การกำหนดหัวข้อมาตราเพื่อสนับสนุนการเข้าถึงกฎหมาย

วศิน แดงประดับ
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ

คนทั่วไปที่อ่านกฎหมายล้วนมีความต้องการบางอย่าง โดยมากแล้วก็เนื่องจากเขาเหล่านั้นมีคำถามอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ในใจ พวกเขาจึงมิได้ประสงค์จะอ่านกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดตั้งแต่ต้นจนจบ หากแต่**สิ่งที่คนทั่วไปต้องการคือบทบัญญัติที่สามารถนำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงอันเป็นปัญหาเท่านั้น**[๑] แต่ปัจจัยหนึ่งที่ทำให้คนทั่วไปหาบทบัญญัติที่ต้องการไม่พบคือความซับซ้อนของโครงสร้างกฎหมาย แม้ในมุมมองของนักกฎหมายทั่วไปนั้น กฎหมายโดยมากจะมีการจัดโครงสร้างไว้อย่างเป็นเหตุเป็นผลภายใต้แนวคิดทำนองเดียวกันแล้ว โดยกฎหมายจะเริ่มจากการกำหนดเงื่อนไขหรือขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย กำหนดบทนิยามที่ใช้กับกฎหมาย กำหนดเนื้อหาสาระ กลไกการบังคับใช้ และบทลงโทษ (รวมถึงบทเฉพาะกาล) ตามลำดับ ซึ่งทำให้นักกฎหมายสามารถค้นหาบทบัญญัติที่ต้องการหรือข้ามบทบัญญัติที่ไม่ต้องการได้อย่างรวดเร็ว แต่ไม่ใช่กับคนทั่วไปซึ่งไม่ใช่นักกฎหมาย[๒] การจัดโครงสร้างของกฎหมายอย่างเหมาะสมจะช่วยให้ผู้ใช้กฎหมายหาบทบัญญัติที่ต้องการโดยไม่จำเป็นต้องอ่านกฎหมายนั้นทั้งฉบับ หรืออ่านมากกว่าที่จำเป็นต้องอ่าน[๓] คำถามคือ ผู้ร่างกฎหมายได้ใช้เครื่องมือทุกอย่างที่เป็นไปได้เพื่อช่วยให้ผู้ใช้กฎหมายค้นหาบทบัญญัติที่ต้องการได้ง่ายและเร็วที่สุดแล้วหรือไม่

ในหนังสือ The Fundamentals of Legal Drafting (1986) Reed Dickerson ได้กล่าวไว้ว่า “ดูเหมือนกับนักร่างกฎหมายจำนวนมากจะไม่ตระหนักว่า เอกสารทางกฎหมายเป็นทั้งการตกผลึกและการประกาศออกมาซึ่งสิทธิ หน้าที่และความสัมพันธ์ทางกฎหมาย และเป็นวิธีการสื่อสาร (communication) อย่างหนึ่ง ในฐานะที่เป็นวิธีการสื่อสารอย่างหนึ่งนั้น เอกสารทางกฎหมายย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยการสื่อสาร(ที่ดี)ด้วย นักกฎหมายจำนวนมากร่างเอกสารทางกฎหมายราวกับว่าพวกเขาทำมันขึ้นเพื่อใช้แต่เพียงผู้เดียว และดูเหมือนกับนักร่างกฎหมายจะทึกทักเอาว่าหากพวกเขาเข้าใจสาระของสิ่งที่ต้องการร่างขึ้นอย่างชัดเจนในหัวของเขาและเขาสามารถสะท้อนสิ่งนั้นออกมาในรูปแบบที่พวกเขาสามารถเข้าใจได้แล้ว ก็ถือว่าพวกเขาได้แสดงความรับผิดชอบในฐานะนักร่างกฎหมายอย่างเต็มที่แล้ว”[๔]

---

[๑] Victorian Law Reform Commission, **Plain English and the Law** : the 1987 report republished, Melbourne, Australia, 2017, p. 98.

[๒] Susan Krongold, “Writing Laws : Making Them Easier to Understand”, **Ottawa Law Review**, Vol. 24:2, 1992, p. 512.

[๓] Victorian Law Reform Commission, **Plain English and the Law** : the 1987 report republished, Melbourne, Australia, 2017, p. 98.

[๔] Reed Dickerson, The Fundamentals of Legal Drafting (1986), p.5 อ้างถึงใน Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995. p. 22.

หัวข้อ (headings) ของเอกสารเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์ในการแสดงโครงสร้างหรือองค์ประกอบของเอกสารนั้น หัวข้อทำหน้าที่เป็นป้ายบอกทางเพื่อช่วยให้ผู้อ่านสามารถค้นหาข้อความที่ต้องการจากเอกสารนั้น หัวข้อยังช่วยให้ผู้อ่านสามารถละสิ่งที่ไม่จำเป็นต้องอ่านได้ในทันทีที่อ่านหัวข้อและในขณะเดียวกันก็ช่วยให้ผู้อ่านรู้ว่าควรให้ความสำคัญกับเนื้อหาในส่วนใด แม้กระทั่งผู้ที่คุ้นเคยกับเอกสารนั้นดีอยู่แล้ว หัวข้อก็ยังมีประโยชน์ในทุกเมื่อที่ต้องการอ้างอิงเอกสารนั้น[๕] หากเปรียบกฎหมายเป็นเอกสารฉบับหนึ่ง มาตราซึ่งเป็นโครงสร้างส่วนที่เล็กที่สุดของกฎหมายก็อาจเปรียบได้กับหัวข้อที่ย่อยที่สุดในเอกสารนั้น มาตราทำหน้าที่เป็นโครงสร้างและในขณะเดียวกันก็เป็นจุดอ้างอิงให้แก่บทบัญญัติแห่งกฎหมายเช่นเดียวกับหัวข้อในเอกสารที่ทำหน้าที่เป็นโครงสร้างและจุดอ้างอิงให้กับข้อความในส่วนนั้น สิ่งที่เหมือนกันอีกอย่างหนึ่งระหว่างมาตราในกฎหมายกับหัวข้อในเอกสารคือการกำหนดเลขหรือเครื่องหมายที่ใช้แทนเลขเพื่อแสดงถึงลำดับ ขั้นตอน ความสัมพันธ์หรือความสำคัญของบทบัญญัติหรือข้อความ แต่สิ่งที่ไม่เหมือนกันคือในตัวของมาตรา(ของกฎหมายบางประเทศ)กลับไม่มีการอธิบายขอบเขตหรือความโดยสรุปของเนื้อหา(บทบัญญัติ) ต่างจากหัวข้อของเอกสารอื่น ๆ ที่โดยทั่วไปย่อมต้องมีการอธิบายขอบเขตหรือความโดยสรุปของเนื้อหาในหัวข้อนั้น โดยนัยนี้เอง หากบทบัญญัติรายมาตราจะมีการกำหนดหัวข้อในทำนองเดียวกับหัวข้อในเอกสารทั่วไปก็จะช่วยให้ผู้อ่านกฎหมายสามารถค้นหาตัวบทที่เขาต้องการได้ง่ายขึ้น และในบางกรณียังช่วยผู้อ่านในการทำความเข้าใจหรือตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย

๑. ลักษณะของหัวข้อมาตรา

ในแต่ละประเทศมีการใช้คำที่สื่อความหมายถึงหัวข้อของมาตราแตกต่างกันไป โดยส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับ “ตำแหน่ง” ของข้อความที่เป็นหัวข้อว่าถูกจัดวางเอาไว้ในส่วนใด ในกรณีที่การจัดรูปแบบกฎหมาย (format of legislation) ของประเทศหนึ่งกำหนดให้จัดวางข้อความไว้บริเวณขอบกระดาษตรงกับมาตรา ประเทศนั้นก็จะเรียกหัวข้อมาตราว่า “marginal note” ประเทศใดที่กำหนดไว้ถัดจากเลขมาตรา ก็จะเรียกว่า “section heading” หรือ “shoulder note” ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ชื่อเรียก	ขอบกระดาษ	มาตราและตัวบท
marginal note	**Application of this Part**	65. (1) This Part applies where a de facto relationship has ended when one of the partners dies (2) This Part also applies if, after a de facto relationship has ended when the relationship break down, one of the partners dies, and no proceedings under Part 5 are commence before that partner’s death.

[๕] Victorian Law Reform Commission, **Plain English and the Law : the 1987 report republished**, Melbourne, Australia, 2017, p. 100.

ชื่อเรียก	ขอบกระดาษ	มาตราและตัวบท
shoulder note		65. **Application of this Part** (1) This Part applies where a de facto relationship has ended when one of the partners dies (2) This Part also applies if, after a de facto relationship has ended when the relationship break down, one of the partners dies, and no proceedings under Part 5 are commence before that partner's death.
section heading		65. **Application of this Part** (1) This Part applies where a de facto relationship has ended when one of the partners dies (2) This Part also applies if, after a de facto relationship has ended when the relationship break down, one of the partners dies, and no proceedings under Part 5 are commence before that partner's death.

หัวข้อมาตราเป็นสิ่งบ่งชี้เนื้อหาของมาตรานั้น ๆ โดยผู้อ่านเพียงแค่กวาดสายตาผ่านหัวข้อมาตราก็สามารถเข้าใจกรอบความคิดและของเขตของบทบัญญัติในมาตรานั้นได้ หัวข้อมาตรายังช่วยให้ผู้อ่านพุ่งความสนใจไปยังบทบัญญัติที่ต้องการได้อย่างแม่นยำ[๖] หัวข้อมาตราจึงควรมีลักษณะเป็นการสรุปประเด็นของเรื่อง (subject-matter) ของบทบัญญัตินั้น ๆ โดยใช้คำสำคัญ (keywords)[๗] หัวข้อมาตราเมื่ออยู่โดยเอกเทศจะทำหน้าที่ในการบ่งชี้เนื้อหาของมาตรา แต่หัวข้อมาตราเมื่ออยู่รวมกัน (เป็นสารบัญกฎหมาย) แล้ว จะมีหน้าที่ในการบ่งชี้เนื้อหาของกฎหมายฉบับนั้น[๘]

เพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว หัวข้อมาตราจะต้องสั้นแต่ได้ใจความ และต้องแม่นยำ กล่าวคือต้องสื่อถึงเนื้อหาของบทบัญญัตินั้น ๆ ได้อย่างชัดเจนถูกต้อง ภาษาที่ใช้ต้องสอดคล้องกับเนื้อหาในมาตรานั้น ๆ หัวข้อมาตราจะต้องเป็นการพรรณนาหรือบอกว่าสิ่งนั้นคืออะไร (descriptive) โดยไม่ควรพยายามทำให้เป็นการสรุปความ (summary) หัวข้อมาตราควรให้ข้อมูลแก่ผู้อ่านว่า "ประเด็น" ของมาตรานั้นคืออะไร แต่ไม่เป็นการบอกให้ผู้อ่านรู้ว่ามาตรานั้นกล่าวถึงประเด็นนั้นอย่างไร[๙]

---

[๖] New Zealand Law Commission, Legislation **Manual Structure and Style (Report 35)**, Wellington, New Zealand, 1996, p. 50.

[๗] Elke Schade, **Manual for Drafting Legislation** (3rd revised edition), Federal Ministry of Justice (Germany), 2008, p. 132.

[๘] New Zealand Law Commission, **Legislation Manual Structure and Style (Report 35)**, Wellington, New Zealand, 1996, p. 50.

[๙] G.C. Thornton, **Legislative Drafting** (third edition), London Butterworths, 1987, p. 142.

๒. หลักการเข้าถึงกฎหมาย (Access to Law)

การทำให้กฎหมายสามารถเข้าถึงได้เป็นส่วนสำคัญต่อการปกครองโดยยึดหลัก “นิติธรรม” (rule of law) เพราะประชาชนจะปฏิบัติตามกฎหมายได้ต่อเมื่อเขารู้ว่ากฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำหรือห้ามกระทำสิ่งใด[๑๐] กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หากประชาชนไม่อาจรับรู้ได้เลยว่ากฎหมายมีอยู่อย่างไร ก็คงไม่อาจกล่าวได้ว่าประชาชนกระทำผิดกฎหมาย ในทัศนะของ Lord Bingham องค์ประกอบข้อแรกของหลักนิติธรรมคือ กฎหมายจะต้องสามารถเข้าถึงได้ (Law must be accessible) และต้องสามารถเข้าใจได้ มีความชัดเจน และคาดหมายได้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (so far as possible, intelligible, clear and predictable) Lon Luvois Fuller ในหนังสือ The Morality of Law โดย Fuller ได้แยกลักษณะของกฎหมายที่ดีอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมออกเป็นแปดประการ โดยหนึ่งในนั้นคือ กฎหมายจะต้องมีการประกาศหรือทำให้เข้าถึงได้โดยสาธารณะเพื่อให้ประชาชนได้รู้ว่าอะไรคือสิ่งที่กฎหมายต้องการ ในทัศนะของ Fuller นั้น กฎหมายยิ่งห่างไกลจากเรื่องของความถูกผิดมากเพียงใด ยิ่งจำเป็นต้องทำให้ประชาชนได้รับรู้กฎหมายมากขึ้นเท่านั้น

คำว่า “การเข้าถึง” (accessibility) มีความหมายกว้างกว่า “การได้มา” (acquire) การเข้าถึงกฎหมายนั้นไม่ได้หมายความแต่เพียงว่าจะทำอย่างไรให้ประชาชนสามารถได้มาซึ่งตัวบทกฎหมายเท่านั้น แต่ยังหมายความว่าเมื่อประชาชนได้กฎหมายที่ตนต้องการมาแล้ว จะทำอย่างไรให้ประชาชนสามารถทำความเข้าใจกฎหมายนั้นได้ด้วย[๑๑] ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้วินิจฉัยวางหลักเอาไว้ในคดี ***Sunday Times v United Kingdom*** **(1979)**[๑๒] สรุปได้ว่า “กฎหมายจะต้องเข้าถึงได้อย่างเหมาะสม เพื่อที่ประชาชนจะมีเครื่องบ่งชี้เพียงพอในสถานการณ์ที่จะต้องปรับใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายกับข้อเท็จจริงหนึ่ง ๆ (และ)บรรทัดฐานอันหนึ่งอันใดย่อมไม่ถือเป็นกฎหมายนอกเสียจากจะได้กำหนดขึ้นอย่างชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนจะกำหนดการกระทำของตนไม่ให้ขัดต่อบรรทัดฐานนั้น และประชาชนจะต้องคาดคะเนผลอันเกิดจากการกระทำของตนได้” คำพิพากษาดังกล่าวได้วางเงื่อนไขสองประการในการเข้าถึงกฎหมาย **ประการแรก** จะต้องมีการแจ้งให้ประชาชนทราบว่ากฎหมายมีอยู่อย่างไร และประชาชนจะต้องสามารถค้นหาได้ว่ากฎหมายมีอยู่อย่างไร ซึ่งหมายความว่ากฎหมายจะต้องถูกทำให้เข้าถึงได้โดยสาธารณะ **ประการที่สอง** ประชาชนจะต้องรู้หรือเข้าใจกฎหมายได้ ซึ่งหมายความว่ากฎหมายจะต้องชัดเจนเพียงพอที่ประชาชนจะเข้าใจได้ว่ากฎหมายนั้น ๆ มีผลต่อพวกเขาอย่างไร

ในรายงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายแห่งประเทศนิวซีแลนด์ที่ชื่อ Presentation of New Zealand Statute Law (2007) คณะกรรมการพัฒนากฎหมายฯ ได้แยกองค์ประกอบของการเข้าถึงกฎหมายของเป็นสามส่วน คือ **(๑) กฎหมายอยู่ในสภาพพร้อมใช้ประโยชน์ (availability)** หมายถึงกฎหมายจะต้องมีการประกาศใช้ และเมื่อประกาศใช้แล้วจะต้องจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยช่องทางที่เหมาะสม และหมายความรวมไปถึงการที่ประชาชนจะได้

---

[๑๐] Joseph Raz, **Authority of Law**, Clarendon Press : Oxford, 1979, p. 213-214.

[๑๑] Daniel Greenberg, “Access to Legislation : the Legislative Counsel’s Role”, **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, October 2009, p. 10.

[๑๒] *Sunday Times v United Kingdom* (1979) 2 EHRR 245 (App No 6538/74) at paragraph 49.

กฎหมายมาโดยไม่มีค่าใช้จ่ายด้วย **(๒) กฎหมายสามารถค้นหาได้สะดวก (navigability)** หมายถึง ในบรรดากฎหมายที่อยู่ในสภาพพร้อมใช้ประโยชน์นั้นประชาชนจะต้องสามารถค้นหาบทบัญญัติในเรื่องตนที่ต้องการได้โดยไม่ยากลำบากเกินจำเป็น และ **(๓) กฎหมายมีความชัดเจนเข้าใจได้ (clarity)** หมายถึงเมื่อประชาชนได้กฎหมายที่ตนต้องการมาแล้ว จะต้องสามารถทำความเข้าใจกฎหมายนั้นได้ กล่าวคือบทบัญญัติแห่งกฎหมายจะต้องไม่คลุมเครือหรือซับซ้อนเกินความจำเป็น[๑๓] ซึ่งจะเห็นได้ว่า หลัก availability และ navigability ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายฯ เป็นหลักการเดียวกับเงื่อนไขประการแรกของการเข้าถึงกฎหมายที่ศาลในคดี *Sunday Times v United Kingdom* (1979) ไว้วางหลักเอาไว้นั่นเอง ในขณะที่หลัก clarity ก็เป็นหลักการเดียวกันกับเงื่อนไขประการที่สองของการเข้าถึงกฎหมายในคดีดังกล่าวเช่นเดียวกัน

กล่าวโดยเฉพาะในส่วนของหลัก navigability นั้น ในวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกของ Ronan Cormacain เรื่อง Legislative Drafting and the Rule of Law (2017) Cormacain เห็นว่าหลัก navigability มิได้มีความหมายเพียงแค่การทำให้ประชาชนสามารถค้นพบกฎหมายที่ต้องการปรับใช้กับข้อเท็จจริงได้โดยง่ายเท่านั้น แต่จะต้องรวมไปถึงการทำให้ข้อความหรือโครงสร้างของกฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ อำนวยความสะดวกให้ผู้อ่านสามารถสืบค้นบทบัญญัติที่ต้องการได้โดยง่าย กฎหมายที่ขาดหลักการในข้อนี้เปรียบเทียบได้กับภูมิประเทศที่ไม่เคยมีการทำแผนที่ ไม่มีเครื่องหมายบอกทาง ไม่มีถนนหนทาง ทำให้ยากต่อการเดินทางไปยังเป้าหมาย ตัวอย่างการทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถค้นพบได้ง่ายก็อย่างเช่น การกำหนดชื่อ(สั้น)ของกฎหมาย (short title) ให้สะท้อนถึงเนื้อหาของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการร่างกฎหมายที่มีหลายเรื่องและไม่เกี่ยวข้องกัน (omnibus bills) **การกำหนดหัวข้อมาตรา (section headings)** อันเป็นข้อความสั้น ๆ ที่ระบุว่ามาตรานั้น ๆ เป็นเรื่องอะไร การทำสารบัญ (table of contents) ในกรณีกฎหมายที่มีเนื้อหาหลายมาตรา ซึ่งจะช่วยให้ผู้อ่านสามารถสรุปใจความสำคัญของกฎหมายได้ การวางโครงสร้างของบทบัญญัติที่มีความเป็นเหตุเป็นผล เป็นต้น[๑๔]

จะเห็นได้ว่าการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงกฎหมายที่ดีสามารถทำได้หลายวิธี และการกำหนดหัวข้อมาตราก็เป็นหนึ่งในวิธีการเหล่านั้น หัวข้อมาตราเป็นสิ่งนำทางลำดับแรกสำหรับผู้ใช้กฎหมาย หัวข้อมาตราจะช่วยนำทางผู้อ่านไปยังมาตราที่ต้องการ และช่วยให้เข้าใจภาพรวมหรือเนื้อหาโดยสรุปของมาตรานั้น ในขั้นตอนการยกร่าง(กำหนด)หัวข้อมาตราควรมีเป้าหมายอยู่ที่การป้องกัน**ไม่ให้ผู้ใช้กฎหมายต้องอ่านกฎหมายมากกว่าที่เขาควรจะอ่านเพื่อหาคำตอบให้กับปัญหาที่นำพาเขามาสู่กฎหมายฉบับนั้น และเพื่อให้มั่นใจว่าผู้ใช้กฎหมายจะได้อ่านกฎหมายทั้งหมดที่จำเป็นสำหรับปัญหานั้น** หากหัวข้อมาตราสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ ก็จะช่วยประหยัดเวลาของผู้อ่านและป้องกันความสับสนในการใช้กฎหมาย ผลที่ตามมาคือเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ กำหนด ลดเวลาที่ต้องสูญไปจากการหาคำตอบที่ถูกต้องหรือการแก้ไขในสิ่งที่ผิดพลาด และที่สำคัญคือ **หัวข้อมาตราเป็นการขับเคลื่อนหลักการที่ว่ากฎหมายจะต้องเข้าถึงและเข้าใจได้กับทุกคน** (Law should be accessible and

---

[๑๓] Law Commission (New Zealand), **Presentation of New Zealand Statute Law, The Commission's Issues**, The Office of the Law Commission : Wellington, 2007, p. 10.

