

## แนวทางการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

**พระราชบัญญัติ** เป็นรูปแบบของกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติ การตราพระราชบัญญัติ ต่างจากการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือจะตราอะไรก็ได้ที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

### ขั้นตอนการยกร่างพระราชบัญญัติ

- (๑) การทำความเข้าใจนโยบาย (understanding) เช่น ศึกษาความเป็นมาของร่าง (หลักการของร่าง )
- (๒) การวิเคราะห์ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (analysis) เช่น ประเมินความสำคัญของปัญหา ความเป็นไปได้ของร่าง ศึกษาปัญหาข้อกฎหมายที่อาจเกิดขึ้น ศึกษาปัญหาทางปฏิบัติ ตรวจสอบกฎหมายอื่นว่าต้องแก้ไขด้วยหรือไม่
- (๓) การออกแบบโครงสร้างกฎหมาย (design) เช่น ระบบ ลักษณะ ประเภทของกฎหมาย การแบ่งหมวดหมู่
- (๔) การเขียนกฎหมาย (composition) เช่น ศึกษาแบบของกฎหมาย การใช้ภาษา การจัดเรียงลำดับเนื้อหา มาตรา หมวดหมู่
- (๕) การตรวจพิจารณา (scrutiny) ขั้นตอนข้างต้นมิใช่จะแยกกันเด็ดขาดเสมอไปบางครั้งก็เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง

### แนวทางการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist ๑๐ ประการ)

#### ๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

- |                    |                           |
|--------------------|---------------------------|
| ๑.๑ คืออะไร        | ๑.๔ ใช้มาตรการใด          |
| ๑.๒ จำเป็นเพียงใด  | ๑.๕ มีทางเลือกอื่นหรือไม่ |
| ๑.๓ เพื่อแก้ไขอะไร | ๑.๖ จะแก้ไขได้เพียงใด     |

#### ๒. ใครเป็นผู้ทำภารกิจ

๒.๑ รัฐหรือเอกชนทำ (พิจารณาจากการคุ้มครองประชาชน ประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัว)

๒.๒ หากรัฐทำ รัฐบาลทำเองหรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำ

#### ๓. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๓.๑ ภารกิจนั้นจำเป็นต้องตรากฎหมายออกมาบังคับใช้หรือไม่ หากไม่ตราจะเกิดอุปสรรคอย่างไร

๓.๒ ถ้าจำเป็น ควรเป็นกฎหมายระดับชาติหรือกฎหมายระดับท้องถิ่น

๓.๓ ถ้าเป็นกฎหมายระดับชาติ จำเป็นต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่หรือเพียงบางท้องที่ และกำหนดอายุของกฎหมายไว้ด้วยหรือไม่

๓.๔ กฎหมายที่ตราขึ้น ควรใช้ระบบควบคุม กำกับ หรือส่งเสริม

๓.๕ สภาพบังคับของกฎหมายควรกำหนดโทษทางอาญาหรือมาตรการบังคับทางปกครอง

#### ๔. ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

- ๔.๑ ในเรื่องเดียวกันมีกฎหมายบัญญัติแล้วหรือไม่ หากมีควรแก้ไขของเดิมหรือร่างใหม่  
๔.๒ หากร่างใหม่ จะทำอย่างไรกับของเดิม

#### ๕. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

- ๕.๑ กฎหมายที่ตราขึ้นสร้างภาระหน้าที่ใด และให้แก่ใคร  
๕.๒ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดถูกจำกัด  
๕.๓ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่  
๕.๔ ประชาชน สังคม ได้ประโยชน์อะไร  
๕.๕ กฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่สามารถปฏิบัติได้ไม่ยุ่งยาก หรือเป็นภาระเกินควร  
๕.๖ คำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ของประชาชนกับประโยชน์ที่จะได้รับ

คุ้มค่าหรือไม่

#### ๖. ความพร้อมของรัฐ

- ๖.๑ รัฐพร้อมในด้านกำลังคน กำลังเงิน ความรู้ที่จะบังคับตามกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

หรือไม่

- ๖.๒ ทำอย่างไรให้ผู้ถูกกฎหมายบังคับเข้าใจและปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความเต็มใจ

#### ๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

- มีหน่วยงาน อื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ ถ้ามีควรยุบ

หรือปรับเปลี่ยนอย่างไร

#### ๘. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

- ๘.๑ กำหนดวิธีการทำงานให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่  
๘.๒ มีระบบตรวจสอบและคานอำนาจ กระบวนการทำให้เกิดความรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน

มีประสิทธิภาพอย่างไร

#### ๙. อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

- ได้กำหนดกรอบหรือมาตรการ รบป้องกันมิให้มีการตราอนุบัญญัติที่เป็นการขยายอำนาจ

หน้าที่หรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้เพียงใด

#### ๑๐. การรับฟังความคิดเห็น

- ๑๐.๑ ในการยกร่างกฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้แสดงความคิดเห็นแล้ว

หรือไม่

- ๑๐.๒ ข้อคัดค้านของผู้เกี่ยวข้องมีประการใด

#### โครงสร้างและแบบกฎหมายของพระราชบัญญัติ

๑. การเขียนหลักการและเหตุผล
๒. ชื่อของร่างพระราชบัญญัติ
๓. แบบของคำปรารภ
๔. วันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ
๕. บทนิยาม
๖. มาตราผู้รักษาการตามกฎหมาย
๗. การยกเลิก การแก้ไข และการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

๘. การแก้ไขเปลี่ยนแปลง “คำ” ในพระราชบัญญัติ
๙. การแบ่งหมวดหมู่ และโครงสร้างของพระราชบัญญัติ
๑๐. สภาพบังคับของกฎหมาย
๑๑. บทเฉพาะกาล
๑๒. บัญชีและตารางท้ายพระราชบัญญัติ

### ๑. การเขียนหลักการและเหตุผล

#### การเขียนหลักการ

วัตถุประสงค์และหน้าที่ของหลักการ - หลักการของร่างพระราชบัญญัติมีไว้เพื่อเป็นการแสดงขอบเขตหรือแสดงความประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นว่าต้องการจะให้มีความหมายหรือเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องใดบ้าง หลักการของร่างกฎหมายจะเป็นกรอบใหญ่ของเนื้อหาที่ร่างกฎหมายฉบับนั้นประสงค์จะให้

หลักการของร่างพระราชบัญญัติมีแบบการเขียนในสามลักษณะ ดังนี้

๑. กรณีให้มีกฎหมายเป็นครั้งแรก ให้ใช้ถ้อยคำว่าให้มีกฎหมายนั้น

#### ตัวอย่าง

- ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
- ให้มีกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน
- ให้มีกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น
- ให้มีกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์

๒. กรณียกเลิกกฎหมายเดิมทั้งฉบับ และยกร่างขึ้นใหม่ ให้ใช้ถ้อยคำว่าปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการนั้น

#### ตัวอย่าง

- ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
- ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการบริการราชการแผ่นดิน
- ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก
- ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยตำรวจแห่งชาติ
- ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย

๓. กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หมายถึงการเพิ่มมาตราลงไปหรือพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่หรือการแก้ไขบทบัญญัติเดิมบางมาตราให้เหมาะสมขึ้น

#### ๓.๑ หลักการเดียว

#### ตัวอย่าง

- แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ..... เพื่อ

### ๓.๒ หลายหลักการ มีแบบการเขียนดังนี้

#### ตัวอย่าง

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ดังต่อไปนี้

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

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

#### การเขียนเหตุผล

๑. เหตุผลในร่างพระราชบัญญัติจะเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของการมีกฎหมายนั้น จึงปรากฏว่าในการให้ความเห็นทางกฎหมาย (ตีความ) ของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือองค์กรอื่นก็ดี มักอ้างเหตุผลเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายประการหนึ่งของกฎหมายเสมอ

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

**ข้อสังเกต-** การเขียนเหตุผลของร่างฯ ที่ดี ไม่จำเป็นต้องยาว เพราะไม่ใช่การเล่าเรื่อง แต่ขอให้เขียนอย่างครบถ้วน และเมื่อร่างเสร็จแล้ว ลองทบทวนดูว่าถ้าท่านเป็นผู้อ่านแล้วจะสามารถเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างเพียงพอหรือไม่

#### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย ในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔

หมายเหตุ:- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ บทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคล ซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลย ในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงที่ เป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือ การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด ดังนั้น เพื่อให้การรับรองสิทธิดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

แบบชื่อของร่างพระราชบัญญัติมีดังนี้

๑. ชื่อของร่างพระราชบัญญัติกรณีกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

๒. ชื่อของร่างพระราชบัญญัติกรณีแก้ไขเพิ่มเติม

๓. ชื่อของร่างพระราชบัญญัติกรณีแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด (หรือร่างพระราชกำหนด

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ) ประมวลกฎหมาย หรือประกาศของคณะปฏิวัติ

#### ข้อสังเกต

๑. การกำหนดชื่อของร่างพระราชบัญญัติควรกำหนดให้ครอบคลุมวัตถุประสงค์และสาระของกฎหมาย

๒. ต้องพิจารณาว่าชื่อนั้นยืดยาวเกินไปหรือไม่ ถ้ายาวเกินไป จะย่อให้สั้นลงได้หรือไม่

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

#### ๓. แบบของคำปรารภ

คำปรารภเป็นส่วนของกฎหมายที่กล่าวถึงอำนาจและ ที่มาในการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่ามีกฎหมายโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา คำปรารภจึงเป็นที่ที่จะบอกให้ทราบถึงที่มา ความจำเป็น รวมทั้งเป้าหมายในการตรากฎหมาย

#### การเขียนคำปรารภในปัจจุบันมีแบบแผนดังนี้

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

๒. กรณีการปรับปรุงกฎหมาย ให้ใช้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมาย.....”

๓. กรณีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้ใช้ว่า “โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย..”

#### ๔. วันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ

วันใช้บังคับของกฎหมายมีเพื่อเป็นการประกาศแก่ประชาชนถึงการใช้กฎหมาย

#### แบบของวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ

๑. ให้ใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติเป็นส่วนใหญ่

๒. ระบุให้ล่วงพ้นไประยะหนึ่งก่อน

#### ตัวอย่าง

- มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป
- มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป
- มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๗ เป็นต้นไป

## ๕. บทนิยาม

### วัตถุประสงค์ของบทนิยาม

๑. เพื่อกำหนดความหมายของถ้อยคำที่ใช้ในร่างกฎหมาย ให้เป็นที่เข้าใจตรงกันเนื่องจากถ้อยคำอาจมีความหมายกว้างหรือแคบ หรือเป็นกรณีที่ผู้ร่างต้องการที่จะอธิบายความหมายของคำนั้นในความหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง บางท่านเรียกบทนิยามว่า “บทวิเคราะห์ศัพท์”

๒. ศัพท์ทางเทคนิค โดยเป็นการยากที่บุคคลโดยทั่วไปที่ใช้กฎหมายจะเข้าใจได้ผู้ร่างกฎหมายจึงกำหนดความหมายไว้ และเมื่อในกฎหมายกล่าวถึงคำนี้ ก็มีความหมายตามนิยามศัพท์ที่กำหนดขึ้น

๓. เพื่อย่อคำในกฎหมายให้สั้น เมื่อเขียนคำนี้ในกฎหมายก็ไม่ต้องเขียนเต็มอย่างยืดยาว อันเป็นการประหยัดถ้อยคำในกฎหมาย

### คำแนะนำในการเขียนบทนิยาม

๑. นิยามควรอยู่ส่วนต้นของกฎหมายเสมอก่อนที่จะกล่าวถึงเนื้อความอันเป็นบทบังคับกฎหมาย

๒. นิยามอาจขยายความหมายของคำ ให้หมายความรวมถึงสิ่งอื่นด้วย โดยอาจใช้คำว่า “หมายความว่า ..... และให้หมายความรวมถึง ..... ด้วย”

