ้าใช้ไม่ตรง กับเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายก็ต้องพยายามแก้ไขเพิ่มเติมให้ตรงกับเจตนารมณ์ให้จงได้ ดัง จะเห็นได้ว่า ผู้ร่างกฎหมายต้องแก้ไขบทนิยามคำว่า “เคหะ” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติควบคุม ค่าเช่าเคหะฯ ถึง ๓ ครั้ง กว่าศาลฎีกาจะพิพากษาคือตรงตามเจตนารมณ์ของผู้ร่าง ในเรื่อง คำพิพากษาของศาลสูงซึ่งวินิจฉัยคดีโดยตีความถ้อยคำไม่ตรงตามเจตนารมณ์ ของผู้ร่างกฎหมาย หนึ่ง ๆ ที่ผู้ร่างกฎหมายได้ร่างโดยเข้าใจว่าชัดเจนอยู่แล้วนั้น ข้าพเจ้าได้เคยสอบถามหัวหน้า สำนักงานร่างกฎหมายของอังกฤษ และได้รับคำตอบว่า ในกรณีดังกล่าวก็ไม่มีทางทำอะไร นอกจากจะพยายามร่างกฎหมายให้ชัดเจนยิ่งขึ้น เขาได้ยกตัวอย่างให้ข้าพเจ้าฟังว่า เขาเองเคย ร่างกฎหมายให้นำเข้าในประเทศ ชาย ฯลฯ ซึ่งสินค้าบางอย่าง แต่ต่อมาศาลสูงได้วินิจฉัยว่า คำว่า “ชาย” ไม่รวมถึงการเสนอขาย เพราะคำว่า “ชาย” หมายความว่า การซื้อขายเด็ดขาด ส่วนการ “เสนอขาย” เป็นแต่ผู้ขายเสนอของ ๆ เขาเท่านั้น ยังไม่มีการซื้อขายกันเด็ดขาด และโดยเหตุนี้ถ้ากฎหมายห้ามเฉพาะ “ชาย” การ “เสนอขาย” จึงไม่เป็นความผิด ตั้งแต่ นั้นมาเมื่อเขาร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องทำนองเดียวกัน เขาจะร่างว่าผู้ใดขาย เสนอขาย ฯลฯ ตลอดมา ในเรื่องคำพิพากษาศาลสูงนี้ผู้ร่างกฎหมายจะต้องระวังให้มาก เพราะร่างกฎหมายนั้น เมื่อนำไปประกาศใช้แล้วในที่สุดเมื่อเกิดมีข้อพิพาทขึ้น ศาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้วินิจฉัย ในข้อนี้ ผู้ร่างกฎหมายไทยท่านหนึ่งได้กล่าวว่าในกรณีที่ศาลพิพากษาคดีโดยตีความไม่ตรงกับเจตนารมณ์

ของผู้ร่างนี้ ไม่ควรจะไปแก้ไขเพิ่มเติมตามคำพิพากษาของศาล เพราะศาลผิดเอง และอาจเป็นไปได้ว่าศาลในคดีหลังอาจกลับคำพิพากษาเดิมก็ได้ แต่ข้าพเจ้าเห็นว่าการร่างกฎหมายเป็นเครื่องมือของการเมือง เพราะเหตุว่าที่มีร่างกฎหมายก็เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย และในทางการเมืองต้องหวังผลเป็นใหญ่ ฉะนั้น เมื่อร่างกฎหมายไปครั้งหนึ่งแล้วก็ยังไม่ทำให้การเป็นไปตามนโยบายได้ ก็ไม่ควรถือดีมีทิฐิ ควรจะแก้ไขเพิ่มเติมให้การเป็นไปตามนโยบายดีกว่า แม้ในการร่างกฎหมายขึ้นใหม่ ผู้ร่างกฎหมายที่ดีจะต้องคำนึงถึงความคิดเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของผู้พิพากษาและผู้ใช้อกฎหมายอื่นอยู่เสมอ ถ้าเห็นว่าเป็นคนละความคิดเห็นกับคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาแล้ว ก็ต้องระวังให้มากที่จะต้องร่างกฎหมายด้วยถ้อยคำอันชัดเจนแน่นอน เพื่อไม่ให้จิตใต้สำนึกของผู้พิพากษาหรือผู้ใช้อกฎหมายอื่นให้ตีความเป็นอย่างอื่นไปได้ (๕) ผู้ร่างกฎหมายจะต้องสืบเสาะให้รู้สภาพของสังคมและความรู้สึกนึกคิดของประชาชนในขณะที่ร่างกฎหมาย เพื่อจะได้ร่างกฎหมายเข้าใกล้ชีวิตกับชีวิตที่เป็นจริงของประชาชน จริงอยู่หลักการแห่งร่างกฎหมายได้รับมาแล้วและผูกมัดผู้ร่างกฎหมาย แต่ในการร่างบทบัญญัติอันเป็นรายละเอียดที่จะทำให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ร่างกฎหมาย ได้กล่าวมาแล้วว่า ในการพิจารณาร่างบทบัญญัตินี้ผู้ร่างกฎหมายสำหรับประเทศไทยได้เชิญผู้แทนกระทรวงทบวงกรมมาชี้แจงแสดงเหตุผลด้วย เพื่อให้มีการร่างกฎหมายตรงหรือใกล้เคียงกับความเป็นจริงเหมาะสมกับกาลเทศะตามความต้องการของประชาชน กำลังเงินงบประมาณ กำลังเจ้าหน้าที่และสมรรถภาพของข้าราชการและเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายนั้นในภายหลังเป็นไปโดยประหยัดและมีสมรรถภาพ และไม่ก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นและสมควร แต่การร่างกฎหมายในประเทศไทยจะได้รับความร่วมมือจากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะผู้ที่มีอาชีพที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายก็จะทำให้ร่างกฎหมายสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยเราเล็งคิดกันว่า ไม่ใช่ร่างกฎหมายทุกฉบับจะเป็นความลับเสมอไป ร่างกฎหมายมีเพียง ๒-๓ ฉบับซึ่งการเปิดเผยทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหาย และกฎหมายทุกฉบับจะต้องนำไปใช้แก่ประชาชน ฉะนั้น ถ้าไม่ใช่เรื่องลับจริงๆ แล้ว ควรให้ประชาชนได้ทราบเสียในโอกาสหนึ่งๆ และให้เขาวิพากษ์วิจารณ์ได้



ตามเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่เขามีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ถ้าทำได้ดังนี้ ก็เท่ากับได้มีการร่างกฎหมายโดยราษฎรทั่วประเทศได้ร่วมมือด้วย และก็เป็นวิธีปฏิบัติในเยอรมัน เบลเยียม ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) ซึ่งได้รับผลดีมาแล้ว ถ้ารัฐบาลเกรงจะหมดเปลือง จะเปิดเผยร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ ก่อนก็ได้ ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ ได้พิมพ์จำหน่ายแก่ประชาชน ในสหรัฐอเมริกาก็พิมพ์ร่างกฎหมายขึ้นจำหน่ายแก่ประชาชนเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้วิจารณ์ร่างกฎหมายนั้น ในสหรัฐอเมริกายังไปไกลกว่านั้นอีกคือมีการเรียกประชาชนที่รู้เรื่องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อผู้ร่างกฎหมาย (ที่เรียกว่า Public Hearing ซึ่งจะทำให้ผู้ร่างกฎหมายร่างกฎหมายได้ดีขึ้นเป็นอันมาก)

(๔) ผู้ร่างกฎหมายไม่ใช่แต่จะต้องเข้าใจหลักการของการร่างกฎหมายโดยถ่องแท้เท่านั้น แต่ต้องรู้ว่ามิต่อผลอย่างไรที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้บังคับบัญชากำหนดหลักการเช่นนั้น การที่รู้เหตุผลแห่งหลักการเท่านั้นผู้ร่างกฎหมายจึงจะร่างกฎหมายได้โดยสมบูรณ์ เพื่อการนี้ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพยายามทราบนโยบายของรัฐบาลตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภาแถลงของรัฐบาลในรัฐสภาในโอกาสอื่นตลอดจนคำอภิปรายเพิ่มเติมของ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีตลอดจนคำให้สัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายดังกล่าว ย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องทราบเป็นอย่างดี และนอกจากนี้ยังต้องทราบว่าสถานการณ์และเหตุการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันว่าเป็นที่พอใจของรัฐบาลในขณะนั้นหรือไม่ ถ้าไม่พอใจ รัฐบาลก็ย่อมจะหาหนทางกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันหรือกำราบปราบปราม เช่น ห้ามร้านขายของเก่าจำหน่ายพระพุทธรูป เพราะมีการโจรกรรมพระพุทธรูปมากเป็นตัวอย่าง ถ้าเป็นที่พอใจของรัฐบาล ๆ ก็ส่งเสริมและสนับสนุน เช่น ให้เอกชนจัดตั้งวิทยาลัยเอกชนเพื่อให้นักศึกษาอบรมชั้นอุดมศึกษาโดยกว้างขวาง แต่ก็มีบางกรณีที่รัฐบาลดำริที่จะมีมาตรการขึ้นใหม่ ซึ่งยังไม่เคยนำมาใช้ปฏิบัติในประเทศไทย เช่นการประกันสังคม การบังคับให้เจ้าของหรือผู้ขั้บรถยนต์เอาประกันวินาศภัย เป็นต้น ในเรื่องมาตรการใหม่ ๆ นี้ การเปรียบเทียบกฎหมายจะช่วยผู้ร่างกฎหมายมาก เพราะสามารถพิจารณาได้ว่ากฎหมายต่างประเทศได้กำหนด

มาตรการนั้น ๆ ไว้อย่างไร และการปฏิบัติของกฎหมายของต่างประเทศนั้นได้ส่งผลเป็นที่พอใจหรือไม่ประการใด ในกรณีที่ผู้ร่างกฎหมายอาจได้รับความช่วยเหลือจากสำนักงานเปรียบเทียบกฎหมายอย่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีกองวิชาการ ก็จะทำให้ผู้ร่างกฎหมายเข้าใจนโยบายใหม่ ๆ ของรัฐบาลซึ่งได้ทำให้มีหลักการแห่งร่างกฎหมายนั้น ๆ นโยบายของรัฐบาลที่จะกำหนดมาตรการป้องกันหรือกำหนดยุทธศาสตร์ที่ดี ที่จะส่งเสริมสนับสนุนที่ดี หรือที่จะกำหนดมาตรการขึ้นใหม่ที่ดี ตามที่กล่าวมาแล้ว ถ้าจำเป็นต้องกล่าวรายสัทธิหรือเสรีภาพของราษฎรที่ดี หรือที่จะกำหนดหน้าที่ของราษฎรขึ้นใหม่ที่ดีก็ต้องออกกฎหมายซึ่งผู้ร่างกฎหมายจำเป็นต้องร่างกฎหมายให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว ฉะนั้น ความรู้ถึงนโยบายของรัฐบาลจึงทำให้ผู้ร่างกฎหมายทราบเหตุผลของหลักการแห่งร่างกฎหมายได้ดี

ถ้าผู้ร่างกฎหมายได้ดำเนินการตาม (๑) ถึง (๔) ผู้ร่างกฎหมายก็พร้อมที่จะร่างกฎหมายได้

### คุณสมบัติของผู้ร่างกฎหมาย

ผู้ร่างกฎหมายที่ดีต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) ต้องมีความรู้ในทางกฎหมายดี อย่างน้อยก็กฎหมายไทย นอกจากนี้ยังต้องมีความรู้ในการร่างกฎหมายอีกด้วย เพราะไม่ใช่ผู้สำเร็จปริญญากฎหมายมาแล้ว จะร่างกฎหมายได้ดีเสมอไป แต่จะต้องมีการฝึกฝนตนเองโดยอ่านตำราในการร่างกฎหมายและศึกษาจากแบบอย่างของกฎหมายที่บัญญัติไปแล้ว และสังเกตวิธีปฏิบัติของผู้ร่างกฎหมายผู้มีความจัดเจนมาก่อน และสอบถามหาความรู้จากผู้ที่มีความจัดเจนมาก่อนนั้น

(๒) จะต้องมีความรู้ในทางภาษาไทยดี เช่น ไวยากรณ์ไทย เพราะจะต้องนำไปใช้ในการร่างกฎหมาย และภาษาไทยในที่นี้จะต้องเป็นภาษากฎหมายด้วย ในเยอรมันได้มีหนังสือของทางราชการที่แนะนำว่าถ้อยคำอย่างใดควรใช้ อย่างใดไม่ควรใช้ และตำราของเอกชนดังกล่าวก็มี ทั้ง ๆ ที่เยอรมันมีวิธีปฏิบัติให้ส่งร่างกฎหมายไปให้สมาคมภาษาเยอรมันพิจารณาเสนอแนะในเรื่องถ้อยคำก่อนหน้าที่จะนำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อรัฐสภา ในเบลเยียม

คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้วางแบบของกฎหมายไปให้กระทรวงทบวงกรมใช้และเสนอให้รัฐสภาทราบด้วย ซึ่งแบบของกฎหมายนี้ก็มิเรื่องถ้อยคำอย่างไรควรใช้ ถ้อยคำอย่างไรไม่ควรใช้ในตำราร่างกฎหมายของอเมริกาสมัยใหม่ก็มีคำแนะนำเรื่องถ้อยคำอย่างไรควรใช้ไม่ควรใช้เหมือนกัน ดังเช่นในหนังสือของ Dickerson ที่ออกชื่อมาแล้วเป็นต้น ซึ่งมีเรื่องการแนะนำให้ใช้ถ้อยคำถึงครึ่งหนึ่งของหน้าตำราร่างกฎหมาย ตามที่กล่าวมาแล้วแสดงว่านักร่างกฎหมายที่ดีต้องรู้จักใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนรัดกุม ผู้ร่างกฎหมายที่ดีต้องเป็นผู้ที่มีความคิดแจ่มแจ้งและสามารถแสดงความคิดดังกล่าวออกมาด้วยภาษาธรรมดาสามัญ

(๓) ต้องมีความชัดเจนในชีวิตในด้านต่าง ๆ ดี เพื่อจะได้ร่างกฎหมายใกล้เคียงกับชีวิตที่เป็นอยู่จริง ๆ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีความรู้อย่างผู้เชี่ยวชาญในสาขาอาชีพหรือในเรื่องอื่น เป็นแต่ผู้ร่างกฎหมายควรจะมีความรู้รอบตัวดี และมีความรู้ในเรื่องต่าง ๆ เหล่านั้นอย่างสามัญชน และถ้ารู้สึกว่ายังไม่มีความรู้และความชัดเจนในเรื่องนั้น ๆ ก็ต้องขวนขวายหาความรู้ ไม่ควรจะอาศัยการแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นของผู้แทนกระทรวงอย่างเดียว เพราะอาจแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยมีความเอนเอียงเข้าข้างกระทรวงซึ่งตนเป็นผู้แทนมา เมื่อข้าพเจ้าได้เข้าร่วมประชุมการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยธนาคารแห่งประเทศไทยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ข้าพเจ้าก็ได้เอาตำราที่ว่าด้วยธนาคารกลางทั้งที่เป็นตำรากฎหมายและเศรษฐศาสตร์มาอ่านล่วงหน้าเพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ดีขึ้น

(๔) ต้องเป็นผู้ที่เห็นการณ์ล่วงหน้า โดยพยายามคิดอยู่เสมอว่า บทบัญญัติที่เขาได้ร่างขึ้นนั้นจะส่งผลในด้านรัฐบาลและราษฎรอย่างไร อาทิเช่น รัฐบาลและเจ้าพนักงานของรัฐปฏิบัติไปได้โดยสะดวก ประหยัดและมีสมรรถภาพหรือไม่ ราษฎรจะได้รับประโยชน์ตามที่ตั้งใจไว้หรือไม่ ได้มีการกล่าวร้ายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรโดยไม่จำเป็นบ้างหรือไม่ มีวิธีทางใดบ้างที่บรรลุผลอย่างเดียวกันแต่ทำให้กล่าวร้ายสิทธิและเสรีภาพของราษฎรน้อยกว่า หรือกำหนดหน้าที่ของราษฎรน้อยกว่า หรือทำให้ราษฎรเดือดร้อนน้อยกว่า