[๑๔] Ronan Cormacain, **Legislative Drafting and the Rule of Law**, Institute of Advanced Legal Studies, School of Advanced Study, University of LondonPhD Thesis (2017), p. 63-80.

comprehensible to all) อันเป็นหลักการที่ต้องมีอยู่ควบคู่ไปกับหลักการสูงสุดที่ว่า “ความไม่รู้กฎหมายไม่อาจเป็นข้อแก้ตัวได้” (Ignorance of the law is no excuse)[๑๕]

๓. ความเป็นมาของหัวข้อมาตรา

ในอังกฤษ นับแต่ ค.ศ. 1547 กษัตริย์ได้ให้อำนาจกับอาลักษณ์ (King’s printer) แต่เพียงผู้เดียวในการตีพิมพ์เผยแพร่กฎหมาย แต่อาลักษณ์มิได้ทำเพียงแค่การพิมพ์กฎหมายในแบบดั้งเดิมเท่านั้น หากแต่ในการพิมพ์เผยแพร่นั้นอาลักษณ์ได้แยกกฎหมายที่มีผลเป็นการทั่วไปไม่เจาะจงตัวบุคคลหรือกรณี (Public Act) และกฎหมายที่มีผลเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี (Private Act) ออกจากกัน และได้จัดลำดับตัวเลขให้กับกลุ่มกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ยังมีการพิมพ์บทคัดย่อของกฎหมายที่เผยแพร่ มีการทำสารบัญรายชื่อกฎหมาย และที่สำคัญ อาลักษณ์ได้แบ่งเนื้อหาบทบัญญัติออกเป็นเลขมาตรา ใส่เครื่องหมายวรรคตอน (punctuated) และมีการสรุปประเด็นของมาตรานั้น ๆ ไว้ตรงขอบกระดาษ (marginal note) ให้กับกฎหมายที่เผยแพร่ด้วย และนับจากนั้นมาการแบ่งเนื้อหาบทบัญญัติออกเป็นมาตรา การใส่เครื่องหมายวรรคตอน และการสรุปประเด็นไว้ตรงขอบกระดาษ ล้วนเกิดขึ้นจากงานที่ทำโดยอาลักษณ์ และเป็นอำนาจของอาลักษณ์เพียงผู้เดียว แม้ใน ค.ศ. 1797 สภาผู้แทนราษฎรจะได้แต่งตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่ดีที่สุดในการประกาศใช้กฎหมาย โดยปรากฏในรายงานส่วนหนึ่งว่าคณะกรรมาธิการได้เสนอแนะให้อำนาจและความรับผิดชอบในการจัดทำการสรุปประเด็นของมาตราตรงขอบกระดาษของอาลักษณ์ตกมาเป็นอำนาจและความรับผิดชอบของผู้ที่ยกร่างกฎหมายขึ้นเสนอต่อรัฐสภา (กล่าวคือให้ทำขึ้นเสียตั้งแต่ในขั้นการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา) แต่ถึงอย่างนั้น การดำเนินการทั้งหมดก็ยังเป็นของอาลักษณ์เรื่อยมา

ต่อมาใน ค.ศ. 1831 Jeremy Bentham ได้เรียกร้องให้อำนาจและความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (กล่าวคือรัฐสภา) มากกว่าที่จะปล่อยให้เป็นเรื่องของอาลักษณ์ แต่อย่างไรก็ดี ข้อเรียกร้องของ Bentham มุ่งไปที่การแบ่งเนื้อหาของกฎหมายออกเป็นหมวด (part) และการใช้เครื่องหมายตัวเลข รวมไปถึงคำบรรยายลักษณะหรือเนื้อหาของส่วนนั้น ๆ มิได้เป็นการเรียกร้องในส่วนของการจัดทำหัวข้อมาตราโดยตรง โดยข้อเรียกร้องให้ร่างกฎหมายแต่ละมาตราจะต้องมีหัวข้อที่สื่อถึงเนื้อความของมาตรานั้น ๆ ปรากฏขึ้นในปี 1838 ในจดหมายของสมาชิกสภาหอการค้า Arthur Symonds ที่เสนอต่อประธานสภาหอการค้า C.P. Thomson โดยจดหมายดังกล่าวได้พูดถึงขั้นตอนในการยกร่างกฎหมาย และชี้ให้เห็นว่าตลอดระยะเวลาสองร้อยห้าสิบปีกฎหมายของอังกฤษ(ถ้าให้ชัดเจนลงไปคือนักกฎหมายของอังกฤษ) ถูกเย้ยหยันและถากถางมาโดยตลอดเนื่องจากความไม่มีแบบแผน ไม่มีมาตรฐาน ความไม่สอดคล้องกับหลักการและไม่มีความเชื่อมโยงใด ๆ กับกฎหมายฉบับอื่น โดยหนึ่งในข้อเสนอของ Symonds เพื่อพัฒนาการร่างกฎหมายของอังกฤษ คือการที่(ร่าง)กฎหมายจะต้องมีการจัดทำหัวข้อมาตราไว้ตรงขอบกระดาษ โดยหัวข้อนั้นไม่ใช่การย่อหรือสรุปความของมาตรา แต่เป็นเพียงการชี้ให้เห็นประเด็นของเรื่อง (subject-matter) เท่านั้น[๑๖]

---

[๑๕] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 21.

[๑๖] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 23-26.

ใน ค.ศ. 1869 เมื่อ Sir Henry Thring ได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้ากรมร่างกฎหมาย (Office of Parliamentary Counsel) ซึ่งเป็นหน่วยงานกลั่นกรองกฎหมายและยกร่างกฎหมายก่อนนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา Thring ได้วางแบบแผนให้กับการยกร่างกฎหมายทั้งในแง่ของโครงสร้างกฎหมายและหลักไวยากรณ์ จนกระทั่ง ค.ศ. 1901 Sir Courtenay Ilbert ซึ่งในขณะนั้นปฏิบัติหน้าที่ในกรมร่างกฎหมายก็ได้รับเอาแนวคิดของ Thring และได้กำหนดแนวทางในการยกร่างกฎหมายเอาไว้ว่า ร่างกฎหมายแต่ละฉบับที่จะเสนอต่อรัฐสภาจะต้องมีการจัดเตรียมหัวข้อมาตราเอาไว้ด้วย[๑๗] การจัดทำหัวข้อมาตราไว้ตรงขอบกระดาษจึงเปลี่ยนมือจากอาลักษณ์มาเป็นของกรมร่างกฎหมายในที่สุด แต่หัวข้อมาตราก็ยังไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากรัฐสภาอยู่จนถึงปัจจุบัน (กล่าวคือการจัดทำหัวข้อมาตราโดยเจ้าหน้าที่กรมร่างกฎหมายเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกแก่รัฐสภาในการพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น โดยรัฐสภามิได้พิจารณาหัวข้อมาตราในฐานะส่วนหนึ่งของกฎหมาย) ซึ่งส่งผลต่อการนำหัวข้อมาตรามาใช้ในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยศาลของอังกฤษ[๑๘] อันจะได้กล่าวถึงต่อไป

การกำหนดหัวข้อมาตราของอังกฤษกลายเป็นต้นแบบให้กับประเทศในกลุ่ม common law หลายประเทศ อย่างเช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา อินเดีย รวมไปถึงประเทศที่รับอิทธิพลทางกฎหมายต่อไปจากกลุ่มประเทศเหล่านี้อย่างเช่นประเทศในทวีปแอฟริกาอย่างรวันดาด้วย แต่มิได้หมายความว่าหัวข้อมาตราเป็นลักษณะเฉพาะตัวของประเทศในกลุ่ม common law เพราะประเทศในกลุ่ม civil law อย่างเช่น เยอรมนี ก็มีการใช้หัวข้อมาตรากับกฎหมายทั้งระดับรัฐบัญญัติและอนุบัญญัติเช่นกัน[๑๙]

๔. หลักเกณฑ์การกำหนดหัวข้อมาตรา

ในบทความเรื่อง “Legislative Drafting and the Marginal Note” Gordon Stewart ได้กำหนดประเด็นสำคัญเพื่อใช้ในการวางหลักเกณฑ์การกำหนดหัวข้อมาตรา โดย Stewart เห็นว่า สิ่งสำคัญประการแรกที่ต้องพิจารณา คือ หัวข้อมาตราควรมีความสัมพันธ์กับเนื้อหาของมาตราในลักษณะใด และในประการถัดมาจะต้องพิจารณาว่า หัวข้อมาตราควรมีความสัมพันธ์กับหัวข้อของมาตราอื่นในกฎหมายฉบับเดียวกันอย่างไร[๒๐] โดยในบทความเรื่อง “Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy” Nick Horn เรียกความสัมพันธ์ระหว่างหัวข้อมาตรากับเนื้อหาของมาตราว่า “ความสัมพันธ์แนวดิ่ง” (Vertical Dimension) ในมิตินี้ประโยชน์ของหัวข้อมาตราคือการช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจเนื้อหาของมาตรานั้น ๆ และเรียกความสัมพันธ์ระหว่างหัวข้อมาตรากับหัวข้อของมาตราอื่นในกฎหมายฉบับเดียวกันว่า ความสัมพันธ์แนวขนาน

---

[๑๗] Samuel Ngirinshuti, “Use of Legislative Section Headings to Achieve Effectiveness: Comparative Study of Rwandan and Australian Jurisdictions”, **European Journal of Law Reform**, 2013 Issue 3, p. 303.

[๑๘] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 26.

[๑๙] รายละเอียดโปรดดู Elke Schade, **Manual for Drafting Legislation** (3rd revised edition), Federal Ministry of Justice (Germany), 2008.

[๒๐] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 28.

(Horizontal Dimension) โดยในมิตินี้ประโยชน์ของหัวข้อมาตราคือการช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจภาพรวมและโครงสร้างของกฎหมายฉบับนั้น[๒๑]

๔.๑ หัวข้อมาตราในมิติความสัมพันธ์กับเนื้อหาของมาตรา (Vertical Dimension)

ในมิติความสัมพันธ์กับมาตรา หัวข้อมาตราจะเป็นสิ่งบ่งชี้ในเบื้องต้นสำหรับผู้อ่านให้รู้ถึงเนื้อหาของมาตรานั้น ๆ หรืออาจให้ความช่วยเหลือสำหรับการทำความเข้าใจมาตรานั้น หรือแม้กระทั่งอาจเป็นเครื่องมือในการตีความบทบัญญัติในมาตรานั้น ๆ โดยในทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างหัวข้อกับเนื้อหาอาจแบ่งออกเป็นสามลักษณะ คือ (๑) ความสัมพันธ์แบบหัวข้อเรื่อง (descriptive/topic heading) (๒) ความสัมพันธ์แบบสรุปความ (summary/statement heading) และ (๓) ความสัมพันธ์แบบตั้งคำถาม (question heading) ซึ่งทางปฏิบัติของการยกร่างกฎหมายในแต่ละประเทศก็มีการใช้หัวข้อมาตราในสามลักษณะดังกล่าวเช่นกัน เพียงแต่จะมีการให้น้ำหนักกับรูปแบบหนึ่งมากกว่ารูปแบบอื่นด้วยเหตุผลและมุมมองที่ต่างกัน อันจะได้กล่าวถึงต่อไป

ในหนังสือ Legislative Drafting (1987) G.C.Thornton ได้วางหลักเกณฑ์ในการกำหนดหัวข้อมาตราในมิติความสัมพันธ์กับเนื้อหามาตราเอาไว้ว่า หัวข้อมาตราควรกำหนดในลักษณะของการพรรณนาหรือบอกว่ามาตรานั้นกล่าวถึงอะไร (descriptive) โดยไม่ควรเป็นการสรุปความว่ามาตราได้กล่าวถึงเรื่องนั้นว่าอย่างไร (summary) กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หัวข้อมาตราควรเป็นการตอบคำถามที่ว่า “มาตรานี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร” แต่ไม่ควรเป็นการตอบคำถามที่ว่า “มาตรานี้กล่าวไว้อย่างไร” (**“What is section about?”, but not “What does it say about it?”**) ตัวอย่างเช่น มาตราที่ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีในการออกใบอนุญาต ในทัศนะของ Thornton ควรตั้งหัวข้อมาตรานี้ว่า “การออกใบอนุญาต” มิใช่ “รัฐมนตรีเป็นผู้ออกใบอนุญาต”[๒๒] เหตุผลที่ไม่ควรเขียนหัวข้อมาตราในรูปของการสรุปความในมาตราเนื่องจากจะเกิดประโยชน์ต่อผู้อ่านน้อย เพราะหัวข้อมาตราแบบสรุปความย่อมไม่สามารถให้ข้อมูลแก่ผู้อ่านได้ทั้งหมดเท่าที่มาตรานั้นมี และในที่สุดผู้อ่านก็จะต้องอ่านบทบัญญัติของมาตรานั้นอีกรอบ[๒๓] นอกจากนี้ เนื่องจากมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดการนำหัวข้อมาตรามาใช้ในการตีความกฎหมาย และในกรณีเช่นนั้น ความโดยสรุปของมาตราซึ่งปรากฏอยู่ในหัวข้ออาจไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ตีความกฎหมาย เนื่องจากการสรุปความย่อมไม่สามารถคงเนื้อหาของกฎหมายเอาไว้ได้โดยครบถ้วน และหากเกิดความไม่รอบคอบในการร่างหัวข้อมาตราแบบสรุปความ ย่อมเสี่ยงกับการที่ความของหัวข้อมาตราจะไม่ตรงกับความของ

---

[๒๑] Nick Horn, “Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy”, **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, March 2012, p. 14.

[๒๒] G.C. Thornton, **Legislative Drafting** (third edition), London Butterworths, 1987, p. 142.

[๒๓] Nick Horn, “Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy”, **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, March 2012, p. 16.

บทบัญญัติในมาตรา และเป็นอันตรายหากเปิดช่องให้มีการนำเอาหัวข้อมาตรานั้นมาใช้ในการตีความกฎหมาย[๒๔]

อย่างไรก็ดี ในมุมมองของนักร่างกฎหมายคนอื่น การกำหนดหัวข้อมาตราในรูปของการสรุปความ (หัวข้อแบบสรุป) มิใช่สิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงเสมอไป เพราะหากตั้งสมมติฐานว่า(ร่าง)กฎหมายที่ดีจะต้องมีการสื่อความหมายที่ตรงกันระหว่างเจตนารมณ์กับตัวอักษร จะต้องมีโครงสร้างและไวยากรณ์ที่ช่วยให้ผู้ใช้กฎหมายค้นหาตัวบทที่ต้องการและเข้าใจตัวบทนั้นโดยง่าย และหากการกำหนดหัวข้อมาตราในรูปของหัวข้อเรื่อง (หัวข้อแบบหัวข้อเรื่อง) ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะไม่ควรใช้หัวข้อมาตราในรูปแบบอื่น[๒๕]

ตัวอย่าง นิวซีแลนด์ซึ่งใช้หัวข้อแบบหัวข้อเรื่องเป็นหลัก แต่ก็มีข้อยกเว้นอย่างเช่นกรณีมาตรา 5[๒๖] ของ Privacy Act 1993 ซึ่งบัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับรัฐด้วย (This Act binds the Crown.) การกำหนดหัวข้อแบบหัวข้อเรื่องอย่างเช่น “พระราชบัญญัติกับรัฐ” (Act and Crown) หรือ “การใช้พระราชบัญญัติกับรัฐ” (Act’s application to Crown) ไม่ทำให้ผู้อ่านได้ความชัดเจนหรือลดภาระในการอ่านลงแต่อย่างใด เมื่อเทียบกับการใช้หัวข้อแบบสรุปว่า “พระราชบัญญัติใช้บังคับกับรัฐ” (Act to bind the Crown) แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าเฉพาะมาตราที่มีเนื้อหาสั้นเท่านั้นที่ควรจะใช้หัวข้อแบบสรุป เพราะในบางบริบทมาตราที่มีเนื้อหายาวก็ควรใช้หัวข้อแบบสรุปเช่นกันหากเห็นได้ชัดว่าการกำหนดหัวข้อแบบหัวข้อเรื่องจะไม่เกิดประโยชน์ หรือเกิดประโยชน์น้อยกว่ามากเมื่อเทียบกับการกำหนดหัวข้อแบบสรุป[๒๗]

ในบางกรณีก็อาจมีการใช้หัวข้อมาตราทั้งหัวข้อแบบสรุปและหัวข้อแบบหัวข้อเรื่องในมาตราเดียวกัน กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นได้กับกฎหมายที่มีการกำหนดหัวข้อมาตราให้กับวรรคต่าง ๆ ของมาตรา (subsection heading)

ตัวอย่าง มาตรา 69[๒๘] ของ Native Title Act 1993 (หรือกฎหมายว่าด้วยการรับรองสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินของชนพื้นเมืองชาวอะบอริจินและชาวเกาะช่องแคบทอร์เรสในออสเตรเลีย) ซึ่งบัญญัติว่า

---

[๒๔] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 28.

[๒๕] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 29.