๓. ความหมายของคำที่เกินจากความเข้าใจปกติ

๔. ความหมายคำๆ เดียวกันในกฎหมายต่างก็อาจให้ความหมายต่างกันได้แล้วแต่วัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖ และ “อาคาร” ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๓๕ ย่อมแตกต่างกันเป็นต้น

๕. ถ้านิยามถึงสิ่งที่ซับซ้อนมาก ควรใช้เทคนิคของการแบ่งเป็นอนุย่อย

๖. กรณีที่ต้องการขยายการใช้บังคับกฎหมาย ซึ่งต้องการให้ยืดหยุ่น หรือเทคโนโลยีหรือความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ จะใช้วิธีการเขียนให้ไปเพิ่มความหมายโดยโดยการตราพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือประกาศต่อไปก็ได้ หรือโดยใช้คำว่า “เป็นต้น” ลงท้าย หรือใช้คำกว้างตามหลัง (ejusdem generis)

๗. นิยามสามารถอ้างเชื่อมโยงความหมายระหว่างกฎหมายต่างฉบับกันได้ เพื่อไม่ต้องเขียนซ้ำอีก

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

๙. หลีกเลี่ยงการนิยามโดยไม่จำเป็น คำใดที่ต้องการให้สังคมพัฒนาเอง ก็ไม่ควรนิยาม เช่น คำว่า “วัดถูลามก” ไม่ปรากฏมีนิยามอยู่ในกฎหมายใด และหากไม่มีนิยามแล้วก็จะถือเอาตามคำที่เข้าใจโดยทั่วไป หรือคำในกฎหมายอื่นที่ใกล้เคียงและเป็นกฎหมายไม่มีวัตถุประสงค์ที่ขัดหรือแย้งกัน เช่น คำว่า “ทางหลวง” ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้นิยามไว้ จึงถือเอาตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงเป็นต้น

๑๐. การร่างกฎหมายที่เนื้อความควรเป็นสาระบัญญัติ (บทบังคับ) ไม่ควรนำมาเขียนในส่วนที่เป็นนิยาม ทั้งที่เป็นการอธิบายความหมายทำนองเดียวกับนิยาม ก็ควรนำไปเขียนเป็นเนื้อหาของมาตราในพระราชบัญญัติ

## ๖. มาตราผู้รักษาการตามกฎหมาย

๑. **ความหมายและประโยชน์ของผู้รักษาการตามกฎหมาย** ผู้รักษาการตามกฎหมาย กำหนดขึ้นเพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายก ะทรวงเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ประโยชน์ของการมีผู้รักษาการ มีดังนี้

(๑) ทำให้มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องแน่นอน

(๒) ทำให้สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยได้ว่าสมควรให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีใด ในการปฏิบัติกรให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๓) ทำให้สภาควบคุมราชการแผ่นดินได้สะดวกยิ่งขึ้น

(๔) ทำให้ราษฎรติดต่อกันทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายได้ถูกต้อง

๒. **กรณีใดที่จะบัญญัติในกฎหมายให้มีรัฐมนตรีรักษาการ** การบัญญัติให้มีรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติขึ้นอยู่กับว่าจะให้ประโยชน์ดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ พระราชบัญญัติที่วางหลักกลางๆ เช่น กำหนดสิทธิและหน้าที่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะอาญากฎหมาย มิได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการใดหรือไม่ทำให้ฝ่ายบริหารมีภาระใหม่ขึ้นมา จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีบทบัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น

## ๓. **อำนาจและหน้าที่ของผู้รักษาการตามกฎหมาย**

(๑) สั่งการและควบคุมให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(๒) ชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อมีการตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายใดในกรณีกฎหมายฉบับเดียวกันมีรัฐมนตรีหลายกระทรวงเป็นผู้รักษาการ ก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีดังกล่าวที่จะดำเนินการแก้ไขเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

## ๗. การยกเลิก การแก้ไข และการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

การยกเลิก การแก้ไข และการเพิ่มเติมพระราชบัญญัติในที่นี้จะกล่าวถึงสองส่วน คือ

(๑) การยกเลิกพระราชบัญญัติทั้งฉบับ และ (๒) การยกเลิก เพิ่ม หรือการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา

### **ข้อสังเกต**

๑. ต้องยกเลิกกฎหมายที่มีเนื้อหาเดียวกันทั้งหมดไม่ว่าฉบับแก้ไขเพิ่มเติมหรือมีชื่ออื่นใดก็ตาม

๒. กฎหมายลำดับรองของกฎหมายแม่บทจะต้องยกเลิกหรือไม่ กรณีนี้ไม่ต้องระบุงการยกเลิก เพราะเมื่อกฎหมายแม่บทที่เป็นอำนาจแห่งการออกกฎหมายลำดับรองถูกยกเลิกแล้ว กฎหมายลำดับรองของกฎหมายแม่บทนั้นก็ต้องเลิกไปทั้งหมดทุกฉบับ (เว้นแต่มีบทเฉพาะกาลบัญญัติว่าให้คงอยู่ในระยะเวลาหรือเงื่อนไขหนึ่ง)

๓. หากไม่ยกเลิก หรือยกเลิกไม่หมดจะมีปัญหาใดหรือไม่ หากไม่ยกเลิกหรือยกเลิกไม่หมดอาจมีปัญหาดีความว่ายังใช้อยู่หรือไม่ ผู้ร่างกฎหมายที่ดีต้องตรวจสอบให้ครบถ้วน

### **การยกเลิก เพิ่ม หรือการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา**

แบบทั้งสามกรณีดังกล่าวมีดังนี้

#### **๑. การยกเลิกมาตรา**

ใช้คำว่า

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

## ๒. การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา

ใช้คำว่า

มาตรา .. ให้ยกเลิกความในมาตรา .. แห่งพระราชบัญญัติ ..... พ.ศ.  
 .... และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน  
 “มาตรา .. .. .”

## ๓. การเพิ่มมาตรา

ใช้คำว่า

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

## ๔. การแก้ไขเปลี่ยนแปลง “คำ” หรือถ้อยคำในพระราชบัญญัติ

การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้น ไม่ได้มีแต่เฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกเนื้อหาของกฎหมายเท่านั้น บางครั้งคำบางคำในกฎหมายก็ต้องแก้ไขให้ทันสมัยหรือสอดคล้องกับชื่อที่เปลี่ยนแปลงไป หรือผู้กำหนดนโยบายต้องการให้ใช้คำอื่นที่เหมาะสมกว่า โดยไม่ต้องการแก้ไขเนื้อหาหลักการ

## ๕. การแบ่งหมวดหมู่ และโครงสร้างของพระราชบัญญัติ

๑. การแบ่งหมวดหมู่ของพระราชบัญญัติ การแบ่งหมวดหมู่เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างกฎหมายให้ง่ายต่อการเข้าใจของผู้ใช้กฎหมาย เป็นการจัดกลุ่มเนื้อหา ที่จริงแล้วกฎหมายไม่มีหมวดหมู่เสมอไปกฎหมายสั้นไม่จำเป็นต้องแบ่งหมวดหมู่ และกฎหมายยาวที่ไม่ได้แบ่งหมวดหมู่ก็มี อย่างไรก็ตาม คงวินิจฉัยให้ชัดไม่ได้ว่ากฎหมายใดเป็นกฎหมายสั้นหรือกฎหมายใดเป็นกฎหมายยาว แล้วแต่เนื้อหาของกฎหมาย แต่การจัดหมวดหมู่กฎหมายที่ดีนั้น จะช่วยทำให้ลดความซับซ้อนของกฎหมายลงได้ นอกจากนี้แล้ว การแบ่งหมวดหมู่ยังช่วยทำให้เข้าใจวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้ด้วย ซึ่งก็จะช่วยได้มากในกรณีที่ต้องตีความกฎหมายนั้น