(๕) คุณสมบัติสำคัญอีกข้อหนึ่งซึ่งผู้ร่างกฎหมายที่ดีจะต้องมีก็คือ จะต้องรู้จักฟังความรู้สึกส่วนตัวเสีย ผู้ร่างกฎหมายก็เหมือนผู้พิพากษาซึ่งย่อมมีความคิดเห็นในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และสังคมของตนเอง แต่ผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องอดกลั้นไม่ให้ความคิดเห็นในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้พิพากษามีอิทธิพลเหนือการพิจารณาพิพากษารรรถคดี เพื่อที่ผู้พิพากษาจะได้พิจารณาพิพากษารรรถคดีตามกฎหมายซึ่งออกโดยรัฐสภาโดยเคร่งครัด ข้อนี้เป็นความจริงฉันใดก็เป็นความจริงสำหรับผู้ร่างกฎหมายฉันนั้น กล่าวคือ ผู้ร่างกฎหมายอาจนิยมหรือสังกัดพรรคการเมืองคนละพรรคกับพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลในขณะร่างกฎหมาย แต่ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องสามารถไม่นำเอาความคิดเห็นในทางการเมือง การเศรษฐกิจ และสังคม ของตนซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัวมาใช้ในการร่างกฎหมาย เขาจะต้องร่างกฎหมายตามความต้องการของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัด คือร่างไปตามลักษณะของกรณี (objectivity) ไม่ใช่ร่างตามอำเภอใจ (subjective) ของตนเอง ข้อนี้เป็นเรื่องพูดง่ายแต่ทำยาก เมื่อข้าพเจ้ายังเป็นเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีกรรมการร่างกฎหมายกองหนึ่งขอให้โอนการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับหนึ่งไปยังกรรมการร่างกฎหมายกองอื่น เพราะไม่เห็นด้วยกับหลักการที่เป็นนโยบายของร่างกฎหมายนั้น ซึ่งข้าพเจ้าก็อนุโลมตาม แต่ข้าพเจ้ามีความเห็นส่วนตัวว่ากรรมการร่างกฎหมายกองนั้นทำไม่ถูก ผู้ร่างกฎหมายเป็นผู้รับใช้รัฐบาลและประชาชน ไม่ใช่ผู้บังคับให้มีการออกกฎหมายตามที่ผู้ร่างกฎหมายเห็นสมควร ซึ่งอะไร สมควรหรือไม่สมควรย่อมขึ้นต่อความเห็นในทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของผู้ร่างกฎหมายเองดังได้กล่าวมาแล้ว

(๖) ผู้ร่างกฎหมายที่ดีจะต้องไม่มีการอวดรู้ และถ้าจะต้องร่างกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องทางวิชาการหรือในทางเทคนิค ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องปรึกษาหารือโดยการเขียนจดหมายไปตาม หรือเชิญผู้เชี่ยวชาญในทางวิชาการหรือนักเทคนิคมาถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ปฏิบัติอยู่เสมอ คณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายได้เคยขอให้มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ (ปัจจุบันมหาวิทยาลัยมหิดล) มาชี้แจงว่า เด็กอยู่ในครรภ์มารดานานเท่าใดจึงจะถือว่าเป็นบุตรของผู้ที่อยู่ร่วมกับมารดา ซึ่งประมวลกฎหมาย



แห่งฉบับปัจจุบันมาตรา 1536 กำหนดไว้ว่า ๓๑๐ วัน ซึ่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์ ได้ชี้แจงว่าตามวิชาแพทย์ไม่ควรเกิน ๓๐๒ วัน

### หลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย

ถ้าจะพิจารณาจากตำราร่างกฎหมายของต่างประเทศ หลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย มีข้อความมากมาย ฉะนั้น ในบทความนี้จะขอกล่าวแต่ที่สำคัญ ๆ เท่านั้น หลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมายนี้แยกพิจารณาได้ ๓ ทาง คือ (๑) แบบอย่างในการร่างกฎหมาย (๒) ถ้อยคำที่ใช้ในการร่างกฎหมาย และ (๓) วิธีร่างกฎหมาย ดังจะได้อธิบายโดยลำดับ

#### ในข้อ (๑) แบบอย่างในการร่างกฎหมาย

แบบอย่างในการร่างกฎหมายนี้ ผู้ร่างกฎหมายผูกมัดอยู่กับแบบอย่างของกฎหมายที่ประกาศใช้แล้ว และได้ถือปฏิบัติมาช้านาน จนเรียกได้ว่าเป็นจารีตประเพณีขึ้น อย่างแบบของร่างพระราชบัญญัติก็เริ่มด้วยคณะกรรมาการกฤษฎีกาเสนอร่างพระราชบัญญัติในแบบอย่างเดียวกันต่อรัฐสภา เช่น มีชื่อพระราชบัญญัติ คำปรารภ มาตราที่ให้เรียกชื่อพระราชบัญญัติ มาตราที่กำหนดเวลาที่พระราชบัญญัติจะใช้บังคับ มาตราที่ยกเลิกพระราชบัญญัติเดิม (ถ้ามี) มาตราที่กำหนดบทนิยาม (definition) (ถ้ามี) มาตราที่กำหนดเรื่องทั่วไป ๆ อย่างอื่น และ มาตราที่กำหนดให้รัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัติเป็นตัวอย่าง แต่มีบางครั้งที่รัฐสภาได้แก้ไขแบบของคณะกรรมาการกฤษฎีกาบ้าง กรรมาการร่างกฎหมายบางกองก็แก้ร่างกฎหมายให้เข้าแบบตามที่รัฐสภาได้แก้มา บางกองก็ไม่ยอมแก้ เห็นว่าร่างของกรรมาการร่างกฎหมายถูกต้องแล้ว เป็นความรับผิดชอบของรัฐสภาเองที่แก้ไข ในต่างประเทศ เช่น เยอรมัน สหรัฐอเมริกา ได้เชิญผู้ร่างกฎหมายให้เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการการของรัฐสภาด้วยเพื่อรักษาแบบและถ้อยคำของกฎหมาย คณะกรรมการการของรัฐสภาเป็นแต่บอกความประสงค์ว่าอยากจะแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรแล้วให้ผู้ร่างกฎหมายร่างให้ ทั้งนี้เพราะถือว่าผู้ร่างกฎหมายมีความรู้และความชัดเจนในการร่างกฎหมายมากกว่า แต่สำหรับประเทศไทยกรรมาการการของรัฐสภาถือว่าท่านมีความรู้ในการร่างกฎหมายจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมเอาเอง บางครั้งทำให้ร่างกฎหมายบกพร่องไปเพราะเหตุนี้เป็นอันมาก

ในข้อ (๒) ถ้อยคำที่ใช้ในการร่างกฎหมาย มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ในการร่างกฎหมายนั้น ผู้ร่างกฎหมายจะต้องทราบว่า ถ้อยคำที่ใช้ในร่างกฎหมายมี ๓ อย่าง คือ (๑) คำที่มีความหมายตามภาษารวมตาสามัญ (๒) คำทางวิชาการหรือเทคนิคและ (๓) บทนิยาม (definition) ซึ่งผู้ร่างกฎหมายต้องเลือกใช้ให้เหมาะสม

ในข้อ (๑) ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพยายามใช้คำธรรมตาสามัญให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้หมายความว่า คำใดที่มีความหมายธรรมตาสามัญอยู่แล้ว และผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้มีความหมายอย่างธรรมตาสามัญนั้น ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องใช้คำนั้น ทั้งนี้เพราะเมื่อร่างกฎหมายนั้นไปประกาศใช้แล้ว ผู้ร่างกฎหมายก็ไม่สามารถติดตามไปอธิบายเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายให้แก่ผู้ใช้กฎหมายได้ (และผู้ใช้กฎหมายที่นิยมกฎหมายอังกฤษย่อมจะยึดถือหลักกฎหมายอังกฤษโดยไม่รับรู้เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายทีเดียว) โดยเหตุนี้ การใช้ถ้อยคำธรรมตาสามัญโดยความประสงค์จะให้มีความหมายอย่างที่คนธรรมตาสามัญเข้าใจกัน จึงทำให้ร่างกฎหมายเข้าใจง่ายและไม่เปิดช่องให้ผู้ใช้กฎหมายต้องตีความในภายหลัง

ในเรื่องนี้มีตำราร่างกฎหมายบางเล่มได้แนะนำผู้ร่างกฎหมายว่าควร จะพิจารณาร่างกฎหมายที่ตนร่างนั้นว่าใครจะเป็นผู้ใช้กฎหมายนั้นในภายหน้า แล้วร่างให้ผู้ที่อยู่ในวงการที่ใช้กฎหมายนั้นเข้าใจได้ก็เป็นการเพียงพอ แม้จะทำให้คนธรรมตาสามัญไม่อาจเข้าใจได้ก็ไม่ใช่ไรสำหรับประเทศไทยก็ได้แก่ประมวลรัษฎากรซึ่งราษฎรธรรมตาสามัญยากที่จะเข้าใจได้ แต่ข้าพเจ้าเห็นว่า กฎหมายทุกฉบับในที่สุดศาลก็ต้องใช้กฎหมายนั้น ฉะนั้น ถ้าร่างกฎหมายให้คนธรรมตาสามัญเข้าใจได้แล้ว ศาลก็จะเข้าใจตรงกับที่ราษฎรธรรมตาสามัญเข้าใจ ก็จะได้มีการใช้ตรงต่อเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย ไม่ว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้ใช้กฎหมายนั้น

ในข้อ (๒) การใช้คำทางวิชาการหรือคำเทคนิค มีคำบางคำซึ่งคนธรรมตาสามัญไม่อาจเข้าใจได้ เช่น เป็นถ้อยคำของทางราชการหรือถ้อยคำที่ใช้เฉพาะผู้มีอาชีพบางอาชีพ เพราะเกี่ยวข้องกับอาชีพนั้นซึ่งเราเรียกว่า คำทางวิชาการหรือคำเทคนิค ถ้าร่างกฎหมายจำเป็นจะใช้คำดังกล่าว เพราะมีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับเรื่องทางวิชาการหรือเทคนิคนั้น ๆ ผู้

ร่างกฎหมายก็ต้องใช้คำนั้น เพราะถ้าใช้คำอื่นซึ่งไม่ใช่คำทางวิชาการหรือคำเทคนิคแล้ว ร่างกฎหมายนั้นก็ยิ่งเข้าใจยากหรือสับสนยิ่งขึ้น โดยผู้ที่อยู่ในวงวิชาการหรือมีอาชีพในทางเทคนิคนั้น ๆ เองก็ไม่เข้าใจและคนธรรมดาสามัญก็ไม่อาจเข้าใจได้ ฉะนั้น ในกรณีเช่นนี้ผู้ร่างกฎหมายจึงใช้คำทางวิชาการหรือคำเทคนิคนั้น ๆ ในร่างกฎหมาย ส่วนราษฎรซึ่งเกี่ยวข้อง กับกฎหมายดังกล่าวก็มีหน้าที่ค้นคว้าบทความรู้คำทางวิชาการหรือคำเทคนิคเอาเอง หรืออาศัย บริการที่ช่วยเหลือกิจการของตน เช่น ในต่างประเทศมีทนายความสำหรับช่วยเหลือในการ ประเมินภาษีเงินได้ให้แก่บริษัทหุ้นส่วนหรือนิติบุคคล เพราะเป็นการยากที่จะเข้าใจกฎหมาย ว่าด้วยภาษีเงินได้ ราษฎรธรรมดาที่อาศัยบริการของทนายความดังกล่าว

ในข้อ (๓) บทนิยาม (definition) บทนิยามนี้เดิมใช้คำว่า “คำจำกัดความ หมาย” แต่ “คำจำกัดความหมาย” อาจชวนให้เข้าใจผิดว่าเป็นการจำกัดความหมายของถ้อยคำ ตามที่เข้าใจอยู่ตามธรรมดาสามัญให้แก่คง ความจริงบทนิยามนี้อาจขยายความตามที่เข้าใจอยู่ ตามธรรมดาสามัญก็ได้ ความจริงเป็นคำที่ทำให้ความหมายแน่นอนมากกว่า ฉะนั้น ที่ใช้คำ ว่า “บทนิยาม” จึงดีกว่า บทนิยามนี้มีความประสงค์สองประการ กล่าวคือ (๑) ทำให้ คำที่เป็นบทนิยามมีความหมายแน่นอนเพื่อประโยชน์ของกฎหมายนั้น ๆ ทั้งนี้เพราะอาจเป็นไปได้ ว่าคำธรรมดาสามัญนั้น ถ้าจะนำมาใช้ โดยให้ความหมายตามที่เข้าใจอยู่ตาม ธรรมดาสามัญก็ดี คำทางวิชาการหรือคำเทคนิคถ้าจะนำมาใช้ให้มีความหมายอย่าง ที่เข้าใจทางวิชาการหรือเทคนิค ก็ดี จะมีความหมายแคบกว่าหรือกว้างกว่าที่ผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้คำนั้น ๆ มีความหมาย ใน กรณีเช่นนี้ผู้ร่างกฎหมายก็อาจเขียน บทบัญญัติให้เป็นบทนิยามเพื่อให้คำที่นำมาใช้นั้นมีความ หมายตรงกับวัตถุประสงค์ของผู้ร่างกฎหมาย เช่น เมื่อผู้ร่างประมวลกฎหมายฉบับปัจจุบัน เห็นว่า คำว่า “อาวุธ” ซึ่งเข้าใจกันอยู่ตามธรรมดาสามัญไม่สมความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมาย ซึ่งประสงค์จะให้อาวุธมีความหมายสามประการ คือ (๑) อาวุธแท้ (๒) สิ่งซึ่งโดยสภาพ ไม่ใช่อาวุธ แต่ได้ใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ เช่น ใช้ปากกาหมึกซึม ที่ม้วนขึ้นตาเขาบอด และ (๓) สิ่งซึ่งโดยสภาพไม่ใช่อาวุธ แต่เจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายสาหัสอย่างอาวุธ ทั้งนี้เพราะผู้ร่างประมวลกฎหมายอาญาประสงค์จะป้องกันการที่ผู้กระทำ



ความผิดหลักเลี่ยงไปใช้สิ่งอื่นซึ่งไม่ใช่อาวุธโดยสภาพ เช่น ใช้ไม้คานตีเขาแขนขาหัก ซึ่งทำอันตรายได้เช่นเดียวกับไม้พลอง อาศัยเหตุผลดังกล่าวผู้ร่างกฎหมายจึงเขียนบทนิยามไว้ในมาตรา ๑ (๕) ว่า “อาวุธ” หมายความว่ารวมถึงสิ่งซึ่งไม่เป็นอาวุธโดยสภาพ แต่ซึ่งได้ใช้หรือเจตนาจะใช้ประทุษร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัสอย่างอาวุธ (๒) บทนิยามได้เขียนขึ้นเพื่อย่อความ มิฉะนั้นบทบัญญัติแต่ละมาตราจะยาวเกินไป ดังเราจะเห็นจากตัวอย่างที่ว่า “สัตว์ปีก” หมายความว่า ไก่ เป็ด ห่าน หงส์และนกพิลาป” ซึ่งถ้าได้เขียนบทนิยามสัตว์ปีกดังกล่าวแล้ว ถ้าต่อไปใช้คำว่า “สัตว์ปีก” คำเดียวก็มีความหมายถึงสัตว์ต่าง ๆ ดังได้ระบุชื่อไว้ในบทนิยามนั้น บทนิยามจึงเป็นการย่อความ ตัวอย่างอีกตัวอย่างหนึ่งก็คือ บทนิยามคำว่า “รัฐมนตรี” หมายความว่า “รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้” และเมื่อมีบทนิยามดังกล่าวแล้ว ในมาตราอื่นก็ใช้คำว่า “รัฐมนตรี” คำเดียวก็เข้าใจได้ เป็นการย่อความสำหรับบทนิยามเพื่อประโยชน์ในข้อ (๒) นี้ จะต้องระวังให้บทนิยามที่ใช้นั้นทำให้ราษฎรสามัญเข้าใจได้ง่าย เช่น ในการนี้จะใช้คำที่มีความหมายรวมถึงสิ่งที่นิยามก็คิดว่าจะใช้คำใดคำหนึ่งแล้วขยายความ เช่น ถ้าใช้คำว่า “ไก่” หมายความว่ารวมถึง เป็ด ห่าน หงส์ และนกพิลาป” คนธรรมดาสามัญก็เข้าใจยากและจะรู้สึกว่าเป็นไปได้อย่างไร ทำไม “ไก่” จึงหมายความว่าถึง “เป็ด” ด้วย แต่ถ้าใช้คำรวม เช่น “สัตว์ปีก” คนธรรมดาที่เข้าใจได้ว่าหมายถึงสัตว์ที่มีปีก เช่น ไก่ เป็ด ฯลฯ ตัวอย่างอีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ ถ้าจะเขียนคำว่า “รถยนต์” ให้หมายความว่ารวมถึงรถจักรยานยนต์และรถสามล้อที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ คนธรรมดาก็จะรู้สึกแปลกใจเพราะไม่เข้าใจว่ารถยนต์จะ หมายความว่าถึงรถจักรยานยนต์ได้อย่างไร แต่ถ้าใช้คำรวมคือ “ยานพาหนะ” ให้หมายความว่า รถยนต์ รถจักรยานยนต์ และรถสามล้อที่ขับเคลื่อนด้วยเครื่องยนต์ คนธรรมดาก็เข้าใจได้ อนึ่ง ในการหาคำรวมนี้ ยิ่งผู้ร่างกฎหมายสามารถหาคำมาใช้ที่อธิบายสภาพหรือคุณสมบัติของสิ่งต่าง ๆ ซึ่งจะนำมารวมไว้ในบทนิยามก็ยิ่งดี แต่ถ้าหาไม่ได้ ก็จำเป็นต้องหาคำใดคำหนึ่งมานิยามไว้ ข้อควรระวังมีว่า ถ้าหลักเลี่ยงในการที่จะใช้คำที่มีความหมายธรรมดาสามัญเป็นอย่างหนึ่งอย่างใดแน่ชัดอยู่แล้ว เช่น “เป็ด” หมายความว่ารวมถึง “ไก่” ก็จะเป็นการดี อนึ่ง ตำราร่างกฎหมายบางเล่มได้ตั้งข้อสังเกตว่าบทนิยามนี้ ถ้าหลักเลี่ยงไม่ใช้ ได้ก็จะเป็นการดี แม้จะทำให้ข้อความในมาตรายาวไปบ้าง

