



คู่มือข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
ชุดที่ ๒ ลำดับที่ ๑

เทคนิคการร่างกฎหมาย

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961182029

คู่มือข้าราชการฝ่ายรัฐสภา

ชุดที่ ๒ ลำดับที่ ๑

#60548

ว. ๑๑
ว. ๑๑๕๑ ม. ๑
KCI
๖/๓๕๓๗

เทคนิคการร่างกฎหมาย

โครงการพัฒนาบุคลากรของรัฐสภา

ประวิณ ฤ น นคร : เรียบเรียง

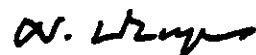
บุญตา โพธิ์พันธะราช : รวบรวม

คำนำ

การพิจารณาร่างกฎหมายเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐสภา ซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในฐานะหน่วยงานในสังกัดของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา และสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านรัฐสภาของสมาชิก การสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมาธิการและสมาชิกในการพิจารณาร่างกฎหมาย จึงเป็นภารกิจโดยตรงของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

การพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานในสังกัดของรัฐสภา ให้เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ เกิดความเชี่ยวชาญ และมีเทคนิคในการร่างกฎหมาย จึงเป็นเรื่องสำคัญและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีเอกสารคู่มือไว้สำหรับเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ยิ่งขึ้น เนื่องจากจะต้องเป็นผู้ปฏิบัติงานสนับสนุนเพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาเป็นไปโดยครบถ้วนสมบูรณ์ตามหลักการของการตรากฎหมายที่ดี

การที่ท่านประธาน อ.ก.ร. สรรหา พัฒนาและส่งเสริมสมรรถภาพข้าราชการ (นายประวิณ ณ นคร) ได้กรุณาอนุเคราะห์เรียบเรียงคู่มือข้าราชการรัฐสภาเรื่อง "เทคนิคการร่างกฎหมาย" และได้กรุณาอนุญาตให้พิมพ์แจกแก่ข้าราชการรัฐสภาผู้ที่จะเข้ารับการฝึกอบรมโครงการฝึกอบรม " เทคนิคการร่างกฎหมาย" นับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง จึงขอทบทพระคุณท่านผู้เรียบเรียงไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย



(นางศิริลักษณ์ ปันบำรุงกิจ)

เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สารบัญ

เรื่อง	หน้า
บทนำ	๑
บทที่ ๑ หลักในการร่างกฎหมาย	๕
ตอนที่ ๑.๑ การร่างให้ถูกต้อง	๑๓
๑.๑.๑ การร่างให้ถูกแบบ	๑๓
๑.๑.๒ การร่างให้ถูกเนื้อหา	๑๓
๑.๑.๓ การร่างให้ถูกหลักภาษา	๑๔
ตอนที่ ๑.๒ การร่างให้แน่นอน	๒๘
๑.๒.๑ การร่างให้ชัดเจน	๒๘
๑.๒.๒ การร่างให้รัดกุม	๓๗
ตอนที่ ๑.๓ การร่างให้สมบูรณ์	๔๑
๑.๓.๑ การร่างให้ได้สาระครบถ้วน	๔๑
๑.๓.๒ การร่างให้ครอบคลุมไม่ขาดตกบกพร่อง	๔๔
๑.๓.๓ การร่างให้สอดคล้องไม่ขัดกัน	๔๕
๑.๓.๔ การร่างให้เชื่อมโยงไม่ขาดตอน	๔๗
ตอนที่ ๑.๔ การร่างให้ศักดิ์สิทธิ์และสัมฤทธิ์ผล	๕๐
๑.๔.๑ การร่างให้ศักดิ์สิทธิ์	๕๐
๑.๔.๒ การร่างให้สัมฤทธิ์ผล	๕๔
ตอนที่ ๑.๕ การร่างให้ต้องตามความนิยม	๕๖
๑.๕.๑ ความนิยมในลีลาและถ้อยคำ	๕๖
๑.๕.๒ ความนิยมในการแบ่งวรรคตอน	๖๖
๑.๕.๓ ความนิยมในการใช้ตัวเลขและตัวหนังสือ	๖๙
บทที่ ๒ การร่างพระราชบัญญัติ	๗๑
ตอนที่ ๒.๑ การเขียนหลักการและเหตุผล	๗๗
๒.๑.๑ การเขียนหลักการ	๗๙
๒.๑.๒ การเขียนเหตุผล	๘๔
ตอนที่ ๒.๒ การเขียนบทนำเพื่อตราพระราชบัญญัติ	๘๘
๒.๒.๑ การเขียนพระบรมราชโองการ	๘๘

๒.๒.๒	การเขียนคำปรารภ	๘๘
๒.๒.๓	การอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ	๘๙
๒.๒.๔	การเขียนคำโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ	๙๔
ตอนที่ ๒.๓	การเขียนบทบัญญัติก่อนเริ่มบทบัญญัติเนื้อหา	๙๕
๒.๓.๑	การเขียนชื่อพระราชบัญญัติ	๙๕
๒.๓.๒	การเขียนบทให้บังคับพระราชบัญญัติ	๙๘
๒.๓.๓	การเขียนบทยกเลิกกฎหมายอื่น	๑๐๔
๒.๓.๔	การเขียนบทนิยาม	๑๐๔
๒.๓.๕	การเขียนบทกำหนดผู้รักษาการ	๑๑๐
ตอนที่ ๒.๔	การเขียนบทบัญญัติเนื้อหา	๑๑๓
๒.๔.๑	การศึกษาก่อนเขียนบทบัญญัติเนื้อหา	๑๑๓
๒.๔.๒	การวางแผนการเขียนบทบัญญัติเนื้อหา	๑๑๖
๒.๔.๓	การวางโครงรูปของกฎหมาย	๑๑๙
๒.๔.๔	การดำเนินการเขียนบทบัญญัติเนื้อหา	๑๑๙
ตอนที่ ๒.๕	การเขียนบทเฉพาะกาล	๑๓๗
บทที่ ๓	การร่างกฎหมายอื่น	๑๔๕
ตอนที่ ๓.๑	การร่างพระราชกำหนด	๑๔๖
ตอนที่ ๓.๒	การร่างพระราชกฤษฎีกา	๑๕๒
ตอนที่ ๓.๓	การร่างกฎกระทรวง	๑๕๗
ตอนที่ ๓.๔	การร่างข้อบังคับ	๑๖๐
ตอนที่ ๓.๕	การร่างระเบียบ	๑๖๔



บทนำ

การร่างกฎหมาย

ศาสตราจารย์ หนุุด แสงอุทัย เขียนไว้ในรัฐสภาสาร เรื่อง “การร่างกฎหมาย” อธิบายคำว่า “การร่างกฎหมาย” ว่า ได้แก่การเขียนข้อความในรูปร่างของกฎหมาย ด้วยถ้อยคำที่ถูกต้องและแน่นอน เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายพิจารณาว่าจะประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ หรือควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นประการใด “การร่างกฎหมาย” นี้ ได้รวมการกระทำสองการกระทำเข้าด้วยกัน คือ

(๑) การยกร่างกฎหมาย

(๒) การพิจารณาร่างกฎหมาย

การยกร่างกฎหมาย เป็นการกระทำในขั้นแรก ซึ่งอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อยกร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งโดยเฉพาะ

การพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นการกระทำในขั้นที่สองเมื่อผู้พิจารณาร่างกฎหมายมีร่างกฎหมายอยู่ในมือแล้ว ซึ่งจะดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้องกับรูปร่างและหลักกฎหมาย และให้มีข้อความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น การพิจารณาร่างกฎหมายนี้มีหลายระดับ คือ ระดับกระทรวง ทบวง กรม ระดับคณะกรรมการกฤษฎีกา และระดับรัฐสภา ในระดับรัฐสภา เป็นการพิจารณาโดยคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการธิการของวุฒิสภา และอาจพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาด้วย

คุณสมบัติของผู้ร่างกฎหมาย

ศาสตราจารย์ หนุุด แสงอุทัย เขียนไว้ในรัฐสภาสาร เรื่อง “การร่างกฎหมาย” ว่าผู้ร่างกฎหมายที่ดีต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

(๑) ต้องมีความรู้ในทางกฎหมายดี อย่างน้อยก็กฎหมายไทย นอกจากนี้ยังต้องมีความรู้ในการร่างกฎหมายอีกด้วย เพราะไม่ใช่ผู้สำเร็จปริญญากฎหมายมาแล้วจะร่างกฎหมายได้ดีเสมอไป แต่จะต้องมีการฝึกฝนตนเองโดยอ่านตำราในการร่างกฎหมายและศึกษาจากแบบอย่างของกฎหมายที่บัญญัติไปแล้ว และสังเกตวิธีปฏิบัติของผู้ร่างกฎหมายผู้มีความจัดเจนมาก่อน และสอบถามหาความรู้จากผู้ที่มีความจัดเจนมาก่อนนั้น

(๒) ต้องมีความรู้ในทางภาษาไทยดี เช่น ไวยากรณ์ไทย เพราะจะต้องนำไปใช้ในการร่างกฎหมาย และภาษาไทยในที่นี้จะต้องเป็นภาษากฎหมายด้วย ในเยอรมันได้มีหนังสือของทางราชการที่แนะนำว่าถ้อยคำอย่างใดควรใช้ อย่างใดไม่ควรใช้ และตำราของเอกชนดังกล่าวก็มี ทั้งๆ ที่เยอรมันมีวิธีปฏิบัติให้ส่งร่างกฎหมายไปให้สมาคมภาษาเยอรมันพิจารณาเสนอแนะในเรื่องถ้อยคำก่อนหน้าที่จะนำร่างกฎหมายนั้นเสนอต่อรัฐสภา ในเบลเยียมคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้วางแบบของกฎหมายไปให้กระทรวง ทบวง กรมใช้ และเสนอให้รัฐสภาทราบด้วย ซึ่งแบบของกฎหมายนี้ก็มิมีเรื่องถ้อยคำอย่างไรควรใช้ ถ้อยคำอย่างไรไม่ควรใช้ ในตำราร่างกฎหมายของอเมริกาสมัยใหม่ก็มีคำแนะนำเรื่องถ้อยคำอย่างไรควรใช้ไม่ควรใช้เหมือนกัน ดังเช่นในหนังสือของ Dickerson เป็นต้น ซึ่งมีเรื่องการแนะนำให้ใช้ถ้อยคำถึงครึ่งหนึ่งของหน้าตำราร่างกฎหมาย ตามที่กล่าวมาแล้วแสดงว่านักร่างกฎหมายที่ดีต้องรู้จักใช้ถ้อยคำที่ชัดเจนรัดกุม ผู้ร่างกฎหมายที่ดีต้องเป็นผู้ที่มีความคิดแจ่มแจ้งและสามารถแสดงความคิดดังกล่าวออกมาด้วยภาษาธรรมดาสามัญ

(๓) ต้องมีความจัดเจนในชีวิตในด้านต่างๆ ดี เพื่อจะได้ร่างกฎหมายใกล้ชิดกับชีวิตที่เป็นอยู่จริง แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าผู้ร่างกฎหมายจะต้องมีความรู้อย่างผู้เชี่ยวชาญในสาขาอาชีพหรือในเรื่องอื่น เป็นแต่ผู้ร่างกฎหมายควรจะมีความรู้รอบตัวดี และมีความรู้ในเรื่องต่างๆ เหล่านั้นอย่างสามัญชน และถ้ารู้สึกว่ายังไม่มีความรู้และความจัดเจนในเรื่องนั้นๆ ก็ต้องชวนหาความรู้ ไม่ควรจะอาศัยการแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นของผู้แทนกระทรวงอย่างเดียว เพราะอาจแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นโดยมีความเอนเอียงเข้าข้างกระทรวงซึ่งตนเป็นผู้แทนมา

(๔) ต้องเป็นผู้ที่เห็นการณ์ล่วงหน้า โดยพยายามคิดอยู่เสมอว่า บทบัญญัติที่ร่างขึ้นนั้นจะส่งผลในด้านรัฐบาลและราษฎรอย่างไร อาทิเช่น รัฐบาลและเจ้าพนักงานของรัฐปฏิบัติไปได้โดยสะดวก ประหยัดและมีสมรรถภาพหรือไม่ ราษฎรจะได้รับประโยชน์

สมตามที่ตั้งใจไว้หรือไม่ ได้มีการกลักรายสถิติและเสรีภาพของราษฎรโดยไม่จำเป็นบ้างหรือไม่ มีวิถีทางใดบ้างที่บรรลุลอย่างเดียวกันแต่ทำให้กลักรายสถิติและเสรีภาพของราษฎรน้อยกว่า หรือกำหนดหน้าที่ของราษฎรน้อยกว่า หรือทำให้ราษฎรเดือดร้อนน้อยกว่า

(๕) ต้องรู้จักฝังความรู้สึกส่วนตัวเสีย ผู้ร่างกฎหมายก็เหมือนผู้พิพากษาซึ่งย่อมมีความคิดเห็นในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และสังคม ของตนเอง แต่ผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องอดกลั้นไม่ให้ความคิดเห็นในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และสังคมของผู้พิพากษามีอิทธิพลเหนือการพิจารณาพิพากษารรคดีเพื่อที่ผู้พิพากษาจะได้พิจารณาพิพากษารรคดีตามกฎหมายซึ่งออกโดยรัฐสภาโดยเคร่งครัด ข้อนี้เป็นความจริงฉันใด ก็เป็นความจริงสำหรับผู้ร่างกฎหมายฉันนั้น กล่าวคือ ผู้ร่างกฎหมายอาจนิยมหรือสังกัดพรรคการเมืองคนละพรรคกับพรรคที่สนับสนุนรัฐบาลในขณะที่ร่างกฎหมาย แต่ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องสามารถไม่นำเอาความคิดเห็นในทางการเมือง การเศรษฐกิจ และสังคม ของตนซึ่งเป็นเรื่องส่วนตัว มาใช้ในการร่างกฎหมาย จะต้องร่างกฎหมายตามความต้องการของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้บังคับบัญชาโดยเคร่งครัด คือร่างไปตามลักษณะของกรณี (objectivity) ไม่ใช่ร่างตามอำเภอจิต (subjective) ของตนเอง

(๖) ต้องไม่มีการอวดรู้ ถ้าจะต้องร่างกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องทางวิชาการหรือในทางเทคนิค ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องปรึกษาหารือโดยการเขียนจดหมายไปถาม หรือเชิญผู้เชี่ยวชาญในทางวิชาการหรือนักเทคนิคมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น

โดยที่คุณสมบัติของผู้ร่างกฎหมายที่ดี ซึ่งนับว่าสำคัญมากประการหนึ่ง ดังที่ศาสตราจารย์ ญุต แสงอุทัย ว่าไว้ คือ.....

มีความรู้ในการร่างกฎหมาย

จึงจำเป็นที่ผู้ร่างกฎหมายจะได้ศึกษาค้นหาความรู้ในการร่างกฎหมาย ความรู้ในการร่างกฎหมาย นั้น ไม่ใช่เพียงความรู้ในทางทฤษฎีที่ศึกษากันเพื่อให้รู้ ให้บอกได้ ให้อธิบายได้ แต่เป็นความรู้ในทางปฏิบัติที่ศึกษากันเพื่อให้ทำได้ ปฏิบัติได้ โดยนำความรู้ในทางกฎหมายมาประยุกต์ใช้ทำกฎหมาย ซึ่งเป็น “เทคนิค” อย่างหนึ่ง ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องศึกษา.....

เทคนิคการร่างกฎหมาย

บทที่ ๑

หลักในการร่างกฎหมาย

ดร.เสริม วินิจจกุล เขียนไว้ในวารสารราชบัณฑิตยสถาน เรื่อง “การทำกฎหมาย” ว่า

“การทำกฎหมายจะเรียกว่าเป็นศิลปะอย่างหนึ่งก็ได้เพราะการทำกฎหมายให้ดีไม่ใช่ของง่าย มีผู้เข้าใจไปว่า การทำกฎหมายนั้น ผู้ออกกฎหมายจะบัญญัติสิ่งใด ๆ ก็ได้สุดแล้วแต่ว่าจะต้องการอย่างไร ความเข้าใจเช่นนี้เป็นความเข้าใจที่แคบเกินไป เพราะเหตุว่า การทำกฎหมายนั้นผู้ทำไม่อาจวางบทบัญญัติต่าง ๆ ได้ตามอำเภอใจ จะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หลายประการเพื่อให้กฎหมายนั้นเหมาะสมเป็นธรรมแก่สังคม และเป็นประโยชน์แก่การปกครองประเทศ

หลักเกณฑ์ในการทำกฎหมาย

มีข้อสำคัญอันควรคำนึงดังต่อไปนี้

๑. ต้องคำนึงถึงประวัติศาสตร์

บรรดากฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นหลักอันสืบเนื่องต่อกันมาแต่ครั้งโบราณ ความเจริญของประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ได้มีผลทำให้เกิดมีการเปลี่ยนแปลงในด้นบทกฎหมาย และกฎหมายก็ต้องมีบทบัญญัติให้เหมาะสมกับความเจริญของประเทศ ไม่ใช่ล้าสมัยหรือน่าสับสนจนเกินไป ผู้ทำกฎหมายจะต้องรู้ความเปลี่ยนแปลงของสังคม และต้องรู้ในด้นบทกฎหมายเก่าที่เคยมีมาอย่างไร มีบทบัญญัติที่ต้องการบ้างหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ต้องบัญญัติขึ้นใหม่ การเอาอย่างกฎหมายของต่างประเทศโดยไม่คำนึงถึงประวัติศาสตร์ของเรา จะทำให้บทบัญญัตินั้นไร้ผล เพราะกฎหมายของต่างประเทศเองก็เป็นผลอันสืบเนื่องมาจากประวัติศาสตร์และความต้องการของเขาโดยเฉพาะ

๒. ต้องรู้กฎหมายที่มีอยู่แล้ว

ถ้าผู้ทำกฎหมายไม่รู้ว่ากฎหมายเดิมมีอยู่อย่างไร ก็จะทำกฎหมายให้ดีขึ้นไม่ได้ เพราะเหตุว่า บรรดาบทกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีอยู่มากมาย และมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอยู่ ตัวบทกฎหมายซึ่งบัญญัติขึ้นใหม่อาจไปซ้ำหรือขัดกับหลักเดิม ไม่กลมกลืนกัน อันอาจทำให้เกิดหลักนิติศาสตร์ เพราะฉะนั้น การทำกฎหมายใหม่จึงจะต้องพิจารณาให้รอบคอบ จะบัญญัติยกเลิกบทใด หรือวางบทบัญญัติใหม่ประการใด ต้องให้ประสานกลมกลืนกับของเดิมที่มีอยู่

๓. ต้องรู้กฎหมายของต่างประเทศ

ความรู้ในกฎหมายของต่างประเทศเป็นเครื่องมือที่จะทำกฎหมายได้อย่างมาก ยิ่งในสมัยปัจจุบันมีการค้าขายติดต่อกับต่างประเทศมาก ย่อมจะต้องรู้กฎหมายต่างประเทศพอสมควร กฎหมายที่จะทำขึ้นใหม่นั้น ถ้าได้มีตัวอย่างของต่างประเทศแล้ว ก็อาจนำมาศึกษาและเปรียบเทียบดูส่วนดีและส่วนเสีย และผลปฏิบัติจะเป็นอย่างไร แต่ทั้งนี้ไม่จำเป็นต้องเอาอย่างต่างประเทศเสมอไป เราอาศัยแต่บทบัญญัติที่เห็นว่าเหมาะสม เพราะกฎหมายของประเทศหนึ่ง อาจไม่เหมาะสมกับอีกประเทศหนึ่ง เพราะสภาพของบ้านเมือง วัฒนธรรม ธรรมเนียมประเพณี และสังคม ย่อมแตกต่างกันแต่ละประเทศ

๔. ต้องพิจารณาให้สมกาลสมัย

บทบัญญัติของกฎหมายเป็นบทบังคับที่จะใช้ในอนาคตเพราะฉะนั้นผู้ทำกฎหมายจะต้องพิจารณาถึงกาลข้างหน้าให้ถี่ถ้วน ว่าเหตุการณ์ในอนาคตจะเป็นอย่างไร ความต้องการของประชาชนจะเป็นอย่างไร และผลบังคับนั้นจะเหมาะสมกับกาลข้างหน้าหรือไม่ ถ้าบทบัญญัติของกฎหมายไม่รัดกุมหรือให้ผลไม่สมกับความต้องการของประเทศและประชาชน ก็จะเรียกว่าเป็นกฎหมายที่ดีไม่ได้

๕. ต้องสามารถยังรู้ถึงผลบังคับของกฎหมายนั้น

กฎหมายเมื่อได้บัญญัติขึ้นแล้วมีผลใช้บังคับ และผลบังคับก็จะต้องกำหนดไว้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา กฎหมายที่ขาดผลบังคับย่อมเป็นกฎหมายที่บกพร่อง ทั้งนี้ยกเว้นแต่กฎหมายบางเรื่อง เช่น วิธีพิจารณาความหรือแบ่งส่วนราชการ เป็นต้น กฎหมายที่ไม่มีผลบังคับหรือเปิดช่องให้ผู้อยู่ใต้กฎหมายหลีกเลี่ยงได้โดยง่ายก็เท่ากับไม่มีกฎหมายนั้น

๖. ต้องรู้รูปแบบของกฎหมาย

กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีอยู่หลายรูป รูปสำคัญคือประมวลกฎหมาย
อีกรูปหนึ่ง คือรูปพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด นอกจากนี้ยังมีรูปรองลงมา คือ
พระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง ตลอดจนข้อบังคับบางอย่าง

ประมวลกฎหมายเป็นเรื่องใหญ่ครอบคลุมถึงกรณีทั้งปวง ตลอดเรื่องโดยทั่ว แต่รูปที่
ใช้กันเป็นส่วนใหญ่ในการตรากฎหมาย คือ พระราชบัญญัติซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตรา
ขึ้นด้วยความแนะนำและยินยอมของอำนาคินิติบัญญัติ

วิธีเขียนพระราชบัญญัติในประเทศเรา ใช้แบบอังกฤษ และได้ยึดเป็นแนวปฏิบัติ
มาเป็นเวลาช้านาน และเป็นแบบในการทำพระราชกำหนดและพระราชกฤษฎีกาด้วย
แบบเริ่มด้วยชื่อ คำปรารภ และขึ้นมาตราโดยให้เรียกชื่อกฎหมายนั้นอย่างไร ต่อด้วย
มาตราที่กำหนดให้ใช้บังคับเมื่อใด ข้อควรสังเกตคือมีบทบังคับไว้ว่าต้องได้ประกาศในราช
กิจจานุเบกษาแล้ว จึงจะใช้บังคับได้

มีข้อควรสังเกตอย่างหนึ่ง คือ การเขียนคำจำกัดความไว้ในกฎหมาย กล่าวคือ
ถ้าคำใดใช้ซ้ำกันหลายแห่ง และมีความหมายโดยเฉพาะก็เขียนจำกัดความไว้ การเขียนคำ
จำกัดความนี้ ควรเขียนไว้เฉพาะเท่าที่จำเป็น ถ้ามีใช้ในดับทเพียงแห่งเดียวหรือสองแห่ง
ก็ไม่ควรเขียนไว้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจะต้องมีผู้รักษาการเสมอไป ถ้าบทกฎหมายนั้นเป็น
บทแก่พระราชบัญญัติเก่าโดยแทรกมาตราใหม่ไปในของเดิม โดยไม่มีบทบัญญัติมาตรา
ใหม่ก็ไม่ต้องมีผู้รักษาการ เพราะใช้บทเดิมเป็นบทรักษาการอยู่แล้ว

๗. ต้องใช้ถ้อยคำสำนวนให้ถูกต้อง

ภาษาที่ใช้ในการเขียนกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญอยู่มาก หรือเรียกว่าไวยาธาท
กฎหมาย บทบัญญัติต่างๆ ที่ดีต้องใช้ภาษาอันเป็นที่เข้าใจได้ง่ายพอสมควร เพราะผู้
ได้บังคับกฎหมายจะต้องรู้และสามารถปฏิบัติตามได้ แต่ก็ไม่ต้องเป็นภาษาพูดอันมีความ
หมายเลือนลาง ถ้อยคำสำนวนต้องเหมือนกันทุกแห่ง ถ้าแห่งใดกล่าวไว้อย่างใด อีกแห่ง
หนึ่งซึ่งมีความหมายอย่างเดียวกัน ก็ต้องใช้ถ้อยคำสำนวนอย่างเดียวกัน ภาษาที่ใช้แต่ละ
คำต้องรัดกุมเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเข้าใจผิด โดยเฉพาะบทบัญญัติอันมีโทษทางอาญา
แล้ว จะต้องมิถ้อยคำชัดแจ้ง

๘. ต้องระมัดระวังในเนื้อเรื่อง

พระราชบัญญัติแต่ละฉบับต้องกล่าวถึงแต่เรื่องเดียวกัน เป็นกรณีให้มีการตราพระราชบัญญัตินั้นๆ ผู้ทำกฎหมายพึงระลึกว่ากฎหมายอันเป็นหลักใหญ่มีอยู่ในประมวลกฎหมายแล้ว ฉะนั้น กฎหมายซึ่งตราออกใช้โดยรูปพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด จึงเป็นเรื่องเฉพาะกรณี มิฉะนั้นแล้วจะเกิดความสับสนในบทกฎหมายต่างๆ อันยากแก่การปฏิบัติและการบังคับ

๙. ความรู้อย่างอื่น

ข้อนี้จะขอกกล่าวแต่เฉพาะบางเรื่อง คือ

(ก) วันใช้บังคับของกฎหมาย กฎหมายจะใช้บังคับเมื่อใดนั้น จะต้องเข้าใจลำดับเสียก่อน กล่าวคือ การตราพระราชบัญญัติ ซึ่งหมายความว่าได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว เพียงเท่านั้นยังใช้บังคับกันไม่ได้ จะต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อน และพึงสังเกตว่ากฎกระทรวงหรือข้อบังคับ ซึ่งในพระราชบัญญัติอนุญาตให้ฝ่ายบริหารบัญญัติได้ ก็ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเช่นกัน

(ข) บทบัญญัติของกฎหมาย โดยปกติไม่มีผลย้อนหลัง ซึ่งหมายความว่าผู้ทำกฎหมายจะวางบทบัญญัติบังคับแก่เหตุการณ์หรือกรณีที่ได้เป็นไปก่อนมีกฎหมายใหม่ไม่ได้ เว้นแต่กรณีที่ให้ประโยชน์แก่บุคคล เช่น ยกเว้นโทษแก่การกระทำซึ่งเดิมเป็นความผิดหรือลดโทษให้

กฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลัง อันเป็นหลักซึ่งยึดมั่นในกฎหมายไทยเราเป็นเวลายาวนาน ตามหลักนิติศาสตร์ทั้งของเราและของนานาประเทศ

กฎหมายอันมีลักษณะเป็นทางแพ่ง ไม่มีผลย้อนหลังเช่นกัน เพราะโดยหลักทั่วไปแล้ว ถ้าเปิดโอกาสให้หรือพินิจสิ่งใดอันได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายเดิมแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน โดยไม่เกิดประโยชน์อันใด เว้นแต่กรณีอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนเพื่อให้ประโยชน์ย้อนหลังแก่ผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย

การทำกฎหมายให้ดีเป็นการยากอย่างยิ่ง แม้ในบางประเทศที่มีความก้าวหน้าในทางนิติศาสตร์แล้วก็ดี แต่ก็ยังไม่พ้นที่จะถูกตำหนิโดยนักกฎหมายของตนเองว่าทำกฎหมายไม่รัดกุม กฎหมายเป็นข้อบังคับซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัย สังเกตเห็นได้ว่ากฎหมายเก่าของเรามีลักษณะผิดกันไกลกับกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ดังนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่าวิวัฒนาการทางกฎหมายเป็นเครื่องวัดความเจริญของบ้านเมืองได้อย่างหนึ่ง"

ศาสตราจารย์ หยุด แสงอุทัย บรรยายวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป กล่าวถึงการร่างกฎหมายไว้ว่า

การร่างกฎหมายจะต้องพยายามให้ได้หลักเกณฑ์ที่เหมาะสม การค้นหาหลักเกณฑ์มีข้อที่ต้องกระทำดังนี้

(ก) ต้องพิจารณาลักษณะจากกฎหมายไทย ที่บัญญัติไว้แล้วในเรื่องเดียวกัน และเรื่องอื่นๆ ว่า การใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างไร มีข้อดีอย่างไร ข้อเสียอย่างไร มีอุปสรรคบ้างหรือไม่ มีทางแก้ไขข้อเสียและอุปสรรคนั้นอย่างไรบ้าง สมควรจะมีหลักเกณฑ์นั้นๆ ต่อไปอีกหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักเกณฑ์ที่ใช้อยู่ในกฎหมายไทยนั้นเหมาะสมกับนิสัยใจคอของคนไทย ภูมิประเทศ เหตุการณ์ และกาลสมัยมากน้อยเพียงใด

(ข) พิจารณาเทียบเคียงกฎหมายต่างประเทศ การเทียบเคียงกฎหมายต่างประเทศย่อมทำให้ผู้ร่างกฎหมายไทยเกิดความคิดที่ว่า จะหาหลักเกณฑ์อย่างใดมาใช้จึงจะเหมาะสม แต่การนำเอากฎหมายต่างประเทศเทียบเคียงมาใช้ในประเทศไทย จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะความเป็นอยู่ของประเทศไทย ตลอดจนนิสัยใจคอ และความต้องการของคนไทยด้วย

(ค) พิจารณาสภาพความเป็นอยู่ของประเทศไทย ต้องคำนึงถึงว่า เจ้าพนักงานผู้ที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น มีสมรรถภาพที่จะดำเนินการได้เพียงใด งบประมาณ และเครื่องมือเครื่องใช้มีเพียงพอที่จะดำเนินการได้เพียงใด ดังนั้น ในการร่างกฎหมาย จึงต้องมีผู้แทนกระทรวง ทบวง กรมที่มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย นั้นมาแถลงข้อเท็จจริงด้วยว่า ถ้าร่างกฎหมายมีบทบัญญัตินั้นๆ จะปฏิบัติให้การเป็นไปได้อย่างไร

(ง) ต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการตีความกฎหมาย เพราะบทบัญญัติที่ผู้ร่างกฎหมายเห็นว่าชัดเจนแล้วนั้น ผู้ใช้กฎหมายอาจเห็นว่ายังไม่ชัดเจนก็ได้ เพราะต่างคนต่างความคิด เมื่อผู้ใช้กฎหมายเห็นว่าบทกฎหมายมีข้อความไม่ชัดเจนแน่นอน มีความหมายกำกวม หรือมีความหมายได้หลายทาง ก็จะต้องตีความ ฉะนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องทราบหลักเกณฑ์ในการตีความด้วย ถ้าร่างกฎหมายให้ถ้อยคำชัดเจนแล้ว ผู้ใช้กฎหมายก็ไม่มีทางที่จะตีความ เพราะไม่มีข้อสงสัยในความหมายของกฎหมาย

(จ) ต้องพิจารณาถึงกรณีช่องว่างแห่งกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายต้องพยายามร่างกฎหมายไม่ให้เกิดช่องว่างแห่งกฎหมาย (Gap in the law)

(จ) ต้องลองสมมุติตนเองเป็นราษฎรซึ่งจะต้องถูกกฎหมายบังคับ โดยปกติกฎหมายที่ร่างโดยเจ้าพนักงานของรัฐบาลนั้น มักจะคำนึงถึงความสะดวกของเจ้าพนักงานเป็นเกณฑ์ หลักการใหม่ๆ จึงมีว่า อย่าร่างกฎหมายให้ราษฎรต้องเดือดร้อนโดยไม่จำเป็น ผู้ร่างกฎหมายจึงจะต้องลองสมมุติตนเองเป็นราษฎรดูบ้างว่า ถ้ากฎหมายนี้ใช้บังคับแก่ตนเองแล้ว จะเดือดร้อนเกินควรหรือไม่ นอกจากนั้น ผู้ร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) ด้วย

ศาสตราจารย์ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร เขียนไว้ในหนังสือ "ภาษากฎหมายไทย" อ้างหลักในการร่างกฎหมายของมองเตสกีเออร์ ปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศส ว่า

"(๑) ภาษากฎหมายนั้น ควรมีลีลาที่กะทัดรัดและง่าย ข้อความที่ทูลหราหรือวาทศิลป์ เป็นเพียงคำฟุ่มเฟือยที่ชวนให้เพลินเท่านั้น

(๒) ศัพท์ที่เลือกใช้ควรเป็นศัพท์ที่มีความหมายแน่นอนที่สุดเท่าที่จะหาได้ และมีใช่เป็นเพียงคำที่มีความหมายใกล้เคียง ทั้งนี้ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการทำให้เกิดความเข้าใจแตกต่างกันให้มากที่สุด

(๓) กฎหมายนั้น ควรบัญญัติถึงแต่เฉพาะเรื่องที่มีจริงและเรื่องที่มีอยู่ พึงหลีกเลี่ยงการบัญญัติกฎหมายในทำนองเปรียบเทียบหรือสมมุติ

(๔) กฎหมายนั้น ไม่ควรบัญญัติให้หยอกย้อน ซ่อนเงื่อน เพราะกฎหมายทั้งหลายจะใช้บังคับกับสามัญชนซึ่งมีสติปัญญาปานกลาง กฎหมายมิใช่เป็นแบบฝึกหัดในวิชาตรรกวิทยา แต่เป็นเรื่องของเหตุผลธรรมดาสำหรับสามัญชน

(๕) กฎหมายนั้น ไม่ควรบัญญัติให้เข้าใจสับสนไปว่าช้อยกเว้น ข้อจำกัด หรือการขยายความ เป็นหลัก

(๖) กฎหมายนั้น ไม่ควรบัญญัติให้มีปัญหาได้เถียงกัน การให้เหตุผลรายละเอียดแห่งการบัญญัติกฎหมายนั้นๆ ขึ้น เป็นการเสี่ยงต่ออันตราย เพราะการให้เหตุผลดังกล่าวจะเปิดช่องให้เกิดการโต้แย้งกันขึ้นได้

(๗) เหนือสิ่งอื่นใด กฎหมายนั้น ควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบถี่ถ้วน และใช้บังคับได้ กฎหมายไม่พึงมีบทบัญญัติอันขัดต่อเหตุผลเบื้องต้น ความเที่ยงธรรม และสภาพความเป็นไปในสังคม เพราะกฎหมายที่มีจุดอ่อนก็ติ กฎหมายที่ไม่จำเป็นก็ติ กฎหมายที่ปราศจากความเที่ยงธรรมก็ติ ย่อมทำให้ระบบกฎหมายทั้งระบบเสียไป และเป็นการบั่นทอนอำนาจของรัฐด้วย"

ศาสตราจารย์ ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับโวหารกฎหมายที่ดีไว้ในหนังสือเล่มเดียวกันไว้ว่า ประกอบด้วยคุณลักษณะสำคัญ ๖ ประการ คือ

- ประการที่ ๑ แจ่มชัดและปราศจากช่องโหว่
- ประการที่ ๒ สั้นกะทัดรัด
- ประการที่ ๓ ใช้ถ้อยคำในภาษากฎหมายให้เป็นระเบียบเดียวกันโดยตลอด
- ประการที่ ๔ ใช้ถ้อยคำที่ใช้ในตวับทกฎหมาย
- ประการที่ ๕ สุภาพนุ่มนวล
- ประการที่ ๖ สามารถจูงใจผู้ฟังผู้อ่านให้คล้อยตามได้

ศาสตราจารย์ ญัตติ แสงอุทัย บรรยายวิชาความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป กล่าวถึงถ้อยคำที่พึงใช้ในการร่างกฎหมาย ว่ามีหลักเกณฑ์ที่พึงระลึก ดังนี้

(๑) กฎหมายจะต้องนำไปใช้แก่ราษฎร จึงต้องพยายามใช้ถ้อยคำที่ง่ายที่สุดที่ราษฎรจะพึงสามารถเข้าใจได้ แต่ในเวลาเดียวกันก็ต้องมีถ้อยคำกะทัดรัด ไม่เยิ่นเย้อเกินไปด้วย ข้อความใดที่ไม่จำเป็นต้องเขียน ก็ไม่ต้องเขียนลงไป

(๒) ในบางกรณีซึ่งเป็นเรื่องทางวิชาการ ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องใช้ศัพท์ในทางวิชาการ ซึ่งเป็นที่รับรองกันทั่วไป เพราะถ้าใช้ศัพท์ธรรมดา หรือถ้อยคำอย่างอื่น ผู้อ่านกฎหมายอาจเข้าใจผิดเป็นอย่างอื่นได้

(๓) ในบางกรณี ผู้ร่างกฎหมายอาจพบว่า

(ก) ถ้อยคำที่ใช้อยู่ในภาษาสามัญมีความหมายกำกวมไม่แน่นอน อาจหมายความว่าอย่างนั้นก็ได้ อย่างนี้ก็ได้อ

(ข) ถ้อยคำที่ใช้อยู่ในภาษาสามัญมีความหมายกว้างไปหรือแคบไปกว่าความหมายที่ผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้มีความหมาย

(ค) ถ้อยคำที่ใช้อยู่ในภาษาสามัญมีความยืดหยุ่นเกินไป สมควรจะใช้คำสั้น ๆ หรือคำย่อ

ใน ๓ กรณีดังกล่าวข้างต้น ผู้ร่างกฎหมายก็ต้องร่างบทนิยามหรือบทวิเคราะห์ศัพท์นั้น ซึ่งมุ่งหมายจะใช้เฉพาะในกฎหมายนั้นเท่านั้น

ในการร่างกฎหมาย ถ้ามีกฎหมายที่ประกาศใช้ไปแล้ว (ซึ่งกำลังจะยกเลิกไป) มีข้อความอย่างเดียวกัน หรือมีกฎหมายที่ประกาศใช้ไปแล้วที่คล้ายคลึงกัน ก็นำเอาถ้อยคำมาเทียบเคียง ซึ่งเป็นความสะดวกเพราะไม่ต้องคิดถ้อยคำใหม่ให้เสียเวลา แต่ต้องระลึกรู้ด้วยว่า ถ้อยคำที่มีอยู่ในกฎหมายเก่าซึ่งจะนำมาใช้นั้น ศาลได้ตีความไว้อย่างไร ตรงกับเจตน์จำนงของผู้ร่างกฎหมายหรือไม่ด้วย ถ้ามีกฎหมายที่คล้ายคลึงกันหลายฉบับ ก็ควรนำถ้อยคำมาเทียบเคียงกันทุกฉบับ และต้องคำนึงถึงลำดับเวลาด้วย เพราะการที่กฎหมายฉบับหลังไม่ใช่ถ้อยคำที่ใช้อยู่ในฉบับก่อนๆ นั้น จะต้องมิเหตุมูลที่ไม่ใช้คำนั้นๆ ซึ่งในทางการศึกษา การใช้ถ้อยคำผิดเพี้ยนกันนั้น ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ร่างกฎหมายมีความมุ่งหมายให้เข้าใจแตกต่างกัน

จากแนวความคิดของผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับประสบการณ์ที่ผู้เรียบเรียงเองได้จากการเป็นกรรมการกฤษฎีกามานานพอสมควร พอนำมาประมวลตั้งเป็นหลักในการร่างกฎหมายได้ว่า การร่างกฎหมาย จะต้องยึดหลักพื้นฐาน ๕ ประการ คือ

- (๑) ร่างให้ถูกต้อง
- (๒) ร่างให้แน่นอน
- (๓) ร่างให้สมบูรณ์
- (๔) ร่างให้ศักดิ์สิทธิ์และสัมฤทธิ์ผล
- (๕) ร่างให้ต้องตามความนิยม

ทั้งนี้แต่ละหลักมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตอนที่ ๑.๑ การร่างให้ถูกต้อง

การร่างกฎหมายให้ถูกต้อง คือร่างให้ถูกต้องลักษณะ ดังนี้

(๑) ถูกแบบ

(๒) ถูกเนื้อหา

(๓) ถูกหลักภาษา

ทั้งนี้ แต่ละลักษณะมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

๑.๑.๑ การร่างให้ถูกแบบ

แบบของกฎหมายที่จะต้องร่างให้ถูกนั้น ได้แก่

(๑) แบบตามศักดิ์ คือ เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือระเบียบ ก็ต้องร่างให้ถูกแบบของกฎหมายในลักษณะนั้น

(๒) แบบตามลำดับฉบับ คือ เป็นกฎหมายฉบับแรก หรือฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หรือฉบับปรับปรุงใหม่ ก็ต้องร่างให้ถูกแบบของกฎหมายในลักษณะนั้นๆ

(๓) แบบตามโครงสร้าง คือ ต้องมีชื่อกฎหมาย วันใช้บังคับ การยกเลิกกฎหมายฉบับเดิม (ถ้าเป็นแบบแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงใหม่) หมวด (ถ้ามี) มาตรา (ของพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา) หรือข้อ (ของกฎกระทรวง ข้อบังคับ ระเบียบ)

(ดูแบบกฎหมายต่างๆ ในบทที่ ๒ และบทที่ ๓)

๑.๑.๒ การร่างให้ถูกเนื้อหา

การร่างกฎหมายให้ถูกเนื้อหานั้น คือร่างให้

(๑) มีเนื้อหาตรงตามที่กำหนด

(๒) ถูกต้องตามสภาพและหลักวิชา

การร่างให้มีเนื้อหาตรงตามที่กำหนด

ในชั้นการร่างพระราชบัญญัติโดยเจ้าหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือของ

เจ้าหน้าที่ร่างกฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื้อหาของพระราชบัญญัติจะมีกำหนดมาจากผู้สั่งให้ร่าง ซึ่งโดยปกติก็คือผู้บังคับบัญชา ผู้สั่งให้ร่างอาจกำหนดเนื้อหาขึ้นเอง หรือกำหนดจากความประสงค์ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นพิจารณากำหนดเนื้อหาอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายต้องยกร่างให้มีเนื้อหาตรงตามที่กำหนดให้

ในขั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยปกติจะเป็นร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับ “หลักการ” ตามที่กระทรวง ทบวง กรมยกร่างพระราชบัญญัติมาแล้ว ในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจะตรวจแก้ไขได้ภายในกรอบ “หลักการ” ที่คณะรัฐมนตรีรับและส่งมาให้พิจารณา ซึ่งจะแก้ไขให้ผิดเพี้ยนไปจาก “หลักการ” นั้นไม่ได้ นอกจากจะต้องตรวจแก้ไขให้เป็นไปตาม “หลักการ” แล้ว ยังจะต้องตรวจแก้ไขให้ตรงตาม “เหตุผล” ประกอบร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งระบุเรื่องที่กำหนดให้มีเป็นรายละเอียดไว้ด้วย

ในขั้นการพิจารณาโดยคณะกรรมาธิการของรัฐสภา จะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภารับหลักการมาแล้ว คณะกรรมาธิการก็จะตรวจแก้ไขได้ภายในกรอบ “หลักการ” ที่สภานั้นรับและส่งให้พิจารณา ซึ่งจะแก้ไขให้ผิดเพี้ยนไปจาก “หลักการ” นั้นไม่ได้เช่นกัน

ตัวอย่าง

กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีความคิดที่จะปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพให้เอื้ออำนวยเพียงพอต่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน จึงสั่งให้เจ้าหน้าที่ของกรมยกร่างกฎหมายในเรื่องนี้ โดยเปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพเป็นพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และกำหนด “เนื้อหา” ของร่างพระราชบัญญัตินี้ตามความประสงค์ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงานเองบ้าง ตามข้อคิดเห็นของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติ (เป็นองค์กรไตรภาคี ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายราชการ ผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้าง) บ้าง จากการสอบถามขอความเห็นของผู้ประกอบการต่างๆ บ้าง ประมวลเป็น “เนื้อหา” ให้เจ้าหน้าที่นำไปยกร่างพระราชบัญญัติ เจ้าหน้าที่กรมพัฒนาฝีมือแรงงานก็ยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยกำหนด “หลักการ” และ “เหตุผล” ประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นดังนี้

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานใช้บังคับ
แทนกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกอาชีพ

เหตุผล

โดยที่ระบบการส่งเสริมการฝึกอาชีพตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดไว้ ยังไม่เอื้ออำนวยเพียงพอต่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในขณะที่การพัฒนาฝีมือแรงงานให้ประชากรวัยทำงานมีฝีมือ ความรู้ความสามารถและทัศนคติในการทำงานเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อกำหนดให้นายจ้างหรือสถานประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดให้มีกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจควบคุมให้ผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานและผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานดำเนินการให้เป็นไปตามข้อกำหนดหรือบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และสอดคล้องกับระบบการฝึกอบรมฝีมือแรงงานที่ได้มาตรฐาน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พร้อมกันนั้น เจ้าหน้าที่ก็ได้ยกร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน
ทั้งฉบับขึ้นตาม “หลักการ” และ “เหตุผล” ดังกล่าว

กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนำเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อ คณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาเสนอต่อรัฐสภาต่อไป

คณะรัฐมนตรีลงมติรับ “หลักการ” และส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกาต้องยึด “เนื้อหา” ตาม “หลักการ” ที่คณะรัฐมนตรีรับและส่งมาให้ ตรวจพิจารณา โดยจะแก้ไขได้แต่เพียงถ้อยคำสำนวน และการเรียงลำดับเนื้อความเป็น มาตราต่างๆ จะแก้ไข “เนื้อหา” ให้ผิดเพี้ยนไปจาก “หลักการ” ที่คณะรัฐมนตรีรับแล้ว ไม่ได้ หากจะแก้ “หลักการ” ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบเสียก่อน ส่วนรายละเอียดปลีกย่อยที่ไม่ขัดกับ “หลักการ” ไม่เกิน “หลักการ” และไม่ตัดทอน “หลักการ” รวมทั้ง ข้อความใน “เหตุผล” คณะกรรมการกฤษฎีกาอาจแก้ไขได้ตามความเหมาะสม แต่สำหรับ “สาระสำคัญ” ในร่างพระราชบัญญัตินี้ที่กระทรวง ทบวง กรมร่างเสนอคณะรัฐมนตรี และ คณะรัฐมนตรีรับ “หลักการ” แห่งพระราชบัญญัตินั้นแล้ว แม้ “สาระสำคัญ” นั้น จะไม่ ปรากฏอยู่ใน “หลักการ” ก็เป็น “เนื้อหา” ที่กระทรวง ทบวง กรมเจ้าของเรื่องต้องการให้มี และคณะรัฐมนตรีก็เห็นชอบด้วยแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะไม่แก้ตามอำเภอใจเช่นกัน หากจะแก้ “สาระสำคัญ” จะต้องขอความเห็นชอบของกระทรวง ทบวง กรมเจ้าของเรื่องก่อน หากเจ้าของเรื่องเห็นชอบให้แก้ได้ และคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้แล้ว ต้องรายงานการแก้ พร้อมทั้งเหตุผลในการแก้ นั้นให้คณะรัฐมนตรีทราบ หากเจ้าของเรื่องไม่เห็นชอบให้แก้ คณะกรรมการกฤษฎีกา มีวิธีปฏิบัติอยู่ ๓ วิธี คือ วิธีที่ ๑ ไม่แก้ แต่ถ้าเห็นว่าควรแก้จะ เสนอเป็นข้อสังเกตไปยังคณะรัฐมนตรี วิธีที่ ๒ เสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาก่อนว่าจะ ควรแก้หรือไม่ วิธีที่ ๓ ร่างส่งไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็น ๒ แบบ ให้คณะรัฐมนตรี เลือกเอาเองว่าจะเอาแบบที่เจ้าของเรื่องต้องการ หรือแบบที่คณะกรรมการกฤษฎีกาแก้ไข

ตามตัวอย่างร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานที่กล่าวถึงข้างต้น “หลักการ” ที่คณะรัฐมนตรีรับและส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณา มีแต่เพียง ว่า

“ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานใช้บังคับแทน กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกอาชีพ”

“หลักการ” นี้กว้างมาก ซึ่งจะตรากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานขึ้นใช้แทนกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกอาชีพอย่างไรก็ได้ ไม่ผิด “หลักการ”

แต่มี “สาระสำคัญ” อยู่ใน “เหตุผล” ว่า

(๑) ให้นายจ้างหรือสถานประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน

(๒) ปรับปรุงสิทธิประโยชน์ของผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน

(๓) ให้มีกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน

(๔) ให้นายทะเบียนมีอำนาจควบคุมการดำเนินการของผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และผู้ดำเนินการทดสอบฝีมือแรงงาน

“สาระสำคัญ” ๔ ประการดังกล่าว ไม่ได้กำหนดไว้ใน “หลักการ” แต่เป็น “เนื้อหา” ที่จะต้องเขียนไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่อาจตัดทอนโดยไม่ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของเรื่อง และแม้เจ้าของเรื่องจะเห็นชอบให้ตัดทอน เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาแก้แล้ว ก็ต้องรายงานการแก้เรื่องนั้น พร้อมทั้งเหตุผลในการแก้ให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย

ส่วนข้อความที่ไม่ใช่ “สาระสำคัญ” ซึ่งอยู่ใน “เหตุผล” คณะกรรมการกฤษฎีกาจะแก้ก็ได้ เช่นข้อความที่ว่า “ในขณะที่การพัฒนาฝีมือแรงงานให้ประชากรวัยทำงาน มีฝีมือ ความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงาน เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ” เป็นข้อความที่ฟุ่มเฟือย คณะกรรมการกฤษฎีกาตัดออกเองได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากเจ้าของเรื่อง และไม่ต้องรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพราะไม่ใช่เป็นการแก้ “หลักการ” หรือ “เนื้อหา”

การร่างให้ถูกต้องตามสภาพ และหลักวิชา

กฎหมาย เป็นกติกาที่ใช้บังคับในประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้บรรลุผลตามที่มุ่งหวัง การที่จะให้กฎหมายใช้บังคับได้อย่างเหมาะสม และบรรลุผลตามที่มุ่งหวัง จะต้องบัญญัติให้เหมาะสมกับสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

สมมุติว่าจะตรากฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของบุคคล จะเขียนบังคับตายตัวเลยว่า คนหนึ่งจะถือครองที่ดินได้ไม่เกินเท่านั้นเท่านี้ เช่นว่า ไม่เกิน ๒๕ ไร่ จะต้องคำนึงว่าตามสภาพทางสังคมจะปฏิบัติตามได้หรือไม่ คนที่มีที่ดินเกิน ๒๕ ไร่อยู่แล้ว จะ

ทำอย่างไร ถ้าจะให้ขายส่วนที่เกินให้แก่รัฐ รัฐมีฐานะทางเศรษฐกิจดีพอที่จะซื้อที่ดินเหล่านั้นหรือไม่ เหล่านี้เป็นข้อคำนึงถึงก่อนที่จะร่างกฎหมาย ซึ่งถ้าจะทำให้ได้ผลตามที่มุ่งหวัง คือ จำกัดการถือครองที่ดินของบุคคลไม่ให้มากเกินไปคนละ ๒๕ ไร่ ก็จะต้องหามาตรการมาบังคับให้ปฏิบัติได้ เช่น ใครมีที่ดินเกิน ๒๕ ไร่ จะต้องเสียภาษีที่ดินเพิ่มนอกเหนือจากภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น แต่ก็ต้องคำนึงถึงสภาพทางสังคมและเศรษฐกิจ กับจะต้องคำนึงถึงการส่งเสริมเกษตรกรรมอีกด้วยว่า มีความต้องการที่จะทำเกษตรกรรมในเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ซึ่งอาจต้องยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีให้สำหรับผู้ถือครองที่ดินเพื่อทำเกษตรกรรม เป็นต้น

กฎหมายบางฉบับ บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องที่มีหลักวิชา ซึ่งจะต้องร่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ และกระบวนการ ให้ถูกต้องตามหลักวิชาในเรื่องนั้นๆ เช่น ถ้าร่างกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน ก็จะต้องร่างเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ และกระบวนการ ตลอดจนถ้อยคำทางเทคนิคให้ถูกต้องตามหลักวิชาการแรงงาน เป็นต้น

๑.๑.๓ การร่างให้ถูกต้องหลักภาษา

หลักภาษาไทยที่ควรระวังในการร่างกฎหมาย มี ๒ เรื่อง คือ

(๑) รูปประโยค

(๒) ความสัมพันธ์ของข้อความ

รูปประโยค

ประโยค ประกอบด้วยคำต่างๆ ได้แก่ คำนาม คำสรรพนาม คำกริยา คำวิเศษณ์ คำบุพบท คำสันธาน คำอุทาน

ประโยค แต่ละประโยคจะประกอบด้วยส่วนต่างๆ คือ

ประธาน

กริยา

กรรม

คำหรือวลีประกอบประธาน กริยา หรือกรรม

ทุกประโยคจะต้องมี คำประธาน แต่บางกรณีอาจจะคำประธานไว้ในที่เข้าใจก็ได้

ประโยคใดใช้ **สกรรมกริยา** ต้องมีกรรมตามหลังคำกริยาจึงจะทำให้ประโยคนั้นสมบูรณ์ แต่บางกรณีอาจจะคำกริยาไว้ในที่เข้าใจก็ได้

ประโยคใดใช้ **อกรรมกริยา** ไม่มีกรรมตามหลังคำกริยาในประโยคนั้น แต่อาจมีคำหรือวลีประกอบอกรรมกริยาก็ได้

ประโยคในภาษาไทยมีโครงสร้างหลายแบบ แต่พึงสังเกตว่า ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างแบบใด จะต้องมีคำ กริยา เสมอ จึงจะเป็นประโยค ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายจะต้องตรวจสอบข้อความทุกประโยคให้แน่ใจว่ามีคำกริยา ถูกต้องตามหลักภาษาแล้ว

อนึ่ง ในภาษากฎหมาย มีอยู่มากที่ใช้ประโยคแบบ กรรมวาจก ทำนองเดียวกับ passive voice ในภาษาอังกฤษ แต่ไม่นิยมใช้คำว่า “ถูก” ประกอบคำกริยา ยกเว้นกรณีที่มีความหมายในทางไม่ดี จึงจะใช้คำว่า “ถูก” ประกอบคำกริยา เช่น “ถูกลงโทษ” เป็นต้น ส่วนใหญ่จะไม่ใช้คำว่า “ถูก” ประกอบคำกริยา แต่นิยมใช้คำว่า “ได้รับ” “เป็นที่” “ให้เป็นไปตาม” หรือคำอื่นที่มีความหมายในทางถูกกระทำแทนคำว่า “ถูก” เช่น

“คำขอร้องได้รับการตอบสนอง” (แทน “คำขอร้องถูกตอบสนอง”)

“ความสามารถของเขาเป็นที่ยกย่อง” (แทน “ความสามารถของเขาถูกยกย่อง”)

“การคัดเลือกให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด”
(แทน “หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกถูกกำหนดโดยคณะกรรมการ”)

“ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย”
(แทน “ร่างพระราชบัญญัติที่ถูกเห็นชอบโดยรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย”)

ในการร่างกฎหมาย ต้องใช้ข้อความที่กะทัดรัด จึงมักจะรวมประโยคหลายๆ ประโยคเข้าด้วยกัน ทำให้มีคำขยายประธาน คำขยายกริยา หรือคำขยายกรรมยาวๆ เป็นวลีหรืออนุประโยค และอาจมีการเชื่อมประโยคในลักษณะประโยคซ้อน โดยใช้ประธานร่วมหรือกริยาร่วม หรือกรรมร่วม ทำให้สับสนจนความหมายผิดเพี้ยนหรือผิดหลักภาษาได้ง่าย ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องระมัดระวังและอ่านทบทวนให้แน่ใจว่า ถูกหลักภาษาและถูกความมุ่งหมายแล้วทุกประโยค

ต่อไปนี้เป็นตัวอย่างประโยคที่ความหมายผิดเพี้ยน หรือผิดหลักภาษา

ตัวอย่าง ๑

“คำขอนั้นต้องระบุชื่อ อายุ และประวัติของผู้ขอและเอกสารหลักฐาน ประกอบคำขอ”

ข้อความข้างต้นนี้มีคำว่า “ระบุ” เป็นคำกริยาร่วมของ ๒ ประโยค เมื่ออ่านข้อความทั้งหมดแล้วจะพบว่า “ให้ระบุชื่อ อายุ และประวัติของผู้ขอ” ประโยคหนึ่งและ “ให้ระบุเอกสารหลักฐานประกอบคำขอ” อีกประโยคหนึ่ง ซึ่งผิดไปจากความมุ่งหมายที่จะให้ส่งเอกสารหลักฐาน ไม่ใช่เพียง “ระบุ” เหมือนอย่างระบุพยานในการต่อสู้คดีในศาล

ครั้นจะเติมคำว่า “ส่ง” ลงหน้าคำว่า “เอกสาร” ก็จะมีผิดหลักภาษาอีกเพราะ “คำขอ” ซึ่งเป็นคำประธาน ทำหน้าที่ส่งเอกสารไม่ได้ ต้องให้ “ผู้ขอ” เป็นผู้ส่ง

ถ้าจะให้ถูกต้อง ควรเขียนว่า

“ให้ผู้ขอระบุชื่อ อายุ และประวัติของตนเองลงในคำขอ และส่งเอกสารหลักฐานประกอบคำขอด้วย”

ตัวอย่าง ๒

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจ มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็นหรือส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณา”

ข้อความข้างต้น คำว่า “มีอำนาจ” เป็นคำกริยา ส่วนข้อความหลังคำว่า “มีอำนาจ” เป็นคำประกอบคำกริยา “มีอำนาจ” ซึ่งได้แก่คำว่า “มีหนังสือสอบถาม” และคำว่า “เรียก” นอกจากนั้นเป็นคำประกอบคำว่า “เรียก” คือ “เรียกมาชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็น” และ “เรียกมาส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง”

เมื่อแยกความทั้งหมดออกมาเป็นประโยคๆ แล้วจะมีประโยคต่างๆ ดังนี้

ประโยคที่ ๑

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจมีหนังสือสอบถามบุคคลใดๆ”

ประโยคที่ ๒

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น เพื่อประกอบการพิจารณา”

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

๒๑

ประโยคที่ ๓

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา”

เมื่อพิจารณาความในทุกประโยคแล้วจะเห็นว่า บางประโยคความเพี้ยนไปจากความมุ่งหมายที่จะเขียน เช่น

ในประโยคที่ ๑ ตามตัวอักษร คณะกรรมการจะต้องสอบถามเป็นหนังสือ ซึ่งผิดไปจากความมุ่งหมายที่จะให้คณะกรรมการสอบถามโดยวิธีอย่างไรก็ได้ คือ สอบถามเป็นหนังสือ หรือสอบถามด้วยวาจาก็ได้

ในประโยคที่ ๓ ตามตัวอักษร คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้บุคคลใดๆ มาส่งเอกสารหลักฐาน ซึ่งแปลว่า ให้บุคคลนั้นเดินทางมาส่งเอกสารหลักฐานด้วยตัวเองต่อคณะกรรมการ ซึ่งผิดไปจากความมุ่งหมายที่จะให้คณะกรรมการเรียกเอกสารหลักฐานจากบุคคลใดๆ ได้ ส่วนการส่งจะส่งเองหรือส่งทางไปรษณีย์ หรือให้ใครนำมาส่งอย่างไรก็ได้โดยไม่จำกัดว่าจะต้องให้ผู้เดินทางมาส่งด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ

ถ้าจะให้ถูกต้อง อาจเขียนว่า

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดๆ หรือเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำ เพื่อประกอบการพิจารณา”

เขียนเพียงเท่านี้ก็มีความตามจุดมุ่งหมายแล้ว คือมีอำนาจเรียกเอกสารหลักฐาน และมีอำนาจเรียกคนมาให้ถ้อยคำ ซึ่งคำว่า “ให้ถ้อยคำ” นั้น จะเป็นให้ข้อเท็จจริง หรือให้ความเห็นก็ได้ ไม่จำเป็นต้องเขียนว่า “มาชี้แจงข้อเท็จจริง และแสดงความคิดเห็น” ส่วนการ “มีหนังสือสอบถาม” ทำได้อยู่แล้ว ไม่มีใครห้ามไม่ให้ทำได้ จึงไม่จำเป็นต้องเขียน แต่การเรียกเอกสารหลักฐานหรือเรียกคนมานั้น เป็นการบังคับให้ผู้ถูกเรียก “ส่ง” หรือ “มา” จึงต้องเขียน

ตัวอย่าง ๓

“สถานฝึกอบรมฝีมือแรงงาน รวมทั้งหลักสูตรการฝึกอบรม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด”

ข้อความข้างต้นนี้ เขียนเป็นประโยคกรรมวาจก (passive voice) คือ เอาคำว่า “สถานฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และหลักสูตรการฝึกอบรม” ซึ่งเป็นส่วนของ “กรรม” ในประโยคกรรมตวจาก (active voice) มาเป็นคำ “ประธาน” ของคำกิริยา “ให้เป็นไป” และ

เชื่อมต่อไปอีกว่า “หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด” ด้วยคำว่า “ตาม” ความข้างต้นนี้ มี ๒ ประโยค มีคำกริยา ๒ คำ คือ “ให้เป็นไป” คำหนึ่ง และ “กำหนด” อีกคำหนึ่ง

ถ้าเขียนเป็นประโยคกรตุจาก จะเป็นประโยคเดียวมีคำกริยาคำเดียว ซึ่งความเต็มในประโยคกรตุจากจะเป็นดังนี้

“ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และหลักสูตรการฝึกอบรม”

จะเห็นได้ว่า ความตามตัวอย่าง ๓ มีความหมายผิดเพี้ยนไปจากหลักการที่กำหนดให้เขียน ซึ่งจะทำให้มีปัญหาในภาคปฏิบัติเช่น “ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ของสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงาน” ก็จะมีปัญหาว่ากำหนดได้อย่างไร “ให้คณะกรรมการกำหนดวิธีการของสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงาน” ก็มีปัญหาว่า สถานฝึกอบรมฝีมือแรงงาน เป็น “สถานที่” จะกำหนดวิธีการของสถานที่ได้อย่างไร “ให้คณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขของสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงาน” ก็จะมีปัญหาว่ากำหนดได้อย่างไร เป็นต้น

ความข้างต้น ถ้าจะเขียนเป็นประโยคกรตุจากให้มีความหมายตรงกับหลักการโดยไม่ผิดเพี้ยน ควรจะเขียนว่า

“ลักษณะของสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และหลักสูตรการฝึกอบรม รวมทั้งวิธีการฝึกอบรม ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด”

เมื่อเขียนในลักษณะนี้ สิ่งที่คณะกรรมการจะต้องกำหนดก็คือ “ลักษณะ” ของสถานฝึกอบรมฝีมือแรงงาน และ “หลักสูตรการฝึกอบรม” กับ “วิธีการฝึกอบรม” ตรงตามหลักการที่ต้องการให้คณะกรรมการกำหนดไม่ผิดเพี้ยน

ความสัมพันธ์ของข้อความ

ความสัมพันธ์ของข้อความอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๔ ประการ คือ

- (ก) ความสัมพันธ์ระหว่างคำประธาน-กริยา-กรรม-คำประกอบ
- (ข) ความสัมพันธ์ระหว่างคำที่แยกคร่อมข้อความ
- (ค) ความสัมพันธ์ระหว่างคำรวมกับคำแยก
- (ง) ความสัมพันธ์ระหว่างคำหลักกับคำขยาย

(ก) ความสัมพันธ์ระหว่างคำประธาน-กริยา-กรรม-คำประกอบ

ในกรณีที่เป็นประโยคซ้อน โดยจะเป็นประโยคแบบประธานร่วมหรือกริยาร่วมหรือกรรมร่วมก็ตามจะต้องร่วมกันได้โดยสัมพันธ์กลมกลืนกันระหว่างคำประธาน-กริยา-กรรมของทุกประโยคด้วย

ตัวอย่างที่ ๑**รัฐบาลประกาศห้ามขึ้นราคาสินค้าและบริการ**

ข้อความข้างต้นนี้ มี ๒ ประโยค ประโยคแรก “ห้ามขึ้นราคาสินค้า” ถูกต้อง แต่ประโยคหลังจะเป็น “ห้ามขึ้นราคาบริการ” ไม่ถูก ต้องเติมคำว่า “ค่า” ลงหน้า “บริการ” จึงจะถูกต้อง เพราะบริการไม่มี “ราคา” มีแต่ “ค่า” จึงต้องเป็น “ห้ามขึ้นค่าบริการ”

ตัวอย่างที่ ๒**การตั้ง การเปลี่ยนแปลง การยุบ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และของหัวหน้าส่วนราชการให้เป็นไปตามระเบียบ**

ข้อความข้างต้นนี้ คำว่า “การตั้ง” “การเปลี่ยนแปลง” “การยุบ” และ “การกำหนดอำนาจหน้าที่” เป็นคำประธาน คำว่า “ของส่วนราชการ” และ “ของหัวหน้าส่วนราชการ” เป็นคำประกอบประธานทุกคำ คำว่า “ให้เป็นไป” เป็นคำกริยาร่วมของคำประธานทั้ง ๔ คำ

เมื่อแยกข้อความทั้งหมดออกเป็นประโยคๆ จะมีประโยคดังนี้

ประโยคที่ ๑

“การตั้งของส่วนราชการและของหัวหน้าส่วนราชการให้เป็นไปตามระเบียบ”

ประโยคที่ ๒

“การเปลี่ยนแปลงของส่วนราชการและของหัวหน้าส่วนราชการให้เป็นไปตามระเบียบ”

ประโยคที่ ๓

“การยุบของส่วนราชการและของหัวหน้าส่วนราชการให้เป็นไปตามระเบียบ”

ประโยคที่ ๔

“การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและของหัวหน้าส่วนราชการ

ให้เป็นไปตามระเบียบ”

เมื่อพิจารณาความในแต่ละประโยคแล้ว จะเห็นว่าประโยคที่ ๑ ประโยคที่ ๒ และประโยคที่ ๓ ไม่ถูกหลักภาษา คงมีแต่ประโยคที่ ๔ เท่านั้นที่อ่านได้ความถูกต้องตามหลักภาษา

การใช้คำประกอบประธานร่วมในกรณีเช่นนี้ใช้ไม่ได้ เพราะคำประกอบประธานที่ใช้ร่วมกันนั้นเข้ากับประธานบางคำไม่ได้ และทำให้คำประธานไม่สัมพันธ์กลมกลืนกับคำกริยาไปด้วย

ในกรณีเช่นนี้ต้องแยกประโยคโดยใช้คำประกอบประธานให้สัมพันธ์กลมกลืนเข้ากันได้กับคำประธานและคำกริยาทุกประโยค เช่นเขียนว่า

การตั้ง การเปลี่ยนแปลง และการยุบส่วนราชการ ตลอดจนการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และของหัวหน้าส่วนราชการ ให้เป็นไปตามระเบียบ

เมื่อเขียนเช่นนี้ก็จะแยกประโยคได้ดังนี้

ประโยคที่ ๑

“การตั้งส่วนราชการให้เป็นไปตามระเบียบ”

ประโยคที่ ๒

“การเปลี่ยนแปลงส่วนราชการให้เป็นไปตามระเบียบ”

ประโยคที่ ๓

“การยุบส่วนราชการให้เป็นไปตามระเบียบ”

ประโยคที่ ๔

“การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามระเบียบ”

ประโยคที่ ๕

“การกำหนดอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการให้เป็นไปตามระเบียบ

ทั้งนี้ ทุกประโยคอ่านได้ความสมบูรณ์ถูกต้องตามหลักภาษา

(ข) ความสัมพันธ์ระหว่างคำที่แยกคร่อมข้อความ

มีคำบางคำที่แยกคร่อมข้อความ เช่น

หาอาจ	(ดำเนินการ)	ได้ไม่
มีอาจ	(ดำเนินการ)	ได้
หาได้	(ดำเนินการ)	ไม่
จะ	(ดำเนินการ)	ก็ได้
จึง	(ดำเนินการ)	มิได้
ไม่ว่าจะ	(พิจารณาในทางนิตินัย)	หรือ (ในทางพฤตินัย)
ส่ง	(เอกสารหลักฐาน)	ไป (มา)
จัดหา	(สถานศึกษา)	ให้
กระทำ	(การใดๆ)	ได้
ทำ	(หลักสูตรใหม่)	ขึ้น
เสนอ	(ความเห็น)	ต่อ
ให้	(คำแนะนำ)	แก่
ผู้ใด	(มีรัก)	ผู้นั้น (มีทุกข์)

คำที่แยกคร่อมข้อความในทำนองนี้ เมื่อแต่งประโยคยาวๆ ใช้ข้อความที่ถูกคร่อมยาวๆ มักจะลืมนำคร่อมตัวท้าย จึงต้องคอยตรวจสอบกันลืมนำ

ตัวอย่างที่ ๑

เมื่อล่วงเลยระยะเวลาที่ประสงค์จะขอลาออกจากราชการแล้ว และไม่ทราบว่าจะได้รับอนุญาตให้ลาออกหรือไม่ ก็หาได้ดำเนินการประการใด ที่จะแสดงให้เห็นว่ายังคงประสงค์จะขอลาออกจากราชการตามที่ได้ยื่นหนังสือขอลาออกไว้เดิม แต่กลับปรากฏว่าผู้นี้ยังคงปฏิบัติราชการตามปกติตลอดมา

ความในตัวอย่างนี้ ใช้คำว่า “หาได้” แต่ไม่มีคำว่า “ไม่” ตามหลัง จึงไม่ถูกหลักภาษา ถ้าจะให้ถูก ต้องเติมคำว่า “ไม่” ลงหลังคำว่า “เดิม” อีกคำหนึ่ง

ตัวอย่างที่ ๒

คำว่า ก่อหนี้ผูกพัน หมายถึง การทำข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายให้เป็นเงิน สิ่งของ หรือบริการ ไม่ว่าจะเกิดจากการกู้ยืม การซื้อ การจ้าง โดยใช้เครดิต

ความในตัวอย่างนี้ใช้คำว่า “ไม่ว่าจะ” แต่ไม่มีคำว่า “หรือ” ตามหลัง จึงไม่ถูกหลักภาษา ถ้าจะให้ถูก ต้องเติมคำว่า “หรือ” ลงระหว่างคำว่า “การซื้อ” กับ “การจ้าง”

ตัวอย่างที่ ๓

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติที่สภาเทศบาลมีมติเห็นชอบแล้ว ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งร่างเทศบัญญัตินั้น พร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นชอบด้วยเพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่

ความในตัวอย่างนี้ใช้คำว่า “ส่ง” แต่ไม่มีคำว่า “ไป” ตามหลัง จึงไม่ถูกหลักภาษา ถ้าจะให้ถูก ต้องเปลี่ยนคำว่า “เพื่อ” เป็น “ไป”

ตัวอย่างที่ ๔

ถ้าข้าราชการผู้ใดมีอายุห้าสิบปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุได้

ความในตัวอย่างนี้ ใช้คำว่า “ผู้ใด” แต่ไม่มีคำว่า “ผู้นั้น” ตามหลัง จึงไม่ถูกหลักภาษา ถ้าจะให้ถูก ต้องเติมคำว่า “ผู้นั้น” ลงระหว่างคำว่า “ให้” กับคำว่า “ลาออก”

(ค) ความสัมพันธ์ระหว่างคำรวมกับคำแยก

ในกรณีที่ใช้คำรวม แล้วแยกรายละเอียดของคำรมนั้นออกมา รายละเอียดนั้นต้องสัมพันธ์สอดคล้องกับคำรวม

ตัวอย่าง

เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

๑. ภาษีอากร
๒. พันธบัตร
๓. เงินกู้

ตามตัวอย่างนี้ใช้คำว่า “รายได้” เป็นคำรวม และแยกรายละเอียดออกมาเป็น “ภาษีอากร” “พันธบัตร” และ “เงินกู้” สำหรับ “ภาษีอากร” และ “เงินกู้” เป็น “รายได้” สอดคล้องกัน แต่คำว่า “พันธบัตร” ไม่ใช่รายได้ ไม่สอดคล้องกัน ต้องแก้เป็น “การจำหน่ายพันธบัตร” จึงจะเป็น “รายได้” สอดคล้องกัน

(ง) ความสัมพันธ์ระหว่างคำหลักกับคำขยาย

ในกรณีที่ใช้คำหลัก แล้วมีคำขยายคำหลักนั้น คำหลักกับคำขยายต้องสัมพันธ์ สอดคล้องกัน

ตัวอย่าง ๑

ผู้ผลิตสารระเหยต้องจัดให้มีเครื่องหมายที่ภาชนะบรรจุสารระเหย เพื่อเป็นคำเตือนหรือข้อควรระวังในการใช้สารระเหยดังกล่าว

ข้อความในตัวอย่างนี้ใช้คำว่า “เครื่องหมาย” เป็นคำหลัก และใช้คำว่า “คำเตือน” กับ “ข้อควรระวัง” เป็นคำขยาย ซึ่งไม่สอดคล้องกัน เพราะ “เครื่องหมาย” ไม่ได้เป็นคำๆ หรือข้อๆ จึงไม่ถูกหลักภาษา ถ้าจะให้ถูก ต้องเปลี่ยนคำว่า “เครื่องหมาย” เป็น “ข้อความ” จึงจะสอดคล้องกัน เพราะ “ข้อความ” เป็น “คำ” และ “ข้อ” ได้

ตัวอย่าง ๒

ผู้ผลิตสารระเหยต้องจัดให้มีภาพ เครื่องหมาย หรือข้อความ ที่ภาชนะบรรจุสารระเหยเพื่อเป็นคำเตือนให้ระวังการใช้สารระเหยดังกล่าว

ข้อความในตัวอย่างนี้ใช้คำว่า “ภาพ” “เครื่องหมาย” และ “ข้อความ” เป็นคำหลัก และใช้คำว่า “คำเตือน” เป็นคำขยาย ซึ่งไม่สอดคล้องกันทุกคำ เพราะ “ภาพ” และ “เครื่องหมาย” ไม่เป็น “คำ” มีแต่ “ข้อความ” เท่านั้นที่เป็น “คำ” จึงใช้คำว่า “คำเตือน” ร่วมกันไม่ได้ ต้องเปลี่ยนคำว่า “คำเตือน” เป็น “การเตือน” จึงจะใช้ได้ เพราะ “การเตือน” เตือนด้วยเครื่องหมายก็ได้ เตือนด้วยภาพก็ได้ เตือนด้วยข้อความก็ได้

ตอนที่ ๑.๒ การร่างให้แน่นอน

ความแน่นอน คือ ความไม่ผิดเพี้ยน การร่างกฎหมายให้มีความแน่นอน คือ ร่างให้เข้าใจตรงกันแน่นอน ไม่ให้แปลความหมายได้หลายนัย และร่างให้ยืนยันทันแน่นอน ไม่ให้โต้แย้งได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักในการร่างกฎหมายที่มองเตสกิเออร์ ปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศสได้ให้ไว้ประการหนึ่งว่า

“กฎหมายนั้น ไม่ควรบัญญัติให้มีปัญหาโต้เถียงกัน”

การร่างกฎหมายไม่ให้มีปัญหาโต้เถียงกัน ต้องร่างให้มีลักษณะ ๒ ประการ คือ

ประการที่ ๑ ร่างให้ชัดเจน

ประการที่ ๒ ร่างให้รัดกุม

๑.๒.๑ การร่างให้ชัดเจน

การร่างให้ชัดเจน คือ ร่างให้เป็นทีเข้าใจตรงกันเป็นที่แน่นอน ไม่คลุมเครือ ไม่ให้แปลความหมายได้หลายนัย โดยร่างให้ชัดเจนในถ้อยคำ และชัดเจนในเนื้อความ

การร่างให้ชัดเจนในถ้อยคำ

ถ้อยคำในกฎหมายต้องเป็นคำที่มีความหมายแน่นอน ไม่ชวนสงสัยให้แปลความหมายได้หลายนัย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พึงระวังในการใช้ถ้อยคำที่ชวนให้สับสน ดังต่อไปนี้

คำเหมือนกัน - คำต่างกัน

การตีความกฎหมาย มีหลักในการตีความตามตัวอักษรว่า ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า คำที่เหมือนกันมีความหมายอย่างเดียวกัน คำที่ต่างกันมีความหมายต่างกัน

ดังนั้น ในการร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน ต้องใช้คำอย่างเดียวกันในกรณีที่ประสงค์จะให้ความหมายอย่างเดียวกัน และใช้คำต่างกันในกรณีที่ประสงค์จะให้ความหมายต่างกัน

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

สาขาอาชีพที่จะจัดให้มีการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ให้ศูนย์ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานออกหนังสือรับรองให้แก่ผู้ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานตามมาตรฐานฝีมือแรงงานที่กำหนด หนังสือรับรองดังกล่าวให้ระบุสาขาวิชาชีพด้วย

ข้อความในร่างกฎหมาย ตามตัวอย่างข้างต้น ในวรรคแรกใช้คำว่า “สาขาอาชีพ” ในวรรคสองใช้คำว่า “สาขาวิชาชีพ” ถ้าใช้คำต่างกันเช่นนี้ ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีความหมายต่างกัน คือ “สาขาอาชีพ” หมายถึง สาขาที่ทำมาหากิน เช่น ช่างตัดผม ช่างไม้ ช่างปูน ช่างเหล็ก ส่วน “สาขาวิชาชีพ” หมายถึง สาขาอาชีพที่ต้องใช้ความรู้เฉพาะทาง ซึ่งเป็นวิชาที่ต้องใช้ในการประกอบวิชาชีพนั้น เช่น วิศวกรรม สถาปัตยกรรม แพทย์ ผู้ที่ไม่สำเร็จการศึกษาในสาขานั้นจะประกอบวิชาชีพเช่นนั้นไม่ได้ จะเห็นได้ว่าคำสองคำนี้มีความหมายไม่เหมือนกัน ดังนั้น ในร่างกฎหมายตามตัวอย่าง “สาขาอาชีพ” ที่คณะกรรมการประกาศกำหนดตามวรรคหนึ่งนั้น กำหนดตามลักษณะงานที่ทำ ส่วน “สาขาวิชาชีพ” ที่จะต้องระบุในหนังสือรับรองตามวรรคสอง ระบุว่าผู้ผ่านการทดสอบฝีมือแรงงานนั้นสามารถทำงานในตำแหน่งที่ใช้วิชาชีพใดได้บ้าง

อันที่จริง จุดประสงค์ในการร่างกฎหมายดังกล่าว คงต้องการให้ระบุ “สาขาอาชีพ” ในหนังสือรับรอง เช่นเดียวกับที่ให้คณะกรรมการประกาศกำหนด “สาขาอาชีพ” ที่ให้ทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน แต่เมื่อร่างกฎหมายโดยใช้ถ้อยคำต่างกัน ก็ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีความหมายต่างกัดังกล่าว ซึ่งอาจทำให้ความหมายผิดเพี้ยนไปจากจุดประสงค์ของกฎหมาย

ผู้ร่างกฎหมายต้องระวังการใช้ถ้อยคำทำนองนี้ โดยถ้าประสงค์จะให้มีความหมายอย่างเดียวกัน ต้องใช้คำอย่างเดียวกัน ถ้าประสงค์จะให้มีความหมายต่างกัน ต้องใช้คำต่างกัน

คุณกาญจนารัตน์ ลิวิโรจน์ เขียนไว้ในวิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต เรื่อง “การร่างกฎหมาย” ว่าเป็นการใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมายให้ลงรอยกัน โดย

- (๑) ไม่ใช่ถ้อยคำที่แตกต่างกันให้หมายความถึงสิ่งเดียวกัน
- (๒) ไม่ใช่ถ้อยคำอย่างเดียวกันให้หมายความถึงสิ่งที่แตกต่างกัน หรือไม่ใช่ถ้อยคำที่มีความหมายถึงสิ่งหนึ่งไปให้หมายความถึงสิ่งอื่น
- (๓) ไม่ใช่ถ้อยคำที่เหมือนกันหรือใกล้เคียงกันเพื่อแสดงถึงสิ่งที่ต่างกันในสาระ
- (๔) ไม่ใช่ถ้อยคำที่แตกต่างกันเพื่อแสดงถึงสิ่งที่เหมือนกันในสาระ

เพื่อป้องกันความสับสนในการใช้ถ้อยคำดังกล่าว ผู้ร่างกฎหมายจะต้องอ่านทบทวนคำในมาตราต่างๆ ที่ร่างขึ้น เพื่อให้ใช้ถ้อยคำที่เหมือนกันในกรณีที่ต้องการให้ความหมายอย่างเดียวกันและให้ใช้ถ้อยคำที่ต่างกันในกรณีที่ต้องการให้ความหมายต่างกัน

คำแคบ - คำกว้าง

ในการร่างกฎหมายบางมาตรา มีการอ้างถึงกฎหมายอื่น ซึ่งอาจอ้างถึงกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งแต่เพียงฉบับเดียวหรืออาจอ้างถึงกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเดียวกันในกรณีเช่นนี้ ถ้าอ้างถึงกฎหมายฉบับเดียว ต้องใช้คำว่า “กฎหมายว่าด้วย” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายอย่างแคบ ถ้าอ้างถึงกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเดียวกัน ต้องใช้คำว่า “กฎหมายเกี่ยวกับ” ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้าง

ตัวอย่าง ๑

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๑

รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ.....