๒. การลำดับมาตรา เนื้อหาของกฎหมายในหนึ่งมาตรา ควรแสดงความคิดหนึ่งความคิด หากมีความสลับซับซ้อน หรือประกอบไปด้วยรายละเอียดหลายประการ ควรแยกออกเป็น “วรรค” หรือ “อนุมาตรา ” และเป็นที่น่าอนว่ากฎหมายฉบับหนึ่งย่อประกอบไปด้วยความคิดหลายความคิด ต่อเนื่องกัน ในความต่อเนื่องกันนี้ก็สามารถเรียงติดต่อกันเป็นหลายมาตราได้ จึงจะเห็นได้ว่าการอ่านกฎหมายที่ถูกต้องและครบถ้วนนั้น ไม่ควรอ่านมาตราเดียว เพราะกฎหมายเป็นเรื่องของความต่อเนื่อง

๓. การอ้างอิงมาตรา กฎหมายฉบับเดียวกันอาจมีการอ้างอิงภายในได้ จะอ้างวรรคหรือมาตรา

### ตัวอย่าง

พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒  
 มาตรา ๔๒ ในการกระทำการกิจการตามมาตรา ๔๐ หรือมาตรา ๔๑  
 หน่วยงานของรัฐ ต้องพยายามมิให้เกิดความเสียหาย แต่ถ้าเกิดความเสียหายขึ้น  
 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบความเสียหายนั้น



๔. การอนุโลมมาตรา กฎหมายฉบับเดียวกันมีการอ้างอิงการใช้ระหว่างกันได้ เพื่อไม่ต้องเขียนเรื่องนั้นซ้ำกันอีก และโปรดสังเกตุว่า การอนุโลมมาตราใดมานั้น ต้องระบุด้วยว่าให้นำมาใช้ในเรื่องใด มิฉะนั้นแล้วผู้อ่านกฎหมายจะไม่ทราบว่ามีใช้ในเรื่องใด

๕. การอ้างอิงพระราชบัญญัติอื่น การอ้างอิงถึงพระราชบัญญัติอื่นในกฎหมาย จะไม่ใช่ชื่อเต็มของพระราชบัญญัติ เช่น การอ้างอิงถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ จะใช้คำว่า “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค ” ที่ใช้ถ้อยคำเช่นนี้เพื่อให้ครอบคลุมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคทั้งหมดไม่ว่ากฎหมายแม่บทหรือกฎหมายลำดับรอง

๖. การแก้ไขเลขมาตราเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง หากมีพระราชบัญญัติอื่นอ้างอิงเลขมาตราที่แก้ไขนั้น โดยปรกติแล้ว หากไม่ตามไปแก้ไข อาจตีความได้ว่า มาตรานั้นถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติใหม่แล้ว และปัจจุบันควรเป็นมาตราใด แต่ถ้ากระทบกับเลขมาตราในพระราชบัญญัติอื่นค่อนข้างมากแล้ว ควรต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะให้มีการแก้ไขด้วย

#### ๑๐. สภาพบังคับของกฎหมาย

กฎหมายที่ตราขึ้นควรต้องมีผลบังคับใช้ได้ สภาพบังคับของกฎหมายนี้มีความหมายว่า ผู้ที่มีหน้าที่หรือความรับผิดชอบตามกฎหมายยอมปฏิบัติตาม (law compliance) ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ซึ่งหากมองในแง่ของผู้กำหนดนโยบายแล้ว ก็คือว่านโยบายนั้นประสบความสำเร็จด้วยการมีผู้ปฏิบัติ เช่น สามารถลดอุบัติเหตุบนท้องถนนได้ ลูกจ้างมีความปลอดภัยในการทำงาน หรือผู้บริโภคสามารถได้รับการเยียวยาจากสินค้าบกพร่อง

#### ๑๑. บทเฉพาะกาล

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

#### ๑๒. บัญชีและตารางท้ายพระราชบัญญัติ

บัญชีและตารางท้ายเป็นเครื่องมือที่จะนำรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมายที่อาจมีอยู่มาก หรืออาจเพิ่มเติมในภายหลังอีก ออกไปจากตัวพระราชบัญญัติ เพื่อให้ตัวพระราชบัญญัตินี้เนื้อหาแต่หลักการไม่หนัก ซึ่งก็จะช่วยให้กฎหมายซับซ้อนน้อยลงได้