[๒๖] Section 5 of the Privacy Act 1993

5. **Act to bind the Crown** - This Act binds the Crown.

[๒๗] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 29.

[๒๘] SECT 69 of the NATIVE TITLE ACT 1993 (ถูกยกเลิกแล้ว)

Tribunal to decide persons whose interests may be affected

Tribunal to decide

69. (1) If it is necessary for the purposes of this Division to decide whether the interests of a person may be affected by a determination, that matter is to be decided by the Tribunal and, if the Tribunal decides that the interests of a person may be affected, the decision of the Tribunal is conclusive.

Constitution of Tribunal

มาตรา 69:

[หัวข้อมาตรา] **คณะผู้ชี้ขาดเพื่อวินิจฉัยว่าบุคคลใดได้รับผลกระทบต่อสิทธิ**

[หัวข้อวรรคหนึ่ง] *คณะผู้ชี้ขาดมีอำนาจวินิจฉัย*

69.(1) ในกรณีที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของส่วนนี้ในอันที่จะตัดสินว่าสิทธิของบุคคลอาจได้รับผลกระทบจากการรับรองสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินหรือไม่นั้น ให้เรื่องดังกล่าวได้รับการวินิจฉัยโดยคณะผู้ชี้ขาด และในกรณีที่คณะผู้ชี้ขาดได้วินิจฉัยว่าสิทธิของบุคคลอาจได้รับผลกระทบ คำวินิจฉัยนั้นให้ถือเป็นที่สุด

[หัวข้อวรรคสอง] *การตั้งคณะผู้ชี้ขาด*

(2) ให้ประธานคณะผู้ชี้ขาดแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้งคณะผู้ชี้ขาดเพื่อการวินิจฉัยตามความในวรรคหนึ่ง.

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหัวข้อมาตรา ๖๙ และหัวข้อวรรคหนึ่งของมาตรา ๖๙ เป็นการกำหนดหัวข้อแบบสรุปความ ในขณะที่หัวข้อวรรคหนึ่งของมาตรา ๖๙ เป็นการกำหนดหัวข้อแบบหัวข้อเรื่อง หากสมมติว่าการกำหนดหัวข้อมาตราและหัวข้อวรรคจะต้องใช้หัวข้อแบบหัวเรื่องเท่านั้นแล้ว หัวข้อมาตรา ๖๙ และหัวข้อวรรคหนึ่งของมาตรา ๖๙ อาจจะต้องกำหนดว่า “การวินิจฉัยว่าสิทธิของบุคคลใดได้รับผลกระทบ” และ “อำนาจวินิจฉัย” ซึ่งไม่สื่อความหมายที่ชัดเจนและมีข้อความที่กะทัดรัดมากไปกว่าการกำหนดหัวข้อแบบสรุปความ[๒๙]

เทคนิคการตั้งหัวข้ออีกรูปแบบหนึ่งหนึ่งคือ**การตั้งหัวข้อแบบคำถาม** อย่างเช่น เราสามารถทำได้หรือไม่? จะเกิดอะไรขึ้นถ้าทำลงไป? มีข้อยกเว้นหรือไม่ อย่างไร? โดยเป็นการสมมติบทสนทนาที่น่าจะเกิดขึ้นในรูปของประโยคคำถาม และมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นคำตอบ ซึ่งจะช่วยให้เกิดการสื่อสารระหว่าง(ผู้ร่าง)กฎหมายกับผู้อ่านที่ฉับไวมากขึ้น[๓๐] เนื่องจากผู้ใช้กฎหมายมักจะเกิดคำถามขึ้นในใจก่อนที่จะเริ่มอ่านกฎหมาย ผู้ร่างจึงอาจกำหนดหัวข้อมาตราในรูปของคำถามแทนการใช้หัวข้อแบบหัวข้อเรื่องได้ ตัวอย่างเช่น บทบัญญัติที่กล่าวถึงขอบเขตความคุ้มครองในการประกันภัย แทนที่จะตั้งหัวข้อว่า “ขอบเขตความคุ้มครอง” ก็อาจจะตั้งหัวข้อแบบคำถามว่า “ความเสียหายต่อทรัพย์แบบใดบ้างที่รับประกันภัยได้”[๓๑] Nick Horn เรียกความสัมพันธ์ระหว่างหัวข้อมาตรากับเนื้อหาของมาตราในรูปแบบคำถาม-คำตอบนี้ว่า “ความสัมพันธ์มิติที่สาม” (Third Dimension) เพื่อสื่อความหมายว่าตัวอักษรในกฎหมายได้ออกมามีปฏิสัมพันธ์กับผู้อ่านโดยตรง[๓๒]

---

(2) For the purposes of making a decision under subsection (1), the Tribunal must be constituted by a presidential member.

[๒๙] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 30.

[๓๐] Nick Horn, “Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy”, **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, March 2012, p. 25.

[๓๑] Susan Krongold, “Writing Laws : Making Them Easier to Understand”, **Ottawa Law Review**, Vol. 24:2, 1992, p. 511-512.

[๓๒] Nick Horn, “Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy”, **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, March 2012, p. 26.

Gordon Stewart ได้ทำการวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับผลของหัวข้อมาตราในรูปแบบคำถามที่มีต่อบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ในการค้นหาบทบัญญัติที่ถูกต้อง โดย Stewart ได้สรุปผลการทดลองว่า หัวข้อมาตราแบบคำถามมีผลต่อความแม่นยำในการหาตัวบทที่ถูกต้อง และมีผลต่อความรวดเร็วในการระลึกหรือฟื้นคืนความจำเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นอย่างมีนัยสำคัญ[๓๓] หรือในออสเตรเลียเอง การใช้หัวข้อมาตราในรูปแบบคำถามก็ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมาย โดยในการสำรวจของกรมร่างกฎหมายเมื่อ ค.ศ. 2010 พบว่าร้อยละ ๗๕ ของผู้ที่ตอบแบบสำรวจเห็นว่าการใช้หัวข้อมาตราในรูปแบบคำถามช่วยให้กฎหมายอ่านง่ายและเข้าใจได้ง่ายขึ้น และสูงถึงร้อยละ ๘๗ ในกลุ่มผู้ตอบแบบสำรวจที่เป็นผู้พิพากษา อย่างไรก็ดี ผู้ตอบแบบสำรวจบางส่วนให้ความเห็นว่า การใช้หัวข้อมาตราในรูปแบบคำถามอาจสร้างความหงุดหงิดรำคาญให้กับผู้ที่ต้องใช้กฎหมายนั้นบ่อย ๆ และไม่ใช่ว่ากฎหมายทุกฉบับจะเหมาะกับการใช้หัวข้อมาตราในรูปแบบคำถาม และบางคนถึงกับบอกว่าการใช้หัวข้อมาตราในรูปแบบคำถามอาจจะเป็นการชี้นำหรือดูถูกความคิดของผู้อ่าน[๓๔]

ในหลายประเทศ การกำหนดหัวข้อมาตราจะใช้รูปแบบหัวข้อเรื่องเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันก็จะไม่ถือโดยเคร่งครัดว่าจะต้องใช้รูปแบบดังกล่าวเสมอไป หากแต่จะคำนึงถึงบริบทของบทบัญญัติและประโยชน์ที่ผู้ใช้กฎหมายจะได้รับเป็นสำคัญ อย่างเช่น หมวดที่ 2 ส่วนที่ 3[๓๕] ของ Residential Tenancies Act 1997 (รัฐวิคตอเรีย) ที่มีการใช้หัวข้อมาตราทั้งสามแบบในส่วนเดียวกัน

ส่วนที่ 3 ค่าเช่า

39. ค่าเช่าค้างจ่าย.....[หัวข้อเรื่อง]
40. การจำกัดค่าเช่าล่วงหน้า .....[หัวข้อเรื่อง]
41. ค่าเช่าล่วงหน้ากรณีสัญญาเช่ารายสัปดาห์.....[หัวข้อเรื่อง]
42. จ่ายค่าเช่าที่ไหน อย่างไร .....[คำถาม]

---

[๓๓] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 51-58.

[๓๔] Nick Horn, “Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy”, **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, March 2012, p. 26.

[๓๕] **Division 3—Rents**

39. Accrual of rent
40. Limit on rent in advance
41. Rent in advance under weekly tenancy agreement
42. Where and how is rent to be paid?
43. Receipts for rent
44. How much notice of rent increase is required?
45. Tenant may complain to Director about excessive rent
46. Application to Tribunal about excessive rent
47. What can the Tribunal order?
48. Tribunal can order refund of rent
49. Tenant's goods not to be taken for rent

43. ใบเสร็จค่าเช่า .....[หัวข้อเรื่อง]
44. จะขึ้นค่าเช่าจะต้องแจ้งล่วงหน้ากี่วัน .....[คำถาม]
45. ผู้เช่าอาจร้องเรียนต่ออธิบดีในกรณีค่าเช่าสูงกว่าปกติ .....[สรุปความ]
46. การยื่นคำร้องต่อศาลในกรณีค่าเช่าสูงกว่าปกติ .....[หัวข้อเรื่อง]
47. ศาลจะสั่งอย่างไรได้บ้าง .....[คำถาม]
48. ศาลมีอำนาจสั่งให้คืนค่าเช่า .....[สรุปความ]
49. สิ่งของของผู้เช่าไม่อาจถูกเอาไปแทนค่าเช่าได้ .....[สรุปความ]

แต่ไม่ว่าจะเลือกใช้หัวข้อมาตรารูปแบบใดก็ตาม หลักการร่วมกันที่ต้องมีคือ “การใช้คำที่สั้นกระชับ” (brevity) และ “การสื่อความหมายที่ถูกต้อง” (accuracy) โดย Thornton ได้วางหลักเกณฑ์ในการกำหนดหัวข้อมาตราเอาไว้ว่า “เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์(ของการมีหัวข้อมาตรา) หัวข้อมาตราจะต้องสั้นแต่ได้ใจความ และจะต้องสื่อความหมายได้แม่นยำ (a marginal note must be terse and it must be accurate)”[๓๖] รูปประโยคที่ซับซ้อนและยืดยาวนั้นยากต่อการทำความเข้าใจเพราะเป็นการฝืนต่อความจำระยะสั้น (short-term memory) และไม่มีอะไรทำให้ผู้อ่านท้อใจมากไปกว่าตัวอักษรที่หนาและติดกันอย่างยืดยาว[๓๗] (เนื่องจากแทบทุกประเทศจะกำหนด “แบบ” ในการพิมพ์หัวข้อมาตราให้ใช้ตัวอักษรหนา (bold) และอาจต้องพิมพ์ในพื้นที่จำกัด) หัวข้อมาตราจึงควรต้องสั้นเท่าที่สั้นได้เพื่อช่วยให้ผู้อ่านสามารถหาสิ่งที่ต้องการได้อย่างเร็วที่สุด[๓๘] อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติหลักการใช้คำที่สั้นกระชับกับหลักการสื่อความหมายที่ถูกต้องมักจะขัดแย้งกันเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การให้น้ำหนักกับหลักหนึ่งมากเกินไปจะเป็นการทำลายอีกหลักหนึ่ง และหากให้ความสำคัญกับหลักการใช้คำที่สั้นกระชับจนทำลายหลักการสื่อความหมายที่ถูกต้องไปหมด หัวข้อมาตรานั้นก็จะไม่สามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องหมายนำทางให้แก่ผู้อ่านได้[๓๙]

Gordon Stewart ได้อธิบายถึงปัจจัยบางประการที่ทำให้หัวข้อมาตราไม่สามารถสื่อความหมายที่ถูกต้อง[๔๐] **ประการแรกคือความคลุมเครือ (ambiguity)** โดยยกตัวอย่างมาตรา 33[๔๑] ของ Privacy Act 1993 ที่ใช้หัวข้อมาตราว่า “Application” ซึ่งหากพิจารณาเนื้อหา

---

[๓๖] G.C. Thornton, **Legislative Drafting** (third edition), London Butterworths, 1987, p. 142.

[๓๗] Samuel Ngirinshuti, “Use of Legislative Section Headings to Achieve Effectiveness: Comparative Study of Rwandan and Australian Jurisdictions”, **European Journal of Law Reform**, 2013 Issue 3, p.313.

[๓๘] Reed Dickerson, **The Fundamentals of Legal Drafting** (1986), p.190 อ้างถึงใน Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 32.

[๓๙] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 32.

[๔๐] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 32-37.

[๔๑] **33 Application**

This Part applies to the following requests (in this Act referred to as information privacy requests):

ของมาตราดังกล่าวจะเข้าใจได้ว่าคำดังกล่าวต้องการใช้ในความหมายของคำว่า “ขอบเขตการใช้บังคับ” แต่หากอ่านแต่เพียงหัวข้อแล้วอาจเข้าใจได้ว่ามาตราดังกล่าวเป็นเรื่องของกระบวนการยื่นคำร้อง เพราะมาตรา 33 อยู่ถัดจากหมวด 5 ซึ่งมีชื่อว่า ขั้นตอนเกี่ยวกับการเข้าถึงและการแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคล (Procedural provisions relating to access to and correction of personal information) การเพิ่มคำเข้าไปในหัวข้อมาตราดังกล่าวเพียงเล็กน้อยว่า “Scope of application” หรือ “Application of this part” จะช่วยให้สื่อความหมายที่ชัดเจนมากขึ้น นอกจากนี้ความคลุมเครืออาจเกิดได้จากความรู้ความเข้าใจที่แตกต่างกันของผู้อ่าน ตัวอย่างเช่น มาตรา 7[๔๒] ของ Privacy Act 1993 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้นการใช้บังคับหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้ โดยหัวข้อมาตราที่ใช้เป็นทางการคือ “Savings” คำดังกล่าวเป็นที่เข้าใจสำหรับผู้ที่คุ้นเคยกับกฎหมายว่าหมายความถึงการยกเว้นการใช้บังคับ แต่ไม่ใช่กับคนทั่วไปที่จะเข้าใจได้[๔๓] ซึ่งโดยหลักการแล้ว กฎหมายควรสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้สำหรับผู้ใช้เฉกเช่นเดียวกับผู้ร่าง แม้การใช้หัวข้อมาตราว่า Savings จะไม่สร้างความสับสนคลุมเครือแก่นักกฎหมาย แต่ในมุมมองของคนทั่วไป การใช้หัวข้อมาตราว่า Matters not effected by this legislation จะทำให้เข้าใจสาระของมาตราดังกล่าวได้ดีกว่า

(a) a request made pursuant to subclause (1) (a) of principle 6 to obtain confirmation of whether or not an agency holds personal information:

(b) a request made pursuant to subclause (1) (b) of principle 6 to be given access to personal information:

(c) a request made pursuant to subclause (1) of principle 7 for correction of personal information.

[๔๒] **7 Savings**

(1) Nothing in principle 6 or principle 11 derogates from any provision that is contained in any enactment and that authorises or requires personal information to be made available.

(2) Nothing in principle 6 or principle 11 derogates from any provision that is contained in any other Act of Parliament and that—

(a) imposes a prohibition or restriction in relation to the availability of personal information; or

(b) regulates the manner in which personal information may be obtained or made available.

etc. etc.

[๔๓] ในการทดลองผลของหัวข้อมาตราในรูปแบบคำถามที่มีต่อบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ของ Gordon Stewart ได้พบข้อเท็จจริงที่บ่งชี้ถึงความไม่เหมาะสมของหัวข้อมาตราดังกล่าว เนื่องจากในการตั้งคำถามเพื่อให้อาสาสมัครกลุ่มที่ไม่ใช่นักกฎหมายเลือกมาตราที่น่าจะเป็นคำตอบโดยให้อ่านแต่เพียงหัวข้อมาตรา ซึ่ง Stewart ได้ถามคำถามหนึ่งว่า การร้องขอแก้ไขข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลมีค่าใช้จ่ายหรือไม่ อาสาสมัครรายหนึ่งเลือกมาตรา 7 เป็นคำตอบ โดยให้เหตุผลว่า Saving เป็นเรื่องเกี่ยวกับเงิน ซึ่งทำให้เชื่อว่าน่าจะเกี่ยวข้องกับประโยคคำถามที่เป็นเรื่องค่าใช้จ่าย (รายละเอียดโปรดดู Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 61)

ปัจจัยที่ทำให้หัวข้อมาตราไม่สามารถสื่อความหมายที่ถูกต้อง**ประการที่สองคือขาดความแน่นอน (lack of certainty)** ซึ่งหมายถึงกรณีที่หัวข้อมาตราใช้ถ้อยคำที่ไม่สามารถเข้าใจขอบเขตของคำได้ Stewart ได้ยกตัวอย่างกรณีของการใช้คำว่า etc. (Et Cetera) หรือไปยาลใหญ่ (ฯลฯ) ในบริบทที่ผู้อ่านไม่สามารถคาดเดาขอบเขตของถ้อยคำที่ถูกละไว้ได้ กรณีเช่นนี้จะทำให้ผู้อ่านต้องอ่านกฎหมายที่ไม่จำเป็นต้องอ่าน หรือตรงกันข้ามอาจทำให้ผู้อ่านไม่ได้อ่านกฎหมายในส่วนที่เขาจำเป็นต้องอ่าน ตัวอย่างเช่น มาตรา 120(b)[๔๔] ของ Biosecurity Act 1993 (ปัจจุบันถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดย Biosecurity Law Reform Act 2012) ซึ่งให้อำนาจในการเข้าสกัดและตรวจค้นกระเป๋า สัมภาระ กล่อง ตู้ขนส่งสินค้า ยานพาหนะทางบกและทางน้ำ จดหมาย หีบห่อ ภาชนะ หรือสิ่งอื่นใดที่น่าจะมีสินค้าอันตรายบรรจุอยู่ ในขณะที่มาตราดังกล่าวใช้หัวข้อว่า “อำนาจในการสกัดจับสัมภาระ ฯลฯ” (Power to intercept baggage, etc) ซึ่งอาจทำให้ผู้ที่ต้องการหาคำตอบว่าเจ้าพนักงานมีอำนาจในการสกัดจับเรือเพื่อตรวจค้นสินค้าอันตรายหรือไม่ มองข้ามมาตรานี้ไป เพราะโดยความเข้าใจทั่วไปแล้วสิ่งที่มีลักษณะทำนองเดียวกับสัมภาระย่อมไม่รวมไปถึงยานพาหนะอย่างเช่นเรือ มาตรา 120 จึงควรใช้หัวข้อมาตราว่า “อำนาจในการสกัดจับสัมภาระ ยานพาหนะ ฯลฯ” (Power to intercept baggage, conveyance, etc) จะทำให้สื่อความหมายได้ถูกต้องยิ่งกว่า

ประการที่สามคือสื่อความหมายไม่ตรงหรือไม่ครบถ้วน (indirectness of reference) อันเป็นกรณีที่หัวข้อมาตรากับบทบัญญัติในมาตรามีความหมายไม่ตรงกัน หรือหัวข้อมาตราไม่ครอบคลุมเนื้อหาทั้งหมดในมาตรานั้น ๆ ตัวอย่างเช่น มาตรา 118[๔๕] ของ Privacy Act 1993 (ปัจจุบันถูกยกเลิกแล้วโดย Crown Entities Act 2004) ซึ่งใช้หัวข้อมาตราว่า “การใช้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยทุจริต” (Corrupt use of official information) ในขณะที่มาตราดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่กำหนดสถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ โดยให้ถือว่าบุคคลตามมาตรา 96 ของกฎหมายดังกล่าว มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 105 และ 105A ของ Crime Act 1961 ด้วย ซึ่งมาตรา 105 เป็นเรื่องการทุจริตและรับสินบนของเจ้าหน้าที่ ส่วนมาตรา 105A เป็นเรื่องการใช้ข้อมูลข่าวสารของราชการโดยมิชอบ จะเห็นได้ว่าหัวข้อมาตราดังกล่าวมีความผิดพลาดในสองลักษณะ คือ สื่อความหมายไม่ตรง เนื่องจากมาตรา 118 เป็นเรื่องการกำหนดสถานะเจ้าหน้าที่ให้กับบุคคลบางประเภท มิได้เกี่ยวข้อง(โดยตรง)กับการใช้ข้อมูลข่าวสารของราชการ นอกจากนี้ยังสื่อความหมายไม่ครบถ้วน เพราะยังไม่สื่อถึงฐานความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและรับสินบนด้วย มาตรา 118 ควรใช้

---

[๔๔] **120 Power to intercept baggage, etc**

Any inspector or authorised person who believes on reasonable grounds that

(a) Any of sections 25, 130, 131, 132, or 134(1) of this Act has been contravened in respect of any risk goods; and

(b) Any bag, baggage, box, container, conveyance, craft, mail, parcel, receptacle, or thing contains, or is likely to contain, those risk goods (or any of them or any part of them), may open it (using such force as is reasonable in the circumstances) and inspect the contents for the presence of risk goods; and may stop any conveyance or craft for the purpose.