คำว่า “กฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ” ตามรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวเป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้าง คือหมายถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการศึกษาในระดับชาติซึ่งจะมีชื่ออย่างไรก็ได้ เช่นอาจมีชื่อว่าพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ หรือชื่ออื่นก็ได้

ตัวอย่าง ๒

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ในระหว่างการศึกษายกระดับฝีมือแรงงาน หรือฝึกเปลี่ยนสาขาอาชีพให้นายจ้างยังคงมีหน้าที่ต่อลูกจ้างตามกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน

คำว่า “กฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน” ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ดังกล่าว เป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้าง คือหมายถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับแรงงานทุกฉบับ ซึ่งจะมีชื่ออย่างไรก็ตาม เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ เป็นต้น

ถ้าจะให้ความหมายอย่างแคบ คือหมายถึง พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ หรือ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ ฉบับใดฉบับหนึ่ง แต่เพียงฉบับเดียว จะต้องใช้ว่า

“กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์”

“กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน”

ทั้งนี้ แล้วแต่จะให้หมายถึงกฎหมายฉบับใด

คำสามัญ - คำเฉพาะ

ถ้าจะให้คำใดมีความหมายอย่างที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ก็ใช้ “คำสามัญ” อันเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไป ซึ่งคำนั้นจะต้องมีอยู่ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน และพจนานุกรมให้ความหมายไว้เป็นที่ชัดเจน

ถ้าจะให้คำใดมีความหมายเป็นการเฉพาะเจาะจงว่าหมายถึงอะไรโดยเฉพาะ จะต้องเพิ่มข้อความอธิบายขยายความ หรือเขียนคำนิยามไว้ เช่น

“ทรัพย์สิน” และ “ทรัพย์สิน” เป็นคำสามัญ ซึ่งมีอยู่ในพจนานุกรม และใช้อยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ไม่ต้องขยายความหรือเขียนคำนิยาม

“สินทรัพย์” เป็นคำเฉพาะ ต้องขยายความหรือเขียนคำนิยาม

“ผ่าน” เป็นได้ทั้งคำสามัญและคำเฉพาะ คือ “ผ่าน” ที่เป็นคำสามัญ แปลว่า “ล่วงพ้นไป” เช่น “ผ่านการฝึกอบรม” หมายถึงว่า ได้รับการฝึกอบรมครบตามกำหนดแล้วโดยไม่คำนึงถึงผล ส่วน “ผ่าน” ซึ่งเป็นคำเฉพาะที่ใช้ในการศึกษา แปลว่า “สำเร็จ” เช่น “ผ่านการสอบ” หมายถึงว่า “สอบได้” ไม่ใช่เพียงสอบเสร็จโดยไม่คำนึงถึงผลได้ตก

ตัวอย่าง

เมื่อฝึกครบตามหลักสูตรและวัดผลแล้ว ให้ผู้ดำเนินการฝึกออกหนังสือรับรองให้แก่ผู้ผ่านการฝึก

คำว่า “ผ่าน” ตามตัวอย่างนี้เป็นคำเฉพาะ หมายถึง สำเร็จโดยผ่านการวัดผลด้วย ถ้าความตามตัวอย่างข้างต้นไม่มีคำว่า “และวัดผลแล้ว” ขยายความไว้ คำว่า “ผ่าน” จะเป็นคำสามัญที่หมายถึง “ล่องผ่านไป” โดยไม่คำนึงถึงการวัดผลได้ตก คือ หมายถึงฝีกครบตามหลักสูตรเท่านั้น ส่วนผลการฝึกจะได้ดีเพียงใดหรือไม่ ไม่คำนึงถึง

อนึ่ง ชื่อของพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มี พ.ศ. ต่อท้ายนั้น เป็นคำเฉพาะ เช่น

“พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘” เป็นคำเฉพาะ ถ้าเป็นคำสามัญจะใช้ว่า “กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์” ทั้งนี้ ไม่ใช่ว่า “พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์” โดยไม่มี “พ.ศ. ๒๕๑๘” ตามท้าย

“พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑” เป็นคำเฉพาะ ถ้าเป็นคำสามัญจะใช้ว่า “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” ทั้งนี้ ไม่ใช่ว่า “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน” โดยไม่มี “พ.ศ. ๒๕๔๑” ตามท้าย

สำหรับประมวลกฎหมาย ซึ่งไม่มี “พ.ศ.” ตามท้าย ถ้าเป็นคำสามัญ จะใช้ว่า “กฎหมายว่าด้วย.....” เช่น “กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา” “กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง” หรือเรียกรวมว่า “กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ” แต่ถ้าเป็นคำเฉพาะจะใช้คำว่า “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” “ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”

ในเรื่องชื่อของพระราชบัญญัติ นั้น ถ้าใช้คำเฉพาะโดยมี “พ.ศ.” ตามท้าย จะหมายถึงพระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. นั้น ฉบับเดียว แต่ถ้าใช้คำสามัญว่า “กฎหมายว่าด้วย.....” จะหมายถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องนั้นที่ใช้อยู่ขณะนั้นทุกฉบับ ทั้งฉบับเดิม และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และถ้ามีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งฉบับเมื่อใด ก็จะมีหมายถึงฉบับใหม่ที่ใช้อยู่ต่อมานั่นเอง ทั้งหมายรวมถึงประกาศของคณะปฏิวัติที่ว่าด้วยเรื่องนั้นด้วย

พึงสังเกตด้วยว่า การเรียกชื่อกฎหมายต่างๆ เป็นคำสามัญว่า “กฎหมายว่าด้วย.....” นั้น เนื่องจากคำที่อยู่หลังคำว่า “ว่าด้วย” ต้องเป็นคำนาม ฉะนั้นถ้าชื่อกฎหมายที่เป็นคำเฉพาะขึ้นต้นด้วยคำกริยา จะต้องเติมคำว่า “การ” ลงข้างหน้า เพื่อให้เป็นคำนามเสียก่อน จึงจะตามท้ายคำว่า “ว่าด้วย” ได้

ตัวอย่าง

คำเฉพาะ “พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑”

คำสามัญ “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน” (เดิมคำว่า “การ” ลงข้างหน้า

แต่ถ้า ชื่อกฎหมายที่เป็นคำเฉพาะขึ้นต้นด้วยคำนามอยู่แล้ว ก็ไม่ต้องเติมคำว่า “การ” ลงข้างหน้า

ตัวอย่าง

คำเฉพาะ “พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘”

คำสามัญ “กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์” (ไม่ต้องเติมคำว่า “การ” ลงข้างหน้า เพราะคำว่า “แรงงานสัมพันธ์” เป็นคำนามอยู่แล้ว)

การร่างให้ชัดเจนในเนื้อหา

การร่างกฎหมาย ต้องร่างให้ชัดเจนในเนื้อหา คือร่างให้เนื้อความเป็นที่เข้าใจได้แน่นอน ไม่คลุมเครือ ไม่ให้แปลความหมายได้เป็นหลายนัย

ตัวอย่าง ๑

“เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษารถ หรือเรือดัดเพลิง”

ความนี้ต้องการจะเขียนว่า “จัดให้มีและบำรุงรักษารถดับเพลิงหรือเรือดัดเพลิง” แต่เมื่อมาย่อลงเขาคำว่า “หรือ” มาเชื่อมคำว่า “รถ” กับ “เรือ” โดยใช้คำว่า “ดับเพลิง” เป็นคำประกอบ ความก็เพี้ยนไป เพราะคำว่า “เรือดัดเพลิง” เป็นชื่อเต็ม เป็นคำเดียวเหมือนกับคำว่า “รถยนต์” หรือ “เรือยนต์” ซึ่งแยกคำว่า “รถ” กับ “ยนต์” หรือ “เรือ” กับ “ยนต์” ออกจากกันไม่ได้ เมื่อเขาคำว่า “รถ” กับ “เรือดัดเพลิง” มาเชื่อมกัน ก็จะกลายเป็นให้เทศบาลจัดให้มีและบำรุงรักษา “รถ” ทุกชนิด ไม่ใช่เพียง “รถดับเพลิง” อย่างเดียว

ตัวอย่าง ๒

“เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่สำหรับการเล่นกีฬาและพลศึกษา”

ความข้างต้นนี้ต้องการจะเขียนว่า เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีและดูแลบำรุงรักษา

สนามกีฬาและสถานที่สำหรับออกกำลังกาย แต่เมื่อเขียนว่า “สถานที่สำหรับพลศึกษา” ก็
จะกลายเป็น “โรงเรียนสอนพล” ไป ต้องเปลี่ยนคำว่า “พลศึกษา” เป็น “การออกกำลังกาย” หรือ “การบริหารร่างกาย” จึงจะเอาคำว่า “และ” มาเชื่อมต่อกับคำว่า “การเล่นกีฬา”
ซึ่งเป็นอาการนามด้วยกันได้

ตัวอย่าง ๓

**“ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้เทศบาลใดอยู่ในความดูแลของกระทรวง-
มหาดไทยโดยตรง ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของ
คณะรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา”**

ความข้างต้นนี้ไม่ชัดว่า ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศอะไร
ประกาศ “ความจำเป็น” หรือประกาศ “ให้เทศบาลอยู่ในความดูแลของกระทรวง
มหาดไทยโดยตรง”

ถ้าจะให้ชัดจะต้องแก้เป็นว่า

**“ในกรณีที่มีความจำเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความ
เห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะประกาศให้เทศบาลใดอยู่ในความดูแลของกระทรวง
มหาดไทยโดยตรงก็ได้ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”**

ตัวอย่าง ๔

“ห้ามมิให้บุคคลใดจัดให้ผู้อื่นขอกทานหรือหลบหนีจากสถานสงเคราะห์”

ความข้างต้นไม่ชัดว่า “บุคคลใดหลบหนี” หรือ “คนขอกทานหลบหนี” ถ้าจะให้
ชัดจะต้องแก้เป็นว่า

**“ห้ามมิให้บุคคลใดจัดให้ผู้อื่นขอกทานหรือจัดให้ผู้รับการสงเคราะห์หลบหนี
จากสถานสงเคราะห์”**

ตัวอย่าง ๕

**“กรรมการที่ไม่มาประชุม หรือมาประชุมแต่ไม่มีชื่อในรายงานการประชุม
หรือมีชื่อในรายงานการประชุม แต่ไม่มาประชุม ไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม และ
ต้องคืนเบี้ยประชุมที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ และอาจถูกพิจารณาโทษทางวินัยถ้าผู้
นั้นเป็นข้าราชการ”**

ความข้างต้นนี้ไม่ชัดเจนว่ากรรมการซึ่งเป็นข้าราชการที่อาจถูกพิจารณาโทษทางวินัยนั้น คือคนที่ทำอะไร เพราะกรรมการในความข้างต้นนี้ แบ่งได้เป็นผู้ทำการต่างๆ หลายจำพวกคือ

- กรรมการที่ไม่มาประชุม
- กรรมการที่มาประชุม แต่ไม่มีชื่อในรายงานการประชุม
- กรรมการที่มีชื่อในรายงานการประชุมแต่ไม่มาประชุม
- กรรมการที่ไม่คืนเบี้ยประชุมที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ

ถ้าอ่านตามหลักไวยากรณ์ โดยถือว่า “กรรมการ” เป็นคำประธานร่วมของประโยค ๓ ประโยคคือ

- กรรมการที่ไม่มิสิทธิได้รับเบี้ยประชุม
- กรรมการที่ต้องคืนเบี้ยประชุมที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ
- กรรมการที่อาจถูกพิจารณาโทษทางวินัย

ความข้างต้นนี้จะอ่านได้ความไขว้เขวเป็นว่า กรรมการที่ทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังกล่าวข้างต้น ถ้าเป็นข้าราชการอาจถูกพิจารณาโทษทางวินัย แม้เพียงไม่มาประชุมก็อาจถูกพิจารณาโทษทางวินัย มาประชุมแล้วแต่ไม่มีชื่อในรายงานการประชุมก็อาจถูกพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งผิดไปจากเนื้อความที่ถูกต้องของเรื่อง

เรื่องนี้เนื้อความสำคัญที่ต้องการกล่าวถึงมีอยู่ ๒ ประการ คือ

ประการที่ ๑ กล่าวถึงกรรมการผู้ไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม ได้แก่ ผู้ไม่มาประชุม ผู้มาประชุมแต่ไม่มีชื่อในรายงานการประชุมและผู้มีชื่อในรายงานการประชุมแต่ไม่มาประชุม ซึ่งจะต้องคืนเบี้ยประชุมที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ

ประการที่ ๒ กล่าวถึงผู้อาจถูกพิจารณาโทษทางวินัย ได้แก่ กรรมการที่เป็นข้าราชการซึ่งรับเบี้ยประชุมไปโดยทั้งที่รู้หรือไม่รู้ว่ามีสิทธิได้รับ

จึงควรเขียนแยกข้อความให้ได้ความชัดเจนในเนื้อความทั้ง ๒ ประการนั้น เช่น เขียนว่า

“กรรมการที่ไม่มาประชุม หรือมาประชุมแต่ไม่มีชื่อในรายงานการประชุม หรือมีชื่อในรายงานการประชุมแต่ไม่มาประชุม ไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยประชุม ผู้ได้รับ

เบี้ยประชุมไปโดยไม่มีสิทธิจะต้องคืนเบี้ยประชุมที่ได้รับไปนั้น และถ้าผู้นั้นเป็นข้าราชการ รับเบี้ยประชุมไปโดยทั้งที่รู้ยู่่าไม่มีสิทธิได้รับอาจถูกพิจารณาโทษทางวินัย”

ตัวอย่าง ๖

“ให้นายจ้างแต่งตั้งกรรมการนายจ้างจากผู้ซึ่งเป็นนายจ้าง หรือจากผู้เป็นกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของบริษัทหรือหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วน หรือลูกจ้าง ซึ่งมีอำนาจทำการแทนนายจ้างสำหรับกรรมการจ้าง การให้บำเหน็จ การลดค่าจ้าง หรือการเลิกจ้าง มีจำนวนไม่เกินจำนวนกรรมการลูกจ้าง”

ข้อความตามตัวอย่างข้างต้นนี้ ไม่ชัดเจนว่า ความที่ว่า “ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการแทนนายจ้างสำหรับกรรมการจ้าง การให้บำเหน็จ การลดค่าจ้าง หรือการเลิกจ้าง” นั้น ประกอบเฉพาะคำว่า “ลูกจ้าง” หรือประกอบคำว่า “ผู้เป็นกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของบริษัทหรือหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วน” ด้วย หรืออีกนัยหนึ่งกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของบริษัท หรือหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนที่จะแต่งตั้งเป็นกรรมการนายจ้างได้ จะต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการแทนนายจ้างในกรณีดังกล่าวด้วยหรือไม่

ถ้าประสงค์จะให้แต่งตั้งกรรมการนายจ้าง จากผู้เป็นกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของบริษัท หรือหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วนได้โดย ไม่จำกัดเฉพาะผู้มีอำนาจหน้าที่ทำการแทนนายจ้างในกรณีดังกล่าว จะต้องเขียนให้คำว่า “ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ทำการแทนนายจ้างสำหรับกรรมการจ้าง การให้บำเหน็จ การลดค่าจ้าง หรือการเลิกจ้าง” ให้ประกอบเฉพาะคำว่า “ลูกจ้าง” คือเขียนว่า

“ให้นายจ้างแต่งตั้งกรรมการนายจ้างจากผู้ซึ่งเป็นนายจ้าง หรือจากผู้เป็นกรรมการหรือผู้ถือหุ้นของบริษัท หรือหุ้นส่วนของห้างหุ้นส่วน หรือจากลูกจ้างซึ่งมีอำนาจทำการแทนนายจ้างสำหรับกรรมการจ้าง การให้บำเหน็จ การลดค่าจ้างหรือการเลิกจ้าง มีจำนวนไม่เกินจำนวนกรรมการลูกจ้าง”

เมื่อเดิมคำว่า “จาก” ลงไปหน้าคำว่า “ลูกจ้าง” ก็แยกความออกมาชัดเจนให้เห็นว่า ข้อความข้างหลังคำว่า “ลูกจ้าง” นั้น ประกอบเฉพาะคำว่า “ลูกจ้าง” เท่านั้น

๑.๒.๒ การร่างให้รัดกุม

คำในกฎหมายต้องเป็นคำที่รัดกุม ดั้นไม่ได้ ไม่มีช่องโหว่ สามารถยืนยันได้แน่นอนตามคำนั้น และต้องไม่เขียนยืนยันในสิ่งที่ยังยืนยันไม่ได้ ทั้งนี้ถ้าเป็นกรณีที่ไม่อาจยืนยันได้แน่นอนว่ากรณีจะเป็นเช่นนั้นเสมอไปก็ไม่ควรใช้คำยืนยันให้เป็นการผูกมัด แต่ควรใช้คำแบ่งรับแบ่งสู้

ตัวอย่าง ๑

“การเลื่อนขึ้นเงินเดือนข้าราชการพลเรือน ให้เลื่อนได้ปีละหนึ่งขั้น”

ความข้างต้นนี้ไม่รัดกุม เพราะเลื่อนเงินเดือนในกรณีพิเศษปีละ ๒ ขั้นก็มี ถ้าไม่อยู่ในหลักเกณฑ์จะไม่เลื่อนให้เลยก็ได้ จึงต้องใช้คำแบ่งรับแบ่งสู้ โดยเติมคำว่า “โดยปกติ” ลงไป ดังความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๖๓ ว่า

“การพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยปกติ ให้เลื่อนได้ปีละหนึ่งขั้น”

ตัวอย่าง ๒

“ในกรณีที่ผู้ดำเนินการฝึกฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนเดือนเป็นหนังสือให้ผู้ดำเนินการฝึกปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด”

ความข้างต้นนี้ เขียนกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียน โดยบังคับตายตัวให้ต้องออกหนังสือเตือนทุกครั้งที่มีผู้ฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม แม้จะฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามในสิ่งเล็กๆ น้อยๆ ที่ไม่เป็นสาระสำคัญ ก็ต้องออกหนังสือเตือน จะเพิกเฉยหรือแนะนำด้วยวาจาก่อนก็ได้ ถ้าไม่ออกหนังสือเตือน นายทะเบียนจะมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นการเขียนบังคับตายตัวในกรณีที่ไม่ควรบังคับตายตัว เป็นกรณีทำนองเดียวกับการยืนยันในสิ่งที่ไม่ควรยืนยันในตัวอย่าง ๑ ซึ่งถือว่าเป็นการเขียนไม่รัดกุม เช่นกัน

ถ้าจะเขียนให้รัดกุม ก็ต้องเขียนเป็นการ “ให้อำนาจ” ไม่ใช่เขียนเป็นการ “กำหนดหน้าที่” เช่น เขียนให้อำนาจว่า

“ในกรณีที่ผู้ดำเนินการฝึกฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจเดือนเป็นหนังสือให้ผู้ดำเนินการฝึกปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด”

เมื่อเขียนดังนี้ นายทะเบียนก็อาจใช้ดุลพินิจที่จะออกหนังสือเตือนเฉพาะกรณีที่สำคัญและจำเป็น ถ้าไม่สำคัญไม่จำเป็น นายทะเบียนจะยังไม่เตือนเป็นหนังสือก็ได้ ไม่เป็นการกระทำผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

ตัวอย่าง ๓

“สัญญาการฝึกเตรียมเข้าทำงานให้มีรายการตามที่คณะกรรมการกำหนด”

ความข้างต้นนี้ เขียนบังคับตายตัวว่า สัญญาการฝึกเตรียมเข้าทำงานต้องมีรายการตามที่คณะกรรมการกำหนด จะขาดหรือเกินไปจากรายการที่คณะกรรมการกำหนดไม่ได้

การร่างกฎหมายในกรณีเช่นนี้ จะต้องคำนึงถึงจุดมุ่งหมายว่า ประสงค์จะบังคับตายตัวให้ผู้ทำสัญญาต้องทำให้มีรายการทุกประการตรงตามที่คณะกรรมการกำหนด โดยขาดรายการใดไปไม่ได้ เกินรายการใดไปไม่ได้ หรือว่า เพียงแต่ไม่ให้ขาดรายการใดไป ส่วนจะเพิ่มรายการใดลงไปอีกก็ได้

ถ้ามีจุดมุ่งหมายว่า ประสงค์จะให้ทำสัญญาให้มีรายการตรงตามที่คณะกรรมการกำหนดครบทุกรายการ แต่ผู้ทำสัญญาจะเพิ่มรายการอื่นนอกเหนือจากรายการที่คณะกรรมการกำหนดอีกก็ได้ ต้องเขียนว่า

“สัญญาการฝึกเตรียมเข้าทำงาน อย่างน้อยให้มีรายการตามที่คณะกรรมการกำหนด”

เมื่อเขียนดังนี้ ผู้ทำสัญญาก็สามารถเพิ่มรายการนอกเหนือไปจากที่คณะกรรมการกำหนดได้ แต่ต้องมีรายการตามที่คณะกรรมการกำหนดครบถ้วน

ตัวอย่าง ๔

“ถ้าพยานหลักฐานยืนยันสอดคล้องต้องกัน น่าเชื่อว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้สั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก”

ความข้างต้นนี้ไม่รัดกุม เพราะ “น่าเชื่อ” ยังไม่ถึงขนาด “เชื่อ” จึงอยู่ในลักษณะมีมติเห็นหรือมีมุมมอง ลงโทษไม่ได้ เมื่อพยานหลักฐานยืนยันแน่นอนก็ต้อง “เชื่อ” ไม่ใช่ “น่าเชื่อ” จึงต้องแก้เป็น

“ถ้าพยานหลักฐานยืนยันสอดคล้องต้องกันฟังได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้สั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก”

อย่างไรก็ดี แม้โดยทั่วไปจะถือหลักว่า คำในกฎหมายต้องเป็นคำที่รัดกุม ตันไม่ได้ แต่ในบางกรณีจะต้องคำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา ซึ่ง ศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย ได้เขียนแนะนำไว้ในรัฐสภาสาร เรื่อง “การร่างกฎหมาย” ว่า ผู้ร่างกฎหมายจะต้องระลึกว่า กฎหมายย่อมมีลักษณะทั่วๆ ไปใช้แก่บุคคลทุกคน ฉะนั้น ควรจะหาถ้อยคำมาใช้ที่ไม่ตายตัวเกินไป คือ ให้ยืดหยุ่น (elastic) พอที่จะตีความให้เหมาะสมกับเหตุการณ์หรือเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาได้ เพื่อกฎหมายนั้นจะไม่มีช่องว่างแห่งกฎหมายในภายหลัง

เคยมีตัวอย่างในสมัยหนึ่ง กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน บัญญัติว่า

“เมื่ออธิบดีไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีรักษาราชการแทน ถ้าไม่มีรองอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งหัวหน้ากองคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน”

มีปัญหาเกิดขึ้นในกรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีนายแพทย์ใหญ่ เป็นข้าราชการชั้นพิเศษ ตำแหน่งสูงกว่าหัวหน้ากอง เมื่ออธิบดีไม่อยู่ รองอธิบดีไม่อยู่ จะแต่งตั้งนายแพทย์ใหญ่ให้เป็นผู้รักษาราชการแทนอธิบดีได้หรือไม่ มีการตีความกันว่า แต่งตั้งนายแพทย์ใหญ่ ให้รักษาราชการแทนอธิบดีไม่ได้ เพราะกฎหมายไม่เปิดช่อง ต้องแต่งตั้งหัวหน้ากองคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิบดี ทำให้เกิดความกังขากันว่า ทำไมจึงให้แต่งตั้งข้าราชการชั้นต่ำกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการชั้นสูงกว่า

เหตุที่มีปัญหาเช่นนี้ เพราะในตอนตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับนั้น ตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ไม่มีตำแหน่งอื่นที่สูงกว่าหัวหน้ากองนอกจากอธิบดีและรองอธิบดี แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎ ก.พ.เทียบตำแหน่งในกรมอนามัย ให้มีตำแหน่งนายแพทย์ใหญ่เทียบเท่ารองอธิบดี ซึ่งสูงกว่าหัวหน้ากอง

ในกรณีดังตัวอย่างที่กล่าวข้างต้น หากในชั้นร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับนั้น ได้คำนึงถึงความเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา และใช้ถ้อยคำที่ไม่

ตายตัวเกินไปว่า “ให้แต่งตั้งหัวหน้ากองเป็นผู้รักษาราชการแทนอธิบดี” แต่หาถ้อยคำที่ยืดหยุ่น (elastic) พอที่จะตีความให้เหมาะสมตามกาลเวลาได้ เช่นใช้คำว่า

“ให้แต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากอง เป็นผู้รักษาราชการแทน อธิบดีได้”

ปัญหาดังกล่าวก็จะไม่เกิดขึ้น เพราะสามารถแต่งตั้งนายแพทย์ใหญ่ให้รักษาราชการแทนอธิบดีได้

ตอนที่ ๑.๓ การร่างให้สมบูรณ์

การร่างกฎหมาย ต้องร่างให้สมบูรณ์ คือ

- (๑) ได้สาระครบถ้วน
- (๒) ครอบคลุมไม่ขาดตกบกพร่อง
- (๓) สอดคล้องไม่ขัดกัน
- (๔) เชื่อมโยงไม่ขาดตอน

๑.๓.๑ การร่างให้ได้สาระครบถ้วน

สาระของกฎหมาย จะขึ้นอยู่กับ การสนองความต้องการในการออกกฎหมายฉบับนั้นให้สำเร็จได้ผลตามความต้องการ เช่น ถ้าเป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีความต้องการที่จะคุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือได้รับผลร้ายที่ไม่เป็นธรรม สาระสำคัญของกฎหมายนั้นจะขึ้นอยู่กับ การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ และองค์การที่จะคุ้มครองผู้บริโภคให้สำเร็จได้ผลตามต้องการ ผู้ร่างกฎหมายจะต้องร่างให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการ มาตรการ และองค์การที่จะคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้ผลตามต้องการโดยครบถ้วน เป็นต้น

ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องที่มีสาระจะต้องเขียนหลายประการ ควรจัดทำหัวข้อรายละเอียดสาระของเรื่องนั้นขึ้นสำหรับใช้ในการตรวจสอบความครบถ้วนของสาระโดยจัดทำในขั้นวางแผนการร่างก่อนลงมือร่าง

การร่างกฎหมายให้ได้สาระครบถ้วนนั้น ในบางกรณีอาจบัญญัติให้ออกเป็นกฎหมายลูกบทอีกชั้นหนึ่ง หรือให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดกรณีเช่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ เท่าที่รัฐสภาจะยินยอมให้ฝ่ายบริหารดำเนินการในกรณีนั้น เช่น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้ออกเป็นกฎ ข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศ หรืออาจให้รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายหรือคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้นเป็นผู้กำหนด เป็นต้น

สาระที่พระราชบัญญัติอาจให้ออกเป็นกฎหมายลูกบทหรือให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการเป็นผู้กำหนด จะมีในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) รายละเอียดปลีกย่อย ซึ่งไม่ควรเขียนไว้ในตัวบทพระราชบัญญัติให้ยืดยาว เช่น หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น

(๒) ยังคาดไม่ถึงว่าจะมีกรณีใดเกิดขึ้นในอนาคตบ้าง เช่น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน มาตรา ๓๔ มีข้อความว่า

“ให้ผู้ดำเนินการฝึกได้รับสิทธิและประโยชน์ ดังต่อไปนี้”

(๑)

(๒)

(๓) สิทธิและประโยชน์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

(๓) กำหนดท้องที่ที่ควรจะให้ใช้บังคับโดยเหมาะสมสมควรแก่แต่ละเทศะ และสถานการณ์ เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ บัญญัติว่า

“พระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้บังคับในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และเมื่อจะให้ใช้บังคับในท้องที่อื่นใดอีกให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

(๔) เมื่อว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงในอนาคตตามกาลเวลา จะได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมได้ง่ายและทันทั่วทั้งโดยไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งจะใช้เวลาไม่น้อยกว่า เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง หรือบริหารระดับกลาง เป็นต้น

(๕) กรณีที่ให้มีการกำหนดหรืออนุมัติเป็นรายๆ เช่น การกำหนดจำนวนและระดับตำแหน่งในแต่ละส่วนราชการ หรือการยกเว้นให้ผู้ที่ขาดคุณสมบัติบางรายเข้ารับราชการได้ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนบัญญัติให้ ก.พ. เป็นผู้กำหนดหรืออนุมัติ เป็นต้น

ส่วนการที่จะบัญญัติให้ออกเป็นกฎหมายลูกบทในลักษณะใด จะให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ หรือให้กำหนดหรืออนุมัติอย่างใด ในกรณีใด นั้น สุดแต่จะพิจารณาเห็นความสำคัญมากน้อยหรือความเหมาะสมของกรณีนั้นๆ ถ้าเห็นว่ามีสำคัญมาก ก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ถ้าเห็นว่ามีสำคัญถดถอยมาก ก็ให้ออกเป็นกฎข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศ ตามลำดับความสำคัญ หรือให้กำหนด หรืออนุมัติตามความเหมาะสม ทั้งนี้ พอลงมาแล้ว พระราชบัญญัติจะบัญญัติให้ออกกฎหมายลูกบทหรือให้กำหนดหรืออนุมัติในลักษณะดังต่อไปนี้

(ก) ถ้าเกี่ยวกับเนื้อหาสาระที่สำคัญอันควรกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองถัดจากพระราชบัญญัติ จะให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่น พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๒๘ บัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการใดๆ โดยให้นับเวลาสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญในระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ เป็นต้น

(ข) ถ้าเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้น จะให้ออกเป็นกฎ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๐ บัญญัติให้ออกกฎกระทรวงกำหนดการคำนวณเงินประเดิมสำหรับสมาชิกเพื่อนำเข้ากองทุน เป็นต้น

(ค) ถ้ากำหนดให้ใครทำอะไร หรือให้บังคับแก่ใคร จะให้ออกเป็น ข้อบังคับ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๕ บัญญัติให้คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญออกข้อบังคับกำหนดการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนเลขานุการ หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๑ บัญญัติให้ ก.พ. ออกข้อบังคับว่าด้วยจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

(ง) ถ้ากำหนดทางปฏิบัติว่าให้ทำอย่างไรในกรณีใด จะให้ออกเป็นระเบียบ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๘ บัญญัติให้กระทรวงการคลังออกระเบียบว่าด้วยการเรียกคืนบำเหน็จตกทอดจากทายาท ซึ่งรับบำเหน็จตกทอดไปก่อนแล้ว เป็นต้น

(จ) ถ้าเกี่ยวกับกรณีหรือวิธีการปลีกย่อย ซึ่งไม่สำคัญนัก จะให้ออกเป็นประกาศ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๖ บัญญัติให้กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการสมัครเป็นสมาชิกกองทุน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้น

(ฉ) ถ้าจะต้องพิจารณาเป็นรายๆ จะให้รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกำหนด หรืออนุมัติ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๐ บัญญัติให้ ก.พ. กำหนดจำนวน และระดับตำแหน่งในส่วนราชการต่างๆ เป็นต้น

อนึ่ง สำหรับการออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศ นั้น จะบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงออกเป็นกฎกระทรวง ข้อบังคับกระทรวง ระเบียบกระทรวง หรือประกาศกระทรวง หรือให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้น ออกเป็นกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศของคณะกรรมการนั้น

๑.๓.๒ การร่างให้ครอบคลุมไม่ขาดตกบกพร่อง

การร่างกฎหมาย ต้องร่างให้ครอบคลุมไม่ขาดตกบกพร่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอย่าให้มีช่องว่างแห่งกฎหมาย (gap in the law) คือ อย่าให้มีกรณีกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ ต้องพยายามร่างให้ครอบคลุมทุกกรณีที่กฎหมายประสงค์จะบังคับถึง ทั้งนี้ ถ้าบัญญัติเกี่ยวกับ “กรณี” ก็ต้องให้ครอบคลุมทุกกรณีที่เกี่ยวข้อง ถ้าบัญญัติเกี่ยวกับ “ประเภท” ก็ต้องให้ครอบคลุมทุกประเภทที่เกี่ยวข้อง ถ้าบัญญัติเกี่ยวกับ “กระบวนการ” ก็ต้องให้ครอบคลุมครบถ้วนทุกกระบวนการของเรื่องนั้น ถ้าจำเป็นต้องมีข้อยกเว้น ก็ต้องเขียนข้อยกเว้นให้ครบถ้วน ในกรณีที่ไม่สามารถบรรยายให้ครบถ้วนได้ หรือเผื่อว่าจะมีอย่างอื่นอีก ก็ให้เขียนเป็นบท “ครอบคลุมถ้วนทั่ว” (sweeping clause) โดยเติม “อื่น” ไว้ด้วย

ตัวอย่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๑๑๓ เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ให้รัฐสนับสนุนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) จัดที่ปิดประกาศและที่ติดแผ่นป้ายเกี่ยวกับการเลือกตั้งในสาธารณะสถานซึ่งเป็นของรัฐ

ฯลฯ

(๕) กิจการอื่นที่คณะกรรมการเลือกตั้งประกาศกำหนด

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙๒ ข้าราชการพลเรือนต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่ผู้ดำเนินการฝึกได้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานในศูนย์ฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ให้ผู้ดำเนินการฝึกได้รับสิทธิและประโยชน์ดังต่อไปนี้

(๑)

(๒)

(๓) สิทธิและประโยชน์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.๓.๓ การร่างให้สอดคล้องไม่ขัดกัน

การร่างกฎหมาย ต้องร่างให้สอดคล้องไม่ขัดกัน ทั้งไม่ขัดกับกฎหมายอื่น และไม่ขัดกับข้อความในมาตราอื่นในร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน

การร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง ถ้ากระทบถึงกฎหมายฉบับอื่น หรือเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับอื่นในเรื่องเดียวกัน ต้องร่างให้สอดคล้องไม่ขัดกับกฎหมายอื่นที่กระทบถึงหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกันนั้น เว้นแต่ต้องการจะให้เป็นข้อยกเว้น

กรณีที่ร่างกฎหมายกระทบถึงกฎหมายฉบับอื่น เช่น

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน มีข้อความว่า

“ให้ผู้ดำเนินการฝึกนำคนต่างด้าวมาเป็นครูฝึกได้ตามจำนวน และกำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานพิจารณาเห็นสมควร”

การบัญญัติเช่นนี้จะกระทบถึงกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับจำนวนและระยะเวลาที่จะให้คนเข้าเมืองมาอยู่ในประเทศไทยได้ไว้ จึงจำเป็นที่จะต้องร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานไม่ให้ขัดกับกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง โดยเพิ่มความต่อท้ายว่า

“ทั้งนี้ ไม่เกินจำนวน และกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองกำหนดไว้”

ในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน มีข้อความว่า

“ให้ผู้ดำเนินการฝึกได้รับสิทธิที่จะได้รับยกเว้นอากรขาเข้าและภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับเครื่องมือเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อใช้ในการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน”

การบัญญัติเช่นนี้ จะกระทบถึงกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรและประมวลรัษฎากร จึงจำเป็นที่จะต้องร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานไม่ให้ขัดกับกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว โดยเพิ่มความต่อท้ายว่า

“ทั้งนี้ ตามประกาศกระทรวงการคลังที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วย พิกัดอัตราศุลกากร และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการยกเว้นรัฐฎากรที่ออกตาม ความในประมวลรัษฎากร”

แต่ถ้าจะร่างเป็นข้อยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ก็ต้องให้กระทรวงที่ รักษาการตามกฎหมายอื่นนั้นยินยอม หรือคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ เช่น

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๑๐

ให้มหาวิทยาลัยมีอำนาจในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหา ผลประโยชน์จากทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย ทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมาย ว่าด้วยที่ราชพัสดุ และที่เป็นทรัพย์สินอื่น

รายได้ของมหาวิทยาลัยรวมทั้งเบียดปรับที่เกิดจากการดำเนินการตาม วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตาม กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ เว้นแต่เบียด ปรับที่เกิดจากการมิดสัญญาการศึกษา และเบียดปรับที่เกิดจากการมิดสัญญาซื้อ ทรัพย์สิน หรือสัญญาจ้างทำของที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณ

ความในมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๔๑ นี้ เขียนยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแล้ว จึงได้เสนอ รัฐสภาให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

กรณีที่ร่างกฎหมายฉบับหนึ่ง เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับอื่นในเรื่องเดียวกัน เช่น ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน จะเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการ คุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งเป็นกฎหมายในเรื่องเดียวกัน คือ เรื่องแรงงาน ในกรณีเช่นนี้ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน จะต้องใช้ ถ้อยคำที่มีนัยมาไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยแรงงาน สัมพันธ์ อย่างเดียวกัน เช่นคำว่า “นายจ้าง” “ลูกจ้าง” เป็นต้น และต้องใช้ข้อความเกี่ยว กับกำหนัดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่างๆ ให้สอดคล้องกันด้วย

กรณีที่ข้อความในมาตราต่างๆ ในร่างกฎหมายฉบับเดียวกันขัดกันก็อาจมีได้ เช่น

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์

มาตรา ๒๖ ในการเรียกร้องให้มีข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง นายจ้าง สมาคมนายจ้าง ลูกจ้าง หรือสหภาพแรงงาน ต้องแจ้งข้อเรียกร้องเป็นหนังสือให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ

มาตรา ๒๗ ในกรณีที่นายจ้างแจ้งข้อเรียกร้องต่อสหภาพแรงงาน อาจร้องขอให้สมาคมนายจ้างที่นายจ้างนั้นเป็นสมาชิกแจ้งข้อเรียกร้องแทนนายจ้างได้

ร่างกฎหมายตามตัวอย่างข้างต้นนี้ ในมาตรา ๒๖ มีข้อความที่แสดงว่าสมาคมนายจ้างแจ้งข้อเรียกร้องเองได้ แต่มาตรา ๒๗ มีข้อความที่แสดงโดยปริยายว่าสมาคมนายจ้างแจ้งข้อเรียกร้องเองไม่ได้ ได้แต่เพียงแจ้งข้อเรียกร้องแทนนายจ้าง ความใน ๒ มาตรานี้ จึงขัดกัน ในกรณีเช่นนี้ต้องพิจารณาลักษณะการว่าจะให้สมาคมนายจ้างแจ้งข้อเรียกร้องเองได้หรือไม่ ถ้าในหลักการประสงค์จะให้สมาคมนายจ้างแจ้งข้อเรียกร้องเองได้ก็ต้องตัดมาตรา ๒๗ ออก แต่ถ้าในหลักการไม่ประสงค์จะให้สมาคมนายจ้างแจ้งข้อเรียกร้องเอง ก็ต้องตัดคำว่า “สมาคมนายจ้าง” ในมาตรา ๒๖ ออก

ดังนั้น ในการร่างกฎหมายแต่ละฉบับ จะต้องตรวจสอบอ่านทบทวนให้แน่นอนว่าได้ใช้ถ้อยคำสอดคล้องกันทั้งฉบับแล้ว และข้อความในทุกมาตราที่ร่างขึ้นสอดคล้องไม่ขัดกัน ในการตรวจสอบและอ่านทบทวนร่างกฎหมายนี้ ศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย เขียนแนะนำไว้ในรัฐสภาสารเรื่อง “การร่างกฎหมาย” ว่า เมื่อร่างเสร็จแล้ว ควรรอไว้สัก ๕ - ๑๐ วัน (ถ้ารอได้) แล้วเอามาอ่านอีกครั้ง ถ้าจะให้คนอื่นซึ่งเป็นผู้ร่างกฎหมายหรือเข้าใจหลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมาย ร่วมตรวจด้วยก็ยิ่งดี

๑.๓.๔ การร่างให้เชื่อมโยงไม่ขาดตอน

ในกรณีที่ตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นบังคับเป็นฉบับแรก จะมีช่วงต่อระหว่างที่ไม่เคยมีกฎหมายใช้บังคับในเรื่องนั้นกับเมื่อตรากฎหมายขึ้นบังคับในเรื่องนั้น ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมบางส่วนหรือปรับปรุงกฎหมายเดิมโดยตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทนทั้งฉบับ จะมีช่วงต่อระหว่างกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่ ทั้งนี้ จะ

ต้องเขียนเชื่อมโยงช่วงต่อไม่ให้ขาดตอน

การเขียนเชื่อมโยงช่วงต่อ มีอยู่หลายกรณี เช่น

(๑) กรณีที่ยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามกฎหมายใหม่ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่บัญญัติให้มีองค์กร เช่นคณะกรรมการ เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายใหม่ จะต้องมีบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อว่า ระหว่างที่ยังไม่ได้ตั้งองค์กรนั้นตามกฎหมายใหม่จะให้ทำอย่างไร

(๒) กรณีที่มีสิ่งใดหรือการกระทำอย่างใดมาก่อนโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายนั้น เมื่อมีกฎหมายตราขึ้นใหม่ กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการอย่างใดขึ้น อาจมีสิ่งที่มีมาก่อนหรือกระทำมาก่อนตรากฎหมายนั้น ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดใหม่นั้น ในกรณีเช่นนี้ จะต้องมีบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อว่า จะให้ทำอย่างไรกับกรณีเช่นนั้น ซึ่งอาจบัญญัติว่ากฎหมายนี้ไม่ใช้บังคับแก่กรณีเช่นนั้น หรือว่า ในกรณีเช่นนั้นให้ทำอย่างไร

(๓) กรณีที่มีองค์กรตั้งไว้ตามกฎหมายเก่า จะให้องค์กรนั้นคงอยู่ต่อไป หรือเพียงให้ทำหน้าที่ชั่วคราวระหว่างที่ยังไม่ได้ตั้งองค์กรตามกฎหมายใหม่ หรืออย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อไว้

(๔) กรณีที่กำหนดฐานะของบุคคลไว้ตามกฎหมายเก่า เช่น เป็นกรรมการหรือเป็นข้าราชการ เป็นต้น จะให้คงเป็นต่อไป หรืออย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อไว้

(๕) กรณีที่กฎหมายเก่ากำหนดให้สิทธิของบุคคลไว้ เช่น การให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนหรือนำเงินบำนาญ จะให้มีต่อไปอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อไว้

(๖) กรณีที่มีกฎหมายลูกบทออกตามกฎหมายเก่าไว้ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง จะให้ใช้ได้ต่อไปอย่างไรเพียงใด ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อไว้

(๗) กรณีกระทำความผิด และวิธีดำเนินการแก่ผู้กระทำความผิด ที่ค้างอยู่ตามกฎหมายเก่า จะให้เป็นอย่างไร และดำเนินการอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อไว้

(๘) กรณีการดำเนินการตามกฎหมายเก่าค้างอยู่ จะให้ดำเนินการต่อไปอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อได้

(๙) กรณีเกี่ยวกับกิจการ ทรัพย์สิน หนี้ พนักงาน เงินงบประมาณ ที่มีอยู่ตามกฎหมายเก่า จะให้ดำเนินการอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลเชื่อมโยงช่วงต่อได้

ตอนที่ ๑.๔ การร่างให้ศักดิ์สิทธิ์และสัมฤทธิ์ผล

การร่างกฎหมาย ต้องร่างให้ศักดิ์สิทธิ์และสัมฤทธิ์ผล กล่าวคือ

๑.๔.๑ การร่างให้ศักดิ์สิทธิ์

ในกรณีที่ร่างกฎหมายเป็นคำสั่งการ (command) ให้ใครทำอะไร หรือทำอะไร ต้องร่างให้มีสภาพบังคับ (sanction) ด้วย กฎหมายจึงจะมีความศักดิ์สิทธิ์ คือร่างให้มีมาตรการที่จะดำเนินการในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น

คุณชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ เขียนบทความเป็นเอกสารประกอบการฝึกอบรม นิติกร หลักสูตรการร่างกฎหมาย (ครั้งที่ ๑) ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า

“สิ่งที่ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ย่อมไม่เป็นกฎ (rule) โดยสภาพ บรรดาขนบธรรมเนียม ประเพณี (customs) และศีลธรรม (morals) ก็มีความศักดิ์สิทธิ์ด้วยการถูกดำเนินจากสังคม แต่กฎหมายเป็นกฎที่ต้องการความจริงจังมากกว่านั้น จึงต้องสร้างสภาพบังคับแบบอื่นขึ้น เพื่อให้เข้มแข็งกว่าการบังคับตามสภาพสังคมปกติ (social sanction) ดังนั้น กฎหมายใด ที่มีความศักดิ์สิทธิ์ไม่เต็มหรือไม่เหมาะสม กฎหมายนั้นก็จะไม่เกิดผลตามที่มุ่งหวัง..... สภาพบังคับของกฎหมายมีวัตถุประสงค์ ๓ ประการคือ

๑) รุ้งใจให้คนทำตามกฎหมาย เพื่อให้ไม่กล้าทำผิดกฎหมาย เช่น จะถูกลงโทษหรือจะถูกบังคับให้ชดเชยความเสียหาย.... ฯลฯ

๒) ป้องกันมิให้เกิดผลร้าย หากเป็นเรื่องการกระทำใดที่กำลังจะเกิดขึ้นก็อาจมีการห้ามการกระทำของบุคคลบางคนได้ เช่น ให้นุญาตการโฆษณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย พักใช้ใบอนุญาตโรงงานเพื่อป้องกันอันตรายที่โรงงานยังมีได้แก้ไขให้ถูกต้อง หรือการเรียกประกันพันต้นจากผู้ที่จะทำผิดอาญา (มาตรา ๔๖ ประมวลกฎหมายอาญา)

๓) เยียวยาความเสียหาย ถ้าความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว สภาพบังคับของกฎหมายก็จะเป็นไปในทางเยียวยาให้คืนสภาพเดิมเท่าที่จะเป็นไปได้ เช่น ทำละเมิด ผิดสัญญา”

มาตรการที่ใช้บังคับให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์นั้น อาจมีอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างประกอบกัน เช่น

(๑) ไม่รับรู้ผลในกฎหมาย

ตัวอย่าง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

“มาตรา ๑๕๒ การใดมิได้ทำให้ถูกต้องตามแบบที่กฎหมายบังคับไว้ การนั้นเป็นโมฆะ

(๒) ให้โอกาสเลือก

ตัวอย่าง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๓ การใดมิได้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยความสามารถของบุคคล การนั้นเป็นโมฆะ

(๓) ให้เสียสิทธิและประโยชน์

การให้เสียสิทธิและประโยชน์นั้น อาจใช้มาตรการหลายประการ เช่น ตักเตือน สั่งพักใช้สิทธิหรือใบอนุญาต สั่งเพิกถอนสิทธิหรือใบอนุญาต ประกาศการกระทำที่ไม่ถูกต้องนั้นให้ประชาชนทราบ เป็นต้น

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

มาตรา ๔๑ ในกรณีที่ผู้ดำเนินการฝึกฝึฝึนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ดำเนินการฝึกปฏิบัติให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด

ในกรณีที่ผู้ดำเนินการฝึกไม่ปฏิบัติตามคำเตือนของนายทะเบียนภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนสั่งเพิกถอนทะเบียนเป็นผู้ดำเนินการฝึกได้

พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๕ ในกรณีที่น่าปรากฏว่าผู้ผลิตเพื่อขายหรือผู้นำเข้าเพื่อขายเครื่องสำอางควบคุมพิเศษ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๒๒ ให้เลขาธิการมีอำนาจสั่งให้ผู้ขึ้นรับภาระทำที่ฝ่าฝืน หรือแก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องได้และมีอำนาจประกาศการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามดังกล่าวให้ประชาชนทราบ เพื่อประโยชน์แก่การคุ้มครองผู้บริโภคได้ตามควรแก่กรณี

(๔) ให้ชำระเงินเพิ่ม

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาศักยภาพฝีมือแรงงาน

มาตรา ๓๐ นายจ้างหรือผู้ประกอบการรายใด ไม่จ่ายเงินสมทบภายในเวลาที่กำหนด ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของเงินสมทบที่ยังมิได้นำส่ง

(๕) ให้ได้รับโทษทางอาญา

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔๐ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากมาตรการ ๕ ประการดังกล่าวข้างต้น ยังมีมาตรการอย่างอื่นอีกที่ใช้บังคับให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ เช่น การให้คืนทรัพย์สินที่ได้รับไป การให้ใช้ค่าทดแทนหรือค่าเสียหายหรือค่าปรับ การบังคับให้กระทำ เช่น บังคับให้ผู้มีหนี้ประมาทแจ้งความประกาศในหนังสือพิมพ์บอกความจริงหรือขอขมา การให้ตเว้นกระทำในเรื่องละเมิด เป็นต้น

การร่างกฎหมายที่จะให้มีความศักดิ์สิทธิ์ใช้บังคับได้จริงจึงในกรณีที่บัญญัติเป็นคำบัญชา (command) นั้น ต้องบัญญัติให้มีมาตรการที่จะดำเนินการในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น (sanction) ไว้ด้วย

สำหรับมาตรการที่จะดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ไม่ต้องบัญญัติขึ้นอีก เพราะมีกฎหมายว่าด้วยวินัย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติมาตรการลงโทษทางวินัยหรือทางอาญา หรือให้รับผิดทางแพ่งไว้แล้ว

อย่างไรก็ดี มีอยู่บ้างบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติเป็นคำสั่งการ (command) ว่า “ให้” ทำอย่างนั้นอย่างนี้ แต่กฎหมายไม่ต้องการความศักดิ์สิทธิ์ เพียงแต่ต้องการจะกำชับหรือเร่งรัด เช่น บังคับว่าให้กระทำการภายในเวลาอันรวดเร็ว โดยใช้คำว่า

“โดยพลัน”

“โดยไม่ชักช้า”

“โดยเร็ว”

ในกรณีเช่นนี้ แม้จะกระทำไม่จับพลันทันที หรือชักช้า หรือไม่เร็ว ก็ไม่ทำให้การนั้นเสียไป เพียงแต่ผู้กระทำอาจต้องรับผิดทางวินัยหรือทางแพ่ง หรือเสียสิทธิของตนเองไปเท่านั้น ในกรณีเช่นนี้ จึงไม่ต้องเขียนบทบัญญัติเป็นสภาพบังคับ (sanction) ไว้

แม้กฎหมายจะกำหนดเวลาไว้แน่นอนว่าให้กระทำภายในเวลากี่วัน ในบางกรณีก็เคยตีความกันว่า การกำหนดเวลาไว้นั้นเป็นเพียง “ข้อกำหนดเร่งรัด” มิใช่เป็นเงื่อนไขเวลาหรือกำหนดเวลาที่จะทำให้องค์การเดิมหมดสภาพ หรือให้การกระทำภายหลังเวลานั้นใช้ไม่ได้แต่อย่างใด จึงไม่มีสภาพบังคับ (sanction)

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๑ ยกเลิกพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๔๙๕ และบัญญัติว่า

ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัย อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับคงปฏิบัติหน้าที่นายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยต่อไป จนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัย และกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มีปัญหาเกิดขึ้นว่า หากดำเนินการแต่งตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยไปแล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวัน กรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดเก่าจะยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยแล้วได้อหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหานี้ และวินิจฉัยว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดเก่ายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกสภามหาวิทยาลัยและกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ และมีการเลือกตั้งกรรมการสภามหาวิทยาลัยแล้ว ซึ่งหมายความว่า กรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดเก่าจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อจัดให้มีการกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดใหม่ตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๓๑ แล้วเสร็จสมบูรณ์แล้ว สำหรับระยะเวลาการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนั้น เป็น ข้อกำหนดเร่งรัด ให้ดำเนินการจัดให้มีการกรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดใหม่ มิใช่เป็นเงื่อนไขหรือกำหนดเวลาที่จะทำให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยชุดเก่าพ้นจากตำแหน่งแต่อย่างใด

๑.๔.๒ การร่างให้สัมฤทธิ์ผล

การร่างกฎหมายให้สัมฤทธิ์ผล คือ ร่างให้บรรลุจุดประสงค์ของกฎหมาย กฎหมายแต่ละฉบับ จะมีจุดประสงค์ว่าให้ใช้บังคับเพื่อการใด ซึ่งอาจจะมีจุดประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังตัวอย่างดังต่อไปนี้

เพื่อจัดตั้ง เช่นกฎหมายว่าด้วยมหาวิทยาลัยแต่ละแห่ง เป็นกฎหมายที่มีจุดประสงค์เพื่อจัดตั้งมหาวิทยาลัย ในกรณีเช่นนี้ ก็จะต้องร่างกฎหมายให้มหาวิทยาลัยมีสภาพและมีขีดความสามารถที่จะทำหน้าที่ตามภารกิจของมหาวิทยาลัยได้ เช่น ต้องบัญญัติให้มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลเพื่อให้สามารถมีทรัพย์สินของตนเองที่จะใช้ในการดำเนินภารกิจของมหาวิทยาลัย ต้องบัญญัติให้มืองค์กรควบคุมและอำนวยการ เช่น สภามหาวิทยาลัย ต้องบัญญัติให้มหาวิทยาลัยทำอะไรได้บ้าง เช่น ให้การศึกษา ทำการวิจัยและบริการสังคม เป็นต้น ต้องบัญญัติให้มหาวิทยาลัยมีสิทธิอะไรบ้าง เช่น หารายได้ของตนเอง ให้ปริญญาต่างๆ เป็นต้น ต้องบัญญัติวิธีการบริหารมหาวิทยาลัย รวมทั้งให้มีผู้บริหาร อาจารย์ และเจ้าหน้าที่ เป็นต้น และต้องบัญญัติถึงเรื่องอื่นๆ ที่จะทำใหมหาวิทยาลัยดำเนินงานสัมฤทธิ์ผลบรรลุจุดประสงค์ด้วย

เพื่อส่งเสริม เช่น กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน มีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ในกรณีเช่นนี้ จะต้องร่างกฎหมายให้มีวิธีการส่งเสริม เช่น ให้ความสนับสนุนแก่ผู้ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงาน อาจสนับสนุนในทางการเงิน ในทางวิชาการ และวัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น จะต้องร่างให้มีแหล่งเงินที่จะนำมาให้ความสนับสนุนแก่ผู้ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงาน เช่น จัดตั้งกองทุน เป็นต้น จะต้องร่างให้มีมาตรการจูงใจให้นายจ้างและสถานประกอบการมีกิจกรรมมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน เช่น ให้นายจ้างและสถานประกอบการส่งเงินสมทบเข้ากองทุน โดยยกเว้นให้ผู้ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานไม่ต้องส่งเงินสมทบ และให้ผู้ดำเนินการพัฒนาฝีมือแรงงานได้รับสิทธิและประโยชน์ต่างๆ เช่น ลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีบางอย่างให้ เป็นต้น และต้องบัญญัติถึงเรื่องอื่นๆ ที่จะเป็แนวทางส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานให้สัมฤทธิ์ผลบรรลุจุดประสงค์ด้วย

เพื่อคุ้มครอง เช่น กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีจุดประสงค์ที่จะคุ้มครองผู้บริโภค ในกรณีเช่นนี้ ก็จะต้องร่างให้มีมาตรการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือเสียประโยชน์โดยไม่เป็นธรรม ให้มีองค์กรที่จะให้ความคุ้มครอง เช่น คณะกรรมการ ให้มีวิธีที่จะดำเนินการกับผู้เอารัดเอาเปรียบผู้บริโภค เช่น กำหนดให้เป็นความผิดและมีมาตรการลงโทษ ให้มีวิธีการที่จะร้องเรียนกล่าวหา ตลอดจนวิธีการอื่นๆ ที่จะเป็แนวทางคุ้มครองผู้บริโภคไม่ให้ถูกเอารัดเอาเปรียบหรือเสียประโยชน์โดยไม่เป็นธรรมให้สัมฤทธิ์ผลบรรลุจุดประสงค์ด้วย

กล่าวโดยสรุป การร่างกฎหมายให้สัมฤทธิ์ผล คือ ร่างให้บรรลุผลตามจุดประสงค์ของกฎหมาย ถ้ากฎหมายมีจุดประสงค์จะบัญญัติขึ้นเพื่อการใด ก็ต้องร่างให้บรรลุผลตามจุดประสงค์นั้น

ตอนที่ ๑.๕ การร่างให้ต้องตามความนิยม

ความนิยมที่จะต้องคำนึงถึงในการร่างกฎหมาย หมายถึงความนิยมที่ใช้กันโดยทั่วไปในกฎหมาย ซึ่งเป็นความนิยมในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) ลีลาและถ้อยคำ
 - (๒) วรรคตอน
 - (๓) การใช้ตัวเลข และตัวหนังสือ
- ทั้งนี้ แต่ละเรื่องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑.๕.๑ ความนิยมในลีลาและถ้อยคำ

ความนิยมทั่วไปเกี่ยวกับลีลาและถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมาย ซึ่งควรคำนึงถึงบางประการ มีดังต่อไปนี้

(๑) ใช้ภาษากฎหมาย

ในการร่างกฎหมาย นิยมใช้ภาษากฎหมาย

มองเตสกีเออร์ ปรัชญาเมธีชาวฝรั่งเศส ได้ให้หลักในการร่างกฎหมายไว้ประการหนึ่ง ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นว่า

“ภาษากฎหมายนั้น ควรมีลีลาที่กะทัดรัดและง่าย ข้อความที่หรูหราหรือวาทศิลป์ เป็นเพียงคำฟุ่มเฟือยที่ชวนให้เพลินเท่านั้น”

ภาษากฎหมาย เป็นภาษาที่ใช้กันในกฎหมาย เช่น “ภายใต้บังคับ” “ให้เป็นไปตาม” “ให้เป็นอันพับไป” “ให้เป็นที่สุด” “จะกระทำมิได้” เป็นต้น ลำนวนเช่นนี้ไม่ใช้กันในภาษาพูด หรือแม้แต่ในจดหมายราชการก็ไม่ใช้ลำนวนเช่นนี้ แต่ถ้าเป็นกฎหมาย ไม่ว่าจะ เป็นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา หรือกฎกระทรวง จะใช้คำดังกล่าวนี้ตามควรแก่กรณี

การร่างกฎหมายนั้น ต้องการเนื้อหาสาระ ความชัดเจน ความรัดกุมและการบรรลุดุจดประสงค์เป็นสำคัญ จึงไม่ต้องการข้อความที่ฟุ่มเฟือยเกินจำเป็น ภาษากฎหมาย จึงเป็นภาษาที่กะทัดรัด

สำหรับถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมาย โดยปกติจะใช้คำสามัญ ซึ่งเป็นที่เข้าใจกันทั่วไป และคำนั้นเป็นคำที่มีในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งพจนานุกรมให้ความหมายไว้เป็นที่ชัดเจน ถ้าจะใช้คำที่ไม่ใช่คำสามัญ ต้องเป็นคำที่เคยใช้ในกฎหมายอื่นมาแล้ว ถ้าเป็นคำทางเทคนิคต้องเป็นคำที่เป็นที่ยอมรับเป็นทางการแล้ว ถ้าเป็นคำเทคนิคทางวิชาการที่ไม่เคยมีใช้ในกฎหมายอื่นมาก่อน และยังไม่เป็นที่ยอมรับเป็นทางการ ต้องเขียนคำนิยามของคำนั้นไว้

ลีลาในภาษากฎหมาย เป็นลีลาที่อาจรู้สึกว่าแปลกสำหรับผู้ที่ไม่เคยชินกับภาษากฎหมาย เพราะมีการลำดับความที่ไม่เหมือนกับภาษาที่ใช้พูดหรือเขียนกันตามปกติ เช่น ถ้าจะบัญญัติให้ผู้ใดทำอะไร หรือให้สิ่งใดเป็นอย่างไร บางกรณีไม่ขึ้นต้นด้วยคำว่า “ให้” แต่ขึ้นต้นด้วยผู้นั้น หรือสิ่งนั้น เช่น

“ผู้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการ ให้มีสิทธินับเวลาราชการได้ตั้งแต่วันขึ้นทะเบียนกองประจำการ”

(แทนที่จะเขียนว่า “ให้ผู้ซึ่งได้ขึ้นทะเบียนทหารกองประจำการมีสิทธินับเวลาราชการได้ตั้งแต่วันขึ้นทะเบียนกองประจำการ”)

“สมาชิกซึ่งมีเวลาราชการตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ไม่ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จ”

(แทนที่จะเขียนว่า “ให้สมาชิกซึ่งมีเวลาราชการตั้งแต่สิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป แต่ไม่ถึงยี่สิบห้าปีบริบูรณ์ มีสิทธิได้รับบำเหน็จ”)

“เวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญ ให้นับแต่จำนวนปี เศษของปีถ้าถึงครึ่งให้นับเป็นหนึ่งปี”

(แทนที่จะเขียนว่า “ให้นับเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญแต่จำนวนปี เศษของปีถ้าถึงครึ่งให้นับเป็นหนึ่งปี”)

โดยที่การร่างกฎหมายต้องใช้ภาษากฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องศึกษาภาษากฎหมาย ซึ่งอาจศึกษาได้จากกฎหมายหลักต่างๆ เช่น รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อจะได้นำถ้อยคำและลีลาในการเขียนกฎหมายนั้นๆ มาใช้ในการร่างกฎหมายต่อไป

(๒) ไม่ใช่คำเชื่อมซ้ำกัน

ในการเขียนกฎหมาย ไม่นิยมเชื่อมคำหรือเชื่อมประโยคด้วยคำที่ซ้ำกัน

การเชื่อมคำหรือเชื่อมประโยค ด้วยคำบุพบท หรือคำสันธาน หรือคำสรรพนาม ซึ่งมีความหมายอย่างเดียวกัน ไม่นิยมใช้คำซ้ำกัน เพราะจะทำให้ไม่น่าฟังหรืออาจทำให้เข้าใจสับสนได้ จึงนิยมเปลี่ยนใช้คำให้แตกต่างกัน เช่น

ที่ - ซึ่ง - อัน

คำ ๓ คำนี้มีความหมายอย่างเดียวกัน ใช้แทนกันได้

ตัวอย่าง

“ผู้ที่เป็นพลเมืองของประเทศ ซึ่งทำการอันเป็นการบั่นทอนความมั่นคงของประเทศ เป็นผู้ทรยศต่อประเทศชาติ”

ในข้อความเช่นนี้ ไม่นิยมใช้คำว่า “ที่” หรือ “ซึ่ง” หรือ “อัน” เป็นคำเชื่อมคำเดียวซ้ำๆ กัน เพราะจะทำให้ไม่น่าฟัง เช่น ไม่นิยมเขียนว่า

“ผู้ที่เป็นพลเมืองของประเทศที่ทำการที่เป็นการบั่นทอนความมั่นคงของประเทศเป็นผู้ทรยศต่อประเทศชาติ”

ถ้าใช้คำว่า “ที่” เป็นคำเชื่อมซ้ำๆ กันดังตัวอย่างข้างต้นนั้น จะไม่น่าฟัง จึงนิยมเปลี่ยนใช้คำไม่ให้ซ้ำกัน

และ - กับ - รวมทั้ง - ตลอดจน

คำ ๔ คำนี้มีความหมายอย่างเดียวกัน ใช้แทนกันได้

ตัวอย่าง ๑

“การจัดระเบียบพนักงานเทศบาล รวมทั้งการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

ข้อความเช่นนี้ไม่นิยมใช้คำว่า “และ” คำเดียวเป็นคำเชื่อมซ้ำกัน เพราะจะทำให้ข้อความสับสน คือไม่นิยมเขียนว่า

“การจัดระเบียบพนักงานเทศบาลและการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนพนักงานเทศบาลให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

ถ้าใช้คำว่า “และ” เป็นคำเชื่อมซ้ำกันดังตัวอย่างข้างต้นนี้ จะทำให้ข้อความสับสน จึงนิยมเปลี่ยนใช้คำไม่ให้ซ้ำกัน

ตัวอย่าง ๒

“จะถือว่าผู้ใดกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ก็ต่อเมื่อผู้นั้นมีหน้าที่ราชการ และได้กระทำการหรือละเว้นการกระทำการตามหน้าที่นั้นโดยมิชอบกับจะต้องมีเจตนาที่จะให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์อันมิควรได้ด้วย”

ข้อความเช่นนี้ ไม่นิยมใช้คำว่า “และ” คำเดียวเป็นคำเชื่อมซ้ำกัน เพราะไม่น่าฟัง และอาจทำให้ข้อความสับสน คือไม่นิยมเขียนว่า

“จะถือว่าผู้ใดกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ก็ต่อเมื่อผู้นั้นมีหน้าที่ราชการ และได้กระทำการหรือละเว้นการกระทำการตามหน้าที่นั้นโดยมิชอบ และจะต้องมีเจตนาที่จะให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์อันมิควรได้ด้วย”

ถ้าใช้คำว่า “และ” เป็นคำเชื่อมซ้ำกันดังตัวอย่างข้างต้นนี้ จะไม่น่าฟัง และอาจทำให้ความสับสน จึงนิยมเปลี่ยนใช้คำไม่ให้ซ้ำกัน

ตัวอย่าง ๓

“วินัยที่ข้าราชการจะต้องรักษานั้น มีวินัยในการปฏิบัติราชการ และวินัยในการปฏิบัติต่อผู้ร่วมงาน รวมทั้งวินัยในการปฏิบัติต่อประชาชน ตลอดจนวินัยในการปฏิบัติตนเพื่อรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนด้วย”

ข้อความเช่นนี้ไม่นิยมใช้คำว่า “และ” เป็นคำเชื่อมคำเดียวซ้ำกัน แต่จะเปลี่ยนใช้คำให้แตกต่างกันดังตัวอย่างข้างต้น

(๓) การใช้คำเชื่อมคำเดียวกันเชื่อมหลายคำใส่เพียงคำเชื่อมคำสุดท้าย
การเชื่อมคำประธาน หรือกริยา หรือกรรม หลายๆ คำเข้าด้วยกัน รวมทั้งเชื่อม

วลีด้วยคำว่า “และ” “หรือ” “กับ” ไม่นิยมใส่คำเชื่อมทุกคำ แต่นิยมใส่คำเชื่อมคำสุดท้าย เพียงคำเดียว

ตัวอย่าง

“ให้นาย ก. นาย ข. และนาย ค. มาอยู่เวรเฝ้าสำนักงาน”

“นาย ก. นาย ข. กับนาย ค. ออกไปด้วยกัน”

“นาย ก. นาย ข. หรือนาย ค. ร่างหนังสือฉบับนี้”

“ผู้กระทำความผิดวินัยเช่นนี้จะไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกก็ได้”

ทั้งนี้ไม่นิยมเขียนว่า “ให้นาย ก. และนาย ข. และนาย ค. มาอยู่เวรเฝ้าสำนักงาน” ไม่นิยมเขียนว่า “นาย ก. หรือนาย ข. หรือนาย ค. ร่างหนังสือฉบับนี้”

(๔) ใช้กริยา “ตรา” สำหรับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา ใช้กริยา “ออก” สำหรับ กฎ ข้อบังคับ และระเบียบ (ในกรณีที่พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบเป็นคำกรรมในประโยค)

ตัวอย่าง

“กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องระบุนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

“พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังพระราชบัญญัติก็ได้”

“การยุบกระทรวง ทบวง กรมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

“ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้”

(๕) ใช้กริยา “บัญญัติ” สำหรับพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนด ใช้กริยา “กำหนด” สำหรับ พระราชกฤษฎีกา กฎ ข้อบังคับ และระเบียบ (ในกรณีที่พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎ หรือระเบียบไม่เป็นคำกรรมในประโยค)

ตัวอย่าง

“ให้นำวินัยข้าราชการพลเรือนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานคร และให้ดำเนินการสอบสวนก่อนลงโทษตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

“ทางราชการสั่งให้ข้าราชการไปทำการใด ๆ โดยให้นับเวลาสำหรับการคำนวณบำเหน็จบำนาญในระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยพระราชกฤษฎีกา”

(๖) ใช้ “ฝ่าฝืน” สำหรับข้อห้าม ใช้ “ไม่ปฏิบัติตาม” สำหรับข้อปฏิบัติ

ตัวอย่าง

“ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย จักต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด ๕”

(๗) คำที่ใช้แทนกันได้และแทนกันไม่ได้

กับ แก่ แต่ ต่อ และ หรือ

กับ (ติดกัน, เท่ากัน, ด้วยกัน)

แก่ (สำหรับ)

แต่ (สำหรับ, ถวาย, อุทิศ, เพื่อ)

ต่อ (กระทำต่อฝ่ายเดียว, ตาม)

และ (ทั้งหมด)

หรือ (อย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้)

และหรือ (ทั้งหมดก็ได้ อย่างเดียวก็ได้)

คำว่า “กับ” หมายถึง “ติดกัน” “เท่ากัน” หรือ “ด้วยกัน”

คำว่า “กับ” ให้แทนคำว่า “และ” ได้ในกรณีที่แปลว่า “ติดกัน” เช่น “นาย ก. และนาย ข.” หรือ “นาย ก. กับนาย ข.” มีความหมายเหมือนกัน

คำว่า “กับ” ในกรณีที่แปลว่า “เท่ากัน” ใช้คำว่า “และ” แทนไม่ได้ เช่น “ตรงกับความเป็นจริง”

คำว่า “กับ” ในกรณีที่แปลว่า “ด้วยกัน” ใช้คำว่า “ต่อ” แทนไม่ได้ เช่น “ทำไมเธอทำกับฉันได้” แปลว่า ทำด้วยกัน แต่ “ทำไมเธอทำต่อฉันได้” แปลว่า ทำฝ่ายเดียว

คำว่า “แก่” ใช้ในกรณีที่แปลว่า “สำหรับ” แต่ใช้กับเหนือหัว (พระพุทธเจ้า, พระเจ้าแผ่นดิน) ไม่ได้

อนึ่ง คำว่า “แก่” ใช้ประกอบคำ กริยา เท่านั้น ใช้ประกอบคำนามไม่ได้

ตัวอย่าง

“ความในมาตรานี้ไม่ใช่มังคับแก่ผู้ที่เคยเป็นที่ปรึกษาแก่นายจ้างหรือลูกจ้าง”

คำว่า “แก่” คำแรกประกอบคำว่า “ใช่มังคับ” ซึ่งเป็นคำกริยา จึงใช้ได้

คำว่า “แก่” คำหลังประกอบคำว่า “ที่ปรึกษา” ซึ่งเป็นคำนามใช้ไม่ได้ ต้องเปลี่ยนเป็น “ของ” จึงจะใช้ได้ หรือไม่ก็เปลี่ยนคำว่า “เป็นที่ปรึกษา” เป็น “ให้คำปรึกษา” ก็ใช้ได้เหมือนกัน เพราะ “ให้คำปรึกษา” เป็นคำกริยา

คำว่า “แต่” ในความหมายที่แปลว่า “สำหรับ” ใช้กับเหนือหัว (พระพุทธเจ้า, พระเจ้าแผ่นดิน) ส่วนในความหมายที่แปลว่า “ถวายเป็น” หรือ “อุทิศ” หรือ “เพื่อ” ใช้ได้กับทุกคน

คำว่า “ต่อ” ใช้ในกรณีที่ “กระทำต่อฝ่ายเดียว” ไม่ว่าจะกระทำต่อใครหรือต่ออะไร เช่น “กระทำการอันไม่สมควรต่อองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว” “กตัญญู กตเวทีต่อผู้มีพระคุณ” “ทุจริตต่อหน้าที่”

คำว่า “ต่อ” ใช้ในกรณีที่แปลว่า “เป็นไปตาม” “คล้อยตาม” หรือ “ทำตาม” ได้ด้วย เช่น “ตรงต่อเวลา” “อ่อนต่อโลก”

คำว่า “และ” ใช้ในกรณีที่หมายถึง “ทั้งหมด”

คำว่า “หรือ” ใช้ในกรณีที่หมายถึง “อย่างไหนก็ได้”