เพราะถ้ามีบทนิยามไว้ผู้อ่านกฎหมายจะไม่เข้าใจกฎหมายได้ จนกว่าจะได้อ่านบทนิยามเสียก่อน และโดยเหตุผลนี้เอง ผู้ร่างกฎหมายของประเทศภาคพื้นยุโรปจึงไม่นิยมร่างกฎหมายให้มีบทนิยาม บทนิยามนี้ นิยามไว้ในกฎหมายใดก็ใช้เฉพาะกฎหมายนั้น จะนำไปใช้ในกฎหมายอื่นไม่ได้เว้นแต่กฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายหลักของบ้านเมือง คือ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอาจถือว่าพระราชบัญญัติอื่น ๆ เมื่อใช้คำที่กฎหมายดังกล่าวได้นิยามไว้และไม่ได้มีบทนิยามของตนเองไว้เป็นอย่างอื่น ก็ต้องถือว่าผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้เข้าใจตามที่กฎหมายหลักได้นิยามไว้ นั่น เช่น ถ้าพระราชบัญญัติอื่นใช้คำว่า “ทรัพย์สิน” โดยไม่ได้นิยามว่า “ทรัพย์สิน” ตามความหมายที่ใช้ในพระราชบัญญัตินั้นว่าหมายความว่าอย่างไร ก็ต้องถือว่าผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้เข้าใจคำว่า “ทรัพย์สิน” หมายถึงสิ่งที่มีรูปร่างตั้งที่นิยามไว้ในมาตรา ๙๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถ้าผู้ร่างกฎหมายสามารถทำได้แล้วไม่ควรจะมีบทนิยามแย้งหรือขัดกับกฎหมายหลัก เพราะมิฉะนั้นจะลำบากแก่ราษฎรที่จะต้องจดจำและเข้าใจว่า “ทรัพย์สิน” ตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีความหมายอย่างหนึ่ง และ “ทรัพย์สิน” ตามพระราชบัญญัติอีกฉบับหนึ่งมีความหมายอย่างอื่นส่วนปัญหาที่ว่าควรจะเขียนบทนิยามหรือไม่นั้น ประเทศต่าง ๆ มีความเห็นไม่ลงรอยกัน ในสหราชอาณาจักร (อังกฤษ) ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับมักจะมีบทนิยามและมีหลายบทนิยามด้วยกัน แต่ประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน มักไม่ชอบบทนิยาม โดยพยายามร่างให้กฎหมายให้เข้าใจได้เองตั้งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้เว้นแต่จะจำเป็นจริง ๆ แต่ตอนหลัง ๆ ได้มีการผ่อนผันให้มีบทนิยามได้ในกฎหมายบางฉบับ เช่นร่างประมวลกฎหมายอาญาฉบับ ค.ศ. ๑๙๖๒ ของเยอรมัน ซึ่งเป็นร่างฉบับหลังสุดก็ได้มีบทนิยามไว้ ส่วนปัญหาที่ว่าควรจะเขียนบทนิยามไว้ในที่ใดนั้นวิธีปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ ไม่ลงรอยกัน ในสหราชอาณาจักรมักจะเขียนบทนิยามไว้ท้ายพระราชบัญญัติ ในเรื่องนี้หัวหน้าสำนักงานร่างกฎหมายของอังกฤษ (Parliamentary Counsel) ได้บอกให้ข้าพเจ้าทราบว่า ได้มีการวิจารณ์กันในอังกฤษบ้างเหมือนกัน ว่าควรจะนำบทนิยามไว้ข้างหน้า มิฉะนั้นคนอ่านกฎหมายก็อาจเข้าใจข้อความใน



กฎหมายผิดไป เพราะไม่ทราบว่าข้อความในกฎหมายนั้น ๆ นิยามไว้อย่างไร แต่หัวหน้าสำนักงานร่างกฎหมายเห็นว่า ราษฎรควรจะรู้ว่าบทนิยามของกฎหมายอยู่ข้างท้ายพระราชบัญญัติ เราก็ควรจะอ่านบทนิยามเสียก่อน สำหรับเยอรมันนั้นเหมือนกับสหรัฐอเมริกา คือเอาบทนิยามไว้ข้างหน้า แต่ถ้าเป็นบทนิยามที่ใช้เฉพาะหมวดใด ก็มักจะนิยามไว้ในหมวดนั้น เพื่อความเข้าใจง่ายและถ้าใช้เฉพาะมาตราใดก็นิยามไว้ในมาตรานั้นเอง ข้อนี้ตรงกับที่ได้แนะนำไว้ในตำราร่างกฎหมายอเมริกาบางเล่ม และตรงกับวิธีปฏิบัติในประเทศไทยด้วย กล่าวคือบทนิยามมักอยู่ตอนหน้าของพระราชบัญญัติ และถ้าเป็นบทนิยามที่ใช้เฉพาะหมวด บางที่กรรมการร่างกฎหมายก็นำมาเขียนไว้ในหมวดนั้น หรือถ้าใช้เฉพาะมาตราใดก็นำมาเขียนในมาตรานั้น เช่น เขียนมาตราจบแล้วก็ใช้คำว่า “เพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ คำว่า “เงินเดือน” ให้หมายความรวมถึงประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นซึ่งนายจ้างให้แก่ลูกจ้างซึ่งสามารถคำนวณเป็นเงินได้ เป็นต้น

(๒) ผู้ร่างกฎหมายจะต้องร่างกฎหมายโดยใช้คำให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือคำใดที่ใช้ในบทบัญญัติบทหนึ่งให้มีความหมายอย่างใดแล้ว ต้อง ใช้ คำ นั้น ใน บท บัญ ญัติ อื่น ใน เมื่อ ประสงค์จะให้ความหมายอย่างเดียวกัน และถ้าผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะใช้คำอื่น ก็ต้องเป็นเพราะประสงค์จะให้ความหมายอย่างอื่น สำหรับร่างกฎหมายที่เป็นแต่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้วนั้น ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องรู้สึกผูกมัดที่จะนำเอาคำที่ใช้อยู่ในกฎหมายที่มีอยู่แล้วมาใช้ต่อไป ถ้าประสงค์จะให้ความหมายอย่างเดียวกัน แม้ผู้ร่างกฎหมายจะรู้สึกว่ คำที่ใช้อยู่ในกฎหมายที่มีอยู่แล้วไม่เหมาะสมกับกาลสมัย ในข้อนี้จะเห็นได้ว่าเป็นข้อเสียอย่างหนึ่งของการร่างกฎหมายที่เป็นแต่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เพราะผู้ร่างกฎหมายจะต้องแก้ไขให้อยู่ในกรอบของกฎหมายที่มีอยู่แล้วนั้น ไม่เหมือนการยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ โดยยกเลิกกฎหมายเดิมทิ้งฉบับ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายมีอิสระที่จะหาถ้อยคำที่เหมาะสมกับเรื่องหรือกาลสมัยมาใช้ได้ โดยไม่ติดอยู่กับคำของกฎหมายที่จะถูกยกเลิกไป นอกจากนี้ยังจัดแบบหมวดหมู่ได้ตามที่เหมาะสมอีกด้วย

(๓) ผู้ร่างกฎหมายไม่แต่จะต้องใช้คำให้สอดคล้องกับเฉพาะคำ ๆ เท่านั้น แต่ข้อความตอนใดของบทบัญญัติซึ่งมีความหมายอย่างเดียวกับข้อความของบทบัญญัติ ตอนอื่น



ผู้ร่างกฎหมายก็ยังคงใช้ถ้อยคำของทั้งสองตอนนั้นให้เหมือนกัน เพื่อผู้อ่านจะได้เข้าใจว่ามีความหมายอย่างเดียวกัน ร่างกฎหมายที่ดีไม่ใช่บทร้อยแก้วหรือร้อยกรองที่ใช้คำสละสลวยซึ่งอาจเลือกใช้ถ้อยคำและข้อความของแต่ละตอนให้แตกต่างกันได้ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นแบบเดียวกัน (uniformity) เช่น ใช้ชื่อคน ๆ เดียวหลายชื่อ มี อีเหินา ระเด่นมนตรี หรือเขียนข้อความไม่ให้ซ้ำกัน โดยคำนึงถึงความสละสลวยเป็นใหญ่ แต่ร่างกฎหมายที่ดีก็คือร่างที่ทำให้เข้าใจได้อย่างแจ่มแจ้ง ตรงไปตรงมา และชัดเจนแน่นอน คำหรือข้อความตอนใดของบทบัญญัติที่มีความหมายหรือประสงค์จะให้เข้าใจอย่างเดียวกันต้องเขียน ให้เหมือนกัน โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ร่างกฎหมายจะเบื่อหน่ายเพราะใช้คำซ้ำ ๆ ซาก ๆ หลักเกณฑ์ตามข้อ (๓) นี้ไม่ใช่เฉพาะในการร่างกฎหมายฉบับหนึ่งเท่านั้น แม้การร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายปัจจุบัน ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องเขียนข้อความให้เหมือนกับกฎหมายปัจจุบัน ไม่ว่าข้อความตอนนั้น ๆ ผู้ร่างกฎหมายพอใจหรือไม่

(๔) ผู้ร่างกฎหมายจะต้องระลึกว่า กฎหมายย่อมมีลักษณะทั่ว ๆ ไปใช้แก่บุคคลทุกคน ฉะนั้น ควรจะหาถ้อยคำมาใช้ที่ไม่ตายตัวเกินไป คือ ให้ยืดหยุ่น (elastic) พอที่จะดีความให้เหมาะสมกับพฤติกรรมหรือเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาได้ เพื่อกฎหมายนั้นจะไม่มีช่องว่างแห่งกฎหมายในภายหลัง

(๕) ถ้าร่างกฎหมายนั้นจะกล่าวถึงข้อความที่เป็นคำบัญชา ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องใช้ถ้อยคำของกฎหมายให้มีลักษณะเป็นคำบัญชา (command) คือระบุให้ผู้ใดมีสิทธิหรือหน้าที่หรือก่อตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงในสถานะ (status) อันใดอันหนึ่งเกิดขึ้น หรือให้กระทำหรือห้ามมิให้กระทำโดยเด็ดขาด ไม่ควรจะร่างโดยใช้ถ้อยคำเป็นการแสดงข้อเท็จจริง (Statement of facts) ตัวอย่างใช้คำว่า “ร่างพระราชบัญญัติซึ่งได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย...” (ดูมาตรา ๗๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย) คำว่า “ให้” แสดงว่า เป็นการที่รัฐธรรมนูญฯ บังการให้นายกรัฐมนตรีต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเสมอไป จะไม่นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายไม่ได้ในเรื่องนี้กฎหมายสมัยใหม่มักจะตัดลักษณะของคำบัญชาออกไป เช่น แทนที่จะใช้คำว่า “ให้



คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย...” ก็ใช้คำว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วย...” (ดูมาตรา ๑๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ ๒๕๖๑) ซึ่งข้าพเจ้าเห็นว่าผู้ร่างกฎหมายที่ดีไม่ควรเอาอย่าง เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้ร่างกฎหมายโดยใช้คำที่ถูกต้องเสร็จแล้ว คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือผู้บังคับบัญชาตลอดจนรัฐสภาจะแก้ไขเพิ่มเติมให้ผิดแบบอย่างไร ก็เป็นความรับผิดชอบของผู้แก้ไขเพิ่มเติม ในขณะที่ผู้ร่างกฎหมายมีข้อความเป็นการให้ดุลพินิจ คือจะทำก็ได้ไม่ทำก็ได้ ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องใช้คำให้เข้าใจเช่นนั้น เช่น ใช้คำว่า “เจ้าพนักงาน อาจจับบุคคลนั้นได้” หรือเจ้าพนักงานจะจับบุคคลนั้นก็ได้”

ในข้อ ๓ หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการร่างกฎหมาย

มีหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) ก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายจะคงระลึกว่า มีกฎหมายที่สำคัญ ๆ อยู่สองระบบ คือ (๑) ระบบแอนโกลแซ็กซอน (ซึ่งใช้อยู่ในอังกฤษและอเมริกา) และ (๒) ระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ซึ่งระบบทั้งสองนี้เท่าที่เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย มีข้อแตกต่างกันอยู่สองประการ คือ (๑) ลักษณะของกฎหมาย กล่าวคือระบบกฎหมายแอนโกลแซ็กซอนนั้นกฎหมายโดยมากไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่เป็นกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งเกิดจากคำพิพากษาของศาลสูงซึ่งวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐาน และศาลต่อ ๆ มาได้ยอมรับแบบอย่าง (precedents) ของคำพิพากษาก่อน ๆ จึงได้มีกฎหมายจารีตประเพณีเกิดขึ้น อันเป็นกฎหมายที่เป็นสามัญใช้ตลอดทั่วราชอาณาจักร (Common law) จะเห็นได้ว่ากฎหมายจารีตประเพณีนี้บางครั้งก็ขาดตกบกพร่อง หรือบางทีก็ต้องบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นในเวลาเร็ววัน ฉะนั้นในอังกฤษและอเมริกาจึงได้มีพระราชบัญญัติออกโดยรัฐสภาเพิ่มเติมเสริมต่อกฎหมาย Common law อีกชั้นหนึ่ง ส่วนกฎหมายในประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายนั้น ย่อมมีกฎหมายหลักของประเทศครบบริบูรณ์ กล่าวคือ มีประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และพระราชบัญญัติศาลยุติธรรม ในประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายกฎหมายจารีตประเพณีแม้จะมีช่องทางที่เกิดขึ้นได้ แต่โอกาสที่กฎหมายจารีตประเพณีจะเกิดขึ้น

ก็มีน้อย (๒) วิธีตีความในกฎหมายในประเทศที่ใช้ Common law นั้น ศาลมักจะรู้ดีกว่าการที่รัฐสภาออกพระราชบัญญัติมานั้นเป็นการก้าวก้าวอำนาจศาลที่จะออกกฎหมายโดยการพิพากษาคดี (Judge-made law) ผู้พิพากษาจึงถือว่าพระราชบัญญัติเป็นข้อยกเว้นของ Common law และยกเว้นเท่าที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินั้นชัดเจน ฉะนั้น ผู้พิพากษาศาลอังกฤษและอเมริกาจึงตีความถ้อยคำของบทกฎหมายคับแคบ แต่ศาลของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายนั้น มีดุลพินิจในการตีความในประมวลกฎหมายเองและพระราชบัญญัติอื่นได้อย่างกว้างขวางและใช้หลักเกณฑ์การตีความประมวลกฎหมายหรือพระราชบัญญัติอื่นอย่างเดียวกัน คือ ตีความทั้งตามตัวอักษร และเจตนารมณ์ และในการตีความตามเจตนารมณ์นั้น ตามความเห็นที่นิยมกันอยู่ ก็อาจตีความตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายก็ได้หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นเองก็ได้ เท่าที่จะทำให้ยังทราบความหมายอันถูกต้องของกฎหมายได้ดังได้กล่าวมาข้างต้น เมื่อระบบกฎหมายเองไกลแซ็กซอนต่างกับระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายทั้งในลักษณะกฎหมายและการตีความดังกล่าวแล้ว วิธีร่างกฎหมายในระบบทั้งสองนี้จึงต่างกันเป็นธรรมดา กล่าวคือ วิธีร่างกฎหมายของอังกฤษและอเมริกาต้องพยายามร่างให้มีข้อความชัดเจนตายตัว เพราะผู้ร่างกฎหมายรู้ว่าในกรณีเป็นที่สงสัย ศาลจะถือว่าพระราชบัญญัติไม่ได้บัญญัติไว้ และก็จะใช้กฎหมาย Common law แก่คดีนั้น ๆ ส่วนในประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายนั้น การร่างกฎหมายย่อมใช้คำที่ยืดหยุ่นได้มากกว่า เพราะผู้ร่างกฎหมายหวังได้ว่าศาลหรือผู้ใช้กฎหมายอื่นจะได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมาย นอกจากนี้เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย เช่น ต้นร่าง รายงานการประชุม และเหตุผลของร่างกฎหมายตามที่เสนอต่อรัฐสภาก็ใช้ประโยชน์ในการตีความได้ (ซึ่งตามระบบกฎหมายเองไกลแซ็กซอนจะนำมาใช้ไม่ได้) นอกจากนี้ในการร่างกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายนั้น ได้ถือว่าประมวลกฎหมายเป็นกฎหมายหลักของประเทศ ฉะนั้น ถ้าไม่จำเป็นก็ไม่ควรจจะร่างกฎหมายให้มีข้อความแย้งหรือขัดกับประมวลกฎหมายเป็นอันขาด