[๔๕] **118 Corrupt use of official information**

Every person to whom section 96 of this Act applies shall be deemed for purpose of sections 105 and 105A of the Crime Act 1961 to be an official.

หัวข้อว่า บุคคลซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ในความผิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยทุจริต (Certain persons deemed “official” in corruption prosecutions) จะทำให้สื่อความหมายได้ถูกต้องยิ่งกว่า

๔.๒ หัวข้อมาตราในมิติความสัมพันธ์กับกฎหมายฉบับนั้น (Horizontal Dimension)

หัวข้อมาตรามีหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งเมื่อนำมารวมกันเป็นดัชนี ตาราง หรือสารบัญ ในทัศนะของ Thornton การนำหัวข้อมาตรามาจัดเรียงเป็นสารบัญ ซึ่งโดยทั่วไปจะนำมารวมไว้ในตอนต้นของกฎหมายฉบับนั้น เป็นแนวทางที่ควรกระทำอย่างยิ่ง เพราะเพียงการอ่านสารบัญหัวข้อผ่าน ๆ ก็จะช่วยให้เห็นกรอบความคิดและเนื้อหาโดยรวมของกฎหมายฉบับนั้นได้[๔๖] Nick Horn เห็นว่าสารบัญหัวข้อที่ดีจะให้ข้อมูลแก่ผู้อ่านในสามมิติ คือ (๑) ขอบเขต (scope) ว่ากฎหมายนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร ครอบคลุมเรื่องใดบ้าง และเห็นความสำคัญที่แตกต่างกันไปของแต่ละเรื่อง (๒) การดำเนินเนื้อเรื่อง (narrative flow) ว่าผู้ร่างประสงค์ที่จะบอกเล่าเนื้อหาของกฎหมายจากมาตราหนึ่งไปสู่มาตราหนึ่งอย่างไร และ (๓) การจัดโครงสร้างและลำดับเหตุผล (organization and logic) ผ่านการจัดเรียงมาตราในแต่ละหมวดหรือส่วน[๔๗] สารบัญหัวข้อยังช่วยให้ผู้อ่านคาดเดาบทบัญญัติของกฎหมายได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งจะช่วยให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เป็นกฎหมายซึ่งกำหนดขั้นตอนเป็นลำดับต่อเนื่องกันไป และในมุมของผู้ร่างกฎหมาย (ร่าง)สารบัญกฎหมายยังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบการจัดโครงสร้างของกฎหมายและลำดับเหตุผล และอาจช่วยให้เห็นความซ้ำซ้อนหรือช่องว่างของร่างกฎหมายนั้นด้วย[๔๘]

จะเห็นได้ว่า สารบัญหัวข้อจะสามารถบรรลุอรรถประโยชน์ที่กล่าวมาได้มากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการกำหนดหัวข้อของแต่ละมาตรา การกำหนดหัวข้อมาตราจึงต้องคำนึงถึงทั้งมิติความสัมพันธ์กับเนื้อหาของมาตรา และมิติความสัมพันธ์กับกฎหมายนั้นทั้งฉบับ การกำหนดหัวข้อมาตราที่สามารถบรรลุเป้าหมายทั้งสองประการได้ กล่าวคือ เป็นหัวข้อมาตราที่สามารถสื่อสารความหมายของบทบัญญัติมาตรานั้น ๆ ได้อย่างถูกต้อง และในขณะเดียวกันก็เป็นหัวข้อมาตราที่สามารถอ่านควบคู่ไปกับหัวข้อมาตราอื่นได้อย่างไหลลื่นเป็นเนื้อเดียวกันในสารบัญ นั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นงานประดิษฐ์หรืองานศิลปะที่ต้องใช้ฝีมืออย่างมาก[๔๙]

Gordon Stewart ได้นำแนวคิดของ F. A. R. Bennion ที่ว่า การกำหนดหัวข้อมาตราจะต้องคำนึงถึงความหมายที่ต่อเนื่องกัน (consecutive meaning) ของแต่ละหัวข้อมาตรา

---

[๔๖] G.C. Thornton, **Legislative Drafting** (third edition), London Butterworths, 1987, p. 146.

[๔๗] Nick Horn, “Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy”, **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, March 2012, p. 17.

[๔๘] Susan Krongold, “Writing Laws : Making Them Easier to Understand”, **Ottawa Law Review**, Vol. 24:2, 1992, p. 512.

[๔๙] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 37.

เมื่อนำมาจัดเรียงเป็นสารบัญ เพื่อให้สารบัญหัวข้อสามารถสื่อสารให้เห็นถึงกรอบความคิดและเนื้อหาโดยรวมได้ชัดเจนในระดับหนึ่ง[๕๐] มาใช้ในการปรับปรุงหัวข้อมาตราของ Privacy Act 1993 ดังนี้

หัวข้อที่เป็นทางการ	**หัวข้อที่ปรับปรุง**[๕๑]
33 Application	33 Application of this part
34 Who may make request	34 Who may make request
35 Charges	35 Charges in respect of **request**
36 Commissioner may authorise public sector agency to charge	36 Commissioner may authorise public sector agency to charge
37 Urgency	37 Urgent **request**
38 Assistance	38 Assistance in making **requests**
39 Transfer of requests	39 Transfer of requests
40 Decisions on requests	40 Decisions on requests
41 Extension of time limits	41 Extension of time limits relating **request**
42 Documents	42 Responding to **request** where the **information** is comprised in a documents
43 Deletion of information from documents	43 Deletion of information from documents
44 Reason for refusal to be given	44 Reason to be given if **request** is refusal
45 Precautions	45 Precautions to be taken before **information** is released

จะเห็นได้ว่าการเพิ่มวลีหรือคำเพียงเล็กน้อยสามารถสร้างความเชื่อมโยงระหว่างหัวข้อมาตราได้ดีขึ้น อย่างเช่นการเพิ่มคำว่า relating request เข้าไปในหัวข้อมาตรา 41 ทำให้เห็นความเชื่อมโยงเป็นขั้นตอนตั้งแต่มาตรา 39 มาจนถึงมาตรา 41 ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี Stewart เห็นว่าการกำหนดหัวข้อมาตราให้มีความเชื่อมโยงกันนั้นไม่ใช่สิ่งที่สามารถทำได้เสมอไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกลุ่มมาตราที่เป็นหลักการ มิใช่กระบวนการ ซึ่งการกำหนดหัวข้อของมาตรากลุ่มนี้มักจะต้องทำเป็นประเด็นของเรื่อง (subject-matter)

---

[๕๐] F. A. R. Bennion, **Statutory Interpretation** (1992) อ้างถึงใน Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 37.

[๕๑] ผู้เขียนไม่ได้แปลความในส่วนนี้ เพื่อต้องการให้เห็นเทคนิคของ Gordon Stewart ได้ชัดเจนมากกว่า โดยแสดงวลีหรือคำที่เพิ่มขึ้นมาเป็นอักษรขีดเส้นใต้ สำหรับคำว่า “request” และ “information” ที่เป็นตัวอักษรหนานั้น ผู้เขียนต้องการให้เห็นเทคนิคในการเพิ่มคำที่มีการอ้างถึงในมาตราก่อนหรือหลังเพื่อสร้างความเชื่อมโยงระหว่างหัวข้อมาตรา ซึ่ง Stewart ก็ใช้วิธีการนี้มากเป็นพิเศษ

ซึ่งยากต่อการกำหนดให้เกิดความเชื่อมโยงระหว่างกัน และผู้อ่านจำเป็นต้องอาศัยชื่อหมวดหรือส่วนของมาตรานั้น ๆ (ถ้ามี) ในการสร้างความเชื่อมโยง[๕๒]

กฎหมายของออสเตรเลียมีการใช้**หัวข้อมาตราสองส่วน (divided section heading)** เพื่อช่วยให้หัวข้อมาตราให้มีความเชื่อมโยงกัน และเป็นเทคนิคในการจับกลุ่มมาตราที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกันโดยไม่จำเป็นต้องแบ่งเป็นหมวดหรือส่วน ตัวอย่างเช่น หมวด 5.4[๕๓] ของ Personal Property Securities Act 2009 (กฎหมายว่าด้วยการใช้สังหาริมทรัพย์เป็นหลักประกัน)

หมวด 5.4—การจดทะเบียนมีผลเมื่อใด

159 บทนำ

160 การจดทะเบียน—บททั่วไป

161 การจดทะเบียน—สัญญาค้ำประกัน

162 การจดทะเบียน—การโอนงบการเงิน

163 การมีผลบังคับของการจดทะเบียน

164 ข้อบกพร่องในการจดทะเบียน—บททั่วไป

165 ข้อบกพร่องในการจดทะเบียน—ข้อบกพร่องกรณีเฉพาะ

166 ข้อบกพร่องในการจดทะเบียน—การมีผลบังคับชั่วคราว

167 การแก้ไขทะเบียนในกรณีที่ทรัพย์เสื่อมค่า

168 ค่าธรรมเนียมการดูแลรักษา

Nick Horn ตั้งข้อสังเกตว่า การใช้หัวข้อมาตราสองส่วนในกรณีหมวด 5.4 นี้ช่วยให้เห็นความเชื่อมโยงของมาตราในหมวดดังกล่าว โดยไม่มีความจำเป็นต้องแบ่งหมวด 5.4 ออกเป็นส่วนแต่อย่างใด อีกทั้งการแบ่งส่วนในกรณีนี้จะเกิดผลประหลาดเพราะมีบางมาตราที่ไม่สามารถจัดกลุ่มอยู่กับมาตราอื่นได้ หัวข้อมาตราสองส่วนจึงเป็นเครื่องมือในการจัดกลุ่มบทบัญญัติโดยไม่ไปกระทบต่อโครงสร้างของกฎหมาย นอกจากนี้ การใช้หัวข้อมาตราสองส่วนยังช่วยจำแนกความแตกต่างของกลุ่มบทบัญญัติที่มีความคล้ายคลึงกัน ซึ่งหากกำหนดหัวข้อมาตราในรูปแบบ

---

[๕๒] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 38-39.

[๕๓] **Part 5.4—When a registration is effective**

159 Guide to this Part

160 Registration time—general

161 Registration time—security agreements and interests

162 Registration time—transfers

163 Effective registration

164 Defects in registration—general rule

165 Defects in registration—particular defects

166 Defects in registration—temporary effectiveness

167 Security interest in certain property becomes unperfected

168 Maintenance fees

ปกติอาจเกิดกรณีที่หัวข้อมาตราใช้ชื่อซ้ำกันได้[๕๔] ตัวอย่างเช่น หมวด 5.9[๕๕] ของ Personal Property Securities Act 2009

หมวด 5.9 นายทะเบียน

193 บทนำ

194 นายทะเบียน—ให้มีนายทะเบียนและสำนักงาน

195 นายทะเบียน—หน้าที่และอำนาจ

195A นายทะเบียน—อำนาจสืบสวน

196 นายทะเบียน—การแต่งตั้ง

197 นายทะเบียน—การมอบอำนาจ

198 นายทะเบียน—การลาออก

199 นายทะเบียน—การพ้นจากตำแหน่ง

200 ผู้ช่วยนายทะเบียน—ให้มีผู้ช่วยนายทะเบียนและสำนักงาน

201 ผู้ช่วยนายทะเบียน—หน้าที่และอำนาจ

202 ผู้ช่วยนายทะเบียน—การลาออก

203 ผู้ช่วยนายทะเบียน—การพ้นจากตำแหน่ง

จากตัวอย่างดังกล่าว การใช้หัวข้อมาตราสองส่วนนอกจากจะช่วยให้เห็นความเชื่อมโยงของมาตราที่เกี่ยวข้องกับนายทะเบียนและผู้ช่วยนายทะเบียนแล้ว ยังช่วยให้ผู้อ่านจำแนกความแตกต่างระหว่างบทบัญญัติเกี่ยวกับนายทะเบียนกับบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ช่วยนายทะเบียนซึ่งมีความคล้ายคลึงกันได้

อย่างไรก็ดี มีข้อจำกัดบางประการในการใช้หัวข้อมาตราสองส่วน ประการแรกคือจะทำให้หัวข้อมาตรายืดยาว ซึ่งจะขัดต่อหลักทั่วไปในการยกร่างหัวข้อมาตราที่ต้องใช้คำที่สั้นกระชับ (brevity) ประการที่สอง หัวข้อมาตราสองส่วนจะเป็นการกล่าวซ้ำในสิ่งร่วมกันของกลุ่มมาตรานั้น ๆ เอาไว้ในตอนต้น (ส่วนที่หนึ่ง) ซึ่งบางกรณีอาจเป็นการนำชื่อหมวดหรือส่วนมากล่าวซ้ำ ซึ่งเมื่อนำมา

---

[๕๔] Nick Horn, “Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy”, **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, March 2012, p. 19-20.

[๕๕] **Part 5.9—Registrar of Personal Property Securities**

193 Guide to this Part

194 Registrar—establishment of office

195 Registrar—functions and powers

195A Registrar—investigations

196 Registrar—acting appointments

197 Registrar—delegation

198 Registrar—resignation

199 Registrar—termination

200 Deputy Registrar—establishment of office

201 Deputy Registrar—functions and powers

202 Deputy Registrar—resignation

203 Deputy Registrar—termination

รวมเป็นสารบัญหัวข้อแล้วจะทำให้เกิดความข้อที่ซ้ำกันจำนวนมากและทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้อ่าน เนื่องจากใจความสำคัญของมาตรานั้น ๆ จะปรากฏอยู่เฉพาะในตอนท้าย (ส่วนที่สอง) ของหัวข้อมาตรา[๕๖]

ในหัวข้อหลักเกณฑ์การกำหนดหัวข้อมาตรานี้ อาจสรุปได้ว่า การกำหนดหัวข้อมาตราจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างหัวข้อกับบทบัญญัติของมาตรานั้น (vertical dimension) เพื่อที่หัวข้อมาตราจะเป็นเครื่องนำทางแก่ผู้อ่านกฎหมายได้อย่างถูกต้องแม่นยำ และในขณะเดียวกันการกำหนดหัวข้อมาตราจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างหัวข้อมาตราในกฎหมายฉบับเดียวกันด้วย (horizontal dimension) เพื่อที่แต่ละหัวข้อมาตราเมื่ออยู่รวมกันเป็นสารบัญแล้วจะช่วยให้ผู้อ่านเห็นกรอบความคิดและเนื้อหาโดยรวมของกฎหมายฉบับนั้นได้ดีที่สุด และจากการศึกษาพบว่าแต่ละรูปแบบการกำหนดหัวข้อมาตรามีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป โดยไม่มีรูปแบบใดที่เรียกได้ว่าเป็นรูปแบบที่ดีที่สุด แม้จะมีความพยายามในการวางเกณฑ์ทั่วไปในการกำหนดหัวข้อมาตรา แต่บ่อยครั้งที่เกณฑ์ดังกล่าวก็อาจขัดแย้งกันเอง เพราะการทำให้ได้ตามเกณฑ์หนึ่งจะกลายเป็นการขัดต่ออีกเกณฑ์อีกโดยปริยาย เมื่อไม่มีรูปแบบใดที่ใช้ได้กับทุกกรณี จึงขึ้นอยู่กับว่าผู้ร่างกฎหมายจะหาจุดสมดุลที่ดีที่สุดได้อย่างไร ประเด็นสำคัญคือผู้ร่างกฎหมายไม่ควรยึดติดกับการใช้หัวข้อมาตรารูปแบบใดรูปแบบหนึ่งโดยเคร่งครัด หลักการที่ตายตัวคือการที่ไม่มีหลักการที่ตายตัว หากแต่ผู้ร่างควรคำนึงถึงประโยชน์ของผู้ใช้กฎหมายเป็นสำคัญ[๕๗]

๔.๓ ข้อพิจารณาอื่นในการวางหลักเกณฑ์กำหนดหัวข้อมาตรา

(๑) ควรมีการกำหนดหัวข้อในระดับวรรค (subsection-heading) หรือไม่

F. A. R. Bennion เห็นว่าการที่กฎหมาย(อังกฤษ)ไม่มีการกำหนดหัวข้อให้กับแต่ละวรรคในมาตราที่มีมากกว่าหนึ่งวรรค ทำให้หัวข้อมาตราอาจสื่อความหมายได้ไม่ชัดเจน หรือในบางกรณีอาจสื่อความหมายได้ไม่ครบถ้วน ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ Consumer Credit Act 1974 ซึ่งมี ๑๙๓ มาตรา และมีอยู่มากกว่า ๘๐ มาตราที่มีการแบ่งเป็นวรรค และการที่แต่ละวรรคเหล่านั้นไม่มีหัวข้อเป็นของตัวเองถือเป็นอุปสรรคในการทำความเข้าใจกฎหมายอย่างยิ่ง ซึ่งอันที่จริง Arthur Symonds ได้เสนอให้ทำหัวข้อในระดับวรรคมาตั้งแต่ ค.ศ. 1838 แล้ว (รายละเอียดโปรดดูหัวข้อ ๓. ความเป็นมาของหัวข้อมาตรา) แต่กลับเป็นนิวซีแลนด์ที่รับเอาข้อเสนอดังกล่าวไป โดยกฎหมายที่ตราขึ้นในช่วงสั้น ๆ ของปลายคริสต์ศตวรรษที่ 18 จะมีการทำหัวข้อวรรคเอาไว้ด้วย แต่นิวซีแลนด์เริ่มใช้หัวข้อวรรคน้อยลงตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1900 เป็นต้นมา จนไม่ปรากฏเลยในกฎหมายปัจจุบัน ถึงแม้คณะกรรมการพัฒนากฎหมายของนิวซีแลนด์จะเคยให้ความเห็นไว้ใน Report 35 Legislation Manual Structure and Style (1996) ว่าการกำหนดหัวข้อวรรคในมาตราที่ซับซ้อนจะเป็นประโยชน์ก็ตาม[๕๘] คงมีแต่เพียงกฎหมายที่พิมพ์เผยแพร่ในเชิงพาณิชย์ของบางสำนักพิมพ์ที่ยังคงแนวปฏิบัติเดิม

---

[๕๖] Nick Horn, “Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy”, **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, March 2012, p. 24-25.