คำว่า “และ” กับคำว่า “หรือ” บางกรณีใช้แทนกันไม่ได้ เช่น

“ให้นาย ก. และนาย ข. อยู่เวรเฝ้าสำนักงาน”

“ให้นาย ก. หรือนาย ข. อยู่เวรเฝ้าสำนักงาน”

๒ ประโยคนี้มีความหมายไม่เหมือนกัน ประโยคแรกแปลว่าทั้ง ๒ คนต้องอยู่เวร ส่วนประโยคหลังแปลว่าคนใดคนหนึ่งต้องอยู่เวร

คำว่า “และ” และคำว่า “หรือ” บางกรณีใช้คำไหนก็ได้ แปลได้ความอย่างเดียวกัน เช่น

“ห้ามดื่มสุราและสูบบุหรี่ในห้องนี้”

“ห้ามดื่มสุราหรือสูบบุหรี่ในห้องนี้”

ทั้ง ๒ ประโยคนี้ มีความหมายอย่างเดียวกัน คือ ทั้ง ๒ อย่างก็ทำไม่ได้ อย่างใดอย่างหนึ่งก็ทำไม่ได้

ในกรณีเช่นนี้ไม่ต้องใช้คำว่า “และหรือ” แต่ในบางกรณีต้องใช้คำว่า “และหรือ” จึงจะหมายความว่า อย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ทั้ง ๒ อย่างก็ได้ เช่น

“คณะกรรมการ ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี หรือบุคคลอื่นซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอชื่อแทน”

ประโยคนี้กำหนดว่า “บุคคลอื่น” ที่นายกเทศมนตรีเสนอชื่อนั้น แทนนายกเทศมนตรี หรือว่าแทนรองนายกเทศมนตรี หรือว่าแทนทั้ง ๒ คน

ถ้าจะให้ชัดเจนว่าแทนคนใดคนหนึ่งก็ได้ แทนทั้ง ๒ คนก็ได้ จะต้องใช้คำว่า “และหรือ” ดังนี้

“คณะกรรมการประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี หรือบุคคลอื่นซึ่งนายกเทศมนตรีเสนอชื่อแทนนายกเทศมนตรี และหรือรองนายกเทศมนตรี”

ทั้งนี้ ถ้าใช้คำว่า “และ” คำเดียว จะแปลว่า แทนทั้ง ๒ คน ถ้าใช้คำว่า “หรือ” คำเดียว จะแปลว่าแทนคนใดคนหนึ่งเท่านั้น จะเสนอชื่อแทนทั้ง ๒ คนไม่ได้ จึงต้องใช้คำว่า “และหรือ” ซึ่งแปลว่าแทนทั้ง ๒ คนก็ได้ แทนคนใดคนหนึ่งคนเดียวก็นำได้

ทำ - กระทำ

คำ ๒ คำนี้ ใช้ในกรณีต่างกัน

ทำ หมายถึง “ประกอบขึ้น”

ตัวอย่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๘๗

“คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นเสนอมาด้วย”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๖๐

“ในการซื้อขายทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง ถ้าผู้ขายยังจะต้องนับ ชั่ง ตวง วัด หรือทำการอย่างอื่น หรือทำสิ่งหนึ่งสิ่งใด อันเกี่ยวแก่ทรัพย์สินเพื่อให้รู้กำหนดราคาทรัพย์สินนั้นแน่นอน ท่านว่ากรรมสิทธิ์ยังไม่โอนไปยังผู้ซื้อจนกว่าการหรือสิ่งนั้นได้ทำแล้ว”

กระทำ หมายถึง “ปฏิบัติ”

ตัวอย่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๙

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำไม่ได้”

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๖๔

“ถ้าผู้ซื้อล้มละลายก่อนส่งมอบทรัพย์สินก็ตีหรือผู้ซื้อเป็นคนล้มละลายแล้วในเวลาซื้อขายโดยผู้ขายไม่รู้ก็ตี หรือผู้ซื้อกระทำให้หลักทรัพย์ที่ให้ไว้เพื่อประกันการใช้นั้นเสื่อมเสียหรือลดน้อยลงก็ตี ถึงแม้ในสัญญาจะมีกำหนดเงื่อนไขให้ราคา ผู้ขายก็ชอบที่จะยึดหน่วงทรัพย์สินซึ่งขายไว้ได้ เว้นแต่ผู้ซื้อจะหาประกันที่สมควรให้ได้”

อย่างไรก็ดี ในบางกรณีใช้คำว่า “ทำ” ในความหมายว่า “ปฏิบัติ” ก็มี แต่ใช้คำว่า “กระทำ” ในความหมายว่า “ประกอบขึ้น” ไม่ได้

อาจ - สามารถ

คำ ๒ คำนี้ ใช้ในกรณีต่างกัน ใช้แทนกันไม่ได้

อาจ หมายถึง มีสิทธิหรือความชอบธรรมหรือความเป็นไปได้ที่จะทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้หรือเกิดการอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นได้

ตัวอย่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๖๐

“บุคคลย่อมมีสิทธิมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของ

รัฐในการปฏิบัติราชการทางปกครองอันมีผลหรืออาจมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

สามารถ หมายถึง มีคุณสมบัติหรืออยู่ในภาวะเหมาะสมแก่การทำให้สิ่งใดสิ่งหนึ่ง
ตัวอย่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐

“ในกรณีที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามมาตรา ๑๘ หรือมาตรา ๑๙ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานองคมนตรีทำหน้าที่ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน”

(๘) คำเบา - คำหนักแน่น

จะ - จัก

จะ (ธรรมดา-ใช้ในกรณีทั่วไป)

จัก (หนักแน่น-ใช้ในคำขู่ คำสั่ง คำกำชับ)

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๕ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. ยังมิได้กำหนดตามมาตรา ๔๐ จะกระทำมิได้”

“มาตรา ๑๐๐ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย จักต้องได้รับโทษทางวินัยเว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด๕”

ควร - พึง - ย่อม - ต้อง - ให้

ควร (เป็นคำแนะนำทั่วไป มีผลบังคับทางจิตใจ)

พึง (เป็นการวางปทัสสถาน มีผลบังคับทางสังคม)

ย่อม (เป็นคำบังคับเป็นทางการ แต่ไม่เด็ดขาด ให้ใช้ดุลพินิจได้)

ต้อง (เป็นคำบังคับเป็นทางการโดยเด็ดขาด)

ให้ (เป็นคำบังคับเป็นทางการโดยเด็ดขาด)

ตัวอย่าง ๑

“ข้าราชการเสพสุราในขณะที่ปฏิบัติราชการควรถูกลงโทษสถานหนัก”

ข้อความนี้เป็นคำแนะนำซึ่งโดยปกติควรปฏิบัติตามคำแนะนำนี้ แต่ถ้ามีเหตุผลที่ไม่ควรปฏิบัติตามคำแนะนำ จะไม่ปฏิบัติตามก็ได้ เช่น พุดตองเสพสุราในขณะที่ปฏิบัติราชการเพื่อแสดงความยินดี หรืออวยพรแก่แขกผู้มีเกียรติก็ทำได้ โดยไม่ถือเป็นความผิดไม่มีโทษ ในกรณีเช่นนี้ใช้คำว่า “ควร”

ตัวอย่าง ๒

“ครูพึงให้เกียรติครูด้วยกัน”

ข้อความนี้เป็นจรรยาบรรณครู ซึ่งคุรุสภาวางปทัสสถานจรรยาครูไว้ ผู้เป็นครูพึงยึดถือปฏิบัติ หากไม่ทำตามก็จะผิดจรรยาครู ซึ่งจะถูกประณามในวงการครู แต่อาจไม่มีโทษทางวินัย ในกรณีเช่นนี้ใช้คำว่า “พึง”

ตัวอย่าง ๓

“ข้าราชการครูเล่นการพนัน ย่อมถูกลงโทษสถานหนัก”

ข้อความนี้เป็นข้อบังคับอย่างเด็ดขาด โดยให้ใช้ดุลพินิจได้ คือโดยทั่วไปแล้วครูเล่นการพนันจะถูกลงโทษสถานหนัก แต่ถ้ามีเหตุผลที่ควรลดหย่อน อาจลดโทษมาเป็นสถานเบาก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ใช้คำว่า “ย่อม”

ตัวอย่าง ๔

“ข้าราชการพลเรือนผู้ใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ลงโทษไล่ออกหรือปลดออก”

ข้อความนี้เป็นคำบังคับอย่างเด็ดขาด คือถ้าข้าราชการพลเรือนกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงแล้ว ต้องลงโทษไล่ออกหรือปลดออก อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่จะลงโทษอย่างอื่นนอกจากนี้ไม่ได้ ไม่ลงโทษไล่ออกหรือปลดออกก็ไม่ได้

๑.๕.๒ ความนิยมในการแบ่งวรรคตอน

การร่างกฎหมาย นิยมแบ่งวรรคตอน ดังนี้

(ก) เว้นวรรคระหว่างประโยค หรือความที่ประกอบหลายประโยค

การเขียนหนังสือภาษาไทยไม่ได้ใช้เครื่องหมายวรรคตอนเหมือนภาษาอังกฤษ แต่ใช้การเว้นวรรคระหว่างประโยคหรือความที่ประกอบหลายประโยคเพื่อแยกประโยคหรือแยกความ แทนที่จะใช้เครื่องหมายวรรคตอน

หากมิได้เว้นวรรคระหว่างประโยคหรือความที่ประกอบหลายประโยค อาจทำให้แปลความหมายได้หลายนัยจนต้องมีการตีความ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ บัญญัติว่า

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

ความในรัฐธรรมนูญมาตรานี้ ทำให้มีปัญหาได้เถียงกันว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพ หรือว่าบัญญัติบทจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ในกฎหมายทั่วไปแต่จำกัดได้เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพราะมิได้เว้นวรรคระหว่างคำว่า “กฎหมาย” กับคำว่า “เฉพาะ” จึงทำให้สงสัยว่า คำว่า “เฉพาะ” ขยายคำว่า “กฎหมาย” หรือไม่ ปัญหานี้ได้นำเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ) เพื่อปรึกษาหารือและให้ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ) เห็นว่า คำว่า “เฉพาะ” มิได้ขยายความคำว่า “กฎหมาย” แต่เป็นความต่อไปที่จำกัดวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายว่า กฎหมายดังกล่าวจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองได้ “เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้”

ความในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ ดังกล่าว ข้างต้น หากได้มีการเว้นวรรคระหว่างคำว่า “กฎหมาย” กับคำว่า “เฉพาะ” ไว้ในตอนพิมพ์ร่าง ก็คงจะไม่มีปัญหาให้โต้เถียงกันจนต้องเข้าปรึกษาหารือในที่ประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา

เพื่อให้มีปัญหาแปลความได้หลายนัยดังกล่าว ในการร่างกฎหมาย จึงนิยมเว้นวรรคระหว่างประโยคหรือความที่ประกอบหลายประโยค เช่น

ตัวอย่าง

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดง

ความคิดเห็น/ หรือขอให้บุคคลใดๆ ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องมา/ เพื่อประกอบการพิจารณา”

ความข้างต้นนี้มีประโยคใหญ่อยู่ ๒ ประโยค คือ

“ให้คณะกรรมการมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือ แสดงความคิดเห็น”

“(ให้คณะกรรมการมีอำนาจ) ขอให้บุคคลใดๆ ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องมา”

จึงต้องเว้นวรรคระหว่าง ๒ ประโยคนี้ ส่วนความที่ว่า “เพื่อประกอบการพิจารณา” นั้นเป็นความประกอบประโยคทั้ง ๒ ประโยคดังกล่าว จึงต้องเว้นวรรคไม่ให้ติดกับประโยคหลัง เพราะถ้าไม่เว้นวรรคโดยเขียนติดกับประโยคหลัง จะทำให้เข้าใจว่าเป็นความที่ประกอบแต่เฉพาะประโยคหลังประโยคเดียว

(ข) ให้แต่ละประโยค แต่ละวรรค แต่ละมาตรา แต่ละหมวด เป็นเอกภาพ

การร่างกฎหมาย นิยมร่างให้แต่ละประโยค แต่ละวรรค แต่ละมาตรา แต่ละหมวด เป็นเอกภาพ คือ แต่ละประโยคกล่าวถึงสิ่งสำคัญเพียงสิ่งเดียว แต่ละวรรคกล่าวถึงสิ่งสำคัญเพียงสิ่งเดียว แต่ละมาตรากล่าวถึงสิ่งสำคัญเพียงสิ่งเดียว แต่ละหมวดกล่าวถึงสิ่งสำคัญเพียงสิ่งเดียว ถ้ามีหลายสิ่งที่จะกล่าวถึง จะแยกเป็นคนละประโยค คนละวรรค คนละมาตรา หรือคนละหมวด

ศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย เขียนไว้ในรัฐสภาสาร เรื่อง “การร่างกฎหมาย” กล่าวถึงเรื่องหลักเกณฑ์ในการร่างกฎหมายแยกเป็น “บรรพ” “ส่วน” และ “หมวด” ว่า ให้เอาเรื่องเดียวกันมาไว้ในหมวดเดียวกัน แล้วหาชื่อหมวดให้คลุมถึงเรื่องนั้นทั้งหมด ถ้าเรื่องใดไม่อาจจัดเข้าในหมวดใดได้ ให้พิจารณาว่าใกล้เคียงกับหมวดใด แล้วใส่ไว้ในหมวดนั้น หรือมิฉะนั้นก็ใส่ไว้ในหมวดทั่วไป ถ้ามีเรื่องที่ไม่อาจจัดเข้าไว้ในหมวดใดหลายมาตรา ก็จัดไว้เป็นหมวดหนึ่งต่างหาก เรียกว่า “หมวดเบ็ดเตล็ด” โดยเอาหมวดเบ็ดเตล็ดนี้ไว้ข้างท้ายของพระราชบัญญัติ ส่วน “บทเฉพาะกาล” ต้องบัญญัติไว้ท้ายสุด ในมาตราหนึ่งควรจะมีบรรจุข้อความเรื่องเดียวเท่านั้น ไม่ควรร่างให้มาตราหนึ่งคลุมถึงเรื่องสองเรื่อง

นอกจากไม่ควรร่างกฎหมายให้มาตราหนึ่งคลุมถึงเรื่องสองเรื่องดังที่ศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย แนะนำไว้แล้ว ในประโยคหนึ่ง ก็ไม่ควรเขียนให้คลุมถึงเรื่องสองเรื่อง เช่นกัน

ตัวอย่าง

“คำขอนั้นต้องระบุชื่อ อายุ และประวัติของผู้ขอ และเอกสารหลักฐานประกอบคำขอ”

ความข้างต้นนี้ บังคับให้ผู้ขอทำการ ๒ ประการ คือ

“ให้ระบุชื่อ อายุ และประวัติของผู้ขอ”

และ “ให้ส่งเอกสารหลักฐานประกอบคำขอ”

การนำเอาการกระทำ ๒ ประการมารวมกันในประโยคเดียว เช่นนี้ ทำให้ความสับสน จนอาจทำให้เข้าใจว่า เพียงให้ระบุเอกสารหลักฐานลงในคำขอเท่านั้น ยังไม่ต้องส่งจนกว่าจะถูกเรียกให้ส่ง

ในกรณีเช่นนี้ ควรแยกเขียนเป็น ๒ ประโยค เช่นเขียนว่า

“การขอนั้นต้องระบุ ชื่อ อายุ และประวัติของผู้ขอลงในคำขอ และให้ผู้ขอส่งเอกสารหลักฐานประกอบคำขอด้วย”

๑.๕.๓ ความนิยมในการใช้ตัวเลขและตัวหนังสือ

กรณีที่ใช้ตัวเลข

(๑) วันที่, พ.ศ. เช่น

“ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘”

(๒) จำนวนนับที่ไม่ใช่เนื้อหาสาระในกฎหมาย เช่น

“เป็นปีที่ ๓๐ ในรัชกาลปัจจุบัน”

(๓) หมวด ส่วน มาตรา และอนุมาตราของกฎหมาย เช่น

“หมวด ๑” “ส่วนที่ ๑” “มาตรา ๖(๑)”

(๔) หมายเลขเอกสารแนบท้ายกฎหมาย เช่น

“บัญชีหมายเลข ๓”

(๕) ลำดับชั้นหรือชั้น เช่น

“ตำแหน่งระดับ ๑๐ รับเงินเดือนในอันดับ ๑๐ ซึ่งมี ๓๑ ชั้น”

(๖) อัตราเงินเดือน เช่น

“อันดับ ๑๑ ชั้น ๔๒,๑๒๐ บาท”

(๗) อัตราค่าธรรมเนียมในบัญชีท้ายกฎหมาย เช่น

“ค่าธรรมเนียมต่อใบอนุญาต ๑๐๐ บาท”

กรณีที่ใช้ตัวหนังสือ

(๑) จำนวนนับที่เป็นเนื้อหาสาระในกฎหมาย เช่น

“ใบอนุญาตตั้งโรงรับจำนำให้ใช้ได้จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคมของปีที่ห้า นับแต่ปีที่ออกใบอนุญาต”

(๒) วรรคของมาตรา เช่น

“คู่ความตามวรรคหนึ่ง”

“พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง”

(๓) อายุของบุคคล เช่น

“มีอายุไม่ต่ำกว่าสิบแปดปี”

(๔) ระยะเวลาเป็นชั่วโมง วัน เดือน ปี เช่น

“ให้อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง”

(๕) โทษทางอาญา เช่น

“ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

บทที่ ๒

การร่างพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติ มีรูปลักษณะดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. ๒๕๓๕

ภูมิพลอดุลยเดช ประ.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕
เป็นปีที่ ๔๗ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราช-
โองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำ
และยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) ฯลฯ

บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการพลเรือน” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน

ฯลฯ

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ลักษณะ ๑

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

มาตรา ๖.....ฯลฯ

ลักษณะ ๒

บททั่วไป

มาตรา ฯลฯ

ลักษณะ ๓

ข้าราชการพลเรือนสามัญ

หมวด ๑

การกำหนดตำแหน่ง และการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง

มาตรา ฯลฯ

ฯลฯ

หมวด ๒

การบรรจุ และการแต่งตั้ง

มาตรา ๗๗

๗๗

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๗๗

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

อานันท์ ปันยารชุน

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ

พระราชบัญญัติบางฉบับมีส่วนประกอบแนบท้ายด้วย เช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบัญชีอัตราเงินเดือน
แนบท้าย

กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีแผนที่แนบท้าย

ร่างพระราชบัญญัติ มีรูปลักษณะดังต่อไปนี้

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนามือแรงงาน
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนามือแรงงาน ใช้บังคับแทนกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกอาชีพ

เหตุผล

โดยที่ระบบการส่งเสริมการฝึกอาชีพตามที่พระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดไว้ ยังไม่เอื้ออำนวยเพียงพอต่อการพัฒนามือแรงงาน ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนามือแรงงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อกำหนดให้นายจ้างหรือสถานประกอบการมีส่วนร่วมในการพัฒนามือแรงงาน และจัดตั้งกองทุนพัฒนามือแรงงานขึ้นเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนามือแรงงาน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน
พ.ศ.

.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานใช้บังคับแทนกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกอาชีพ

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐและองค์การของรัฐ

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“การพัฒนาฝีมือแรงงาน” หมายความว่า กระบวนการที่ทำให้ประชากรวัยทำงานมีฝีมือ ความรู้ความสามารถ และมีทัศนคติที่ดีเกี่ยวกับการทำงาน เพื่อเป็นแรงงานที่มีคุณภาพ

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับ ออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

ฯลฯ

ฯลฯ

บทเฉพาะกาล

ฯลฯ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

จากตัวอย่างรูปลักษณะของพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า การร่างพระราชบัญญัติโดยทั่วไป ผู้ร่างกฎหมายจะต้องเขียนในหัวข้อสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) หลักการและเหตุผล

(๒) บทนำเพื่อตราพระราชบัญญัติ

(๓) บทบัญญัติก่อนเริ่มบทบัญญัติเนื้อหา ได้แก่

- มาตรา ๑ บอกชื่อพระราชบัญญัติ
- มาตรา ๒ บอกวันใช้บังคับ
- มาตรา ๓ บอกยกเลิกกฎหมายอื่น (ถ้ามี)
- มาตรา ๔ บทนิยาม (ถ้ามี)
- มาตรา ... บทกำหนดผู้รักษาการ

(๔) บทบัญญัติเนื้อหา

(๕) บทเฉพาะกาล

ทั้งนี้ แต่ละหัวข้อมีหลักในการเขียนดังต่อไปนี้

ตอนที่ ๒.๑ การเขียนหลักการและเหตุผล

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดไว้ดังนี้

“ข้อ ๙๓ ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต้องแบ่งเป็นมาตรา และต้องมีบันทึกประกอบ ดังต่อไปนี้

(๑) หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

(๒) เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นให้กำหนดโดยชัดแจ้ง”

“ข้อ ๙๗ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในวาระที่หนึ่ง ให้สภาพิจารณาและลงมติว่า จะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ฯลฯ”

“ข้อ ๑๐๐ การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง หรือกรรมาธิการเต็มสภา

ฯลฯ”

“มาตรา ๑๐๒ ฯลฯ

การแปรญัตติเพิ่มมาตราขึ้นใหม่ หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิมต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น”

“ข้อ ๑๑๐ ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่หนึ่งไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ดี หรือลงมติในวาระที่สามไม่เห็นชอบก็ดี ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป”

พิจารณาจากข้อความในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ มีความสำคัญเป็นอันมากต่อการพิจารณา และอนุมัติของรัฐสภา เพราะเป็นกรอบที่จำกัดให้รัฐสภาพิจารณาแก้ไขได้ภายในขอบเขต ของหลักการที่เขียนไว้โดยจะแก้ไขให้ขัดกับหลักการนั้นไม่ได้

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ เป็นข้อความที่แสดงวัตถุประสงค์ของร่าง พระราชบัญญัติ ซึ่งถือเป็นแนวทางในการร่างและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นที่จะต้องกระทำภายในขอบเขตของหลักการที่เขียนไว้

การเขียนหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร บังคับให้เขียนกำหนดโดยชัดแจ้ง ส่วนในทางปฏิบัตินิยมเขียนสั้นๆ โดยชัดเจน

หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินี้จะปรากฏแต่เฉพาะในใบปะหน้าร่างพระราช บัญญัติระหว่างการพิจารณาเท่านั้น เมื่อผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและตราเป็น กฎหมายแล้ว ก็จะไม่ปรากฏหลักการ ณ ที่ใดอีก

เหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ เป็นข้อความที่แสดงให้เห็นความ จำเป็นที่ต้องตราพระราชบัญญัตินั้นๆ และเป็นการชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของร่างพระราช บัญญัตินั้นด้วยว่ามีความมุ่งหมายเพื่อการใด บันทึกเหตุผลในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ นอกจากจะแสดงเจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายเพื่อใช้ในการร่างและการพิจารณาร่างพระ ราชบัญญัติแล้ว ยังมีประโยชน์ในการตีความเมื่อตราเป็นกฎหมายแล้วในกรณีที่บท บัญญัติใดมีความหมายไม่ชัดเจนด้วย

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ นอกจากจะปรากฏในใบปะหน้า ร่างพระราชบัญญัติระหว่างการพิจารณาแล้ว เมื่อตราเป็นกฎหมายและประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา จะปรากฏอยู่ท้ายพระราชบัญญัติฉบับนั้นๆ ในราชกิจจานุเบกษาด้วย

การเขียนบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักในการเขียน ดังนี้

๒.๑.๑ การเขียนหลักการ

การเขียนหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ มีวิธีเขียนหลายกรณี เช่น

(๑) กรณีที่ตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็นฉบับแรก

ในกรณีที่ตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็นฉบับแรก จะเขียนหลักการว่า

“ให้มีกฎหมายว่าด้วย.....”

ตัวอย่าง

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับ
สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

(๒) กรณียกเลิกกฎหมายทั้งฉบับโดยไม่ตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทน

ในกรณีที่ตรากฎหมายยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับโดยไม่ตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทน
จะเขียนหลักการว่า

“ยกเลิกกฎหมายว่าด้วย.....”

ตัวอย่าง

หลักการ

ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์

(๓) กรณีโอนกิจการ

ในกรณีที่ตรากฎหมายทั้งฉบับเพื่อโอนกิจการของส่วนราชการหนึ่งไปเป็นของ
ส่วนราชการอื่น จะเขียนหลักการว่า

“โอน.....ของ.....ไปเป็นของ.....”

ตัวอย่างหลักการ

โอนอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ราชการ ลูกจ้าง และ
เงินงบประมาณ ของกองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม เฉพาะใน
ส่วนที่เกี่ยวกับราชการของหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์
ในสำนักผู้บัญชาการทหารสูงสุด กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม
ไปเป็นของกองบัญชาการถวายความปลอดภัย กระทรวงกลาโหม

(๔) กรณีปรับปรุงกฎหมายเดิม และตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทนทั้งฉบับ โดยใช้ชื่ออย่างเดิม

ในกรณีที่ยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับ และตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทน โดยใช้ชื่อเดิม
เปลี่ยนปี พ.ศ. จะเขียนหลักการว่า

“ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย.....”

ตัวอย่างหลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์

(๕) กรณีปรับปรุงกฎหมายเดิม และตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทนทั้งฉบับ โดยใช้ชื่อใหม่

ในกรณีที่ยกเลิกกฎหมายเดิม และตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทนทั้งฉบับ โดยใช้ชื่อใหม่
จะเขียนหลักการว่า

“ให้มีกฎหมายว่าด้วย.....(ชื่อใหม่).....ใช้บังคับแทนกฎหมายว่าด้วย.....
(ชื่อเดิม).....”

ตัวอย่าง

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนามือแรงงานใช้บังคับแทน
กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกอาชีพ

หรือจะเขียนหลักการเช่นเดียวกับกรณีใน (๔) ก็ได้ คือ “ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย.....(ชื่อเดิม).....”

(๖) กรณีแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่เพียงบางส่วน

ในกรณีที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่เพียงบางส่วนหรือบางมาตรา โดยยกเลิกบางมาตรา หรือบางส่วนของมาตรา หรือเปลี่ยนข้อความในบางมาตราทั้งมาตรา หรือบางส่วนของมาตรา หรือเพิ่มเติมบางมาตรา หรือบางส่วนของมาตรา จะเขียนหลักการดังนี้

“แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย.....เพื่อ (โดย).....
(แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา.....)”

หรือ

“แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ.....ดังต่อไปนี้”

(๑) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา...)

(๒) ฯลฯ”

ตัวอย่าง ๑

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อกำหนดการเสียสิทธิของผู้ไม่ไปเลือกตั้ง
(แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๓)

ตัวอย่าง ๒

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนี้

(๑) กำหนดให้ศาลมีอำนาจไต่ถามและกำหนดวิธีการที่ศาลจะดำเนินการไต่ถาม (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ และเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ ทวิ)

(๒) กำหนดให้ศาลต้องดำเนินการสอบสวนพิจารณาไปตามบทบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีในศาล เมื่อปรากฏว่าคดีที่ยื่นฟ้องมานั้นเป็นคดีในศาล
(เพิ่มเติมมาตรา ๑๙๐ ทวิ)

ตัวอย่าง ๓

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔
ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการของข้าราชการตุลาการและ
ข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙
และเพิ่มมาตรา ๑๙ ทวิ)

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การยื่นบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิจะได้รับ
บำเหน็จบำนาญเนื่องจากการเกษียณอายุ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑)

ตัวอย่าง ๔

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔
ดังต่อไปนี้

(๑) ยุบสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๓)

(๒) ยกเลิกการกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
(ยกเลิกมาตรา ๓๗)

(๓) กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานอิสระตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เพิ่มเติมมาตรา ๔๒)

ตัวอย่าง ๕

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดชื่อย่อของการไฟฟ้านครหลวง ชื่อและชื่อย่อภาษาอังกฤษ
และขยายวัตถุประสงค์ให้สามารถดำเนินธุรกิจได้กว้างขวางขึ้น รวมทั้งแก้ไข
บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกัน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖ และมาตรา ๗)

(๒) ขยายเขตท้องที่ที่การไฟฟ้านครหลวงมีอำนาจดำเนินการ และอาจ
ตั้งสำนักงานใหญ่ในที่ใด ๆ ในเขตดำเนินการของการไฟฟ้านครหลวงได้ (แก้ไข
เพิ่มเติมมาตรา ๘ และมาตรา ๙) ฯลฯ

(๗) กรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ในกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะเขียนหลักการว่า

“เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่..... เพื่อ.....”

ตัวอย่างหลักการ

เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลลูกเตียม อำเภอพรหมพิราม จังหวัดพิษณุโลก เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๒๗๕ สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๐๘๖-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑๐๔ ตอน วัดเชิงหวาย-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑๐๔

หมายเหตุ

เรื่องวิธีการเขียนหลักการในร่างพระราชบัญญัตินี้ ได้เคยมีข้อสังเกตจากคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรว่า หลักการตามร่างนี้ได้นำรายละเอียดในตัวกฎหมายตามร่างไปเขียนไว้ในหลักการ ทำให้มีปัญหาว่า การพิจารณาในชั้นกรรมการจะสามารถแปรญัติขอแก้ไขเพิ่มเติมได้เพียงใด และกรณีอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการแก้ไขเกินหลักการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอแนวทางปฏิบัติไปยังรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีว่า

การเขียนหลักการของร่างพระราชบัญญัตินั้น ได้ยึดถือแนวทางที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งกำหนดว่า “หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้นให้กำหนดโดยชัดแจ้ง” ด้วยเหตุนี้ การเขียนหลักการของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมต้องเขียนโดยระบุเรื่องที่เป็นสาระสำคัญของการแก้ไขในครั้งนั้นให้เข้าใจชัดเจนว่าได้มีการแก้ไขในเรื่องใดของบทบัญญัตินั้น เพื่อแสดงให้เห็นวัตถุประสงค์ในการเสนอแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้รัฐสภาพิจารณาว่าจะเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับข้อเสนอขอแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ส่วนการที่ได้ระบุเลขมาตราไว้ด้วยนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าร่างที่ขอเสนอแก้ไขตามเรื่องที่ระบุไว้ในหลักการนั้นได้มีการแก้ไขมาตราใดบ้างเพื่อประกอบการพิจารณาได้ชัดเจนขึ้น โดยเลขมาตรานั้นมิใช่เป็นสาระสำคัญของหลักการซึ่งสอดคล้องกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ได้กำหนดว่า “การแปรญัติเพิ่ม

มาตราขึ้นใหม่หรือตัดทอนหรือแก้ไขมาตราเดิม ต้องไม่ขัดกับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น” ฉะนั้น เมื่อเรื่องที่กำหนดไว้ในหลักการต้องชัดเจนและจะแปรญัตติขัดกับหลักการไม่ได้ ข้อความที่กำหนดไว้ในหลักการจึงต้องกำหนดกรอบไว้ให้เพียงพอที่จะเข้าใจได้ว่าการร่างกฎหมายผู้เสนอมีความประสงค์จะแก้ไขบทบัญญัติเดิมให้เป็นอย่างไร

อย่างไรก็ตาม การเขียนหลักการที่ผ่านมาได้มีวิวัฒนาการแตกต่างไปตามแนวทางการต้องการของรัฐบาลและรัฐสภาแต่ละสมัย โดยในอดีตมีการกำหนดแนวทางการเขียนหลักการให้เขียนอย่างกว้างๆ ว่ามีการแก้ไขเรื่องใดแต่มิได้ระบุว่าจะแก้ไขเป็นอย่างไร ต่อมาแนวทางการเขียนหลักการได้กำหนดให้เขียนอย่างชัดเจนขึ้นเพื่อให้มีการพิจารณาในกรอบที่ผู้เสนอร่างได้เสนอขอแก้ไขกฎหมายในครั้งนั้น โดยไม่ต้องการให้พิจารณาแก้ไขเรื่องอื่นที่ผู้เสนอร่างยังมิได้พิจารณารายละเอียดหรือผลกระทบมาก่อน ทำให้มีการเขียนหลักการโดยระบุเลขมาตราไว้ตอนต้นของข้อความในหลักการว่าให้แก้ไขมาตรานั้นเพราะเหตุใด ซึ่งทำให้การแปรญัตติในชั้นรัฐสภากระทำได้ยาก ต่อมาในปัจจุบันนี้ได้มีการแก้ไขแนวทางการเขียนหลักการใหม่โดยคำนึงถึงความสมบูรณ์ของบทบัญญัติกฎหมายที่จะใช้บังคับเป็นสำคัญ ฉะนั้น การเขียนหลักการจึงระบุเรื่องในสาระสำคัญที่ได้มีการเสนอแก้ไขเพียงพอที่จะเข้าใจได้ชัดเจนว่าเป็นการแก้ไขในเรื่องใด และจะระบุเลขมาตราเป็นวงเล็บต่อท้ายข้อความ เพื่อให้มีการแปรญัตติแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายละเอียดต่างๆ ให้เรื่องที่แก้ไขนั้นมีความสมบูรณ์เหมาะสมแก่การใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ และโดยปกติการเขียนหลักการจะระบุกรอบกว้างๆ ให้เห็นว่าการแก้ไขในเรื่องใดบ้างเพื่อให้ผู้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสามารถพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียดได้ตามที่เห็นสมควร เว้นแต่ในเรื่องใดที่เป็นเหตุผลหลักหรือเป็นสาระสำคัญของการเสนอแก้ไขในครั้งนั้นก็ระบุไว้ให้ชัดเจน ซึ่งแนวทางการเขียนหลักการเช่นนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กำหนดเป็นวิธีปฏิบัติงานของผู้รับผิดชอบในการร่างกฎหมายให้ยึดถือปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน

๒.๑.๒ การเขียนเหตุผล

เหตุผลประกอบร่างกฎหมาย เป็นข้อความที่ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการที่จะต้องตรากฎหมายนั้น และเป็นการชี้ให้เห็นเจตนารมณ์ของร่างกฎหมายนั้นด้วยว่ามีความมุ่งหมายเพื่อการใด

การเขียนเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ ไม่มีรูปแบบที่ตายตัว สำหรับแนว

การเขียนนั้นนิยมเขียนให้สั้นแต่ครอบคลุมสาระของเหตุที่จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติฉบับนั้นทั้งหมด โดยเขียนขึ้นต้นด้วยคำว่า

“โดยที่.....”

หรือ

“เนื่องจาก.....”

ตัวอย่างกรณีที่ตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็นฉบับแรก

เหตุผล

โดยที่ราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวได้ลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ สมควรมีกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาฯ ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างกรณียกเลิกกฎหมายทั้งฉบับโดยไม่ตรากฎหมายขึ้นใหม่แทน

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้ตราขึ้นเพื่อให้เป็นมาตรการพิเศษในการป้องกันภัยจากการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ในสถานการณ์ของบ้านเมืองในขณะนั้น แต่ในปัจจุบันสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไป จึงไม่มีความจำเป็นที่จะใช้มาตรการดังกล่าวแล้ว สมควรยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๕ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างกรณีโอนกิจการ

เหตุผล

โดยที่ได้มีการยกฐานะหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ในสำนักผู้บัญชาการทหารสูงสุด กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหมขึ้นเป็นกองบัญชาการถวายความปลอดภัย กระทรวงกลาโหม โดยพระราช

บัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ในการนี้สมควรโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ กิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ ราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของกองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ ในสำนักผู้บัญชาการทหารสูงสุด กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม ไปเป็นของกองบัญชาการถวายความปลอดภัย กระทรวงกลาโหม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างกรณีปรับปรุงกฎหมายเดิมทั้งฉบับและตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทน

เหตุผล

เนื่องจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับการพัฒนาด้านแรงงานสัมพันธ์และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าวในเรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง วิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน การปิดงาน การนัดหยุดงาน รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดตั้ง การดำเนินกิจการ และการคุ้มครองสมาคม นายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การนายจ้าง และสภาองค์การลูกจ้าง ตลอดจนอัตราโทษให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการปรับปรุงบทบัญญัติดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างกรณีแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่เพียงบางส่วน

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้ใช้บังคับมานาน และมีบทบัญญัติหลายมาตราไม่เหมาะสมกับกาลสมัย สมควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจประกันวินาศภัย การควบบริษัทประกันวินาศภัย การเปิดสาขา การใช้ชื่อของธุรกิจประกันวินาศภัย การกำหนดมูลค่าของหลักทรัพย์ที่บริษัทประกันวินาศภัยต้องวางไว้กับนายทะเบียน การกำหนดเงินกองทุนและการจัดสรรเงินสำรอง เพื่อให้การประกอบ

กิจการของบริษัทประกันวินาศภัยคล่องตัวขึ้นและเป็นประโยชน์แก่ผู้เอาประกันภัย และในปัจจุบันมีผู้ประกอบกิจการเป็นผู้ประเมินวินาศภัยมากขึ้นสมควรให้ผู้ประเมินวินาศภัยต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยประกันวินาศภัยด้วยเช่นเดียวกับตัวแทนประกันวินาศภัยและนายหน้าประกันวินาศภัยประกอบกับได้มีกฎหมายยกฐานะสำนักงานประกันภัยในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์ ขึ้นเป็นส่วนราชการระดับกรม สมควรแก้ไขอำนาจของอธิบดีกรมทะเบียนการค้าไปเป็นของผู้อำนวยการสำนักงานประกันภัย และแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจของรัฐมนตรีและนายทะเบียนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตัวอย่างกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เหตุผล

เนื่องจากกรมทางหลวงได้ทำการสำรวจที่ดินที่จะต้องเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๒๗๕ สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๐๘๖-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑๐๕ ตอนวัดเชิงหวาย-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑๐๕ ตามที่ได้มีการกำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนไว้แล้วตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๒๘๕ สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๐๘๖-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑๐๕ ตอนบ้านตลุกเทียม-วัดเชิงหวาย พ.ศ. ๒๕๓๖ เสร็จแล้ว สมควรเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ตอนที่ ๒.๒ การเขียนบทนำเพื่อตราพระราชบัญญัติ

บทนำเพื่อตราพระราชบัญญัติ มีสาระสำคัญ ๔ ประการ คือ

(๑) พระบรมราชโองการ

(๒) คำปรารภ

(๓) การอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

(๔) โปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ

๒.๒.๑ การเขียนพระบรมราชโองการ

ผู้ร่างกฎหมายไม่ต้องเขียนพระบรมราชโองการ โดยเว้นว่าง และทำเส้นประ ๑ บรรทัดครึ่ง ไว้ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการกรอกข้อความภายหลังเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาให้ตราเป็นกฎหมายแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

๒.๒.๒ การเขียนคำปรารภ

ผู้ร่างกฎหมายจะต้องเขียนคำปรารภ ซึ่งมีวิธีเขียนหลายแบบ ดังนี้

(ก) ร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นใหม่เป็นกฎหมายฉบับแรก
เขียนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วย.....”