(๒) ผู้ร่างกฎหมายแต่ละลักษณะยังต้อง ระลึก ว่า นอกจาก วิธี ร่าง กฎหมาย ของระบบกฎหมายเองไกลแซ็กซอนจะแตกต่างกับวิธีร่างกฎหมายของระบบ ประเทศ ที่ ใช้ ประมวล



กฎหมายแล้ว กฎหมายแต่ละลักษณะก็มีหลักเกณฑ์ในการร่างไม่เหมือนกัน เช่นการร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่เหมือนกับร่างประมวลกฎหมายอาญา การร่างประมวลกฎหมายอาญาก็ไม่เหมือนกับร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในบทความนี้ไม่สามารถยกหลักเกณฑ์การร่างกฎหมายพิเศษดังกล่าวมาอธิบายโดยถี่ถ้วนได้ จึงขออธิบายโดยยกตัวอย่างมาให้ดูเท่านั้น เหตุที่กฎหมายแต่ละลักษณะมีวิธีการร่างกฎหมายแตกต่างกันเป็นพิเศษออกไป ก็เพราะกฎหมายแต่ละลักษณะมีปฏิริยาแก่ศาล ผู้ใช้กฎหมายอื่นและประชาชนไม่เหมือนกันประการหนึ่ง และนอกจากนี้กฎหมายแต่ละลักษณะมีเจตนารมณ์แตกต่างกันเป็นประการที่สอง ประการที่สาม การตีความของกฎหมายแต่ละลักษณะก็ไม่เหมือนกัน เช่น ในการร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างก็ต้องระลึกว่า (๑) ผู้ใช้รัฐธรรมนูญ เช่น รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ฯลฯ ย่อมมีความโน้มเอียงไปในทางหวงแหนอำนาจ และมักจะใช้รัฐธรรมนูญไปในทางขยายอำนาจของตนให้มากขึ้นเสมอ โดยเหตุนี้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงต้องพยายามร่างเรื่องการแบ่งแยกอำนาจให้ชัดเจนว่าเรื่องใดเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายใด และอำนาจหน้าที่นั้น ๆ มีขอบเขตเพียงใด โดยจะต้องพยายามร่างไม่ให้อำนาจหน้าที่ของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ตลอดจนอำนาจของสถาบันอื่นในรัฐธรรมนูญซ้อนหรือเหลื่อมล้ำกัน และต้องร่างไปในทางที่ว่าถ้ามีการขัดแย้งในเรื่องอำนาจหน้าที่จะมีสถาบันใดวินิจฉัย หรือจะกำหนดทางแก้อย่างไร การดำเนินการตามรัฐธรรมนูญจึงจะราบรื่น (๒) รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์นั้น มักจะมีปฏิริยาทำให้มีการต่อต้านจากศาลหรือประชาชนอื่นซึ่งเป็นผู้ใช้รัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องคำนึงถึงปฏิริยาดังกล่าว และต้องพยายามร่างรัฐธรรมนูญให้สมความประสงค์ของตนให้จงได้ เช่นในสมัยใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๗๕ ได้มีการออกรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๔๘๓ ยึดอายุบทเฉพาะกาลเรื่องการเมืองสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสองประเภท คือประเภทที่ ๑ ได้แก่สมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้ง และประเภทที่ ๒ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้ง จาก ๑๐ ปีออกไปเป็น ๒๐ ปี การยึดบทเฉพาะกาลดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความรู้สึกขึ้นในหมู่ประชาชนว่า คณะราษฎรซึ่งเป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง ขอพระราชทาน รัฐธรรมนูญได้ ผิดคำมั่นสัญญา ที่ให้ไว้แก่ราษฎรที่ขอให้สมาชิก



ประเภทที่ ๒ เป็นที่เลี้ยงสมาชิกประเภทที่ ๑ ตลอดเวลาที่ราษฎรสำเร็จประถมศึกษายังไม่ถึง  
 ครั้งของราษฎรทั้งหมด แต่อย่างช้าต้องเป็นเวลาเพียง ๑๐ ปีเท่านั้น ต่อจากนั้นก็ให้เป็น  
 ประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์ โดยสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกที่ราษฎรเลือกตั้งฝ่าย  
 เดียว แล้วต่อมาก็ได้มีการใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๘๙ ฉบับชั่วคราว (๒๔๙๐) ฉบับ ๒๔๙๒  
 ก็เปลี่ยนมาใช้ระบบสองสภาโดยไม่มีสมาชิกประเภทที่ ๒ อีก แต่เมื่อได้ใช้รัฐธรรมนูญฉบับ  
 ๒๔๙๕ ซึ่งได้นำระบบสภาเดียว แต่มีสมาชิกสองประเภททำนองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ  
 ฉบับ ๒๔๗๕ กลับมาใช้อีก ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่จะเกิดปฏิกิริยาในหมู่ประชาชนให้  
 รู้สึกว่า ประเทศไทยเริ่มจะไม่ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อีก เมื่อเป็นเช่นนี้  
 จึงไม่เป็นการแปลกประหลาดอะไรที่ศาลฎีกาได้ตีความรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๙๕ ว่า มีเจตนาร  
 มณ์ที่จะให้สมาชิกประเภทที่ ๒ มิแต่จะลดน้อยลง ไม่มีเจตนารมณ์ที่จะให้เพิ่มขึ้นเท่าจำนวน  
 สมาชิกประเภทที่ ๑ ฉะนั้น แม้จะมีมาตรา ๑๑๕ ให้สมาชิกสองประเภทมีจำนวนเท่ากัน ก็  
 หมายความว่าเฉพาะในระยะเริ่มแรกเมื่อเริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับ ๒๔๙๕ เท่านั้น ในเรื่องนี้  
 ข้าพเจ้าซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๙๕  
 ต้องยอมรับความผิดพลาด เพราะในการที่คณะกรรมการ ฯ มอบให้ข้าพเจ้าเป็นผู้ร่างในขั้น  
 แรก ข้าพเจ้าไม่ทันคิดถึงหลักการร่างกฎหมายซึ่งแตกต่างกันตามลักษณะของกฎหมาย และ  
 ข้าพเจ้าควรจะยกร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับ ๒๔๙๕ ให้ชัดกว่านั้น คือต้องยกร่างให้จำนวน  
 สมาชิกประเภทที่ ๑ และสมาชิกประเภทที่ ๒ มีจำนวนเท่ากันเสมอ ไม่ใช่เท่ากันเฉพาะใน  
 วาระเริ่มแรกอันทำให้ศาลต้องตีความ นอกจากผู้ร่างกฎหมายจะคำนึงถึงปฏิกิริยาของศาล ผู้  
 ใช้กฎหมายอื่นและประชาชนดังกล่าวแล้ว ผู้ร่างกฎหมายแต่ละลักษณะยังต้องคำนึงถึงเจตนาร  
 มณ์และวิธิตีความพิเศษของกฎหมายแต่ละลักษณะอีกด้วย โดยเหตุนี้ผู้ร่างประมวลกฎหมาย  
 อาญา (คือกฎหมายที่บัญญัติถึงความผิดและโทษ) จึงต้องระลึกว่า กฎหมายอาญามีเจตนาร  
 มณ์ที่จะแจ้งให้บุคคลรู้ล่วงหน้าว่า การกระทำหรืองดเว้นอันใดเป็นความผิดและมีโทษ (ตาม  
 หลัก nullum crimen sine lege) ฉะนั้น ผู้ร่างกฎหมายอาญาจึงต้องร่างบทบัญญัติให้คนทั่ว  
 ไปเข้าใจว่าการกระทำหรืองดเว้นอย่างใดเป็นความผิด โดยต้องระลึกถึงหลักการตีความพิเศษ



ของกฎหมายอำญาตลอดมา ว่าศาลจะตีความโดยเคร่งครัด ศาลจะไม่ตีความโดยขยายความ ไปลงโทษผู้กระทำเป็นอันขาด และในกรณีเป็นที่สงสัย ศาลจะตีความให้เป็นประโยชน์ของ จำเลย (in dubio pro reo) ส่วนการร่างกฎหมายแพ่ง (อันได้แก่กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนต่อเอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกัน) นั้น ผู้ร่างกฎหมายก็อาจใช้คำที่ไม่ตายตัว หรือยืดหยุ่นได้ในบางกรณีโดยพิจารณาว่า ถ้าเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เป็นบท บังคับ (jus cogen) ก็ต้องพยายามร่างให้มีคำตายตัวแน่นอน ส่วนถ้าเป็นบทบัญญัติของกฎ- หมายที่ไม่ใช่เป็นบทบังคับ ก็อาจใช้คำที่ยืดหยุ่นได้ นอกจากนี้ผู้ร่างกฎหมายยังต้องพิจารณา ว่าถ้าเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เคร่งครัด (jus strictum) ก็ต้องใช้คำที่ชัดเจนแน่นอนอย่าง วิธีร่างกฎหมายอาญา แต่ถ้าเป็นบทกฎหมายที่ยุติธรรม (jus aequum) แล้ว ก็อาจร่างกฎหมาย ให้เงื่อนไขที่จะส่งผลในทางกฎหมายให้เกิดขึ้นเป็นเงื่อนไขที่ยืดหยุ่น หรืออาจร่างกฎหมายให้ ส่งผลในทางกฎหมายได้หลายประการ แล้วแต่ศาลจะใช้ดุลพินิจ เพื่อให้ศาลวินิจฉัยคดีให้ สอดคล้องกับความยุติธรรมได้ (ความหมายของกฎหมายที่เป็นบทบังคับและไม่เป็นบทบังคับ และบทกฎหมายที่เคร่งครัดและบทกฎหมายที่ยุติธรรม ให้ดูคำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ กฎหมายทั่วไป ปริญญาตรีคณะนิติศาสตร์ของข้าพเจ้า) ดังนี้เป็นตัวอย่าง

(๓) ก่อนลงมือร่าง ผู้ร่างต้องแน่ใจว่าตนมีความคิดแจ่มแจ้งถึงเรื่องที่จะร่าง และมีข้อเท็จจริงในเรื่องที่จะร่างเพียงพอ

(๔) เมื่อได้ตกลงใจจะร่างกฎหมายขึ้นใหม่ เพราะเรื่องทีร่างยังไม่เคยมีกฎหมาย บัญญัติไว้ก็ดี หรือจะร่างกฎหมายขึ้นใหม่เพราะประสงค์จะยกเลิกกฎหมายเดิมทุกฉบับก็ดี หรือ เป็นแต่จะร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมก็ดี ผู้ร่างกฎหมายจะต้องคิดหาชื่อกฎหมาย ในเรื่องนี้ สำหรับการร่างกฎหมายที่ไม่เคยมีกฎหมายบัญญัติมาก่อน มีหลักเกณฑ์ดังนี้ (๑) กฎหมาย ฉบับหนึ่งควรจะบัญญัติแต่เพียงเรื่องหนึ่ง เพราะจะทำให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายง่ายและเวลา ค้นหาก็ทำได้ง่าย คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยแยกร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวออกเป็นสอง ร่างพระราชบัญญัติ เพราะได้รวมเรื่องซึ่งไม่เกี่ยวข้องกันเข้าไว้ด้วยกัน และเมื่อได้ทำดังนี้แล้ว การคิดหาชื่อของกฎหมายก็ทำได้ง่าย เพราะพิจารณาหาชื่อจากเรื่องที่บัญญัติแต่เพียงเรื่องเดียว



(๒) ชื่อของร่างกฎหมายจะต้องคลุมเรื่องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ครบถ้วน ทั้งนี้เพราะเมื่อราชฎจะค้นหากฎหมาย เขาย่อมจะต้องดูจากชื่อของกฎหมายก่อน เมื่อพบกฎหมายแล้วจึงค้นจากมาตราต่าง ๆ ของกฎหมายนั้น เพื่อทราบว่ามาตราใดได้บัญญัติถึงเรื่องที่เขาคต้องการทราบ (๓) ชื่อของร่างกฎหมายไม่ควรซ้ำหรือใกล้เคียงกับชื่อของกฎหมายยังใช้บังคับอยู่ เพราะจะทำให้ราษฎรผู้ที่จะค้นกฎหมายเกิดความสับสน ไม่ทราบว่าเรื่องที่ต้องค้นอยู่ในกฎหมายฉบับใดแน่ ซึ่งจะทำให้เขาเสียเวลาโดยใช่เหตุ (๔) ชื่อของร่างกฎหมายควรจะใช้คำสั้น ๆ แต่ต้องคลุมถึงเรื่องที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น ๆ ในเรื่องชื่อของร่างกฎหมายนี้ แต่เดิมวิธีปฏิบัติของกฎหมายได้มีเหมือนกับวิธีปฏิบัติของกฎหมายอังกฤษมีชื่อกฎหมายยาว ซึ่งเป็นชื่อที่แท้จริงของกฎหมายนั้น และมีชื่อสั้นของกฎหมายเพื่อเรียกช้อีกชั้นหนึ่ง สำหรับประเทศไทยก็เคยมีวิธีปฏิบัติเช่นนี้เหมือนกัน ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งมาตรา ๒ กำหนดให้เรียกชื่อกฎหมายว่า “กฎอัยการศึก” และก็ได้ใช้ชื่อย่อของกฎหมายนี้ตลอดมา เช่นใช้คำว่า “ประกาศกฎอัยการศึก” เป็นต้น ในส่วนที่เป็นร่างกฎหมายที่เป็นแต่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บัญญัติอยู่แล้ว การหาช้อกฎหมายก็ง่าย เพราะถ้าเป็นกฎหมายสำคัญ ๆ เช่นรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมาย ก็ใช้คำว่า “รัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม...” หรือ “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕...” แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่ยกเลิกกฎหมายเก่าและร่างกฎหมายขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องหาช้อของร่างกฎหมายตามที่เห็นสมควรดังกล่าวมาใน (๑) ถึง (๔) ข้างต้น แต่ผู้ร่างกฎหมายจะใช้ช้อเดิมของกฎหมายเดิมก็ได้ เพราะใช้พุทธศักราชต่างกันไม่ทำให้ราษฎรผู้ค้นหาเข้าใจผิดได้

(๕) เมื่อผู้ร่างกฎหมายหาช้อร่างกฎหมายได้แล้ว ก็ลงมือร่างข้อความของกฎหมายต่อไป ซึ่ง ต้องร่างให้มีบทบัญญัติตามแบบอย่างของกฎหมายที่ใช้กันมาจนเป็นประเพณีตามที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องแบบของกฎหมาย ต่อจากนั้นผู้ร่างกฎหมายก็ต้องร่างคำปรรายของกฎหมายซึ่งมีใช้เฉพาะในพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระบรมราชโองการ ให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ และพระราชกฤษฎีกา ไม่มีใช้ในกฎหมายอื่นเช่นกฎกระทรวง วิธี