[๕๗] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 30.

[๕๘] New Zealand Law Commission, **Legislation Manual Structure and Style (Report 35)**, Wellington, New Zealand, 1996, p. 50.

ในการกำหนดหัวข้อให้แต่ละวรรค แต่ก็ทำให้หัวข้อวรรคนั้นไม่ใช่หัวข้อที่เป็นทางการ โดยในปัจจุบันประเทศที่มีการทำหัวข้อวรรคอย่างเป็นทางการคือออสเตรเลีย (ตัวอย่างเช่น Native Title Act 1993 โปรดดูในหัวข้อ ๔.๑ หัวข้อมาตราในมิติความสัมพันธ์กับเนื้อหาของมาตรา (Vertical Dimension)) แต่จะไม่นำหัวข้อวรรคใส่ในสารบัญด้วยเพราะจะทำให้สารบัญเทอะทะยืดยาวมากเกินไป

(๒) การใช้ภาษาพูดหรือคำซึ่งเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปในการกำหนดหัวข้อมาตรา Ronan Cormacain เห็นว่า ในกรณีที่ถือว่าหัวข้อมาตราไม่ใช่ส่วนหนึ่งของกฎหมายและไม่สามารถนำมาใช้ตีความกฎหมายหรือนำมาใช้ไปอย่างจำกัดตามแนวของศาลอังกฤษ นั้นถือเป็นโอกาสที่ผู้ร่างจะสามารถกำหนดหัวข้อมาตราโดยเลือกใช้คำที่ไม่ใช่ภาษากฎหมายแต่เป็นคำที่เข้าใจกันโดยทั่วไป เพื่อประโยชน์ในการสื่อความหมายได้ โดย Cormacain ได้ยกตัวอย่างบทบัญญัติของกฎหมายสหภาพยุโรป (Article 5-3[๕๙] of Directive 2002/58/EC) ที่กำหนดหลักการห้ามผู้ให้บริการเครือข่ายโทรคมนาคมเก็บข้อมูลของผู้ใช้งานโดยมิได้รับความยินยอมอย่างชัดแจ้ง โดยมาตราดังกล่าวใช้หัวข้อว่า “confidentially of these communication” (เอกสิทธิ์ในการไม่เปิดเผยข้อมูลการติดต่อส่วนตัว) โดย Cormacain เห็นว่ามาตราดังกล่าวควรใช้หัวข้อว่า “no cookies without consent” จะช่วยให้ผู้อ่านเข้าใจได้ง่ายกว่า เพราะคำว่า cookies เป็นภาษาพูดที่ผู้ใช้งานคอมพิวเตอร์ส่วนมากเข้าใจความหมายกันดีอยู่แล้ว[๖๐]

(๓) ตำแหน่งและรูปแบบของหัวข้อมาตรา (position and typeface) หัวข้อมาตราอาจวางในตำแหน่งที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ คืออาจอยู่ในตำแหน่งขอบกระดาษ (marginal note) หรืออยู่เหนือหรือถัดจากเลขมาตรา (section heading/shoulder note) โดยตำแหน่งมิได้มีผลต่อสถานะทางกฎหมายของหัวข้อมาตราแต่อย่างใด Nick Horn อ้างถึงผลการวิจัยเชิงประจักษ์เกี่ยวกับตำแหน่งหัวข้อของเอกสารประกอบการเรียนการสอนกับการทำความเข้าใจของผู้เรียน (กลุ่มเด็กมัธยม) โดยผลการศึกษาไม่พบว่าตำแหน่งของหัวข้อมีผลต่อการทำความเข้าใจหรือความง่ายในการใช้เอกสารดังกล่าวอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด[๖๑] อย่างไรก็ดี แนวโน้มของหลาย ๆ ประเทศจะย้ายหัวข้อมาตราจากตำแหน่งขอบกระดาษมาไว้เหนือหรือถัดจากเลขมาตรา ซึ่งเป็นเหตุผลในทางเทคนิคในขั้นตอนการทำเอกสารอิเล็กทรอนิกส์เสียเป็นส่วนใหญ่ สำหรับรูปแบบการพิมพ์หัวข้อมาตรานั้น พบว่าทุกประเทศมีแนวทางที่สอดคล้องกันคือมีการใช้แบบตัวอักษรที่ต่างจากบทบัญญัติเพื่อนำสายตาของผู้อ่าน โดยมากหัวข้อมาตราจะใช้ตัวอักษรขนาดที่ใหญ่กว่าหรือใช้ตัวอักษรหนา (Bold) หรือใช้ตัวอักษรเอน (Italic)

---

[๕๙] Member States shall ensure that the use of electronic communications networks to store information or to gain access to information stored in the terminal equipment of a subscriber or user is only allowed on condition that the subscriber or user concerned is provided with clear and comprehensive information in accordance with Directive 95/46/EC, inter alia about the purposes of the processing, and is offered the right to refuse such processing by the data controller.

[๖๐] Ronan Cormacain, **Legislative Drafting and the Rule of Law**, Institute of Advanced Legal Studies, School of Advanced Study, University of LondonPhD Thesis (2017), p. 69-70.

[๖๑] Nick Horn, “Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy”, **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, March 2012, p. 10.

(๔) การใช้หัวข้อกลุ่มมาตรา (cross-heading) เป็นเทคนิคการจัดโครงสร้างกฎหมายด้วยการจัดกลุ่มให้กับมาตราที่เกี่ยวข้องกันแต่จะไม่กระทบต่อโครงสร้างหลัก[๖๒] กล่าวคือ โดยทั่วไปมาตราที่เกี่ยวข้องกันอาจแบ่งออกเป็นหมวดหรือส่วน ซึ่งแต่ละหมวดหรือส่วนก็จะมีการกำหนดหมายเลขและชื่อที่ครอบคลุมเนื้อหาของกลุ่มมาตราในหมวดหรือส่วนนั้น ๆ แต่ในบางกรณีการแบ่งกลุ่มมาตราที่เกี่ยวข้องกันออกเป็นหมวดหรือส่วนอาจไม่เหมาะสมเพราะมาตราที่เกี่ยวข้องกันมีจำนวนน้อย หรือเพราะเป็นกลุ่มมาตราที่อยู่ในโครงสร้างระดับย่อยที่สุดแล้ว การจัดกลุ่มมาตราเหล่านั้นเข้าด้วยกันโดยใช้หัวข้อเป็นจุดยึดโยงจึงเป็นการช่วยให้ผู้อ่านเห็นโครงสร้างในระดับย่อยลงไปโดยที่ไม่กระทบต่อโครงสร้างหลัก

ตัวอย่าง โครงสร้างบางส่วนในหมวด 2 ของ Building Act 2004 (นิวซีแลนด์)

Part 2 ..... **หมวด2**

Building **ชื่อหมวด**

Subpart 1—Preliminary ..... **ส่วน1-ชื่อส่วน**

15 Outline of this Part

Subpart 2—Building code ..... **ส่วน2-ชื่อส่วน**

Requirement to comply with building code ..... ***cross-heading***

16 Building code: purpose

17 All building work must comply with building code

18 Building work not required to achieve performance criteria additional to or more restrictive than building code

Establishing compliance with building code ..... ***cross-heading***

19 How compliance with building code is established

Regulations may specify only 1 means of complying with building code ..... ***cross-heading***

20 Regulations may specify that there is only 1 means of complying with building code

21 What happens if regulations specifying that there is only 1 means of complying with building code are made or not made

etc. etc.

Subpart 3—Building work—Project information memoranda and building consents ..... **ส่วน3-ชื่อส่วน**

[๖๒] New Zealand Law Commission, **Legislation Manual Structure and Style (Report 35)**, Wellington, New Zealand, 1996, p. 50.

๕. การนำหัวข้อมาตรามาใช้ตีความกฎหมาย

ประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการวางหลักเกณฑ์หรือแนวทางในการกำหนดหัวข้อมาตรา คือ หัวข้อมาตรามีผลต่อการตีความกฎหมายหรือไม่ อย่างไร เพราะหากผู้มีอำนาจตามกฎหมายไม่สามารถนำหัวข้อมาตรามาประกอบการตีความกฎหมาย ผู้ร่างก็มีอิสระในการกำหนดหัวข้อมาตรามากขึ้น ตรงกันข้าม หากจะมีการนำหัวข้อมาตรามาประกอบการตีความกฎหมายแล้ว (หรือในทางทฤษฎีอาจทำได้) ผู้ร่างจะต้องคำนึงถึงความยุ่งยากที่อาจเกิดขึ้นเมื่อมีกรณีที่ต้องนำหัวข้อมาตรานั้นมาใช้ตีความกฎหมายด้วย[๖๓]

กรณีของอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของการกำหนดหัวข้อมาตราให้กับหลายประเทศนั้น สืบเนื่องจากหัวข้อมาตราไม่ใช่สิ่งที่รัฐสภาเป็นผู้กำหนด หากเป็นเพียงสิ่งที่ทำขึ้นโดยอาลักษณ์ในชั้นการเผยแพร่กฎหมาย หรือทำโดยเจ้าหน้าที่ของกรมร่างกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงในชั้นการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาเท่านั้น (รายละเอียดโปรดดูหัวข้อ ๓. ความเป็นมาของหัวข้อมาตรา) ทำให้แต่เดิมทีศาลของอังกฤษจะถือมาโดยตลอดว่าหัวข้อมาตราไม่ใช่ส่วนหนึ่งของกฎหมายและไม่สามารถนำมาใช้เพื่อตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้ โดยคดีที่มักจะถูกอ้างอิงคือ *Chandler v. DPP* [1964] ซึ่งศาลสูงสุดของอังกฤษได้พิจารณามาตรา 1[๖๔] ของ Official Secrets Act 1911 ที่ใช้หัวข้อมาตราว่า “ความผิดฐานเป็นสายลับ” ในขณะที่บทบัญญัติในมาตรา 1 กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดโดยมิได้บัญญัติว่าต้องเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นสายลับ จำเลยซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามมาตราดังกล่าวได้ต่อสู้ว่า การกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตรา 1 ต้องเป็นการกระทำในลักษณะที่เป็นการกระทำของสายลับ ตามความหมายที่ปรากฏในหัวข้อมาตราและจำเลยมิใช่สายลับแต่อย่างใด (จากข้อเท็จจริงจำเลยเป็นบุคคลทั่วไปที่เข้าไปจับกลุ่มประท้วงในพื้นที่อากาศยานของทหาร) ศาลสูงสุดปฏิเสธข้อต่อสู้ดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่า เนื้อหาของมาตรา 1 นั้นชัดเจนโดยตัวมันเองว่ามิได้จำกัดเฉพาะการกระทำอันเป็นสายลับ และหัวข้อมาตราไม่อาจนำมาใช้เพื่อช่วยในการตีความกฎหมายได้ โดย Lord Reid ได้แถลงในคดีดังกล่าวว่า *“ในทัศนะของข้าพเจ้าหัวข้อมาตราไม่อาจถูกนำมาช่วยตีความกฎหมายได้ มันเป็นเพียงแค่ข้อความอ้างอิง และข้าพเจ้าไม่เคยรับรู้ว่ามีการเสนอให้แก้ไขหรือปรับปรุงหัวข้อมาตราต่อรัฐสภาไม่ว่าจะโดยสภาใด หัวข้อมาตราซึ่งปรากฏอยู่ในร่างกฎหมายถูกกำหนดขึ้นโดยผู้ยกร่างกฎหมาย และแม้จะมีการแก้ไขหัวข้อมาตรา*

---

[๖๓] Gordon Stewart, “Legislative Drafting and the Marginal Note”, **Statute Law Review**, Volume 16, Number 1, 1995, p. 39.

[๖๔] **1 Penalties for spying.**

(1) If any person for any purpose prejudicial to the safety or interests of the State—

(a) approaches, inspects, passes over or is in the neighbourhood of, or enters any prohibited place within the meaning of this Act; or

(b) makes any sketch, plan, model, or note which is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to an enemy; or

(c) obtains, collects, records, or publishes, or communicates to any other person any secret official code word, or pass word, or any sketch, plan, model, article, or note, or other document or information which is calculated to be or might be or is intended to be directly or indirectly useful to an enemy;

he shall be guilty of felony

etc. etc.

ไม่ว่าจะในขั้นตอนใดและด้วยเหตุผลใดก็ตาม ข้าพเจ้าเชื่อว่าเป็นนั่นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของสภาโดยการปรึกษาหารือกับผู้ร่างกฎหมายเท่านั้น (กล่าวคือไม่ใช่การพิจารณาของสมาชิกสภา) *ดังนั้น จึงไม่อาจพูดได้ว่าหัวข้อมาตราถูกตราขึ้นในความหมายเดียวกับชื่อกฎหมายแบบยาวหรือส่วนอื่น ๆ ของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"*

อย่างไรก็ดี แนวคิดของศาลอังกฤษที่ว่าหัวข้อมาตราไม่ใช่ส่วนหนึ่งของกฎหมายและไม่สามารถนำมาใช้เพื่อตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้นั้น เกิดการเปลี่ยนขึ้นทีละน้อย แนวโน้มในการพิจารณาคดีเริ่มเป็นไปในทิศทางที่ว่าหัวข้อมาตราอาจถูกนำมาใช้อ้างอิงในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพียงแต่การให้น้ำหนักแก่หัวข้อมาตราจะมีไม่มากเท่ากับส่วนอื่นของกฎหมาย ในคดี *DPP v. Schildkamp* [1971] Lord Upjohn ได้แถลงว่า *"(แม้)ในคดี Chandler v. DPP นั้น Lord Reid เห็นว่าหัวข้อมาตราในกฎหมายไม่เป็นสิ่งที่ใช้ในการตีความกฎหมายได้ และข้าพเจ้าก็เชื่อว่า(ความเห็นดังกล่าว)ยังถือเป็นหลักการทั่วไปได้อยู่ เพราะหัวข้อมาตราเป็นการสรุปความของมาตรานั้นอย่างสั้นมากและทำให้หัวข้อมาตราเป็นเครื่องนำทางที่ไม่มีความชัดเจนพอที่จะนำมาใช้ในการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี หัวข้อมาตราก็เป็นส่วนหนึ่งของร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาเช่นเดียวกับส่วนอื่นของกฎหมาย (อย่างเช่น cross-heading) และข้าพเจ้ามีความเห็นว่าอาจมีบางกรณี ที่เกิดขึ้นได้ยากมาก ที่หัวข้อมาตราอาจช่วยให้เราเห็นถึงเจตนาของรัฐสภาก็เป็นได้"* หรือแม้แต่ Lord Reid เองก็แถลงในคดีดังกล่าวว่า *"หากว่ากันโดยเคร่งครัดแล้ว อาจกล่าวได้ว่าหัวข้อมาตราไม่ควรนำมาพิจารณาเพราะมันไม่ใช่ผลผลิตที่เกิดจากกระบวนการทางรัฐสภา ... แต่คงสอดคล้องกับความจริงมากกว่าหากจะยอมรับว่ากฎหมายเป็นผลผลิตที่เกิดจากกระบวนการทางนิติบัญญัติทั้งหมด (กล่าวคือมิได้ให้น้ำหนักเฉพาะแต่สิ่งที่เกิดจากการใช้อำนาจของรัฐสภา) และจะต้องให้น้ำหนัก(ที่ต่างกันไป)กับทุก ๆ อย่างที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เผยแพร่ออกไป"* ในบางกรณี หัวข้อมาตราจึงอาจนำมาใช้ประกอบการตีความในกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายมีความคลุมเครือได้ แต่ศาลก็ยังคงยืนยันในหลักการว่าหัวข้อมาตราไม่ใช่ส่วนหนึ่งของกฎหมายจึงไม่สามารถนำมาใช้เพื่อควบคุมความหมายของบทบัญญัติได้

ในประเทศอื่นที่มีการใช้หัวข้อมาตราในกฎหมาย ก็เกิดปัญหาเกี่ยวกับการนำมาใช้ตีความกฎหมายเช่นเดียวกับอังกฤษ รัฐสมาชิกเครือจักรภพแห่งประชาชาติ (commonwealth) ส่วนใหญ่ อย่างเช่น เครือรัฐออสเตรเลียหรือนิวซีแลนด์ หัวข้อมาตราจะปรากฏอยู่ในร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภา แต่ในบางประเทศอย่างเช่นแคนาดา หัวข้อมาตราเป็นการเพิ่มเข้าไปภายหลังจากที่รัฐสภาพิจารณากฎหมายเสร็จแล้ว[๖๕] อย่างไรก็ดี เพื่อยุติปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับสถานะของหัวข้อมาตรา หลายประเทศเลือกที่จะกำหนดสถานะของหัวข้อมาตราให้ชัดเจน ทั้งที่กำหนดให้หัวข้อมาตราเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายและที่ไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น

นิวซีแลนด์ กำหนดไว้ในมาตรา 5[๖๖] ของ Interpretation Act 1999 โดยวรรคสองได้กำหนดเป็นหลักการว่าส่วนประกอบต่าง ๆ ในกฎหมายฉบับหนึ่งสามารถนำมาใช้เพื่อพิจารณา

---

[๖๕] Nick Horn, "Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy", **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, March 2012, p. 10.

[๖๖] **5 Ascertaining meaning of legislation**

(1) The meaning of an enactment must be ascertained from its text and in the light of its purpose.

(2) The matters that may be considered in ascertaining the meaning of an enactment include the indications provided in the enactment.

ความหมายของบทบัญญัติได้ และวรรคสามได้ยกตัวอย่างส่วนประกอบของกฎหมายซึ่งรวมไปถึงหัวข้อมาตราด้วย

เครือรัฐออสเตรเลีย มีการกำหนดไว้โดยกฎหมายของหลายรัฐ ซึ่งรวมถึงกฎหมายของออสเตรเลียเองด้วย โดยกำหนดให้หัวข้อมาตราเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น มาตรา 36 (2A)[๖๗] ของ interpretation act 1984 (รัฐวิคทอเรีย) กำหนดให้หัวข้อมาตราของกฎหมายที่ประกาศหลังจากวันที่ ๑ มกราคม ๒๐๐๑ รวมไปถึงกฎหมายที่ประกาศก่อนหน้านั้นแต่มีการเพิ่มหัวข้อมาตราเข้าไปโดยกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่ประกาศหลังจากวันที่ ๑ มกราคม ๒๐๐๑ ให้ถือว่าหัวข้อมาตรานั้นเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายด้วย

แคนาดา กำหนดไว้ในมาตรา 14[๖๘] ของ interpretation act 1985 โดยไม่ถือว่าหัวข้อมาตราเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย หากแต่กำหนดไว้เพื่อความสะดวกในการอ้างอิงเท่านั้น

การที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้หัวข้อมาตราเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายย่อมมีผลทำให้หัวข้อมาตราอยู่ในอำนาจของรัฐสภาที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ ในทำนองเดียวกับส่วนอื่น ๆ ในกฎหมาย และยังเป็นการทำให้หัวข้อมาตรามีสถานะเป็นส่วนประกอบของกฎหมายที่สามารถนำมาใช้ประกอบการตีความกฎหมายได้อย่างเป็นทางการ[๖๙]

---

(3) Examples of those indications are preambles, the analysis, a table of contents, **headings to Parts and sections, marginal notes**, diagrams, graphics, examples and explanatory material, and the organisation and format of the enactment.