(ข) ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับโดยไม่ตรา
กฎหมายใหม่แทน

เขียนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรยกเลิกกฎหมายว่าด้วย.....”

(ค) ร่างพระราชบัญญัติโอนกิจการ

เขียนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรโอน.....”

(ง) ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกฎหมายเดิมและตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทนทั้งฉบับโดยใช้ชื่ออย่างเดิม เปลี่ยนปีพ.ศ.

เขียนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย.....”

(จ) ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกฎหมายเดิมและตรากฎหมายใหม่ขึ้นแทนทั้งฉบับ โดยใช้ชื่อใหม่

เขียนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วย.....(ชื่อใหม่).....ใช้บังคับแทนกฎหมายว่าด้วย.....(ชื่อเดิม).....”

หรือจะเขียนเช่นเดียวกับกรณีใน (ง) ก็ได้ คือ “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย.....(ชื่อเดิม).....”

(ฉ) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแต่เพียงบางส่วน

เขียนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย.....”

(ช) ร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เขียนว่า

“โดยที่เป็นการสมควรให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่.....
เพื่อ.....”

๒.๒.๓ การอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

การเขียนอ้างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จะต้องเขียนเฉพาะกรณีที่บทบัญญัติมาตราใดมาตราหนึ่งในร่างพระ

ราชบัญญัตินั้น จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ซึ่งจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ได้เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูกำหนดให้ทำได้ และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ตามนัยมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๒๙ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งจะต้องระบุในร่างกฎหมาย มีดังนี้

“มาตรา ๓๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคสสถาน

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคสสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคสสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคสสถาน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

“มาตรา ๓๖ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทาง และมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในราชอาณาจักร

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน การผังเมือง หรือเพื่อสวัสดิภาพของผู้เยาว์

การเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักร หรือห้ามมิให้บุคคลผู้มีสัญชาติไทยเข้ามาในราชอาณาจักร จะกระทำมิได้”

“มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย

การตรวจ การกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อกัน จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

“มาตรา ๓๙ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความในวรรคสอง”

“มาตรา ๔๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ และปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีชุมนุมสาธารณะและเพื่อคุ้มครองความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

“มาตรา ๔๕ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

“มาตรา ๔๙ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“มาตรา ๕๐ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบกิจการหรือประกอบอาชีพและการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเศรษฐกิจของประเทศ การคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณูปโภค การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การจัดระเบียบการประกอบอาชีพ การคุ้มครองผู้บริโภค การผังเมือง การรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม สวัสดิภาพของประชาชน หรือเพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขจัดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน”

“มาตรา ๕๑ การเกณฑ์แรงงานจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ อันมีมาเป็นการฉุกเฉิน หรือโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งให้กระทำได้ในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการสงครามหรือการรบ หรือในระหว่างเวลาที่ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก”

“มาตรา ๖๔ บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น ถ้าร่างพระราชบัญญัติฉบับใด มี

บทบัญญัติในมาตราใดมาตราหนึ่งหรือหลายมาตรา เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ หรือมาตรา ๖๔ จะต้องเขียนระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และมาตรานั้นๆ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นไว้ในบทนำเพื่อตราพระราชบัญญัติด้วย ทั้งนี้ ถ้ารัฐธรรมนูญมาตราใดให้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเฉพาะเพื่อการใด ก็ตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้แต่เพียงเฉพาะเพื่อการนั้น

สำหรับข้อความที่เขียนระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้นั้นจะเขียนลงต่อจากคำปวารณาที่ว่า “โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วย.....” หรือ “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย.....” หรือ “โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย.....” ก็ได้ ดังนี้

ตัวอย่าง ๑

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา..... ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ตัวอย่าง ๒

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๔๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเขียนระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีการเขียนเป็นมาตราโดยเฉพาะก็มี

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการที่เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในเคหสถาน และการจำกัดเสรีภาพในการรวมกัน เป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒.๒.๔ การเขียนคำโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ

ข้อความในพระราชบัญญัติที่ว่า “จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้” นั้น ผู้ร่างกฎหมายไม่ต้องเขียนในร่างพระราชบัญญัติ โดยเว้นว่าง และทำเส้นประ.....

๑ บรรทัดครึ่ง ไว้ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการกรอกข้อความนี้ภายหลังเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาให้ตราเป็นกฎหมายแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ตอนที่ ๒.๓ การเขียนบทบัญญัติก่อนเริ่มบทบัญญัติเนื้อหา

โดยทั่วไป บทบัญญัติก่อนเริ่มบทบัญญัติเนื้อหาของพระราชบัญญัติ จะมีอยู่ ๕ มาตรา คือ

มาตรา ๑ บอกชื่อพระราชบัญญัติ

มาตรา ๒ บอกการใช้บังคับ

มาตรา ๓ บอกยกเลิกกฎหมายอื่น

มาตรา ๔ บทนิยาม

มาตรา ๕ บทกำหนดผู้รักษาการ

การเขียนมาตราต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น มีหลักและรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๓.๑ การเขียนชื่อพระราชบัญญัติ

ชื่อพระราชบัญญัติจะปรากฏในร่างพระราชบัญญัติอยู่ ๓ แห่ง คือ

(๑) ในบันทึกหลักการและเหตุผล ซึ่งจะเขียนว่า

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติ (ระบุชื่อ) พ.ศ.

(๒) ที่หัวร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งจะเขียนว่า

ร่าง
พระราชบัญญัติ
(.....ระบุชื่อพระราชบัญญัติ)
พ.ศ.

(๓) ในมาตรา ๑ ของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งจะเขียนว่า

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติ (ระบุชื่อ) พ.ศ.”

การเขียนชื่อพระราชบัญญัติมีวิธีเขียน โดยทั่วไปอยู่ ๓ วิธี คือ

วิธีที่ ๑ เขียนเป็นคำนาม เช่น

“พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.”

“พระราชบัญญัติยา พ.ศ.”

“พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ.”

“พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.”

“พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ.”

“พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ.”

วิธีที่ ๒ เขียนเป็นประโยคโดยขึ้นต้นด้วยคำกริยา เช่น

“พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.”

“พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ.”

“พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ.”

“พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.”

“พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.”

“พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.”

“พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่.....พ.ศ.”

วิธีที่ ๓ เขียนแบบชื่อที่เป็นคำสามัญ แต่ระบุปี พ.ศ. ด้วย เช่น

“พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒”

สำหรับแบบการเขียนชื่อพระราชบัญญัตินั้น มีอยู่หลายแบบ เช่น

(๑) แบบกฎหมายที่ตราขึ้นเป็นฉบับแรก และกฎหมายที่ปรับปรุงกฎหมายฉบับเดิม โดยยกเลิกฉบับเดิมทั้งหมด และตราขึ้นใหม่ทั้งฉบับ จะเขียนชื่อว่า

พระราชบัญญัติ (ระบุชื่อ) พ.ศ.

(๒) แบบกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิมแต่เพียงบางส่วน จะเขียนชื่อร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นแก้ไขนั้นว่า

พระราชบัญญัติ (ระบุชื่อพระราชบัญญัติเดิม โดยไม่ใส่ พ.ศ.) (ฉบับที่..) พ.ศ.

หมายเหตุ

สำหรับลำดับฉบับที่ของกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ในร่างพระราชบัญญัติ ยังไม่ต้องเขียนไว้ เพียงแต่ใส่จุดไว้ ๒ จุด เพื่อให้เขียนเลขลำดับฉบับได้ ๒ หลัก รอไว้เมื่อรัฐสภาเห็นชอบให้ตราเป็นกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่จึงจะพิมพ์ลำดับที่ของฉบับแก้ไขลงไป ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ซึ่งสำหรับฉบับแก้ไขครั้งแรกจะลงว่า “(ฉบับที่ ๒)” สำหรับฉบับแก้ไขครั้งต่อไปก็จะลงว่า “(ฉบับที่ ๓)” “(ฉบับที่ ๔)” เป็นลำดับไป

(๓) แบบกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด จะเขียนชื่อว่า

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด (ระบุชื่อพระราชกำหนดและปี พ.ศ.) (ฉบับที่..) พ.ศ.

(๔) แบบกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จะเขียนชื่อว่า

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย (ระบุชื่อ) (ฉบับที่..) พ.ศ.

(๕) แบบกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย จะเขียนชื่อว่า

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย.....
(ฉบับที่..) พ.ศ.

(๖) แบบกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะเขียนชื่อยาว เช่น

พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลดลูกเทียม อำเภอฟนนิราม จังหวัดพิษณุโลก เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๒๗๕ สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๐๘๖-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑๐๔ ตอนวัดเชิงหวาย-บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๑๑๐๔ พ.ศ.

สำหรับเลขที่ พ.ศ. ในร่างพระราชบัญญัตินั้น ยังไม่ต้องเขียนไว้ เพียงแต่ใส่จุดไว้ ๔ จุด เพื่อให้เขียนเลข พ.ศ. ๔ หลัก รอไว้เมื่อรัฐสภาเห็นชอบให้ตราเป็นกฎหมายแล้ว

เจ้าหน้าที่ จะพิมพ์เลข พ.ศ. ลงไปก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

อนึ่ง การตั้งชื่อพระราชบัญญัติต่างๆ นั้น ควรเขียนให้ตรงกับความหมายหรือสาระของพระราชบัญญัตินั้น โดยเมื่ออ่านชื่อพระราชบัญญัติแล้ว ต้องให้ทราบได้ว่าเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องอะไร ในเรื่องการจัดตั้งชื่อพระราชบัญญัตินั้น ศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย เขียนให้หลักไว้ในรัฐสภาสาร เรื่อง “การร่างกฎหมาย” ดังนี้

(๑) กฎหมายฉบับหนึ่งควรจะมีบัญญัติแต่เพียงเรื่องเดียว เพราะจะทำให้ประชาชนเข้าใจกฎหมายง่าย และเวลาค้นหาก็กทำได้ง่าย

(๒) ชื่อของกฎหมายจะต้องคลุมเรื่องตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ครบถ้วน เพราะเมื่อประชาชนจะค้นหากฎหมาย ย่อมจะดูจากชื่อของกฎหมายก่อน เมื่อพบกฎหมายแล้ว จึงค้นจากมาตราต่างๆ ของกฎหมายนั้น เพื่อทราบว่ามาตราใดได้บัญญัติถึงเรื่องที่เขาต้องการทราบ

(๓) ชื่อของกฎหมายไม่ควรซ้ำหรือใกล้เคียงกับชื่อของกฎหมายที่ยังใช้บังคับอยู่ เพราะจะทำให้ประชาชนผู้ที่จะค้นกฎหมายเกิดความสับสน

(๔) ชื่อของกฎหมายควรจะใช้คำสั้นๆ แต่ต้องคลุมถึงเรื่องที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนั้น

๒.๓.๒ การเขียนบทใช้บังคับพระราชบัญญัติ

บทใช้บังคับพระราชบัญญัติ มีเขียนเกี่ยวกับเรื่อง ๒ เรื่อง คือ

(๑) เรื่องวันใช้บังคับพระราชบัญญัติ

(๒) เรื่องเงื่อนไขการใช้บังคับพระราชบัญญัติ

การเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับวันใช้บังคับพระราชบัญญัติ

วันใช้บังคับ หมายถึง กำหนดเวลาที่พระราชบัญญัติระบุไว้ว่า จะให้พระราชบัญญัตินั้นมีผลใช้บังคับได้ตั้งแต่เมื่อใด ซึ่งถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งของกฎหมาย แต่ละฉบับ วันที่มีผลเป็นกฎหมาย กับวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับนั้น แตกต่างกัน คือ

วันที่มีผลเป็นกฎหมายนั้น จะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ว่า เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ จะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในบทบัญญัติที่ว่าด้วยวันใช้บังคับในกฎหมายนั้นๆ ซึ่งโดยปกติจะปรากฏอยู่ในมาตรา ๒ ของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๕

ข้อสังเกต จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ มีผลเป็นกฎหมาย ในวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่จะมีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

รูปแบบวันใช้บังคับ

วันใช้บังคับกฎหมายตามแบบของการร่างกฎหมาย สามารถแบ่งออกได้เป็นหลายแบบ เช่น

แบบที่ ๑ กำหนดวันให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

แบบที่ ๒ กำหนดวันให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

แบบที่ ๓ กำหนดวันให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาใดเวลาหนึ่งตามที่กำหนด

แบบที่ ๔ กำหนดวันให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้โดยแน่นอน

แบบที่ ๕ กำหนดวันให้ใช้บังคับเฉพาะในช่วงเวลาที่แน่นอน

แบบที่ ๖ กำหนดวันให้ใช้บังคับที่ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์

แบบที่ ๗ กำหนดวันให้ใช้บังคับแตกต่างกันไปในลักษณะเฉพาะ

ทั้งนี้ แต่ละแบบมีลักษณะดังนี้

แบบที่ ๑ กำหนดวันให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

การกำหนดวันให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา มีรูปแบบการเขียน ดังนี้

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

แบบที่ ๒ กำหนดวันให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

การกำหนดวันให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษามีรูปแบบการเขียนดังนี้

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

แบบที่ ๓ กำหนดวันให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาใดเวลาหนึ่งตามที่กำหนด

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อสังเกต พระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๒๒ ดังนั้นผู้ใช้กฎหมายจะทราบว่ากฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับเมื่อใดได้โดยคำนวณวันไปตามกำหนดระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นๆ ซึ่งในกรณีวันใช้บังคับพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้แก่ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๒ เป็นต้นไป

แบบที่ ๔ กำหนดวันให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้โดยแน่นอน

วันใช้บังคับที่กำหนดไว้โดยแน่นอนนี้ สามารถแบ่งออกตามลักษณะของวันที่จะใช้บังคับได้ ๓ กรณี คือ

กรณีกำหนดวันให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้แน่นอนในภายหลัง

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นต้นไป

พระราชบัญญัตินี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๐

กรณีกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่กำหนดไว้แน่นอนย้อนหลังขึ้นไป

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นต้นไป

พระราชบัญญัตินี้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๘

กรณีกำหนดวันให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่กำหนดแน่นอนโดยทันที

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ เป็นต้นไป

แบบที่ ๕ กำหนดวันให้ใช้บังคับเฉพาะในเวลาที่แน่นอน

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๔

มาตรา ๒ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไปเป็นกำหนดเวลาไม่เกินหนึ่งปี

แบบที่ ๖ กำหนดวันให้ใช้บังคับที่ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์

ตัวอย่าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๒

มาตรา ๒ รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันเลือกตั้งทั่วไป
ครั้งแรกที่มีขึ้นภายหลังที่รัฐธรรมนูญนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

แบบที่ ๗ กำหนดวันให้ใช้บังคับแตกต่างออกไปในลักษณะเฉพาะ

ตัวอย่าง ๑

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา ๔ มาตรา ๖ และมาตรา ๗ ให้ใช้
บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นไป

ตัวอย่าง ๒

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับในจังหวัดพระนคร และจังหวัด
ธนบุรี ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และเมื่อจะ
ให้ใช้บังคับในท้องที่อื่นใดอีกให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

อนึ่ง ในเรื่อง “วันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ” นี้ นอกจากจะบัญญัติไว้ในมาตรา ๒ ของพระราชบัญญัติทุกฉบับแล้ว ยังมีบางกรณีที่ยกเว้นให้ใช้บังคับเฉพาะกาลเป็นการเฉพาะสำหรับบางเรื่อง

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๑๑๘ ความในมาตรา ๔๕ ยังไม่ใช้บังคับจนกว่า ก.พ. จะได้
กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตราดังกล่าวเสร็จแล้ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน
สามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การเขียนบทบัญญัติเกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้บังคับพระราชบัญญัติ

เงื่อนไขการใช้บังคับพระราชบัญญัติ จะมีกำหนดในเรื่องท้องที่ที่ใช้บังคับหรือ ยกเว้นไม่ใช้บังคับ กรณีที่ใช้บังคับหรือกรณียกเว้นที่ไม่ใช้บังคับ ประเภทบุคคลหรือหน่วยงานที่ใช้บังคับหรือยกเว้นไม่ใช้บังคับ ระหว่างเวลาที่ใช้บังคับหรือยกเว้นไม่ใช้บังคับ

การเขียนเงื่อนไขการใช้บังคับพระราชบัญญัติ อาจเขียนไว้ในมาตรา ๒ ร่วมกับ วันใช้บังคับ หรือในบทบัญญัติก่อนเริ่มบทบัญญัติเนื้อหา หรือในบทบัญญัติเนื้อหาเฉพาะ เรื่องในบางมาตรา หรือในบทเฉพาะกาล ก็ได้แล้วแต่ความเหมาะสม

ตัวอย่างการเขียนเงื่อนไขร่วมกับวันใช้บังคับ

พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. ๒๕๔๗

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป และจะใช้บังคับในท้องที่ใดให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา

ตัวอย่างการเขียนเงื่อนไขในบทบัญญัติก่อนเริ่มบทบัญญัติเนื้อหา

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.

มาตรา ๔ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่ กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ และองค์การของรัฐ

ตัวอย่างการเขียนเงื่อนไขการใช้บังคับในบทบัญญัติเนื้อหา

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔๐ การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบการที่คณะกรรมการกำหนด

การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวัน.....ฯลฯ

บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

๒.๓.๓ การเขียนบทยกเลิกกฎหมายอื่น

บทยกเลิกกฎหมายอื่น จะเขียนเฉพาะในกรณีที่มีการยกเลิกกฎหมายฉบับอื่น ซึ่งอาจเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ เช่น ประกาศของคณะปฏิวัติ เป็นต้น

บทยกเลิกกฎหมายอื่น โดยทั่วไปจะเขียนในมาตรา ๓ ของร่างพระราชบัญญัติ ตัวอย่างยกเลิกกฎหมายฉบับเดียว

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนามือแรงงาน พ.ศ.

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติส่งเสริมการฝึกอาชีพ พ.ศ. ๒๕๓๗

ตัวอย่างยกเลิกกฎหมายหลายฉบับ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน

พุทธศักราช ๒๕๒๐

ฯลฯ

(๓) ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๕

ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔

บรรดากฎหมาย กฎ ข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

๒.๓.๔ การเขียนบทนิยาม

ความหมายของบทนิยาม

บทนิยาม คือ บทบัญญัติอธิบายความหมายหรือจำกัดความหมายของคำบาง

คำที่ใช้ในกฎหมายแต่ละฉบับ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนตรงตามความมุ่งหมายในการใช้กฎหมายฉบับนั้น

วัตถุประสงค์ในการเขียนบทนิยาม

วัตถุประสงค์ที่สำคัญในการเขียนบทนิยามในกฎหมายมีดังนี้

(๑) เพื่ออธิบายคำสามัญที่มีความหมายกำกวมไม่ชัดเจน หรือมีความหมายกว้าง ให้มีความหมายกระจ่างชัดตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติวัตถุประสงค์ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“วัตถุประสงค์ออกฤทธิ์” หมายความว่า วัตถุประสงค์ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นสิ่งธรรมชาติหรือที่ได้จากธรรมชาติ หรือวัตถุประสงค์ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทที่เป็นวัตถุประสงค์สังเคราะห์ ทั้งนี้ ตามที่รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) เพื่ออธิบายคำศัพท์ทางเทคนิคให้มีความหมายตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้น

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“คลื่นแตรตเซียน” หมายความว่า คลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าที่มีความถี่ระหว่าง ๑๐ กิโลไซเคิลต่อวินาที และ ๓,๐๐๐,๐๐๐ เมกกะไซเคิลต่อวินาที

(๓) เพื่ออธิบายความหมายของคำย่อที่ใช้ในกฎหมายฉบับนั้น

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๒๑

“ก.ต.” หมายความว่า คณะกรรมการตุลาการ

(๔) เพื่อไม่ต้องกล่าวถึงข้อความยาวๆ ในมาตราต่างๆ ที่ซ้ำกันหลายมาตรา

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการของบริษัทมหาชนจำกัด

ตำแหน่งของการบัญญัติบทนิยาม

สำหรับตำแหน่งหรือที่อยู่ของบทนิยามมีหลักอยู่ว่า นิยามจะอยู่ตรงส่วนที่พบง่ายหรืออยู่ในตำแหน่งที่ต้องการใช้คำดังกล่าวในกฎหมาย กล่าวคือ

(๑) นิยามใดสามารถนำไปใช้ได้กฎหมายตลอดทั้งฉบับ มักนิยามไว้ตอนต้น ของกฎหมาย โดยรวบรวมไว้ในมาตราเดียวกันเป็นหมวดหมู่ ส่วนมากจะบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ หรือมาตรา ๔

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๐๒

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หลักทรัพย์” หมายความว่า หุ้น สต็อก หุ้นกู้ พันธบัตร ตั๋วเงินคลัง ตั๋วเงิน ตราสารเปลี่ยนมืออย่างอื่น

(๒) ถ้านิยามใดใช้เฉพาะบางส่วนของกฎหมาย โดยประสงค์จะให้คำนั้นมีความหมายเป็นพิเศษสำหรับบางมาตราโดยเฉพาะ จะนิยามไว้ตอนต้นของส่วนนั้น

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๓๔

ส่วนที่ ๓

ฐานภาษี

มาตรา ๗๔ ภายใต้บังคับมาตรา.....

มูลค่าของฐานภาษีให้หมายความถึง เงิน ทรัพย์สิน ค่าตอบแทน ค่าบริการหรือประโยชน์ใดๆ ซึ่งอาจคิดคำนวณได้เป็นเงิน

(๓) นิยามใดใช้เฉพาะหมวดใด จะกำหนดไว้ในมาตราแรกของหมวดนั้น

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยตำรวจ พุทธศักราช ๒๕๗๗

หมวด ๒

ว่าด้วยวินัย

มาตรา ๔ วินัยตำรวจนั้นคือ การที่ตำรวจต้องประพฤติตนให้เป็นผู้มี
มรรยาทอันดีงามตามแบบอย่างธรรมเนียมของตำรวจ

(๔) นิยามใดใช้เฉพาะมาตราใดมาตราหนึ่ง จะกำหนดไว้ในมาตรานั้น

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๒๔ ในกรณีที่ตลาดหลักทรัพย์จะประกอบการเป็นสำนักหัก
บัญชี ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์หรือนายทะเบียนหลักทรัพย์ ให้ประกอบการได้
โดยไม่ต้องรับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ ก.ล.ต.

คำว่า “ตลาดหลักทรัพย์” ตามวรรคหนึ่งและที่จะกล่าวต่อไปในส่วนนี้
ให้หมายความรวมถึงบริษัทจำกัดที่ตลาดหลักทรัพย์จัดตั้งขึ้นและถือหุ้นไม่น้อย
กว่าร้อยละเจ็ดสิบห้าของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น

ข้อพึงเข้าใจในการบัญญัติและใช้บทนิยาม

การบัญญัติและใช้บทนิยามในกฎหมาย มีข้อพึงเข้าใจบางประการดังนี้

(๑) ควรบัญญัติคำนิยามเฉพาะในกรณีที่จำเป็น และสามารถนำคำนิยามนั้นไป
ใช้กับส่วนต่างๆ ของกฎหมายได้อย่างเหมาะสม

(๒) ไม่ควรนิยามความหมายที่ขัดต่อความหมายสามัญที่เข้าใจกันอยู่ตามปกติ
เพราะจะทำให้เกิดความสับสนหรือเข้าใจผิดได้ เช่น เขียนคำนิยามว่า “สัตว์น้ำ” ให้
หมายความรวมถึงบัวด้วย แม้ในหลักการเขียนกฎหมาย จะเขียนเช่นนี้ได้ แต่ก็ไม่ควร
เขียนให้ขัดต่อคำสามัญที่เข้าใจกันอยู่ตามปกติว่า “บัว” ไม่ใช่ “สัตว์”

(๓) คำนิยามนั้นอาจกว้างหรือแคบกว่าความหมายของคำสามัญหรือศัพท์
เทคนิคนั้นก็ได้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. ๒๕๑๘

“ผลิต” หมายความว่า ทำ ผสม ปรง หรือแปรสภาพ และหมายความรวมถึงเปลี่ยนรูป แบ่งบรรจุ หรือรวมบรรจุ

(๔) ขอบเขตของบทนิยามขึ้นอยู่กับความประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับว่ามุ่งจะควบคุมหรือจำกัดเรื่องใดกว้างขวางเพียงใด แม้จะเป็นคำเดียวกันในกฎหมายต่างฉบับกันก็อาจให้ความหมายไว้แตกต่างกันได้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖

“อาคาร” หมายความว่า สิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการอยู่อาศัย หรือเพื่อประโยชน์ในการอยู่อาศัย

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

“อาคาร” หมายความว่า ดึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน และสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอยได้ และหมายความรวมถึง

(๑) อัฒจันทร์หรือสิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นเพื่อใช้เป็นที่ชุมนุมของประชาชน

(๒) เชื้อนอน สะพาน อุโมงค์ ทางหรือท่อระบายน้ำ อุโมงค์ คานเรือ ท่าเรือ ท่าจอดเรือ รั้ว กำแพง หรือประตู ที่สร้างขึ้นติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับที่สาธารณะหรือสิ่งที่สร้างขึ้นให้บุคคลทั่วไปใช้สอย

(๓) ฯลฯ

(๕) คำนิยามในกฎหมายบางฉบับอาจจะบัญญัติให้กว้างไว้เพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงหรือการแก้ไขเพิ่มเติมความหมายของคำนิยามโดยกฎหมายลำดับรองได้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติวิชาชีพวิศวกรรม พ.ศ. ๒๕๐๕

“วิชาชีพวิศวกรรม” หมายความว่า วิชาชีพการช่างในสาขาวิศวกรรมโยธา วิศวกรรมเครื่องกล วิศวกรรมไฟฟ้า วิศวกรรมอุตสาหการ วิศวกรรมเหมืองแร่ และสาขาวิศวกรรมอื่นใดซึ่งจะได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

(๖) คำนิยามของกฎหมายฉบับใดก็จะใช้เฉพาะในกฎหมายฉบับนั้น จะนำไปใช้ในกฎหมายอื่นไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมายหลักของประเทศ คือ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งอาจถือว่าในกรณีที่กฎหมายอื่นๆ ไม่ได้มีบทนิยามของตนเองโดยเฉพาะ ก็สามารถอนุมานนำคำนิยามที่ประมวลกฎหมายดังกล่าวได้นิยามไว้นั้นไปใช้ได้

ตัวอย่าง

คำว่า “เคสสถาน” ถ้าปรากฏในกฎหมายฉบับใด และไม่มีนิยามความหมายไว้ ก็จะตีความตามกฎหมายหลัก คือ ประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งบัญญัติว่า

“เคสสถาน” หมายความว่า ที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่ เช่น เรือน โรง เรือ หรือแพ ซึ่งคนอยู่อาศัยและให้หมายความรวมถึงบริเวณของที่ซึ่งใช้เป็นที่อยู่อาศัยนั้นด้วย จะมีรั้วล้อมหรือไม่ก็ตาม

(๗) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติคำนิยามเป็นหลัก ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะ และเป็นที่รับรู้แพร่หลายแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นในภายหลังอาจกำหนดคำนิยามโดยอ้างอิงคำที่ใช้ในกฎหมายฉบับที่ออกมาก่อนนั้นได้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

“ยานพาหนะ” หมายความว่า รถยนต์หรือรถจักรยานยนต์ตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ เรือตามกฎหมายว่าด้วยเรือไทย และอากาศยานตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ

๒.๓.๕ การเขียนบทกำหนดผู้รักษาการ

ความหมาย

ผู้รักษาการ คือ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลให้การเป็นไปตามกฎหมายนั้น ซึ่งอาจเป็นนายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่จะกำหนดในกฎหมาย

ประโยชน์ในการมีผู้รักษาการ

การมีผู้รักษาการตามกฎหมายมีประโยชน์ดังนี้

- (๑) ทำให้มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องแน่นอน
- (๒) ทำให้สภาผู้แทนราษฎร วินิจฉัยในชั้นพิจารณาร่างกฎหมายได้ ว่าสมควรจะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดดูแลให้การเป็นไปตามกฎหมายนั้นๆ
- (๓) ทำให้สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางในรัฐธรรมนูญได้สะดวกยิ่งขึ้น เมื่อไม่มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติผิดพลาดขาดตกบกพร่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสามารถตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้รักษาการนั้นได้
- (๔) ทำให้ราษฎรสามารถติดต่อกับหน่วยงานของทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ ได้ถูกต้อง เพราะจะรู้ว่ามีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดเป็นผู้รับผิดชอบ

กฎหมายที่ไม่ต้องมีผู้รักษาการ

โดยหลักแล้วกฎหมายจะต้องมีผู้รักษาการ เพื่อให้ทราบถึงผู้รับผิดชอบให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ แต่มีบางกรณีไม่จำเป็นต้องมีผู้รักษาการ คือ

- (๑) กฎหมายที่วางหลักกลางๆ ทั่วไป ซึ่งบัญญัติกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคล เช่น ประมวลกฎหมายอาญา
- (๒) กฎหมายที่วางหลักทั่วไปไว้และกำหนดว่าถ้ามีกรณีจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนั้นก็จะต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะกรณีอีกชั้นหนึ่ง เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น ไม่ต้องมีผู้รักษาการ เพราะเมื่อตรากฎหมายเฉพาะเพื่อเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ใด ก็จะต้องมีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะนั้น
- (๓) การยกเลิกกฎหมายเดิมโดยไม่ตรากฎหมายใหม่ในเรื่องนั้นขึ้นแทน มีผล

ทำให้กฎหมายที่ยกเลิกนั้นไม่มีอยู่แล้ว จึงไม่ต้องมีผู้รักษาการตามกฎหมายอีก เว้นแต่ในกรณีที่พระราชบัญญัตินั้นกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการใดเพื่อผลแห่งการยกเลิกกฎหมายจึงจะต้องมีผู้รักษาการตามกฎหมาย

(๔) พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับเดิม กฎหมายฉบับเดิมนั้นมีผู้รักษาการตามกฎหมายอยู่แล้ว บทบัญญัติของกฎหมายฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมได้เข้าไปแทนที่ในกฎหมายเดิมโดยอัตโนมัติ จึงไม่จำเป็นต้องมีผู้รักษาการตามกฎหมายอีก นอกจากในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่ซึ่งเป็นบทเอกเทศหรือในกรณีที่มิใช่บทเฉพาะกาลขึ้นใหม่

ตำแหน่งของมาตราผู้รักษาการ

ส่วนในกฎหมายตราผู้รักษาการจะบัญญัติไว้ตอนท้ายสุดของกฎหมาย แต่ถ้ากฎหมายฉบับใดที่เนื้อหาของกฎหมายมีหลายหมวด ก็จะบัญญัติไว้ตอนต้นก่อนถึงบทบัญญัติเนื้อหา

หลักเกณฑ์ในการบัญญัติมาตราผู้รักษาการ

การบัญญัติมาตราผู้รักษาการในกฎหมาย มีหลักเกณฑ์ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้

(๑) ผู้รักษาการคนเดียว

(ก) ให้รัฐมนตรีกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

(ข) ให้ประธานรัฐสภา รักษาการในกฎหมายที่เกี่ยวกับรัฐสภา

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๕ ให้ประธานรัฐสภา รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

(ค) ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย เนื่องจากมีการดำเนินการเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๒ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ผู้รักษาการหลายคน

ให้รัฐมนตรีตั้งแต่ ๒ กระทรวงรับผิดชอบในการดำเนินการตามกฎหมายนั้นๆ ซึ่งอาจรักษาการร่วมกัน หรือแยกการรักษาการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติควบคุมโรคภัย พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๑๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

ข้อสังเกต

ในบทมาตรากำหนดผู้รักษาการ อาจกำหนดอำนาจของผู้รักษาการให้มีอำนาจออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ ตลอดจนแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้นได้ด้วย ซึ่งผู้รักษาการจะออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ และกำหนดกิจการในเรื่องใดได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติเนื้อหากำหนดให้ออกกฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือกำหนดกิจการในเรื่องนั้นไว้ สำหรับการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็ต้องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่บทบัญญัติเนื้อหากำหนดให้มีไว้

ตอนที่ ๒.๔ การเขียนบทบัญญัติเนื้อหา

การเขียนบทบัญญัติเนื้อหาหากเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระเพียงสั้นๆ ไม่สลับซับซ้อน เช่น ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งไปเลย โดยไม่ตราพระราชบัญญัติใหม่ในเรื่องเดียวกันขึ้นแทน หรือร่างพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งมีเนื้อหาสาระเพียงสั้นๆ เช่นนี้ ก็ลงมือร่างเป็นมาตราเนื้อหาได้เลย

แต่ถ้าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระต้องเขียนยืดยาวสลับซับซ้อน โดยมีวิธีดำเนินการ มาตรการ ผู้ดำเนินการ ผู้อำนวยความสะดวกหรือกำกับการ หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่นำเอาวิธีการหรือวิทยาการใหม่ๆ มาใช้เป็นครั้งแรกเช่นนี้ จะต้องมีการศึกษาและวางแผนการเขียน รวมทั้งวางโครงรูปกฎหมายก่อนลงมือเขียนบทบัญญัติเนื้อหาต่อจากนั้นจึงดำเนินการเขียนบทบัญญัติเนื้อหา

๒.๔.๑ การศึกษาก่อนเขียนบทบัญญัติเนื้อหา

การร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระต้องเขียนยืดยาวสลับซับซ้อน โดยมีวิธีดำเนินการ มาตรการ ผู้ดำเนินการ ผู้อำนวยความสะดวกหรือกำกับการ หรือเป็นร่างพระราชบัญญัติที่นำเอาวิธีการหรือวิทยาการใหม่ๆ มาใช้เป็นครั้งแรกจำเป็นต้องใช้ข้อมูลมาเป็นเครื่องช่วยในการร่างให้ถูกต้องเหมาะสม ยิ่งเป็นกฎหมายที่นำวิธีการ หรือวิทยาการใหม่ๆ มาใช้เป็นครั้งแรก ยิ่งจะต้องศึกษาให้รอบคอบเป็นพิเศษ ทั้งในด้านข้อมูลและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

เรื่องที่จะต้องศึกษาก่อนเขียนบทบัญญัติเนื้อหา มีดังนี้

(๑) ศึกษาความต้องการของผู้สั่งให้ร่างกฎหมาย

ผู้สั่งให้ร่างกฎหมายอาจเป็นผู้บังคับบัญชา คณะรัฐมนตรี หรือผู้แทนราษฎร ซึ่งจะกำหนดมาให้ร่างกฎหมายว่าด้วยเรื่องอะไร เพื่ออะไร และมีขอบเขตเพียงใด ถ้าผู้สั่งให้ร่างกฎหมายเป็นคณะรัฐมนตรีจะกำหนดเป็น “หลักการ” มาแน่นอน โดยอาจกำหนดมาให้ยกร่าง หรือ รับ “หลักการ” ที่กระทรวง ทบวง กรม ยกร่างเสนอส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ผู้ร่างกฎหมาย หรือคณะกรรมการกฤษฎีกา จะต้องศึกษาความต้องการของผู้สั่งให้ร่างกฎหมายนั้นๆ ให้รู้แน่ชัดว่าให้ร่างกฎหมายว่าด้วยเรื่องอะไร เพื่ออะไร และมีขอบเขตเพียงใด เพื่อจะได้ร่างกฎหมายหรือตรวจพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนั้นๆ ให้ถูกต้องตามความต้องการของผู้สั่งให้ร่างกฎหมาย

(๒) ศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะร่างกฎหมายนั้น จะได้ข้อมูลมาเป็นเครื่องช่วยในการร่างกฎหมายให้ถูกต้องเหมาะสม และขจัดปัญหาที่จะเกิดขึ้นได้มาก

คุณกาญจนารัตน์ ลิ่วโรจน์ เขียนไว้ในวิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิตว่า

“การดำเนินการตรวจสอบกฎหมายภายในประเทศนี้จัดทำขึ้นเพื่อต้องการทราบว่

(๑) เคยมีกฎหมายภายในประเทศในเรื่องเดียวกันนี้แล้วหรือไม่

(๒) ถ้ามีกฎหมายภายในประเทศอยู่แล้ว มีกฎหมายก่อนหน้าร่างกฎหมายฉบับนี้อยู่กี่ฉบับ มีข้อความว่าอย่างไร

(๓) คณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลฎีกาเคยตีความบทบัญญัติของกฎหมายนั้นไว้อย่างไร หรือไม่

(๔) ถ้าเดิมเคยมีกฎหมายเรื่องเดียวกันนี้บัญญัติอยู่แล้ว ร่างกฎหมายฉบับนี้มีข้อความแตกต่างไปจากกฎหมายที่มีอยู่เดิมนั้นอย่างไร หรือไม่

(๕) กฎหมายฉบับเดิมที่เคยมีอยู่นั้นได้ถูกยกเลิกไปแล้วหรือไม่ โดยกฎหมายอะไร และเพราะเหตุใด

(๖) ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมที่เคยมีอยู่หรือไม่ หรือเป็นแต่เพียงแก้ไขเพิ่มเติม ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก้ไขเพิ่มเติมบท มาตราใด อย่างไร เพราะเหตุใด และถ้าเป็นการยกเลิกกฎหมายฉบับเดิมและ บัญญัติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ร่างกฎหมายฉบับใหม่นั้นมีข้อความผิดแผกแตกต่างกับ กฎหมายฉบับเดิมหรือไม่อย่างไรเพราะเหตุใด

(๗) ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการร่างมาคิดแบบกฎหมายที่ใช้อยู่เป็นปกติ หรือไม่ ถ้ามีการร่างคิดแบบมีการร่างคิดแบบในบทมาตราใด สมควรจะแก้ไขเพิ่ม เต็มให้เป็นไปตามแบบหรือไม่อย่างไร”

แนวความคิดของคุณกาญจนาภรณ์ฯ ข้างต้นนี้ เป็นแนวความคิดสำหรับใช้ในการ ตรวจแก้ร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ ร่างมา ซึ่งคณะรัฐมนตรีสมมติ รับหลักการและส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แต่ก็มีส่วนที่เจ้าหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรม หรือของรัฐบาลอาจนำมาปรับใช้ในการร่างกฎหมายได้ด้วย

(๓) ศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่จะร่างกฎหมายโดยนำเอาวิธีการหรือวิทยาการใหม่ๆ มาใช้เป็นครั้งแรก เช่น การควบคุมการสื่อสารด้วยเทคโนโลยีสารสนเทศสมัยใหม่ เป็นต้น ควรอย่างยิ่งที่จะ ได้ศึกษากฎหมายของประเทศต่างๆ ว่าในเรื่องนั้นเขามีกฎหมายกำหนดอย่างไร เพื่อจะได้ นำมาเป็นแบบอย่างในการร่างกฎหมายของเราโดยพิจารณาให้เหมาะสมกับความจำเป็น สภาพการณ์ วัฒนธรรม และความต้องการของไทย ซึ่งต้องคำนึงถึงภูมิหลัง หรือประวัติ ความเป็นมาของเรื่องนั้น ผลกระทบทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจ ปัญหาที่อาจเกิดขึ้น ตลอดจนความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติด้วย

(๔) ศึกษาหลักวิชาการที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่จะร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องที่มีหลักวิชาการเฉพาะ เช่น เรื่องการ บริหารงานบุคคล เรื่องการเกษตร เรื่องการสื่อสารทางใดทางหนึ่ง เรื่องวิศวกรรมสาขาใด สาขาหนึ่ง เป็นต้น จำเป็นที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องศึกษาให้รู้หลักวิชาและถ้อยคำทาง เทคนิคที่ใช้ในวิชานั้นตามสมควร เพื่อที่จะได้นำมาใช้ในการร่างกฎหมายให้ถูกต้อง การศึกษาลักษณะวิชาการเช่นนี้ ย่อมเป็นการยากที่ผู้ร่างกฎหมายจะศึกษาให้รู้ดีได้ทุกเรื่อง จึง ต้องอาศัยการปรึกษาหารือกับนักวิชาการในเรื่องนั้นๆ โดยอาจสอบถามหรือเชิญมาร่วมใน การร่างกฎหมายนั้นๆ ก็ได้

(๕) ศึกษาความต้องการของผู้ใช้กฎหมาย และผู้เกี่ยวข้อง

ผู้ใช้กฎหมาย คือ กระทรวงที่จะเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น และกรมที่เป็นเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น

ผู้เกี่ยวข้อง คือ กระทรวง ทบวง กรมที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น เช่น กฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน มีบทบัญญัติให้หักรายจ่ายในการฝึกอบรมฝีมือแรงงานของนายจ้างจากเงินได้เพื่อคำนวณภาษี จะมีผลกระทบถึงการเก็บภาษีของกรมสรรพากร ก็ต้องสอบถามความต้องการของกรมสรรพากร

การศึกษาความต้องการของผู้ใช้กฎหมายและผู้เกี่ยวข้องอาจสอบถามเป็นหนังสือ หรือเชิญผู้แทนของส่วนราชการนั้นๆ มาร่วมร่างกฎหมายนั้นก็ได้

(๖) ศึกษารายละเอียดของร่างกฎหมาย

ผู้ร่างกฎหมายจะต้องศึกษาให้ทราบว่า การร่างกฎหมายฉบับนั้น จะต้องมียรายละเอียดเกี่ยวกับอะไร อย่างไรบ้าง ซึ่งอาจศึกษาจากกระทรวง ทบวง กรมผู้เสนอให้มีกฎหมายนั้น หรือผู้ใช้กฎหมายนั้น จากกฎหมายอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และจากหลักวิชาในเรื่องนั้นซึ่งจะมีกระบวนการและหลักเกณฑ์วิธีการกำหนดไว้

๒.๔.๒ การวางแผนการเขียนบทบัญญัติเนื้อหา

เมื่อได้ข้อมูลจากการศึกษาใน ๒.๔.๑ มาพร้อมแล้ว ก็นำมาวางแผนการเขียนบทบัญญัติเนื้อหา คือวางแผนว่าจะเขียนบทบัญญัติเนื้อหาให้มีสาระเกี่ยวกับเรื่องใด อย่างไรบ้าง มีรายละเอียดของแต่ละเรื่องอย่างไร มีมาตรการบังคับหรือบทกำหนดโทษอย่างไรหรือไม่ มีบทเฉพาะกาลอย่างไรบ้างหรือไม่ เป็นต้น

ตัวอย่าง

สมมติว่า ผู้ร่างกฎหมายได้รับมอบหมายให้ร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และผู้ร่างกฎหมายได้ศึกษาตาม ๒.๔.๑ จนได้ข้อมูลมาพร้อมแล้ว คือ

(๑) เรื่องนี้ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมประสงค์จะให้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกอาชีพให้เอื้ออำนวยเพียงพอต่อการพัฒนาฝีมือแรงงาน โดยกำหนดให้นายจ้างหรือสถานประกอบการมีกิจกรรมมีส่วนร่วมในการพัฒนาฝีมือแรงงาน

ปรับปรุงสิทธิและประโยชน์ของผู้ดำเนินการฝึกอบรมฝีมือแรงงานให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เพื่อใช้จ่ายในการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และให้มีการกำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานและทดสอบฝีมือแรงงานให้สอดคล้องกัน

(๒) ศึกษากฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยศึกษาจากกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกอาชีพ ได้ข้อมูลมาพร้อมแล้ว

(๓) ศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง โดยสอบถามจากผู้สันตติกรณ์ทั้งจากผู้เชี่ยวชาญเรื่องแรงงานและเจ้าหน้าที่ของกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้ข้อมูลมาพร้อมแล้ว

(๔) ศึกษาหลักวิชาการแรงงานจากผู้เชี่ยวชาญเรื่องแรงงาน ได้ข้อมูลมาพร้อมแล้ว

(๕) ศึกษาความต้องการของผู้ใช้กฎหมายนี้ โดยปรึกษาหารือกับผู้แทนกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้ข้อมูลมาพร้อมแล้ว

(๖) ศึกษาความต้องการของผู้เกี่ยวข้อง คือ กรมสรรพากรเกี่ยวกับการคำนวณภาษีของนายจ้างหรือผู้ประกอบการ คือ ให้หักค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมฝีมือแรงงานออกจากรายได้ที่จะนำไปคำนวณภาษี โดยสอบถามจากกรมสรรพากร ได้ข้อมูลมาแล้ว

(๗) ศึกษารายละเอียดของร่างกฎหมายว่า จะต้องบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอะไร อย่างไรบ้าง โดยปรึกษากับผู้แทนกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และศึกษาจากหลักวิชาในเรื่องแรงงานเกี่ยวกับกระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการในเรื่องนั้น ได้ข้อมูลมาพร้อมแล้ว

เมื่อศึกษาได้ข้อมูลมาพร้อมพอที่จะใช้ประกอบการพิจารณาร่างบทเนื้อหาแล้ว ก็นำมาวางแผนการร่างบทบัญญัติเนื้อหา ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ตัวอย่างแผนการร่างบญญติเนื้อหา

แผนการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.

สิ่งที่กำหนดให้มี	กำหนดให้มีอย่างไร
๑. วิธีการส่งเสริม	๑.๑ ตั้งกองทุนขึ้นเพื่อช่วยเหลือผู้ดำเนินการฝึกผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานผู้รับการฝึก และผู้เข้ารับการทดสอบฝีมือแรงงาน ด้วยการให้กู้ยืม ๑.๒ ให้สิทธิและประโยชน์บางประการแก่ผู้ดำเนินการฝึก
๒. มาตรการสนับสนุนการส่งเสริม	๒.๑ ให้มีการจดทะเบียนผู้ดำเนินการฝึก ๒.๒ ให้นายจ้างที่บริหารจัดการฝึกอบรมฝีมือแรงงานส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ๒.๓ รักษามาตรฐานของครูฝึก ๒.๔ รักษามาตรฐานของหลักสูตรวิธีการฝึก ๒.๕ คุ้มครองสิทธิประโยชน์และสวัสดิภาพของผู้รับการฝึก ๒.๖ กำหนดมาตรฐานฝีมือแรงงานและการทดสอบฝีมือแรงงาน ๒.๗ รับรองฝีมือแรงงานของผู้ผ่านการทดสอบ
๓. ผู้ดำเนินการส่งเสริม	๓.๑ ให้มีนายทะเบียน ได้แก่ อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงานหรือผู้ได้รับมอบหมาย ๓.๒ ให้มีพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง
๔. ผู้อำนวยการและกำกับการส่งเสริม	ให้คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานอำนวยความสะดวกกำกับการ
5 กระบวนการส่งเสริม	๕.๑ การส่งเสริมการฝึกอบรมฝีมือแรงงาน ๕.๒ การรักษามาตรฐานฝีมือแรงงาน ๕.๓ การตั้งกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน ๕.๔ การให้สิทธิและประโยชน์แก่ผู้ดำเนินการฝึก ๕.๕ การตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

สำหรับเรื่องที่มีสาระจะต้องเขียนในร่างกฎหมายหลายประการ เช่นเรื่องกองทุน เป็นต้น ควรจัดทำหัวข้อรายละเอียดสาระของเรื่องที่จะต้องเขียนในเรื่องนั้น เพื่อจะได้ร่างกฎหมายให้มีสาระครบถ้วนด้วย

๒.๔.๓ การวางโครงสร้างของกฎหมาย

เมื่อวางแผนการเขียนบทบัญญัติเนื้อหาตาม ๒.๔.๒ พอได้เค้าว่ากฎหมายฉบับนี้ จะมี “เนื้อหา” อย่างไรบ้างแล้ว ลำดับต่อไปก็นำมาวาง “โครงสร้างของกฎหมาย” เพื่อลำดับเรื่องว่าจะเขียนบทมาตราเกี่ยวกับ “เนื้อหา” โดยลำดับเรื่องอะไรก่อนหลังอย่างไร

วิธีวางโครงสร้างของกฎหมายนั้น ศาสตราจารย์ หยุต แสงอุทัย เขียนแนะนำไว้ในรัฐสภาสาร เรื่อง “การร่างกฎหมาย” ว่า มีอยู่สองวิธี คือ

(๑) วางโครงสร้างตามลำดับเวลา เช่น การวางโครงสร้างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ ก็ต้องนึกถึงทางปฏิบัติว่ามหาวิทยาลัยจะทำอะไรก่อนและหลัง จะเห็นว่า ต้องพูดถึงการตั้งมหาวิทยาลัย ชื่อของมหาวิทยาลัย วัตถุประสงค์ของมหาวิทยาลัย องค์การของมหาวิทยาลัย (เช่น สภามหาวิทยาลัย อธิการบดี เลขาธิการ) อำนาจหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้น วิชาที่จะสอนในมหาวิทยาลัย ผู้สอนในมหาวิทยาลัย เป็นต้น

(๒) วางโครงสร้างตามผู้ร่างกฎหมายเห็นว่าเหมาะสม โดยมีจุดประสงค์จะให้ร่างกฎหมายนั้นเข้าลักษณะ ๔ ประการ คือ

ก. ค้นหาได้ง่าย

ข. อ่านเข้าใจง่าย

ค. การร่างกฎหมายตามโครงแบบนี้ทำให้กฎหมายชัดเจนแน่นอนไม่สับสน

ง. วางโครงสร้างตรงตามหลักตรรกวิทยา คือ เรื่องที่ควรทำความเข้าใจก่อนก็เอามาไว้ข้างหน้า เอาเรื่องที่เป็นเรื่องทั่วไปมาอยู่หน้าเรื่องเฉพาะเรื่อง เอาเรื่องที่สำคัญมากมาไว้ข้างหน้าเรื่องที่สำคัญน้อย เรื่องที่สำคัญน้อยลงมากก็นำมาไว้หน้าเรื่องธรรมดา

๒.๔.๔ การดำเนินการเขียนบทบัญญัติเนื้อหา

เมื่อวางโครงสร้างของกฎหมายตาม ๒.๔.๓ เสร็จแล้ว ก็ลงมือเขียนบทบัญญัติเนื้อหาต่อไป

การเขียนบทบัญญัติเนื้อหา จะต้องดำเนินการในกรณีต่างๆ ที่สำคัญดังต่อไปนี้

- การจัดหมวดหมู่และมาตรา
- การเขียนบทจัดตั้งองค์กร (ถ้ามี)
- การเขียนบทจัดตั้งกองทุน (ถ้ามี)
- การเขียนบทเกี่ยวกับหน่วยงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย (ถ้ามี)
- การเขียนบทกำหนดมาตรการการบังคับ (ถ้ามี)

การจัดหมวดหมู่และมาตรา

ข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อ ๙๓ กำหนดว่า ร่างพระราชบัญญัติต้องแบ่งเป็นมาตรา ดังนั้น การเขียนบทบัญญัติเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจึงต้องเขียนเป็นมาตราๆ และอาจรวมมาตราหลายมาตราเข้าเป็น “บรรพ” หรือ “ลักษณะ” หรือ “หมวด” หรือ “ส่วน” ก็ได้

ตัวอย่าง

สารบาญประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บรรพ ๑	
หลักทั่วไป	
ลักษณะ ๑	บทเบ็ดเสร็จทั่วไป
ลักษณะ ๒	บุคคล
หมวด ๑ บุคคลธรรมดา	
ส่วนที่ ๑ สภาพบุคคล	
ฯลฯ	

ในกรณีที่จัดหมวดหมู่ในร่างกฎหมายใดได้เพียงระดับเดียว ในทางปฏิบัตินิยมจัดเป็น “หมวด”

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๔

หมวด ๑

การจัดตั้งกองทุนและลักษณะของกิจการกองทุน

หมวด ๒

การควบคุมและการบริหาร

ฯลฯ

การจัดหมวดหมู่โดยรวมมาตราหลายมาตราเข้าด้วยกัน ก็จัดรวมตามประเภทเรื่อง และเรียงลำดับก่อนหลังตามกระบวนการ หรือขั้นตอนในการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนั้น

ตัวอย่าง

สมมติว่าจะร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบข้าราชการ ก็จะต้องเข้าใจว่า การจัดระเบียบข้าราชการนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งมีกระบวนการตามลำดับ คือ การกำหนดตำแหน่ง การสรรหาและเลือกสรร การบรรจุและแต่งตั้ง การให้ได้รับเงินเดือน การบำเหน็จความชอบ การเลื่อนฐานะ วินัยและการลงโทษ การออกจากราชการ การอุทธรณ์และร้องทุกข์

ดังนั้น ถ้าจะจัดหมวดหมู่โดยรวมมาตราหลายมาตราเข้าด้วยกัน ก็ควรรวมมาตราในแต่ละกระบวนการดังกล่าวเข้าด้วยกันเป็น "หมวด" เรียงก่อนหลังตามลำดับกระบวนการในการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น

หมวด ๑ บททั่วไป

หมวด ๒ การกำหนดตำแหน่ง

หมวด ๓ การสรรหาและเลือกสรร

หมวด ๔ การบรรจุและแต่งตั้ง

หมวด ๕

ฯลฯ

การเขียนมาตราในร่างพระราชบัญญัติ มีวิธีปฏิบัติแตกต่างกันเป็น ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีที่เป็นกฎหมายฉบับแรก หรือเป็นกฎหมายปรับปรุงโดยยกเลิกกฎหมายเดิมเกี่ยวกับเรื่องเดียวกันทั้งฉบับ และตราเป็นกฎหมายใหม่ในเรื่องนั้นทั้งฉบับ จะเขียนมาตราเป็นตัวเลขเรียงกันไปตามลำดับ ตั้งแต่มาตรา ๑ ไปจนถึงมาตราสุดท้าย

(๒) กรณีที่เป็นกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมบางส่วน จะเขียนมาตราของร่างกฎหมายใหม่เป็นตัวเลขเรียงกันไปตามลำดับ และ

(ก) ถ้าเป็นกรณียกเลิกหมวดใด มาตราใด หรืออนุมาตราใด หรือวรรคใดของมาตราใดในกฎหมายเดิมไปเลย โดยไม่มีบทบัญญัติใหม่ขึ้นมาแทน ก็จะระบุให้ยกเลิกหมวด มาตรา หรืออนุมาตรา หรือวรรคนั้นของมาตรานั้น

ตัวอย่างยกเลิกลักษณะ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกลักษณะ ๖ ข้าราชการครู แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

ตัวอย่างยกเลิกวรรค

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๔

(ข) ถ้าเป็นกรณียกเลิกมาตราใด หรืออนุมาตราใด หรือวรรคใดของมาตราใด โดยมีบทบัญญัติใหม่ขึ้นมาแทน ก็จะระบุให้ยกเลิกมาตรานั้น หรืออนุมาตรานั้น หรือวรรคนั้นของมาตรานั้น และให้ใช้ความที่บัญญัติใหม่แทน โดยถ้าเป็นการบัญญัติใหม่แทนมาตราใดหรืออนุมาตราใดของมาตราใดในกฎหมายเดิม ก็ระบุเลขมาตราหรืออนุมาตราของกฎหมาย เดิมในความที่บัญญัติใหม่

ตัวอย่างการแก้ไขบทนิยาม

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในบทนิยามคำว่า “เงินเดือนเดิม” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เงินเดือนเดิม” หมายความว่า เงินเดือนเดือนสุดท้ายที่เคยได้รับสูงสุด

ในครั้งใดก่อนออกจากราชการ แต่ในกรณีที่มีการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการ เงินเดือนเดิมให้หมายถึงเงินเดือนเดือนสุดท้ายที่เคยได้รับสูงสุดในการใดก่อนออกจากราชการ และได้ปรับตามกฎหมายหรือข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการนั้นแล้ว”

ตัวอย่างการแก้ไขวรรค

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในวรรคสามของมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๑๖ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้าราชการผู้ใดเคยดำรงตำแหน่งในขณะเดียวกันหลายตำแหน่ง.....
.....ฯลฯ”

ตัวอย่างการแก้ไขมาตรา

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๐๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๙ ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วเป็นอันพ้นจากราชการเมื่อ.....ฯลฯ”

ตัวอย่างการแก้ไขอนุมาตรา

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความใน (๑๑) ของมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑๑) ไม่เป็นผู้เคยถูกลงโทษปลดออกเพราะกระทำผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาหรือตามกฎหมายอื่น”

(ค) ถ้าเป็นกรณีที่เพิ่มบทบัญญัติสอดแทรกลงไปในกฎหมายเดิม โดยเพิ่มหมวด

หรือมาตรา หรืออนุมาตรา หรือวรรคใหม่ ก็จะมีผลว่า ให้เพิ่มความเป็นหมวดใหม่ หรือมาตราใหม่ หรืออนุมาตราใหม่ หรือวรรคใหม่ แล้วแต่กรณี

การลำดับหมวด หรือมาตรา หรืออนุมาตรา ในการเพิ่มบทบัญญัติสอดแทรก มีวิธีลำดับอยู่ ๒ วิธี คือ

วิธีที่ ๑ เพิ่มบทบัญญัติสอดแทรกโดยลำดับหมวดหรือมาตราเป็นตัวเลขทับเลขหมวดหรือเลขมาตราในกฎหมายเดิม โดยเริ่มจากทับ ๑ เป็นลำดับไป

ตัวอย่างการสอดแทรกหมวดและมาตราโดยลำดับเป็นตัวเลขทับ

พระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหมวด ๓/๑ กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ มาตรา ๔๐/๑ ถึงมาตรา ๔๐/๔๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๑

“หมวด ๓/๑

กระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้

ส่วนที่ ๑

บทนิยาม

มาตรา ๔๐/๑ ในหมวดนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“เจ้าหนี้” หมายความว่า เจ้าหนี้มีประกัน หรือเจ้าหนี้ไม่มีประกัน

ฯลฯ

มาตรา ๔๐/๔๐.....”

วิธีที่ ๒ เพิ่มบทบัญญัติสอดแทรกโดยลำดับหมวดหรือมาตราเป็นตัวหนังสือ (ปกติสังขยา) แทนตัวเลข เริ่มจากลำดับที่ ๒ ซึ่งใช้คำว่า “ทวิ” เป็นลำดับไปดังนี้

ลำดับบทบัญญัติสอดแทรกในกฎหมายเป็นตัวหนังสือ (ปกติสังขยา)

๒ ทวิ

๓ ตริ

๔ จัตวา

๕ เบญจ

๖ ฉ

๗ สัตต

๘ อัฏฐ

๙ นว

๑๐ ทศ

๑๑ เอกาทศ	๑๒ ทวาทศ	๑๓ เตรส
๑๔ จตุทศ	๑๕ ปัญจทศ	๑๖ ไสพส
๑๗ สัตตทศ	๑๘ อัญญารส	๑๙ เอกนสวีสติ
๒๐ วิสติ	๒๑ เอกวิสติ	๒๒ ทวาวิสติ
๒๓ เตวิสติ	๒๔ จตุวิสติ	๒๕ ปัญจวิสติ
๒๖ ฉวิสติ	๒๗ สัตตวิสติ	๒๘ อัญญวิสติ
๒๙ เอกนตีส	๓๐ ตีสติ	๓๑ เอกตีส
๓๒ ทวัตตีส	๓๓ เตตีส	๓๔ จตุตีส
๓๕ ปัญจตีส	๓๖ ฉตีส	๓๗ สัตตตีส
๓๘ อัญญตีส	๓๙ เอกนจัตตาฬิส	๔๐ จัตตาฬิส
๔๑ เอจัตตาฬิส	๔๒ เทวจัตตาฬิส	๔๓ เตจัตตาฬิส
๔๔ จตุจัตตาฬิส	๔๕ ปัญจจัตตาฬิส	๔๖ ฉจัตตาฬิส
๔๗ สัตตจัตตาฬิส	๔๘ อัญญจัตตาฬิส	๔๙ เอกนปัญญาส
๕๐ ปัญญาส		

ตัวอย่างการสอดแทรกหมวดและมาตราโดยลำดับเป็นตัวหนังสือ (ปกติสังขยา)

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๑๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นส่วนที่ ๒ ทวิ การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา มาตรา ๓๕ ทวิ มาตรา ๓๕ ตริ มาตรา ๓๕ จัตวา มาตรา ๓๕ เบญจ มาตรา ๓๕ ฉ มาตรา ๓๕ สัตต มาตรา ๓๕ อัญญ และมาตรา ๓๕ นว ในหมวด ๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

“ส่วนที่ ๒ ทวิ

การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านสัญญา

มาตรา ๓๕ ทวิ.....

ฯลฯ

มาตรา ๓๕ นว.....

ฯลฯ

ตัวอย่างการสอดแทรกอนุมาตราโดยลำดับเป็นตัวหนังสือ (ปกติสังขยา)

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๓ ทวิ) ของมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

“(๓ ทวิ) สิทธิที่จะได้รับความเป็นธรรมในการทำสัญญา”

หมายเหตุ

๑. การตรากฎหมายใหม่ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมบางส่วนจะบัญญัติกฎหมายใหม่หนึ่งมาตรา ให้ยกเลิกและแก้ไขกฎหมายเดิมหลายมาตราก็ได้ และจะบัญญัติกฎหมายใหม่หนึ่งมาตรา ให้สอดแทรกเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายเดิมหลายมาตราก็ได้

๒. การสอดแทรกบทบัญญัติ ถ้าไม่เกิน ๑๕ มาตรา นิยมใช้ปกติสังขยา ถ้าเกิน ๑๕ มาตรา นิยมใช้ตัวเลขทับ สำหรับในกฎหมายของต่างประเทศนิยมใช้ระบบตัวเลขทับ

การเขียนบทจัดตั้งองค์กร

ในกรณีที่ในบทบัญญัติเนื้อหา มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นควบคุมหรือกำกับ หรือบริหารงานตามกฎหมายนั้น จะต้องเขียนบทเนื้อหาให้องค์กรนั้นดำเนินการได้ เช่น ถ้าจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อควบคุมหรือกำกับ หรือบริหารงานตามกฎหมายนั้น ก็จะต้องเขียนบทเนื้อหาให้คณะกรรมการนั้นดำเนินการได้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- (๑) ชื่อคณะกรรมการ
- (๒) องค์ประกอบของคณะกรรมการ
- (๓) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
- (๔) วาระของคณะกรรมการ
- (๕) การประชุมของคณะกรรมการ
- (๖) การมอบอำนาจของคณะกรรมการ

(๑) ชื่อคณะกรรมการ

เป็นหัวข้อแรกของบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายจะต้องคำนึงว่าชื่อของคณะกรรมการควรจะสั้นกระชับเข้าใจง่ายและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ด้วย

(๒) องค์ประกอบคณะกรรมการ

เป็นการกำหนดตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการนั้นว่า จะเป็นผู้ใดบ้าง ซึ่งในการร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึงหัวข้อย่อยเหล่านี้ด้วย

(ก) ประธานกรรมการ

การกำหนดบุคคลใดเป็นประธานกรรมการไว้ในกฎหมาย จะช่วยให้เกิดความแน่ชัดในการดำเนินการของคณะกรรมการเมื่อกฎหมายใช้บังคับแล้ว เนื่องจากประธานกรรมการจะต้องเป็นผู้เริ่มต้นประชุม ดำเนินการประชุม ตลอดจนปฏิบัติหน้าที่ในนามของคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการบางลักษณะซึ่งมีเหตุผลพิเศษอาจจะไม่ระบุประธานกรรมการไว้ในกฎหมายก็ได้ เช่น กรณีคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งทั้งคณะ ก็จะกำหนดให้คณะกรรมการเลือกผู้ใดผู้หนึ่งเป็นประธานกรรมการในระหว่างวาระของคณะกรรมการชุดนั้นเป็นต้น

(ข) กรรมการ

การกำหนดให้ผู้ใดดำรงตำแหน่งกรรมการบ้างนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ อย่างไรก็ตามอาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

กรรมการโดยตำแหน่ง

กรรมการโดยตำแหน่งจะกำหนดไว้ในกฎหมายให้เป็นกรรมการถาวรไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง โดยอาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง เช่น ปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีผลให้ผู้ใดก็ตามที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นกรรมการโดยผลของกฎหมายทันที หรืออาจกำหนดกรรมการให้มาจากผู้แทนของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เช่น ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกรณีเช่นนี้หน่วยงานนั้นจะต้องแต่งตั้งให้ผู้ใดผู้หนึ่งเป็นผู้แทนของหน่วยงานนั้นเสียก่อน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการประเภทที่ไม่จำกัดแน่นอนว่าต้องเป็นผู้ใด แต่จะเลือกแต่งตั้งจากผู้ที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ และโดยปกติ

จะมีวาระการดำรงตำแหน่งกำหนดไว้ ซึ่งในการกำหนดให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในกฎหมายนั้น ผู้ร่างกฎหมายควรจะต้องพิจารณากำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามในการแต่งตั้งเป็นกรรมการ ตามที่เห็นว่าเหมาะสมกับการดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการนั้นด้วย เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการที่จะคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นกรรมการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ

(ค) เลขานุการ

เลขานุการของคณะกรรมการเป็นผู้เสนอข้อมูลต่อคณะกรรมการ แจ้งมติคณะกรรมการ ติดตามผลการดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ตลอดจนดำเนินงานในทางธุรการต่างๆ ของคณะกรรมการ ซึ่งโดยปกติจะกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการเป็นเลขานุการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของเลขานุการให้เป็นไปโดยคล่องตัว

(๓) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

การพิจารณากำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ส่วนใหญ่จะมีข้อพิจารณาตามประเภทของอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(ก) อำนาจหน้าที่ในการเสนอความเห็น หรือให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่องค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมาย

(ข) อำนาจหน้าที่ในการบริหารงาน การออกกฎ หรือการกำหนดขอบเขตการดำเนินการเพื่อให้องค์กรอื่นปฏิบัติตาม หรือการให้ความเห็นชอบในการปฏิบัติงานขององค์กรอื่น

(ค) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด หรือสั่งการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง

(ง) อำนาจหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในกฎหมาย ผู้ร่างกฎหมายจะต้องคำนึงถึงสาระของบทบัญญัติอื่นๆ ในกฎหมายฉบับนั้น เพื่อที่จะกำหนดบทบาทของคณะกรรมการให้เป็นไปโดยถูกต้องสอดคล้องกับสาระของบทบัญญัติเหล่านั้น ซึ่งในการกำหนดอำนาจหน้าที่อาจเป็นกรณีใดกรณีหนึ่งตามประเภทที่กล่าวข้างต้นเพียงอย่างเดียว หรือมีหลายประเภทรวมกัน หรืออาจมีการกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นพิเศษเฉพาะเรื่องขึ้นอีกด้วยก็ได้

(๔) วาระของคณะกรรมการ

สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำเป็นต้องมีวาระการดำรงตำแหน่ง เพื่อให้ผู้แต่งตั้งได้มีโอกาสประเมินผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมา และพิจารณาแต่งตั้งผู้ที่มีคุณวุฒิเหมาะสมสืบเปลี่ยนการปฏิบัติงานในคณะกรรมการนั้นได้ โดยมีหัวข้อที่จะต้องพิจารณากำหนดในกฎหมายดังนี้

(ก) การกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

มีข้อพิจารณาดังนี้

ระยะเวลาที่กำหนดเป็นหนึ่งวาระ

ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมและตามนโยบายว่าสมควรให้มีวาระในการดำรงตำแหน่งเท่าใดจึงจะเหมาะสมแก่การปฏิบัติงานให้ต่อเนื่องไปได้ เช่น กำหนดวาระไว้คราวละสองปี หรือคราวละสามปี เป็นต้น

ข้อจำกัดในการแต่งตั้งคณะกรรมการเมื่อครบวาระ

ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาว่ากฎหมายนั้นมีหลักการที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้พ้นจากตำแหน่งเมื่อครบวาระแล้วให้เป็นกรรมการอีกได้อย่างไรหรือไม่ เช่น เมื่อครบวาระแล้วให้สามารถแต่งตั้งผู้พ้นจากตำแหน่งเป็นกรรมการต่อไปได้อีกโดยไม่มีข้อจำกัด หรือมีข้อจำกัดมิให้แต่งตั้งผู้นั้นเป็นกรรมการซ้ำอีก หรือให้แต่งตั้งได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกินกี่วาระ เป็นต้น กรณีเหล่านี้จำเป็นต้องเขียนไว้ให้ชัดเจนเพื่อให้มีการปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไปได้

(ข) การพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ยังมีกรณีที่จะต้องพิจารณากำหนดเหตุอื่นที่เป็นอุปสรรคทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่กรรมการได้ต่อไปแม้ว่าจะยังไม่ครบวาระด้วย เพื่อให้มีการแต่งตั้งผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการแทนได้ทันทีเมื่อมีเหตุเหล่านั้นเกิดขึ้น ไม่ต้องรอให้คณะกรรมการครบวาระเสียก่อน ซึ่งการพิจารณากำหนดเหตุการพ้นจากตำแหน่งนี้อาจเป็นเหตุจากการที่ผู้นั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น ตายหรือเป็นคนไร้ความสามารถ หรือผู้นั้นไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ เช่น การลาออก หรือการขาดประชุมเป็นเวลานานตามจำนวนที่กำหนด หรือไม่สมควรให้ผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เช่น ล้มละลาย ถูกจำคุก หรือผู้แต่งตั้งสั่งให้ออกเพราะมีเหตุไม่เหมาะสมที่จะให้ปฏิบัติหน้าที่อีก เป็นต้น

(ค) การแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งแทนที่กรรมการอื่น

ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาให้มีบทบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการขึ้นใหม่ในระหว่างที่วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการทั้งคณะยังไม่หมดอายุด้วย ซึ่งโดยปกติจะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแทนที่กรรมการอื่นมีระยะเวลาเท่าที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน เพื่อให้การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการทั้งคณะเป็นไปในคราวเดียวกัน ไม่เป็นปัญหาการเหลื่อมล้ำระหว่างกรรมการด้วยกัน

(๕) การประชุมของคณะกรรมการ

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการนั้นจะเป็นไปในรูปการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาหรือมีมติในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ การบัญญัติกฎหมายในเรื่องการประชุม จึงต้องให้มีสาระครบถ้วนเพื่อมิให้เกิดข้อขัดข้องขึ้นโดยมีหัวข้อที่ควรพิจารณากำหนดไว้ดังนี้

(ก) ประธานในที่ประชุม

ตามปกติประธานกรรมการจะเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมและดำเนินการประชุมจนเสร็จสิ้น แต่สิ่งที่ผู้ร่างกฎหมายจะต้องคำนึงคือ การที่ประธานกรรมการไม่มาประชุม หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ กรณีเช่นนี้จำเป็นต้องมีบทบัญญัติกำหนดวิธีการสรรหาประธานในที่ประชุมเพื่อดำเนินการประชุมต่อไปแทน ซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดให้กรรมการที่มาประชุมเลือกผู้ใดคนหนึ่งเป็นประธาน

(ข) องค์ประชุม

การกำหนดจำนวนผู้มาประชุมที่จะถือเป็นองค์ประชุมของคณะกรรมการนั้น ผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาว่า สมควรที่จะกำหนดโดยใช้หลักเกณฑ์ทั่วไปของการประชุมคือกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ หรือจะกำหนดจำนวนไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะสำหรับคณะกรรมการนั้น

(ค) การลงคะแนน

เพื่อมิให้เกิดข้อโต้แย้งในการลงมติของคณะกรรมการ จำเป็นต้องมีบทบัญญัติกำหนดวิธีการลงมติของคณะกรรมการ ซึ่งปกติจะใช้เสียงข้างมากเป็นข้อตัดสิน เว้นแต่มีกรณีที่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญอาจกำหนดคะแนนเสียงให้มากกว่านั้นก็ได้ นอกจากนี้ยังต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการลงคะแนนเสียงของกรรมการแต่ละคน รวมทั้งการแก้ปัญหกรณีที่มีเสียงเท่ากัน ซึ่งปกติจะให้ประธานชี้ขาด

(ง) วิธีพิจารณาของคณะกรรมการ

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการเป็นกระบวนการในการกำหนดกรอบการดำเนินการของคณะกรรมการซึ่งอาจแตกต่างกันตามลักษณะของคณะกรรมการ เช่น ในกรณีที่เป็นการพิจารณาที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อโต้แย้ง จะต้องกำหนดวิธีพิจารณาโดยเคร่งครัด มีขั้นตอนในการพิจารณาที่จะสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายได้ แต่ถ้าหากเป็นคณะกรรมการทั่วไปก็อาจกำหนดกรอบการพิจารณาเพียงกว้างๆ เพื่อเสริมให้การปฏิบัติงานสามารถกระทำได้บรรลุผล ซึ่งแนวทางการพิจารณากำหนดวิธีพิจารณาของคณะกรรมการโดยทั่วไปนั้นมีหัวข้อสำคัญที่ควรพิจารณาเสมอ ดังนี้

การแสวงหาพยานหลักฐาน

เป็นกรณีการให้อำนาจคณะกรรมการในการเรียกเอกสารหลักฐานหรือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ซึ่งผู้ร่างกฎหมายจะต้องพิจารณาว่าจะให้มีการเรียกสิ่งใดหรือบุคคลใดได้บ้าง โดยมีวิธีการในการเรียกอย่างไร

การมีส่วนร่วมได้เสียของกรรมการ

ผู้ร่างกฎหมายควรคำนึงด้วยว่า จำเป็นจะต้องมีบทบังคับมิให้ผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา เข้าประชุมพิจารณาเรื่องนั้นด้วยหรือไม่ เพื่อมิให้มีการชักจูงให้กรรมการคนอื่นเห็นตามโดยไม่บริสุทธิ์ใจ

(๖) การมอบอำนาจ

โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น คณะกรรมการอาจไม่สามารถดำเนินการได้เองทั้งหมด หรือถ้าจะกระทำทั้งหมดจะเป็นการล่าช้าเกินสมควร จึงควรจะต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการในการมอบหมายอำนาจหน้าที่บางอย่างให้องค์กรอื่นปฏิบัติแทนได้ด้วยโดยอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ผู้ร่างกฎหมายจึงต้องพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้ด้วย โดยอาจกำหนดให้มอบหมายให้แก่คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในด้านธุรการของคณะกรรมการก็ได้ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงแนวทางหรือหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านั้นด้วยว่าจะให้ดำเนินการอย่างไร ซึ่งปกติแล้วจะกำหนดให้เป็นแบบเดียวกับคณะกรรมการ

อนึ่ง ถ้าจะให้กรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย ก็จะต้องมีบทบัญญัติกำหนดฐานะเช่นนั้นไว้ด้วย

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๒ ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้กรรมการ
อนุกรรมการ กรรมการธุรกรรม เลขานุการ รองเลขานุการ และพนักงานเจ้าหน้าที่
เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

การเขียนบทจัดตั้งกองทุน

ในกรณีที่ในบทบัญญัติเนื้อหา มีการจัดตั้งกองทุนขึ้น เพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามกฎหมายนั้น จะต้องเขียนบทเนื้อหาให้กองทุนนั้นมีเงินพอที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้ และมีการบริหารโดยเหมาะสม เช่น ในการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานมีหลักการให้จัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อสนับสนุนการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน ก็จะต้องเขียนบทเนื้อหาเกี่ยวกับกองทุนนั้น ดังนี้

- ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า “กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน”
- กองทุนมีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน
- กองทุนประกอบด้วย
 - (๑) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้
 - (๒) เงินสมทบที่นายจ้างส่งเข้ากองทุน
 - (๓) เงินที่มีผู้บริจาคให้กองทุน
 - (๔) ผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน
 - (๕) รายได้อื่นของกองทุน
- เงินของกองทุนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
- ให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นผู้เก็บรักษาเงินของกองทุน
- ให้คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงานเป็นผู้บริหารกองทุน และออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

การเขียนบทเกี่ยวกับหน่วยงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมาย

ในกรณีที่ในบทบัญญัติเนื้อหา มีการจัดตั้งหน่วยงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น จะต้องเขียนบทเนื้อหาให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม กล่าวคือ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๓๐ ว่า

การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรือ อัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา ๗ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งสังกัด หรือไม่สังกัด

สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๘ การจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการตามมาตรา ๗ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงให้ระบุไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุการไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

..... ฯลฯ

มาตรา ๓๑ กรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

(๑) สำนักงานเลขานุการกรม

(๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็น จะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ก็ได้

สำหรับกรมตำรวจ และสำนักงานอัยการสูงสุด จะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจหรือราชการของอัยการก็ได้

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้มีกระทรวง ทบวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงไว้ ๑๕ หน่วย และมีส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อีก ๖ หน่วย ตามที่กำหนดไว้

ดังนั้น หากร่างพระราชบัญญัติฉบับใด มีบทบัญญัติให้จัดตั้งหน่วยงานผู้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินั้นขึ้นใหม่เป็นส่วนราชการนอกเหนือจากส่วนราชการที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และพระราชกฤษฎีกาจัดแบ่งส่วนราชการของกรม ก็จะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือพระราชกฤษฎีกาจัดแบ่งส่วนราชการของกรมด้วย

แต่ถ้าจะให้จัดตั้งเป็นส่วนราชการขึ้นในกระทรวง ทบวง หรือกรมที่มีอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่จำกัดว่าเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นอะไรก็อาจทำได้โดยระบุแต่เพียงว่าให้จัดตั้งส่วนราชการชื่อนั้นขึ้นในกระทรวงทบวงหรือกรมนั้น

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

มาตรา ๑๔ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ก.ส.ค.” ในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

บทบัญญัติที่ให้ตั้งส่วนราชการขึ้นในกระทรวง โดยไม่ระบุว่าเป็นส่วนราชการที่มี

ฐานะเป็นอะไร เช่นนี้ อาจทำได้ โดยให้อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงที่จะไปดำเนินการตั้งให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป เช่น ถ้าจะตั้งเป็นกรม ก็ต้องดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ถ้าจะตั้งเป็นสำนักหรือศูนย์หรือสถาบันหรือกองขึ้นภายในกรมใด ก็จะต้องดำเนินการแก้ไขพระราชกฤษฎีกาจัดแบ่งส่วนราชการกรมนั้น ถ้าจะตั้งเป็นส่วนราชการภายในกอง ก็อาจตั้งเป็นการภายในไปก่อน แล้วแก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่ของกองนั้นในพระราชกฤษฎีกาจัดแบ่งส่วนราชการในกรมนั้นภายหลังก็ได้

การเขียนบทกำหนดมาตรการบังคับ

กฎหมายที่มีบทบังคับให้บุคคลกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ต้องมีมาตรการบังคับให้ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย ประกาศิตตามข้อปฏิบัติหรือข้อห้ามนั้นจึงจะศักดิ์สิทธิ์

มาตรการบังคับที่ใช้อยู่ทั่วไป มีหลายประการ คือ

(๑) กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติมีความผิดและได้รับโทษ

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๑๙ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๕๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

“มาตรา ๕๗ ทวิ ผู้ประกอบธุรกิจผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๕ สัตต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

(๒) กำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนข้อห้าม หรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติถูกจำกัดสิทธิหรือประโยชน์ เช่นถ้าเป็นกรณีที่ได้รับสิทธิหรือประโยชน์จากการจดทะเบียนก็จะถูกเพิกถอนทะเบียน ถ้าเป็นกรณีที่ให้สิทธิหรือประโยชน์จากการได้รับอนุญาต ก็จะถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

มาตรา ๔๓ ในกรณีที่ผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้ผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานปฏิบัติให้ถูกต้องหรือแก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนด และถ้าผู้ดำเนินการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือไม่แก้ไขให้ถูกต้องภายในเวลาที่กำหนดนั้น นายทะเบียนมีอำนาจสั่งพักใบอนุญาต หรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้

(๓) กำหนดให้ผู้ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ ต้องเสียค่าปรับหรือเงินเพิ่ม เช่น ผู้ไม่เสียค่าธรรมเนียมหรือภาษีตามกำหนดเวลาต้องเสียเงินเพิ่ม เป็นต้น

ตัวอย่าง

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน

มาตรา ๓๑ นายจ้างหรือผู้ประกอบการกิจการรายได้ไม่จ่ายเงินสมทบภายในเวลาที่กำหนด ต้องจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสองต่อเดือนของเงินสมทบที่ยังมิได้นำส่ง

มาตรการบังคับที่ใช้ในกฎหมาย นอกจากมาตรการที่ใช้กันทั่วไปดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีมาตรการอย่างอื่นอีกดังกล่าวใน ๑.๔.๑

หมายเหตุ

เรื่องที่จะต้องเขียนในบทบัญญัติเนื้อหา โดยมีสาระสำคัญที่จะต้องเขียนในรายละเอียดมากทำนองเดียวกับเรื่องการจัดตั้งองค์กรและเรื่องการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวข้างต้น ยังมีอีกหลายเรื่อง เช่น เรื่องการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ เรื่องระบบอนุญาตหรือระบบทะเบียน เป็นต้น ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ ผู้ร่างกฎหมายควรจะต้องจัดทำหัวข้อรายละเอียดสาระสำคัญที่จะต้องเขียนในเรื่องนั้นๆ ขึ้นก่อนเพื่อจะได้ร่างกฎหมายให้มีสาระครบถ้วน

ตอนที่ ๒.๕ การเขียนบทเฉพาะกาล

บทเฉพาะกาล เป็นบทบัญญัติที่ใช้ชั่วคราวในระยะเริ่มแรกเมื่อกฎหมายใหม่ออกใช้บังคับ หรือเมื่อมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย เพื่อกำหนดทางปฏิบัติระหว่างยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการ หรือเพื่อความสะดวกต่อระหว่างที่ยังไม่เคยมีกฎหมายในเรื่องนั้นกับเมื่อเริ่มมีกฎหมายในเรื่องนั้น หรือระหว่างกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่

การเขียนบทเฉพาะกาลในกรณีที่กำหนดทางปฏิบัติชั่วคราวเฉพาะเรื่องที่กำหนดในมาตราใด จะเขียนเป็นวรรคต่อท้ายมาตรานั้นก็ได้

การเขียนบทเฉพาะกาลในกรณีที่มีเพียงมาตราเดียวหรือ ๒ มาตรา จะเขียนเป็นมาตราต่อท้ายมาตราในบทบัญญัติเนื้อหาที่ไม่มีการรวมเป็นหมวดก็ได้

การเขียนบทเฉพาะกาลในกรณีที่ใช้ทั่วไปและมีหลายมาตราหรือมีการรวมมาตราเป็นหมวดในบทบัญญัติเนื้อหา จะต้องเขียนเป็นบทเฉพาะกาลแยกต่างหากจากบทบัญญัติเนื้อหา โดยตั้งเป็นหัวข้อไม่มีเลขหมวดว่า

บทเฉพาะกาล

กรณีที่จะต้องเขียนบทเฉพาะกาลนั้น มีหลายกรณี เช่น

๒.๕.๑ กรณียังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามกฎหมายใหม่

ในกรณีที่ยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามกฎหมายใหม่ เช่น กรณีกฎหมายใหม่บัญญัติให้มีองค์กรขึ้นใหม่ ในระยะเริ่มแรกที่ยังไม่ได้ตั้งองค์กรใหม่นั้นจะให้ทำอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติการประถมศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๓

มาตรา ๓๑ ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้ง เลือกกตั้ง หรือเลือกกรรมการ แล้วแต่กรณีตามมาตรา ๓๐ ให้

(๑) คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติประกอบด้วยรัฐมนตรีหรือ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน กรรมการ.....

ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนหกคน และข้าราชการครูซึ่งคณะ รัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนสิบสองคน เป็นกรรมการ

ฯลฯ

๒.๕.๒ กรณีเชื่อมต่อระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมาย กับเมื่อเริ่มมีกฎหมาย

เมื่อมีการตรากฎหมายในเรื่องใดขึ้นใหม่โดยยังไม่เคยมีกฎหมายในเรื่องนั้นมาก่อนเลย จะต้องคำนึงถึงว่า เมื่อครั้งที่ยังไม่มีกฎหมายในเรื่องนั้น มีการปฏิบัติกันอย่างไร และเมื่อเริ่มมีกฎหมายในเรื่องนั้น จะให้การปฏิบัติที่ทำมาก่อนแล้วโดยไม่เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใหม่นั้น ใช้ได้หรือไม่อย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

ตัวอย่าง ๑

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๗ หน่วยงานของรัฐต้องส่งข้อมูลข่าวสารของราชการอย่างน้อย ดังต่อไปนี้ลงพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา.....ฯลฯ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๒ บทบัญญัติมาตรา ๗ มาตรา ๘ และมาตรา ๙ มิให้ใช้บังคับ กับข้อมูลข่าวสารของราชการที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ตัวอย่าง ๒

พระราชบัญญัติควบคุมกิจการเทปและวัสดุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๓๐

มาตรา ๔๒ ผู้ใดประกอบกิจการให้เช่า แลกเปลี่ยน หรือจำหน่ายซึ่ง เทปหรือวัสดุโทรทัศน์ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ อยู่แล้วก่อนหรือในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเป็นผู้มีคุณสมบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่ง ประสงค์จะประกอบกิจการดังกล่าวต่อไป ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตตามพระ ราชบัญญัตินี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อ ยื่นคำขอแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะได้รับแจ้งว่าอนุญาตหรือไม่

๒.๕.๓ กรณีเชื่อมต่อระหว่างกฎหมายเก่ากับกฎหมายใหม่

เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมโดยจะแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วน หรือแก้ไข เปลี่ยนแปลงใหม่ทั้งฉบับก็ตาม จะต้องคำนึงถึงเรื่องต่อไปนี้

(๑) องค์กร ที่ตั้งไว้ตามกฎหมายเก่า จะให้คงมีอยู่ และดำเนินการได้หรือไม่ ถ้าจะให้คงมีอยู่และดำเนินการได้เพียงใดอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๓๔ ให้ ก.พ. อ.ก.พ.วิสามัญ และอ.ก.พ.สามัญ ซึ่งปฏิบัติ หน้าที่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปจนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการข้าราชการ พลเรือนหรือจนกว่าจะแต่งตั้ง อ.ก.พ.วิสามัญ หรืออนุกรรมการใน อ.ก.พ.สามัญ แล้วแต่กรณี ตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

(๒) ฐานะของบุคคล ที่มีอยู่ตามกฎหมายเก่า จะให้คงมีอยู่หรือเปลี่ยนแปลง ไปอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๓๕ ผู้ใดเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ หรือข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔ อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้ผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือน ในพระองค์ หรือข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณีต่อไป

(๓) สิทธิของบุคคล ที่มีอยู่ตามกฎหมายเก่า จะให้มีต่อไปอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

ตัวอย่าง ๑

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๓๖ ในระหว่างที่บัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีผลใช้บังคับ ให้ข้าราชการพลเรือนได้รับเงินเดือนตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือน บัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๑

ตัวอย่าง ๒

พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๒๔ ให้บรรดาผู้ค้าน้ำมันซึ่งได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๐๙ และเป็นผู้ค้าน้ำมันซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นผู้ค้าน้ำมันซึ่งได้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้

(๔) กฎหมายลูกบท ที่ออกตามกฎหมายเก่า เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หลักเกณฑ์วิธีการ ฯลฯ จะให้คงใช้ได้อย่างไรเพียงใด ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๓๗ ในระหว่างที่ยังมิได้ตราพระราชกฤษฎีกา หรือออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบ หรือจัดทำมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง หรือกำหนดกรณีใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นำพระราชกฤษฎีกา กฎ ก.พ. ข้อบังคับ ระเบียบ มาตรฐานกำหนดตำแหน่ง หรือกรณีที่กำหนดไว้แล้วซึ่งใช้อยู่เดิมมาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๕) การกระทำผิด และวิธีดำเนินการกับผู้กระทำผิด ที่ค้างอยู่ตามกฎหมายเก่า จะให้เป็นอย่างไร และดำเนินการอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๓๘ ข้าราชการผู้ใดมีกรณีกระทำผิดวินัย หรือกรณีที่เหมาะสมควรให้ออกจากราชการอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจสั่งลงโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ในขณะนั้น ส่วนการสอบสวน การพิจารณา และการดำเนินการเพื่อลงโทษ หรือให้ออกจากราชการ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่.....

(๖) การดำเนินการต่าง ๆ ที่ค้างอยู่ตามกฎหมายเก่า จะให้ดำเนินการต่อไปอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

ตัวอย่าง ๑

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๔๒ การใดอยู่ระหว่างดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การดำเนินการต่อไปสำหรับกรณีนั้น ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนด

ตัวอย่าง ๒

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒

มาตรา ๕๕ คำขออนุญาตใดๆ ที่ได้ยื่นไว้และการอนุญาตใดๆ ที่ได้ให้ไว้ตามพระราชบัญญัติโรงงาน พุทธศักราช ๒๕๑๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ และยังอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้อนุญาตหรือการปฏิบัติของผู้อนุญาตตามที่ได้รับอนุญาต แล้วแต่กรณี ให้ถือว่าเป็นคำสั่งอนุญาตและการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม ในกรณีที่คำขออนุญาตหรือการอนุญาตดังกล่าวมีข้อแตกต่างไปจากคำขออนุญาตหรือการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ ปลัดกระทรวงหรือผู้ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายให้ออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมคำขออนุญาตหรือการอนุญาตนั้นๆ ได้ตามความจำเป็นหรือสมควรเพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) ช่องโหว่ที่ไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายใหม่ ซึ่งเคยบัญญัติไว้ในกฎหมายเก่า จะให้ดำเนินการได้ตามกฎหมายเก่าหรือไม่อย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๔๓ การใดที่เคยดำเนินการได้ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่ก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ และมีได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จะดำเนินการได้ประการใด ให้เป็นไปตามที่ ก.พ. กำหนดโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

(๘) กิจการ ทรัพย์สิน หนังสือ เงินงบประมาณ ที่มีอยู่ตามกฎหมายเก่า จะให้ดำเนินการอย่างไร ต้องเขียนบทเฉพาะกาลไว้

ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๒๔ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หัก ข้าราชการ ลูกจ้าง และเงินงบประมาณของสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๕ มาเป็นของสำนักงานเลขาธิการ รัฐสภาตามพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ

ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับ จะมีความตอนท้ายว่า

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

.....

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการนั้น โดยปกติจะเป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะลงนาม และตำแหน่งเมื่อนำพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ข้อคำนึงในการร่างพระราชบัญญัติ

ในการร่างพระราชบัญญัติ ต้องคำนึงถึงหลักในการร่างกฎหมายดังกล่าวใน บทที่ ๑

บทที่ ๓

การร่างกฎหมายอื่น

กฎหมายอื่นที่จะต้องร่างนอกจากพระราชบัญญัติ มีดังนี้

- (๑) พระราชกำหนด
- (๒) พระราชกฤษฎีกา
- (๓) กฎกระทรวง
- (๔) ข้อบังคับ
- (๕) ระเบียบ

การร่างกฎหมายอื่นนั้น ต้องคำนึงถึงหลักในการร่างกฎหมายตามที่กล่าวในบทที่ ๑ เช่นเดียวกับการร่างพระราชบัญญัติ

สำหรับการร่างพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ และระเบียบ มีข้อที่จะต้องคำนึงอีกประการหนึ่ง คือ ต้องไม่ให้ขัดกับพระราชบัญญัติ และไม่เกินกว่าเนื้อหาสาระ หรือเรื่องที่พระราชบัญญัติกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกา หรือออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือระเบียบนั้นด้วย

ส่วนวิธีการร่างตัวบทกฎหมายอื่นดังกล่าว อาจนำวิธีการร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวในบทที่ ๒ มาอนุโลมใช้ประกอบกับรายละเอียดดังต่อไปนี้

ตอนที่ ๓.๑ การร่างพระราชกำหนด

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารในกรณีพิเศษตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งให้ใช้บังคับได้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ

๓.๑.๑ อำนาจในการตราพระราชกำหนด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๐๘ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะพระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่มีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็น

พระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ

มาตรา ๒๑๙ ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาจะได้อนุมัติพระราชกำหนดใด ตามมาตรา ๒๑๘ วรรคสาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่าพระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย เมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้วให้ศาลรัฐธรรมนูญแจ้งคำวินิจฉัยนั้นไปยังประธานแห่งสภาที่ส่งความเห็นนั้นมา

เมื่อประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาได้รับความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้รอการพิจารณาพระราชกำหนดนั้นไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญตามวรรคหนึ่ง

ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ให้พระราชกำหนดนั้นไม่มีผลบังคับมาแต่ต้น

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญว่าพระราชกำหนดใดไม่เป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ วรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลรัฐธรรมนูญทั้งหมด

มาตรา ๒๒๐ ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาและให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๑๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๓.๑.๒ รูปแบบของพระราชกำหนด

ร่างพระราชกำหนดมีลักษณะรูปแบบดังต่อไปนี้

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

การธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่...) พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เพื่อกำหนดให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการหรือโอนกิจการกับธนาคารพาณิชย์ด้วยกันหรือกับสถาบันการเงินอื่นได้โดยรวดเร็ว และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในกรณีที่ธนาคารพาณิชย์จะดำเนินการควบกิจการหรือโอนกิจการดังกล่าว (เพิ่มบทนิยามคำว่า "สถาบันการเงิน" และเพิ่มมาตรา ๓๘ ทวิ มาตรา ๓๘ ตริ มาตรา ๓๘ จัตวา มาตรา ๓๘ เบญจ มาตรา ๓๘ ฉ และมาตรา ๓๘ สัตต)

เหตุผล

โดยที่การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับฐานะและการดำเนินงานของธนาคารพาณิชย์ให้มีเสถียรภาพและมีศักยภาพเพียงพอที่จะปล่อยสินเชื่อเข้าสู่ภาคเศรษฐกิจ จำเป็นต้องดำเนินการให้ระบบธนาคารพาณิชย์มีความมั่นคงและเข้มแข็งด้วยการให้ธนาคารพาณิชย์สามารถควบกิจการเข้าด้วยกันหรือควบกิจการเข้ากับสถาบันการเงินอื่น หรือโอนกิจการระหว่างกันหรือกับสถาบันการเงินอื่นได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ในอันที่จะรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

ร่าง

พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่..)

พ.ศ.

.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึง
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช
บัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่..) พ.ศ.

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราช
กิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคาร
พาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕

ฯลฯ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

ตัวอย่างพระราชกำหนด

พระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์

พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๔๐

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๐

เป็นปีที่ ๕๒ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกำหนดนี้เรียกว่า "พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐"

มาตรา ๒ พระราชกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคสี่ของมาตรา ๒๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ พ.ศ. ๒๕๒๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ฯลฯ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ

นายกรัฐมนตรี

๓.๑.๓ การพิจารณาร่างพระราชกำหนด

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหาร ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาร่าง และนายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ได้ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องเสนอร่างพระราชกำหนดให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน แต่เมื่อประกาศใช้แล้วคณะรัฐมนตรีต้องเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้น ผลการพิจารณาของรัฐสภาจะเป็นไปตามมาตรา ๒๑๘ และมาตรา ๒๑๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังที่ยกมาอ้างไว้ข้างต้นแล้ว

ข้อสังเกต

๑. รูปแบบของพระราชกำหนดต่างกับรูปแบบของพระราชบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียว คือ คำโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมาย

คำโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ ใช้ว่า

“จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้”

คำโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนด ใช้ว่า

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๑๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้”

(ถ้าเป็นกรณีตราพระราชกำหนดตามมาตรา ๒๒๐ ก็อ้างมาตรา ๒๒๐)

สำหรับการร่างพระราชบัญญัติ ผู้ร่างพระราชบัญญัติไม่ต้องเขียนคำโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ โดยเว้นว่างไว้ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการกรอกข้อความนี้ภายหลังเมื่อร่างพระราชบัญญัตินั้นผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาให้ตราเป็นกฎหมายแล้ว ก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

ส่วนการร่างพระราชกำหนด ผู้ร่างกฎหมายจะต้องเขียนคำโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกำหนดในร่างพระราชกำหนดด้วย

๒. พระราชกำหนดที่รัฐสภาอนุมัติแล้ว มีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติ แต่ยังคงเรียกชื่อว่า “พระราชกำหนด” และเมื่อจะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนั้น ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด

ตอนที่ ๓.๒ การร่างพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓.๑.๑ อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๒๒๑ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย

พระราชกฤษฎีกาต่างๆ ที่ตราขึ้นนั้น ส่วนมากจะตราขึ้นตามกรณี que พระราชบัญญัติมีบทบัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๔ ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ มี ๓ ประเภท

(๑) ตำแหน่งประเภททั่วไป

(๒) ตำแหน่งประเภทวิชาชีพเฉพาะหรือเชี่ยวชาญเฉพาะตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(๓) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงหรือบริหารระดับกลางตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๒๑ มิได้จำกัดว่าจะตราพระราชกฤษฎีกาได้เฉพาะเมื่อมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา รัฐธรรมนูญเพียงแต่จำกัดให้ตราพระราชกฤษฎีกาได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติใดเลยด้วย เช่น พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมและค่าตอบแทนที่ปรึกษา ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น

๓.๒.๒ รูปแบบของพระราชกฤษฎีกา

ร่างพระราชกฤษฎีกา มีรูปแบบดังตัวอย่างนี้

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุม

และคำตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ฉบับที่..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมและคำตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง พ.ศ. ๒๕๒๓ เพื่อกำหนดให้ที่ปรึกษาและอนุกรรมการซึ่งมิได้เป็นข้าราชการได้รับเบี่ยงประชุมในอัตราเดียวกับที่ปรึกษาและอนุกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการ

เหตุผล

เนื่องจากได้มีการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมและคำตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑ เพื่อให้ที่ปรึกษา อนุกรรมการ เลขานุการ หรือผู้ช่วยเลขานุการของคณะที่ปรึกษาหรือคณะอนุกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็น พนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจมีสิทธิได้รับเบี่ยงประชุมและคำตอบแทนที่ปรึกษาเช่นเดิม ในการนี้สมควรปรับปรุงอัตราเบี่ยงประชุมของที่ปรึกษาและอนุกรรมการซึ่งมิได้เป็น ข้าราชการหรือพนักงานหรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือมิได้เป็นพนักงานหรือลูกจ้าง ของรัฐวิสาหกิจให้เหมาะสมโดยเป็นไปในอัตราเดียวกันกับเบี่ยงประชุมของที่ปรึกษาหรือ อนุกรรมการอื่น จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ร่าง

พระราชกฤษฎีกา

เบี่ยงประชุมและคำตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

ให้ไว้ ณ วันที่ พ.ศ.

เป็นปี .. ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี่ยงประชุมและคำตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมและคำตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมและคำตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง พ.ศ. ๒๕๒๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ฯลฯ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

ตัวอย่างพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกา
เบี่ยงประชุมและคำตอบแทนที่ปรึกษา
ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ฉบับที่ ๓)
พ.ศ. ๒๕๔๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๑
เป็นปีที่ ๕๓ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี่ยงประชุมและคำตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมและคำตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๑”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ที่ปรึกษา อนุกรรมการ เลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการของคณะที่ปรึกษาหรือคณะอนุกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ มิให้ได้รับเบี่ยงประชุมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี่ยงประชุมและคำตอบแทนที่ปรึกษาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นไป

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
ชวน หลีกภัย
นายกรัฐมนตรี

ข้อสังเกต

รูปแบบของพระราชกฤษฎีกา คล้ายคลึงกับพระราชกำหนด คือ ต่างกับรูปแบบของพระราชบัญญัติแต่เพียงอย่างเดียวเฉพาะ คำโปรดเกล้าฯ ให้ตรากฎหมาย

คำโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ ระบุว่า

“จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้”

คำโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกา ระบุว่า

“อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้”

(ถ้าตราพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติใด ก็เพิ่ม “และมาตรา.....แห่งพระราชบัญญัติ.....” ต่อจากการอ้างอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญด้วย)

ตอนที่ ๓.๓ การร่างกฎกระทรวง

กฎกระทรวงเป็นกฎหมายที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ

๓.๓.๑ อำนาจในการออกกฎกระทรวง

กฎกระทรวงออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติ ซึ่งบัญญัติให้ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดรายละเอียดบางประการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้น เช่น

พระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๑๒ การสร้าง การจัดตั้ง การย้าย การรวม การเลิก และการจดทะเบียนมัสยิด ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

๓.๓.๒ รูปแบบของกฎกระทรวง

ร่างกฎกระทรวง มีลักษณะรูปแบบ ดังตัวอย่างนี้

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.)

ออกตามความในพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐

หลักการ

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสร้าง การจัดตั้ง การย้าย การรวม การเลิก และการจดทะเบียนมัสยิด

เหตุผล

โดยที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้การสร้าง การจัดตั้ง การย้าย การรวม การเลิก และการจดทะเบียนมัสยิด ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

ร่าง

กฎกระทรวง

ฉบับที่ .. (พ.ศ.)

ออกตามความในพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ในกฎกระทรวงนี้

“คณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัด” ให้หมายความรวมถึง คณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยหรือคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดที่ใกล้เคียงซึ่งคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย มอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีที่จังหวัดซึ่งจะสร้างหรือจัดตั้งมัสยิดไม่มีคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดด้วย

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติการบริหารองค์กรศาสนาอิสลาม พ.ศ. ๒๕๔๐

“นายอำเภอท้องที่” ให้หมายความรวมถึง ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ด้วย

หมวด ๑

การสร้างและจัดตั้งมัสยิด

ข้อ ๒ บุคคลใดประสงค์จะสร้างมัสยิดให้ยื่นคำขอรับความเห็นชอบต่อคณะกรรมการอิสลามประจำจังหวัดตามแบบ บอ.๑ ห้ายกฎกระทรวงนี้ พร้อมด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ให้ไว้ ณ วันที่

พ.ศ.

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ตัวอย่างกฎกระทรวง

กฎกระทรวง

ฉบับที่ ๒๑๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒)

ออกตามความในประมวลรัษฎากร
ว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๑๓ และมาตรา ๖๕ ทวิ (๙) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๒๕) พ.ศ. ๒๕๒๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิกความในข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๖ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๒ การจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ ๓ ข้อ ๔ ข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๖ ทวิ ข้อ ๖ ตรี ข้อ ๖ จัตวา และข้อ ๗

ข้อ ๒ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นข้อ ๖ จัตวา แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔๖ (พ.ศ. ๒๕๓๔) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการจำหน่ายหนี้สูญจากบัญชีลูกหนี้

ฯลฯ

ข้อ ๔ กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้นไป

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

ธารินทร์ นิมมานเหมินท์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ตอนที่ ๓.๔ การร่างข้อบังคับ

ข้อบังคับที่เป็นกฎหมายต้องเป็นข้อบังคับที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ

๓.๔.๑ อำนาจในการออกข้อบังคับ

ข้อบังคับจะออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้ออกข้อบังคับ กำหนดรายละเอียดบางประการ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้น เช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๙๑ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบ
ธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน ตามข้อบังคับที่ ก.พ.
กำหนด

๓.๔.๒ รูปแบบของข้อบังคับ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.
๒๕๓๙ กำหนดรูปแบบของข้อบังคับไว้ดังนี้

แบบข้อบังคับ

ข้อบังคับ (ชื่อส่วนราชการที่ออกข้อบังคับ)

ว่าด้วย.....

(ฉบับที่.....ถ้ามีเรื่องเดียวกันเกินกว่า ๑ ฉบับ)

พ.ศ.

(ข้อความ) ให้อ้างเหตุผลโดยย่อเพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องออกข้อบังคับ และอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจออกข้อบังคับ

ข้อ ๑ ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับ.....พ.ศ.”

ข้อ ๒ ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ข้อ (สุดท้าย) ผู้รักษาการตามข้อบังคับ (ถ้ามีการแบ่งเป็นหมวด ให้นำชื่อผู้รักษาการไปกำหนดเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด ๑)

ประกาศ ณ วันที่.....พ.ศ.

(ลงชื่อ)

(พิมพ์ชื่อเต็ม)

(ตำแหน่ง)

การกรอกรายละเอียดในแบบข้อบังคับ

- (๑) ข้อบังคับ ให้ลงชื่อส่วนราชการที่ออกข้อบังคับ

- (๒) ว่าด้วย ให้ลงชื่อของข้อบังคับ

(๓) ฉบับที่ ถ้าเป็นข้อบังคับที่กล่าวถึงเป็นครั้งแรกในเรื่องนั้น ไม่ต้องลงว่าเป็นฉบับที่เท่าใด แต่ถ้าเป็นข้อบังคับเรื่องเดียวกันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ลงเป็นฉบับที่ ๒ และที่ถัดๆ ไปตามลำดับ

- (๔) พ.ศ. ให้ลงตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกข้อบังคับ

(๕) ข้อความ ให้อ้างเหตุผลโดยย่อเพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องออกข้อบังคับ และอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจออกข้อบังคับ

(๒) ข้อ ให้เรียงข้อความที่จะใช้บังคับเป็นข้อๆ โดยให้ ข้อ ๑ เป็นข้อข้อบังคับ ข้อ ๒ เป็นวันให้บังคับกำหนดเวลาให้ใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด และข้อสุดท้ายเป็นข้อผู้รักษา การ ข้อ บังคับใดถ้ามีมากข้อหรือหลายเรื่องจะแบ่งเป็นหมวดก็ได้ โดยให้ย้ายข้อความการไปเป็น ข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด ๑

(๗) ประกาศ ณ วันที่ ให้ลงตัวเลขของวันที่ ๒๒ ของเดือน และตัวเลขของปี พุทธศักราชที่ออกข้อบังคับ

(๘) ลงชื่อ ให้ลงลายมือชื่อออกข้อบังคับ และพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของลายมือชื่อไว้ได้ลายมือชื่อ

..แห่ง ให้ลงตำแหน่งของผู้ออกข้อบังคับ

ตัวอย่างข้อบังคับ

ข้อบังคับศาลรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยแบบและการใช้เสื้อครุยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

พ.ศ. ๒๕๔๑

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๑๕ ทวิ แห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ศาลรัฐธรรมนูญจึงออกข้อบังคับไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยแบบและการใช้เสื้อครุยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๑”

ข้อ ๒ ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในข้อบังคับนี้ “ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ” หมายความว่า ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

ข้อ ๔ ให้มีเสื้อครุยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เสื้อครุยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ให้ใช้แพรหรือผ้าสีดำเข้มเย็บเป็นเสื้อคลุมหลังจีบและسابเสื้อขนาดกว้างด้านละ ๗ เซนติเมตร เป็นผ้ากำมะหยี่สีแดงเข้มตรงด้านหน้ายาวตั้งแต่คอจรดความยาวของตัวเสื้อ

การใช้เสื้อครุยตุลาการศาลรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ประดับเครื่องหมายรูปรัฐธรรมนูญประดิษฐานอยู่บนพานทองชั้น เบื้องบนมีพระศูลพาน์ เบื้องล่างมีช่อชัยพฤกษ์ขนาดสูง ๓.๕ เซนติเมตร ทำด้วยโลหะโปร่งสีทอง ที่อกเสื้อเบื้องซ้าย

ข้อ ๕ ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญสวมเสื้อครุยตามข้อ ๔ ในการออกนั่งพิจารณาตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๑

นายเชาว์ สายเชื้อ

ประธานศาลรัฐธรรมนูญ

ตอนที่ ๓.๕ การร่างระเบียบ

ระเบียบที่เป็นกฎหมาย ต้องเป็นระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัติ

๓.๕.๑ อำนาจในการออกระเบียบ

ระเบียบที่เป็นกฎหมาย ต้องออกตามความในพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้ออก
ระเบียบกำหนดรายละเอียดบางประการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินั้น เช่น

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๘ ก.พ. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๑๐) กำหนดนโยบายและออกระเบียบเกี่ยวกับทุนของรัฐเพื่อสนองความ
ต้องการกำลังคนของกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน และทุนเล่าเรียนหลวง ตลอดจน
การจัดสรรผู้รับทุนของรัฐบาลที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในส่วนราชการต่างๆ

๓.๕.๒ รูปแบบของระเบียบ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ แก้ไขเพิ่มเติม
พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดรูปแบบของระเบียบไว้ดังนี้

แบบระเบียบ

ระเบียบ (ชื่อส่วนราชการที่ออกระเบียบ)

ว่าด้วย.....

(ฉบับที่.....ถ้ามีเรื่องเดียวกันเกินกว่า ๑ ฉบับ)

พ.ศ.

(ข้อความ) ให้อ้างเหตุผลโดยย่อเพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องออกระเบียบ และอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจออกระเบียบ (ถ้ามี)

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบ.....พ.ศ.”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ข้อ (สุดท้าย) ผู้รักษาการตามระเบียบ (ถ้ามีการแบ่งเป็นหมวดให้นำข้อผู้รักษาการไปกำหนดเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด ๑)

ประกาศ ณ วันที่.....พ.ศ.

(ลงชื่อ)

(พิมพ์ชื่อเต็ม)

(ตำแหน่ง)

การกรอกรายละเอียดในแบบระเบียบ

- (๑) ระเบียบ ให้ลงชื่อส่วนราชการที่ออกระเบียบ
- (๒) ว่าด้วย ให้ลงชื่อของระเบียบ
- (๓) ฉบับที่ ถ้าเป็นระเบียบที่กล่าวถึงเป็นครั้งแรกในเรื่องนั้น ไม่ต้องลงว่าเป็นฉบับที่เท่าใด แต่ถ้าเป็นระเบียบเรื่องเดียวกันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ลงเป็นฉบับที่ ๒ และที่ถัดๆ ไปตามลำดับ
- (๔) พ.ศ. ให้ลงตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกระเบียบ
- (๕) ข้อความ ให้อ้างเหตุผลโดยย่อเพื่อแสดงถึงความมุ่งหมายที่ต้องออกระเบียบ และอ้างถึงกฎหมายที่ให้อำนาจออกระเบียบ (ถ้ามี)
- (๖) ข้อ ให้เรียงข้อความที่จะใช้เป็นระเบียบเป็นข้อๆ โดยให้ ข้อ ๑ เป็นชื่อระเบียบ ข้อ ๒ เป็นวันใช้บังคับกำหนดว่าให้ใช้บังคับตั้งแต่เมื่อใด และข้อสุดท้ายเป็นข้อผู้รักษาการระเบียบใดถ้ามีมากข้อหรือหลายเรื่องจะแบ่งเป็นหมวดก็ได้ โดยให้ย้ายข้อผู้รักษาการไปเป็นข้อสุดท้ายก่อนที่จะขึ้นหมวด ๑
- (๗) ประกาศ ณ วันที่ ให้ลงตัวเลขของวันที่ ชื่อเต็มของเดือน และตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกระเบียบ
- (๘) ลงชื่อ ให้ลงลายมือชื่อผู้ออกระเบียบ และพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของลายมือชื่อไว้ได้ลายมือชื่อ
- (๙) ตำแหน่ง ให้ลงตำแหน่งของผู้ออกระเบียบ

ตัวอย่างระเบียบ

ระเบียบ ก.พ.

ว่าด้วยการขอและการพิจารณายกเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไป

พ.ศ. ๒๕๓๕

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔(๕) และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ก.พ. ออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบ ก.พ.ว่าด้วยการขอและการพิจารณายกเว้น
ในกรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไป พ.ศ. ๒๕๓๕”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ผู้ใดขาดคุณสมบัติทั่วไปในการที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน
ตามมาตรา ๓๐ (๗) (๗) (๑๐) (๑๑) (๑๒) (๑๓) หรือ (๑๔) และเป็นกรณีที่ ก.พ.อาจ
พิจารณายกเว้นให้เข้ารับราชการได้ตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ถ้าผู้นั้นประสงค์จะขอให้
ก.พ.พิจารณายกเว้นในกรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไป เพื่อจะเข้ารับราชการเป็น
ข้าราชการพลเรือนโดยมีผู้มีเกียรติอันควรเชื่อถือได้ไม่น้อยกว่าสองคนเป็นผู้รับรอง
ความประพฤติ ก็ให้ยื่นคำขอตามแบบ ขว.๑ และหนังสือรับรองตามแบบ ขว.๒ ทำ
ระเบียบนี้ พร้อมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ฯลฯ

ข้อ ๗ ในกรณีที่ ก.พ. ได้พิจารณาลงมติสำหรับผู้ขอยกเว้นในกรณีที่ขาด
คุณสมบัติทั่วไปรายใด และผู้นั้นไม่ได้รับการยกเว้น การขอให้ ก.พ.พิจารณายกเว้นใน
กรณีที่ขาดคุณสมบัติทั่วไปอีก ผู้นั้นจะขอได้ต่อเมื่อเวลาได้ล่วงเลยไปแล้วไม่น้อยกว่า
หนึ่งปีนับแต่วันที่ ก.พ.ลงมติ

ข้อ ๘ ให้เลขาธิการ ก.พ.รักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๕

(ลงชื่อ) เกษม สุวรรณกุล

(นายเกษม สุวรรณกุล)

รองนายกรัฐมนตรี

ผู้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี

ประธาน ก.พ.

บรรณานุกรม

- เสริม วินิจฉัยกุล. "การทำกฎหมาย." วารสารราชบัณฑิตยสถาน ๒ : ๑ (มกราคม - มีนาคม ๒๕๒๐)
- หยุด แสงอุทัย. คำบรรยายความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ ๒. พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๓.
- หยุด แสงอุทัย. "การร่างกฎหมาย." รัฐสภาสาร ๒๖ : ๕ (พฤษภาคม ๒๕๒๑)
- ธำนิพนธ์ ภัยวิเชียร. ภาษากฎหมายไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๕. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๓.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. "การยกร่างกฎหมาย." เอกสารประกอบการฝึกอบรมนิติกร หลักสูตรการร่างกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๓๑.
- ประวิณ ณ นคร. การเขียนหนังสือติดต่อราชการและธุรกิจ. กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน ก.พ., ๒๕๔๑.
- กาญจนาภรณ์ ลีวิโรจน์. การร่างกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายฝึกอบรมและพัฒนานิติกร. เอกสารประกอบการฝึกอบรมเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๓๕.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา กองกลาง. สรุปผลการสัมมนาเรื่องความรู้เบื้องต้นในการยกร่างกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร, ๒๕๓๘.