ปฏิบัติของประเทศไทยแต่เดิมมาได้เขียนพระราชปรัารมภ์ข้อความยาว และแสดงเหตุผลของการที่บัญญัติพระราชบัญญัติ ฯลฯ นั้น ๆ ซึ่งพระราชปรัารมภ์เป็นเครื่องมือช่วยในการตีความของร่างกฎหมายนั้น ๆ ได้ดี เพราะพระราชปรัารมภ์แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ในสมัยปัจจุบันพระราชปรัารมภ์เขียนเป็นข้อความสั้น ๆ เช่น “โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วย.....” หรือ “โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย.....” โดยไม่ได้แสดงออกมาถึงเหตุผลของพระราชบัญญัติ จึงไม่แสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายอันจะช่วยในการตีความ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิมพ์เหตุผลที่ตราพระราชบัญญัติต่อท้ายตัวพระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษาด้วย และเหตุผลนี้คือเหตุผลที่ได้แก่เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องพิจารณาร่างเหตุผลดังกล่าวด้วย แต่ก็ได้เขียนกันไว้สั้น ๆ บางทีเหตุผลนั้น ๆ ก็ไม่แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ ของกฎหมายได้ วิธีปฏิบัตินี้ต่างกับเบลเยียมซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เขียนอธิบายร่างพระราชบัญญัติพร้อมด้วยเหตุผลยืดยาวถวายพระมหากษัตริย์พร้อมกับร่างกฎหมายเพื่อขอ พระราชานุมัติที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อรัฐสภาซึ่งแสดงถึงเหตุผลในการร่างกฎหมายโดยแจ่มแจ้ง (สำหรับประเทศไทยมีวิธีปฏิบัติแต่เพียงว่าเวลารัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทน ก็ทูลเกล้าฯ ถวายสำเนาแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงทราบล่วงหน้า โดยไม่ได้กราบบังคมทูลถึงเหตุผลของร่างพระราชบัญญัตินั้นแต่ประการใด) และเวลาที่รัฐบาลเบลเยียมเสนอร่างพระราชบัญญัติก็ได้เสนอสำเนาหนังสือกราบทูลพระมหากษัตริย์ต่อรัฐสภาด้วย หนังสือนี้แม้เวลาประกาศใช้พระราชบัญญัติ จะไม่ได้พิมพ์ในราชกิจจานุเบกษาแต่ก็เป็นเอกสารในการร่างกฎหมายที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ ได้ดี

(๖) ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อความของร่างกฎหมายนั้น ผู้ร่างกฎหมายควรระลึกว่า ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนดหรือร่างพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็ควรมีแต่เรื่องที่เป็นหลักการใหญ่ๆ ส่วนรายละเอียดปลีกย่อย เพื่อให้การเป็นไปตามร่างกฎหมายดังกล่าวนั้น ควรร่างเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ดังต่อไปนี้ (๑) ร่างกฎหมายนั้นจะได้มี



ข้อความสั้น ๆ จะได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้สะดวก (๒) ไม่เสียเวลาของรัฐสภาที่จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้น และ (๓) เวลาจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในเวลาภายหลัง ถ้าบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงก็ทำได้สะดวก เพราะเป็นการแก้ไขภายในวงราชการของรัฐบาลไม่ต้องรบกวนให้รัฐสภาพิจารณา ส่วนเรื่องใดจะถือว่าเป็นหลักการใหญ่ ๆ อันต้องบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ พระราชกำหนดหรือพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เรื่องใดเป็นแต่เพียงรายละเอียดปลีกย่อยนั้น ต้องพิจารณาว่าถ้าเป็นเรื่องที่จะให้สิทธิหรือเสรีภาพแก่ราษฎรหรือกำหนดหน้าที่ให้ราษฎรทำหรืองดเว้น การกระทำอย่างใดก็ดี หรือให้อำนาจแก่รัฐหรือเจ้าพนักงานของรัฐกล่ากลายสิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรก็ดี หรือจะก่อตั้งสถาบันสาธารณะขึ้นก็ดี ก็ต้องถือว่าเป็นหลักการใหญ่ ๆ แต่การกำหนดรายละเอียดของสิทธิเสรีภาพหรือหน้าที่ของราษฎรหรือรายละเอียดแห่งอำนาจของรัฐหรือรายละเอียดแห่งสถาบันสาธารณะที่ได้ก่อตั้งขึ้นย่อมกระทำในพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงตัวอย่างเช่นพระราชบัญญัติองค์การของรัฐบาล ฯ ซึ่งมอบให้ออกพระราชกฤษฎีกาก่อตั้งองค์การของรัฐบาทแต่ละองค์การได้ ส่วนปัญหาที่ว่าเมื่อใดควรออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงนั้นผู้ร่างกฎหมายก็ต้องพิจารณาว่า ถ้าเป็นเรื่องสำคัญหน้อยก็กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ถ้าเป็นเรื่องไม่สำคัญก็กำหนดในกฎกระทรวง

(๗) ต่อจากนั้นผู้ร่างกฎหมายก็ต้องวางโครงรูปของร่างกฎหมาย การวางโครงรูปของร่างกฎหมายนี้ ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่มีข้อความสั้น ๆ ก็ทำได้ง่าย แต่ถ้าเป็นร่างกฎหมายที่มีข้อความยาว เช่นร่างประมวลกฎหมายหรือร่างพระราชบัญญัติอื่นซึ่งมี ๓๐—๔๐ มาตราขึ้นไป การกำหนดโครงรูปของกฎหมายก็ทำได้ยาก วิธีวางโครงรูปของกฎหมายนี้มีสองวิธี คือ (๑) วางโครงตามลำดับเวลา เช่น การวางโครงรูปร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ก็ต้องสมมติในทางปฏิบัติว่า มหาวิทยาลัยจะทำอะไรก่อนและหลัง จะเห็นว่าต้องพูดถึงการตั้งมหาวิทยาลัย ชื่อของมหาวิทยาลัย วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย องค์กร (organs) ของมหาวิทยาลัย (คือสภามหาวิทยาลัย อธิการบดี เลขาธิการ) อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ วิชาที่จะสอนที่มหาวิทยาลัย ศาสตราจารย์



รองศาสตราจารย์ (๒) วาดโครงรูปตามที่ผู้ร่างกฎหมายเห็นว่าเหมาะสมโดยมีจุดประสงค์จะให้ร่างกฎหมายนั้นเข้าลักษณะ ๔ ประการ คือ (ก) ค้นหาได้ง่าย (ข) อ่านเข้าใจง่าย (ค) การร่างกฎหมายตามโครงรูปนั้น ทำให้กฎหมายชัดเจนแน่นอนไม่สับสน (ง) การวางโครงรูปตรงกับตรรกวิทยา เรื่องที่ควรจะทำควมเข้าใจก่อนก็เอามาไว้ข้างหน้า (จ) เอาเรื่องที่เป็นเรื่องทั่วไปมาอยู่หน้าเรื่องเฉพาะเรื่องดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายอาญาที่มีบทบัญญัติภาค ๑ ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป แล้วจึงมีภาค ๒ ว่าด้วยความผิดอาญา และภาค ๓ ว่าด้วยความผิดลหุโทษ เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็มีบทบัญญัติบรรพ ๑ ว่าด้วยข้อความทั่วไป แล้วจึงมีบรรพ ๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปของลักษณะหนี้ และมีบทบัญญัติเฉพาะเรื่องคือบรรพ ๓ ว่าด้วยเอกเทศสัญญา บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์ บรรพ ๕ ว่าด้วยครอบครัว และบรรพ ๖ ว่าด้วยมรดกแม้กฎหมายอื่นก็เช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติอื่นนั้น ย่อมบัญญัติไว้โดยกล่าวถึงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเสียก่อน เพื่อบุคคลได้ทราบว่าเขามีสิทธิหน้าที่อย่างไรแล้วจึงได้มีบทบัญญัติเฉพาะเรื่อง โดยได้นำเอาบทกำหนดโทษไว้ตอนท้ายพระราชบัญญัติ เพื่อให้บุคคลทราบว่าการศึกษาที่เขาฝ่าฝืนกฎหมาย คือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่นั้นผลจะเป็นประการใด นอกจากในการวาดโครงรูป ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาเรื่องทั่วไปและเรื่องเฉพาะดังกล่าวแล้วผู้ร่างกฎหมายยังจะต้องเอาเรื่องที่สำคัญมากนำมาไว้ข้างหน้าเรื่องที่สำคัญน้อย เรื่องสำคัญน้อยลงมากก็นำมาไว้หน้าเรื่องธรรมดา ในกรณีที่เป็นร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมซึ่งจะยกเลิกกฎหมายเดิมและยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ผู้ร่างกฎหมายจะเอาโครงรูปของกฎหมายเดิมมาพิจารณาว่าเหมาะสมหรือไม่ก็ได้ เช่นในร่างประมวลกฎหมายอาญาก็เอาโครงรูปของกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ มาใช้ เป็นแต่ได้เพิ่มหมวดลงไปเพราะมีเรื่องที่จะแยกบทบัญญัติไว้คนละหมวด หรือเพราะเป็นเรื่องใหม่ เช่นเรื่องวิธีการเพื่อความปลอดภัยซึ่งไม่มีอยู่ในกฎหมายลักษณะอาญา ทำให้ต้องเขียนไว้เป็นหมวดใหม่

(๘) เมื่อผู้ร่างกฎหมายได้วางโครงรูปของกฎหมายเสร็จแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่า การร่างกฎหมายตามโครงรูปนั้นยาวหรือสั้น ถ้ายาวก็ต้องจัดแบ่งข้อความที่ได้วางโครงรูปไว้ตาม (๗) ออกเป็นบรรพ ส่วน หมวดและมาตรา หรือข้อ (ถ้าเป็นกฎกระทรวง เทศ-

บัญญัติ ฯลฯ) ถ้าเป็นกฎหมายที่ไม่ยาวมาก ก็ไม่ต้องแบ่งออกเป็น “บรรพ” (Book) อย่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถ้าไม่ยาวจนเกินไป ก็ไม่ต้องแบ่งเป็น “ส่วน” คงมีแต่หมวดและมาตราที่พอ ร่างกฎหมายสั้น ๆ ที่กระทรวงทบวงกรมแบ่งออกเป็นหมวดนั้น บางทีคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตัดหมวดออกไปโดยมีแต่มาตราที่มี นอกจากนี้ มีบ่อย ๆ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แบ่งหมวดของร่างกฎหมายเสียใหม่ เพราะเห็นว่าการแบ่งหมวดของคณะกรรมการกฤษฎีกาจะทำให้ค้นข้อความของกฎหมายได้ง่ายกว่าและทำให้ เข้าใจง่ายกว่า หลักเกณฑ์ในการแบ่งร่างกฎหมายออกเป็น “บรรพ” “ส่วน” และ “หมวด” ก็คือ (๑) เอาเรื่องเดียวกันมาไว้ในหมวดเดียวกัน แล้วหาชื่อหมวดให้คลุมถึงเรื่องนั้นทั้งหมด แต่มีข้อที่ควรระวังว่า บางทีก็มีข้อความบางข้อความที่ไม่อาจจะจัดเข้าในหมวดใดได้ ก็ต้องพิจารณาว่าใกล้เคียงกับหมวดใด แล้วใส่ไว้ในหมวดนั้น หรือมีฉะนั้นก็ใส่ไว้ในหมวดทั่วไป แต่ถ้ามีข้อความซึ่งไม่อาจจัดเข้าไว้ในหมวดใดได้หลายมาตราก็ต้อง จัดไว้ เป็น หมวด หนึ่ง ต่าง หากเรียกว่า “หมวดเบ็ดเตล็ด” โดยเอาหมวดเบ็ดเตล็ดนี้ไว้ข้างท้ายของพระราชบัญญัติ ส่วนข้อความที่เป็นบทเฉพาะกาล ซึ่งเป็นบทบัญญัติ ถึงเรื่องที่คาบเกี่ยว ระหว่าง การใช้ กฎหมายเก่า กับ กฎหมายใหม่ก็ต้องบัญญัติไว้ท้ายร่างพระราชบัญญัติทีเดียว นอกจากนี้ข้อความใดถ้าเขียนไว้ในร่างพระราชบัญญัติจะทำให้มีข้อความยืดยาว จะทำเป็นบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัติเสียก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ข้อความในมาตรามีข้อความสั้นลง อ่านง่ายเข้าใจง่าย เมื่อผู้ร่างกฎหมายแบ่งแยกข้อความที่จะร่างนั้นออกเป็น “บรรพ” “ส่วน” หรือ “หมวด” เสร็จแล้ว ก็จะต้องพิจารณาเรียงลำดับ “บรรพ” “ส่วน” หรือ “หมวด” ตามโครงรูปของร่างกฎหมายที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เช่นเรียงตามลำดับเวลาของเรื่องหรือเรียงอย่างอื่น สุดแต่จะทำให้ร่างกฎหมายนั้นค้นหาง่ายและเข้าใจง่าย

(๑) สำหรับการเอาข้อความในหมวดหนึ่ง ๆ มาร่างเป็นมาตราต่าง ๆ นั้น มีหลักเกณฑ์ดังนี้ (๑) ควรพยายามร่างให้ข้อความของแต่ละมาตราสั้นเท่าที่จะทำได้ วิธีปฏิบัติของสหรัฐอเมริกาแต่เดิมพยายามร่างมาตราให้ยาว เพราะเวลาเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาและคณะกรรมการธิการ รัฐสภาและคณะกรรมการธิการเองลงมติที่ละมาตรา ทำให้การพิจารณารวดเร็ว



ขึ้น แต่ในปัจจุบันวิธีปฏิบัติดังกล่าวย่อมไม่นิยมเพราะเห็นกันว่าควรร่างให้ชัดเจนเพื่อให้  
 ราษฎรอ่านง่ายเข้าใจง่ายดีกว่า นอกจากนี้ภาษาที่นำมาใช้ก็ควรเป็นภาษาธรรมดา นอกจาก  
 จะจำเป็นจะต้องใช้คำทางวิชาการหรือเทคนิค และถือหลักร่างอ่านง่าย เข้าใจง่าย มีความ  
 ชัดเจนแน่นอนดีกว่าความไพเราะของสำนวนความ (๒) มาตรการหนึ่งควรจะบรรจุข้อความ  
 เรื่องหนึ่งเท่านั้น ไม่ควรร่างให้มาตรการหนึ่งคลุมถึงเรื่องสองเรื่อง (๓) ข้อความในมาตราต่าง ๆ  
 จะต้องแสดงให้เห็นว่าเป็นคำบงการให้เจ้าพนักงานหรือราษฎรกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำโดย  
 ใช้คำว่า "ให้" หรือเป็นคำอนุญาตให้กระทำหรืองดเว้นไม่กระทำ คือ บุคคลที่กฎหมายระบุ  
 มีดุลพินิจที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ ในกรณีที่เป็นการบงการให้กระทำ ก็ต้องร่างสภาพ  
 บังคับ (Sanction) ลงไว้ด้วย กล่าวคือ ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำบงการนั้นจะได้รับโทษอาญาหรือ  
 ได้รับผลร้ายอย่างไร สภาพบังคับนี้ถ้ามาตราที่ร่างมีข้อความสั้น ๆ จะรวมใส่ไว้ในตอนต่อมา  
 หรือจะใส่ไว้เป็นวรรคสองของมาตรานั้นก็ได้ แต่ถ้ามาตรานั้นมีข้อความยาวอยู่แล้ว จะร่าง  
 เป็นอีกมาตราหนึ่งก็ได้ (๔) ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาว่าข้อความในร่างมาตราต่าง ๆ ที่ได้  
 ร่างไปแล้ว มีข้อความซ้ำกับความตอนอื่นในหมวดนั้นเอง หรือในหมวดอื่นหรือไม่ทั้งนี้  
 เพราะกฎหมายจะต้องข้อความไม่ซ้ำกัน โดยเหตุที่ไม่มีประโยชน์อะไรเลย แต่กลับจะเสีย  
 ประโยชน์ในเมื่อข้อความที่ซ้ำกันนั้นมีข้อความแย้งกันบางตอน ซึ่งผู้ร่างกฎหมายไม่ได้  
 สังเกตและทำให้เป็นปัญหาที่ศาลจะต้องตีความ ซึ่งศาลอาจตีความที่แย้งกันนั้นขัดต่อเจตนาร  
 มณ์ของผู้ร่างก็ได้ (๕) นอกจากต้องพยายามร่างกฎหมายไม่ให้มีข้อความแย้งหรือขัดกับข้อ  
 ความในหมวดนั้นเองหรือหมวดอื่นในร่างกฎหมายอันเดียวกัน ซึ่งจะปรากฏผลเสียดังกล่าว  
 แต่นอกจากนี้ถ้าข้อความที่ร่างขัดกับกฎหมายฉบับอื่นที่ใช้อยู่แล้ว ก็ต้องพิจารณาว่าร่างกฎ  
 หมายที่ตนกำลังร่างนั้นเป็นกฎหมายทั่วไปหรือกฎหมายพิเศษ เพราะถ้าเป็นกฎหมายทั่วไป  
 และผู้ร่างก็ได้ร่างข้อความให้เห็นเป็นอย่างอื่นแล้ว ก็ต้องถือว่ากฎหมายที่มีข้อความทั่วไป  
 แม้บัญญัติขึ้นภายหลังก็ไม่มีข้อความยกเลิกกฎหมายพิเศษที่มีบัญญัติมาก่อน และถ้าผู้ร่าง  
 กฎหมายประสงค์จะยกเลิก ก็ควรมีมาตราหนึ่งระบุถึงการยกเลิกกฎหมายพิเศษไว้ให้ชัดเจน  
 ไม่ควรเขียนคลุม ๆ ไปว่า "ให้ยกเลิกกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับอื่นที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระ

ราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งตำราร่างกฎหมายของอเมริกาว่าเป็นวิธีร่างของผู้ร่างกฎหมายที่ซื่อสัตย์ และถึงไม่มีความดังกล่าวศาลก็วินิจฉัยเช่นนั้นอยู่แล้ว ในทางปฏิบัติของประเทศไทยผู้ร่างกฎหมายจะระบุชื่อกฎหมายที่จะยกเลิกโดยเจาะจง แต่เพื่อขาดเผื่อเหลือจึงมีข้อความยกเลิกกฎหมายโดยทั่วไปที่มีบัญญัติอยู่แล้วหรือขัดหรือแย้งด้วย (๖) ในทางที่กลับกันผู้ร่างกฎหมายก็ต้องพยายามร่างกฎหมายเพื่อไม่ให้มีกรณีกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ ที่เรียกกันว่า “ช่องว่างแห่งกฎหมาย” (gap in the law) เพราะเมื่อมีช่องว่างแห่งกฎหมายแล้ว ศาลก็มีหน้าที่อุดช่องว่างแห่งกฎหมายนั้น เพราะศาลจะยกฟ้องโดยอ้างว่าไม่มีกฎหมายที่จะนำมาปรับแก้คดีหาได้ไม่ แต่การที่ศาลอุดช่องว่างแห่งกฎหมายนี้ ศาลอาจวินิจฉัยคดีไปในทางที่ไม่ตรงต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ได้ ฉะนั้นผู้ร่างกฎหมายจึงควรพยายามร่างโดยไม่ให้มีช่องว่างแห่งกฎหมายดีกว่า แต่หลักเกณฑ์ข้อนี้มีข้อยกเว้นอยู่ข้อหนึ่ง กล่าวคือถ้าผู้ร่างกฎหมายเห็นว่ากรณีที่เป็นช่องว่างแห่งกฎหมายนั้นยังไม่ควรบัญญัติกฎหมายให้ตายตัว ควรจะปล่อยให้ตำรากฎหมายหรือคำพิพากษาศาลคดีคล้ายปัญหาที่เสียก่อน ในกรณีดังกล่าวนี้ผู้ร่างกฎหมายก็ปล่อยให้ช่องว่างนี้โดยตั้งใจ คือไม่ร่างให้คลุมถึงกรณีดังกล่าว ส่วนการร่างโดยหลีกเลี่ยงไม่ให้มีช่องว่างในกฎหมายนั้นจะทำได้โดยมีร่างกฎหมายเมื่อร่างเสร็จแล้ว ผู้ร่างกฎหมายก็ลองสมมติตนเอง ๓ ประการด้วยกัน คือ (ก) ถ้าผู้ร่างกฎหมายเป็นเจ้าของงานที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นว่าจะปฏิบัติได้สะดวกสมตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายหรือไม่ หรือปฏิบัติไปแล้วจะประสบอุปสรรคอย่างไร อุปสรรคนี้เป็นอุปสรรคทางกฎหมายเช่นเป็นเพราะร่างกฎหมายไม่ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจเพียงพอ หรือลืมนำถึงข้อความบางอย่าง ทำให้ยังไม่มีมาตรการที่จะช่วยให้เจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสะดวก ฯลฯ (ข) ผู้ร่างกฎหมายต้องลองสมมติตนเองว่า ถ้าผู้ร่างกฎหมายเป็นราษฎรซึ่งจะนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับ ราษฎรจะเดือดร้อนจนเกินความจำเป็นและสมควรหรือไม่ ถ้าเจ้าพนักงานใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือใช้อำนาจเกินเลยกว่าที่กฎหมายบังคับไว้ จะให้ราษฎรมีทางแก้ในทางบริหาร เช่นให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นหรืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีหรือไม่ หรือจะให้มีทางแก้โดยให้ราษฎรมาฟ้องต่อศาล



ที่เดียว ถ้าจะให้มีการแก้ทางศาลไม่ว่าภายหลังการใช้ทางแก้ทางบริหารแล้วราษฎรยังไม่พอใจ หรือให้ราษฎรใช้ทางแก้ทางศาลโดยตรง ก็ต้องดูว่าจะร่างกฎหมายให้ศาลต้องถูกผูกมัดกับคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการในเรื่องดุลพินิจหรือไม่ หรือให้ศาลพิจารณาไปตามรูปคดีโดยปราศจากข้อผูกมัดใด ๆ ทั้งสิ้น และ (ค) ผู้ร่างกฎหมายจะต้องสมมติตนเองเป็นศาลว่าถ้ารัฐบาลหรือราษฎรมาฟ้องศาล ตนจะวินิจฉัยข้อพิพาทอย่างไร จะมีช่องทางให้หรือไม่ การวินิจฉัยข้อพิพาทของศาลนั้นตรงตามเจตนารมณ์ของตนหรือไม่ ถ้าไม่ตรงก็ต้องแก้ร่างกฎหมายให้ชัดเจนขึ้นจนศาลไม่ต้องตีความและ วินิจฉัย ข้อ พิ พาท ตรง ตาม เจตนา รมณ์ ของตนหรือไม่

(๑๐) ผู้ร่างกฎหมายจะต้องไม่นำข้อความที่ไม่ใช่เรื่องของกฎหมายไปใส่ไว้ในร่างกฎหมาย เช่น เหตุผลที่ให้ราษฎรมีสติหรือเสรีภาพ หรือเหตุผลที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานไปกล่าวกล่ายสิทธิและเสรีภาพของราษฎร การอธิบายเหตุผลเป็นหน้าที่ของผู้เขียนตำรากฎหมายและศาลยุติธรรมในการตีความกฎหมาย

(๑๑) ในการเขียนข้อความแต่ละมาตรานั้น ต้องเรียงถ้อยคำดังนี้ (ก) กรณีที่จะใช้มาตรา (ข) เงื่อนไขที่จะใช้ (ค) ประธาน (subject) และ (ง) การกระทำ เช่นในการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฯ ได้มีร่างมาตราหนึ่งกล่าวว่า “ในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย (กรณี) และไม่มีผู้ใดยื่นคำร้องเป็นผู้จัดการศพ (เงื่อนไข) ให้นายจ้าง (ประธาน) จัดการศพลูกจ้างพลางก่อน (กริยา)” ถ้าเขียนอย่างนี้ความในมาตราก็ชัดเจน เว้นแต่ความที่ร่างจะไม่มี “กรณี” หรือ “เงื่อนไข” ก็เขียนไปโดยไม่มีเรื่องดังกล่าว เช่น ตัวอย่างอีกร่างมาตราหนึ่งของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน ฯ ซึ่งใช้คำว่า “ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งแพทย์หรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่จำเป็น เป็นที่ปรึกษาพิจารณาเรื่องเงินค่าทดแทนแก่พนักงานเงินทดแทนและอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย” ซึ่งไม่มีทั้ง “กรณี” และ “เงื่อนไข” มีแต่ “ประธาน” กับ “กริยา”

(๑๒) สำหรับการเรียงลำดับมาตราในหมวดเดียวกันนั้น ก็มีหลักเกณฑ์เหมือนกับ “บรรพ” “ส่วน” หรือ “หมวด” คือมีสองวิธี (๑) เรียงลำดับมาตราตาม

ลำดับเวลาของเรื่อง เรื่องใดมาก่อนก็พูดก่อน เช่นในเรื่องพรรคการเมือง มาตราที่กล่าวถึงสิทธิของคณะบุคคลที่จะเริ่มจัดตั้งพรรคการเมืองก็ต้องมาอยู่ข้างหน้ามาตราอื่น (๒) เรียงลำดับตามความเหมาะสม เช่นเอามาตราที่ว่าด้วยเรื่องทั่วไปมาอยู่หน้าเรื่องเฉพาะเรื่องเป็นตัวอย่าง (ให้ดู (๘) ประกอบ)

(๑๓) เมื่อร่างเสร็จแล้ว ควรจะรอไว้สัก ๕-๑๐ วัน (ถ้าจะรอได้) แล้วเอามาอ่านอีกครั้งหนึ่ง 'ถ้าจะให้คนอื่นซึ่งเป็นผู้ร่างกฎหมายหรือเข้าใจหลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมายร่วมด้วยก็ยิ่งดี (นี่เป็นเหตุที่การร่างกฎหมายของอังกฤษร่างกันเป็นคู่คือใช้สองคนร่าง) หรือจะมีคณะกรรมการช่วยตรวจสอบความขาดตกบกพร่อง การมีข้อความแย้งหรือขัดกัน การมีข้อความซ้ำกัน ฯลฯ ก็ได้ ตามตำราร่างกฎหมายของอเมริกาว่า คณะกรรมการนี้ไม่ควรเกิน ๕-๖ คน มิฉะนั้นจะอึดอัดเกินไป แต่ในทางปฏิบัติมักจะปรากฏว่ามีการตั้งคณะกรรมการมีจำนวนมากกว่านั้น เพราะอาศัยเหตุผลในทางการเมือง

บทความนี้เป็นส่วนน้อยของเรื่องการร่างกฎหมายเท่านั้น ข้าพเจ้าได้เขียนเฉพาะเท่าที่เห็นว่าสำคัญ โดยมีความมุ่งหมายให้เพื่อนนักกฎหมายหันมามีอาชีพในการร่างกฎหมายหรือสนใจในการร่างกฎหมายบ้าง ไม่มากก็น้อย และก็หวังด้วยว่าจะทำให้เพื่อนนักกฎหมายที่ความในกฎหมายได้ถูกต้องยิ่งขึ้น

# ภาคกฎหมาย



Legislative Institutional Repository of Thailand



## พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑

พ.ศ. ๒๕๒๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๑

เป็นปีที่ ๓๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเงินตรา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ พ.ศ. ๒๕๒๑”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “ค่าเสมอภาค” และ “อัตราแลกเปลี่ยนตามค่าเสมอภาค” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน



LI RT

“กองทุนการเงิน” หมายความว่า กองทุนการเงินระหว่างประเทศตามข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยเป็นสมาชิก

“ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง” หมายความว่า ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรองที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ”

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๘ ค่าเสมอภาคของบาทได้แก่ค่าของบาทที่กำหนดโดยเทียบกับหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินหรือเทียบกับเงินตราสกุลอื่น หรือเทียบกับค่าที่คำนวณได้จากเงินตราสกุลอื่นหลายสกุลรวมกัน หรือเทียบกับหน่วยเทียบอื่นที่กองทุนการเงินกำหนดขึ้น การกำหนดค่าเสมอภาคของบาทดังกล่าวให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ในกรณีที่มีการกำหนดค่าเสมอภาคของบาทตามวรรคหนึ่ง เมื่อมีเหตุสมควร รัฐมนตรีอาจประกาศให้ระงับใช้ค่าเสมอภาคของบาทชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกินเก้าสิบวัน โดยจะประกาศให้ใช้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราแบบใดตามความเห็นสมควรในระหว่างนั้นด้วยหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย

ในกรณีที่ไม่มีกรกำหนดค่าเสมอภาคของบาทตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีอาจประกาศให้ใช้ระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราแบบใดได้ตามความเห็นสมควรโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย”

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๕ รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจประกาศกำหนดอัตราขั้นสูงและอัตราขั้นต่ำสำหรับการซื้อหรือขายทันที ซึ่งเงินตราต่างประเทศโดยธนาคารพาณิชย์หรือบุคคลอื่นได้ และเมื่อมีประกาศของรัฐมนตริดังกล่าวแล้ว ธนาคารพาณิชย์



หรือบุคคลอื่นที่ซื้อหรือขายทันทีซึ่งเงินตราต่างประเทศต้องซื้อหรือขายในอัตราที่ไม่สูงหรือต่ำกว่าอัตราที่กำหนดนั้น

ห้ามมิให้ธนาคารพาณิชย์หรือบุคคลอื่นรับเงินส่วนลด หรือเรียกเก็บเงินไม่ว่าประเภทใดเนื่องในการซื้อหรือขายทันทีซึ่งเงินตราต่างประเทศนอกจากค่าโทรเลข ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีประกาศตามวรรคหนึ่งหรือไม่”

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๐ ให้สินทรัพย์ต่อไปนี้เป็นสิ่งอันชอบด้วยกฎหมายที่จะประกอบขึ้นเป็นทุนสำรองเงินตรา

(๑) ทองคำ

(๒) เงินตราต่างประเทศอันเป็นเงินตราที่พึงเปลี่ยนได้ หรือเงินตราต่างประเทศอื่นใดที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้ ต้องเป็นรูปเงินฝากในธนาคารนอกราชอาณาจักรหรือในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ

(๓) หลักทรัพย์ต่างประเทศที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศที่ระบุไว้ใน (๒)

(๔) ทองคำ สินทรัพย์ต่างประเทศ และสิทธิพิเศษถอนเงิน ทั้งนี้ ที่นำส่งสมทบกองทุนการเงิน

(๕) ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรอง

(๖) ใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน

(๗) หลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่จะมีการชำระหนี้เป็นเงินตราต่างประเทศที่ระบุไว้ใน (๒) หรือเป็นบาท

(๘) ตัวเงินในประเทศที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพึงซื้อหรือรับช่วงซื้อลดได้ แต่ต้องมีค่ารวมกันไม่เกินร้อยละยี่สิบของจำนวนธนบัตรออกใช้



LI RT

สินทรัพย์ตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) และ (๖) นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทย จะต้องจัดดำรงไว้ให้มีค่ารวมกันทั้งสิ้นไม่ต่ำกว่าร้อยละหกสิบของจำนวนธนบัตรออกใช้

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๑ การคำนวณค่าแห่งสินทรัพย์ที่เป็นหรือจะรับเข้าเป็นทุนสำรองเงินตรา นั้น ให้คำนวณดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ เป็นหลักทรัพย์รัฐบาลไทยที่มีราคาเป็นบาทหรือตัวเงินในประเทศ ให้คำนวณตามราคาซื้อขายหรือรับช่วงซื้อแล้ว หรือที่ตราไว้ แล้วแต่ราคาใดจะต่ำกว่า

(๒) ในกรณีที่ เป็นสินทรัพย์ที่มีราคาหรือมูลค่าเป็นเงินตราต่างประเทศ หรือ สิทธิพิเศษถอนเงิน ให้คำนวณตามราคาหรือจำนวนดังนี้

(ก) ทองคำและหลักทรัพย์ต่างประเทศ ให้คำนวณตามราคาในตลาดต่างประเทศเมื่อสิ้นปีแต่ละปี หรือถ้าเป็นทองคำหรือหลักทรัพย์ต่างประเทศที่ซื้อในระหว่างปีใด ให้คำนวณตามราคาซื้อขายจนถึงเวลาตราเมื่อสิ้นปีที่ซื้อนั้น

(ข) ทองคำ สินทรัพย์ต่างประเทศ และสิทธิพิเศษถอนเงิน ที่นำส่งสมทบกองทุนการเงินตามความในมาตรา ๓๐ (๔) ให้คำนวณตามจำนวนหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินที่กองทุนแจ้งไว้ครั้งสุดท้าย

(ค) ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรองและใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงิน ให้คำนวณตามจำนวนหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงินที่ตราไว้

(ง) เงินตราต่างประเทศ ให้คำนวณตามจำนวนเงินฝากในขณะนั้น

(จ) หลักทรัพย์รัฐบาลไทย ให้คำนวณตามราคาเป็นเงินตราต่างประเทศที่ ซื้อหรือรับช่วงซื้อแล้ว หรือที่ตราไว้แล้วแต่ราคาใดจะต่ำกว่า

การคำนวณสินทรัพย์ตามวรรคหนึ่ง (๒) เป็นบาท ให้คำนวณดังนี้



(๑) ในกรณีที่ไม่มีข้อกำหนดค่าเสมอภาคของบาทหรือค่าเสมอภาคของบาทถูกรงับใช้ ให้คำนวณเป็นบาทตามอัตรากลางระหว่างอัตราซื้อและอัตราขายทันทีซึ่งเงินตราต่างประเทศสกุลที่เกี่ยวข้องโดยใช้อัตราในตลาดในวันสิ้นปี หรือในกรณีที่เป็นสินทรัพย์ที่ซื้อในระหว่างปี ให้ใช้อัตราที่ใช้ในการตีราคาเมื่อสิ้นปีก่อน

(๒) ในกรณีที่มีการกำหนดค่าเสมอภาคของบาท ให้คำนวณโดยแปลงราคาหรือจำนวนสินทรัพย์นั้นเป็นเงินตราต่างประเทศสกุลอื่นที่อาจคำนวณกลับเป็นหน่วยเทียบของบาทได้ โดยใช้อัตรากลางระหว่างอัตราซื้อและอัตราขายทันทีซึ่งเงินตราต่างประเทศสกุลอื่นนั้นในตลาดต่างประเทศในวันสิ้นปี หรือในกรณีที่เป็นสินทรัพย์ที่ซื้อในระหว่างปี ให้ใช้อัตราที่ใช้ในการตีราคาเมื่อสิ้นปีก่อน แล้วให้คำนวณเป็นบาทตามค่าเสมอภาค