(**หมายเหตุ** : กฎหมายของนิวซีแลนด์ กรณีที่เป็นกฎหมายเก่าจะกำหนดหัวข้อมาตราไว้บริเวณขอบกระดาษ (marginal notes) ในขณะที่กฎหมายใหม่จะกำหนดหัวข้อมาตราไว้บรรทัดเดียวกับเลขมาตรา (section heading) ในกฎหมายฉบับนี้จึงต้องอ้างถึงทั้งสองกรณี

[๖๗] **36 Headings, Schedules, marginal notes and footnotes**

etc. etc.

(2A) Headings to—

(a) sections, clauses, regulations, rules or items into which an Act or subordinate instrument, or a Schedule to an Act or subordinate instrument, is divided; or

etc. etc.

form part of the Act or subordinate instrument if—

(c) the Act is passed, or the subordinate instrument is made, on or after 1 January 2001; or

(d) the heading is inserted into an Act passed, or subordinate instrument made, before 1 January 2001 by an Act passed, or subordinate instrument made, on or after that date

[๖๘] **Marginal notes and historical references**

14 Marginal notes and references to former enactments that appear after the end of a section or other division in an enactment form no part of the enactment, but are inserted for convenience of reference only.

[๖๙] Nick Horn, "Legislative Section Heading : Drafting Technique, Plain Language, and Redundancy", **THE LOOPHOLE—Journal of the Commonwealth Association of Legislative Counsel**, March 2012, p. 28-29.

๖. บทวิเคราะห์

๖.๑ แนวคิดการร่างกฎหมายเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้ในประเทศไทย

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ทรงพระราชทานพระบรมราโชวาทเกี่ยวกับความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้าถึงกฎหมายได้ ความปรากฏส่วนหนึ่งดังนี้

> ***"หลักที่ว่าทุกคนต้องทราบถึงกฎหมายและต้องทำตามกฎหมายนั้น รู้สึกว่าบางครั้งก็ใช้ไม่ได้ เพราะว่ากฎหมายไม่ถึงประชาชน ต้องนึกบ้างว่าเป็นความผิดทางราชการที่ไม่สามารถจะนำกฎหมายไปให้ถึงประชาชน"*** (พระบรมราโชวาทพระราชทานในโอกาสพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์แก่ข้าราชการ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๑๓)
>
> ***"ถ้าประชาชนคือบุคคลที่ประกอบเป็นชาตินี้มีความรู้พอในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่วางเอาไว้ดี ก็จะทำให้การปกครองเป็นไปโดยเรียบร้อย มีความสงบตามตัวบทกฎหมาย ความรู้นี้ได้บ่งเอาไว้ในหลักการที่ว่าบุคคลทุกคนย่อมทราบในกฎหมาย แต่ว่าก็เป็นที่ทราบกันอยู่ว่าประชาชนทั่ว ๆ ไปถ้าไม่ได้เรียนรู้กฎหมายก็ย่อมไม่ทราบกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของผู้ที่มีความรู้ที่จะต้องพยายามหาหนทางช่วยให้ทุกคนได้มีความรู้ในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละบุคคล เพื่อให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขมีความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีชื่อมีแป"*** (พระบรมราโชวาทพระราชทานในโอกาสที่ นายมารุต บุนนาค นายกสมาคมทนายความแห่งประเทศไทยนำคณะกรรมการสมาคมเข้าเฝ้า วันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๘)

พระบรมราโชวาทดังกล่าวมีความสมบูรณ์เป็นอย่างยิ่ง ทั้งในแง่หลักการสำคัญของระบบกฎหมายที่ต้องถือว่าประชาชนทุกคนรู้กฎหมาย สภาพความเป็นจริงที่ประชาชนทั่วไปไม่รู้กฎหมายเพราะไม่สามารถเข้าถึงได้ทั้งในแง่การเข้าถึงเชิงกายภาพ (physical access) และการเข้าถึงในเชิงความเข้าใจ (intellectual access) ประโยชน์จากการที่ประชาชนเข้าถึงกฎหมายและหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐในการทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้ และที่สำคัญพระบรมราโชวาทดังกล่าวมีขึ้นก่อนคดี ***Sunday Times v United Kingdom*** (ค.ศ. 1979 หรือ พ.ศ. ๒๕๒๒) ที่ตำราทั่วโลกต่างอ้างอิงถึงในฐานะคดีที่วางหลักการเข้าถึงกฎหมายเสียด้วยซ้ำ แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕[๗๐] แต่หลักการเข้าถึงกฎหมายของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นเหรียญอีกด้านหนึ่งของการกำหนดให้ปวงชนชาวไทยปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดนั้น มีการรับรองอย่างเป็นรูปธรรมภายหลังจากประกาศใช้ **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** (พ.ศ. ๒๕๖๐) เท่านั้น

มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีการรับรอง "หลักการ" เข้าถึงกฎหมายของประชาชนเอาไว้ โดยกำหนดให้รัฐพึงดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก (physical access) และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย (intellectual

---

[๗๐] มาตรา ๑๕ บุคคลมีหน้าที่เคารพต่อกฎหมายและมีหน้าที่ป้องกันประเทศ ช่วยเหลือราชการโดยทางเสียภาษีและอื่น ๆ ภายในเงื่อนไขและโดยอาการที่กฎหมายบัญญัติ

access) และวาง “กลไก” ในการทำให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายเอาไว้ในมาตรา ๒๕๘ (ค) โดยกำหนดให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย อย่างไรก็ดีใน**แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย** ได้ให้ความสำคัญในประเด็นเรื่องการพัฒนากระบวนการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย และการกำหนดกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายโดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย[๗๑] แต่การร่างกฎหมายในแต่ละฉบับให้ชัดเจนเข้าใจง่ายไม่ได้มีการกำหนดเป็นหลักการเอาไว้อย่างชัดเจนในแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายแต่อย่างใด

แต่ถึงแม้จะไม่มีการกำหนดหลักการไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม การร่างกฎหมายให้ผู้ใช้สามารถเข้าถึงและเข้าใจง่ายก็เป็นแนวคิดที่ปรากฏให้เห็นจากการดำเนินการตาม**หน้าที่และอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา**มาโดยตลอด ตัวอย่างเช่น การวางแนวทางการกำหนดชื่อร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้ผู้อ่านกฎหมายเพียงแค่อ่านส่วนหัวเรื่องก็สามารถเข้าใจหรือทราบได้ทันทีว่าเป็นกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องใดและมีขอบเขตการใช้บังคับเพียงใด เพื่อจะได้ทราบว่ากฎหมายฉบับนั้น ๆ นำมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงหรือปัญหาในเรื่องใด มิฉะนั้นแล้วผู้ใช้กฎหมายจะต้องใช้เวลาในการอ่านเนื้อหาของกฎหมายทั้งฉบับทำให้เกิดความล่าช้าของผู้ใช้กฎหมาย[๗๒] การวางรูปแบบการตั้งชื่อกฎกระทรวง จากเดิมที่ตั้งตามลำดับและ พ.ศ. ที่ออกกฎ เปลี่ยนเป็นการกำหนดชื่อให้เข้าใจเนื้อหาสาระของกฎกระทรวงฉบับนั้นว่าเกี่ยวข้องกับเรื่องใด ซึ่งทำให้เกิดความชัดเจนในการค้นหากฎหมายได้ง่าย[๗๓] การวางแนวทางการแบ่งโครงสร้างกฎหมายออกเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้กฎหมายนั้นอ่านแล้วไม่สับสนหรือวกวน เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายและผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมายมีความรู้ความเข้าใจในเนื้อหาสาระของกฎหมายเป็นอย่างดี ตลอดจนทำให้การอ่านและค้นหาเรื่องที่ต้องการทราบเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว[๗๔] หรือการวางหลักทั่วไปให้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจะต้องแก้ไขเป็นรายฉบับแยกกันโดยจะใช้การแก้ไขกฎหมายหลายฉบับโดย(ร่าง)พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฉบับเดียวเป็นข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์ในการใช้กฎหมายและการอ้างอิงกฎหมาย ซึ่งผู้ใช้กฎหมายจะได้ทราบว่าพระราชบัญญัติแต่ละฉบับมีเนื้อความการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งสุดท้ายอย่างใดโดยตัวพระราชบัญญัตินั้นเอง[๗๕] เป็นต้น

๖.๒ การกำหนดหัวข้อมาตราของกฎหมายไทยในอดีต

ตามแนวทางการร่างกฎหมายในปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีการกำหนดหัวข้อมาตราไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายอนุบัญญัติ แต่ในอดีต ในช่วงราว พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๒๔๖๖ พบว่ามีการกำหนดหัวข้อมาตราให้กับกฎหมายแม่บทหรือกฎหมายอนุบัญญัติบางฉบับ ตัวอย่างเช่น

---

[๗๑] แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นปฏิรูปที่ ๕ เป็นเรื่องการพัฒนากระบวนการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายรวมทั้งพัฒนาระบบฐานข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือการตีความกฎหมายให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก และประเด็นปฏิรูปที่ ๗ ซึ่งเป็นเรื่องการกำหนดกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายโดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย

[๗๒] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย**, กรุงเทพ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๓, หน้า ๒๙.

[๗๓] บันทึก เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (ชื่อของกฎกระทรวง) (เรื่องเสร็จที่ ๔๘๔/๒๕๔๓)

[๗๔] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย**, กรุงเทพ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๓, หน้า ๑๕๘.

[๗๕] บันทึก เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว) (เรื่องเสร็จที่ ๖๓๒/๒๕๔๘)

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

นามพระราชบัญญัติ

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้ ให้เรียกว่า "กฎอัยการศึก พ.ศ. ๒๔๕๗"

ใช้พระราชบัญญัตินี้ที่ใดเมื่อใดต้องประกาศ

มาตรา ๒ เมื่อเวลามีเหตุอันจำเป็น เพื่อจะได้รักษาความเรียบร้อย ปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในพระราชอาณาจักรนั้นแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฎอัยการศึก ในส่วนหนึ่งส่วนใดของพระราชอาณาจักร หรือตลอดทั่วทั้งพระราชอาณาจักร แต่ถ้าได้ประกาศใช้เมื่อใดหรือณที่ใดแล้ว บรรดาข้อความในพระราชบัญญัติหรือบทกฎหมายใด ๆ ซึ่งขัดกับความในพระราชบัญญัตินี้ ต้องยกเลิกทั้งสิ้น

พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พุทธศักราช ๒๔๖๕

มาตรา ๑๕

ห้ามการโอน

ห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิได้รับใบอนุญาต โอน จำหน่าย หรือให้ยาเสพย์ติดให้โทษแก่ผู้อื่นใช้ ไม่ว่าสำหรับการใด ๆ ทั้งสิ้น เว้นไว้แต่ที่จะได้กำหนดไว้โดยฉะเพาะในพระราชบัญญัติ และในกฎข้อบังคับ

มาตรา ๑๖

การประดิษฐ์

อันว่ายาเสพย์ติดให้โทษนั้น เมื่อใดเห็นเปนการสมควรที่จะอนุญาตให้มีการเพาะปลูกทำผล หรือว่าให้มีการประดิษฐ์ขึ้นในกรุงสยามได้ ก็ให้เสนาบดีตรากฎข้อ

กฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ออกโดยอาศัยอำนาจซึ่งได้มอบหมายไว้ใน พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พุทธศักราช ๒๔๖๕

ข้อ ๓๐

ศาสตร์วิทยา ศาสตร์ และสภาวิทยาศาสตร์

ถ้าศาสตราวิทยาศาสตร์ และสภาวิทยาศาสตร์ ขอและมียาเสพย์ติดให้โทษไว้สำหรับการทดลอง หรือการวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ ต้องทำบัญชีตามแบบ ๑ และแบบ ๒ ประเภท ง

ข้อ ๓๑

แพทย์ ฯ ล ฯ จำหน่ายยาโดยไม่มีใบสั่งยา ต้องลงบัญชีไว้

แพทย์ ช่างพัน หรือสัตวแพทย์ผู้ใดจำหน่ายจ่ายแจกยาเสพย์ติดให้โทษชนิดใด ตามความในพระราชบัญญัติยาเสพย์ติดให้โทษโดยไม่มีใบสั่งยา ต้องลงบัญชีไว้ตามแบบ ๓ ประเภท ง บอกชื่อและสำนักคนไข้จำนวนยาที่จำหน่ายจ่ายแจกให้ และวันจำหน่ายแต่ถ้ายานั้นแพทย์ ช่างพัน หรือสัตวแพทย์เปนผู้ใช้หรือควบคุมการใช้รักษาคนไข้ด้วยตนเองแล้ว ก็ให้ลงบัญชีตามข้อ ๒๒ (๒) เท่านั้น

จากการพิจารณากฎหมายไทยที่มีการกำหนดหัวข้อมาตรา มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

๑. รูปแบบของหัวข้อมาตรา มีการกำหนดหัวข้อมาตราอยู่สองแบบ คือ หัวข้อแบบหัวข้อเรื่อง (descriptive) กับหัวข้อแบบสรุป (summary) โดยส่วนมากจะเป็นการกำหนดแบบหัวข้อเรื่อง และไม่พบว่ามีการใช้หัวข้อแบบคำถาม (question) แต่อย่างใด

๒. ตำแหน่งของหัวข้อมาตรา โดยมากจะอยู่บริเวณขอบกระดาษ (marginal note) ตรงกับเลขมาตราที่เป็นหัวข้อ โดยมีบางฉบับที่กำหนดไว้เหนือมาตรา (heading) เช่น พระราชบัญญัติล้อเลื่อน พุทธศักราช ๒๔๖๐ หรือพระราชบัญญัติลักษณะการเก็บเงินรัชชูปการ พุทธศักราช ๒๔๖๒

๓. แนวคิดในการใช้แบบอักษรหัวข้อมาตราที่ต่างจากเนื้อความ เช่น พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พุทธศักราช ๒๔๖๕ ซึ่งในส่วนของหัวข้อมาตราจะใช้ตัวอักษรที่ขีดเส้นใต้เพื่อให้ต่างไปจากตัวอักษรของบทบัญญัติ

๔. เคยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีการกำหนดหัวข้อมาตราให้รัฐสภาพิจารณา นั่นคือ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พุทธศักราช ๒๔๖๕ อันเป็นกฎหมายที่มีการกำหนดหัวข้อมาตราเอาไว้ก่อนแล้ว โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ บัญญัติว่า

> มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นหัวข้อและมาตรา ๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พระพุทธศักราช ๒๔๖๕
>
> "ยาต้องห้ามโดยเด็ดขาด
>
> มาตรา ๔ ทวิ เฮโรอีนหรือเกลือของเฮโรอีนเป็นยาเสพติดให้โทษซึ่งต้องห้ามโดยเด็ดขาด มิให้ผู้ใดนำหรือส่งเข้ามาในหรือออกนอกราชอาณาจักร ประดิษฐ์ มีไว้ ซื้อ ขาย จำหน่าย จ่ายแจก หรือใช้ไม่ว่าเพื่อบำบัดโรคหรือเพื่อความประสงค์อื่นใด ทั้งนี้ เว้นแต่เพื่อประโยชน์ในราชการตามที่รัฐมนตรีจะได้อนุญาตเป็นราย ๆ ไป"

๕. พระราชบัญญัติที่มีการกำหนดหัวข้อมาตราและยังมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่พบว่าในการจัดทำข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีการย้ายตำแหน่งหัวข้อมาตราจากขอบกระดาษไปไว้เหนือมาตรา ในทำนองเดียวกับมาตรา ๔ ทวิ พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พุทธศักราช ๒๔๖๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งน่าจะเกิดจากข้อจำกัดในการแสดงผล "รูปแบบ" (format) ของไฟล์ word และ html ในทำนองเดียวกับที่หลายประเทศประสบปัญหา

๖.๓ หลักเกณฑ์การกำหนดหัวข้อมาตรา

ในเบื้องต้น สมควรพิจารณาผลทางกฎหมายของหัวข้อมาตราเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาวางหลักเกณฑ์การกำหนดหัวข้อมาตรา กรณีของอังกฤษและประเทศที่ใช้ระบบ common law นั้น ศาลมักจะถือว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเป็นข้อยกเว้นของ common law

และมีแนวโน้มที่จะใช้กฎหมายของรัฐสภาอย่างเคร่งครัดตามตัวอักษร[๗๖] ซึ่งทำให้อธิบายได้ว่าเหตุใดศาลอังกฤษจึงไม่นำหัวข้อมาตรามาใช้ในการตีความกฎหมายเป็นหลัก แต่นำมาใช้ในกรณียกเว้นมาก นั่นเพราะศาลจะตีความตามตัวบทโดยเคร่งครัดและไม่ให้น้ำหนักกับสิ่งที่ไม่ใช่ตัวบทกฎหมาย และทำให้อธิบายได้ถึงแนวโน้มของประเทศในเครือจักรภพแห่งประชาชาติ อย่างเช่น เครือรัฐออสเตรเลียหรือนิวซีแลนด์ ที่หัวข้อมาตราจะปรากฏอยู่ในร่างกฎหมายที่เสนอต่อรัฐสภาและรัฐสภามีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมหัวข้อมาตราได้ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย

กรณีของประเทศไทย ซึ่ง(ควรจะ)เป็นประเทศที่ใช้ระบบ civil law นั้น หากยึดตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ จะเห็นได้ว่ารัฐสภาได้พิจารณา “หัวข้อมาตรา” ของมาตรา ๔ ทวิ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย ในทำนองเดียวกับชื่อของกฎหมาย ชื่อหมวดหรือส่วนของกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จึงอาจสรุปได้ในเบื้องต้นว่าประเทศไทยถือว่าหัวข้อมาตราเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดี โดยนิติวิธี (juristic method) ของประเทศที่ใช้ระบบ civil law นั้น การที่รัฐสภาจะเป็นผู้พิจารณาหัวข้อมาตรา กับการที่ศาลหรือฝ่ายปกครองจะนำหัวข้อมาตรามาใช้ประกอบการตีความกฎหมายได้หรือไม่นั้น เป็นคนละประเด็นกัน เพราะศาลหรือฝ่ายปกครองต้องพิจารณาความหมายตามตัวอักษรและตามเจตนารมณ์ควบคู่กันไป และในกรณีที่ต้องพิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมาย ศาลหรือฝ่ายปกครองย่อมอาศัยโครงสร้างความสัมพันธ์ของบทบัญญัติ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการร่างกฎหมาย เช่น ต้นร่าง บันทึกหลักการและเหตุผล บันทึกชี้แจงในการเสนอร่างกฎหมาย ตลอดจนรายงานการประชุม เพื่อประกอบการพิจารณาได้[๗๗] จึงเห็นได้ว่า ไม่ว่าหัวข้อมาตราจะเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายไทยหรือไม่ ศาลหรือฝ่ายปกครองย่อมนำหัวข้อมาตรามาใช้ประกอบการตีความได้ คงต่างกันเพียงการให้น้ำหนักเท่านั้น

(๑) หลักทั่วไปในการกำหนดหัวข้อมาตรา

จากการศึกษาพบว่า ทุกประเทศมีหลักเกณฑ์ทั่วไปในการกำหนดหัวข้อมาตราที่ตรงกัน กล่าวคือ **การกำหนดหัวข้อมาตราจะต้องใช้คำที่สั้นกระชับ (brevity) และสื่อความหมายที่ถูกต้อง (accuracy) และจะต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างหัวข้อกับบทบัญญัติของมาตรานั้น (vertical dimension) รวมไปถึงความสัมพันธ์ระหว่างหัวข้อมาตราในกฎหมายฉบับเดียวกันด้วย (horizontal dimension)** หลักดังกล่าวคล้ายกับหลักการทั่วไปในการร่างกฎหมายที่ได้กล่าวไว้ในตำราร่างกฎหมายของไทย กล่าวคือการเขียนกฎหมายหากสามารถเขียนให้สั้นแต่บังเกิดผลเช่นเดียวกับข้อความยาว ๆ ได้แล้ว ก็ควรเขียนให้สั้น[๗๘] โดยกฎหมายจะต้องแจ้งชัดและใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายเท่าที่จะเป็นไปได้และระมัดระวังถ้อยคำมิให้เกิดการสับสน และต้องพยายามตรวจสอบ

---

[๗๖] อักขราทร จุฬารัตน, **การตีความกฎหมาย**, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กฎหมายไทย, ๒๕๔๒, หน้า ๒๗-๒๘. และหยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นในการร่างกฎหมายและการแก้ไขร่างกฎหมาย อ้างถึงใน อัชพร จารุจินดา, “หลักเบื้องต้นเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย”, **วารสารกฎหมายปกครอง**, เล่ม ๓๐, พฤศจิกายน ๒๕๕๖, หน้า ๖๗.