#### การใช้ถ้อยคำในกฎหมาย

##### เทคนิคและคำแนะนำการใช้ถ้อยคำในการร่างกฎหมาย มีดังนี้

๑) การร่างกฎหมายเป็นการเรียบเรียงความคิดโดยผ่านทางถ้อยคำ ถ้อยคำในกฎหมายมีทั้งที่เป็นคำธรรมดาสามัญ คำบอกเล่า คำสั่ง เทคนิค ฉะนั้น การเลือกสรรหาถ้อยคำที่เหมาะสมจึงเป็นงานของผู้ร่างกฎหมายที่ต้องกระทำ

๒) ในการร่างกฎหมายควรใช้คำธรรมดาสามัญ ที่บุคคลธรรมดาสามารถเข้าใจ ได้โดยผู้ร่างไม่ต้องมีความรู้สูงนัก

๓) ภาษาไม้อายุและวิวัฒนาการ ควรหลีกเลี่ยงวลีหรือภาษากฎหมายล้าสมัย

๔) รูปประโยคในร่างกฎหมายควรสั้น หนึ่งย่อหน้าควรกล่าวถึงสิ่งเดียว ย่อหน้าเมื่อควรต้องย่อหน้า และไม่ครยย่อหน้าเมื่อความยังไม่จบ

๕) การให้สิทธิ ไม่ควรใช้คำว่า “อาจ” แต่ควรใช้คำตรงว่า “มีสิทธิ..”

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

๗) เนื่องจากมีหลักการตีความว่าถ้อยคำต้องมีความหมาย และคำเดียวกันย่อมเจตนาให้ความหมายอย่างเดียวกัน จึงไม่ควรใช้ถ้อยคำฟุ่มเฟือย ใช้เท่าที่จำเป็น

### ถ้อยคำในการร่างกฎหมายที่ดีนั้น ต้องมีคุณลักษณะดังนี้

๑. มีความถูกต้อง (accuracy) ความถูกต้องในที่นี้หมายถึงทั้งตัวสะกด หลักไวยากรณ์ และความหมายของคำที่ตรงตามที่ต้องการ

๒. มีความชัดเจน (clarity) ภาษาวรรณคดีมีหน้าที่สร้างความลึกลับและจินตนาการของผู้อ่าน แต่ภาษากฎหมายนั้นผู้อ่านจะต้องอ่านเพื่อความได้อย่างราบรื่นรวดเร็วเข้าใจคำ ความในประโยค ย่อหน้าได้ในทันที และสามารถเชื่อมโยงความเข้าใจทั้งหมดได้ ถ้าผู้อ่านเกิดสะดุดและกลับไปย้อนอ่านใหม่อีกที่ การร่างกฎหมายเช่นนี้ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จนัก

๓. มีความสั้นรวบรัด (concision) ในที่นี้หมายถึงสามารถเขียนสิ่งที่เราต้องการได้ด้วยถ้อยคำที่น้อยที่สุด

๔. ความเรียบง่าย (simplicity) ความเรียบง่ายหมายถึงวิธีการที่เราใช้คำหรือประโยคที่จะไม่ให้เกิดความซับซ้อน แนวความคิดหรือรูปแบบของประโยคไม่ควรซับซ้อนถ้าซับซ้อนก็ใช้เทคนิคของการย่อหน้าหรือขึ้นมาตรานใหม่

๕. อารมณ์ของภาษา (tone) การร่างกฎหมายที่ใช้ภาษาที่แข็งกระด้าง อาจจะได้ในบางสถานการณ์ แต่ในสถานการณ์ที่ต้องการความร่วมมือ คงใช้ไม่ได้ กฎหมายไม่ใช่คำสั่งทุกอย่างไป

### ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายในลักษณะเดียวกัน

• การศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน การตรวจสอบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ต้องการยกร่างกฎหมาย

- ความสอดคล้องของกฎหมาย
- ความจำเป็นในการมีกฎหมาย หากมีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่แล้ว
- หากบทบัญญัติครอบคลุมไม่ถึง อาจแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หากไม่มีกฎหมายในเรื่อง

ดังกล่าวใช้บังคับ จึงดำเนินการยกร่างกฎหมาย

• ต้องมีความรู้เรื่องการเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

.....