(๓) ในกรณีที่มีการกำหนดค่าเสมอภาคของบาทโดยเทียบกับหน่วยเทียบที่กองทุนการเงินกำหนด และเงินตราต่างประเทศสกุลที่เกี่ยวข้องนั้นมีค่าเสมอภาคโดยเทียบกับหน่วยเทียบที่กองทุนการเงินกำหนดเช่นกัน ให้คำนวณเป็นบาทตามอัตราแลกเปลี่ยนตามค่าเสมอภาค”

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๕ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

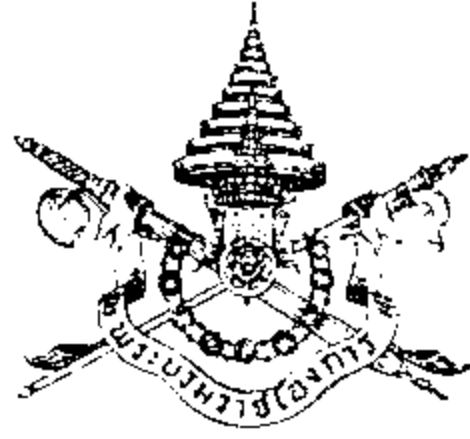
มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินตรา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๖ ธนาคารพาณิชย์หรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง หรือฝ่าฝืนมาตรา ๒๕ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท ความผิดตามมาตรานี้ ให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้

คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคสอง ให้มีจำนวนสามคนซึ่งคนหนึ่งต้อง  
เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ  
พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์  
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่กองทุนการเงินระหว่าง  
ประเทศเกือบทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยเป็นสมาชิกอยู่ ได้ตกลงให้ดำเนินการแก้ไขระบบ  
การแลกเปลี่ยนเงินตราขึ้นใหม่ ให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้นอันจะเป็นประโยชน์แก่การค้าและ  
การลงทุนระหว่างประเทศ และบรรดาประเทศที่เป็นสมาชิกส่วนใหญ่ได้ให้ความเห็นชอบและ  
ดำเนินการแก้ไขระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราของตนให้สอดคล้องตามที่ได้ตกลงนั้นไปแล้ว ใน  
ฐานะที่ประเทศไทยเห็นชอบด้วยกับหลักการในข้อตกลงนั้น และรัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า  
เพื่อให้ประเทศไทยได้รับประโยชน์จากการแก้ไขระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราดังกล่าว จึง  
และสมควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยเงินตรา และโดยที่จำเป็นต้องดำเนินการโดย  
รีบด่วนและเป็นความลับ เพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำการใดอันจะกระทบกระเทือนต่อภาวะ  
เศรษฐกิจและฐานะการเงินของประเทศจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น



## พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการ  
เกี่ยวกับกองทุนการเงิน  
และธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๙๔  
พ.ศ. ๒๕๒๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๑

เป็นปีที่ ๓๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๙๔ พ.ศ. ๒๕๒๑”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป



มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นบทนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔

“สิทธิซื้อส่วนสำรอง” หมายความว่า สิทธิของประเทศไทยในการซื้อส่วนสำรองจากกองทุนการเงินตามเงื่อนไขแห่งข้อตกลงว่าด้วยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕ ฉ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจปฏิบัติการเกี่ยวกับกองทุนการเงินและธนาคารระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔

“มาตรา ๕ ฉ ในกรณีที่ประเทศไทยมีสิทธิซื้อส่วนสำรองได้เป็นจำนวนเท่าใดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจออกใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรองไม่เกินจำนวนนั้นเพื่อส่งเข้าทุนสำรองเงินตราตามความจำเป็นได้ ทั้งนี้ ตามวิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรองที่ได้ออกตามวรรคหนึ่ง ต้องมีมูลค่ารวมกันไม่เกินมูลค่าสิทธิซื้อส่วนสำรองที่ประเทศไทยถืออยู่ หักด้วยมูลค่าของทองคำ สินทรัพย์ต่างประเทศ และสิทธิพิเศษถอนเงินที่นำส่งสมทบกองทุนการเงิน”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก เกษียงศักดิ์ ชมะนันทน์

นายกรัฐมนตรี

**หมายเหตุ** :— เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเงินตรา เพื่อแก้ไขระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และโดยที่สมควรให้อำนาจธนาคารแห่งประเทศไทย ออกใบสำคัญสิทธิซื้อส่วนสำรองเพื่อส่งเข้าทุนสำรองเงินตราเพื่อให้สอดคล้องกับระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราที่กำหนดขึ้นใหม่ และเนื่องจากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเงินตราซึ่งต้องกระทำเป็นการรีบด่วนและเป็นความลับจึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนด<sup>๕๕</sup>



## พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติ  
บางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงิน

ระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔

พ.ศ. ๒๕๒๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๑

เป็นปีที่ ๓๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ พ.ศ. ๒๕๒๑”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจและกำหนดการปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับสิทธิพิเศษถอนเงินในกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๗ ให้ถือว่าใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงินเป็นตราสารชนิดใต้ออนเมื่อได้เห็น แต่ไม่มีดอกเบี้ย และให้กำหนดมูลค่าของใบสำคัญนี้เป็นหน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน ซึ่งแต่ละหน่วยมีค่าตามที่กองทุนการเงินกำหนด”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ  
พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์  
นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :— เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเงินตรา เพื่อแก้ไขระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราเสียใหม่ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และโดยที่มูลค่าของใบสำคัญสิทธิพิเศษถอนเงินตามกฎหมายปัจจุบันได้บัญญัติให้เทียบกับทองคำ ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราที่กำหนดขึ้น จึงจำเป็นต้องแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวเสียใหม่ และเนื่องจากเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเงินตราซึ่งต้องกระทำการรีบด่วนและเป็นความลับ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดขึ้น



## พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีน้ำมัน  
และผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร

พ.ศ. ๒๕๐๗ (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๒๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๑

เป็นปีที่ ๓๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๗ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๑”



มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของบัญชีอัตราภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันท้ายพระราชบัญญัติภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๗ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑) น้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน ๑ ลิตร ๑.๘๓ บาทเศษของลิตรให้นับเป็น ๑ ลิตร”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ— เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์เศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป สมควรเพิ่มอัตราภาษีน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน เพื่อให้มีการประหยัดการใช้น้ำมันยิ่งขึ้น และช่วยเพิ่มรายได้ของรัฐด้วย และโดยที่เรื่องนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวด้วยการภาษีอากร ซึ่งต้องพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น



พระราชกำหนด  
พิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๓๔)

พ.ศ. ๒๕๒๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๑

เป็นปีที่ ๓๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้  
มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๓๔) พ.ศ. ๒๕๒๑”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในช่องรายการและช่องอัตราอากรของ ของประเภทที่ ๒๗.๑๐ ก. ในภาค ๒ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๓๓) พ.ศ. ๒๕๒๑ และให้ใช้ความและอัตราอากรตามบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แทน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

นายกรัฐมนตรี



บัญชีท้ายพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๓๔)

พ.ศ. ๒๕๒๑

ภาค ๒

พิกัดอัตราอากรขาเข้า

ประเภทที่	รายการ	อัตราอากร		
		ตามราคา ร้อยละ	ตามสภาพ	
			หน่วย	หน่วยละ—บาท
๒๗.๑๐	ก. น้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่คล้ายกัน สำหรับเครื่องยนต์	—	ลิตร	๑.๘๓

หมายเหตุ— เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่สถานการณ์เศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไป สมควรเพิ่มอัตราอากรขาเข้าสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกันสำหรับเครื่องยนต์ เพื่อให้มีการประหยัดการใช้น้ำมันยิ่งขึ้น และช่วยเพิ่มรายได้ของรัฐด้วย และโดยที่เรื่องนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น



พระราชกำหนด  
พิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๓๕)  
พ.ศ. ๒๕๒๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๑

เป็นปีที่ ๓๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชการโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๓๕) พ.ศ. ๒๕๒๑”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความและตัวเลขในช่องอัตราอากรของ

ประเภทที่ ๐๓.๐๒ ก.	ประเภทที่ ๐๔.๐๓ ข.	ประเภทที่ ๐๔.๐๔	ประเภทที่ ๐๘.๐๑ ข.
ประเภทที่ ๐๘.๐๒	ประเภทที่ ๐๘.๐๓	ประเภทที่ ๐๘.๐๔	ประเภทที่ ๐๘.๐๕ ข.
ประเภทที่ ๐๘.๐๖	ประเภทที่ ๐๘.๐๗	ประเภทที่ ๐๘.๐๘	ประเภทที่ ๐๘.๐๙



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ประเภทที่ ๗๐.๑๖      ประเภทที่ ๗๔.๑๘      ประเภทที่ ๗๖.๑๕      ประเภทที่ ๘๒.๐๙  
 ประเภทที่ ๘๒.๑๔      ประเภทที่ ๘๕.๐๖ ก.      ประเภทที่ ๘๕.๐๖ ข.      ประเภทที่ ๘๕.๑๔  
 ประเภทที่ ๘๕.๑๕ข.(๑)      ประเภทที่ ๘๕.๑๕ข.(๒)      ประเภทที่ ๘๕.๑๕ข.(๓)      ประเภทที่ ๘๗.๐๒ค.(๒)  
 ประเภทที่ ๘๗.๐๒ง.(๑)      ประเภทที่ ๘๗.๐๒ง.(๒)      ประเภทที่ ๘๗.๐๕      ประเภทที่ ๘๗.๐๙  
 ประเภทที่ ๙๒.๑๑      ประเภทที่ ๙๔.๐๑      ประเภทที่ ๙๔.๐๓      ประเภทที่ ๙๔.๐๔  
 ประเภทที่ ๙๘.๐๑      และประเภทที่ ๙๘.๐๒      ในภาค ๒ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร  
 พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๓๔)  
 พ.ศ. ๒๕๒๑ และให้ใช้ความและตัวเลขตามบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แทน

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในช่องรายการ กับความและตัวเลขในช่องอัตราอากรของ

ประเภทที่ ๐๒.๐๑      ประเภทที่ ๕๕.๐๗      ประเภทที่ ๕๕.๐๘      ประเภทที่ ๕๕.๐๙  
 ประเภทที่ ๕๘.๐๔      ประเภทที่ ๕๘.๐๕      ประเภทที่ ๕๘.๐๘      ประเภทที่ ๕๘.๐๙  
 ประเภทที่ ๕๘.๑๐      ประเภทที่ ๖๐.๐๑      ประเภทที่ ๖๑.๑๐      ประเภทที่ ๖๙.๑๔  
 ประเภทที่ ๗๐.๑๔      ประเภทที่ ๗๓.๓๘      ประเภทที่ ๘๔.๑๑      ประเภทที่ ๘๔.๑๕  
 ประเภทที่ ๘๔.๑๗      และประเภทที่ ๘๕.๑๐      ในภาค ๒ แห่งพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร  
 พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๓๔)  
 พ.ศ. ๒๕๒๑ และให้ใช้ความและตัวเลขตามบัญชีท้ายพระราชกำหนดนี้แทน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก เปริยงศักดิ์ ชมะนันทน์

นายกรัฐมนตรี

บัญชีท้ายพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๓๕)

พ.ศ. ๒๕๒๑

ภาค ๒

พิกัดอัตราอากรขาเข้า

ประเภทที่	รายการ	อัตราอากร		
		ตามราคา ร้อยละ	ตามสภาพ	
			หน่วย	หน่วยละ — บาท
๐๒.๐๑	เนื้อและส่วนที่บริโภคได้ของสัตว์ ตาม ที่ระบุไว้ในประเภทที่ ๐๑.๐๑, ๐๑.๐๒, ๐๑.๐๓ หรือ ๐๑.๐๔ สด แช่เย็น หรือ แช่เย็นจนแข็ง	๖๐	—	—
๐๓.๐๒	ก. ....	๖๐	กิโลกรัม	๑๕๐.๐๐
๐๔.๐๓	ข. ....	๖๐	กิโลกรัม	๒๐.๐๐
๐๔.๐๔	.....	๖๐	กิโลกรัม	๒๐.๐๐
๐๘.๐๑	ข. ....	๖๐	กิโลกรัม	๔๐.๐๐
๐๘.๐๒	.....	๖๐	กิโลกรัม	๔๐.๐๐
๐๘.๐๓	.....	๖๐	กิโลกรัม	๔๐.๐๐
๐๘.๐๔	.....	๖๐	กิโลกรัม	๔๐.๐๐
๐๘.๐๕	ข. ....	๖๐	กิโลกรัม	๔๐.๐๐
๐๘.๐๖	.....	๖๐	กิโลกรัม	๔๐.๐๐
๐๘.๐๗	.....	๖๐	กิโลกรัม	๔๐.๐๐
๐๘.๐๘	.....	๖๐	กิโลกรัม	๔๐.๐๐
๐๘.๐๙	.....	๖๐	กิโลกรัม	๔๐.๐๐
๐๘.๑๐	.....	๖๐	กิโลกรัม	๔๐.๐๐
๐๘.๑๑	.....	๖๐	กิโลกรัม	๔๐.๐๐



ประเภทที่	รายการ	อัตราอากร		
		ตามราคา ร้อยละ	ตามสภาพ	
			หน่วย	หน่วยละ — บาท
๐๘.๑๒	.....	๖๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๐๘.๑๓	.....	๖๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๑๕.๑๓	.....	๖๐	กิโลกรัม	๑๕.๐๐
๑๖.๐๑	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๑๖.๐๒	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๑๖.๐๓	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๑๖.๐๔	ก. ....	๘๐	กิโลกรัม	๒๐๐.๐๐
	ข. ....	๘๐	—	—
๑๖.๐๕	ข .....	๘๐	—	—
๑๗.๐๔	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๑๘.๐๖	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๑๙.๐๓	.....	๖๐	กิโลกรัม	๒๐.๐๐
๑๙.๐๔	.....	๖๐	กิโลกรัม	๒๐.๐๐
๑๙.๐๕	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๑๙.๐๖	ข. ....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๑๙.๐๗	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๑๙.๐๘	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๒๐.๐๑	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๒๐.๐๒	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๒๐.๐๓	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๒๐.๐๔	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๒๐.๐๕	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๒๐.๐๖	.....	๘๐	กิโลกรัม	๕๐.๐๐
๒๐.๐๗	.....	๘๐	ลิตร	๒๐.๐๐



LI RT

ประเภทที่	รายการ	อัตราอากร		
		ตามราคา ร้อยละ	ตามสภาพ	
			หน่วย	หน่วยละ - บาท
๓๓.๐๖	ก. ....	๘๐	—	—
๓๔.๐๑	.....	๘๐	กิโลกรัม	๑๕.๐๐
๔๒.๐๒	.....	๑๐๐	—	—
๔๒.๐๓	ข. ....	๑๐๐	—	—
๔๒.๐๕	.....	๑๐๐	—	—
๔๓.๐๓	.....	๑๐๐	—	—
๔๓.๐๔	ข. ....	๑๐๐	—	—
๔๘.๑๑	.....	๖๐	กิโลกรัม	๖.๐๐
๔๘.๑๒	.....	๖๐	กิโลกรัม	๖.๐๐
๔๘.๑๔	.....	๓๐	กิโลกรัม	๕.๐๐
๔๘.๑๕	.....	๓๐	กิโลกรัม	๕.๐๐
๔๘.๑๖	.....	๓๐	กิโลกรัม	๕.๐๐
๔๘.๑๗	.....	๓๐	กิโลกรัม	๕.๐๐
๔๘.๑๘	.....	๓๐	กิโลกรัม	๕.๐๐
๔๘.๑๙	.....	๓๐	กิโลกรัม	๕.๐๐
๔๘.๒๑	ข. ....	๓๐	กิโลกรัม	๕.๐๐
๔๙.๐๙	.....	๕๐	กิโลกรัม	๒๐.๐๐
๔๙.๑๐	.....	๕๐	กิโลกรัม	๒๐.๐๐
๕๐.๐๙	.....	๘๐	—	—
๕๐.๑๐	.....	๘๐	—	—
๕๑.๐๔	.....	๘๐	—	๖๐.๐๐
๕๒.๐๒	.....	๘๐	—	—
๕๓.๑๑	.....	๘๐	—	—
๕๓.๑๒	.....	๘๐	—	—