[๗๗] อักขราทร จุฬารัตน, **การตีความกฎหมาย**, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กฎหมายไทย, ๒๕๔๒, หน้า ๗๒-๗๓. และหยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นในการร่างกฎหมายและการแก้ไขร่างกฎหมาย อ้างถึงใน อัชพร จารุจินดา, “หลักเบื้องต้นเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย”, **วารสารกฎหมายปกครอง**, เล่ม ๓๐, พฤศจิกายน ๒๕๕๖, หน้า ๖๗.

[๗๘] หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นในการร่างกฎหมายและการแก้ไขร่างกฎหมาย อ้างถึงใน อัชพร จารุจินดา, “หลักเบื้องต้นเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย”, **วารสารกฎหมายปกครอง**, เล่ม ๓๐, พฤศจิกายน ๒๕๕๖, หน้า ๕๖.

ให้รอบคอบทั้งในแง่รายละเอียดของแต่ละส่วนให้สมบูรณ์ (vertical) กับในแง่ของความสัมพันธ์ของแต่ละส่วนที่มีต่อกันและที่มีต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (horizontal)[๗๙]

ผู้เขียนเห็นว่า หัวข้อกฎหมายที่ดีคือหัวข้อที่พุ่งเป้าไปที่สาระสำคัญของบทบัญญัติในมาตราและมีสมดุลที่ดีระหว่างความยาวของข้อความกับการสื่อความหมายที่ชัดเจน และในกรณีที่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความกะทัดรัดและความชัดเจน จะต้องให้น้ำหนักกับความชัดเจนมากกว่า มิเช่นนั้นแล้วการกำหนดหัวข้อมาตราเอาไว้ก็จะไม่เกิดประโยชน์อันใด แต่จากการพิจารณาหัวข้อมาตราที่เคยปรากฏในกฎหมายของไทย พบว่ามีความพยายามที่จะใช้ประโยคหรือวลีที่สั้นโดยการตัดประธานหรือกรรมออกไป ซึ่งทำให้หลายหัวข้อไม่สื่อความหมายของบทบัญญัติในมาตรานั้นอย่างชัดเจน ตัวอย่างเช่น มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งไม่มีภูมิลำเนาอาศัยเป็นหลักฐาน หรือเป็นผู้มาอาศัยในตำบลนั้นชั่วคราว เมื่อมีความสงสัยอย่างหนึ่งอย่างใดหรือจำเป็นแล้ว มีอำนาจที่จะขับไล่ผู้นั้นให้ออกไปจากเมืองหรือตำบลนั้นได้” โดยใช้หัวข้อมาตราว่า “การขับไล่” ซึ่งหากใช้คำว่า “การขับไล่ผู้น่าสงสัย” จะสื่อความหมายได้ชัดเจนยิ่งกว่า นอกจากนี้ ความพยายามที่จะใช้ประโยคหรือวลีที่สั้นโดยการตัดประธานหรือกรรมออกไปยังทำให้ไม่เกิดความสัมพันธ์ระหว่างหัวข้อมาตราในกฎหมายฉบับเดียวกันเท่าที่ควร ดังที่ Gordon Stewart ได้ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ (รายละเอียดโปรดดูหัวข้อ ๔.๒ หัวข้อมาตราในมิติความสัมพันธ์กับกฎหมายฉบับนั้น (Horizontal Dimension))

(๒) รูปแบบที่เหมาะสมของหัวข้อมาตรา

จากการศึกษาพบว่า การกำหนดหัวข้อมาตราของหลายประเทศจะ**ใช้รูปแบบหัวข้อเรื่องเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่ถือโดยเคร่งครัดว่าจะต้องใช้รูปแบบดังกล่าวเสมอไป หากแต่จะคำนึงถึงบริบทของบทบัญญัติและประโยชน์ที่ผู้ใช้กฎหมายจะได้รับเป็นสำคัญ** และการใช้รูปแบบต่าง ๆ สลับกันไปตามความเหมาะสมยังช่วยให้หัวข้อที่ปรากฏในสารบัญมีความสัมพันธ์ต่อเนื่องและลื่นไหลมากกว่าการใช้หัวข้อรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งเท่านั้น และจากการพิจารณาหัวข้อมาตราที่เคยปรากฏในกฎหมายของไทย พบว่าใช้รูปแบบหัวข้อเรื่องเป็นหลัก และมีบางกรณีที่ใช้รูปแบบสรุปความ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีการใช้หัวข้อแบบคำถาม

ผู้เขียนเห็นพ้องกับแนวทางของหลายประเทศที่ไม่กำหนดหลักเกณฑ์ตายตัวในการเลือกใช้รูปแบบของหัวข้อมาตรา แต่ควรเป็นดุลพินิจของผู้ร่างที่จะพิจารณาตามความเหมาะสมภายใต้หลักทั่วไปในการกำหนดหัวข้อมาตรา โดยมีข้อสังเกตดังนี้

- การเลือกใช้หัวข้อแบบหัวข้อเรื่องเป็นหลัก มีข้อดีคือเป็นรูปแบบที่มีข้อความกะทัดรัดที่สุด และเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับการตั้งชื่อกฎหมายและหมวดหมู่ของกฎหมาย ซึ่งผู้ร่างกฎหมายมีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้เป็นทุนเดิมอยู่แล้ว อย่างไรก็ดี ในบางบริบทหัวข้อแบบหัวข้อเรื่องก็อาจเป็นรูปแบบที่สื่อความหมายได้ชัดเจนน้อยที่สุดในบรรดารูปแบบทั้งหมด ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ร่างเห็นว่าการกำหนดหัวข้อมาตราแบบหัวข้อเรื่องไม่สามารถสื่อความหมายได้ชัดเจนเพียงพอหรือไม่ช่วยให้หัวข้อมาตรามีความกะทัดรัดมากไปกว่าการกำหนดหัวข้อมาตรานั้นในรูปแบบอื่นก็สมควรพิจารณาใช้รูปแบบอื่นที่เหมาะสมกว่า

---

[๗๙] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “การยกร่างกฎหมาย”, **วารสารกฎหมายปกครอง**, เล่ม ๗, เมษายน ๒๕๓๑, หน้า ๒๑.

- หัวข้อแบบสรุปความ มีข้อดีตอนรวมออกมาเป็นสารบัญหัวข้อ เพราะจะทำให้ความในสารบัญเป็นเหมือนเป็นการบรรยาย พรรณนา หรือสรุปความกฎหมายฉบับนั้นแบบสั้น ๆ ไปในตัว อย่างไรก็ดี การใช้หัวข้อแบบสรุปความมีความเสี่ยงที่หัวข้อจะไม่ตรงกับเนื้อหาของมาตรา เนื่องจากการสรุปความย่อมไม่สามารถคงสาระสำคัญของบทบัญญัตินั้น ๆ เอาไว้ได้โดยสมบูรณ์ เพราะการร่างกฎหมายโดยทั่วไปย่อมอยู่บนพื้นฐานของการไม่ใช้ถ้อยคำที่ไม่มีความจำเป็น การสรุปในสิ่งที่สั้นอยู่แล้วย่อมเสี่ยงที่จะเกิดความหมายที่ไม่ตรงกับสิ่งที่ต้องการสรุป และจะเกิดปัญหาในกรณีที่มีการนำหัวข้อมาตรามาใช้ตีความกฎหมาย
- หัวข้อแบบคำถาม มีข้อดีคือเป็นมิตรกับผู้ใช้กฎหมาย จะเห็นได้จากผลการทดลองของ Gordon Stewart ที่พบว่าการใช้หัวข้อมาตราแบบคำถามมีผลต่อความแม่นยำในการหาตัวบทที่ถูกต้อง และมีผลต่อความรวดเร็วในการระลึกหรือฟื้นคืนความจำเกี่ยวกับบทบัญญัตินั้นอย่างมีนัยสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับหัวข้อรูปแบบอื่น หัวข้อแบบคำถามยังเหมาะกับบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ให้ประชาชนต้องปฏิบัติ เพราะเปรียบเสมือนเป็นการแจ้งเตือนหรือดึงดูดความสนใจไปในตัว (อย่างเช่นการตั้งหัวข้อว่า กรณีที่ฝ่าฝืนจะเกิดผลอย่างไร? หรือการปฏิบัติตามมีผลดีอย่างไร?) แต่อย่างไรก็ดี การใช้หัวข้อแบบคำถามมีความเสี่ยงที่คำถามในหัวข้อจะไม่ครอบคลุมเนื้อหาของมาตราที่เป็นคำตอบ และจะทำให้ผู้ใช้กฎหมายมองข้ามบทบัญญัตินั้นไป นอกจากนี้ หัวข้อแบบคำถามอาจทำให้เกิดมุมมองของการถูกชี้นำความคิด ซึ่งอาจทำให้เกิดความรู้สึกต่อต้านหรือไม่พอใจจากผู้อ่านได้[๘๐]

(๓) ตำแหน่งและแบบอักษร (format) ของหัวข้อมาตรา

จากการศึกษาพบว่า **หัวข้อมาตราอาจวางในตำแหน่งที่แตกต่างกันไป** ในแต่ละประเทศ โดยอาจอยู่ในตำแหน่งขอบกระดาษ หรืออยู่เหนือหรือถัดจากเลขมาตรา **โดยตำแหน่งมิได้มีผลต่อสถานะทางกฎหมายของหัวข้อมาตราและไม่มีผลต่อการทำความเข้าใจอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด สำหรับรูปแบบการพิมพ์หัวข้อมาตรานั้น พบว่าทุกประเทศมีแนวทางที่สอดคล้องกันคือมีการใช้แบบตัวอักษรที่ต่างจากบทบัญญัติเพื่อนำสายตาของผู้อ่าน** สำหรับประเทศไทยนั้น แม้จะเป็นกฎหมายในช่วงเวลาไล่เลี่ยกัน (พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๒๔๖๖) แต่ก็มีทั้งกรณีที่วางหัวข้อมาตราไว้ในตำแหน่งขอบกระดาษและอยู่เหนือขึ้นไปจากเลขมาตรา โดยไม่ปรากฏเหตุผลที่ชัดเจนแต่อย่างใด และพบว่าบางฉบับมีการใช้ตัวอักษรของหัวข้อมาตราที่ต่างไปจากตัวอักษรของบทบัญญัติ

ผู้เขียนเห็นว่า หากตำแหน่งไม่มีผลต่อการทำความเข้าใจแล้ว หัวข้อมาตราก็สมควรอยู่ในตำแหน่งที่สร้างความสับสนแก่ผู้ใช้น้อยที่สุด การวางหัวข้อไว้หลังเลขมาตราในแบบสมัยใหม่ของอังกฤษ นิวซีแลนด์ หรือออสเตรเลีย อาจไม่สร้างความสับสนระหว่างหัวข้อมาตรากับเนื้อหามาตราแก่ผู้ใช้เนื่องจากกฎหมายของประเทศดังกล่าวมีการใช้หัวข้อมาตรามาอย่างต่อเนื่องยาวนานแล้ว แต่กับกฎหมายของประเทศไทยซึ่งไม่มีการกำหนดหัวข้อมาตรามาเป็นเวลาเกือบหนึ่งร้อยปีแล้ว การวางหัวข้อไว้หลังเลขมาตราอาจทำให้ผู้ใช้กฎหมายสับสนได้ ในขณะที่การวางหัวข้อมาตราไว้ตรงขอบกระดาษหรือไว้เหนือเลขมาตราน่าจะไม่ทำให้สับสนหรือสับสนน้อยกว่า นอกจากนี้

---

[๘๐] ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่าน่าจะเป็นมุมมองที่เกิดขึ้นกับผู้อ่านที่มีประสบการณ์หรือความรู้ความเข้าใจในกฎหมายดีอยู่แล้ว แต่คงไม่ใช่กับคนทั่วไปที่ต้องการเครื่องมือช่วยเหลือในการทำความเข้าใจกฎหมายให้มากที่สุด ซึ่งคนทั่วไปในความหมายนี้น่าจะมีจำนวนเยอะกว่าคนกลุ่มแรกอยู่มาก และนำไปสู่คำถามสำคัญว่า ผู้ร่างกฎหมายต้องร่างกฎหมายให้ใครใช้กันแน่ ระหว่างผู้เชี่ยวชาญหรือประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มีการทำหัวข้อในระดับวรรค การวางหัวข้อมาตราไว้ตรงขอบกระดาษจะมีความเหมาะสมมากกว่าเมื่อเทียบกับการวางไว้เหนือเลขมาตรา เพราะการวางหัวข้อของวรรคไว้เหนือวรรคนั้น ๆ จะยิ่งทำให้ผู้ใช้กฎหมายสับสนทั้งในแง่เนื้อหาและโครงสร้างของมาตรานั้น ๆ สำหรับรูปแบบการพิมพ์หัวข้อมาตราหากเป็นกรณีที่วางไว้ตรงขอบกระดาษนั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องใช้แบบตัวอักษรที่ต่างจากบทบัญญัติ เพราะตำแหน่งขอบกระดาษถือเป็นเครื่องนำสายตาที่เพียงพอแล้ว แต่ในกรณีที่วางหัวข้อมาตราไว้เหนือเลขมาตรา สมควรใช้แบบตัวอักษรที่ต่างจากบทบัญญัติเพื่อนำสายตาแก่ผู้ใช้กฎหมาย

(๔) การกำหนดหัวข้อวรรค

จากการศึกษาพบว่า แต่เดิมมีหลายประเทศที่กำหนดหัวข้อในระดับวรรค และในทางวิชาการเองการกำหนดหัวข้อในระดับวรรคก็ได้รับการยอมรับว่ามีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกฎหมายที่ยาวและซับซ้อน อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันประเทศที่มีการทำหัวข้อวรรคมีน้อยลง เท่าที่พบคือออสเตรเลียที่ยังคงกำหนดหัวข้อในระดับวรรค ในขณะที่สำนักพิมพ์ต่าง ๆ ได้จัดทำหัวข้อวรรคขึ้นเองและเผยแพร่ในเชิงพาณิชย์ ในส่วนกฎหมายไทยก็เคยมีการทำหัวข้อในระดับอนุมาตรา คือมาตรา ๑๔ (๗)[๘๑] แห่งพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พุทธศักราช ๒๔๖๕ (แม้ตามโครงสร้างจะกำหนดเป็นอนุมาตรา แต่โดยเนื้อหาของ (๗) นั้น มีลักษณะเป็นวรรคที่สองมากกว่า)

ผู้เขียนเห็นว่า การทำหัวข้อในระดับวรรคมีประโยชน์ในกรณีของกฎหมายที่มีมาตรากำหนดหลักการหรือกระบวนการที่สำคัญและมีความซับซ้อน ซึ่งโดยปกติมาตราเหล่านี้จะแบ่งออกเป็นหลายวรรค อย่างไรก็ดี ด้วยแนวทางการร่างกฎหมายของประเทศไทยที่จะยึดหลักว่ามาตราหนึ่งควรบรรจุเรื่องปลีกย่อยเรื่องหนึ่ง ไม่ควรบรรจุหลายเรื่องรวมไว้ในมาตราเดียวกัน และแม้จะเป็นเรื่องเดียวกันแต่จะทำให้มาตรานั้นมีข้อความยาวเกินไป ก็อาจแบ่งออกเป็นสองหรือสามมาตราก็ได้[๘๒] โดยหลักการนี้เองทำให้ในทางปฏิบัติแล้วกฎหมายของไทยอาจมีกรณีที่จำเป็นต้องกำหนดหัวข้อในระดับวรรคไม่มากนัก ในทางกลับกันการกำหนดให้ทำหัวข้อในระดับวรรคเป็นหลักทั่วไปอาจทำให้เกิดหัวข้อที่มากเกินความจำเป็น และจะเป็นอุปสรรคหรือสร้างความรำคาญให้กับผู้อ่านมากกว่าประโยชน์ที่จะได้รับ ด้วยผลเหตุดังกล่าว การทำหัวข้อในระดับวรรคจึงควรเป็นเพียงข้อยกเว้นในกรณีที่จำเป็นเท่านั้น

---

[๘๑] มาตรา ๑๔

การขายจำนวนย่อย — ผู้ใดมีไว้ เพาะปลูกทำผล ประดิษฐ์ ขาย โอน จำหน่าย หรือใช้ซึ่งยาเสพย์ติดให้โทษในทางใด ๆ ก็ตาม ท่านให้ถือว่าเป็นการผิดกฎหมาย เว้นไว้แต่จะเป็นไปโดยประการที่จะกล่าวต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

แพทย์ผดุงครรภ์ — (๗) เมื่อเห็นเป็นการสมควร เสนาบดีจะวางกฎข้อบังคับสำหรับการอนุญาตและควบคุมการใช้ยาเสพย์ติดให้โทษ ซึ่งแพทย์ผดุงครรภ์ใช้สำหรับตนเองทำการผดุงครรภ์นั้นด้วยก็ได้

[๘๒] หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นในการร่างกฎหมายและการแก้ไขร่างกฎหมาย อ้างถึงใน อัชพร จารุจินดา, “หลักเบื้องต้นเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย”, **วารสารกฎหมายปกครอง**, เล่ม ๓๐, พฤศจิกายน ๒๕๕๖, หน้า ๕๒.