ประเภทที่	รายการ	อัตราอากร		
		ตามราคา ร้อยละ	ตามสภาพ	
			หน่วย	หน่วยละ — บาท
๕๓.๑๓	.....	๘๐	—	—
๕๔.๐๕	.....	๘๐	—	—
๕๕.๐๗	ผ้าโปร่งทำด้วยฝ้ายทอแบบกอซ	๘๐	กิโลกรัม	๖๐.๐๐
๕๕.๐๘	ผ้าที่ทอแบบผ้าขนหนู และผ้าที่ทอคล้ายกันทำด้วยฝ้าย	๘๐	กิโลกรัม	๖๐.๐๐
๕๕.๐๙	ผ้าทอชนิดอื่นทำด้วยฝ้าย			
	ก. ผ้าซับโลหิตที่นำมาใช้ในทางศัลยกรรมซึ่งพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจอธิบดีกรมศุลกากร		ไม่ต้องเสียอากร	
	ข. อื่น ๆ	๘๐	กิโลกรัม	๖๐.๐๐
๕๖.๐๗	.....	๘๐	กิโลกรัม	๖๐.๐๐
๕๗.๐๙	.....	๘๐	—	—
๕๗.๑๐	.....	๘๐	—	—
๕๗.๑๑	.....	๘๐	—	—
๕๗.๑๒	.....	๘๐	—	—
๕๘.๐๔	ผ้าทอแบบกำมะหยี่ และแบบเชนิลล์ นอกจากผ้าทอแบบผ้าขนหนู หรือผ้าที่ทอคล้ายกัน ทำด้วยฝ้ายตามที่ระบุไว้ใน ประเภทที่ ๕๕.๐๘ และผ้าตามประเภทที่ ๕๘.๐๕	๘๐	กิโลกรัม	๖๐.๐๐
๕๘.๐๕	ผ้าทอหน้าแคบ และผ้าหน้าแคบ (บอลดัก) ที่ประกอบด้วยด้ายยืน ยึดให้ติดกันด้วยของเหนียวแต่ไม่มีด้ายพุ่ง นอกจากของตามที่ระบุไว้ในประเภทที่ ๕๘.๐๖	๘๐	กิโลกรัม	๖๐.๐๐



LI RT

ประเภทที่	รายการ	อัตราอากร		
		ตามราคา ร้อยละ	ตามสภาพ	
			หน่วย	หน่วยละ — บาท
๕๘.๐๘	ผ้าโปร่งชนิดทูลล์และผ้าโปร่งชนิดเน็ต อย่างอื่น ที่ไม่มีลวดลาย แต่ไม่รวมถึง ผ้าทอ ผ้าถักแบบนิตเต็ดหรือแบบ โครเชต์	๑๐๐	กิโลกรัม	๘๐.๐๐
๕๘.๐๙	ผ้าโปร่งชนิดทูลล์และผ้าโปร่งชนิดเน็ต อย่างอื่น ที่มีลวดลาย (แต่ไม่รวมผ้าทอ ผ้าถักแบบนิตเต็ดหรือแบบโครเชต์) ผ้า ลูกไม้ที่ทำด้วยมือหรือเครื่องจักรเป็นพื้น เป็นแถบ หรือทำเป็นลวดลายสำหรับ ใช้ประดับติดกับผ้าอื่น	๑๐๐	กิโลกรัม	๘๐.๐๐
๕๘.๑๐	ผ้าปัก เป็นพื้น เป็นแถบ หรือทำ เป็นลวดลายสำหรับใช้ประดับติดกับผ้า อื่น	๑๐๐	กิโลกรัม	๘๐.๐๐
๖๐.๐๑	ผ้าถักแบบนิตเต็ดหรือแบบโครเชต์ ชนิด ที่ไม่ยัดด้วยยางหรือไม้ป่นยาง	๑๐๐	กิโลกรัม	๘๐.๐๐
๖๐.๐๒	.....	๑๐๐	—	—
๖๐.๐๓	.....	๑๐๐	คู่	๕.๐๐
๖๐.๐๔	ก. ....	๑๐๐	ตัว	๕๐.๐๐
	ข. ....	๑๐๐	ตัว	๒๐.๐๐
๖๐.๐๕	.....	๑๐๐	—	—
๖๐.๐๖	.....	๑๐๐	—	—
๖๑.๐๑	.....	๑๐๐	—	—
๖๑.๐๒	.....	๑๐๐	—	—
๖๑.๐๓	ก. ....	๑๐๐	ตัว	๕๐.๐๐



ประเภทที่	รายการ	อัตราอากร		
		ตามราคา ร้อยละ	ตามสภาพ	
			หน่วย	หน่วยละ — บาท
	ข. ....	๑๐๐	ตัว	๒๐.๐๐
๖๑.๐๔	ก. ....	๑๐๐	ตัว	๔๐.๐๐
	ข. ....	๑๐๐	ตัว	๒๐.๐๐
๖๑.๐๕	.....	๑๐๐	ฝืน	๘.๐๐
๖๑.๐๖	.....	๑๐๐	—	—
๖๑.๐๗	.....	๑๐๐	—	—
๖๑.๐๘	.....	๑๐๐	—	—
๖๑.๐๙	ข. ....	๑๐๐	—	—
๖๑.๑๐	ถุงมือและถุงเท้าทุกชนิด รวมทั้งถุงสวม ทับถุงเท้าที่มีใช้ชนิดถักแบบนิตเต็ด หรือแบบโคเชด	๑๐๐	—	—
	.....	๑๐๐	—	—
๖๑.๑๑	.....	๑๐๐	—	—
๖๒.๐๒	.....	๑๐๐	—	—
๖๒.๐๕	.....	๑๐๐	—	—
๖๔.๐๑	.....	๑๐๐	—	—
๖๔.๐๒	.....	๑๐๐	—	—
๖๔.๐๓	.....	๑๐๐	—	—
๖๔.๐๔	.....	๑๐๐	คู่	๓๐.๐๐
๖๕.๐๓	.....	๑๐๐	ใบ	๑๐.๐๐
๖๕.๐๔	.....	๑๐๐	ใบ	๑๐.๐๐
๖๕.๐๕	.....	๑๐๐	—	—
๖๕.๐๖	.....	๑๐๐	—	—
๖๖.๐๑	.....	๑๐๐	คัน	๖.๐๐
๖๖.๐๒	.....	๑๐๐	—	—



ประเภทที่	รายการ	อัตราอากร		
		ตามราคา ร้อยละ	ตามสภาพ	
			หน่วย	หน่วยละ — บาท
๖๘.๐๒	.....	๘๐	กิโลกรัม	๑๐.๐๐
๖๘.๑๖	ข. ....	๘๐	กิโลกรัม	๒๐.๐๐
๖๙.๐๗	.....	๘๐	กิโลกรัม	๑๐.๐๐
๖๙.๐๘	.....	๘๐	กิโลกรัม	๑๐.๐๐
๖๙.๑๐	.....	๘๐	กิโลกรัม	๑๐.๐๐
๖๙.๑๑	.....	๘๐	กิโลกรัม	๑๐.๐๐
๖๙.๑๒	.....	๘๐	กิโลกรัม	๑๐.๐๐
๖๙.๑๓	.....	๘๐	กิโลกรัม	๒๐.๐๐
๖๙.๑๔	ของอื่น ๆ	๘๐	กิโลกรัม	๑๐.๐๐
๗๐.๑๓	.....	๘๐	ชิ้น	๒.๐๐
๗๐.๑๔	เครื่อง ประทีป โคมไฟ และเครื่อง ใช้ใน การให้สัญญาณซึ่งทำด้วยแก้ว แก้วที่ใช้ เป็นวัสดุสะท้อนแสง ซึ่งมีได้ทำเพื่อใช้ กับสายตาหรือทำด้วยแก้วทำแว่นตา ก. เครื่องประทีปโคมไฟ ข. อื่น ๆ	๘๐ ๕๐	— —	— —
๗๐.๑๖	.....	๘๐	—	—
๗๓.๓๘	ของชนิดที่ตามธรรมดาใช้ในบ้านเรือน เครื่องสุขภัณฑ์สำหรับใช้ภายในอาคาร รวมทั้งส่วน ของของและเครื่องดังกล่าว ทำด้วยเหล็กหรือเหล็กกล้า	๖๐	—	—
๗๔.๑๘	.....	๖๐	—	—
๗๖.๑๕	.....	๖๐	—	—
๘๒.๐๙	.....	๖๐	—	—



ประเภทที่	รายการ	อัตราอากร		
		ตามราคา ร้อยละ	ตามสภาพ	
			หน่วย	หน่วยละ — บาท
๘๒.๑๔	.....	๖๐	—	—
๘๔.๑๑	<p>สุขลม สุขสัญญาณ และเครื่องอัดลม หรืออัดก๊าซ (รวมทั้งสุขและเครื่องอัดที่ใช้มอเตอร์หรือเครื่องกังหัน และเครื่องกำเนิดกำลังชนิดลูกสูบลอย (ฟรี—พิสตัน) สำหรับใช้กับเครื่องกังหันก๊าซ) พัดลมชนิดที่มีใช้เป็นเครื่องใช้ในบ้านเรือน เครื่องเป่าลม และสิ่งที่คล้ายกัน</p> <p>ก. เครื่องอัดก๊าซที่ใช้กับเครื่องทำความเย็นหรือเครื่องปรับอากาศ</p> <p>ข. อื่น ๆ</p>	๓๐	—	—
๘๔.๑๕	<p>ตู้เย็นและเครื่องทำความเย็น ทั้งชนิดที่ใช้ไฟฟ้าและชนิดอื่น</p> <p>ก. ตู้เย็น</p> <p>(๑) ชนิดที่ทำพิเศษใช้เฉพาะในการเก็บเลือดหรือเก็บศพ</p> <p>(๒) อื่น ๆ</p> <p>ข. เครื่องปรับอากาศ และส่วนประกอบของเครื่องปรับอากาศ</p> <p>ค. อื่น ๆ และส่วนประกอบของตู้เย็นและเครื่องทำความเย็นที่มีได้ระบุไว้ในที่อื่น</p>	๑๕	—	—
			ไม่ต้องเสียอากร	
		๘๐	—	—
		๘๐	—	—
		๓๐	—	—
๘๔.๑๗	เครื่องจักร เครื่องจักรโรงงาน และ			



ประเภทที่	รายการ	อัตราอากร		
		ตามราคา ร้อยละ	ตามสภาพ	
			หน่วย	หน่วยละ —บาท
	เครื่องที่คล้ายกัน สำหรับ ใช้ ในห้องทดลองที่ทำให้วัตถุต่าง ๆ เปลี่ยนสภาพโดยกรรมวิธีที่เปลี่ยนอุณหภูมิ ซึ่งจะใช้ไฟฟ้าให้ความร้อนด้วยหรือไม่ก็ตาม เช่น การทำให้ร้อน การทำให้สุก การย่าง การกลั่น การกรองให้บริสุทธิ์ การฆ่าเชื้อด้วยความร้อน การฆ่าเชื้อโดยวิธีพาสเตอร์ไรซ์ การอบด้วยไอน้ำ ทำให้แห้ง ทำให้ระเหย ทำให้เป็นไอ ทำให้ข้น หรือทำให้เย็น (แต่ต้องมีใช้เครื่องจักรหรือเครื่องจักรโรงงาน ชนิดที่ตามธรรมดาใช้ในบ้านเรือน) รวมทั้งเครื่องที่ทำให้น้ำร้อน ชนิดไหลผ่านท่อหรือชนิดแช่ในถังใหญ่ ที่มีได้ใช้ไฟฟ้า			
	ก. ที่ใช้กับเครื่องทำความเย็น หรือเครื่องปรับอากาศ	๓๐	—	—
	ข. อื่น ๆ	๑๕	—	—
๘๕.๐๖	ก. ....	๘๐	—	—
	ข. ....	๕๐	—	—
๘๕.๑๐	โคมไฟฟ้าที่ใช้แบตเตอรี่หรือใช้แมกนีโตชนิดถือหรือหิ้วได้ นอกจากโคมตามที่ระบุไว้ในประเภทที่ ๘๕.๐๙			
	ก. ชนิดที่เป็นเครื่องครบชุดสมบูรณ์	๕๐	—	—



ประเภทที่	รายการ	อัตราอากร		
		ตามราคา ร้อยละ	ตามสภาพ	
			หน่วย	หน่วยละ — บาท
	ข. ส่วนประกอบและอุปกรณ์	๓๐	—	—
๘๕.๑๔	.....	๖๐	—	—
๘๕.๑๕	ป. ....			
	(๑) .....	๑๐๐	—	—
	(๒) .....	๘๐	—	—
	(๓) .....	๖๐	—	—
๘๗.๐๒	ค. ....			
	(๒) .....	๘๐	—	—
	ง. ....			
	(๑) .....	๘๐	—	—
	(๒) .....	๑๕๐	—	—
๘๗.๐๕	.....	๘๐	—	—
๘๗.๐๙	.....	๖๐	—	—
๙๒.๑๑	.....	๖๐	—	—
๙๔.๐๑	.....	๘๐	—	—
๙๔.๐๓	.....	๘๐	—	—
๙๔.๐๔	.....	๘๐	—	—
๙๘.๐๑	.....	๕๐	—	—
๙๘.๐๒	.....	๕๐	—	—

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่อัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าบางประเภทยังไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อส่งเสริมให้มีการประหยัด และให้ใช้ของที่ผลิตในประเทศแทน และเป็นการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าด้วย และโดยที่เรื่องนี้เป็นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ เพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น



LIART



## พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๒๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๑

เป็นปีที่ ๓๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยสุรา

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๑”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในช่องรายการและช่องอัตราของหมายเลข ๑ ในบัญชีอัตราภาษีสุราและค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗๕ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน



หมายเลข	รายการ	อัตรา
“ ๑.	ภาษีสุรากลั่น ๑ ลิตร แห่งแอลกอฮอล์บริสุทธิ์ ซึ่งชั้นสุตรด้วยเครื่องวัด ของกรมสรรพสามิต หรือที่กรมสรรพสามิตรับรอง	๖๐ บาท ”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สมภาพ โหดระกิตย

รองนายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :— เหตุผลในการใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ เนื่องจากอัตราภาษีสุรากลั่นตามพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ได้กำหนดไว้เป็นเวลานานมาแล้ว ไม่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน สมควรเพิ่มให้สูงขึ้นเพื่อประโยชน์ในด้านรายได้ของรัฐ และโดยที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร ซึ่งต้องพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้ขึ้น





## พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีเครื่องดืม พ.ศ. ๒๕๐๙ (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๒๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๑

เป็นปีที่ ๓๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเครื่องดืม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๖ แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีเครื่องดืม พ.ศ. ๒๕๐๙ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑”

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกอัตราภาษีเครื่องดืมท้ายพระราชบัญญัติภาษีเครื่องดืม พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๖๑ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“อัตราภาษีเครื่องดืม

- (๑) เครื่องตัดแยกแวนน้ำโชดา ที่บรรจุภาชนะซึ่งมีปริมาตรไม่เกิน ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> เสียภาษีภาชนะละ ๒๗ สตางค์
- (๒) เครื่องตัดแยกแวนน้ำโชดา ที่บรรจุภาชนะซึ่งมีปริมาตรเกิน ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> นอกจากเสียภาษีตาม (๑) แล้ว ให้เสียภาษีเพิ่มขึ้น ๒๗ สตางค์ต่อทุก ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> เกษของ ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> ให้นับเป็น ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup>
- (๓) เครื่องตัดแยกแวนน้ำโชดา ที่ทำหรือบรรจุหรือได้จากเครื่องขายเครื่องตัดเสีย ภาษีในปริมาตร ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> ต่อ ๒๗ สตางค์ เกษของ ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> ให้นับเป็น ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup>
- (๔) น้ำโชดาที่บรรจุภาชนะซึ่งมีปริมาตรไม่เกิน ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> เสียภาษีภาชนะ ละ ๗๗ สตางค์
- (๕) น้ำโชดาที่บรรจุภาชนะซึ่งมีปริมาตรเกิน ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> นอกจากเสียภาษีตาม (๔) แล้ว ให้เสียภาษีเพิ่มขึ้น ๗๗ สตางค์ต่อทุก ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> เกษของ ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> ให้นับเป็น ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup>
- (๖) น้ำโชดาที่ทำหรือบรรจุหรือได้จากเครื่องขายเครื่องตัด เสียภาษีในปริมาตร ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> ต่อ ๗๗ สตางค์ เกษของ ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup> ให้นับเป็น ๔๔๐ ซม.<sup>๓</sup>

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

สมภาพ โหดระกิตย

รองนายกรัฐมนตรี

**หมายเหตุ** :— เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควร เปลี่ยนแปลงอัตราภาษีเครื่องตัดประเภทน้ำโชดาซึ่งเป็นเครื่องตัดที่ไม่จำเป็นแก่การครองชีพให้ เหมาะสมเพื่อประโยชน์ในด้านรายได้ของรัฐ และโดยที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากร ซึ่งต้องพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน จึงจำเป็นต้องตราพระราช- กำหนดฉบับนี้