(๕) การใช้หัวข้อกลุ่มมาตรา (cross-heading)

จากการศึกษาพบว่า มีหลายประเทศที่มีการกำหนดหัวข้อกลุ่มมาตราอย่างเป็นทางการ อย่างเช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เพื่อเป็นทางเลือกในการจัดโครงสร้างที่มีความยืดหยุ่นมากกว่าการแบ่งหมวดหรือส่วน

ผู้เขียนเห็นว่า แม้หัวข้อกลุ่มมาตราจะเป็นเครื่องมือที่มีประโยชน์และมีความยืดหยุ่นมากกว่าการแบ่งหมวดหรือส่วน แต่ในบริบทของกฎหมายไทยซึ่งไม่เคยมีการจัดกลุ่มมาตราในลักษณะเช่นนี้มาก่อนอาจทำให้ผู้ใช้เกิดความสับสนในโครงสร้างกฎหมายได้ นอกจากนี้ยังมีทางเลือกอื่นในการจับกลุ่มมาตราและยังช่วยให้หัวข้อมาตรามีความเชื่อมโยงไปพร้อมกัน คือการใช้หัวข้อมาตราสองส่วน (divided section heading) โดยนำข้อความของหัวข้อกลุ่มมาตรามากำหนดไว้ในตอนต้นของแต่ละหัวข้อมาตรา วิธีนี้จะลดความสับสนในโครงสร้างกฎหมายได้

(๖) สารบัญหัวข้อกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า ทุกประเทศที่มีการทำหัวข้อมาตราจะมีการทำสารบัญหัวข้อกฎหมายเอาไว้ด้วย โดยสารบัญจะปรากฏอยู่ในตอนต้นก่อนชื่อยาวของกฎหมาย (long-title) โดยจะประกอบไปด้วยหัวข้อตั้งแต่โครงสร้างระดับใหญ่ที่สุด (chapter/part) ไปจนถึงโครงสร้างระดับเล็กที่สุดคือมาตรา โดยจะไม่ลงไปถึงระดับหัวข้อวรรค(ถ้ามี) โดยตำราร่างกฎหมายในหลายประเทศเห็นตรงกันว่ากฎหมายสั้นไม่จำเป็นต้องมีสารบัญกฎหมาย แต่ในการพิจารณาว่าอย่างไรจึงเป็น “กฎหมายสั้น” ยังต่างกันไปในรายละเอียด บางตำราใช้จำนวนมาตราเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา[๘๓] บางตำราใช้จำนวนหน้าของกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา[๘๔] นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอว่าในกฎหมายที่ยาวและซับซ้อนมากแม้จะมีการทำสารบัญ แต่ตัวสารบัญเองก็อาจซับซ้อนเกินไป จึงควรมีการทำสารบัญแบบสรุปด้วยซึ่งจะแสดงแค่บรรพ ลักษณะ หมวดและส่วน โดยไม่แสดงหัวข้อมาตรา[๘๕] สำหรับประเทศไทยพบว่ามีกฎหมายบางฉบับที่มีการนำหัวข้อมาทำเป็นสารบัญ เช่นพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ แต่เป็นการทำในระดับภาค ลักษณะ และหมวด เพราะไม่มีการกำหนดหัวข้อให้กับมาตรา แต่สำหรับกฎหมายในช่วง พ.ศ. ๒๔๕๗ - ๒๔๖๖ ที่มีการทำหัวข้อมาตรากลับไม่พบว่ามีการทำสารบัญหัวข้อเอาไว้แต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีที่มีการทำหัวข้อมาตราให้กับกฎหมายฉบับใด กฎหมายฉบับนั้นควรมีการทำตารางหรือสารบัญกฎหมายด้วย และในปัจจุบันการทำสารบัญไม่ใช่เรื่องยุ่งยากแต่อย่างใด เพราะสารบัญสามารถทำได้โดยอัตโนมัติด้วยฟังก์ชันของโปรแกรม word processor ทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของการมีหัวข้อมาตรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่มีจำนวนมาตรามาก แม้จะมีการทำหัวข้อมาตราไว้ในแต่ละมาตรา แต่การอ่านกฎหมายที่ไม่มีสารบัญหัวข้อก็ไม่ต่างอะไร

---

[๘๓] Legislation Manual Structure and Style (Report 35) ของนิวซีแลนด์เห็นว่ากฎหมายที่มีไม่เกิน ๔ มาตรา ถือเป็นกฎหมายสั้น ในขณะที่ Manual for Drafting Legislation (3rd revised edition) ของเยอรมนีเห็นว่ากฎหมายที่มีไม่เกิน ๒๐ มาตรา ถือเป็นกฎหมายสั้น ผู้เขียนเห็นว่าจำนวนที่ต่างกันอย่างมีนัยสำคัญนี้อาจเป็นเพราะสไตล์การร่างกฎหมายที่ต่างกัน กล่าวคือนิวซีแลนด์ซึ่งเป็น common law มีแนวโน้มที่ร่างให้มาตราหนึ่งมีเนื้อความยืดยาว ในขณะที่เยอรมนีซึ่งเป็น civil law มีแนวโน้มที่จะร่างให้มาตราหนึ่งมีเนื้อความที่สั้น

[๘๔] Legislative Drafting (third edition) ของ G.C. Thornton เห็นว่ากฎหมายที่มีไม่เกินกว่าสามหน้าถือเป็นกฎหมายสั้น

[๘๕] New Zealand Law Commission, **Legislation Manual Structure and Style (Report 35)**, Wellington, New Zealand, 1996, p. 49.

ไปกับการอ่านหนังสือเล่มยาวที่ไม่มีสารบัญ สารบัญหนังสือที่ดีจะช่วยให้ผู้อ่านสามารถตัดสินใจได้ว่าหนังสือนั้นมีคำตอบที่ตนต้องการหรือไม่โดยไม่ต้องลงไปที่เนื้อหาของหนังสือฉันใด สารบัญกฎหมายที่ดีก็จะช่วยให้ผู้ใช้กฎหมายพิจารณาได้ว่ากฎหมายฉบับนั้นมีบทบัญญัติที่ตนต้องการหรือไม่โดยไม่ต้องลงไปที่(หัวข้อ)มาตราของกฎหมายฉันนั้น หรืออย่างน้อยที่สุด สารบัญกฎหมายจะทำหน้าที่เป็นบทนำให้กับผู้ใช้กฎหมายเพื่อให้เห็นถึงกรอบความคิดและเนื้อหาโดยรวมของกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งจะช่วยให้เข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้ง่ายขึ้น

๖.๔ ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวางแนวทางการร่างกฎหมายให้มีหัวข้อมาตรา

นอกเหนือจากการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายได้ง่ายขึ้นแล้ว การจัดให้มีหัวข้อมาตราและสารบัญหัวข้อกฎหมายยังมีประโยชน์อีกหลายประการ ดังต่อไปนี้

(๑) หัวข้อมาตราและสารบัญหัวข้อกฎหมายเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบร่างกฎหมาย ช่วยให้การร่างกฎหมายเป็นไปโดยรอบคอบมากขึ้น ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่ผู้ร่างไม่สามารถกำหนดหัวข้อที่สั้นและได้ใจความให้กับมาตราหนึ่ง อาจแปลว่าเนื้อหาของมาตรานั้นประกอบไปด้วย “เรื่อง” มากกว่าหนึ่งเรื่อง[๘๖] ซึ่งจะขัดกับหลักการร่างกฎหมายทั่วไปที่ว่าไม่ควรบรรจุหลายเรื่องรวมไว้ในมาตราเดียวกัน นอกจากนี้ การทำตารางหรือสารบัญหัวข้อกฎหมายตั้งแต่ในชั้นแรกของการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายจะช่วยให้ผู้ร่างสามารถตรวจสอบหรือทบทวนร่างกฎหมายได้สะดวกและต่อเนื่อง และอาจช่วยให้เห็นได้ว่าโครงสร้างของกฎหมายยังมีข้อบกพร่องหรือสามารถปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อย่างไร ช่วยให้เห็นว่าบทบัญญัติอาจจะอยู่ไม่ถูกที่หรือขาดบทบัญญัติที่สำคัญไป หรือทำให้เห็นว่าหัวข้อมาตรา(หรือหัวข้อส่วนอื่น)ไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของกฎหมาย[๘๗]

(๒) หัวข้อมาตราและสารบัญหัวข้อกฎหมายอาจช่วยให้เห็นโครงสร้างของกฎหมายเฉพาะเรื่อง สามารถนำมาใช้เปรียบเทียบให้เห็นความสอดคล้องหรือความไม่สอดคล้องของกฎหมายที่มีโครงสร้างทำนองเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางการยกร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า “หากเนื้อหาสาระของกฎหมายฉบับนั้นมีลักษณะเหมือนหรือใกล้เคียงกับกฎหมายฉบับอื่น สมควรนำรูปแบบการแบ่งหมวดหมู่และมาตราในกฎหมายฉบับอื่นมาศึกษาเปรียบเทียบด้วย เพื่อมิให้การแบ่งหมวดหมู่และมาตราในกฎหมายที่มีลักษณะเหมือนหรือใกล้เคียงกันแตกต่างกัน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับมหาวิทยาลัย”[๘๘] สารบัญหัวข้อกฎหมายยังสามารถใช้เป็นฐานในการวิเคราะห์เพื่อทำเป็น check list ของกฎหมายที่มีโครงสร้างหรือหลักการคล้ายกันได้ ซึ่งการทำ check list ของกฎหมายเฉพาะเรื่องมีการกล่าวถึงในตำราร่างกฎหมายของไทยมานานแล้ว[๘๙] แต่ยังไม่มีการทำอย่างแพร่หลาย

---

[๘๖] Elke Schade, **Manual for Drafting Legislation (3rd revised edition)**, Federal Ministry of Justice (Germany), 2008, p. 132. G.C. Thornton, **Legislative Drafting (third edition)**, London Butterworths, 1987, p. 142.

[๘๗] New Zealand Law Commission, **Legislation Manual Structure and Style (Report 35)**, Wellington, New Zealand, 1996, p. 49.

[๘๘] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย**, กรุงเทพ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๕๖๓, หน้า ๑๖๑.

[๘๙] รายละเอียดโปรดดู ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “การยกร่างกฎหมาย”, **วารสารกฎหมายปกครอง**, เล่ม ๗, เมษายน ๒๕๓๑, หน้า ๒๑, ๓๓-๓๙. และอัชพร จารุจินดา, “หลักเบื้องต้นเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย”, **วารสารกฎหมายปกครอง**, เล่ม ๓๐, พฤศจิกายน ๒๕๕๖, หน้า ๘๔-๙๑.

(๓) แม้จะเป็นนักกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญเพียงใด ก็มีหลายสถานการณ์ที่ต้องพบกับแรงกดดันหรือความเร่งรีบ ต้องหาตัวบทกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาในเวลาอันจำกัด หัวข้อมาตราและสารบัญหัวข้อกฎหมายจึงเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยให้นักกฎหมายสามารถค้นหาบทบัญญัติแห่งกฎหมายได้รวดเร็วและแม่นยำยิ่งขึ้น

(๔) ในประการสุดท้าย ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า กฎหมายที่พิมพ์เผยแพร่ในเชิงพาณิชย์ของบางสำนักพิมพ์ จะมีการทำหัวข้อมาตราและสารบัญหัวข้อกฎหมายเอาไว้เพื่อจูงใจให้ผู้ซึ่งเห็นคุณค่าของหัวข้อมาตราเลือกซื้อกฎหมายเล่มนั้นแทนที่จะซื้อจากสำนักพิมพ์อื่นหรือดาวน์โหลดกฎหมายที่ภาครัฐเป็นผู้เผยแพร่ นั่นนำมาสู่คำถามที่ว่า เพราะเหตุใด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นผู้ร่างกฎหมาย ในฐานะที่ควรจะเข้าใจกฎหมายฉบับนั้นดีที่สุด ในฐานะที่สามารถจัดเรียงมาตราหรือโครงสร้างของร่างกฎหมายให้เหมาะสมได้มากที่สุด จึงไม่สมควรเป็นผู้จัดทำหัวข้อมาตราและสารบัญหัวข้อกฎหมายขึ้นมาเสียเอง แล้วจะมีเหตุผลใด ที่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งต้องรับผิดชอบต่อประชาชน จึงไม่สมควรพิจารณาหัวข้อมาตราในร่างกฎหมายเสียด้วย เพื่อให้ประชาชนมีกฎหมายที่สามารถทำให้พวกเขาเข้าใจได้ดีขึ้นโดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใดทั้งนี้ เพราะหนึ่งในองค์ประกอบของหลักการเข้าถึงกฎหมายที่ดี คือการที่ประชาชนจะต้องได้กฎหมายมาโดยไม่มีค่าใช้จ่าย อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมายด้วย

๖.๕ ข้อเสนอเพื่อให้มีการกำหนดหัวข้อมาตราในพระราชบัญญัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นองค์กรกลางทางกฎหมายของประเทศ และมีภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมาย การใช้กฎหมายและการพัฒนากฎหมายให้ถูกต้อง ย่อมมีหน้าที่และอำนาจในการริเริ่มให้มีการจัดทำหัวข้อมาตราอย่างเป็นทางการ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาวางหลักเกณฑ์การกำหนดหัวข้อมาตราและสารบัญหัวข้อกฎหมายที่เหมาะสม โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควรรับฟังข้อคิดเห็นจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้หลักเกณฑ์ที่กำหนดมีลักษณะของการยึดผู้ใช้เป็นศูนย์กลางมากที่สุด และอาจเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เป็นผู้พิจารณา ตามแนวทางของบันทึก เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (ชื่อของกฎกระทรวง) (เรื่องเสร็จที่ ๔๘๔/๒๕๔๓) และบันทึก เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว) (เรื่องเสร็จที่ ๖๓๒/๒๕๔๘)

(๒) กำหนดเป็นแนวทางหรือข้อสั่งการโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานที่เสนอร่างพระราชบัญญัติจะต้องจัดทำหัวข้อมาตรามาด้วย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน (๑)

(๓) ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฝ่ายเลขานุการฯ จะต้องตรวจหัวข้อมาตราไปพร้อม ๆ กับการตรวจเนื้อหากฎหมาย และในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของมาตราใดต้องปรับหัวข้อมาตราให้สะท้อนเนื้อหาของมาตรานั้นด้วย นอกจากนี้ สำหรับร่างกฎหมายที่มีความซับซ้อน ฝ่ายเลขานุการฯ ควรทำร่างสารบัญหัวข้อกฎหมายเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

(๔) หัวข้อมาตราจะต้องถือเป็นส่วนหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อรัฐสภาในทำนองเดียวกับชื่อพระราชบัญญัติ ชื่อหมวดและชื่อส่วน และรัฐสภาต้องพิจารณาและสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหัวข้อมาตราได้เช่นเดียวกับส่วนอื่นของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิดความรอบคอบในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติในชั้นของรัฐสภา และเพื่อให้หัวข้อมาตรามีสถานะเช่นเดียวกับข้อความในส่วนอื่นของพระราชบัญญัติ

(๕) ในขั้นตอนการประกาศใช้พระราชบัญญัติในราชกิจจานุเบกษา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องจัดทำสารบัญหัวข้อกฎหมายให้มีเนื้อหาตรงตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและมีรูปแบบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดใน (๑)

อย่างไรก็ดี การจัดทำหัวข้อมาตราอย่างเป็นทางการอาจไม่ทันต่อความต้องการเข้าถึงกฎหมายของประชาชน เพราะต้องรอให้มีการปรับปรุงกฎหมายทั้งฉบับหรือเป็นกฎหมายฉบับใหม่เท่านั้นถึงจะมีการจัดทำหัวข้อมาตราอย่างเป็นทางการได้ ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายควรจัดทำหัวข้อมาตราอย่างไม่เป็นทางการควบคู่กันไปด้วย โดยใช้หลักเกณฑ์ใน (๑) โดยอนุโลม การจัดทำหัวข้อมาตราอย่างไม่เป็นทางการโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายนอกจากจะเป็นประโยชน์กับประชาชนแล้ว หน่วยงานนั้นเองก็จะได้ประโยชน์จากพิจารณาเนื้อหาและโครงสร้างของกฎหมาย ซึ่งอาจนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมในจุดที่บกพร่องได้ นอกจากนี้ หัวข้อมาตราที่จัดทำขึ้นอย่างไม่เป็นทางการนี้ยังเป็นข้อมูลพื้นฐานในกรณีที่หน่วยงานต้องการปรับปรุงกฎหมายนั้นและต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติตามหลักเกณฑ์ใน (๒) ด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางของประเทศ และในฐานะที่เป็นหน่วยงานซึ่งมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำและเผยแพร่ข้อมูลในระบบกลางตามมาตรา ๓๖[๙๐] แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ย่อมมีหน้าที่และอำนาจในการริเริ่มและวางหลักเกณฑ์เพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายต้องจัดทำหัวข้อมาตราอย่างไม่เป็นทางการ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจัดทำหัวข้อมาตราของกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดเป็นตัวอย่างก่อนโดยไม่ต้องเป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบก็ได้ เพราะถือเป็นอำนาจทั่วไปในฐานะศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลางของประเทศ และควรวางหลักเกณฑ์ในการจัดทำหัวข้อมาตราอย่างไม่เป็นทางการเพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างระหว่างหัวข้อมาตราที่เป็นทางการกับหัวข้อมาตราที่ไม่เป็นทางการ เพื่อมิให้เกิดความสับสนในการใช้กฎหมาย[๙๑]

---

[๙๐] มาตรา ๓๖ เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามมาตรา ๓๒ จัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลดังต่อไปนี้ไว้ในระบบกลาง

(๑) ตัวบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน

ฯลฯ ฯลฯ

การดำเนินการตามมาตรานี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และสำนักงานร่วมกันกำหนด

[๙๑] ในประเด็นเรื่องความสับสนนี้ อันที่จริงแล้วผู้เขียนเห็นว่าโดยหลักการย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะหัวข้อมาตราที่เป็นทางการต้องปรากฏอยู่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษา ในทางตรงกันข้าม หัวข้อมาตราที่ไม่เป็นทางการจะไม่มีโอกาสปรากฏอยู่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษาได้เลย และหลักการทั่วไปคือการวินิจฉัยข้อเท็จจริงใดจะต้องใช้กฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น ดังนั้น โดยหลักการแล้วย่อมไม่สามารถเกิดความสับสนในการใช้กฎหมายได้เลย แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ทราบกันดีว่าหน่วยงานฝ่ายปกครองหรือแม้กระทั่งศาลเองก็มักจะใช้กฎหมายที่มีการแปรสภาพหรืออัพเดทแล้วในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง